

# Aleksander Oleszko

---

## Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 1986 r. III CZP 48

---

Palestra 32/4(364), 89-93

---

1988

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Należy uznać, iż roszczenie o eksmisję nie jest roszczeniem petytoryjnym, a zatem nie może ono pociągać za sobą przerwania biegu zasiedzenia.

Ochrona petytoryjna stanowi cywilistyczną ochronę własności przewidzianą w art. 222 k.c. Przysługuje ona wyłącznie właścicielowi w razie naruszenia jego prawa własności i zmierza do ochrony tego prawa. Natomiast powództwo o eksmisję (opróżnienie lokalu) nie zmierza do ochrony prawa własności i może być wytoczone nie tylko przez właściciela, ale także przez posiadacza lub inne oso-

by, wymienione np. w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 10.IV.1974 r. - Prawo lokalowe (tekst jednolity: Dz. U. z 1983 r. Nr 11, poz. 55).

W konkretnym wypadku bieg zasiedzenia mogłoby przerwać tylko roszczenie windykacyjne (art. 222 § 1 k.c.) bądź roszczenie negatoryjne (art. 222 § 2 k.c.), jako roszczenia zaliczone do ochrony petytoryjnej.

Żalować należy, że Sąd Najwyższy nie miał okazji do wypowiedzenia się w tej kwestii.

*dr Andrzej Zieliński*

## 2

### GŁOSA

#### do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 1986 r. III CZP 48/86\*

Teza głosowanej uchwały brzmi, jak następuje:

**Jeżeli Zakład Oczyszczania Miasta na podstawie decyzji administracyjnej o zatwierdzenie planu realizacyjnego budowy drogi zajął część gruntu rolnego bez zawarcia umowy o przeniesienie prawa własności gruntu zajętego pod drogę z właścicielem nieruchomości i nie uruchomił postępowania wywłaszczeniowego, to strona, zawierające ugodę sądo-**

**wą, mogą określić wartość gruntu według cen wolnorynkowych, z tym zastrzeżeniem, że cena ta nie może przekraczać ceny maksymalnej ustalonej w trybie art. 8 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99) przez radę narodową stopnia wojewódzkiego dla danej miejscowości.**

1. Zarówno teza uchwały jak i jej prawne uzasadnienie zasługują na aprobatę. Celem glosy jest rozwinięcie fragmentu tezy oraz związanego z nią poglądu dotyczącego nabywania nieruchomości na podstawie art. 8 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. w drodze określenia

wartości tego gruntu według cen wolnorynkowych, z tym zastrzeżeniem, że cena ta nie może przekraczać ceny maksymalnej ustalonej w trybie powołanego wyżej przepisu. W szczególności w tezie zostały użyte określenia „ceny wolnorynkowe” oraz „ceny maksymalne”. W

\* Uchwała została opublikowana w OSN Prok. Gen. 1987, nr 1, poz. 1.

związku z tymi sformułowaniami od razu powstają wątpliwości, które mogą być wyrażone w pytaniu: według jakich zasad cenowych na gruncie art. 8 ustawy z 1985 r. określa się ustalenie rodzajów cen oraz ich wysokość za nabycie nieruchomości nie stanowiącej własności państwowej? Pytanie to zyskuje na aktualności zwłaszcza po wejściu w życie ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (jedn. tekst: Dz. U. z 1987 r. Nr 8, poz. 52), cyt. dalej jako „ustawa z 1982 r.” Jak bowiem wiadomo, ustawa ta nie uchyliła żadnego przepisu kodeksu cywilnego regulującego problematykę cenową, a zwłaszcza art. 537 i nast. k.c., wprowadziła natomiast nowe rodzaje cen: ceny urzędowe, regulowane oraz ceny umowne (art. 2).<sup>1</sup> Ograniczając dalsze wywody tylko do ustawy z 1985 r., należy stwierdzić, że w zakresie cen mamy trzy podstawowe regulacje: art. 8 ustawy z 1985 r., ustawę z 1982 r. oraz przepisy k.c. a zwłaszcza dotyczące sprzedaży nieruchomości w obrocie powszechnym. Powstające na tym tle wątpliwości będą przedmiotem dalszych rozważań glosy.

2.1. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym,<sup>2</sup> ustawa z 1985 r. wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie uregulowań zasad i sposobów odpłatności za nabywane prawa do nieruchomości, zarówno tych, które uiszczają państwu obywatele i ich organizacje, jak i tych, które przypadają od państwa. Odpłatności te ustawa z 1985 r. nazywa — zależnie od rodzaju nabywanego prawa oraz sposobu ich uiszczenia — cenami (sprzedaż nieruchomości państwowych i

nabywanych na własność od państwa), opłatami (użytkowanie wieczyste, użytkowanie i zarząd) oraz odszkodowaniem (wywłaszczenie).<sup>3</sup>

2.2. Ramy glosy pozwalają na dokonanie bliższej analizy problematyki ceny za nabycie nieruchomości w trybie art. 8 ustawy z 1985 r., chociaż nie można w zupełności pominąć kwestii rodzaju ceny w razie przysługiwania państwu prawa pierwokupu na wypadek zbycia nieruchomości przez właściciela (art. 82 i 85 ustawy).

2.3. Zgodnie z przepisem ust. 1 art. 8 ustawy z 1985 r. nabycie nieruchomości następuje w drodze umowy zawieranej na zasadach ogólnych. Od razu pojawia się pytanie, jak rozumieć sformułowanie odsyłające do zawierania umowy na zasadach ogólnych w kwestii ustalenia rodzaju i wysokości ceny.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu omawianej uchwały analizie tej nie poświęca wiele uwagi. Wskazuje jedynie, że zasada wyrażona w art. 8 ustawy z 1985 r. ma charakter generalny i znajduje szczególne rozwinięcie w przepisach dotyczących zasobów gruntów, a zwłaszcza w art. 13 ust. 2 i art. 16 ust. 4 oraz w przepisach regulujących kwestię wysokości cen nieruchomości w odniesieniu do różnych i odmiennych stanów faktycznych oraz prawnych (chodzi zwłaszcza o art. 44 ust. 1 w zw. z art. 55 i art. 59). W świetle powyższych unormowań — konkluduje Sąd Najwyższy — należy przyjąć, że w razie nabywania przez państwo, państwowe jednostki organizacyjne i jednostki gospodarki społecznej gruntów w ramach art. 8 ustawy z 1985 r.

<sup>1</sup> P. Bubińska — Lefik: Uwagi na temat systemu cen (aspekty cywilistyczne), PiP 1983, nr 3, s. 42; E. Łętowska: Zjawisko inflacji i prawo cywilne, NP 1985, nr. 5, s. 53; A. Oleszko: Wybrane zagadnienia z cywilnoprawnej problematyki cen, NP 1986, nr 11–12, s. 23.

<sup>2</sup> Chodzi tu zwłaszcza o art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości oraz art. 33 i 36 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (zob. art. 100 pkt. 3 i 5 ustawy z 1985 r.).

<sup>3</sup> J. Ignatowicz: Ważniejsze problemy cywilistyczne ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, NP 1985, nr. 9, s. 106.

strony mogą w umowie lub ugodzie zawartej przed sądem określić wartość gruntu według cen wolnorynkowych kształtujących się aktualnie w obrocie z zastrzeżeniem wynikającym z ust. 2 tegoż przepisu. Trafność tych wypowiedzi nie wyczerpuje jednak zasygnalizowanej problematyki, która dopiero wymaga pełniejszej analizy.

3.1. Dotychczasowe na ten temat wypowiedzi piśmiennictwa tylko częściowo przybliżają nam omawianą problematykę.

3.2. Według J. Ignatowicza za grunt nabywany w drodze czynności prawnej (art. 8 i 53 ustawy z 1985 r.) nabywca płaci cenę określoną przez strony w umowie. Licząc się jednak z tym, że niektóre państwowe jednostki organizacyjne, a także organizacje społeczne (zwłaszcza te, które są, jak z reguły przedsiębiorstwa państwowe, zasobne w środki finansowe), skłonne są nieraz płacić ceny nawet wygórowane, ustawa w art. 8 ust. 2 stanowi, że rada narodowa stopnia wojewódzkiego może ustalić dla poszczególnych miejscowości maksymalne ceny nabycia gruntów, uwzględniając zasady stosowane przy ustalaniu cen nieruchomości państwowych. Ceny tak określone stanowią ceny maksymalne w rozumieniu art. 538 k.c. Jeżeli prze- to strony umówiły cenę wyższą, to kupujący nie jest zobowiązany do zapłacenia tej ceny wyższej, a sprzedawca, który otrzymał cenę wyższą, obowiązany jest zwrócić kupującemu pobraną różnicę. Umowa sprzedaży jest jednak ważna. W pełni natomiast obowiązuje strony umówiona cena niższa od ustalonej w powyższy sposób.<sup>4</sup>

3.3. Godne odnotowania są również

wypowiedzi S. Mizery, które wprawdzie dotyczą przede wszystkim cen nieruchomości w razie dojścia do skutku prava pierwokupu na rzecz państwa, ale trzeba stwierdzić, że wyrażone poglądy mają szerszy zasięg na gruncie ustawy z 1985 r. Autor trafnie stwierdza, że w porównaniu z poprzednim stanem prawnym kwestia ceny nabycia nieruchomości przestała być dla zbywcy „mieczem Damoklesa” rujnującym jego sytuację majątkową. Jeżeli dosłowne odczytanie przepisu art. 85 ustawy może być uznane za jedne do przyjęcia, a mianowicie że Skarb Państwa obowiązany jest zapłacić cenę ustaloną w umowie, to jest to właśnie ta cena, o której mowa w art. 536 k.c.<sup>5</sup>

Istotne dla omawianego problemu jest stanowisko S. Mizery, według którego zawarta w art. 85 ustawy z 1985 r. formuła wyceny nieruchomości poddanej prawu pierwokupu oznacza całkowite eliminowanie reglamentacji cenowej. Zdaniem tegoż autora jest oczywiste, że przepisy ustawy z 1982 r. nie wchodzą tu w ogóle w rachubę, gdyż dotyczą w zasadzie cen artykułów i usług w obrocie handlowym. Treść art. 85 ustawy współbrzmi wyraźnie z dwoma innymi przepisami (art. 8 i 53 ustawy) wyrażającymi myśl ustawodawcy, że aktywna polityka gruntowa ma być prowadzona głównie z wykorzystaniem metod ekonomicznych i środków cywilnoprawnych, a jedynie w ograniczonym zakresie działań administracyjnoprawnych jako środków wspomagających. Aby przeciwdziałać ewentualnej anarchii cenowej, ustawodawca przewidział określone bariery w skali regionalnej (art. 8 ust. 2. ustawy z 1985 r.).<sup>6</sup>

3.4. Mniej zdecydowane wypowiedzi

<sup>4</sup> J. Ignatowicz: Ważniejsze problemy (...), jw., s. 108.

<sup>5</sup> S. Mizera: O prawie pierwokupu nieruchomości na rzecz państwa według ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, *Paestra* 1985, nr. 10, s. 4 (ze wskazanym tam zastrzeżeniem zawartym w przypisie 7 oraz na s. 13).

<sup>6</sup> S. Mizera: Prawo pierwokupu — ceny nieruchomości, *„Rzeczpospolita”* 1985, nr 282 (1202), s. 6.

sygnalizują, że z chwilą wejścia w życie ustawy przestały obowiązywać „ceny urzędowe” ustalone przez Skarb Państwa, a obecne rozwiązania prawne pozwalają stronom na zawieranie umów obustronnie korzystnych i są dostosowaniem regulacji do instytucji prawa cywilnego, a zwłaszcza kodeksu cywilnego.<sup>7</sup> Wskazuje się również, że umowne nabycie nieruchomości w trybie art. 8 ustawy nie powinno się odbywać po cenach spekulacyjnych, lecz powinny one oscylować wokół cen sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, dopóki właściwa rada narodowa stopnia wojewódzkiego nie ustali cen maksymalnych.<sup>8</sup>

4.1. Przechodząc do bezpośredniej odpowiedzi na pytanie sprecyzowane na początku glosy, trzeba przede wszystkim podkreślić, iż wskazany w przepisie art. 8 ust. 1 ustawy z 1985 r. sposób nabycia nieruchomości w drodze umowy zawieranej na zasadach ogólnych należy rozumieć w tym sensie, że ustawodawca również w zakresie regulacji cenowej odsyła do unormowań kodeksu cywilnego. Nie oznacza to jednak, że będą miały zastosowanie wszystkie rodzaje cen, o których mowa zwłaszcza w przepisach art. 537–540 k.c. ze wszelkimi wskazanymi w nich skutkami. Gdyby ustawodawca ograniczył się do unormowania zawartego w ust. 1 art. 8 ustawy z 1985 r., wówczas ceną za nabycie nieruchomości byłaby ustalona przez strony cena umowna na podstawie art. 536 k.c. Ten dopuszczalny przez kodeks cywilny rodzaj ceny wyprowadza się z ogólnej zasady swobody umów, która ma również zastoso-

wanie do umownych stosunków zobowiązaniowych powstałych na gruncie art. 8 ust. 1 i art. 53 ust. 2 ustawy z 1985 r. W zakresie kształtowania ceny umownej wskazane przepisy ustawy mają charakter dyspozytywny, a niewątpliwie cena jest elementem treści umowy, która pozostawiona została swobodnej woli stron do ustalenia rodzaju i wysokości ceny.<sup>9</sup> W ujęciu Sądu Najwyższego cenę wolnorynkową należy rozumieć właśnie jako cenę umowną ustaloną w uczciwym obrocie w przeciwieństwie do ceny spekulacyjnej. Jednakże ustawodawca nie pozostawił stronom całkowitej swobody w wyborze ceny przez dowolne wskazanie podstaw do jej ustalenia (art. 8 ust. 1 ustawy z 1985 r. w zw. z art. 536 § 1 i 2 k.c.), chcąc uniknąć zdarzających się w tym obrocie spekulacji cenowej. Dlatego wprowadził ograniczenie w ustaleniu wysokości ceny przez unormowanie zawarte w ust. 2 art. 8 ustawy z 1985 r. W takim razie skutki cywilnoprawne niesumiennej ustalenia ceny mogą znaleźć wyraz w cenie maksymalnej w rozumieniu art. 538 k.c.

4.2. Podzielając poglądy piśmiennictwa przyjmujące, że do sposobów oraz zasad ustalania cen za nabycie nieruchomości w trybie art. 8 ustawy z 1985 r. mają zastosowanie przepisy k.c., nie można pominąć faktu obowiązywania ustawy o cenach z 1982 r. która zwłaszcza w art. 9 odsyła również do pojęcia ceny maksymalnej, a czyni to w odniesieniu do cen urzędowych i regulowanych (art. 3 i 5). Ustawie tej znane jest także pojęcie ceny umownej (art. 11 ust.

<sup>7</sup> O praktyce notarialnej stosowania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami (rozmowa z kierownikiem PBN dla m.st. Warszawy, notariuszem Czesławą Kołcun, przeprowadzona przez S. Mizere), *Palestra* 1986, nr 4, s. 25 i 27.

<sup>8</sup> B. Barłowski: *Cywilnoprawne aspekty gospodarowania gruntami*, *Palestra* 1986, nr 12, s. 14.

<sup>9</sup> P. Bubińska-Lefik: *Uwagi na temat (...)*, j.w., s. 42; J. Skąpski (w.): *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 2, *Ossolineum* 1986, s. 49; M. Sośniak: *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, „*Studia Iuridica Silesiana*”, Katowice 1985, nr 10, s. 15.

3). Godzi się w tym miejscu przypomnieć, że po wejściu w życie ustawy z 1982 r.<sup>10</sup> zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego jak i w piśmiennictwie powszechnie przyjmuje się, że cywilnoprawne skutki cen urzędowych i regulowanych jako cen maksymalnych ocenia się według przepisu art. 538 k.c.<sup>11</sup> W takim razie wymaga ustosunkowania się do mogącej powstać wątpliwości, czy wobec obowiązywania również ustawy z 1982 r. jest sens pytać o cenę maksymalną z art. 8 ust. 2 ustawy z 1985 r. jako cenę urzędową lub regulowaną.

Na pytanie to trzeba jednoznacznie udzielić odpowiedzi negatywnej. Cena maksymalna, o której mowa w ust. 2 art. 8 ustawy z 1985 r. nie jest ani maksymalną ceną urzędową, ani też maksymalną ceną regulowaną. Ustawa z 1985 r. nie przyjęła bowiem żadnego ze sposobów określania cen urzędowych oraz cen regulowanych wskazanych w przepisach art. 3 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z 1982 r. Również cena umowna określona w art. 8 ust. 1 ustawy z 1985 r. nie ma charakteru ceny umownej wskazanej w przepisie art.11 ustawy z 1982 r. Na

gruncie ustawy z 1985 r. całokształt regulacji problematyki cenowej ma charakter samoistny z jednoznacznym odesłaniem do przepisów cenowych zawartych tylko w kodeksie cywilnym. W szczególności — inaczej niż to ma miejsce na gruncie ustawy z 1982 r. — ustawodawca w ustawie z 1985 r. przewidział zupełnie inny system oznaczania cen. W tej ostatniej ustawie wyznaczenie ceny maksymalnej następuje w drodze aktu normatywnego (uchwały rady narodowej stopnia wojewódzkiego) w postaci określenia górnej, maksymalnej granicy dla ceny wyznaczonej umową stron. W niektórych sytuacjach (ust. 2 art. 8 ustawy z 1985 r.) wyznaczony został tylko maksymalny pułap ceny w celu ograniczenia swobody stron w zakresie ustalenia określonej wysokości cen. Ograniczenie tej ceny do pewnej maksymalnej wysokości nie czyni ograniczenia takiego, z jakim mamy do czynienia na gruncie ustawy z 1982 r. z cenami urzędowymi i cenami regulowanymi. Są to bowiem zupełnie inne płaszczyzny i sposoby oraz skutki ustalania cen.

*dr hab. Aleksander Oleszko*

<sup>10</sup> Przejściowo od 1 stycznia 1982 r. do dnia 8 marca 1982 r. obowiązywała w tym względzie samoistna uchwała nr 243 Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 r. w sprawie zasad działalności przedsiębiorstw państwowych (M.P. Nr 32, poz. 287).

<sup>11</sup> Zob. zwłaszcza: uchwałę SN z dnia 13.IX.1983 r. III CZP 36/83, OSNCAP 1984, nr 5, poz. 66 oraz głosę E. Łętowskiej (NP 1984, nr 3, s. 130); uchwałę SN z dnia 13.XII.1983 r. III CZP 63/83, OSNCAP 1984, nr 7, poz. 109; głosę A. Oleszki: NP 1986, nr 3, s. 95; uchwałę SN z dnia 12.VII.1984 r. III CZP 30/84, OSNCAP 1985, nr 7, poz. 83.