

# Stefan Mizera

---

## O zakresie stosowania ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości : (polemika z L. Myczkowskim)

---

Palestra 9/7-8(91-92), 70-75

---

1965

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.

## ○ zakresie stosowania ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości

(polemika z L. Myczkowskim)

1. W świetle wywodów i konkluzji, zawartych w artykule L. Myczkowskiego pt. „Prawo pierwokupu a ochrona praw obywateli”, trzeba dojść do wniosku, że może powstać zagrożenie interesów i swobody gospodarowania obywateli w zakresie obrotu nieruchomościami w miastach i osiedlach, gdyż — zdaniem Autora — prezydya rad narodowych, wykonując przysługujące im z mocy ustawy prawo pierwokupu nieruchomości, mogą to uczynić wbrew obowiązującemu prawu. Źródłem naruszenia praw obywateli mogą być — jak pisze Autor — przekroczenia zakazów prawnych bądź błędy w działalności prezydów rad narodowych przy realizacji prawa pierwokupu. Wobec tego „musi istnieć skuteczna ochrona prawna, która by stanowiła gwarancję praworządności i zabezpieczała obywatela przed czynnościami niezgodnymi z prawem lub sprzecznymi z założeniami polityki Państwa”.

Będziemy zapewne wszyscy zgodni co do tego, że w warunkach ustroju gospodarki planowej inicjatywa gospodarcza i swoboda działania obywateli jest w granicach obowiązującego stanu prawnego mniej czy więcej skrupowana z powodu nadrzędności (priorytetu) interesu społecznego nad interesem prywatnym. Państwo wprawdzie uznaje i ochrania indywidualną własność oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej i prawo obrotu tą własnością (dziedziczenie, sprzedaż itp.), jednakże gwarancje te realizuje na podstawie obowiązujących ustaw i w zakresie przez nie ustalonym.

Chociaż nie została u nas przeprowadzona nacjonalizacja własności nieruchomości w miastach (z wyjątkiem obszaru m. st. Warszawy w granicach administracyjnych z 1945 r. oraz majątku poniemieckiego), nie oznacza to jednak wcale, żeby obrót składnikami tej własności (grunty, budynki, urządzenia) mógł się odbywać w ramach pełnej swobody kontraktowej. Już same generalne założenia planowania przestrzennego i planowania gospodarczego wprowadzają z istoty swej określone skrupowania w tym obrocie. Takie narzędzia polityki gospodarczej w dziedzinie obrotu nieruchomościami jak normy obszarowe lub maksymalne ceny znajdują np. zastosowanie nie tylko do nieruchomości rolnych, lecz także do gruntów miejskich (normatywna wielkość działek budowlanych, stawki wypłat z tytułu nabycia nieruchomości przy zastosowaniu pierwokupu).

Kiedy się zatem rozpatruje prawa obywateli, którzy są właścicielami nieruchomości w miastach i osiedlach, to nie można tracić z pola widzenia tego, że Państwo ustanowiło szereg środków umożliwiających realizację długofalowego procesu socjalizacji terenów miejskich (urbanistycznych). Prawo pierwokupu nie jest jedynym i bynajmniej nie najbardziej dotkliwym narzędziem mającym na celu uspołecznienie miejskiej własności nieruchomości. Jest przy tym — co należy podkreślić — charakterystyczne, że ustanowienie nowych praw do gruntów w miastach i osiedlach na rzecz obywateli może nastąpić wyłącznie w drodze przyznania prawa

użytkowania wieczystego, a więc bez pozbycia się prawa własności gruntów przez Państwo.

2. Należy się w pełni zgodzić z Autorem, że poruszony przez niego temat, ma dużą doniosłość praktyczną. Instytucja pierwokupu (wykupu) jest niewątpliwie przedmiotem szerokiego zainteresowania, a związana z nią problematyka prawa była już — na co zresztą Autor, choć niewyczerpująco<sup>1</sup>, wskazuje w przypisach do artykułu — wielokrotnie rozważana w publicystyce prawniczej.

Przedstawiony w artykule L. Myczkowskiego stan prawny normujący prawo pierwokupu omówiony jest w miarę wyczerpująco. Jeżeli jego treść zmusza do polemiki i wydaje się być kontrowersyjna, to konfrontacji domagają się głównie dwa zagadnienia:

- a) wykładnia charakteru prawnego i skutków uchwał prezydiów rad narodowych podejmowanych w wykonaniu przepisów art. 30 i nast. ustawy z dn. 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach,
- b) wyjaśnienie, czy wytyczne Rady Ministrów (uchwała nr 62) udzielone prezydiom rad narodowych mogą stanowić samoistne lub pochodne źródło prawne podmiotowych praw obywateli.

Jest oczywiste, że przysługujące Państwu z mocy ustawy prawo pierwokupu (wykupu) ingeruje w sposób istotny w chronione przez nasze ustawodawstwo stosunki własnościowe (art. 133—139 kodeksu cywilnego). Jeżeli właściwy organ państwowy wykonuje prawo pierwokupu, to czyni tak w celu utworzenia lub powiększenia niezbędnego zapasu gruntów w mieście (osiedlu), zapewniającego prawidłowy rozwój gospodarki miejskiej. Rada Ministrów w uchwale nr 62 wyraźnie wskazuje (§ 3 ust. 1), że prezydium właściwej rady narodowej powinno skorzystać z prawa pierwokupu nieruchomości niezbędnych dla realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wstępnie ustalonych założeń tego planu w okresie bieżącego i następnego planu pięcioletniego, jeżeli nie zachodzą warunki wywłaszczenia nieruchomości. Prezydium rady narodowej powinno w szczególności skorzystać z prawa pierwokupu tych nieruchomości, które mogą być przeznaczone na nieruchomości zamienne:

- 1) dla właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, którym przysługuje nieruchomości zamienna (art. 10 i 53 ustawy wywłaszczeniowej);
- 2) dla wieczystych użytkowników, których prawa wieczystego użytkowania wywłaszczono;
- 3) dla właścicieli nieruchomości położonych w obrębie obszaru urbanizacyjnego, za które przysługuje właścicielowi odszkodowanie (art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach).

Rada Ministrów zalecała ponadto, że prezydium rady narodowej powinno skorzystać z prawa pierwokupu również w innych wypadkach, zwłaszcza uzasadnionych względami gospodarczymi, jeżeli nabycie terenu w innym trybie byłoby utrudnione lub związane z niewspółmiernie wysokimi kosztami. Ta dyrektywa stwarza podstawę do dyskrejonalnego uznania przez prezydium rady narodowej określonej sytuacji jako odpowiadającej „uzasadnionym względom gospodarczym”. Można to zilustrować następującym przykładem: Właściciel domu jednorodzinnego, położonego

<sup>1</sup> Można uzupełnić bibliografię tematu następującymi jeszcze pozycjami: Stefan Breyer: *Gospodarka terenami — Kurs Ustawodawstwa Gospodarczego 1962/1963*, ZPP, zeszyt XI; Ludwik Bar: *Specjalizacja terenów urbanistycznych*, PUG 196., nr 2; Jadwiga Goławska: *Nabywanie nieruchomości na własność Państwa*, PUG 1963, nr 3 i 4; Bronisław Walaszek: *O niektórych problemach prawnych na tle ustawy z dn. 14.VII.1961 r. gosp. teren. w miastach i osiedlach*, „Ruch Prawn., Ekonom. i Socjol.” 1963, zeszyt 3.

w małym mieście, sprzedaje ten dom innej osobie fizycznej; w mieście tym brak żłobka, a to urządzenie socjalne jest bardzo potrzebne mieszkańcom miasta; brak przesłanek do zastosowania trybu wywłaszczenia do zbywanej nieruchomości; zbywany dom bez większych nakładów adaptacyjnych kwalifikuje się na urządzenie żłobka; prezydium rady narodowej uważa wykonanie prawa pierwokupu w tym wypadku za całkowicie uzasadnione i z prawa tego korzysta. Czy można takie postępowanie prezydium rady narodowej uznać za niezgodne z prawem lub za sprzeczne z założeniami polityki Państwa?

W interesie właścicieli nieruchomości, które nie stanowią własności Państwa, a położone są na terenach określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., ustawodawca ustalił ustawowe wyłączenia (art. 33, 36) spod stosowania prawa pierwokupu (wykupu), a także wprowadził pewne rygory proceduralne (3-miesięczny termin do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu). Tego rodzaju ekscepcje i rygory oddziałują stabilizująco na pewność obrotu nieruchomościami miejskimi.

Czy na prezydiach rad narodowych (miejskich, powiatowych) zostały włożone dalej idące ograniczenia w stosowaniu prawa pierwokupu (wykup), niż wspomniane ograniczenia ustawowe? Ujmując to pytanie w innych słowach — czy poza niedopuszczalnością wykonywania prawa pierwokupu, przewidzianą w określonych wypadkach przez przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., mogą być brane pod uwagę inne ograniczenia kępujące swobodę działania w wykonywaniu prawa pierwokupu w interesie gospodarki miejskiej przez prezydium rady narodowej? Autor reprezentuje zdecydowany pogląd (a czyni to w sposób interesujący i sugestywny), że takie ograniczenia, a właściwie zakazy bezwarunkowo wynikają z przepisów § 4, 5 i 6 uchwały nr 62 Rady Ministrów i że skorzystanie przez prezydium rady narodowej z prawa pierwokupu w sytuacjach określonych przez postanowieniami Rady Ministrów jest nadużyciem prawa, wobec czego zainteresowanym osobom (sprzedawcom nieruchomości) przysługuje droga sądowa w celu ustalenia nieważności takiej czynności (art. 58 k.c.).

Zwróćmy wpieryw uwagę na sformułowanie powołanych postanowień uchwały nr 62 Rady Ministrów. Chyba nie w wyniku dezynwoltury terminologicznej prawodawca użył różnych terminów w tych przepisach: w § 4 ust. 3 — „nie powinno”, w § 4 ust. 4 i § 5 — „nie należy” i w § 6 „nie korzysta się”. Nie można zakładać, że ta różnorodność określeń jest pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia prawnego.

Pozostawiając jednak na uboczu sprawę gramatycznej i teleologicznej wykładni omawianych postanowień, uznać wypadnie za bardziej istotne zagadnienie ustalenia, czy wydane w ramach delegacji ustawowej z art. 35 ustawy z dn. 14 lipca 1961 r. wytyczne Rady Ministrów, przyobleczone w szatę uchwały nr 62, stanowią źródło prawne ogólnie obowiązujące, a więc w konsekwencji stwarzające podmiotowe prawa obywateli, czy też są jedynie prawną formą nadania kierunku działalności prezydiów rad narodowych przez Radę Ministrów. Wydaje się niesporne, wbrew wywiodom L. Myczkowskiego, że charakter prawny wytycznych Rady Ministrów udzielonych prezydiom rad narodowych wyjaśnia niedwuznacznie przepis art. 70 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (tekst jednolity: Dz. U. z 1963 r. Nr 29, poz. 172), w myśl którego Rada Ministrów koordynuje działalność prezydiów rad narodowych oraz nadaje kierunek ich pracy, a w szczególności m. in. udziela prezydiom rad narodowych wytycznych dla ich działalności (pkt 2) oraz ocenia działalność prezydiów rad narodowych z punktu widzenia jej zgodności z prawem i zasadniczą linią polityki Państwa (pkt 5). Analogiczne uprawnienia przysługują w myśl art. 72 cyt. ustawy ministrom w wykonaniu powierzonych

im zadań kierowania określonymi działaniami administracji państwowej w stosunku do resortowo właściwych wydziałów w prezydiach rad narodowych (organami administracji terenowej właściwymi do spraw pierwokupu są wydziały gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, a w m. st. Warszawie — Wydział Gospodarki Terenami). Wynika z tych przepisów, że wytyczne Rady Ministrów są rodzajem dyrektywnych zaleceń dla prezydiów rad narodowych o znaczeniu prawnopolitycznym i administracyjnym, a nie normami prawnymi regulującymi zakres praw i obowiązków obywateli, te ostatnie bowiem mają swe źródło w ustawach i przepisach wykonawczych, wydanych na ich podstawie. Fakt ogłoszenia wytycznych Rady Ministrów w takiej czy innej formie również w organie promulgacyjnym ma znaczenie tylko techniczno-organizacyjne i nie rodzi szczególnych skutków prawnych dla obywateli. Szukając analogii, można by tu przytoczyć taki przykład: uchwała nr 240 Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1961 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań w m. st. Warszawie w latach 1961—1965 (Monitor Polski Nr 52, poz. 227) zawiera wytyczne, komu i w jakiej kolejności należy przydzielać mieszkania, żaden jednak z zainteresowanych obywateli nie mógłby z tego tytułu zgłosić zasadnych roszczeń, że został pominięty w rozdzielnictwie mieszkań (choć oczywiście otwarta była dla każdego droga przewidziana w k.p.a.).

Autorzy, którzy rozważali znaczenie prawne wytycznych Rady Ministrów zawartych w uchwale nr 62 (R. Czarnecki, E. i J. Łętowscy), słusznie nie uznawali wykonania prawa pierwokupu przez prezydium rady narodowej w sytuacjach wymienionych w § 4, 5 i 6 za bezprawne, gdyż mieli na uwadze jedynie instrukcyjny charakter tych wytycznych i przyznawali tym wytycznym cechy *res fori interni*.

Podobnie zapatruje się na znaczenie prawne uchwały nr 62 J. Goławska<sup>2</sup>, określając postanowienia § 4—6 tej uchwały jedynie jako rodzaj „przeciwskazań” dla prezydiów rad narodowych. J. Goławska rozważyła m. in. w swej publikacji sprawę skutków wyłączenia niektórych transakcji z pierwokupu lub wykupu, dokonanego w samej ustawie z dnia 14 lipca 1961 r., i skutków przeciwskazania wykonywania tego prawa, zawartego w wytycznych Rady Ministrów. W wypadkach objętych wyłączeniem ustawowym akty notarialne obejmujące umowy sprzedaży (darowizny, zamiany) powinny być — zdaniem J. Goławskiej — bezwarunkowe, powodujące wprost przejście własności nieruchomości na nabywcę. Istnienie przesłanek wyłączenia powinien ustalić notariusz sporządzający akt. Dalej czytamy w tej publikacji: „Przeciwskazania natomiast do wykonywania prawa pierwokupu (wykupu) wynikające z wytycznych Rady Ministrów nie uzasadniają sporządzenia aktu bezwarunkowego. Nie zwalniają one bowiem od wymagania zawartego w ustawie lipcowej, że sprzedaż (darowizna, zamiana) nieruchomości położonej na obszarze miejskim może nastąpić tylko pod warunkiem, iż prezydium rady narodowej, któremu przysługuje prawo pierwokupu (wykupu), prawa tego nie wykona. Jeżeli więc (...) przyjmie się, że tego rodzaju warunkowa umowa zawiera w sobie ofertę pod adresem Państwa do nabycia nieruchomości, uznać wypadnie, że prezydium rady narodowej, przyjmując taką ofertę nawet wbrew wytycznym Rady Ministrów, nie dopuszcza się naruszenia prawa i skuteczność oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu (wykupu) nie może być kwestionowana.”

W konkluzji więc nie można przyjąć poglądu L. Myczkowskiego, że wytyczne Rady Ministrów zawarte w § 4—6 uchwały nr 62 stanowią wyraźną tamę do zastosowania przez prezydium rad narodowych prawa pierwokupu (wykupu) i zakazują tym prezydium przeprowadzania komunalizacji (socjalizacji) takich nierucho-

<sup>2</sup> PUG z 1963 r. nr 4, str. 104.

mości. Na tego rodzaju przesłankach nie można tym samym konstruować roszczeń o uznanie czynności prezydiów rad narodowych za nieważne ani też stawiać w drodze sądowej oporu przeciwko wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu. Gdyby walor przeciwskażeń wyrażonych w uchwale nr 62 Rady Ministrów miał być pod względem skutków prawnych identyczny jak wyłączenia stosowania pierwokupu z mocy ustawy, byłoby niezrozumiałe, dlaczego ogół wyłączeń nie został ujęty w jednym akcie ustawowym, a każde z nich zrównane co do jego mocy prawnej.

3. Analizując stanowisko Autora, należałoby konsekwentnie wprowadzić jeszcze inny wniosek. Jeżeli więc przyjąć, że przekroczenie postanowień § 4—6 uchwały nr 62 Rady Ministrów przez prezydium rady narodowej mogłoby być zakwalifikowane w drodze procesu sądowego jako nieważne, to dla sprzedawcy takiej nieruchomości (uznanej w rozumieniu § 4—6 uchwały RM za uprzywilejowaną na równi z nieruchomością wyłączoną z mocy ustawy spod prawa pierwokupu) powinna być otwarta droga sądowa, w celu ochrony jego interesów, już w fazie sporządzania umowy sprzedaży z wybranym przez niego nabywcą.

Notariusz — jak wiadomo — sporządza bezwarunkową umowę sprzedaży w wypadkach, kiedy Państwu nie przysługuje prawo pierwokupu z mocy ustawy, natomiast sporządza umowę warunkową, mimo że dotyczy ona nieruchomości określonej w § 4—6 uchwały nr 62 RM. Prezydium rady narodowej dowiadytuje się o konkretnej transakcji sprzedaży dopiero po zawiadomieniu go o treści umowy przez sprzedawcę oraz przez notariusza, który sporządził umowę. Jak słusznie wskazuje w swoim artykule R. Czarnecki<sup>3</sup>, „jeżeli notariusz odmawia sporządzenia umowy bezwarunkowej, osoba zainteresowana, zgodnie z art. 32 ustawy z dn. 25 maja 1951 r. — Prawo o notariacie (Dz. U. z 1963 r. Nr 19, poz. 106), może żądać, żeby notariusz podał na piśmie przyczyny odmowy z pouczeniem o trybie zaskarżenia decyzji. W myśl art. 33 powołanej ustawy na odmianę dokonania czynności notarialnej przysługuje w terminie tygodniowym zażalenie do sądu wojewódzkiego. Sąd wojewódzki orzeka postanowieniem na posiedzeniu niejawnym w trybie postępowania niespornego. Postanowienie sądu wojewódzkiego nie podlega zaskarżeniu.”

Jeżeli więc przekroczenie ograniczeń z uchwały nr 62 Rady Ministrów byłoby nadużyciem prawa ze strony prezydium rady narodowej, to musiałoby być także zakwalifikowane jako naruszenie prawa postępowanie notariusza, poprzedzające zajęcie przez prezydium rady narodowej określonego stanowiska w stosunku do przesłanego aktu notarialnego (warunkowego). A więc złożenie zażalenia na odmowę podjęcia przez notariusza żądanej przez zbywcę czynności (sporządzenie bezwarunkowej umowy) mogłoby mieć ten sam skutek prawny, którego L. Myczkowski oczekuje przez zaskarżenie czynności (oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu) prezydium rady narodowej. Odpada wówczas cała misternie skonstruowana przez Autora teza o prawach podmiotowych obywateli, wypływających z tekstu z postanowień uchwały nr 62 RM, które nie mogą być — zdaniem Autora — naruszone przez prezydium rady narodowej, gdyż byłoby to nadużyciem prawa i przeczyło zasadom współżycia społecznego.

4. Można wyrazić przypuszczenie, że L. Myczkowski nie wyprowadzałby tak daleko idących wniosków o niedopuszczalności wykonywania prawa pierwokupu związanych z treścią wytycznych Rady Ministrów, gdyby przysługujące Państwu prawo pierwokupu było stosowane na warunkach umówionych z osobą trzecią (art.

<sup>3</sup> Nowe Prawo z 1963 r. nr 11.

600 k.c.), a nie w myśl przepisu art. 34 ustawy z dn. 14 lipca 1961 r. i przy zastosowaniu postanowień uchwały nr 234 Rady Ministrów z dn. 26 lipca 1962 r. w sprawie ustalenia ceny terenów nabywanych w drodze pierwokupu przez prezydium rad narodowych.<sup>4</sup> Podstawową różnicą — w porównaniu z warunkami transakcji wolnorynkowej — wynikającą z powołanych przepisów jest reglamentacja ceny nabycia nieruchomości i ratałna zapłata ceny kupna. *Hier liegt der Hund begraben*. Słusznie zwraca uwagę jeden z autorów<sup>5</sup> na panujący pogląd w doktrynie, że „wprowadzone w interesie publicznym prawo pierwokupu, gospodarczo biorąc, jest słabszą formą wywłaszczenia.”

5. Nie można odmówić L. Myczkowskiemu generalnie słuszności w poszukiwaniu podstaw ochrony praw obywateli i reprezentowania poglądów, które mogą służyć obronie w trybie administracyjnym bądź w drodze sądowej interesów majątkowych osób fizycznych lub osób prawnych nie będących jednostkami państwowymi. Wydaje się jednak, że Autor zajął pozycję opartą na liberalistycznym modelu gospodarczym i skupił nadmiernie uwagę na interesach prywatnego właściciela nieruchomości, nie doceniając dostatecznie funkcji i celu przepisów ustawy, o gospodarce terenami w miastach i osiedlach i jej politycznego znaczenia dla realizacji zasad gospodarki planowej i socjalizacji własności terenów urbanistycznych. Sądy powszechne mają w naszym systemie prawnym do spełnienia poważną rolę, ale ich kognicja nie rozciąga się na spory co do sposobu realizacji zasad polityki gospodarczej, w tym — także decyzji prezydiów rad narodowych związanych z prowadzeniem gospodarki terenami w miastach i osiedlach, nawet gdy są one dokonywane w formie czynności o charakterze cywilnoprawnym.

Sposób wykonywania prawa pierwokupu przez prezydium rad narodowych podlega jedynie kontroli tych organów, które sprawują nadzór nad działalnością terenowych organów władzy państwowej. Sądowa kontrola decyzji organów administracyjnych w zakresie stosowania prawa pierwokupu może wchodzić w rachubę tylko w razie naruszenia przez te organy ustawowych ograniczeń przy wykonaniu tego prawa albo w razie złożenia oświadczeń w tym względzie po upływie wyznaczonego przez ustawę terminu oraz w razie wad oświadczenia woli.

<sup>4</sup> Monitor Polski Nr 63, poz. 300.

<sup>5</sup> B. Walaszek, op. cit.