

Lesław Myczkowski

Prawo pierwokupu a ochrona praw obywateli : (artykuł dyskusyjny)

Palestra 9/7-8(91-92), 61-69

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Prawo pierwokupu a ochrona praw obywateli

(artykuł dyskusyjny)

Zagadnienia związane z prawem pierwokupu nieruchomości, realizowanym przez rady narodowe na podstawie art. 30 i n. ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159), ze względu na ich doniosłość dla obrotu cywilnego, były i są przedmiotem szerokiego zainteresowania świata prawniczego, czego wyrazem jest m. in. szereg publikacji dotyczących tego tematu.¹

Istotne znaczenie zarówno dla praktyki sądowej, jak i dla przyszłych zmian ustawodawczych miała znana uchwała Całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 10.XI.1962 r. I CO 24/62 (OSN Izba Cyw. z 1963 r. zesz. 9, poz. 188), która przesądziła dotychczasowy długotrwały spór co do charakteru stosunków prawnych wynikających z przepisów art. 30—37 ustawy z 14 lipca 1961 r., mianowicie spór, czy nabycie nieruchomości przez Państwo następuje w drodze cywilnoprawnej, czy też w drodze administracyjnej. Wykładnia Sądu Najwyższego — stwierdzając, że do prawa pierwokupu przewidzianego w ustawie lipcowej mają zastosowanie przepisy prawa cywilnego, oświadczenie zaś prezydium rady narodowej powinno być złożone w formie aktu notarialnego (przy czym własność nieruchomości przechodzi na Skarb Państwa z chwilą, gdy oświadczenie to doszło do sprzedawcy w taki sposób, iż mógł o nim powziąć wiadomość) — stała się inspiracją do nowelizacji samej ustawy przy okazji uchwalania kodeksu cywilnego (art. XX przep. wpraw. k.c.).

Dodany do artykułu 32 ustęp 4 pokrywa się treściowo z tezą uchwały SN i nie pozostawia żadnych wątpliwości co do prawnego charakteru oraz skutków oświadczenia o pierwokupie.

Mimo przesądzenia o cywilnoprawnym charakterze czynności prezydium rady narodowej przy wykonywaniu prawa pierwokupu, nadal ścierają się poglądy co do zakresu kognicji sądowej w sporach dotyczących pierwokupu. Sprawa ta o dużej doniosłości praktycznej, bezpośrednio wiążąca się z ochroną praw obywateli, jak dotychczas nie została autorytatywnie wyjaśniona w orzecznictwie sądowym, wobec czego można ją uznać za otwartą.

I

Przed podjęciem zasadniczego tematu należy pokrótce przypomnieć, jakie są przesłanki korzystania z prawa pierwokupu nieruchomości sprecyzowane w ustawie z 14 lipca 1961 r., a ponadto przytoczyć ważniejsze postanowienia aktów wykonawczych oraz tezę Sądu Najwyższego ustaloną przy sposobności rozpoznawania spraw związanych z pierwokupem.

¹ Autorami publikacji dotyczących zagadnienia pierwokupu są: J. Czerwiakowski: Gospodarka terenami, „Palestra” nr 10 z r. 1961; J. Litwin: Prawo pierwokupu, „Prawo i Życie” nr 23 z r. 1962; J. Goławska: Nabywanie nieruchomości na własność Państwa, PUG nr 3 z r. 1963; R. Czarniecki: Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce terenami (...), „Nowe Prawo” nr 11 z r. 1963; E. Szablowski: Prawo pierwokupu Skarbu Państwa, „Palestra” nr 5 z r. 1963; E. i J. Łętowscy: Wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego Państwu, PUG nr 10 z r. 1964.

1. Ustawowe przesłanki warunkujące korzystanie z pierwokupu są następujące:

- a) nieruchomości musi być położona w obrębie administracyjnym miasta lub osiedla (art. 1 ust. 1 pkt 1 oraz art. 30),
- b) nieruchomości musi stanowić własność niepaństwową (art. 30),
- c) prawo pierwokupu może być realizowane wyłącznie w wypadku sprzedaży nieruchomości (art. 30); w wypadkach darowizn, zamian lub zniesienia współwłasności nieruchomości, których współwłaścicielem jest Państwo, wchodzi w grę tzw. prawo wykupu (art. 36),
- d) nie można korzystać z prawa pierwokupu w razie (art. 33):
 - sprzedaży na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego,
 - sprzedaży gospodarstwa rolnego (ogrodniczego, sadowniczego, leśnego i rybnego), położonego na terenach przewidzianych do użytkowania rolniczego, gdy nabywca ma kwalifikacje do nabycia państwowych nieruchomości rolnych.

2. Na podstawie art. 35 ustawy z 14 lipca 1961 r. wydane zostały przez Radę Ministrów „Wytyczne”, które określają, w jakich warunkach prezydium rad narodowych powinny korzystać z prawa pierwokupu (uchwała nr 62 Rady Ministrów z dn. 16 lutego 1962 r., ogłoszona w Monitorze Polskim Nr 23, poz. 98). Ponadto Minister Gospodarki Komunalnej wydał w dniu 19 stycznia 1963 r. pismo okólne nr 4 w sprawie wykonywania prawa pierwokupu (Prawo lokalowe, Wyd. Prawn., wydanie z r. 1965, str. 651—656).

a) Wspomniane wytyczne, objęte uchwałą Rady Ministrów z 16.II.1962 r., polecają korzystać z prawa pierwokupu wówczas, gdy jest to niezbędne z punktu widzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie można nabyć nieruchomości w drodze administracyjnej (tj. przez wywłaszczenie lub przez przejęcie bez odszkodowania w trybie art. 23 ust. 1 ustawy z 14 lipca 1961 r.; dotyczy to nieruchomości położonych w tzw. obszarach urbanistycznych), albo gdyby nabyciem nieruchomości w innym trybie połączone było z niewspółmiernymi trudnościami i kosztami. Wytyczne określają również wypadki, w których prezydium rad narodowych nie powinny korzystać z prawa pierwokupu, a mianowicie:

- gdy nieruchomości obejmuje domek jednorodzinny, mały dom mieszkalny, budynki przeznaczone na warsztaty rzemieślnicze, małe pensjonaty w miejscowościach uzdrowiskowych i letniskowych oraz gospodarstwa ogrodnicze i sadownicze — pod warunkiem, że plany zagospodarowania przestrzennego przewidują ten rodzaj użytkowania terenu (§ 4 ust. 3 pkt 1—4),
- gdy spółdzielcze zrzeczenie budowy domków jednorodzinnych przenosi na poszczególnych członków własność domków wraz z działkami (§ 4 ust. 4),
- przy sprzedaży nieruchomości stanowiących własność byłych zakładów ubezpieczeniowych, prowadzonej w ramach ich likwidacji (§ 6).

b) Pismo okólne nr 4 Ministra Gospodarki Komunalnej z 19 stycznia 1963 r. rozwija wytyczne Rady Ministrów, ustala zasady jednolitego trybu postępowania przy wykonywaniu prawa pierwokupu (wskazując zarazem konieczność składania oświadczeń w formie aktu notarialnego), a nadto wyjaśnia, że nie należy występować do prezydiów wojewódzkich rad narodowych o wyrażenie zgody na niekorzystanie z prawa pierwokupu w wypadkach wymienionych w § 4, § 5 i § 6 wytycznych Rady Ministrów, „gdyż wobec wytycznych RM prezydium wojewódzkiej rady narodowej nie mogłoby (podkreślenie moje — L.M.) zająć innego stanowiska, podejmowanie więc uchwał w tych sprawach miałoby charakter czysto formalny (...)”.

c) Przy okazji należy tu przypomnieć orzeczenie Sądu Najwyższego, mianowicie postanowienie z dn. 10 lipca 1963 r. I CZ-92/63 (ogłoszone w PUG-u z r. 1964 nr 4, str. 105), które zajmuje się kwestią przeniesienia własności w trybie art. 73 § 2 prawa rzeczowego. Orzeczenie reprezentuje pogląd, że przepisy art. 39 i n. ustawy z 14. VII.1961 r. nie odnoszą się do takiego nabycia własności.

Teza tego orzeczenia będzie nadal aktualna pod rządem kodeksu cywilnego, którego art. 231 § 1 zawiera treść analogiczną co art. 73 § 2 prawa rzeczowego, przyznając samoistnemu posiadaczowi w dobrej wierze roszczenie o przeniesienie własności gruntu, na którym posiadacz ten wznosił budynki lub inne urządzenia przewyższające wartość działki. Wydaje się, że teza ta będzie miała również zastosowanie do sytuacji unormowanych w § 2 tegoż artykułu 231 k.c., a więc gdy właściciel gruntu, na którym wzniesiono budynki lub urządzenia, żąda nabycia go przez osobę dokonującą nakładów.

II

Ze względu na to, że przysługujące państwu prawo pierwokupu nieruchomości, stanowiąc środek realizacji ważnych zadań ogólnych, ingeruje w sposób istotny w chronione przez ustawodawstwa stosunki własnościowe jednostek, należy się zastanowić, jakie środki prawne ma do dyspozycji obywatel, aby być zabezpieczonym przed ewentualnym naruszeniem jego praw podmiotowych. Nie da się przecież uniknąć błędów w działalności poszczególnych rad narodowych i ich organów przy realizacji prawa pierwokupu, wobec czego musi istnieć skuteczna ochrona prawna, która by stanowiła gwarancję praworządności i zabezpieczała obywatela przed czynnościami niezgodnymi z prawem lub sprzecznymi z założeniami polityki Państwa.

Zeby te gwarancje były skuteczne, muszą one umożliwiać nie tylko uchylenie wadliwej czynności, ale również zniweczenie jej skutków.

Ponieważ prawo pierwokupu realizowane jest w drodze czynności prawnej przez jednostki administracji państwowej (można więc w nim wyodrębnić pierwiastki zarówno cywilnoprawne, jak i administracyjne), należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, w jakiej drodze: administracyjnej, sądowej czy też jednej i drugiej i przy tym niezależnie od siebie — może obywatel dochodzić swych praw oraz jakie skutki może spowodować decyzja poszczególnych organów?

Należy w tym miejscu przypomnieć, że powołana na wstępie uchwała Calej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 10 listopada 1962 r. poruszyła w swym uzasadnieniu tematykę uchwał prezydium rad narodowych w zakresie pierwokupu. Sąd Najwyższy wyraził m. in. pogląd, że akty administracji dzielą się na zewnętrzne, tj. takie, które wywołują bezpośrednie skutki w sferze chronionych prawnie interesów obywateli, oraz na akty wewnętrzne, które takich skutków nie wywołują. O ile od aktów zewnętrznych przysługują zainteresowanemu środki prawne przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych, o tyle brak tych środków, jeśli chodzi o akty wewnętrzne administracji. Jednym z takich wewnętrznych (niewłaściwych) aktów administracji jest właśnie uchwała prezydium rady narodowej w sprawie pierwokupu nieruchomości którą realizuje się wobec osób trzecich w drodze cywilnoprawnej, tj. przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego.

Aczkolwiek rozróżnienie to było potrzebne Sądowi Najwyższemu dla wykazania, że prawo pierwokupu realizuje się dopiero przez czynność prawa cywilnego, która jest jedynie następstwem podjętej przez prezydium uchwały (aktu wewnętrznego),

to jednak przy rozważaniach na temat ochrony praw obywateli zagadnienie elementu administracyjnego co do omawianej działalności rad narodowych wymaga dodatkowej analizy.

Jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy, od wydanych aktów wewnętrznych administracji nie przysługuje zainteresowanemu normalny środek prawny, taki jak odwołanie, zażalenie czy skarga o wznowienie postępowania. Z tego względu obywatel dotknięty uchwałą prezydium rady narodowej może ją kwestionować w trybie administracyjnym jedynie w drodze skarg i wniosków. Jeżeli organ nadzoru administracyjnego podzieli stanowisko skarżącego, może każdej chwili uchwałę prezydium zmienić lub uchylić (art. 135 k.p.a.). Może to zresztą uczynić — w drodze reasumpcji uchwały — także to prezydium rady narodowej, które ją podjęło.

W tych warunkach mogłoby się wydawać, iż — praktycznie biorąc — nic nie stoi na przeszkodzie temu, żeby w trybie administracyjnym sprostować ewentualny błąd prezydium rady narodowej zawarty w uchwale o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Niestety, nawet gdyby skarżący wyjednał pożądane uchylene uchwały, nie zmieni to w niczym skutków cywilnoprawnych wywołanych złożeniem oświadczenia notarialnego, zgodnie bowiem z art. 32 ust. 4 ustawy z 14 lipca 1961 r. własność nieruchomości przechodzi na Skarb Państwa z chwilą dojścia tego oświadczenia do wiadomości sprzedawcy i żadna władza administracyjna efektu tego nie jest w stanie zniweczyć. Należy przy tym dodać, że obywatel dowiaduje się o „wewnętrznej” uchwale prezydium rady narodowej już po złożeniu oświadczenia notarialnego.

Organy administracji nie mogą również w drodze umownej zwrócić nieruchomości b. właścicielowi (sprzedawcy), jeżeli uznają wadliwość decyzji o skorzystaniu z pierwokupu. Zbycie bowiem mienia nieruchomego należącego do Państwa może mieć miejsce jedynie w trybie ustawy z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. z 1957 r. Nr 31, poz. 132), przy czym należy dodać, że obecnie zamiast własności czasowej ustanawia się wieczyste użytkowanie gruntu.

Gdyby przejęcie nieruchomości przez Państwo nastąpiło przez wywłaszczenie, tj. w trybie administracyjnym (ustawa z 12 maja 1958 r., o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości — Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94), to wywłaszczony właściciel, otrzymujący identyczną sumę odszkodowania jak przy pierwokupie (patrz art. 37 ust. 2 w związku z art. 34 ustawy z 14 lipca 1961 r.), miałby przynajmniej szansę zwrotu tej nieruchomości w wypadku, gdyby się ona okazała niepotrzebna na te cele, dla których wywłaszczenie orzeczono (art. 34 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej). Ponieważ — jak to już wyjaśniono — nie ma takiej szansy przy nabyciu własności w drodze ustawowego pierwokupu z art. 30 ustawy lipcowej, trzeba sobie wobec tego wyraźnie powiedzieć, że sytuacja prawna sprzedawcy nieruchomości po zrealizowaniu prawa pierwokupu jest gorsza od sytuacji wywłaszczonego, któremu *notabene* przysługuje szereg normalnych środków prawnych w toku postępowania wywłaszczeniowego.

III

Ponieważ praworządność, obiektywizm i troska o zabezpieczenie praw wszystkich obywateli leży u podstaw naszego ustroju politycznego, wyrażając się m. in. w przepisach artykułu 4 ust. 1, 2 i 3 oraz artykułu 5 pkt 2 Konstytucji PRL, zasad zaś tych nie da się pogodzić z jakąkolwiek dowolnością czy brakiem skutecznej kontroli organów państwowych, przeto nasuwa się oczywisty wniosek, że

ochronę praw obywateli w interesującym nas zakresie muszą realizować sądy powszechne zgodnie z art. 48 Konstytucji PRL. Niezależnie od tego, skoro prawo pierwokupu stanowi czynność cywilnoprawną, brak zaś ustaw szczególnych wyłączających sprawy pierwokupu spod jurysdykcji sądowej (art. 2 § 3 k.p.c.), to forum sądowe stanowi jedyną drogę, na której obywatel powinien dochodzić swych praw.

Należy jedynie zbadać, w jakim zakresie ochrona ta może być skuteczna i jak daleko sięga kognicja sądów powszechnych w sprawy pierwokupu.

1. a) Generalnie rzecz biorąc, prawo pierwokupu jest uprawnieniem, które wynika z ustawy lub czynności prawnej (art. 596 k.c.). Jest ono wyrazem określonej woli uprawnionego, przywilejem, z którego może on, ale nie musi korzystać. Mogłoby się więc wydawać, że wola uprawnionego nie jest ograniczona żadnymi warunkami, a zobowiązany nie może domagać się zaniechania realizacji prawa pierwokupu.

Tak jednak nie jest. Nie należy bowiem zapominać, że każde prawo powinno być realizowane w PRL zgodnie ze społeczno-gospodarczym jego przeznaczeniem i w sposób odpowiadający zasadom współżycia społecznego. Korzystanie z pierwokupu w sposób sprzeczny z tymi założeniami nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony (art. 5 k.c.). Ponadto art. 4 k.c. nakazuje tłumaczyć przepisy prawa cywilnego zgodnie z zasadami i celami PRL, które określa przede wszystkim nasza Konstytucja, jak również ustawy i inne akty prawne wydane przez uprawnione organy.

Przy ocenie omawianego zagadnienia należy również brać pod uwagę, że istnieją przepisy art. 131 i art. 139 w związku z art. 133 k.c., dotyczące szczególnej ochrony niektórych form własności.

b) Zacieśniając problem do ustawowego prawa pierwokupu, które przysługuje Państwu na podstawie art. 30 i nast. ustawy z dnia 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, należy stwierdzić, że uprawnienia rad narodowych w zakresie pierwokupu podlegają takim samym ograniczeniom i regułom interpretacyjnym jak wszelkie inne prawa cywilne.

Ponadto na uprawnionym prezydium rady narodowej ciąży szczególnie obowiązek realizowania polityki Państwa wynikający z art. 67 i 68 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 25.I.1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1963 r. Nr 29, poz. 173), wobec czego korzystanie z prawa pierwokupu powinno być wykonywane z zachowaniem ścisłych ram ustalonych przez wytyczne Rady Ministrów z dnia 16.II.1962 r. (Mon. Pol. Nr 23, poz. 98), które konkretyzują cele i zasady polityki Państwa w tym zakresie.²

Wytyczne Rady Ministrów określają zarówno granice swobodnego uznania prezydium rady narodowej (§ 3 ust. 1—3), jak i podmioty szczególnej ochrony Państwa, zdeterminowane w sposób negatywny, tj. w formie zakazów korzystania z pierwokupu (prezydium nie powinno korzystać z pierwokupu wobec (...),

² Zakaz korzystania z pierwokupu wobec nieruchomości obejmujących: domek jednorodzinny, mały domek mieszkalny, pensjonat, warsztat rzemieślniczy lub gospodarstwo sadownicze czy ogrodnicze zgodny jest z zasadami polityki Państwa wyrażonymi w szeregu innych aktów prawnych, jak np.: 1) w ustawie z dnia 28.V.1957 r. o wyłączeniu spod publ. gospodarki lokalami... (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228); 2) w uchwale nr 81 Rady Ministrów z dnia 15.III.1957 r. w sprawie pomocy Państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności (Mon. Pol. Nr 22, poz. 157); w artykule 23 ust. 2 ustawy z dnia 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (który dotyczy tzw. obszarów urbanizacyjnych i wyłącza od urbanizacji domki jednorodzinne, pensjonaty itd.); 3) w uchwale nr 11 Rady Ministrów z 27.I.1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m. st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (Mon. Pol. Nr 6, poz. 18).

przekroczenie zatem tych granic, a przede wszystkim zakazów zawartych w § 4—5—6 wytycznych, może być uznane za nadużycie prawa i za nie podlegające ochronie.³

Wyrażony wyżej pogląd o szczególnej roli zakazów korzystania z pierwokupu wobec określonych nieruchomości został zaakceptowany w cytowanym piśmie okólnym nr 4 Ministra Gospodarki Komunalnej z dn. 19.I.1963 r., które wręcz stwierdza, że w wypadkach wymienionych w § 4, 5 i 6 uchwały nr 62 Rady Ministrów prezydium wojewódzkich rad narodowych nie mogłyby zająć innego stanowiska a ich uchwały były jedynie formalnością.⁴

2. Nie budzi wątpliwości, że sądom powszechnym przysługuje prawo badania, czy czynność prawna jest zgodna z ustawą lub z zasadami współżycia społecznego oraz czy wykonywanie prawa odpowiada społeczno-gospodarczemu jego przeznaczeniu, a skoro żaden szczególny akt prawny nie wyłączył spraw pierwokupu spod kognicji sądowej, to dotyczy to również wszelkich sporów związanych z wykonywaniem tego prawa przez prezydium rad narodowych. Kwestionowanie czynności prezydiów rad narodowych może mieć miejsce zarówno w akcji zaczepnej, tj. w pozwach o ustalenie nieważności takiej czynności, jak i w akcji obronnej, np. w rewizji od wpisu własności Skarbu Państwa czy w zarzutach podniesionych przez pozwanego na skutek powództwa windykacyjnego Skarbu Państwa o wyłączenie nieruchomości (art. 222 k.c.).

Moim zdaniem, zarzuty nieważności (art. 58 § 1 k.c.) można opierać zarówno na naruszeniu przepisów samej ustawy z 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami (...) lub innych ustaw szczególnych oraz na wadach oświadczenia woli⁵, jak i na naruszeniu zakazów sprecyzowanych w § 4—6 wytycznych zawartych w uchwale nr 62 Rady Ministrów z dnia 16.II.1962 r.

O ile kognicja sądów powszechnych w sprawach wymienionych pod a) nie budzi wątpliwości (patrz niżej artykuły R. Czarneckiego oraz E. i J. Łętowskich), o tyle zakres rozpoznania sporów przy zarzucie naruszenia wytycznych Rady Ministrów jest problemem bardzo spornym i wymaga dodatkowego omówienia.

3. Ryszard Czarnecki w artykule pt.: Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁶ wyraża pogląd, że „sprzedawca może podnosić przed sądem jedynie zarzuty co do niezgodności z ustawą dokonanej przez prezydium czynności, nie jest on jednak uprawniony do powoływania się na na-

³ Niezależnie od zarzutu nadużycia prawa podmiotowego czynność prezydium rady narodowej pozostająca w sprzeczności z uchwałą nr 62 Rady Ministrów (§ 4, 5 i 6) powinna być uznana za nieważną zgodnie bowiem z art. 58 § 1 k.c. nieważna jest czynność prawna, która sprzeciwia się ustawie, przez ustawę zaś kodeks cywilny rozumie każdy obowiązujący akt prawny (art. XVI przep. wpraw. k.c.). Nieważność czynności prawnej niweczy skutek prawny oświadczenia notarialnego o skorzystaniu z prawa pierwokupu, niweczy zatem przeniesienie własności nieruchomości na Skarb Państwa (art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach).

⁴ Moim zdaniem uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 16.II.1962 r. zawierająca wytyczne co do korzystania z prawa pierwokupu, stanowiąc akt wykonawczy do ustawy z 14.VII.1961 r. wydany z wyraźnego jej upoważnienia (art. 35), powinna być traktowana jako źródło określonych podmiotowych praw obywateli niezależnie od roli, jaką spełnia w ramach prawa administracyjnego (dyrektywy dla podległych Radzie Ministrów prezydiów rad narodowych). Przyjęcie koncepcji wyrażanej przez niektórych autorów, że wytyczne nie mają rangi obowiązującego aktu prawnego, wydaje mi się nieuzasadnione, m. in. ze względu na fakt publikacji w dzienniku urzędowym, jakim jest Monitor Polski.

⁵ Jeśli chodzi o nieważność w świetle samej ustawy, dotyczyć to będzie w szczególności takich sytuacji, jak: objęcie pierwokupem nieruchomości położonych poza granicami miasta czy osiedla (art. 1 ust. 1), złożenie oświadczenia w formie notarialnej po upływie 3-miesięcznego terminu (art. 32), naruszenie zakazów płynących z art. 33 ustawy (sprzedaż gos-

ruszenie wytycznych Rady Ministrów z 16.II.1962 r.", gdyż — zdaniem autora — „wytyczne te nie są ustawą i nie rodzą praw podmiotowych dla stron”. Czarnecki stwierdza przy tym, że nawet uchylenie uchwały prezydium rady narodowej w drodze administracyjnej nie zmienia faktu, iż tymczasem „własność nieruchomości przeszła na Skarb Państwa”.

W innym znów miejscu autor ten wyraża pogląd następujący: „Z kolei zasada, że wyzbycie się przez Państwo własności nieruchomości może skutecznie nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych przepisami szczególnymi i przy zachowaniu warunków ustawowo określonych — przemawia przeciwko stanowisku, by w wypadku uchylenia uchwały prezydium bądź mogła być zawarta umowa w przedmiocie przeniesienia własności nieruchomości na sprzedawcę, bądź mogło nastąpić przywrócenie stanu własności w drodze wytoczenia powództwa o ukształtowanie prawa”.

Czarnecki, stwierdziwszy brak skutków cywilnych uchylenia uchwały prezydium w trybie administracyjnym i odmawiając sądom prawa rozpatrywania zarzutów naruszenia wytycznych, nie daje żadnej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób pokrzywdzony obywatel może skutecznie bronić swoich praw.

W konsekwencji autor milcząco godzi się na sytuację, w której określona działalność prezydiów rad narodowych pozbawiona jest skutecznej kontroli, czego ze względów zasadniczych akceptować nie można. Skoro bowiem ustawodawca uznał za celowe, aby niektóre zadania gospodarki terenami realizować w formie cywilnej, to tym samym oddał ten wycinek pod kontrolę sądów powszechnych, jako organów upoważnionych do rozstrzygania sporów cywilnych. Gdyby wolą ustawodawcy było przekazanie tych spraw — mimo ich cywilnego charakteru — w gestię innych organów, zamieściłby stosowną klauzulę w ustawie z dn. 14.VII.1961 r. Brak takiego zastrzeżenia upoważnia — moim zdaniem — sądy powszechne do rozpatrywania wszelkich zarzutów przeciwko czynności prezydium, a sugerowane przez autora ograniczenie byłoby nie do pogodzenia z zasadą równości stron w procesie.

Wydaje mi się również, że sądy powinny z urzędu brać pod uwagę, iż rady narodowe z mocy art. 67 i 68 ustawy z 25.I.1958 r. mają przestrzegać prawa i zasadniczych założeń polityki państwowej, naruszenie zaś wytycznych Rady Ministrów realizujących tę politykę nie może być bez znaczenia dla wyników sporu (art. 233 § 1 k.p.c.). W szczególności chodzi mi o konkretne zakazy korzystania z pierwokupu zawarte w § 4 — 6 uchwały nr 62 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r., które ograniczają swobodę wyboru ze strony uprawnionych prezydiów. Pogląd taki potwierdza w całej rozciągłości pismo okólne nr 4 Ministra Gospodarki Komunalnej z 19 stycznia 1963 r., cytowane na wstępie.

Wypada w końcu zauważyć, że Czarnecki uzasadnia swój pogląd o niedopuszczalności zarzutu naruszenia wytycznych twierdzeniem, iż „uchwała z 16.II.1962 r. nie jest ustawą”, zapominając jednak, że art. XI przep. wpraw. p.o.p.c. (obecnie art. XVI przep. wpraw. k.c.) rozumie przez ustawę każdy obowiązujący akt

podarstwa rolnego itp. na rzecz osób posiadających odpowiednie kwalifikacje). Podobny pogląd wyrażają Ewa i Janusz Łętowscy w omawianym dalej artykule.

Zarzut nieważności może być też uzasadniony przepisami ustawy o radach narodowych oraz przepisami innych aktów prawnych określających sposób działania i organizację wewnętrzną prezydiów rad narodowych (art. 38 k.c.). Ponadto należy zwrócić uwagę na zarzuty: przekroczenia granic umocowania (art. 103 lub 104 k.c.), braku należytej formy pełnomocnictwa (art. 99 § 1 k.k.) naruszenia przepisów o notariacie oraz wad oświadczenia woli określonych w art. art. 82 — 86 k.c.

⁶ „Nowe Prawo” nr 9 z 1963 r.

prawny. Należy przy tym podkreślić, że uchwała ta została wydana na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej (art. 35, który określił też nazwę „wytyczne”), a fakt publikacji w Monitorze Polskim wyraża intencję powszechnego jej stosowania, akcentując w ten sposób rangę przepisu i jego znaczenie dla ogółu obywateli.

W tych okolicznościach czynność prezydium pozostająca w kolizji z wytycznymi może być uznana za nieważną zgodnie z art. 58 § 1 k.c. w związku z art. XVI przep. wpr. k.c. (dawniej art. 41 p.o.p.c. w związku z art. XI przep. wpr. p.o.p.c.). Nie należy też zapominać, że wytyczne stanowią reguły stosowania prawa pierwokupu, zakreślają tym samym granice społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa, a ich przekroczenie nie może być uznane za wykonywanie prawa (art. 5 k.c.).

4. Inni autorzy, mianowicie Ewa i Janusz Łętowscy, w artykule pt.: Wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego Państwu[†] reprezentują stanowisko zbliżone do Czarneckiego, uzasadniają jednak swój pogląd twierdzeniem, jakoby wytyczne Rady Ministrów miały charakter „instrukcyjny, ułatwiający prezydium rady powzięcie odpowiedniej decyzji”, oraz tym, że „charakter prawny wytycznych jest w nauce prawa dość wątpliwy i nie jest rzeczą pewną, czy można uznać je za prawo przedmiotowe”.

Autorzy rozpatrują sprawę procesu sądowego pod kątem widzenia ewentualnego zarzutu nadużycia prawa, przy czym dochodzą do wniosku, że zarzut ten nie może stanowić podstawy powództwa przeciwko prezydium rady narodowej, gdyż art. 5 k.c. (dawniej art. 3 p.o.p.c.) jest środkiem obrony w procesie, ale nie można go traktować jako samodzielnej podstawy roszczenia.

Omawiani autorzy — czyniąc słuszną uwagę co do charakteru przepisów art. 5 k.c. — zapominają jednak, że uprawniony może się nim posłużyć w procesie windykacyjnym wytoczonym przez Skarb Państwa o wydanie nieruchomości nabytej w drodze pierwokupu, bądź w rewizji od nakazania wpisu własności Skarbu Państwa, w którym to postępowaniu sprzedawca nie jest stroną atakującą (nie wszczyna postępowania sprzedawca, lecz Skarb Państwa, składając wraz z oświadczeniem o skorzystaniu z prawa pierwokupu wnioski o wpis własności).

Fonadto, jak już podnosiłem, sprzedawca może powoływać się na nieważność i domagać się odpowiedniego orzeczenia sądowego, przytaczając na uzasadnienie swego stanowiska przepisy art. 58 § 1 w związku z art. XVI przep. wpr. k.c. Można też reprezentować pogląd, że wytyczne w części obejmującej zakazy (§ 4—6) mogą być traktowane jako wyraz określonych zasad współżycia społecznego, a — jak wiadomo — przekroczenie tych zasad powoduje nieważność czynności prawnej z mocy art. 58 § 2 k.c.

Twierdzenie o instrukcyjnym charakterze wytycznych nie zmienia w niczym faktu, że nadano im szatę uchwały Rady Ministrów, która jest jedną z form aktów wykonawczych Rządu (art. 32 pkt 8 Konstytucji), oraz faktu publikacji w dzienniku urzędowym PRL (Monitorze Polskim), co nadaje takiej „Instrukcji” charakter szczególny, wyposażając ją w cechy prawa przedmiotowego. Należy przy tym zauważyć, że art. XVI przep. wpr. k.c. nie czyni dystynkcji między przepisami prawa, zastrzegając jedynie, żeby były one obowiązujące, czego omawianej uchwały odmówić nie można.

Wymienieni autorzy twierdzą dalej, że konsekwencją rozpatrywania sporu o naruszenie wytycznych przez sądy powszechne byłoby poddanie kontroli sądów ca-

[†] PUG nr 10 z 1964 r.

łokształtu polityki gospodarki terenami danej rady narodowej, gdyż sąd musiałby rozstrzygać, czy wykonanie pierwokupu było celowe, a to sprzeciwia się zasadom podziału kompetencji.

W związku z tym należy podkreślić, że skoro realizacja prawa pierwokupu dokonywana jest w sposób cywilnoprawny (brak jest decyzji administracyjnej i postępowania administracyjnego sensu stricto, jak to ma miejsce np. przy wieczystym użytkowaniu, które finalizuje się również w drodze cywilnej), to nie można mówić o swobodnej ocenie „organu administracji”, lecz jedynie o realizacji uprawnienia przez podmiot prawa cywilnego, a okoliczność, że tym uprawnionym podmiotem jest strona będąca jednocześnie organem administracyjnym, faktu tego nie umniejsza. Skoro zaś — idąc dalej — podmiot prawa cywilnego wykonuje swoje prawa, to sąd powszechny jest władny oceniać tę czynność w płaszczyźnie art. 5 i art. 4 k.c., posiłkując się przy tym dodatkowymi wskazówkami, które czerpie z wytycznych Rządu.

Oceniając zarzut naruszenia wytycznych, sąd powszechny będzie miał do czynienia z dwiema grupami tych wytycznych:

- a) zakazującymi korzystać z pierwokupu; są one sprecyzowane bardzo ściśle i wymieniają taksatywnie nieruchomości uprzywilejowane (§ 4—5—6). Nie wydaje się, aby w drodze postępowania dowodowego np. za pomocą oględzin nie można było ustalić, czy nieruchomość zawiera domek lub gospodarstwo ogrodnicze, oraz aby przez subsumcję stanu faktycznego pod określony przepis wytycznych nie można było wydać konkretnego orzeczenia bez wnikania w sedno polityki prezydium rady narodowej;
- b) ograniczającymi w pozostałych sprawach swobodę działania rad narodowych jedynie ramową wskazówką, żeby nieruchomość była niezbędna dla celów urbanistycznych. W tej sytuacji przeprowadzenie dowodu, że prezydium rady narodowej nadużyło swoich uprawnień będzie dla sprzedawcy bardzo trudne (a więc odmiennie niż przy zarzucie przekroczenia zakazów korzystania z pierwokupu, o czym była mowa wyżej). Nie należy bowiem zapominać, że na sprzedawcy ciążyć będzie obowiązek wykazania, na czym to nadużycie polega, i przedstawienie przekonujących dowodów (art. 6 k.c.). Praktycznie biorąc — uwzględnienie zarzutu nadużycia prawa lub nieważności z art. 53 § 2 k.c. będzie miało miejsce w wyjątkowo jaskrawych wypadkach. Należy zauważyć, że nie leży w interesie Państwa, aby sytuacje takie były tolerowane, wyłowienie więc takich wypadków w drodze orzecznictwa sądowego będzie miało pozytywne znaczenie.

Jak z tego widać, obawy co do przekroczenia kompetencji i ingerowania w sferę zastrzeżoną dla organów administracyjnych nie mogą być uznane za uzasadnione, a rozpatrywanie sporów w zakresie pierwokupu nie tylko nie utrudni pracy, lecz przeciwnie, będzie mobilizować rady narodowe do skrupulatnego przestrzegania wytycznych Rady Ministrów, a tym samym zasad polityki Państwa.