

Lesław Myczkowski

Czy rzeczywiście wykonywanie ustawowego prawa pierwokupu usuwa się spod kontroli sądowej?

Palestra 13/8(140), 89-92

1969

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.

Państwa przysługuje prawo pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości obejmującej m.in. dom jednorodzinny. Uczynienie zaś przez Skarb Państwa użytku z przysługującego mu prawa pierwokupu zgodnie z przepisami ustawy *sensu stricto*, tj. ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., nie może być uznane za sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego.¹¹

W konsekwencji sąd nie może dojść do wniosku, że na podstawie postanowień uchwały z dnia 16 lutego 1962 r. Skarbowi Państwa nie przysługuje prawo pierwokupu. Nie jest on zatem powołany do oceny, czy prezydium rady narodowej skorzystało z prawa pierwokupu zgodnie z postanowieniami tej uchwały. Sąd może tylko ocenić, czy prezydium rady narodowej skorzystało z prawa pierwokupu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. oraz z przepisami innych ustaw. Stanowisko, jakoby sąd nie był powołany do tej oceny nawet na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1961 r.¹², nie jest niczym uzasadnione.¹³

2.

LESŁAW MYCZKOWSKI

Czy rzeczywiście wykonywanie ustawowego prawa pierwokupu usuwa się spod kontroli sądowej?

Odpowiadając przecząco na powyższe pytanie, Ryszard Czarnecki motywuje swoje stanowisko w sposób następujący:

- w zakresie stosunków cywilnoprawnych między Skarbem Państwa a osobą fizyczną przepisem prawa w rozumieniu kodeksu cywilnego może być tylko ustawa *sensu stricto* (lub dekret) oraz rozporządzenie wykonawcze;
- prawo podmiotowe osoby fizycznej wynikać może jedynie ze zdarzeń prawnych, z którymi ustawa *sensu stricto* łączy ich powstanie;
- sądy podlegają tylko ustawie, a więc powołane są do kontroli aktów niższego rzędu pod kątem widzenia ich zgodności z ustawą, z czego wyprowadza ostateczny wniosek, że sąd przy ocenie prawa podmiotowego osoby fizycznej może się oprzeć wyłącznie na ustawie.

Odnosząc powyższe rozumowanie do ustawy z dnia 14.VII. 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, R. Czarnecki dowodzi, że tylko przepisy tej ustawy mogą stanowić podstawę do sądowej oceny praw podmiotowych osób fizycznych oraz do oceny, czy prezydium rady narodowej prawidłowo skorzystało z prawa pierwokupu. Autor dodaje przy tym, że czynienie przez Skarb Państwa

¹¹ Odmienne L. Myczkowski: Prawo pierwokupu a ochrona praw obywateli, „Pałestra” 1965, nr 7—8, s. 66, s. 68.

¹² Tak uchwała SN z dnia 25 listopada 1966 r. III CZP 96/66, OSNCP 1967, poz. 81 oraz OSPiKA 1967, poz. 191.

¹³ Por. np. S. Mizer: Prawo pierwokupu na rzecz państwa, PiP 1966, nr 7—8, s. 86.

użytku z przysługującego mu prawa pierwokupu nie może być uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa.

Twierdzenie R. Czarneckiego, jakoby tylko ustawa mogła określać prawa podmiotowe osób fizycznych wobec Skarbu Państwa, należy uznać za niesłuszne w sytuacji, gdy przepis niższego rzędu rozszerza zakres tych praw. Jak wiadomo, szereg znanych nam cywilnych uprawnień obywateli wywodzi się z aktów znacznie niższego rzędu niż ustawa. Przykładowo wskazać tu można na charakter niektórych pism okólnych premiera, które w orzecznictwie uznano za źródło praw podmiotowych określonych osób. Jak stwierdza bowiem orzeczenie SN z dn. 29.VIII.1952 r. nr C. 737/52 (OSN z 1954 r. nr 1, poz. 3), pismo okólne Prezesa RM nr 102 z dn. 15.V.1952 r. w sprawie zasad postępowania (...) w przypadku tymczasowego aresztowania pracownika (Mon. Pol. Nr A-44, poz. 634) stwarza dla pracowników pismem tym objętych prawo podmiotowe do przewidzianych w nim świadczeń (źródło zobowiązań Skarbu Państwa wobec pracowników).¹

Podobny charakter przypisać należy niektórym postanowieniom układów zbiorowych pracy, jeżeli przyznają one pracownikom więcej uprawnień niż ustawa.²

Rozumowanie R. Czarneckiego będzie zatem słuszne jedynie w sytuacji przeciwniej, to jest wówczas, gdy akt prawny niższego rzędu uszczupla prawa obywateli płynące z ustawy: w wypadku takim decydujące znaczenie dla sądu mieć będzie wyłącznie przepis ustawy. Oczywiściego przykładu takiej właśnie oceny sądu dostarcza nam np. orzeczenie SN z dnia 17.IV.1967 r. nr I PR 152/67 (OSNCP z 1968 r. nr 4, poz. 65) wskazujące, że treść § 9 rozporządzenia Min. Pracy i Op. Społ. z dnia 28.II.1953 r. jest sprzeczna z art. 3 ust. 1 ustawy o urlopach.³

Podobny pogląd wypowiada S. Rozmaryn w artykule pt.: O rozporządzeniach i uchwałach Rządu (PiP z 1953 r. nr 10, s. 444). Stwierdza on mianowicie, że „obywatele nie mogą być wprawdzie obciążani obowiązkami, ale mogą nabywać prawa, których odpowiednikami są obowiązki podmiotów uspołecznionych”.

Niezależnie od tego uprawniony podmiot obrotu cywilnego może przecież dobrowolnie nałożyć sobie pewne ograniczenia w stosunku do uprawnień, jakie mu przysługują z ustawy. Jeżeli ograniczenia takie zostaną nałożone np. w regulaminie podanym do publicznej wiadomości, to nikt chyba nie będzie twierdził, że w razie sporu uprawniony nie będzie mógł podnosić skutecznie tej okoliczności.

Skoro więc „wytyczne” Rady Ministrów, ograniczając swobodę prezydiów rad narodowych przy wykonywaniu pierwokupu, wydane zostały przez najwyższy organ administracji państwowej w ramach przysługujących temu organowi uprawnień ogólnych i szczególnych⁴ — a przez promulgację w Monitorze Pol-

¹ Patrz też: orzeczenie SN z 27.X.1956 r. 1 CR 248/56 (OSN z 1958 r. nr 3, poz. 66).

² Patrz np.: orzeczenie SN z dnia 11.III.1953 r. II C 252/52 (OSN z 1954 r. nr 2, poz. 37).

³ Patrz również: orzeczenie SN z dn. 27.VI.1957 r. 3 CR 702/56 (OSN z 1958 r. nr III, poz. 79).

⁴ Rada Ministrów — zgodnie z art. 30 ust. 1 Konstytucji PRL — jest najwyższym organem zarządu mienia ogólnonarodowego i z tej racji władna jest określać, w jakich sytuacjach Skarb Państwa może bądź powinien rezygnować z wykonywania określonych praw cywilnych, wydane zaś przez nią decyzje wiążące muszą niższe organy państwowe z racji hierarchicznego podporządkowania. Podporządkowanie takie, jeśli chodzi o prezydium rad narodowych, wynika zarówno z Konstytucji (art. 32 pkt 11) jak i z art. 55 ust. 3 ustawy z dn. 26.I.1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1968 r. Nr 29, poz. 172). Ponadto ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wyraźnie upoważnia RM do wydania wytycznych co do zakresu korzystania z prawa pierwokupu przez prezydium rad narodowych, stanowiąc szczególną podstawę związania instrukcją osoby uprawnionej do pierwokupu.

skim wyrażono niewątpliwy zamiar podania ich do wiadomości ogółu obywateli — to trudno doprawdy doszukać się przyczyn, dla których sądy miałyby ignorować istnienie tych ograniczeń przy rozpatrywaniu sporów na tle pierwokupu.

Z kolei wypada rozważyć, czy Skarb Państwa przy wykonywaniu pierwokupu może popaść w ewentualną kolizję z zasadami współżycia społecznego lub ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa, a ponadto jaki jest charakter „wytucznych” Rady Ministrów z dnia 16.II.1962 r.

Co do kwestii pierwszej, to skoro kodeks cywilny nie czyni rozróżnienia między osobami fizycznymi a jednostkami uspołecznionymi w przepisach akcentujących rolę i znaczenie norm współżycia społecznego (art. 5, art. 56, art. 58 § 2 i in.), to wydaje się rzeczą oczywistą, że naruszenie zasad współżycia może nastąpić zarówno ze strony osób fizycznych, jak i osób prawnych, przy czym konsekwencje płynące z art. 5 i art. 58 § 2 k.c. będą dotyczyć wszystkich osób bez wyjątku. Z orzecznictwa SN wynika, że niejednokrotnie nadużycie prawa podmiotowego występuje po stronie podmiotów uspołecznionych, zwłaszcza w zakresie stosunków prawa pracy. Przykładowo wypada tu wskazać takie orzeczenie, jak z dnia 23.I.1963 r. nr I PR 72/63 (OSNCP z 1964 r. nr 1, poz. 17) lub z dn. 23.III.1967 r. nr III PRN. 2/67 („Praca i Zab. Społ.” z 1968 r. nr 6, str. 52).

Co się zaś tyczy kwestii drugiej, to bez względu na to, jaki charakter prawny przypisywać będziemy wytuczny Rady Ministrów z 16.II.1962 r., stanowią one bez wątplenia granicę, w jakich Skarb Państwa powinien korzystać z prawa pierwokupu; w szczególności z § 4 i 5 tych wytucznych płynie dla organów państwowych zakaz korzystania z pierwokupu w stosunku do określonych nieruchomości.

Podstawę tych ograniczeń stanowią określone cele społeczno-gospodarcze, takie jak: popieranie budownictwa domków jednorodzinnych, uruchamianie małych pensjonatów w miejscowościach uzdrowiskowych, rozwój rzemiosła. Rola powyższych ograniczeń będzie zatem polegać m.in. na tym, by zapobiegać wydawaniu aktów społecznie nie pożądanym oraz by koordynować poczynania organów władzy terenowej. Jeśli się zważy przy tym, że Państwo szeregiem wydanych przez siebie norm prawnych daje wyraz poparciu dla określonych kategorii własności indywidualnej, a z kolei w art. 132 § 2 oraz w art. 139 k.c. uznaje się domek jednorodzinny za przedmiot własności osobistej pozostającej pod szczególną ochroną prawa — to godziłoby chyba w zasady współżycia społecznego, gdyby przy realizacji prawa pierwokupu polityka ta mogła doznać uszczuplenia, wywołując rozgoryczenie obywateli i podważając ich zaufanie.⁵

W końcu nie bez znaczenia dla dyskutowanego problemu kontroli sądowej powinna być także i ta okoliczność, że gdyby podzielić wnioski R. Czarneckiego i uznać, że oświadczenie woli prezydium rady narodowej nie może być kontrolowane przez sąd pod kątem zgodności z wytuczny Rady Ministrów, to nie byłoby w ogóle możliwe zarządzenie skutkom skorzystania z pierwokupu, nawet gdyby nadrzędne organy administracji uznały je za oczywiście bezzasadne w ramach nadzoru hierarchicznego. Skoro bowiem doręczenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przenosi własność na Skarb Państwa (art. XX lit. d przep.

⁵ Nie zakładając istnienia ziej woli po stronie poszczególnych prezydiów rad narodowych, ale licząc się ze zwykłym tylko niedbalstwem personelu wykonawczego — nie sposób przecież wykluczyć możliwości, że prawo pierwokupu mogłoby być realizowane w sposób nie przemyślany i bez oglądania się na płynącą z innych aktów prawnych ochronę obywateli. Należało więc zakreślić prezydiom ramy, których nie powinny one przekraczać.

wprow. k.c.), a Skarb Państwa może nieruchomości oddawać osobom fizycznym jedynie w wieczyste użytkowanie — to żadna decyzja administracyjna nie byłaby w stanie zniwelować skutków takiego przejścia własności. Przyznaje to zresztą sam R. Czarnecki w artykule pt.: Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce terenami w miastach i osiedlach („Nowe Prawo” z 1963 r. z. 9).

Rozważając sprawę we wskazanych wyżej aspektach, trudno w tych warunkach zgodzić się z konkluzją R. Czarneckiego, że skorzystanie z prawa pierwokupu przez prezydium rady narodowej usuwa się spod oceny sądowej. Wypada tu wyrazić nadzieję, że Sąd Najwyższy w najbliższych orzeczeniach odstąpi od stanowiska zajętego w orzeczeniu z dnia 30.XII.1966 r. nr I CR 417/64 (PUG z 1966 r nr 1, s. 30).

PYTANIA I ODPOWIEDZI PRAWNE

1

PYTANIE:

Jakie wynagrodzenie powinien pobrać radca prawny, wykonujący doraźną usługę prawną na rzecz innego zakładu pracy, za sporządzenie odpowiedzi na pozew w procesie cywilnym lub odpowiedzi na wniosek w postępowaniu arbitrażowym, ale bez jednoczesnego udziału w samym postępowaniu bądź ze względu na brak terminu rozprawy w okresie doraźnego zastępstwa, bądź też z powodu rozstrzygnięcia sprawy bez wzywiania stron w postępowaniu arbitrażowym?

ODPOWIEDŹ:

Stosownie do § 7 pkt 1 uchwały nr 400 Rady Ministrów z dnia 10.XII.1963 r. (Mon. Pol. Nr 94, poz. 438) radcy prawnemu wykonującemu doraźną usługę prawną na rzecz innego zakładu pracy przysługuje wynagrodzenie w wysokości 50% wynagrodzenia należnego adwokatowi za wykonanie poszczególnych czynności zawodowych. Jak to wyjaśniło Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej w piśmie z dnia 18.XI.1968 r. (Biul. Inf. Rady Adwokackiej w Warszawie nr 1/69, poz. 3), po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21.XII.1967 r. w sprawie opłat za czynności zespołów adwokackich (Dz.U. Nr 48, poz. 232) przy określaniu wysokości wynagrodzenia radcy prawnego za doraźną usługę prawną należy stosować 50% opłat przewidzianych w tym rozporządzeniu za czynności zespołów adwokackich.

Jak wynika z uzasadnienia pytania, zleceniodawca zajął stanowisko, że wynagrodzenie za sporządzenie odpowiedzi na pozew lub na wniosek arbitrażowy