

Krystyna Borkowska

ZNACZENIE NOTARIALNEJ FORMY UMOWY W ZAKRESIE OBROTU GRUNTAMI ROLNYMI

Wzrost roli organów administracyjnych w zakresie obrotu gruntami rolnymi skłania do zastanowienia się nad zagadnieniem celowości utrzymywania w dalszym ciągu formy aktu notarialnego dla umów, których przedmiotem jest przeniesienie własności gruntu rolnego¹.

Z faktu, iż w tej samej sferze spraw działają dwa różne organy, wynikają nie tylko utrudnienia dla stron zawierających umowy, ale mogą powstać także komplikacje związane z realizacją założeń polityki rolnej w zakresie racjonalnego korzystania z tych gruntów. Pozostawianie notariatowi możliwości działania w dziedzinie obrotu gruntami rolnymi wymagać będzie ciągłego „sterowania” tym organem przez Państwo. Skoro zmiana regulacji prawnej na omawianym odcinku idzie w kierunku zwiększania uprawnień organów administracyjnych, nie uzasadniona jest sytuacja, w której organy te pozbawione są kontroli tak ważnego etapu, jakim jest zawarcie umowy i związane z nią skutki prawne.

Można wprawdzie twierdzić, iż nie ma podstaw do obawy, by notariat utrudnił realizację założeń politycznych, ponieważ jak wskazuje doświadczenie, można sterować jego działaniem.

Należy jednakże zauważyć, że taki stan rzeczy nie może być uznany za prawidłowy. Może on ponadto prowadzić do zjawisk ujemnych, czego przykładem była sytuacja powstała w 1948 r. Wydanie pisma okólnego w przedmiocie ograniczenia obrotu gruntami rolnymi² doprowadziło w

¹ W literaturze wskazuje się, iż „[...] obrót nie jest pojęciem prawnym, lecz ekonomicznym, obejmującym rozmaite przypadki wymiany wartości gospodarczych. Przedmiotem wymiany mogą być, znajdujące wyraz w prawie nie tylko rzeczy, jako przedmioty materialne — a ściślej prawa rzeczowe, ale również inne dobra” — por. J. S. Piątkowski; *Problematyka prawna obrotu gruntami chłopskimi*, Warszawa 1961, s. 11. W artykule tym przez obrót gruntami rolnymi rozumieć będziemy tylko nabywanie prawa na podstawie przeniesienia/własności.

² Pismo okólnie ministra sprawiedliwości z dnia 20 października 1948 r. w spra-

praktyce do pomijania formy aktu notarialnego i zawierania umów nieformalnych.

Zasadność utrzymywania formy aktu notarialnego nie może być argumentowana faktem przywiązania społeczeństwa do tej formy, tradycjami w tym względzie. Element ten nie powinien być przeceniany, zwłaszcza, że praktyka wykazała zmniejszanie się wśród rolników znaczenia tej formy. Przyszłościowo rzecz ujmując, można stwierdzić, że element ten coraz bardziej będzie tracił na znaczeniu. W związku z ciągłym zmniejszaniem się ludności rolniczej (prognozy demograficzne przewidują, że do roku 1990 zatrudnienie w rolnictwie w porównaniu ze stanem z lat 1971—1973 ulegnie zmniejszeniu w granicach 2,5—3 miliony osób³), coraz węższy będzie krąg osób, dla których ten motyw psychologiczny może być ważny. W rolnictwie pozostawać będą ludzie młodzi, gdyż tylko tacy będą mogli sprostać wymaganiom stawianym przed tym działem produkcji. Dla tych rolników forma notarialna umów, w wyniku których będą nabywać nowe grunty, nie będzie tak istotna. Poza tym gospodarstwo rolne będzie dla nich nie tylko warsztatem pracy i zabezpieczeniem na starość, ale swego rodzaju rolniczą jednostką wytwórczą nastawioną na produkcję towarową. Inny więc będzie sposób traktowania własnego gospodarstwa, a co za tym idzie, inne spojrzenie na tytuł prawny gruntów rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Zmiany te, będąc w trakcie kształtowania się, widoczne są już teraz.

Podejmowanie rozważań na temat formy umów przenoszenia własności gruntów rolnych inspirowane jest nie tylko obserwacją zjawisk powstających w wyniku ewolucji przepisów prawnych. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów prawnych można już także znaleźć motywację dla tych rozważań. Zgodnie bowiem z art. 58 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁴ jednostki gospodarki uspołecznionej mogą nabywać odpłatnie, bezpośrednio od rolników nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych. Przeniesienie własności nieruchomości następuje w takim wypadku w formie umowy pisemnej zatwierdzonej decyzją naczelnika gminy.

W związku ze zwiększeniem się udziału administracji w sprawach

wie obchodzenia przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. Urz. Min. Spraw. nr 12, s. 143—144), uchylone zarządzeniem ministra sprawiedliwości z dnia 30 maja 1956 r., („Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” nr 6/7, s. 48).

³ F. Kolbusz, *Ewolucja społeczno-ekonomiczna charakteru gospodarki chłopskiej*, „Ekonomista” 1974, nr 3, s. 581.

⁴ Dz. U. nr 32, poz. 140.

obrotu gruntami rolnymi, uzasadnione wydaje się sformułowanie postulatu, by wskazana część działalności notariatu była przekazana organom administracyjnym. Przekazanie to nie musi oznaczać, że przejście własności gruntu rolnego będzie się odbywać w drodze aktu administracyjnego. Powinna to być umowa. W literaturze wskazuje się, że „[...] w badaniach nad stosowaniem prawa administracyjnego i prawa cywilnego w administracji państwowej zarysowało się zdecydowanie podejście uwytatniające funkcjonalne aspekty regulacji prawnej. Zależnie od potrzeb społecznych w poszczególnych dziedzinach działalność administracji może być poddana prawu administracyjnemu lub prawu cywilnemu, co oznacza stosowanie dwóch różnych, choć wiążących się ze sobą prawnych metod realizacji jej zadań. Wybór tych metod należy do decyzji ustawodawcy i w istocie praktyka legislacyjna daje przykłady regulacji tych samych spraw kolejno prawem administracyjnym i prawem cywilnym lub odwrotnie”⁵.

Należy zauważyć, że proponowana forma pozostawałaby w bliższym związku z nowymi rozwiązaniami w zakresie obrotu gruntami rolnymi. Przepisy w tej materii ujmowane są coraz elastyczniej, znoszą dawniejsze, sztywne ograniczenia hamujące działanie praw ekonomicznych, a wobec tego należałoby konsekwentnie przyjąć prostszą formę rejestracji i kontroli tego obrotu.

Wydaje się, że wskazane momenty mogą uzasadniać twierdzenie, iż *de lege ferenda* forma aktu notarialnego umów traci swoje podstawowe znaczenie. Przesłanką jej wprowadzenia i obowiązywania była przede wszystkim konieczność kontroli obrotu nieruchomościami. Nie bez znaczenia były także względy fiskalne. Obecnie oba te motywy tracą na swym znaczeniu. Kontrolę w tym zakresie przejmują naczelnicy gmin, a rolników uczestniczących w transakcjach zbycia nieruchomości rolnych uwalnia się od nadmiernych obciążeń finansowych. Utrzymywanie w dłuższym okresie czasu równoległe dwóch form oznaczałoby, jak już wcześniej była o tym mowa, dublowanie tych samych funkcji przez dwa różne organy państwowe — przez naczelnika gminy i notariat.

Na zakończenie tej części rozważań należy zaznaczyć, że zostały one potraktowane jako wstępne uzasadnienie dla sformułowania tezy, iż akt notarialny w zakresie obrotu gruntami rolnymi powinien być zastąpiony formą, w której przejawiać by się mogła organizatorska działalność organów administracji w tym przedmiocie. W związku z tym postulatem dalszego rozważenia wymaga kwestia prawnej formy działania organów administracyjnych w tych sprawach.

⁵ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego (z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego)*, Wrocław 1974, s. 166.

Spośród znanych prawnych form działania administracji dla naszych rozważań nieprzydatne jest rozpatrywanie takich, jak akty normatywne, działalność społeczno-organizacyjna i czynności materialno-techniczne. Przedmiotem porównań będą: akt administracyjny i umowy zawierane przez organ administracji⁶. Pozostając w zgodzie z wcześniejszymi spostrzeżeniami, należałoby wyeliminować w tym miejscu również akt administracyjny. Zwrócono już bowiem uwagę, że przejście własności gruntu rolnego nie powinno się odbywać w drodze aktu administracyjnego. Nie zwalnia to jednakże od bliższego przyjrzenia się tej kwestii, zwłaszcza że pojawiają się propozycje ujęcia przeniesienia własności gruntu rolnego w formie decyzji administracyjnej⁷. Niecelowość przyjęcia aktu administracyjnego dla omawianej grupy spraw może być uzasadniona kilkoma względami.

W literaturze wskazuje się, że określenie „akt administracyjny” powinno odnosić się do tych form działania administracji, które jej tylko są właściwe. Należy brać w tym wypadku pod uwagę te działania administracji państwowej, w których nie może być ona zastąpiona przez żadne inne organy państwowe, działania, których przebieg i skutki regulowane są normami prawa administracyjnego. W wyniku tych działań zawiązywane są stosunki administracyjno-prawne⁸. Wprawdzie administracja podejmuje działalność w formie aktów administracyjnych wywołujących skutki regulowane także przez prawo cywilne, ale w tym zakresie zaobserwować można ewolucję potwierdzającą wcześniejszą uwagę.

Spójrzmy na te akty. Dzieli się je na takie, które bezpośrednio rodzą stosunki cywilnoprawne i na takie, które pośrednio wpływają na powstanie tych stosunków, stanowiąc niezbędną przesłankę zawarcia umo-

⁶ Wymienione formy działania administracji zostały sklasyfikowane przez J. Starościaka. Autor ten, jako podstawowe kryterium podziału prawnych form działania administracji przyjął prawne upoważnienie stosowania przez organy administracyjne rozwiązań jednostronnych. Ponadto zastosował inne, pomocnicze kryteria, jak np. kryterium: 1) kontroli prawidłowości użycia określonej formy działalności administracji, 2) stosunku adresata czynności do organu podejmującego działalność w jednej z tych form, 3) tworzenia przez akt prawa administracyjnego obowiązującej normy prawnej (J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 20—24). Zaproponowana przez J. Starościaka klasyfikacja nie jest jedyna. Por. na ten temat także np. T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963, s. 71; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965, s. 247 i 260—262; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 64—69.

⁷ Art. 222 § 1 projektu ustawy — kodeks rolny [maszynopis powielany, wyd. Ministerstwa Rolnictwa], Warszawa 1974.

⁸ Borkowski, *op. cit.*, s. 86—87.

wy, określającej dopiero ostatecznie wzajemne stosunki między stronami. W odniesieniu do tych dwóch grup aktów administracyjnych słusznie zauważono, że w rozwoju historycznym widoczne jest umacnianie się tendencji kierowania administracji ku działaniu przez akt administracyjny zobowiązujący do zawarcia umowy kosztem działalności administracji za pośrednictwem aktów tworzących bezpośrednie stosunki cywilnoprawne⁹. A. Wolter podkreśla, że „[...] rozwój ten jest ściśle związany z przechodzeniem od tzw. stosunków bezumownych na system umowny; doświadczenie bowiem wykazało, że umowa jest jednym z najbardziej skutecznych narzędzi prawidłowej realizacji zadań planowych”¹⁰.

Przykładem dobrze ilustrującym tę tezę może być regulacja w zakresie przekazywania państwowych gruntów rolnych indywidualnym nabywcom. W pierwszym okresie kształtowania się ustroju rolnego wprowadzono dla tych czynności formę decyzji administracyjnej, zaś w 1958 r. przyjęto rozwiązanie stanowiące, że decyzja administracyjna będzie tylko przesłanką zawarcia umowy. Skoro więc w odniesieniu do spraw regulowanych przez administrację odchodzi się od aktu administracyjnego, jako wyłącznie wywołującego skutki cywilnoprawne, to tym bardziej nieuzasadnione byłoby obejmowanie tą formą spraw, regulowanych tradycyjnie umową. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim obrotu w sektorze indywidualnym rolnictwa. W odniesieniu do gruntów państwowych należy zaś podkreślić, że powrót do dawnej formy decyzji administracyjnej nie znajdowałby żadnej racjonalnej argumentacji.

Utrzymanie formy umowy dla przejścia własności gruntu rolnego może być uzasadnione również ze względu na zagadnienie sądowej kontroli administracji. Na gruncie naszego ustawodawstwa sądy nie posiadają generalnego upoważnienia do kontroli administracji. W sferze działań władczych administracji może to być albo kontrola bezpośrednia legalności decyzji administracji, albo też „okazjonalne orzecznictwo o decyzjach administracyjnych”¹¹. Drugi z wymienionych rodzajów kontroli dotyczy sytuacji, gdy decyzja ma dla sądu znaczenie jako kwestia wstępna. Odnosi się to szczególnie do tych sytuacji, gdy decyzja wpływa na prawa majątkowe stron. W przeciwieństwie do bezpośredniej kontroli sądowej, organ administracyjny nie jest w tym wypadku

⁹ Starościak, op. cit., s. 179.

¹⁰ A. Wolter, *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 285.

¹¹ J. Borkowski, E. Smoktunowicz, *Kontrola działania administracji*, [w pr. zbior.:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973, s. 498. Por. na ten temat także J. Lętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 130—143.

reprezentowany w postępowaniu, ani też sama decyzja nie jest przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego¹².

Problem sądowej kontroli jest podnoszony w literaturze od dawna. Przy czym w dyskusji na ten temat brak głosów negujących potrzebę jej umocnienia¹³. Jest to wynikiem podstawowej zasady wszelkiej kontroli — umocnienia niezależności organów kontroli od podmiotów kontrolowanych. Słusznie zauważa się, że doskonalenie systemów kontroli zgodnie z tą zasadą powinno prowadzić do rozszerzania zasięgu kontroli sądowej nad działalnością administracyjną. Wskazuje się, że kontrola instancyjna, nawet najlepiej zorganizowana, nie wystarcza jako główna podstawa zaufania do słuszności każdej decyzji administracyjnej skierowanej do obywatela. Potrzeba umocnienia tego zaufania oraz stworzenia pracownikom administracji bodźca do większej staranności o zgodność ich postępowania i decyzji z prawem w postaci oceniania tych decyzji przez niezależny i fachowy organ doprowadziła do przyjęcia przez większość państw socjalistycznych generalnej zasady, że decyzje administracyjne po wyczerpaniu środków kontroli w ramach administracji mogą być zaskarżone do sądu¹⁴.

W świetle tych uwag wyłączenie obrotu gruntami rolnymi spod sądowej kontroli byłoby zupełnie nieuzasadnione. Wprawdzie aktualnie nie jest to kontrola *sensu stricto*, ale niekiedy tego typu sprawy mogą spowodować pośrednio konieczność oceny legalności działania administracji. Dotyczy to zwłaszcza obrotu gruntami państwowymi. Umowa sprzedaży gruntów Państwowego Funduszu Ziemi musi być poprzedzona decyzją administracyjną, która stanowi istotną przesłankę zawarcia umowy. Wprawdzie uchylenie decyzji administracyjnej nie powoduje samo przez się nieważności umowy, jednakże okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli¹⁵. Decyzje administracyjne spotyka się często również w obrocie dotyczącym sektora nie uspołecznionego rolnictwa. Są to np. decyzje w przedmiocie podziału gospodarstwa rolnego, maksymalnych norm obszarowych. Otwarcie drogi sądowej w związku z tego typu umowami daje, w pewnym sensie, możliwość sprawowania sądowej kontroli administracji.

W świetle tych uwag uzasadnione mogą być wątpliwości co do po-

¹² Borkowski, Smoktunowicz, *op. cit.*, s. 498.

¹³ O początkach dyskusji na ten temat patrz: Starościak, *op. cit.*, s. 247.

¹⁴ Borkowski, Smoktunowicz, *op. cit.*, s. 505.

¹⁵ Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNCP 1964, z. 12, poz. 244.

stulatu rezygnacji z formy aktu notarialnego, skoro forma taka zapewnia pośrednią sądową kontrolę. I to podwójnie. Po pierwsze w związku z sygnalizowanymi umowami, a po drugie — w związku z przewidzianą w art. 6 ust. 1 ustawy o przekazaniu państwowym biur notarialnym prowadzenia ksiąg wieczystych¹⁶ możliwością wniesienia środków odwoławczych od dokonanych przez te biura wpisów w księgach wieczystych do sądu wojewódzkiego. W sytuacji więc, gdy podstawę wpisu stanowi decyzja administracyjna, sąd zarządzając zmianę wpisu może weryfikować prawidłowość podstawy żądanej zmiany. Zwraca na to uwagę J. Starościak, który zauważa, że w tym zakresie funkcje kontroli legalności działania administracji sprawują także biura notarialne¹⁷. Fakt wykonywania w tym przedmiocie kontroli przez notariat należałoby generalnie ocenić jako pozytywny, gdyż wywodzący się od organu organizacyjnie niezależnego od organów administracyjnych. Jednocześnie jednakże nie należałoby go przeceniać z uwagi na faktyczne ściśle powiązanie notariatu z organami administracyjnymi. Brak niezawisłości notariuszy nie daje takich gwarancji prawidłowości kontroli, jakie płynęłyby z sądowej kontroli administracji. Pozostawałaby więc do rozważenia kwestia „otwarcia” drogi sądowej przez akt notarialny. Podkreślić jednak należy, że rezygnacja z formy notarialnej nie przekreślałaby możliwości sądowej kontroli. „Przechodzenie z systemu bezumownego administrowania na system umów ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia pogłębiania się samodzielności działania terenowych ośrodków administracyjnych, ale i z punktu widzenia praworządności działania administracji. Wprowadzenie tego systemu oznacza, że kontrahent organu administracyjnego podejmującego pewną działalność uzyskuje dodatkowe gwarancje praworządności działania tego aparatu. Obok bowiem środków, które przysługują mu w związku z wydanym aktem administracyjnym, uzyskuje on możliwość uruchomienia kontroli prawidłowości działania organów administracyjnych przez sądy”¹⁸.

J. Starościak wyraźnie akcentuje fakt, że umowa, jako instrument działania administracji, pozostaje instytucją prawa cywilnego¹⁹. W związku z tym rozważmy kolejną kwestię. Umowa stosowana przez administrację wpływa w sposób istotny na zagadnienie trwałości stosunków regulowanych przez administrację. Przyjęcie tej formy działania prze-

¹⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 1964 r. o przekazaniu państwowym biur notarialnym prowadzenia ksiąg wieczystych (Dz. U. nr 41, poz. 278).

¹⁷ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 374.

¹⁸ Starościak, *Prawne formy...*, s. 268. Por. także orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 1957 r. „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1957, nr 8, s. 135.

¹⁹ J. Starościak, *Formy prawne i metody działania administracji*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 319.

kreśla możliwość wycofania się przez administrację ze swego stanowiska, jak to ma miejsce przy aktach jednostronnych²⁰. Moment względnej trwałości aktu administracyjnego akcentuje J. Borkowski, który traktując akt administracyjny szerzej (nie tylko jako akt jednostronny), zauważa, że „[...] administracja i wówczas, gdy korzysta z nakazu i wówczas gdy podejmuje współdziałanie, sama może wycofać się z nawiązanego stosunku prawnego. Jej akty nie korzystają bowiem z powagi rzeczy osądzonej. Administracja może się tedy wycofać z podjętych obowiązków w oparciu o przepisy prawne oraz na skutek występowania determinant pozaprawnych uzasadniających takie działanie”²¹. Autor rozpatrując związek między trwałością a odwołalnością decyzji administracyjnej na gruncie procedury administracyjnej stwierdza, że twórczy charakter administracji, jej działalność *pro futuro* warunkuje możliwość usuwania przez administrację prawnych skutków zdezaktualizowanych decyzji²². Formułując swój pogląd w tej kwestii J. Borkowski zaznacza jednocześnie, że nie sprowadza się on do propagowania dowolności, arbitralnych decyzji i nazbyt swobodnej procedury działania. Motywację stanowi dla autora ta okoliczność, że administracja współczesna, organizująca życie społeczne państwa socjalistycznego, jego bazy ekonomicznej, musi być operatywna i elastyczna w działaniu²³.

W świetle tych ostatnich uwag, dotyczących twórczego charakteru administracji i związanej z tym większej możliwości zmian w jej administracyjnoprawnych formach działania, można by zastanawiać się, czy nie lepiej byłoby przyjąć jako formę działania dla określonej grupy spraw akt administracyjny, niż umowę cywilnoprawną. Wątpliwość taka jednakże na pewno nie może powstać w związku z rozpatrywanym przez nas zagadnieniem obrotu gruntami rolnymi. Po pierwsze dlatego, że stałaby w wyraźnej sprzeczności z wcześniejszymi uwagami na ten temat, a po drugie dlatego, że trwałość stosunków prawnych powstających w związku z obrotem gruntami rolnymi jest szczególnie istotna.

Dotychczasowe uwagi nie przekonują nas jednak jeszcze o konieczności zmiany formy notarialnej. Wskazują one tylko na zasadność utrzymania umowy dla nabycia gruntu rolnego i bezpodstawną zastąpienia jej aktem administracyjnym. W jakim wobec tego kierunku zmierzać powinna argumentacja przemawiająca za rezygnacją z formy notarialnej umowy, jako formy typowo cywilnoprawnej, i zastąpienia jej for-

²⁰ Starościak, *Prawne formy...*, s. 268.

²¹ Borkowski, *op. cit.*, s. 88.

²² J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 56.

²³ Borkowski, *Decyzja administracyjna*, s. 88.

ma, w której mogłaby być w pełni podejmowana działalność administracji w zakresie obrotu gruntami rolnymi?

Nie wracając już do wcześniejszych argumentów, wskazujących na duży udział administracyjnoprawnych rozwiązań w regulacji obrotu gruntami rolnymi, a przemawiających niewątpliwie za przedstawioną propozycją zrezygnowania z formy notarialnej, spójrzmy na to zagadnienie z punktu widzenia stosunku prawnego, zawiązywanego przy sporządzaniu umów w formie aktu notarialnego. Zauważmy, że w tym wypadku mamy do czynienia ze stosunkiem administracyjnoprawnym.

Odnosząc pojęcie stosunku administracyjnoprawnego do stosunku prawnego, w jaki wstępują określone podmioty z notariatem, należy zatrzymać się nad istotnymi cechami — właściwymi tylko stosunkom administracyjnoprawnym. Zdaniem J. Filipka „[...] w stosunkach prawa administracyjnego mamy do czynienia z podmiotami, które nie są sobie równe. I nie jest to, a w każdym razie nie jest tylko, nierówność ekonomiczna, socjalna lub inna nierówność pozaprawna. Znajduje ona bowiem swój prawny wyraz w tym, że różne są uprawnienia i obowiązki, które z jednej strony przysługują organom reprezentującym administrację państwową, a z drugiej strony jednostkom lub innym podmiotom, z którymi w danym przypadku administracja państwowa wchodzi w stosunki prawne. Uprawnienia i obowiązki przysługujące organom, spełniającym określone działania administracyjnoprawne, nie mogą nigdy przysługiwać adresatom tych działań i na odwrót — uprawnienia i obowiązki przysługujące tym ostatnim nie mogą nigdy przysługiwać organom spełniającym działania administracyjnoprawne. Organ reprezentujący administrację państwową może w szczególności władczo regulować czyjeś prawa lub obowiązki”²⁴. Autor zauważa ponadto, że w prawie administracyjnym powstają stosunki prawne już w sytuacjach poprzedzających zdarzenia, które by w całej rozciągłości konkretyzowały czyjeś uprawnienia lub obowiązki. Trudno, zdaniem tego autora, na gruncie prawa administracyjnego odmówić cech stosunku prawnego zarówno stosunkom, w których administracja jest upoważniona do jednostronnego nakładania pewnych obowiązków na jednostki lub określenia ich uprawnień, jak stosunkom, w których jednostka może się prawnie domagać od administracji pewnych rozstrzygnięć dotyczących jej uprawnień lub obowiązków²⁵.

Odnieśmy te uwagi do sytuacji, gdy strony występują do notariatu o nadanie formy notarialnej umowie, którą zamierzają zawrzeć. Odwo-

²⁴ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 94.

²⁵ *Ibidem*, s. 96.

lując się do poglądu J. Filipka, należy stwierdzić, że już z tą chwilą są dostatecznie skonkretyzowane wszystkie niezbędne elementy stosunku prawnego, występujące w nim podmioty oraz wzajemne ich uprawnienia i obowiązki na tle określonego przedmiotu. „To, że uprawnienia lub obowiązki stron dotyczą bezpośrednio działań mających konkretyzować czyjeś uprawnienia lub obowiązki, nie może stać na przeszkodzie przyjęciu istnienia stosunku prawnego, albowiem uprawnienie do nich jest też uprawnieniem do pewnych działań, które druga strona stosunku prawnego musi znosić, przyjąć, a ponadto jest nieraz zobowiązana (uprawniona), by w ich spełnianiu aktywnie uczestniczyć [...] Istnieją więc w prawie administracyjnym dwojakiego rodzaju stosunki prawne: pierwsze łączą się ze stanami, w których w ręce określonych podmiotów oddana została sama możliwość konkretyzacji wzajemnych ich uprawnień lub obowiązków, drugie z dokonaną ostatecznie konkretyzacją danych praw lub obowiązków”²⁶.

Pozostając przy tych spostrzeżeniach należałoby stwierdzić, że z chwilą, gdy określone podmioty występują do notariatu o nadanie formy notarialnej umowie, zawiązuje się między nimi a notariatem stosunek administracyjnoprawny. Jego konsekwencją byłyby konkretyzacja praw i obowiązków, przejawiająca się w sporządzeniu tej umowy w formie aktu notarialnego. W tym miejscu mogłaby nam się zacząć załamywać konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego w odniesieniu do stosunków prawnych zawiązywanych przez notariat w związku ze sporządzeniem przez ten organ aktów notarialnych. Wspomniana wyżej konkretyzacja praw i obowiązków, jako konsekwencja pierwszego stosunku administracyjnoprawnego, nie jest bowiem *sensu stricto* wynikiem działalności notariatu. Ta konkretyzacja wypływa z umowy stron. Zaznaczmy, że w przypadku umów, dla których prawo zastrzega formę notarialną *ad solemnitatem*, prawa i obowiązki z umowy nie powstaną, dopóki nie uzyska ona formy notarialnej. W tym sensie można mówić o konkretyzacji praw i obowiązków dokonywanej przez notariat.

Należy jednocześnie zauważyć, że omawiany stosunek administracyjnoprawny mógłby być w pewnym sensie porównany z tzw. stosunkiem administracyjnoprawnym sprzężonym, dla którego charakterystyczne jest to, że oświadczenie organu państwa ustala obowiązek lub uprawnienia uczestnika państwa w innym stosunku prawnym²⁷. Sporządzenie aktu notarialnego powoduje powstanie stosunku cywilnoprawnego między stronami.

²⁶ *Ibidem*, s. 96.

²⁷ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, Prawo XII, nr 19, s. 53.

Z przeprowadzanych do tej pory rozważań zdaje się wynikać, że stosunek prawny między notariatem a innymi podmiotami w zakresie sporządzania aktów notarialnych wykazuje wiele cech właściwych stosunkom administracyjnoprawnym. Dużo wątpliwości co do charakteru tego stosunku powstaje, gdy przypomnimy, że „przedmiot stosunku administracyjnoprawnego leży zawsze w sferze prawem określonych zadań administracji publicznej. Jest on zatem objęty kompetencją jednego z organów administracyjnych lub organu wykonującego funkcje zlecone administracji”²⁸. Z drugiej jednakże strony J. Filipek zauważył, że „[...] jeżeli wyróżniać się będzie stosunki administracyjnoprawne w oparciu o kryteria działalności administracyjnej, np. w ten sposób, że uzna się je za stosunki, w których ramach wykonuje się czynności administracyjnoprawne, albo uzna je za stosunki wynikające z czynności administracyjnoprawnych, napotyka się nie tylko podobne trudności, na jakie natrafiają wszystkie dotychczasowe próby określenia pojęcia administracji państwowej, ale ponadto odstąpi się od szukania swoistych cech stosunków administracyjnoprawnych właśnie w kryteriach stosunku prawnego, co niewątpliwie utrudnia porównywanie różnych stosunków prawnych pomiędzy sobą”²⁹. Podobne, zdaniem J. Filipka, zastrzeżenia można podnieść wobec prób uzależnienia koncepcji stosunków administracyjnoprawnych od znamion charakteryzujących podmioty uczestniczące w stosunku prawnym. Autor zauważa, że jeden i ten sam podmiot może uczestniczyć w różnych stosunkach prawnych i w zależności od tego, w jakich stosunkach prawnych uczestniczy, przybiera sam z reguły określone cechy charakteryzujące go w obliczu prawa³⁰. Jeśli weźmiemy pod uwagę powyższe sformułowania J. Filipka, może, wydaje się, budzić zastrzeżenia stwierdzenie tegoż autora, że „[...] obligatoryjne uczestnictwo administracji w każdym stosunku administracyjnoprawnym nie budzi wątpliwości”. Skoro istoty stosunku administracyjnoprawnego nie powinniśmy rozpatrywać w związku z działalnością administracyjną państwa ani uzależniać od cech podmiotów uczestniczących w tych stosunkach, zbyt kategoryczne może okazać się cytowane spostrzeżenie co do obligatoryjnego udziału administracji w stosunkach administracyjnoprawnych. Dlatego też właściwsze wydają się określenia tych autorów, którzy stwierdzają, że w stosunku administracyjnoprawnym uczestniczy „władza” i „jednostka”³¹. Pozostając przy takich sformułowaniach w odniesieniu do uczestników stosunku administracyjnoprawnego można zmniejsz-

²⁸ Starościak, *Prawo administracyjne*, s. 18.

²⁹ Filipek, *op. cit.*, s. 92.

³⁰ *Ibidem*, s. 92.

³¹ Longchamps, *op. cit.*, s. 50 i Kuta, *op. cit.*, s. 74.

szyc trudności w uznaniu stosunku prawnego, w którym uczestniczy notariat, za administracyjnoprawny.

Na zakończenie tej części rozważań należy zauważyć, że stosunek prawny zawiązywany między notariatem a stroną w zakresie sporządzania aktów notarialnych można by nazwać administracyjnoprawnym. Dalsze konsekwencje takiego stwierdzenia mogą dotyczyć jednakże tylko tej części aktów notarialnych, w których przejawia się udział notariatu w sprawach objętych regulacją administracyjnoprawną. Wynika to z faktu, iż stosunek administracyjnoprawny jest konstrukcją opartą na prawie administracyjnym. Stąd odnosić go można tylko do tej części działalności organu państwa, która poddana jest, między innymi, regulacji administracyjnoprawnej. Trudno byłoby twierdzić, że chodzi o działalność regulowaną wyłącznie prawem administracyjnym. Sam podział stosunków prawnych na proste, spiętrzone i sprzężone³², narzuca potrzebę odwoływania się nie tylko do norm prawa administracyjnego przy określeniu skutków objawu woli organu państwa, lecz także do norm innych gałęzi prawa³³. Wynika to oczywiście z faktu, iż pewien wycinek życia społecznego, w który wkracza organ państwowy, poddany jest regulacji różnych gałęzi prawa. Odniesienie konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego do określonej sfery działań notariatu inspirowane do dalszych przemyśleń.

Przed wszystkim należy w tym miejscu zauważyć, że kryterium stosunku prawnego jest wymieniane często jako to, które pozwala odróżnić prawo cywilne od prawa administracyjnego³⁴. Skoro tak, to uzasadnione może się wydać zrezygnowanie z aktu notarialnego, jako cywilnoprawnej formy umowy przeniesienia własności gruntów rolnych. Utrzymywanie

³² Longchamps, *op. cit.*, s. 53.

³³ Borkowski, *Decyzja administracyjna*, s. 43.

³⁴ Por. np. J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 55; Dawidowicz, *op. cit.*, s. 53; J. Paliwo-
da, *Wokół zagadnień rozgraniczenia sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, „Prawo i Życie” 1964, nr 16, s. 4; *System prawa administracyjnego*, pr. zbior. pod
red. J. Starościaka, t. 1, Wrocław 1977, s. 80. W rozdz. pt. *Określenie admini-
stracji i prawa administracyjnego* opracowanym przez J. Borkowskiego wy-
rażony jest pogląd, że „[...] dopiero wtedy, gdy dokonuje się określenia prawa
administracyjnego *in concreto* przez wskazanie na cechy szczególne materiału praw-
nego, możliwe jest wydobyć z określenia gałęzi tych elementów, które będą uży-
teczne jako kryteria podziału. Od razu trzeba stwierdzić, że jednak nie będzie
to jedno, uniwersalne kryterium podziału, lecz ich zespół. Czynnikiem, który za-
pewnia powiązanie tych kryteriów podziału ze sobą i nadaje im zwartość, jest
pojęcie stosunku administracyjnoprawnego. Przez odwołanie się do tego pojęcia
wprowadza się jako kryteria rozgraniczenia znamiona szczególne norm prawa
administracyjnego i to o różnym stopniu szczególności”.

jej nie korespondowałoby z poglądami tych autorów, którzy uznają, że działania, w związku z którymi zawiązują się stosunki administracyjno-prawne, powinny być regulowane prawem administracyjnym. Sprawa mogłaby wydać się oczywista, gdyby stanowiska co do stosunku prawnego jako kryterium rozgraniczenia prawa cywilnego i administracyjnego były w literaturze uzgodnione. E. Smoktunowicz zauważa np., że przy bliższym przyjrzeniu się przepisom prawa administracyjnego i cywilnego to kryterium w niektórych miejscach zawodzi. Uwagę tę odnosi do działalności niewładczej administracji państwowej. Zauważa, że stosunki prawne zawiązywane w związku z tą działalnością upodabniają się do cywilnoprawnych, a jednak przepisy regulujące działalność niewładczą administracji zalicza się do prawa administracyjnego³⁵.

Zdając sobie sprawę ze złożoności sygnalizowanej problematyki, uważamy jednak, że z podanego kryterium stosunku prawnego nie powinno się rezygnować. Między innymi dlatego, że w odniesieniu do działalności niewładczej administracji można mówić również o stosunku administracyjnoprawnym. Według F. Longchamps'a zastosowanie pojęcia stosunku prawnego do działań niewładczych może być rzeczą celową i interesującą teoretycznie. Autor zauważa jednakże, że „[...] będzie to stosunek prawny o zupełnie innej budowie niż dotychczasowe, znacznie luźniejszy: prawo przedmiotowe będzie tu miało takie znaczenie, że z pewnym zachowaniem się jednego uczestnika [...] będą połączone powinności drugiego uczestnika [...]”³⁶. Na istnienie stosunków administracyjnoprawnych w zakresie niewładczej działalności administracji wskazuje T. Kuta, który istotną cechą tych stosunków upatruje w tym, że obywatele, wstępując w stosunki prawne niewładcze, nie są przez organ związani żadnym węzłem obowiązków. Obowiązek istnieje tylko po stronie organu administracyjnego, ale tylko obowiązek, bez złączonego z nim uprawnienia³⁷. Skoro więc w zakresie działań niewładczych administracji można mówić o stosunku administracyjnoprawnym, wykazującym odrębne cechy od stosunku cywilnoprawnego, a jak zauważył E. Smoktunowicz przepisy regulujące tę działalność zalicza się do prawa administracyjnego, zasadne wydaje się utrzymywanie kryterium stosunku prawnego, jako podstawowego dla rozgraniczenia prawa administracyjnego i cywilnego.

Uwagi te potwierdzałyby zasygnalizowaną już tezę, dotyczącą rezyg-

³⁵ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 181. Por. także F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 15 i n. Według tego autora można przyjąć trzy kryteria rozgraniczenia prawa cywilnego od administracyjnego. Są to: typowe instytucje prawne, władztwo i właściwość organów.

³⁶ Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 60.

³⁷ Kuta, *op. cit.*, s. 80.

nacji z formy aktu notarialnego dla umów w zakresie obrotu gruntami rolnymi. Istnienie stosunku administracyjnoprawnego między notariatem a stronami uzasadniałoby w świetle powyższych ustaleń przekazanie regulacji obrotu gruntami rolnymi w całości administracji, gdyż jej działalność regulowana jest głównie prawem administracyjnym. Słuszne wydaje się zwrócenie w tym miejscu uwagi na ustalenia terminologiczne poczynione przez J. Borkowskiego w związku z jego rozważaniami na temat form działania administracji. J. Borkowski przyjmuje istnienie dwóch zasadniczych form działania: form działania administracji oraz administracyjnoprawnych form jej działania. Autor zaznacza, że podział ten związany jest z „wyodrębnieniem dwóch niejako praw: prawa administracyjnego oraz prawa normującego działanie administracji państwowej. Na gruncie prawa regulującego działanie administracji państwowej badać można prawne formy działania administracji (szerszy zakres). Administracyjnoprawne formy działania administracji występują tylko w tej sferze właściwości organów administracyjnych, która regulowana jest przez normy prawa administracyjnego (węższy zakres)”³⁸.

Pozostając przy tym podziale należy stwierdzić, że obrót gruntami rolnymi powinien odbywać się w drodze umowy, która znalazłaby się w grupie prawnych form działania administracji. Wprawdzie poprzednie wywoły dotyczące stosunku prawnego jako głównego kryterium rozgraniczenia prawa cywilnego i administracyjnego mogłyby sugerować przyjęcie administracyjnoprawnych form działania w zakresie obrotu, niemniej jednak będziemy również w zgodzie z wcześniejszymi ustaleniami pozostając przy zgłoszonej przed chwilą propozycji. Przede wszystkim dlatego, że eliminacja formy notarialnej umowy i przekazanie jej zawierania organom administracyjnym spowodowałoby jej większy związek z prawem administracyjnym. Niemożliwe byłoby kateryczne stwierdzenie, że skoro notariat, działając w dziedzinie obrotu gruntami rolnymi, wchodzi w stosunki administracyjnoprawne, te zaś stanowią podstawowe kryterium oddzielenia prawa cywilnego od administracyjnego, to w związku z tym całość obrotu powinna być regulowana prawem administracyjnym.

Trudno byłoby tak twierdzić, gdyż stosunek prawny jest tylko jednym z kryteriów oddzielenia prawa administracyjnego od prawa cywilnego, bierze się go pod uwagę przede wszystkim w pierwszej fazie rozgraniczenia, gdy wytycza się główną linię podziału.

Przy rozgraniczaniu zaś prawa cywilnego i prawa administracyjnego, z podziałem ich na działy i ze zróżnicowaniem form działania, konieczne jest włączenie do rozważań wszystkich znanych w teorii prawa

³⁸ Borkowski, *Decyzja administracyjna*, s. 56–57.

administracyjnego cech stosunku administracyjnoprawnego jako kryteriów podziału³⁹. Charakter stosunku prawnego podawany jest zarówno przez cywilistów, jak i administratywistów, jako podstawowe kryterium rozgraniczenia prawa cywilnego i prawa administracyjnego. O ile jednak dla cywilistów jest to w zasadzie kryterium wystarczające⁴⁰, o tyle dla administratywisty równie ważne muszą być względy celowości, polityki, efektywności określonej regulacji⁴¹, te zaś momenty uzasadniałyby stosowanie przez administrację umowy dla przejścia własności gruntu rolnego. To, że aktualnie wpływ prawa administracyjnego na warunki zawarcia i treść tej umowy jest duży, uzasadnia, poza wymienionymi wyżej względami, uznanie jej jako prawnej formy działania administracji i rozpatrywanie jej głównie z punktu widzenia prawa administracyjnego.

Omawianej umowy, a w związku z tym również jej formy, nie sposób dziś analizować tylko jako konstrukcji cywilnoprawnej. Wydaje się, że sytuacja występująca w zakresie obrotu gruntami rolnymi wyraźnie potwierdza spostrzeżenie A. Stelmachowskiego, który stwierdza, że w świetle zmian w strukturze społeczno-ekonomicznej, zasada autonomii woli stron i cywilistyczne „reguły gry” tracą na znaczeniu. Autor ten wyraża pogląd, iż sama metoda cywilistyczna, charakteryzująca się równorzędnnością podmiotów i subsydiarnym tylko stosowaniem przymusu państwowego, ma przed sobą ogromną przyszłość, natomiast konstrukcje prawa cywilnego, mimo wielowiekowej tradycji, są w znacznej mierze skazane na obumieranie⁴².

Pozostając wobec tego przy konstrukcji umowy, zastanówmy się, jak należałoby ją określić, by w przyjętej formie najpełniej przejawiał się twórczy udział organów administracyjnych w regulacji obrotu gruntami rolnymi. Rozważania na ten temat podzielone zostaną na dwie części. W pierwszej spróbujemy określić charakter umowy, w wyniku której przenoszona byłaby własność gruntów państwowych, w drugiej zaś zastanowimy się nad modelem tej umowy, w której jako strony występują podmioty nie będące organami administracji państwowej.

Otóż wydaje się, że w zakresie obrotu gruntami stanowiącymi własność państwa, jak również w zakresie przejścia własności na rzecz pań-

³⁹ Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, s. 80.

⁴⁰ Por. np. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 14 i Wolter, *op. cit.*, s. 20 i n.

⁴¹ Por. np. J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 219; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 145 i 146.

⁴² A. Stelmachowski, *Czy kryzys prawa cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 3, s. 280.

stwa, najpoprawniejszą konstrukcją byłoby przyjęcie umowy pisemnej zawieranej przez organ administracyjny z innym podmiotem. Wynika to między innymi z faktu, że dziedziną, w której nastąpiło sprecyzowanie tej formy działania administracji, i w której nadal jest ona ważnym instrumentem organizatorskiej działalności państwa, jest zarząd własnością państwową⁴³. J. Starościak zauważył, że fakt ten związany jest z tym, iż „[...] wykonywanie przez państwo socjalistyczne bezpośredniego zarządu podstawowymi składnikami społecznego funduszu wytwarzania umożliwia stałe przesuwanie organizowania stosunków ludzkich z form dostosowanych do bezpośredniej ingerencji w sferę osobistych prawnych interesów obywatela na formy bardziej pośrednie, wynikające z samego dysponowania środkami ekonomicznymi”⁴⁴. *De lege lata* przyjęte jest w zakresie obrotu gruntami państwowymi rozwiązanie, zgodnie z którym działalność administracji sprowadza się do wydania decyzji, stanowiącej przesłankę zawarcia umowy notarialnej. Wspomniane rozwiązanie nie koresponduje w pełni z postulatem twórczej i nowoczesnej administracji. Słuszne wydaje się tu przypomnienie poglądu J. Borkowskiego, który nowoczesność administracji państwowej łączy z jej wszechobecnością, zdolnością do ingerowania w rozległe dziedziny życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego państwa⁴⁵.

Wracając do naszego przykładu, należy zauważyć, że przy istnieniu formy aktu notarialnego organ administracyjny spełnia dużą rolę kształtującą w zakresie sprzedaży gruntów państwowych, decyduje o wszystkich w zasadzie istotnych elementach tej umowy, ale bezpośrednio na treść umowy wpływu nie ma. Notariat nie może w ostatnim etapie zawierania samej umowy odegrać takiej kształtującej roli, jaka byłaby wynikiem działalności organu administracyjnego. Zaznaczymy, że utrzymywanie formy aktu notarialnego dla tych umów nie odpowiadałoby słusznemu — w zasadzie — spostrzeżeniu J. Starościaka, który zauważył, że jeżeli organ administracyjny używa umowy, jako prawnej formy działalności skierowanej na wykonanie swych zadań, to wówczas zawarcie umowy regulują nie tylko przepisy prawa cywilnego, ale również przepisy prawa administracyjnego⁴⁶.

Stwierdzenie, iż pogląd ten jest „w zasadzie słuszny” wymaga wyjaśnienia. Otóż J. Starościak źródła wspomnianej swoistości umów stosowanych w administracji upatruje w podmiotach zawierających umowę. Stwierdza bowiem, że zawieranie umów między dwoma podmiotami

⁴³ Starościak, *Prawne formy...*, s. 255.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 255.

⁴⁵ Borkowski, *Decyzja administracyjna*, s. 26.

⁴⁶ Starościak, *Prawne formy...*, s. 261–262.

prawnymi nie będącymi organami administracji państwowej regulowane jest wyłącznie przez przepisy prawa cywilnego. Jeżeli natomiast organ administracyjny używa umowy, jako prawnej formy działalności, to wówczas, jak to już wcześniej cytowano, zawarcie umowy regulują nie tylko przepisy prawa cywilnego, ale również przepisy prawa administracyjnego. Wydaje się, że pogląd ten może skłaniać do refleksji. Czy główny akcent powinien być położony na stronę podmiotową, czy też przedmiotową umowy? Jeżeli na treść umowy wpływają w przeważającej części uregulowania administracyjnoprawne, to czy można jeszcze mówić, że jest ona konstrukcją wyłącznie cywilnoprawną? I w związku z tym, jeśli taką umowę zawierają podmioty nie będące organami administracyjnymi, czy można uznać, że zawarcie tej umowy regulowane jest wyłącznie przez przepisy prawa cywilnego? Ponadto, może budzić wątpliwość stwierdzenie, że zawarcie umowy regulowane jest przez prawo cywilne i administracyjne, gdy umowę tę zawiera organ administracyjny. Czy ta swoistość umowy wystąpi tylko wtedy, gdy jedną ze stron jest organ administracyjny? A jeśli jedną ze stron będzie podmiot wykonujący w jakimś zakresie funkcje administracyjne, nie będący jednakże organem administracyjnym? Tę ostatnią wątpliwość można wyjaśnić, odwołując się do poglądu T. Kutę, który stwierdza, że „[...] umowa jest podstawowym instrumentem prawa cywilnego, stosowanym również w administracji. Konstrukcję prawną takiej umowy określają przepisy prawa cywilnego, ale zakres dopuszczalności jej stosowania oraz warunki posługiwania się nią przez organy i instytucje państwowe określa prawo administracyjne i finansowe”⁴⁷. Co do poprzednich kwestii, słuszne wydaje się stwierdzenie, że przewaga elementów administracyjnoprawnych w regulacji treści umowy powinna skłaniać do zaliczenia jej do form działania administracji, bez względu na podmioty ją zawierające. Uwaga taka wydała się uzasadniona w związku z umowami w zakresie obrotu gruntami rolnymi, gdy jedną ze stron jest organ administracyjny.

Nieco innego spojrzenia wymaga natomiast podniesione zagadnienie w związku z umowami zawieranymi przez podmioty nie będące organami administracji państwowej. Umowy te są typowe dla nieuspołecznionego sektora rolnictwa. Jak już wcześniej wspomniano, ustawodawca uczynił już wyłom w regulacji formy tych umów, ustalając w ustawie z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin formę inną niż notarialna dla przeniesienia własności gruntu rolnego. W art. 52 ust. 1 tej ustawy zawarte jest postanowienie, że przekazanie gospodarstwa rolnego następ-

⁴⁷ T. Kuta, *Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i zasad funkcjonowania administracji państwowej*, Wrocław 1974, s. 74.

cy odbywa się w drodze umowy pisemnej, sporządzonej przez naczelnika gminy. Naczelnik gminy odmawia w formie decyzji sporządzenia umowy, jeżeli nie zostały zachowane warunki ustawowe. Zgodnie z art. 75 ust. 2 wspomnianej ustawy przez przekazanie gospodarstwa rolnego następcy rozumie się nieodpłatne przeniesienie na rzecz następcy posiadania oraz własności, jeżeli rolnik jest jego właścicielem.

Zastanówmy się, czy tę konstrukcję w zakresie formy umowy przeniesienia własności gruntu rolnego, wprowadzoną w przepisie szczególnym, można by odnieść do zwykłego obrotu. Inspiracja do rozważenia tej kwestii płynie z treści wspomnianych wyżej przepisów art. 52 ust. 1 w związku z art. 75 ust. 2 cytowanej ustawy, jak również z propozycji podobnego w zasadzie rozwiązania, zawartego w projekcie ustawy — prawo rolne⁴⁸. Zgodnie z tym projektem przeniesienie własności gospodarstwa rolnego miałyby nastąpić między innymi na podstawie umowy pisemnej, sporządzonej przed naczelnikiem gminy. W razie braku warunków do przeniesienia własności naczelnik wydawałby decyzję odmawiającą sporządzenia umowy. Otóż wydaje się, że wspomniane konstrukcje umowy nie byłyby najwłaściwsze dla obrotu gruntami rolnymi. Z dwóch powodów. Po pierwsze, stwarzałyby podstawy do zbyt dużej ingerencji organów administracyjnych w treść umowy. Po drugie, rozwiązanie takie nie oddawałoby w pełni nowego charakteru tej umowy. Zaznaczono już wcześniej, że nie jest to konstrukcja typowo cywilnoprawna i sam fakt zawierania jej przez podmioty nie będące organami administracyjnymi nie potwierdza jej cywilnoprawnego charakteru. W odniesieniu do umów, w których jedną ze stron jest organ administracyjny zaznaczono, że samo przekazanie ich zawierania z notariatu do organów administracyjnych umacniałoby związek tej umowy z prawem administracyjnym. W przypadku natomiast umów, w których żadna ze stron nie jest organem administracyjnym, przekazanie ich sporządzania organom administracyjnym nie wnosiloby w zasadzie nic nowego. Ich związek z prawem administracyjnym byłby taki, jaki jest obecnie.

Z podanych wyżej względów przedstawionych rozwiązań nie należałoby *de lege ferenda* akceptować. Jednocześnie te same okoliczności mogą uzasadniać słusność innej regulacji. Mamy tu na uwadze konstrukcję obowiązującą na razie tylko w związku z realizacją ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, a która, wydaje się, powinna być odniesiona do wszystkich umów w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi. Jest ona uregulowana we wspomnianym już wcześniej art. 58 ust. 2 tej ustawy. Według tego

⁴⁸ Projekt ustawy — prawo rolne [maszynopis powielany, wyd. Ministerstwa Rolnictwa], Warszawa 1976.

przepisu, gdy jedną ze stron jest jednostka gospodarki uspołecznionej, drugą zaś właściciel gospodarstwa rolnego, przeniesienie własności nieruchomości następuje w formie umowy pisemnej, zatwierdzonej decyzją naczelnika gminy. Przy tak sformułowanym przepisie wola stron nie jest nadmiernie krępowana przez organ administracyjny, a jednocześnie poprzez powiązanie umowy z aktem administracyjnym ujawnia się organizatorska rola administracji w obrocie.

Podsumowując zaznaczmy, że odstąpienie od formy notarialnej umów dotyczących obrotu gruntami rolnymi i przekazanie ich zawierania organom administracyjnym uzasadnia prawną regulacja obrotu gruntami rolnymi, która jest wyrazem aktywnej polityki rolnej państwa. Z tego względu obrót powinny w całości kształtować organy administracyjne, które poprzez swoją działalność realizują tę politykę w sposób bezpośredni. Słuszne jest więc:

- 1) pozostanie przy konstrukcji umowy ze względu na podniesione wcześniej argumenty (możliwość sądowej kontroli, większa trwałość stosunków prawnych);
- 2) wyłączenie notariatu z udziału w obrocie ze względu na elastyczne ujęcie przepisów prawnych w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi, pozwalające działać organom administracyjnym na zasadzie uznania administracyjnego i realizować bezpośrednio politykę rolną państwa;
- 3) uznanie umowy w tym przedmiocie za prawną formę działania administracji w związku z dużym udziałem elementów administracyjno-prawnych w regulacji przeniesienia własności gruntu rolnego.

Na zakończenie należałoby się zastanowić, czy organ administracyjny, działający głównie w sferze spraw organizacyjnych i administracyjno-prawnych będzie równie kompetentny w sprawach cywilnoprawnych, wyłaniających się w związku z obrotem gruntami rolnymi. Generalnie rzecz ujmując, można by stwierdzić, że przedmiotowe umowy nie rysują się jako te, w których trzeba by rozwiązywać trudne prawnicze kwestie. Zagadnienia dożywocia, darowizn obciążliwych, ograniczonych praw rzeczowych, wymagające do ich prawidłowego ujęcia przygotowania cywilistycznego, tracą coraz bardziej na swym znaczeniu. Fakt ten związany jest z rozwojem ustawodawstwa dotyczącego ubezpieczenia emerytalnego rolników. Ponadto należy zauważyć, że problematyka cywilnoprawna występująca w związku z obrotem gruntami rolnymi nie byłaby dla organów administracyjnych zupełnie nowa. Doświadczenia uzyskane w związku z realizacją ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁴⁹ stwarzałyby dodatkowe gwaran-

⁴⁹ Dz. U. nr 27, poz. 250, zmiana: Dz. U. 1972, nr 49, poz. 317 i Dz. U. 1975, nr 16, poz. 91.

cje prawidłowości umów. Przypomnijmy w tym miejscu, że sprawy zawile i sporne były według tej ustawy także regulowane na drodze administracyjnej i rozwiązywane w formie decyzji administracyjnych. Dlatego też nie powinniśmy obawiać się całkowitej likwidacji formy aktu notarialnego. Okoliczność skomplikowania spraw z punktu widzenia konstrukcji cywilnoprawnej miało zapewne głównie na uwadze, proponując w projekcie prawa rolnego rozwiązanie, zgodnie z którym w sprawach zawilych naczelnik może skierować strony do państwowego biura notarialnego. Wydaje się, że przyszłe regulacje prawne w omawianym zakresie powinny być wyrazem konsekwentnego stanowiska ustawodawcy. Jeśli organem kształtującym obrót gruntami rolnymi ma być organ administracyjny, powinien on przejąć w tym przedmiocie wszystkie funkcje od notariatu. Stwierdzenie to nie musi oznaczać, że rezygnujemy całkowicie z wiedzy i doświadczenia notariuszy. Przeciwnie, ich udział w kształtowaniu obrotu powinien być możliwy, ale przejawiałby się w zupełnie innej formie. Można by zastanowić się tu np. nad zasadnością utworzenia komisji przy urzędach gmin, na wzór komisji regulujących sprawy uwłaszczeń, w których zapewniony byłby udział notariuszy. Akt administracyjny zatwierdzający umowę skomplikowaną ze względu na konstrukcje cywilnoprawne byłby wydawany przez organ administracyjny po zasięgnięciu opinii takiej komisji. Proponowane rozwiązanie odciążałoby organy administracyjne od spełniania funkcji orzecznictwa prawnego. Podkreślamy to, gdyż słuszne wydaje się stwierdzenie, że zadania powierzone organowi administracyjnemu (naczelnikowi gminy) będą służyły realizacji celów polityki rolnej, gdy organ ten będzie przede wszystkim organizatorem życia na wsi, a nie tylko organem orzecznictwa prawnego.

Instytut Administracji UL
Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego

Krystyna Borkowska

BEDEUTUNG DER NOTARIELLEN FORM DES VERTRAGS IM BEREICH DES BODENUMSATZES

Die eine Änderung der Regelungen hinsichtlich der Nutzung des Eigentumsrechts am Boden und der Verfügbarkeit über denselben bedingenden Faktoren gesellschaftlich-politischen Charakters sowie die wachsende Rolle administrativer Organe in der Gestaltung der Eigentumsverhältnisse in Bezug auf Einzelwirtschaften bewirken, daß eine eingehendere Überprüfung der Eignung der Notariatsurkunde im Bereich des Bodenumsatzes als angebracht erscheint. Dieser Problematik ist der vorliegende Artikel gewidmet.

Dessen Anliegen ist somit, die Aufrechterhaltung der notariellen Form von Vorträgen, deren Gegenstand Übertragung des Besitzes am Boden bildet, als unzweckmäßig aufzuzeigen und auf die Beauftragung administrativer Organe mit Gestaltung dieser Sphäre gesellschaftlicher Beziehungen als begründet hinzuweisen.

Es ergab sich weiterhin die Notwendigkeit, die Frage zu beantworten, welche Rechtsform die Beteiligung administrativer Organe am Bodenumsatz annehmen sollte.

Die Gesamtheit der Erwägungen scheint zur Schlußfolgerung zu berechtigen, daß die Konstruktion des Vertrags aufrechterhalten und die administrative Urkunde eliminiert werden müßte. Dafür spricht unter anderem der Umstand, daß die Kontrolle der Gerichte über die Verträge unerläßlich ist und daß die aus dem Vertrag sich ergebenden rechtlichen Beziehungen sich durch eine größere Dauerhaftigkeit kennzeichnen.