

Krzysztof Świdorski

Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości

1. Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości jest konstrukcją prawną, związaną z obszarem umownych stosunków obligacyjnych. Obowiązuje tu zasada wolności kontraktowania, która znajduje normatywne potwierdzenie w art. 353¹ k.c. Pierwszeństwo nabycia stanowi wyjątek od tej zasady, istotnie ograniczając autonomię stron i swobodę wymiany dóbr w gospodarce rynkowej. Pierwszeństwo w istocie prowadzi do zakwestionowania kompetencji zbywcy do decydowania o tym, z kim zawrzeć umowę. Ulega zatem poważnemu ograniczeniu swoboda wyboru kontrahenta. Jest on wyłaniany w szczególnym trybie, z uwzględnieniem preferencji dla ściśle określonej kategorii podmiotów. Z uwagi na tak znaczne ograniczenie wolności kontraktowania wynikające z zastrzeżenia pierwszeństwa, problematyka dotycząca sposobu i skutków jego wykonania posiada oczywistą doniosłość dla praktyki. Nie można zapominać również o względach natury teoretycznej, przemawiających zwłaszcza za potrzebą określenia charakteru prawnego rozważanej instytucji prawnej.

Przedmiotem rozważań będzie pierwszeństwo zastrzeżone na wypadek zbywania nieruchomości. Zawężenie zakresu rozważań jedynie do sfery obrotu nieruchomościami spowodowane jest szczególnym znaczeniem ekonomicznym nieruchomości oraz ich ograniczoną ilością. Względy te powodują, iż ustawodawca stworzył system preferencji w nabywaniu określonych nieruchomości, wskazując wprost ewentualnych nabywców. Jednym z podstawowych instrumentów prawnych, służących do ustalenia kolejno-

ści nabywców ubiegających się o tę samą nieruchomość, jest instytucja pierwszeństwa w nabyciu.

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie próba wykrycia prawidłowości w kształtowaniu normatywnej konstrukcji pierwszeństwa. Wymaga zauważenia, iż zagadnienie pierwszeństwa nie zostało wyodrębnione poprzez zgrupowanie przepisów je regulujących w jednym akcie prawnym. Zatem osiągnięciu wyznaczonego celu służyć będzie analiza treści wybranej grupy aktów prawnych, w których przepisach zastrzeżono pierwszeństwo przy zbywaniu nieruchomości. Znaczna część tych regulacji została ustanowiona stosunkowo niedawno bądź zmieniła swe dotychczasowe brzmienie. Z tej racji ani doktryna, ani tym bardziej orzecznictwo sądowe nie zdołały wypracować jeszcze jednoznacznego stanowiska w wielu istotnych kwestiach. Taki stan rzeczy spowodował, że przy omawianiu zagadnień szczegółowych – traktowanych jako materiał wyjściowy do podjęcia próby generalizacji – w kilku miejscach należało przedstawić propozycje rozstrzygnięcia pojawiających się problemów interpretacyjnych. Kolejność rozważań została ułożona wedle następującego schematu:

- 1) typ własności nieruchomości zbywanych na zasadzie pierwszeństwa oraz krąg podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa;
- 2) ustalenie czynności prawnych, w związku z którymi realizowane jest pierwszeństwo;
- 3) tryb postępowania prowadzący do wykonania powyższego uprawnienia;
- 4) skutki naruszenia zobowiązania wynikającego z pierwszeństwa.

Poczynione ustalenia posłużą do sformułowania wniosków końcowych, w szczególności do określenia charakteru prawnego rozważanej instytucji.

2.1. Podstawowe znaczenie dla problematyki pierwszeństwa w nabyciu posiada regulacja zawarta w art. 34 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹ (dalej powoływanej jako u.g.n.). Przepis ten dotyczy wyłącznie pierwszeństwa zastrzeżonego na wypadek zbycia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Wniosek powyższy wynika z treści art. 10 ust. 1 u.g.n. oraz z faktu, iż art. 34 zamieszczony został w dziale II u.g.n., zatytułowanym „Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi wła-

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

ność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego”. Wymienione pierwszeństwo odnieść należy do przypadków zbywania nieruchomości każdego rodzaju, tj. gruntowych, budynkowych i lokalowych.

Zakres podmiotowy pierwszeństwa, o którym mowa w art. 34 ust. 1 u.g.n., jest bardzo szeroki. Przysługuje ono bowiem osobom fizycznym i prawnym, jeżeli spełniają przynajmniej jeden z warunków określonych w tym przepisie. Spod działania omawianego przepisu wyłączone zostały jedynie jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Natomiast w świetle art. 14 u.g.n. problematyczne jest, czy pierwszeństwo przewidziane w art. 34 ust. 1 u.g.n. pozostaje skuteczne w przypadkach obrotu nieruchomościami pomiędzy Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego².

Rozważany przepis ustanawia pierwszeństwo przy zbywaniu nieruchomości dla **osób, którym służy roszczenie³ o nabycie nieruchomości z mocy u.g.n. lub odrębnych przepisów** (przepisami takimi są np. art. 204, 207, 211 u.g.n., art. 231 k.c.). Przy czym chodzi o roszczenie, które winno zostać zaspokojone w drodze umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, a zatem w trybie cywilnoprawnym (art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.). Bowiem tylko do tych form obrotu nieruchomościami odnosi się pierwszeństwo skonstruowane w art. 34 u.g.n. Przeto nie jest źródłem pierwszeństwa określonego w art. 34 ust. 1 pkt 1 u.g.n. roszczenie realizowane w drodze postępowania administracyjnego, gdzie nadanie własności następuje na mocy decyzji konstytucyjnej⁴. Jako przykład można wskazać roszczenie poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 3 u.g.n.). O zwrocie wywłaszczonej nieruchomości orzeka starosta w drodze decyzji (art. 142 u.g.n.).

² E. G n i e w e k, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999, s. 173-174; *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, praca zbiorowa, red. G. Bieniek, t. I, Zielona Góra 2000, s. 251.

³ W literaturze przedmiotu poddano zdecydowanej krytyce próbę łączenia konstrukcji roszczenia i pierwszeństwa nabycia nieruchomości, zob. E. G n i e w e k, *op. cit.*, s. 176-177.

⁴ Przeciwnie stanowisko wyraził E. G n i e w e k, *op. cit.*, s. 178. Zdaniem tego autora, administracyjny tryb dochodzenia roszczenia nie likwiduje powszechnych zasad pierwszeństwa.

Uprawnienie do pierwszeństwa w nabyciu mają także **poprzedni właściciele**⁵ zbywanej nieruchomości, pozbawieni prawa własności tej nieruchomości przed 5 grudnia 1990 r., **lub ich spadkobiercy**. Pierwszeństwo powyższe nie stosuje się do nieruchomości, o których mowa w art. 216a u.g.n. Widać z powyższego, iż znaczna część poprzednich właścicieli może skorzystać z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, niezależnie od roszczenia określonego w art. 136 ust. 3 u.g.n.

Trzecia grupa pierwszeństwa obejmuje **najemców lokali** mieszkalnych pod warunkiem, że stosunek najmu został nawiązany na czas nieoznaczony.

•ródłem pierwszeństwa może być nie tylko ustawa, ale także zarządzenie wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uchwała odpowiedniej rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego. W tym trybie może zostać przyznane pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich dzierżawcom lub najemcom (art. 34 ust. 6 u.g.n.). Chodzi tu o dzierżawców lokali użytkowych oraz najemców lokali mieszkalnych, o ile stosunek najmu zawarto na czas oznaczony⁶.

Drugim istotnym aktem prawnym regulującym kwestię pierwszeństwa w nabyciu jest ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷ (dalej powoływana jako u.g.n.r.s.p.). Na gruncie przepisów tej ustawy można wyróżnić dwie grupy podmiotów, dla których zastrzeżono ustawowe pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Pierwsza grupa składa się z osób wskazanych w art. 17a ust. 1 i art. 42 u.g.n.r.s.p. Z treści art. 29 ust. 1 w zw. z art. 17a ust. 1 u.g.n.r.s.p. wynika, iż pierwszeństwo zawarcia z Agencją umowy sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa służy **osobom fizycznym i prawnym, które w dniu przejęcia przez Agencję tych nieruchomości władaly nimi na podstawie umów lub decyzji administracyjnych i nadal władają nimi na dotychczasowych warunkach**. Z pierwszeństwa w nabyciu mogą skorzystać również **najemcy domów, lokali mieszkalnych i budynków gospo-**

⁵ Definicja pojęcia „poprzedni właściciel” zawarta jest w art. 4 pkt 4 u.g.n.

⁶ *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, red. G. Bieniek, Warszawa-Zielona Góra 1998, t. I, s. 160, s. 265.

⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 1995 r. Nr 57 poz. 299 ze zm.

darczych należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawodawca wymaga, aby najemca był zatrudniony w państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej lub w innym państwowym zakładzie pracy, którego podstawowym przedmiotem działalności jest produkcja roślinna i zwierzęca. Warunek powyższy nie dotyczy najemców lokali mieszkalnych należących do wyżej wymienionych zakładów pracy (art. 29 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 1 i 2 u.g.n.r.s.p.). Pierwszeństwo przysługuje także **osobom bliskim**, które pozostały w lokalu po śmierci najemcy (art. 42 ust. 4 i 5 u.g.n.r.s.p.). Nadto ustawodawca zastrzegł pierwszeństwo w razie sprzedaży ogródków przydomowych, położonych na obszarach przeznaczonych na cele rolne, oraz w razie sprzedaży garaży. Pierwszeństwo służy **osobom, które z nich faktycznie korzystają** (art. 42 ust. 6 u.g.n.r.s.p.). Ustawodawca nie określił, jaką kolejność należy stosować w razie zbiegu uprawnień wyżej wymienionych osób do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Jak się zdaje, regulacja taka nie była konieczna, bowiem wymienione wyżej przypadki pierwszeństwa dotyczą nieruchomości innego rodzaju. Pierwszeństwo najemcy, o którym mowa w art. 42 u.g.n.r.s.p., działa w przypadku sprzedaży nieruchomości budynkowych i lokalowych oraz ogródków przydomowych i garaży. Natomiast w razie sprzedaży nieruchomości rolnych (gruntowych), pierwszeństwo służy jedynie osobie władającej zbywaną nieruchomością na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej, obowiązujących jeszcze zanim zbywana nieruchomość została przejęta przez Agencję.

Druga grupa osób uprawnionych do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa została taksatywnie wymieniona w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 u.g.n.r.s.p. Osoby te mogą skorzystać ze swego pierwszeństwa wówczas, gdy nie zgłosiły się osoby należące do pierwszej grupy uprawnionych. Pierwszeństwo przysługuje **bylemu właścicielowi** zbywanej nieruchomości lub **jego spadkobiercom**, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r. (art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.s.p.). Nie dotyczy to nieruchomości, o których mowa w art. 29 ust. 1a u.g.n.r.s.p. Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości rolnej Skarbu Państwa przysługuje także **spółdzielni produkcji rolnej**, władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r. (art. 29 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r.s.p.).

Pierwszeństwo zastrzeżono również na rzecz **dzierżawcy** zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.s.p.). W tym ostatnim przypadku ustawa wyłącza możliwość stosowania art. 695 § 2 k.c., który przyznaje dzierżawcy prawo pierwokupu (art. 29 ust. 1g u.g.n.r.s.p.). W razie zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w ramach omawianej grupy uprawnionych, stosuje się wyżej podaną kolejność (art. 29 ust. 1f u.g.n.r.s.p.).

Osobom, którym zostały na podstawie umowy **wynajęte lub wydzierżawione nieruchomości lokalowe** uprzednio przejęte od wojsk Federacji Rosyjskiej, przysługuje pierwszeństwo ich nabycia. W myśl art. 12 ust. 1 w zw. z art. 11 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej⁸ (dalej powoływanej jako u.z.n.s.p.w.f.r.), warunkiem skorzystania z powyższego pierwszeństwa jest upływ terminu, na jaki zawarto umowę najmu lub dzierżawy oraz wywiązanie się z obowiązków wynikających z tej umowy. Nieruchomości leśne przejęte od wojsk Federacji Rosyjskiej wojewoda przekazuje w zarząd Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe”. Z kolei nieruchomości rolne należy przekazać do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Pozostałe nieruchomości wojewoda może przekazać w drodze darowizny na rzecz **jednostek samorządu terytorialnego** (art. 2 ust. 4 i 4a u.z.n.s.p.w.f.r.). Pierwszeństwo nabycia przysługuje gminie, a w następnej kolejności powiatowi i samorządowi województwa. Gdy żaden z podmiotów uprawnionych nie skorzysta z pierwszeństwa, wówczas nieruchomość wolno umieścić w wykazie nieruchomości przeznaczonych w drodze przetargu do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem (art. 9 i 10 u.z.n.s.p.w.f.r.).

Ustawowe pierwszeństwo służy także podmiotowi **zarządzającemu portem** w razie oddania w użytkowanie wieczyste gruntów położonych w granicach portów lub przystani morskich (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich⁹; dalej powoływanej jako u.p.p.m.). Chodzi o grunty skarbowe lub samorządowe, co do których organ reprezentujący właściciela podjął zamiar przekazania ich w użytko-

⁸ Dz.U. z 1994 r. Nr 79, poz. 363 ze zm.

⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 44 ze zm.

wanie wieczyste. Zarządcami portów mogą być spółki akcyjne wymienione w art. 13 u.p.p.m., a także urząd morski w sytuacji określonej w art. 25 u.p.p.m.

W art. 40a ust. 4-6 ustawy z dnia 8 września 1991 r. o lasach¹⁰ (dalej powoływanej jako u.l.) zostało określone pierwszeństwo przy nabyciu lokali mieszkalnych będących w zarządzie Lasów Państwowych, a stanowiących własność Skarbu Państwa. Zgodnie z przytoczonym przepisem, **pracownicy i byli pracownicy** Lasów Państwowych, szkółek leśnych, zakładowych przychodni i poradni lekarskich oraz innych **jednostek organizacyjnych leśnictwa**, mający co najmniej trzyletni okres zatrudnienia w tych jednostkach, posiadają pierwszeństwo nabycia lokali, których są najemcami i w których mieszkają. Wymienione pierwszeństwo przysługuje również **osobom bliskim**, pozostałym po pracownikach i byłych pracownikach, które w dniu ich śmierci zamieszkiwały razem z nimi i nadal w tych lokalach zamieszkują. Z pierwszeństwa mogą skorzystać także **najemcy lokali**, którzy nie są i nie byli pracownikami jednostek organizacyjnych leśnictwa, o ile lokal zajmują na podstawie umowy najmu co najmniej od trzech lat (art. 40a ust. 7 u.l.). Z kolei pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych nie będący najemcami lokali przeznaczonych do sprzedaży, pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, korzystają z pierwszeństwa nabycia lokali wolnych (pustostanów) lub gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie (art. 40a ust. 9).

Dokonana wyżej prezentacja stanu prawnego w pełni potwierdziła, iż instytucja pierwszeństwa w nabyciu dotyczy wyłącznie obrotu **nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi**. Zresztą zastosowanie analogicznego rozwiązania do obrotu nieruchomościami prywatnymi stanowiłoby ewidentne naruszenie porządku konstytucyjnego, a w szczególności art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji¹¹.

Zauważyć należy, iż ustawodawca częściej stosuje zasadę pierwszeństwa w odniesieniu do nieruchomości skarbowych. Taki stan rzeczy znajduje uzasadnienie konstytucyjne. Zgodnie bowiem z art. 216 ust. 2 Konstytucji, nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości przez Skarb Państwa następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Zatem ustawo-

¹⁰ Dz.U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444 ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

dawca zwykły ma znaczną swobodę działania. Z kolei gospodarka nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego musi być prowadzona z uwzględnieniem konsekwencji wynikających z zasady samodzielności i ochrony majątku jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji).

Szczególny charakter i funkcje własności publicznej przesądają nie tylko o sposobach korzystania z tej własności. W równym stopniu determinują także wzorzec rozporządzania nią. Widać to wyraźnie w przypadku procedur obowiązujących na wypadek zbycia nieruchomości skarbowych i samorządowych. Zasadą jest, że ich zbycie następuje w drodze przetargu publicznego, co zapewnia uzyskanie najbardziej korzystnych warunków dla zbywcy. Jednak są przypadki szczególne, kiedy ustawodawca nad korzyści wynikające z pomnożenia majątku publicznego przedkłada interes jednostek. Nie chodzi bynajmniej o każdy interes jednostkowy, lecz tylko o taki, który został oceniony jako zgodny z systemem wartości respektowanych przez prawodawcę. Przykładem opisaney wyżej sytuacji są reguły pierwszeństwa określone na wypadek zbywania nieruchomości skarbowych i samorządowych. Reguły te stanowią próbę pogodzenia zasad gospodarności i obiektywizmu z zasadami słuszności i sprawiedliwości.

Wyżej ustalony krąg podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, ma charakter dość jednolity, co pozwala na sformułowanie pewnych generalnych wniosków. Pierwszeństwo służy przede wszystkim byłym właścicielom zbywanych nieruchomości oraz ich spadkobiercom (art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n., a także art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.s.p.). Taka regulacja jest wyrazem tendencji reprivatyzacyjnych ustawodawcy i znajduje również uzasadnienie w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności¹². Prawo pierwszeństwa przy zbywaniu nieruchomości przysługuje także dzierżawcom, a nawet posiadaczom, jeżeli tylko przez czas wymagany w ustawie władali tą nieruchomością (art. 17a ust. 1 i art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 u.g.n.r.s.p.). Jednak największą doniosłość społeczną posiada pierwszeństwo przyznane najemcom lokali mieszkalnych oraz osobom zajmującym lokale zakładowe (art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., art. 42 u.g.n.r.s.p., art. 40a ust. 4-6 u.l., art. 12 ust.

¹² Por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r. W 19/95, Dz.U. z 1996 r. Nr 91, poz. 414, która dotyczyła art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 19 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

1 u.z.n.s.p.w.f.r.). Decydujące znaczenie ma tryb wejścia w stosunek najmu lokalu, czas trwania najmu oraz fakt zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych, w których zarządzie pozostają zbywane lokale. Ustawodawca, wprowadzając wymienione przypadki pierwszeństwa, kierował się przede wszystkim zasadami słuszności i sprawiedliwości. Świadczy o tym m.in. preferencyjny sposób ustalania ceny lokalu, znacznie niższej niż cena rynkowa (art. 42 ust. 2 u.g.n.r.s.p., art. 40a ust. 4-7 u.l.). Przyjęte reguły dysponowania lokalami mieszkalnymi mają w istocie wymiar moralny i są propozycją rozwiązania skomplikowanej sytuacji społecznej oraz własnościowej, powstałej w następstwie przeobrażeń ustrojowych i ekonomicznych w kraju. Prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości dotyczy statystycznie głównie osób fizycznych i służy ochronie ich słusznych interesów oraz realizacji potrzeb, które znajdują silne uzasadnienie aksjologiczne.

2.2. W tym miejscu należy odpowiedzieć na pytanie, przy jakiego rodzaju czynnościach prawnych może zostać zastrzeżone pierwszeństwo w nabyciu. W ścisłym związku z tym zagadnieniem pozostaje ustalenie katalogu praw do nieruchomości, których przeniesienie następuje po wyłonieniu nabywcy w oparciu o kryterium pierwszeństwa.

W myśl art. 34 u.g.n., pierwszeństwo przy zbywaniu nieruchomości przysługuje osobom fizycznym i prawnym, które spełniają warunki określone w tym przepisie. Ustawodawca posługuje się w art. 34 u.g.n. ogólnym terminem „zbycie” (niekiedy zamiennie używa pojęcia „nabycie”), nie objaśnia natomiast, o którą konkretnie formę trwałego rozporządzenia prawem rzeczowym przysługującym do nieruchomości chodzi. Rozwiązania powyższej kwestii należy szukać w brzmieniu art. 28 ust. 1-2 u.g.n. W przepisie tym mowa jest o sprzedaży i oddaniu w użytkowanie wieczyste, jako o dwóch sposobach zbycia nieruchomości skarbowych i samorządowych. Jednak kluczowe znaczenie posiada fakt zamieszczenia art. 34 u.g.n. w rozdziale zatytułowanym: „Sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste”. Wobec powyższego nie budzi wątpliwości, że omawiane pierwszeństwo odnosi się wyłącznie do przypadków **sprzedaży nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste**¹³.

¹³ *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, praca zbiorowa, red. G. Bieniek, t. I, Warszawa-Zielona Góra 1998, s. 151, oraz M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami – komentarz*, Warszawa 1998, s. 158-159.

Z powyższą regulacją harmonizuje treść art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.p.m., bowiem przepis ten przyznaje podmiotowi zarządzającemu portem prawo pierwszeństwa przy **oddaniu w użytkowanie wieczyste** gruntów położonych w granicach portów lub przystani morskich.

Zamieszczenie art. 29 ust.1 u.g.n.r.s.p. w rozdziale zatytułowanym: „Sprzedaż i nabywanie nieruchomości” świadczy, iż pierwszeństwo określone w powołanym przepisie dotyczy tylko **umowy sprzedaży**. Dodatkowe potwierdzenie takiego stanu rzeczy zawierają ust. 1c oraz ust. 2 z art. 29 u.g.n.r.s.p. Nadto postanowienia art. 17a ust. 1 i art. 42 u.g.n.r.s.p. wskazują wyraźnie, iż chodzi jedynie o sprzedaż prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Raczej należy wykluczyć, jakoby przedmiotem zbycia na zasadzie pierwszeństwa mogły być także słabsze prawa rzeczowe, chociaż Agencja gospodaruje mieniem Skarbu Państwa (art. 1 i art. 12 u.g.n.r.s.p.), a na mienie składają się obok własności także inne prawa majątkowe (art. 44 k.c.).

Z treści art. 12 ust. 1 w zw. z art. 11 u.z.n.s.p.w.f.r. wynika, że dzierżawcom lub najemcom nieruchomości lokalowych uprzednio przejętych przez Skarb Państwa od wojsk Federacji Rosyjskiej służy prawo pierwszeństwa w razie **sprzedaży prawa własności** tych lokali. Wprawdzie w art. 12 ust. 1 u.z.n.s.p.w.f.r. mówi się ogólnie o pierwszeństwie w nabyciu lokalu, lecz w sposób oczywisty intencją ustawodawcy było zastrzeżenie pierwszeństwa na wypadek sprzedaży własności lokalu. Z kolei pierwszeństwo gminy, powiatu i samorządu województwa do nabycia nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa od wojsk Federacji Rosyjskiej, zostało zastrzeżone tylko dla sytuacji, kiedy zbycie następuje w drodze **umowy darowizny** (art. 2 ust. 4 i 4a u.z.n.s.p.w.f.r.).

Zgodnie z art. 40a ust. 4-7 i 9 u.l., pracownicy jednostek organizacyjnych leśnictwa posiadają pierwszeństwo przy **sprzedaży prawa własności lokali mieszkalnych** oraz **gruntów** z budynkami mieszkalnymi w budowie, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. Pierwszeństwo powyższe obejmuje także nabycie gruntu pod budynkiem.

Powyższe zestawienie wyraźnie wskazuje, iż liczne przypadki pierwszeństwa odnoszą się do sprzedaży nieruchomości lokalowych. W istocie jednak chodzi nie tylko o sprzedaż prawa już istniejącego, lecz także o

ustanowienie odrębnej własności lokalu w drodze umowy, do której stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹⁴.

Z dokonanych ustaleń wynika, iż pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości dotyczy przede wszystkim przypadków sprzedaży własności, oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej oraz przypadków ustanowienia odrębnej własności lokali mieszkalnych. Dwie ostatnie czynności prawne zostały uregulowane jako odrębne umowy typowe, inne niż umowa sprzedaży. Wśród zespołu norm kreujących umowę o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste podstawową rolę odgrywają art. 27 oraz art. 29 ust.1 u.g.n. Z kolei umowa o ustanowieniu odrębnej własności lokalu ma swoje ustawowe źródło w art. 7-8 ustawy o własności lokali.

W świetle przedstawionego stanu prawnego należy stwierdzić, iż mechanizm prawny pierwszeństwa jest związany nie tylko z umową sprzedaży, ale także w znacznej mierze z umową o oddanie w użytkowanie wieczyste i ustanowieniem odrębnej własności lokalu. Wyjątkowo pierwszeństwo może regulować także inne formy obrotu nieruchomościami.

2.3. W przypadku ustawowego pierwszeństwa przy zbywaniu nieruchomości brakuje wyodrębnionego zespołu przepisów regulujących generalnie problematykę pierwszeństwa. Przeważa procedura skorzystania z prawa pierwszeństwa nie została ujednoczona i za każdym razem powinny ją określać przepisy szczególne, ustanawiające konkretny przypadek pierwszeństwa. Wśród aktów prawnych, dotyczących pierwszeństwa przy zbywaniu nieruchomości, podstawowe znaczenie posiada ustawa o gospodarce nieruchomościami. Znajduje ona bowiem zastosowanie – w braku odmiennego przepisu szczególnego – do wszystkich przypadków pierwszeństwa ustawowego, odnoszącego się do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub samorządu województwa. Tak szeroki zakres zastosowania rozważanej ustawy wyznaczony został przez art. 34 ust. 1 pkt 1 u.g.n., w myśl którego pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje każdemu, kto ma roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami lub odrębnych przepisów. Cytowa-

¹⁴ Dz.U. z 1994 r. Nr 85, poz. 388 ze zm.

ny przepis dotyczy oczywiście – jak wyjaśniono w pkt 2.1. – tylko nieruchomości skarbowych i samorządowych. Treść art. 34 ust. 1 pkt 1 u.g.n. harmonizuje z zasadą sformułowaną w art. 2 u.g.n. Przepis ten prowadzi do wniosku, że w sprawach gospodarki nieruchomościami, nie uregulowanych innymi ustawami, mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Aby osoba uprawniona mogła skorzystać z przyznanego jej pierwszeństwa, w pierw właściciel nieruchomości, tj. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, musi podjąć i ogłosić zamiar zbycia tej nieruchomości¹⁵. Ogłoszenia dokonuje starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz zarząd gminy, zarząd powiatu i zarząd województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i samorządu województwa. Wymienione organy sporządzają i podają do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste (art. 35 ust.1 u.g.n.). Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu¹⁶, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób, zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. W wykazie określa się termin (nie krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu) do złożenia wniosku o nabycie nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela (bądź jego spadkobiercę) lub przez osobę, której przysługuje roszczenie (art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n.). Osoba uprawniona korzysta z pierwszeństwa, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie oraz złoży oświadczenie, że wyraża zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w u.g.n.

¹⁵ W przypadku nieruchomości stanowiących własność gminy, powiatu lub samorządu województwa, o ich zbyciu decydują odpowiednio: rada gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.; rada powiatu w uchwale podjętej na podstawie art. 12 pkt 8 lit.a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.; sejmik województwa w uchwale podjętej na podstawie art. 18 pkt 19 lit.a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.

¹⁶ Co należy rozumieć pod pojęciem „właściwy urząd”, wyjaśnia art. 4 pkt 9c u.g.n.

Odrębna procedura została przewidziana dla najemców lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. Mianowicie wyżej wymienione organy sprawdzają, czy przysługuje komuś pierwszeństwo. Po ustaleniu najemców uprawnionych do skorzystania z pierwszeństwa, osoby te zawiadamia się na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu (art. 34 ust. 4 u.g.n.). Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy art. 39-49 k.p.a.¹⁷

W sytuacji, kiedy nie można ustalić adresu osoby uprawnionej na podstawie posiadanych danych¹⁸, powinny zostać podjęte – z mocy art. 34 ust. 4 zd. 3 u.g.n. – działania określone w art. 49 k.p.a. Jednak wolno przyjąć, że działania te zostały już zrealizowane uprzednio poprzez podanie do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, informacji o wywieszeniu we właściwym urzędzie wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia. W takich przypadkach zawiadomienie osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa, której adresu nie można było ustalić, uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia (art. 49 *in fine* k.p.a.)¹⁹.

We wniosku powinna zostać jasno wyrażona wola skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, a nadto powinno znaleźć się oświadczenie, że uprawniony wyraża zgodę na cenę ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego w sposób określony w u.g.n. Należy przyjąć, choć przepis w tej kwestii milczy, że wniosek osoby uprawnionej – analogicznie jak zawiadomienie – powinien przyjąć formę pisemną.

Odrębną procedurę ustanowiono dla nieruchomości, które co najmniej od dnia ich przejścia przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹⁸ Z art. 64 § 1 k.p.a. wynika, że organ ustala adres strony na podstawie posiadanych dokumentów i materiałów, nie ma natomiast obowiązku sprawdzania informacji zawartych np. w ewidencji gruntów i budynków, w ewidencji ludności, w rejestrze handlowym albo rejestrze spółdzielni – w przypadku osób prawnych.

¹⁹ Bardziej rygorystycznie na kwestię skuteczności zawiadomienia osoby uprawnionej zapatruje się M. Wołanin, *op. cit.*, s. 161.

znajdują się na podstawie umów lub decyzji administracyjnych we władaniu osób fizycznych i prawnych. W razie przeznaczenia takiej nieruchomości do sprzedaży przed upływem roku od dnia jej przejęcia do Zasobu, Agencja składa na piśmie ofertę sprzedaży osobie władającej tą nieruchomością, określając cenę, warunki jej zapłaty i termin przyjęcia albo odrzucenia oferty, nie krótszy niż 21 dni od dnia doręczenia oferty. W razie przyjęcia oferty Agencja wyznacza termin zawarcia umowy sprzedaży²⁰. Mimo użycia terminu „oferta” w rozważanej regulacji nie chodzi o ofertę w rozumieniu art. 66-70 k.c. W przeciwnym razie „oferta” musiałaby zostać sporządzona w formie aktu notarialnego, a umowa sprzedaży zostałaby zawarta w chwili otrzymania przez Agencję notarialnego oświadczenia o przyjęciu „oferty”. Natomiast w rozważanej regulacji został tylko określony tryb ustalenia treści umowy sprzedaży. Dopiero w razie dojścia stron do porozumienia, Agencja wyznacza termin zawarcia umowy.

Inaczej przebiega realizacja pierwszeństwa przyznanego byłemu właścicielowi lub dzierżawcy zbywanej nieruchomości, a także spółdzielniom produkcji rolnej w razie sprzedaży nieruchomości rolnej należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 29 ust. 1 *in fine* u.g.n.r.s.p.). O przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży Agencja zawiadamia na piśmie osobę, której przysługuje pierwszeństwo nabycia, podając cenę nieruchomości oraz termin do złożenia wniosku o nabycie na warunkach określonych w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Osoby uprawnione korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą na piśmie oświadczenie, że wyrażają zgodę na jej nabycie po cenie i na warunkach określonych w zawiadomieniu. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 29 ust. 1c-1e u.g.n.r.s.p.). Agencja po otrzymaniu oświadczenia zawiadamia na piśmie kupującego o terminie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży. W przypadku złożenia oświadczenia o odmowie skorzystania z pierwszeństwa lub niezłożenia oświadczenia w terminie albo gdy kupujący bez uzasadnionej przyczyny nie stawił się w wyznaczonym terminie i miejscu zawarcia umowy, Agencja przeznacza nierucho-

²⁰ § 2 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 14.10.1999 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych (...), Dz.U. z 1999 r. Nr 90, poz. 1013.

mość do sprzedaży w trybie przetargu publicznego (oczywiście w razie braku osoby mającej kolejne pierwszeństwo w nabyciu)²¹.

Odrębnie potraktowano kwestię wykonania pierwszeństwa służącego byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości, w wypadku gdy nie jest znany jego adres. Wówczas funkcję zawiadomienia pełni wykaz nieruchomości sporządzony stosownie do art. 28 u.g.n.r.s.p., zawierający dodatkowo cenę i inne warunki nabycia danej nieruchomości oraz termin złożenia oświadczenia przez byłego właściciela o przyjęciu tych warunków. Wykaz ogłasza Agencja w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a w przypadku nieruchomości znacznej wartości – w prasie o zasięgu co najmniej wojewódzkim²².

Pierwszy etap realizacji pierwszeństwa przyznanego najemcom domów, lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych oraz osobom korzystającym z garaży i ogródków przydomowych (art. 42 u.g.n.r.s.p.) polega na przygotowaniu przez Agencję dokumentów niezbędnych do sprzedaży, a następnie sporządzeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz wykląda się do wglądu w siedzibie jednostki organizacyjnej, która administruje nieruchomościami przeznaczonymi do sprzedaży. O przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, określonych w art. 42 u.g.n.r.s.p., Agencja zawiadamia na piśmie osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa. Zawiadomienie powinno zawierać szczegółowe dane o nieruchomości i warunkach jej sprzedaży, a nadto informację, iż osoba uprawniona może w terminie 2 miesięcy od dnia zawiadomienia złożyć pisemne oświadczenie o zamiarze nabycia tej nieruchomości. Po otrzymaniu oświadczenia, o którym mowa wyżej, Agencja zawiadamia na piśmie uprawnionego o terminie i miejscu zawarcia umowy. Jeżeli nie doszło do zawarcia umowy w wyznaczonym terminie z przyczyn niezależnych od stron, Agencja zawiadamia na piśmie uprawnionego o nowym terminie i miejscu zawarcia umowy. Jeżeli uprawniony bez uzasadnionej przyczyny nie stanął się w wyznaczonym terminie i miejscu zawarcia umowy, uważa się, że odstąpił od zamiaru nabycia²³. W razie nieskorzystania z pierwszeństwa przez osobę uprawnio-

²¹ § 4 rozporządzenia wymienionego w przypisie 20.

²² § 4 ust. 2 rozporządzenia wymienionego w przypisie 20.

²³ § 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. w sprawie trybu sprzedaży domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych (...) wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Dz.U. z 1994 r. Nr 45, poz. 181.

ną, Agencja może, w drodze umowy, przekazać nieruchomość nieodpłatnie na własność gminie albo spółdzielni mieszkaniowej, która zobowiązała się przyjąć najemcę w poczet członków spółdzielni i dokonać na jego rzecz przydziału zajmowanego lokalu (art. 43 ust. 2 u.g.n.r.s.p.).

Nieruchomości należące do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które nie zostały sprzedane na rzecz osób wymienionych w art. 17a ust. 1, art. 29 ust. 1 i art. 42, podlegają sprzedaży w trybie przetargu publicznego (art. 29 ust. 2 u.g.n.r.s.p.).

Ustawodawca, przyznając pracownikom i byłym pracownikom Lasów Państwowych oraz innym jednostek organizacyjnych leśnictwa pierwszeństwo nabycia lokali oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, wskazał jednocześnie sposób jego wykonania. W pierwszej kolejności dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych sporządzają wykaz lokali oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie przeznaczonych do sprzedaży. Wykazy są przedmiotem opinii związków zawodowych. Sprzedaż może być dokonana po zatwierdzeniu wykazu przez Dyrektora Generalnego i ogłoszeniu wykazu w Biuletynie Informacyjnym Lasów Państwowych oraz w prasie. Niezwłocznie po ogłoszeniu sprzedający zawiadamia na piśmie osobę uprawnioną do pierwszeństwa o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży oraz o terminie do wykonania pierwszeństwa (art. 40a ust. 8 u.l.). Osoby uprawnione mogą skorzystać z przysługującego im pierwszeństwa nabycia lokalu, w którym mieszkają, w terminie 6 miesięcy od daty ogłoszenia oferty sprzedaży lokalu w sposób wyżej opisany (art. 40a ust. 10 u.l.). Natomiast zamiar nabycia lokalu wolnego lub gruntu z budynkiem mieszkalnym w budowie osoby uprawnione, o których mowa w art. 40a ust. 9 u.g.n.r.s.p., powinni zgłosić sprzedającemu w formie pisemnego wniosku w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wykazu²⁴. Po otrzymaniu pisemnego wniosku²⁵ o nabycie lokalu oraz stwierdzeniu, że wnioskodawca spełnia wymagane warunki do nabycia lokalu lub gruntu z budynkiem mieszkalnym w budowie, sprzedający

²⁴ § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 9 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie (...), Dz.U. z 1998 r. Nr 52, poz. 327.

²⁵ Szczegółową treść zawiadomienia oraz wniosku osoby uprawnionej określa rozporządzenie, o którym mowa w przypisie 24.

w ciągu miesiąca zawiadamia nabywcę o terminie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży. Jeżeli nie doszło do zawarcia umowy sprzedaży w ustalonym terminie z przyczyn niezależnych od stron, sprzedający i nabywca wyznaczają, nie później niż w ciągu miesiąca, nowy termin i miejsce zawarcia umowy sprzedaży. Jeżeli nabywca bez podania przyczyny nie stawił się w ustalonym terminie i miejscu w celu zawarcia umowy sprzedaży, uważa się, że odstąpił od zamiaru nabycia lokalu.

Nieruchomości pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, które nie zostały sprzedane na zasadzie pierwszeństwa, podlegają zbyciu w drodze przetargu (art. 38 ust. 4 u.l.).

Ustawodawca nie wskazał sposobu wykonania ustawowego pierwszeństwa przysługującego osobom wydierżawiającym lub wynajmującym nieruchomości lokalowe, uprzednio przejęte od wojsk Federacji Rosyjskiej, w razie sprzedaży tych nieruchomości (art. 12 ust. 1 u.z.n.s.p.w.f.r.). Dla rozwiązania powyższego problemu kluczowe znaczenie posiada okoliczność, że nieruchomości przejęte od wojsk Federacji Rosyjskiej stanowią własność Skarbu Państwa. W związku z tym, z uwagi na właściciela nieruchomości, przy ich zbywaniu posiłkowo stosuje się procedurę realizacji pierwszeństwa przewidzianą w u.g.n., a to na mocy sformułowanej w art. 2 u.g.n. zasady, w myśl której przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw, w zakresie spraw dotyczących gospodarki nieruchomościami, nie uregulowanych w tych ustawach. Zasada ta doznaje wzmocnienia w postaci art. 2 ust. 3 u.z.n.s.p.w.f.r. Przepis ten stanowi, iż gospodarowanie nieruchomościami innymi niż rolne i leśne podlega przepisom u.g.n., ze zmianami wynikającymi z u.z.n.s.p.w.f.r.

Wojewoda sporządza wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i wywiesza go na okres 14 dni w siedzibach wojewody i jednostek samorządu terytorialnego, właściwych ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej i centralnej (art. 9 u.z.n.s.p.w.f.r.). Niezależnie od powyższego, należy ustalić osoby uprawnione z tytułu pierwszeństwa i zawiadomić je na piśmie o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o przysługującym pierwszeństwie, pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie przed upływem terminu określonego w zawiadomieniu. Nadto osoba, która

chce skorzystać z pierwszeństwa, musi złożyć oświadczenie, że wyraża zgodę na cenę ustaloną według zasad obowiązujących przy zwrocie wywłaszczonych nieruchomości.

Jeśli chodzi o pierwszeństwo przyznane gminie, powiatowi i samorządowi województwa do nabycia, w drodze darowizny, nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa od wojsk Federacji Rosyjskiej, to tryb realizacji tego pierwszeństwa jest stosunkowo prosty. Mianowicie wojewoda powiadamia jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze których znajduje się dana nieruchomość, o zamiarze jej zbycia, wyznaczając jednocześnie 30-dniowy termin do złożenia wniosku o nabycie nieruchomości. Wniosek składają zarządy jednostek samorządu terytorialnego. Niezłożenie wniosku w terminie rozumie się jako rezygnację z nabycia nieruchomości (art. 4 i 4a u.z.n.s.p.w.f.r.). Dopiero gdy nieruchomość nie stała się przedmiotem darowizny, może zostać sprzedana w trybie przetargu.

Ustawowe pierwszeństwo służy także podmiotowi zarządzającemu portem w razie oddania w użytkowanie wieczyste gruntów położonych w granicach portów lub przystani morskich (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.p.m.). I tym razem przepis szczególny nie określa trybu skorzystania przez osobę uprawnioną z przysługującego jej pierwszeństwa. Ponieważ zasadą jest, iż porty oraz przystanie morskie znajdują się na nieruchomościach będących własnością skarbową lub samorządową, to nie można mieć wątpliwości co do konieczności odpowiedniego stosowania trybu uregulowanego w art. 34-35 u.g.n. O dopuszczalności takiego rozwiązania przesądza zasada wyrażona w art. 2 u.g.n., w myśl której przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw, w zakresie spraw dotyczących gospodarki nieruchomościami, nie uregulowanych w tych ustawach.

Z omówionych wyżej regulacji wypływają ogólne spostrzeżenia dotyczące sposobu realizacji pierwszeństwa. Można wyróżnić generalnie dwa tryby realizacji pierwszeństwa, w różnym stopniu chroniące interes osoby uprawnionej. Niewątpliwie słabszej ochrony uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa udzielono w art. 34 ust. 1 pkt 1-2 u.g.n. Przepis ten wymaga jedynie, aby informacja o przeznaczeniu danej nieruchomości do zbycia znalazła się w wykazie wywieszonym w siedzibie właściwego urzędu. Jeżeli uprawniony nie złoży w wyznaczonym terminie wniosku o nabycie nieruchomości, to traci pierwszeństwo. Powyższa konstrukcja niewątpliwie osłabia

ochronę interesów osób, na rzecz których ustawodawca zastrzegł pierwszeństwo. Trudno bowiem oczekiwać, iż osoba uprawniona zdoła na bieżąco śledzić informacje wywieszane w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim.

Znacznie korzystniejszy dla osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa jest tryb wymagający pisemnego powiadomienia przez właściwy organ lub podmiot zarządzający nieruchomością o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia. W zawiadomieniu podana jest informacja o przysługującym pierwszeństwie, sposobie i warunkach jego wykonania. W szczególności przedstawiana jest cena lub informacja o zasadach jej określenia.

Pierwsze z wyżej opisanych rozwiązań zostało zastosowane w art. 34 ust. 1 pkt 1-2 u.g.n. Natomiast drugie – korzystniejsze dla osoby chcącej zrealizować przyznane jej pierwszeństwo – przyjęto w większości regulacji prawnych odnoszących się do pierwszeństwa. W pierwszym przypadku realizacja pierwszeństwa zależy od wiedzy i zapobiegliwości osoby uprawnionej. W drugim przypadku obowiązek odszukania i szczegółowego informowania osoby uprawnionej oraz pozostałe obowiązki organizacyjne ustawodawca nakłada na właściwy organ lub podmiot zarządzający zbywaną nieruchomością. Tak znaczne różnice w procedurze realizacji pierwszeństwa powodują, iż instytucja pierwszeństwa chroni w sposób niejednolity interes osób uprawnionych.

Opisane wyżej sposoby realizacji ustawowego pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości stanowią osobną metodę uzgadniania oświadczeń woli. Trzeba jednak mieć na uwadze, iż prawo cywilne konstruuje trzy tryby zawierania umów: tryb ofertowy (art. 66-70 k.c.), rokowania (art. 71-72) i tryb przetargowy (art. 70¹-70⁴ k.c.). Zatem należy ustalić, do którego z wyżej wymienionych trybów wolno zakwalifikować procedurę wykonania ustawowego pierwszeństwa. Istotną wskazówkę w tej mierze stanowi art. 28 u.g.n. W myśl powołanego przepisu, sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej. Warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w **rokowaniach** przeprowadzanych z nabywcą. Protokół z rokowań stanowi podstawę do zawarcia umowy. Zatem w przypadkach, w których ustawodawca rezygnuje z procedury przetargowej, obowiązuje przymus rokowań dla ostatecznego ustalenia treści umowy. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w art. 39 ust. 2 u.g.n., zgodnie z

którym, jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ nie ma obowiązku organizowania dalszych przetargów, a nieruchomość może być zbyta w drodze rokowań za cenę ustaloną w tych rokowaniach.

W myśl art. 37 ust. 2 pkt 1 u.g.n., jeżeli sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości następuje na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, wówczas obowiązuje tryb bezprzetargowy. Z kolei – jak wyżej wykazano – warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach. Zatem procedura realizacji pierwszeństwa, o którym mowa w art. 34 u.g.n., stanowi szczególną technikę rokowań. Ani kodeks cywilny (art. 72), ani ustawa o gospodarce nieruchomościami (art. 28) nie precyzują sposobu prowadzenia rokowań, poza tym, że ich wynik należy utrwalić w formie protokołu. Przynajmniej ustawodawca musiał – dla zabezpieczenia interesu osób, na rzecz których zostało zastrzeżone pierwszeństwo – określić tryb realizacji tegoż pierwszeństwa. Dokonany wyżej przegląd odpowiednich regulacji prawnych pozwala na przyjęcie wniosku, iż tryb realizacji ustawowego pierwszeństwa jest stosunkowo jednolity i w każdym przypadku mieści się w formule rokowań. Ustawodawca określa nie tylko technikę prowadzenia rokowań, ale nadto zobowiązuje strony negocjujące do przyjęcia takich, a nie innych postanowień przyszłej umowy, co w szczególności dotyczy ceny zbycia.

W konkluzji należy powtórzyć, iż procedura realizacji ustawowego pierwszeństwa należy do osobnego trybu uzgadniania oświadczeń woli w celu zawarcia umowy, określanego mianem rokowań. Stanowi ona szczególną technikę prowadzenia rokowań.

2.4. Skutki prawne naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami określa art. 36 tej ustawy. W myśl powołanego przepisu, jeżeli właściwy organ zachowa się w sposób niezgodny z treścią art. 34 ust. 1-5 u.g.n., Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Ustawodawca wskazał jednoznacznie, że chodzi tylko o uchybienia spowodowane przez właściwy organ (tj. starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, zarząd gminy, zarząd powiatu lub zarząd województwa). Na wymienionych organach spoczywa obowiązek wywieszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz pisemnego

powiadomienia najemcy lokalu o możliwości skorzystania z pierwszeństwa w jego nabyciu. Innych obowiązków art. 34 u.g.n. nie nakłada na właściwy organ. Przeto *prima facie* tylko w razie naruszenia powyższych obowiązków osoba legitymująca się ustawowym pierwszeństwem mogłaby dochodzić naprawienia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego poniesionej przez nią szkody. Tym samym rozważany art. 36 u.g.n. pomija pozostałe możliwe przypadki naruszenia ustawowego pierwszeństwa nabycia nieruchomości, np. organy działające w imieniu Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub samorządu województwa mogą zawrzeć umowę sprzedaży z osobą trzecią, mimo że uprawniony z tytułu pierwszeństwa został prawidłowo poinformowany o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży i w terminie złożył oświadczenie o zamiarze jej nabycia po cenie ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. W powyższym przypadku oraz zawsze, ilekroć sprzedawca uniemożliwi uprawnionemu skorzystanie z pierwszeństwa określonego w art. 34 ust. 1 u.g.n., na sprzedawcy spoczywa odpowiedzialność odszkodowawcza. Na istnienie tej odpowiedzialności nie wpływa treść art. 36 u.g.n. W istocie rezygnacja z tego unormowania w żaden sposób nie wpłynęłaby na zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego²⁶. O odpowiedzialności tej rozstrzygają bowiem przepisy kodeksu cywilnego.

W doktrynie zgodnie przyjęto, iż do odpowiedzialności za naruszenie pierwszeństwa określonego w art. 34 u.g.n. należy stosować reżim odpowiedzialności deliktowej²⁷. Zatem odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, następuje według zasad art. 417 k.c. Podobnie jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za czyny swojego zarządu według art. 420¹ §1 k.c. Podstawę powyższej odpowiedzialności deliktowej stanowi przesłanka winy funkcjonariusza publicznego. Nadto konieczne jest ustalenie, czy szkoda powstała i w jakiej wysokości oraz czy istnieje związek przyczynowy pomiędzy poniesioną szkodą a naruszeniem przepisów dotyczących pierw-

²⁶ O zbędności tego przepisu zob. M. K r a s s o w s k a, [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, praca zbiorowa, Warszawa 1999, s. 130-131.

²⁷ *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, praca zbiorowa, red. G. Bie-niek, t. I, Zielona Góra 2000, s. 275-276; S. K o l a n o w s k i, A. K o l a r s k i, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 78; M. W o l a n i n, *op. cit.*, s. 167; M. K r a s s o w s k a, *op. cit.*, s. 128-131; E. G n i e w e k, *op. cit.*, s. 202.

szeństwa. Ustawodawca nie określił skutków prawnych naruszenia zasad pierwszeństwa uznaniowego, uregulowanego w drodze zarządzenia wojewody lub w uchwale rady gminy, rady powiatu, sejmiku wojewódzkiego. W piśmiennictwie powszechnie przyjęto, iż naruszenie zasad pierwszeństwa uznaniowego z art. 34 ust. 6 u.g.n. nie spotyka się z żadną sankcją cywilnoprawną²⁸.

W tym miejscu należy odpowiedzieć na pytanie, czy obok opisanej wyżej odpowiedzialności odszkodowawczej występuje także sankcja nieważności umowy z osobą trzecią, zawartej na skutek naruszenia przepisów dotyczących pierwszeństwa. W tym celu trzeba odwołać się do postanowień art. 58 k.c., który zagadnienie nieważności czynności prawnej reguluje w sposób ogólny. W myśl powołanego przepisu, czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek. Taka właśnie sytuacja występuje w przypadku art. 36 u.g.n., który przewiduje jedynie sankcję odszkodowawczą, czyli inną niż ta wskazana w art. 58 k.c. Sens normatywny art. 36 należy rozumieć tak, że przepis ten w sposób samodzielny i odrębny reguluje wszelkie skutki naruszenia pierwszeństwa określonego w art. 34 ust. 1-5 u.g.n. W rezultacie wyłącza on inne – poza odpowiedzialnością odszkodowawczą – skutki naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Zatem brak podstawy prawnej do stwierdzenia nieważności umowy zawartej z pokrzywdzeniem osoby, której przysługuje pierwszeństwo²⁹.

Gdyby odrzucić powyższą wykładnię, należałoby wówczas regulację zawartą w art. 36 u.g.n. uznać za zbędne „przypomnienie”, iż źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej są przepisy kodeksu cywilnego. Jednak interpretacji tekstu prawnego winno towarzyszyć założenie o racjonalności prawodawcy. A racjonalny prawodawca nie ustanawia przepisów zbędnych lub tylko o walorze edukacyjnym. Zatem wcześniej zaproponowany sposób rozumienia art. 36 u.g.n. należy uznać za bardziej uzasadniony. Nie ma także podstaw do tego, aby w przypadku naruszenia ustawowego pierwszeństwa dopuszczalne było uruchomienie ochrony przewidzianej w art. 59 k.c. Powołany przepis reguluje zagadnienie bezskuteczności względnej

²⁸ *Komentarz do ustawy...*, s. 276; E. Gniewek, *op. cit.*, s. 203; M. Wołanin, *op. cit.*, s. 167.

²⁹ E. Gniewek, *op. cit.*, s. 200.

umowy zawartej z pokrzywdzeniem osoby trzeciej. Jednak art. 59 k.c. chroni jedynie roszczenia osób trzecich, nie znajduje natomiast zastosowania do instytucji pierwszeństwa. Zatem sankcja bezskuteczności względnej mogłaby dotyczyć tylko tych osób, dla których źródłem pierwszeństwa jest roszczenie (art. 34 ust. 1 pkt 1 u.g.n.).

Ustalenia powyższe nie odnoszą się do pierwszeństwa służącego zarządzającemu portem. W myśl art. 4 ust. 2 u.p.p.m., oddanie w użytkowanie wieczyste gruntów położonych w granicach portów lub przystani morskich, z naruszeniem prawa pierwszeństwa, jest nieważne.

Ustawodawca nie wskazał żadnych sankcji w przypadkach naruszenia ustawowego pierwszeństwa przy sprzedaży nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 29 ust. 1 pkt 1-3 u.g.n.r.s.p.) lub uprzednio przejętych na rzecz Skarbu Państwa od wojsk Federacji Rosyjskiej (art. 12 ust. 1 u.z.n.s.p.w.f.r.). To samo odnosi się do przypadków pierwszeństwa przysługującego pracownikom i byłym pracownikom Lasów Państwowych oraz innych jednostek organizacyjnych leśnictwa (art. 40a ust. 4-6 u.l.). Należy stwierdzić, że brak stosownej regulacji w odnośnych przepisach szczególnych w żadnej mierze nie zamyka drogi do wystąpienia przez osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa o przyznanie jej odszkodowania od sprzedawcy. Podstawę do przyznania odszkodowania stanowią przepisy kodeksu cywilnego. Jak się zdaje, odszkodowanie przysługuje w razie niewykonania któregokolwiek z obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na podmiot zobowiązany, jeżeli w następstwie uprawniony z tytułu pierwszeństwa nie mógł wykonać swego prawa. Ochrona uprawnionego z tytułu pierwszeństwa nie powinna być ograniczana tylko do niektórych naruszeń tego pierwszeństwa. O przyznaniu odszkodowania winien decydować nie rodzaj naruszenia, lecz wywołany skutek. Skutkiem tym musi być pozbawienie uprawnionego możliwości skorzystania z pierwszeństwa przy nabywaniu nieruchomości.

Ponownie należy rozważyć, czy w powołanych wyżej przypadkach pierwszeństwa, zastrzeżonego na wypadek zbycia nieruchomości, obok odpowiedzialności odszkodowawczej nie występuje równolegle sankcja nieważności umowy zawartej z naruszeniem przepisów o pierwszeństwie. Kluczowe znaczenie posiada tutaj okoliczność, iż w regulacjach prawnych dotyczących pierwszeństwa, a umieszczonych poza u.g.n., nigdzie nie pojawia się przepis analogiczny do art. 36 tej ustawy. Stąd należy dopuścić

możliwość sięgnięcia do postanowień art. 58 k.c., który zagadnienie nieważności czynności prawnej reguluje w sposób ogólny. W myśl powołanego przepisu, czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna. Ponieważ niniejsze rozważania dotyczą pierwszeństwa mającego swe źródło w ustawie, dlatego umowę zawartą w drodze naruszenia takiego pierwszeństwa trzeba zakwalifikować jako sprzeczną z ustawą. Tym bardziej że normy ustanawiające poszczególne przypadki pierwszeństwa mają charakter bezwzględnie obowiązujący (*iuris cogentis*)³⁰. Bez znaczenia pozostaje to, iż sama umowa spełnia wszystkie wymagania przewidziane dla danego typu umów, bowiem przesłanką uznania umowy za nieważną z powodu sprzeczności z ustawą jest ocena zachowania kontrahentów w fazie poprzedzającej dokonanie czynności prawnej³¹. Sankcją naruszenia zakazów z art. 58 k.c. jest bezwzględna³² nieważność czynności prawnej. Stan bezwzględnej nieważności jest brany pod uwagę przez sąd z urzędu³³. Nieważność, o której mowa, występuje pod warunkiem, że zbywca nie dopełnił nałożonych na niego w ustawie powinności, czego skutkiem była niemożność wykonania przez uprawnionego przysługującego mu pierwszeństwa.

Natomiast brakuje podstaw, aby w przypadku naruszenia ustawowego pierwszeństwa dopuszczalne było uruchomienie ochrony przewidzianej w art. 59 k.c. Powołany przepis dotyczy tylko osób, którym służy określone roszczenie. W przypadku uprawnionego z tytułu pierwszeństwa, nie może on wskazać na swoje pierwszeństwo jako źródło roszczenia, zatem nie może również żądać uznania umowy z osobą trzecią za bezskuteczną w stosunku do niego.

Jak już zauważono, problematyka pierwszeństwa nie doczekała się ogólnego uregulowania poprzez zgrupowanie przepisów jej dotyczących w jednym akcie prawnym, stąd brakuje przepisu, który by regulował w sposób szczególny – tak jak to czyni art. 599 § 2 k.c. w odniesieniu do pierwokupu

³⁰ SN wielokrotnie wypowiadał się, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co powoduje konsekwencje wynikające z art. 58 § 1 k.c. Zob. uchwała SN z dnia 5 października 1990 r. III CZP 50/90, OSP 1991, nr 4, poz. 103; wyrok SN z dnia 20 stycznia 1998 r. I CKN 368/97, OSNC 1998, nr 9, poz. 143.

³¹ Por. co do zmywy uczestników licytacji wyrok SN z dnia 17 czerwca 1981 r. II CR 224/81, OSP 1983, nr 7-8, poz. 149.

³² Tak M. S a f j a n, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, t. I, Warszawa 1997, s. 150.

³³ Por. wyrok SN z dnia 19 grudnia 1984 r. III CRN 183/84, nie publ.

– kwestię nieważności umowy zawartej z pominięciem pierwszeństwa ustawowego. W efekcie kwestia powyższa została unormowana w sposób niejednolity. Tym samym ustalenie wszystkich skutków naruszenia przepisów dotyczących pierwszeństwa możliwe będzie dopiero po rozważeniu, z jakim pierwszeństwem mamy *in concreto* do czynienia, a zatem jak zostało ono ukształtowane przez ustawę³⁴.

3. Od prawnego mechanizmu pierwszeństwa należy odróżnić problematykę **wyłączności** na nabycie nieruchomości. Zasada wyłączności dotyczy przede wszystkim sprzedaży nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Przeniesienie własności takiej nieruchomości możliwe jest tylko na rzecz użytkownika wieczystego, Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (art. 32 ust. 1 i 3 u.g.n., art. 17b ust. 4 u.g.n.r.s.p.). Z uwagi na istotę prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, na której prawo to zostało ustanowione, nie może zostać włączona do otwartego obrotu.

Inny przypadek wyłączności na nabycie nieruchomości uregulowany jest w art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. Przepis ten dotyczy zbycia części nieruchomości, która nie może być zbyta jako odrębna nieruchomość. Może natomiast zostać nabyta przez właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości przyległej, jeżeli jest niezbędna do poprawienia warunków zagospodarowania tejże nieruchomości przyległej.

Wyłączność została zastrzeżona także w przypadku sprzedaży kwater lub lokali mieszkalnych, znajdujących się w budynkach będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Prawo do nabycia zajmowanej kwatery lub lokalu mieszkalnego zostało przyznane wyłącznie osobom taksatywnie wymienionym w art. 56 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³⁵. Jeżeli dana osoba nie skorzysta z uprawnienia do nabycia zajmowanej kwatery lub lokalu, to Agencja nie może wybrać innego nabywcy.

Z powyższego wynika podstawowa różnica pomiędzy mechanizmem wyłączności i pierwszeństwa. W przypadku wyłączności krąg nabywców jest zamknięty, co sprawia, iż w razie rezygnacji osób tworzących powyż-

³⁴ *Prawo obrotu nieruchomościami*, praca zbiorowa, red. S. Rudnicki, Warszawa 1996, s. 424.

³⁵ Dz.U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433 ze zm.

szy krąg, nieruchomość nie może zostać zbyta. Odmiennymi zasadami rządzi się instytucja pierwszeństwa. Gdyby bowiem osoba, na rzecz której pierwszeństwo zostało zastrzeżone, nie skorzystała z niego, to nieruchomość może zostać zbyta na zasadach ogólnych.

Normatywna konstrukcja wyłączności stanowi oddzielny od instytucji pierwszeństwa przypadek ograniczenia swobody obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi. Powyższe zagadnienia nie powinny być łączone i wymagają osobnych ustaleń.

4. Przeprowadzone do tej pory rozważania miały na celu opisanie podstawowych elementów konstrukcyjnych, tworzących prawny mechanizm pierwszeństwa. Kluczowe znaczenie posiada okoliczność, iż mechanizm ten znajduje zastosowanie tylko do rozporządzania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi. Instytucja pierwszeństwa w sposób daleko idący ogranicza swobodę kontraktowania, wprost wskazując osobę nabywcy oraz kryteria ustalenia ceny. Dokonany przez ustawodawcę wybór kandydatów na nabywców znajduje przede wszystkim uzasadnienie słusznościowe, zarazem stanowiąc wyraz określonej polityki społecznej. Należy zauważyć, iż instytucja pierwszeństwa nie odnosi się do wszystkich form obrotu nieruchomościami. W istocie (poza nielicznymi wyjątkami) dotyczy tylko przypadków sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia odrębnej własności lokali mieszkalnych. Ustalenie treści przyszłej umowy pomiędzy zobowiązanym i uprawnionym z tytułu pierwszeństwa następuje w trybie rokowań. Przepisy dotyczące pierwszeństwa ustanawiają stosunkowo rozbudowaną procedurę rokowań. Szczególnie ważnym zagadnieniem jest ocena skutków naruszenia ustawowego pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Przepisy regulujące poszczególne przypadki pierwszeństwa kwestii powyższej albo w ogóle nie normują, albo czynią to w sposób nadmiernie lakoniczny. W efekcie brak jest jednolitych rozwiązań, a tym samym ocena wszystkich skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa możliwa jest dopiero po ustaleniu, z jakim konkretnie przypadkiem pierwszeństwa mamy do czynienia.

Powyższy opis nakreśla ramy prawne instytucji pierwszeństwa. Wprawdzie brak przepisów ogólnych dotyczących pierwszeństwa w nabyciu – zgrupowanych w jednym akcie prawnym – może wskazywać, iż ustawodawca nie zmierzał do jednolitego ukształtowania instytucji pierwszeństwa.

Jednak z drugiej strony wolno postawić wniosek, iż mimo mocno rozproszonej regulacji ustawodawca działał na tyle konsekwentnie, aby zachować pewne generalne zasady tworzenia instytucji pierwszeństwa.

Dokonane wyżej ustalenia otwierają drogę do sformułowania definicji omawianego pojęcia, a także do ustalenia charakteru prawnego instytucji pierwszeństwa. Ustawodawca nie podał legalnej definicji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Próbę wypełnienia tej luki podjęła judykatura. Pojęcie pierwszeństwa wyjaśnił bliżej Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 23 lipca 1992 r.³⁶, stwierdzając, że „**pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz**”. Przywołując jednak powyższą definicję, trzeba mieć na uwadze fakt, że została ona sformułowana w uzasadnieniu uchwały dotyczącej wykładni i stosowania art. 30 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³⁷, która utraciła moc z dniem 1 stycznia 1998 r. Wobec powyższego mogą pojawić się uzasadnione wątpliwości, czy definicja pierwszeństwa zrekonstruowana na tle tylko jednego przepisu jest adekwatna do problematyki pierwszeństwa, mającego swoje źródło w innych przepisach szczególnych. Przeto – opierając się na ustaleniach poczynionych w toku niniejszych rozważań – należy zaproponować inne określenie pierwszeństwa. **Ustawowe pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości polega na wyznaczeniu kolejności nabywców, na wypadek gdyby zobowiązany wyraził zamiar zbycia nieruchomości.** Kolejność zostaje zachowana także w sytuacjach, w których ma miejsce zbieg uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości (zob. np. art. 34 ust. 2 u.g.n. oraz art. 29 ust. 1 f u.g.n.r.s.p.). Jednak istotą pierwszeństwa jest **zakaz rozporządzania nieruchomością skarbową lub samorządową w sposób naruszający pierwszeństwo.** Jest to zakaz warunkowy, bowiem w razie rezygnacji przez osobę uprawnioną z zastrzeżonego na jej rzecz pierwszeństwa, zbywana nieruchomość zostaje przeznaczona do otwartego obrotu, na ogół w trybie przetargowym.

Korelatem zakazu określonego postępowania może być nakaz zachowania się w inny sposób, stąd **pierwszeństwo** można także rozumieć **jako ustawowy nakaz skierowanym do zobowiązanego**, aby ten w sytuacji,

³⁶ III CZP 62/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 214.

³⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

kiedy ogłosi swój zamiar zbycia nieruchomości, stworzył dla podmiotu uprawnionego możliwość nabycia tej nieruchomości przed innymi osobami. Norma nakazująca wyznacza obowiązek powiadomienia uprawnionego (bezpośrednio lub pośrednio – przez podanie do ogólnej wiadomości) o przysługującym mu pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości i sposobie skorzystania z tego pierwszeństwa. Nie mamy więc do czynienia ze złożoną sytuacją prawną (np. z uprawnieniem), lecz z podstawową modalnością prawną³⁸. W szczególności nie można uznać, że ustawowe pierwszeństwo jest równoznaczne z roszczeniem. Pierwszeństwo samo z siebie nie jest źródłem powstania roszczenia. Częste są jednak przypadki, kiedy danej osobie przysługuje z mocy przepisu ustawy roszczenie do określonej nieruchomości, a jednocześnie może ona skorzystać z pierwszeństwa w jej nabyciu (zob. art. 34 ust. 1 pkt 1 u.g.n.). Trzeba wyraźnie odróżnić obie powyższe sytuacje. Mianowicie osobie posiadającej roszczenie o nabycie nieruchomości wolno dochodzić realizacji tego roszczenia niezależnie od tego, czy osoba, która nią aktualnie włada, wyraża zamiar jej zbycia. Natomiast pierwszeństwo sprowadza się w istocie do możliwości nabycia nieruchomości przed innymi podmiotami, jeśli zobowiązany przeznaczył ją do zbycia. Konstrukcja pierwszeństwa nie przewiduje obowiązku zbycia nieruchomości na rzecz uprawnionego, którego korelatem byłoby odpowiednie roszczenie po stronie tegoż uprawnionego.

Przeprowadzone rozważania miały za cel ukazanie podstawowych prawidłowości w kształtowaniu przez prawodawcę instytucji pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości.

³⁸ Co do pojęcia modalności prawnej zob. S. Wr on k o w s k a, [w:] A. R e d e l b a c h, S. W r o n k o w s k a, Z. Z i e m b i ń s k i, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 143-145.