

Elżbieta Kremer

Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

I. Wstęp

Ustawa z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 484) wprowadziła nowe rozwiązania prawne w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Niektóre z tych rozwiązań nawiązują do zbliżonych rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), stanowiąc tym samym próbę stworzenia w miarę jednolitego modelu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Próba ta powiodła się tylko częściowo, albowiem wprowadzone rozwiązania do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, mimo że wzorowane na analogicznych z ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawierają wiele odrębności i niejasności, powodując tym samym wiele wątpliwości interpretacyjnych.

Do istotnych zmian wprowadzonych wymienioną wyżej ustawą należą przepisy regulujące sprzedaż i nabywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przede wszystkim zmieniono zasady, w oparciu o które następuje ustalenie osoby mogącej nabyć nieruchomość przeznaczoną na sprzedaż. Warto przypomnieć, że do nowe-

lizacji ustawy sprzedaż nieruchomości następowała z uwzględnieniem prawa pierwokupu, stosownie do przepisów kodeksu cywilnego, oraz z uwzględnieniem prawa pierwszeństwa spółdzielni produkcji rolnej do użytkowanych przez nią nieruchomości rolnych przed dniem 31 grudnia 1993 r. Nieruchomości, które nie zostały zbyte zgodnie z wskazaną wyżej zasadą, bądź co do których nie miało zastosowania prawo pierwokupu, podlegały sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), a w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi można było ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert). Na tle tego rozwiązania łatwo dostrzec szczególną pozycję osób, którym przysługiwało prawo pierwokupu stosownie do przepisów kodeksu cywilnego, czyli dzierżawców nieruchomości rolnych i współwłaścicieli nieruchomości rolnych. A zatem sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład Zasobu prowadzona była z zachowaniem prawa pierwokupu dzierżawców i współwłaścicieli. Poza osobami uprawnionymi do nabycia nieruchomości z tytułu prawa pierwokupu, szczególną pozycję w postaci prawa pierwszeństwa posiadały spółdzielnie produkcji rolnej. Powyższe zasady zostały w sposób zasadniczy zmienione.

II. Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 29 ust. 1 ustawy, pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie, przysługuje:

1) byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r. (z tym że przepis ten nie ma zastosowania do nieruchomości przejętych na podstawie przepisów, o których mowa w ust. 1a),

2) 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.,

3) dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.

Nieruchomości, które nie zostały sprzedane na wyżej określonych zasadach albo do których przepisy te nie mają zastosowania, podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ofert pisemnych. Zasada pierwszeństwa, jaką przyjął ustawodawca, pozwala już na początku rozważań na sformułowanie pewnych ogólnych uwag. Po pierwsze, ustawodawca rozszerzył krąg podmiotów, które mogą skorzystać z pierwszeństwa, w szczególności poprzez włączenie byłych właścicieli zbywanej nieruchomości i ich spadkobierców. Przepis ten, podobnie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami, pełni funkcję zbliżoną do funkcji reprivatyzacyjnej. Po drugie, ustawodawca, stwarzając określonym podmiotom uprzywilejowaną pozycję w zakresie możliwości nabycia nieruchomości, posługuje się konstrukcją pierwszeństwa, jednak pierwszeństwo to nie jest prawem pierwokupu. Po trzecie, pozycja prawna dzierżawców zbywanej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa została wyraźnie osłabiona. Z jednej strony zostali pozbawieni prawa pierwokupu, z drugiej zaś pierwszeństwo, które posiadają, sytuuje ich w ostatniej kolejności spośród osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa. A po czwarte, ustawodawca wyłączył stosowanie prawa pierwokupu tylko w stosunku do dzierżawców, tym samym współwłaścicielom nieruchomości rolnej nadal przysługuje prawo pierwokupu. Takie nieracjonalne rozwiązanie spowodowało, że w praktyce może powstać konkurencja uprawnień z tytułu pierwszeństwa i z tytułu prawa pierwokupu współwłaściciela, a takiej sytuacji ustawodawca w ogóle nie przewidział.

Przystępując do bliższej analizy przepisów dotyczących pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Skarbu Państwa, należy najpierw sprecyzować zakres pojęcia „nabycie”, a tym samym określić zakres stosowania zasady pierwszeństwa. Ustawodawca, wprowadzając zasadę pierwszeństwa, posługuje się sformułowaniem „nabycie nieruchomości”, „zbywana nieruchomość”, co może sugerować, że uprawnionym podmiotom przysługuje pierwszeństwo w każdym przypadku zbycia nieruchomości Skarbu Państwa. Jednak fakt zamieszczenia przepisu regulującego zasadę pierwszeństwa w rozdziale dotyczącym sprzedaży nieruchomości, a także dalsze przepisy związane z tą zasadą wskazują, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje tylko w przypadku sprzedaży nieruchomości. W przypadku zbycia nieruchomości Skarbu Państwa w innej formie prawnej niż sprzedaż zasada pierwszeństwa nie ma zastosowania. O przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, do nabycia której przysługuje pierwszeństwo uprawnionym

osobom, Agencja zawiadamia na piśmie tę osobę, podając cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu. Z tym że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Osoby uprawnione korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na jej nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu. Doręczanie zawiadomień odbywa się według przepisów k.p.a.

2. Pierwszeństwo przysługujące byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom

a) Zakres podmiotowy

Pierwszą kategorią podmiotów, które mogą skorzystać z zasady pierwszeństwa w przypadku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, są byli właściciele lub ich spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r., czyli przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przyznanie byłym właścicielom lub ich spadkobiercom pierwszeństwa w nabyciu sprzedawanej nieruchomości Skarbu Państwa, i to pierwszeństwa, które w przypadku zbiegu uprawnień stosuje się w pierwszej kolejności, wskazuje, że przyjęta regulacja – wobec braku ustawy reprivatyzacyjnej – przynajmniej w pewnym zakresie spełnia funkcje reprivatyzacyjne. Tym bardziej że na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami były właściciel lub jego następca prawny mógł już wcześniej skorzystać z zasady pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w przypadku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, przeznaczając do sprzedaży nieruchomość, do której nabycia przysługuje byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom pierwszeństwo, zobowiązana jest zawiadomić na piśmie tę osobę, podając cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie. Wykonanie tego obowiązku przez Agencję nie nastęrcza problemu, gdy były właściciel lub jego spadkobiercy są znani oraz znany jest ich adres, problem powstaje wówczas, gdy brak jest adresu osób uprawnionych bądź informacji, kto jest spadkobiercą po byłym właścicielu. Wówczas pojawia się pytanie, czy i jakie kroki ma podjąć Agencja, aby wykonać wynikający z ustawy obowiązek zawiadomienia byłego właściciela lub jego spadkobierców o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży. Mając na uwadze

powyższy obowiązek, który spoczywa na Agencji, a także fakt, iż ustawodawca nie uregulował sposobu i zakresu jego realizacji, wskazówek do rozwiązania powyższego problemu zaczęto poszukiwać w analogicznych rozwiązaniach w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jednak wzorowanie się na rozwiązaniach zawartych w tej ustawie okazało się zabiegiem krótkotrwałym, albowiem ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 6, poz. 70) zmieniono regulację dotyczącą pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym przez byłego właściciela. Regulując w pierwotnej wersji art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, które przysługuje poprzedniemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego następcom prawnym, ustawodawca wprowadził dodatkowy warunek, jeżeli „jego adres jest znany”. A zatem w sytuacji, gdy nie był znany adres byłego właściciela lub jego następcy prawnego, nie powstawał obowiązek zawiadomienia ich o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży. O tym, czy adres osoby uprawnionej był znany, czy nie, decydowało kryterium obiektywne, jakim był fakt posiadania adresu przez Centralne Biuro Adresowe, a nie tylko fakt, że organ, który podjął zamiar sprzedaży nieruchomości, nie posiadał adresu osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa¹. Natomiast regulując pierwszeństwo byłego właściciela lub jego spadkobiercy na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawodawca w ustawie nie wprowadził analogicznego dodatkowego warunku: „jeżeli adres ich jest znany”. Stąd też pojawiło się zasadnicze pytanie, czy w sytuacji gdy adres osoby uprawnionej nie jest znany, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa jest zwolniona z obowiązku zawiadomienia o sprzedaży nieruchomości, czy też winna wystąpić do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej, a następnie zawiadomić przedstawiciela. Za takim rozwiązaniem może przemawiać brzmienie przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy, tzn. przyznanie pierwszeństwa byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom bez żadnych dodatkowych warunków dotyczących adresu osób uprawnionych, jednak wykładnia celowościowa tego przepisu prowadzi do odmiennego wniosku i skłania do przyjęcia rozwiązania, że jeżeli adres osób uprawnionych jest

¹ Tak też M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 161.

nieznany, Agencja zwolniona jest z obowiązku występowania do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej. Za takim rozwiązaniem przemawia funkcja, jaką ma pełnić przepis o pierwszeństwie byłego właściciela w nabyciu nieruchomości, którą jest funkcja reprivatyzacyjna, a której nie można zrealizować, jeżeli miejsce pobytu osoby uprawnionej jest nieznan; ponadto osoba uprawniona z tytułu pierwszeństwa może nabyć nieruchomość, ale jest to nabycie odpłatne. Stąd też trudno wyobrazić sobie taką sytuację, aby przedstawiciel osoby nieobecnej skorzystał w jej imieniu i na jej rzecz z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, a co się z tym łączy, uregulował wymaganą cenę. Dlatego też podnoszono, że pierwszeństwo przyznane byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom prawnym winno być dodatkowo dookreślone – tak jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami – jeżeli adres ich jest znany. Brak takiego dookreślenia w ustawie spowodował, że w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. zamieszczono zapis, iż Agencja zawiadamia na piśmie byłego właściciela, jeżeli jego adres jest znany². W wypadku gdy nie jest znany adres byłego właściciela, zawiadomienie, o którym mowa wyżej, stanowi wykaz nieruchomości sporządzony i ogłoszony stosownie do wymogów ustawy, zawierający dodatkowo cenę i inne warunki nabycia tej nieruchomości oraz termin złożenia oświadczenia przez byłego właściciela o przyjęciu tych warunków³. Takie dookreślenie w rozporządzeniu niewątpliwie precyzuje i ułatwia funkcjonowanie zasady pierwszeństwa, aczkolwiek przepisy te w swym redakcyjnym ujęciu dotyczą właściciela, a przecież winny być tak sformułowane, aby nie było wątpliwości, iż dotyczą zarówno byłego właściciela, jak i jego spadkobierców. Nowelizacja ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o gospodarce nieruchomościami w istotny sposób zmieniła regulację dotyczącą prawa pierwszeństwa byłego właściciela. W aktualnym brzmieniu art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym przysługuje poprzedniemu właścicielowi albo jego spadkobiercy, jeżeli złoży wniosek o nabycie nieruchomości przed upływem terminu określonego w wykazie nieruchomości prze-

² Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawek szacunkowych gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę (Dz.U. Nr 90, poz. 1013).

³ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa, *op. cit.*, § 4.

znaczonych do sprzedaży, z tym że termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu. Wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej albo w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości⁴. Dostrzegamy zatem zasadniczą zmianę stanu prawnego: po pierwsze, osobą uprawnioną z tytułu pierwszeństwa jest poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy, a nie następcy prawni; po drugie, zmiany nastąpiły co do sposobu i formy zawiadamiania osoby uprawnionej. Ustawodawca zrezygnował z obowiązku indywidualnego zawiadamiania osób uprawnionych, a tym samym konieczności ustalania tych osób i ich adresów, na rzecz rozwiązania, które jest prostsze w stosowaniu dla organu prowadzącego sprzedaż nieruchomości, jednak wobec osób uprawnionych może prowadzić do ograniczenia ich uprawnień z tytułu pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, przede wszystkim z powodu braku informacji o zamiarze sprzedaży nieruchomości. W efekcie forma i sposób zawiadomienia uprawnionej osoby o przysługującym jej pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości jest różnie uregulowana w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Na tle przepisów przyznających byłym właścicielom pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, zawartych zarówno w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jak i w ustawie o gospodarce nieruchomościami, pojawia się pytanie, czy z uprawnienia tego mogą skorzystać wszyscy byli właściciele bez względu na obywatelstwo, jakie aktualnie posiadają, czy też możliwość ta jest ograniczona do obywateli polskich. Brak w wyżej wymienionych ustawach jakichkolwiek ograniczeń czy wyłączeń co do osoby byłego właściciela wskazuje, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości formalnie nie jest ograniczone do obywateli polskich. Jednak w stosunku do osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, które nie posiadają obywatelstwa polskiego, będą miały zastosowanie postanowienia ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245).

A zatem, aby nabyć nieruchomość w wyniku realizacji pierwszeństwa, cudzoziemiec musi uzyskać zgodę Ministra Spraw Wewnętrznych, która

⁴ Art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 6, poz. 70).

wydawana jest w formie decyzji administracyjnej, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również za zgodą Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, chyba że zachodzi jeden z wyjątków określonych w art. 8 ustawy, zwalniający z obowiązku uzyskania zgody. W praktyce oznacza to, że osoba uprawniona z tytułu pierwszeństwa, a nie będąca obywatelem polskim ma szansę na skorzystanie z tego uprawnienia tylko w przypadku, gdy równocześnie spełnia jedną z przesłanek z art. 8, zwalniającą z obowiązku uzyskania zgody na nabycie nieruchomości. Zważywszy bowiem, że Agencja, zawiadamiając na piśmie osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa, zobowiązana jest określić termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu, z tym że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, w praktyce uzyskanie przez cudzoziemca w powyższym terminie wymaganej zgody na nabycie nieruchomości może być niemożliwe, a w konsekwencji skorzystanie z pierwszeństwa.

Określając zakres podmiotowy osób, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, ustawodawca określił go początkowo w sposób zróżnicowany – w ustawie o gospodarce nieruchomościami był to poprzedni właściciel lub następca prawny tego właściciela, a w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest to były właściciel lub jego spadkobiercy. Rozwiązania te wyraźnie wskazują, że w przypadku pierwszeństwa uregulowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami zakres podmiotowy osób mogących skorzystać z tego uprawnienia był szerszy. Przede wszystkim na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami z pierwszeństwa, które przysługiwało byłym właścicielom, mogły skorzystać zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, stąd też mowa o następcy prawnym właściciela, a nie spadkobiercy. Termin „następca prawny poprzedniego właściciela” wskazuje, że ustawodawca miał na uwadze nabycie pochodne, które określa się w terminologii prawniczej jako sukcesję, chociaż termin ten w znaczeniu potocznym odpowiada tylko jednej postaci nabycia pochodnego, a mianowicie nabyciu translatywnemu, mocą którego dane prawo w całości przechodzi z jednego podmiotu na drugi⁵. Sukcesja może być albo sukcesją pod tytułem ogólnym (sukcesja

⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 133.

uniwersalna), albo sukcesją pod tytułem szczególnym (sukcesja singularna). Przy sukcesji uniwersalnej nabywca na skutek zaistniałego stanu faktycznego wstępuje w ogół praw stanowiących majątek poprzednika. Sukcesja uniwersalna jest instytucją wyjątkową, dopuszczalną tylko w wypadkach przez ustawę wyraźnie przewidzianych, np. występuje ona przy dziedziczeniu, przy nabyciu spadku na podstawie umowy, przy łączeniu się osób prawnych. Natomiast o nabyciu pod tytułem szczególnym mówi się wtedy, gdy przedmiotem sukcesji jest jedno czy więcej konkretnych praw⁶. Użycie przez ustawodawcę w pierwotnym brzmieniu art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami określenia „następca prawny poprzedniego właściciela” wymagał tym samym pewnego dookreślenia. Zważywszy, że w powołanym przepisie była wyraźnie mowa o następcy prawnym właściciela, a nie o następcy konkretnego prawa, należy wnioskować, że przepis ten dotyczył tylko następstwa prawnego powstałego w drodze sukcesji uniwersalnej⁷. Takie sformułowanie kręgu osób, które mogły skorzystać z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości oznaczało, że uprawnionymi mogły być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Natomiast pierwszeństwo wynikające z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zostało ograniczone do byłego właściciela i jego spadkobierców. To ograniczenie wskazuje, że inne formy sukcesji uniwersalnej zostały wyłączone. Na tle powyższego przepisu nie ma wątpliwości, iż osobą uprawnioną z tytułu pierwszeństwa jest były właściciel będący osobą fizyczną lub jego spadkobiercy, którymi mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Natomiast pojawia się wątpliwość, czy uprawnienie z tytułu pierwszeństwa przysługuje byłemu właścicielowi, który jest osobą prawną. Wątpliwość wynika z samego sformułowania „byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom”, które może być interpretowane w dwojaki sposób. Pierwszy sposób to przyjęcie, iż byłym właścicielem może być tylko osoba fizyczna, bo tylko osoba fizyczna posiada spadkobierców, drugi możliwy sposób interpretacji sprowadza się do przyjęcia, iż byłym

⁶ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 135; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1996, s. 90.

⁷ Tak też: M. Wolanin, *op. cit.*, s. 160; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Warszawa 1999, s. 185. Nabycie w drodze sukcesji singularnej dopuszcza M. Krassowska, [w:] J. Szałułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami, przepisy, komentarz*, Warszawa 1999, s. 117.

właścicielem może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, z tym że w przypadku gdy byłym właścicielem jest osoba prawna – następcy tego właściciela są wyłączeni. Jednoznaczne rozstrzygnięcie powyższej kwestii w oparciu o aktualny stan prawny jest w praktyce niemożliwe, jednak sposób uregulowania kręgu podmiotów uprawnionych przemawia raczej za poglądem, iż ustawodawca, wprowadzając pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przez byłych właścicieli, miał na uwadze tylko osoby fizyczne. Takie odmienne uregulowanie zakresu podmiotowego byłych właścicieli, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w stosunku do regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie znajdowało żadnego racjonalnego uzasadnienia. Stąd też, nowelizując ustawę o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca zmienił zakres podmiotowy osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, przyjmując, że jest to poprzedni właściciel lub jego spadkobierca. Z pierwszeństwem w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym, jakie przysługuje byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, łączy się jeszcze jeden problem, który wymaga zasygnalizowania. Mianowicie pojawia się pytanie, jak wygląda możliwość skorzystania z pierwszeństwa w przypadku, gdy nieruchomość była przedmiotem współwłasności, czy pierwszeństwo tym samym ma charakter podzielny i każdemu ze współwłaścicieli przysługuje pierwszeństwo w granicach udziału, jaki posiadał we współwłasności nieruchomości, czy też charakter pierwszeństwa jest niepodzielny i może być zrealizowane tylko łącznie przez wszystkich współwłaścicieli w stosunku do całej nieruchomości, a nie jej ułamkowych części. Analogiczne pytanie nasuwa się w przypadku, gdy pierwszeństwo przysługuje spadkobiercom byłego właściciela. Przedmiotowe zagadnienie, mimo że nie nowe, bo przecież problem ten pojawił się wraz z wprowadzeniem prawa pierwszeństwa w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nie było dotychczas rozważane w literaturze, również w orzecznictwie nie znalazło szerszego odzwierciedlenia. Stąd też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 1989 r.⁸, który zapadł na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a w którym przyjęto, iż pierwszeństwo ma charakter niepodzielny i przysługuje łącznie wszystkim współ-

⁸ Wyrok NSA z dnia 07.11.1989 r. I SA 401/89, ONSA 1989, nr 1, poz. 58.

właścicielom, lecz nie ma przeszkód, aby współwłaściciele zrzekli się tego uprawnienia na rzecz jednego z nich, zasługuje na szczególną uwagę. Za takim też rozwiązaniem należałoby się opowiedzieć co do pierwszeństwa byłych współwłaścicieli w nabyciu nieruchomości uregulowanym w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Tylko łączne wykonanie prawa pierwszeństwa w stosunku do całej nieruchomości zapewni racjonalną możliwość jej wykorzystania, w przeciwnym razie nieruchomość stawałaby się przedmiotem współwłasności ze Skarbem Państwa.

b) Zakres przedmiotowy

Kolejną – obok zakresu podmiotowego – niezwykle istotną kwestią dla określenia obszaru stosowania uprawnień z tytułu pierwszeństwa byłego właściciela jest określenie przedmiotowego zakresu stosowania tej regulacji. Ustawodawca określił go w następujących słowach: „jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.”. Dzień 1 stycznia 1992 r. to data wejścia w życie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, natomiast istota regulacji sprowadza się do interpretacji terminu „przejęcie nieruchomości”. A zatem, czy każdy przypadek nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa będzie mieścił się w terminie „przejęcie”. Do nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa mogło dojść w wyniku różnorodnych zdarzeń, takich, które były zgodne z wolą byłego właściciela, oraz takich, które były niezależne, a nawet niezgodne z wolą i działaniami byłego właściciela. Nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa mogło nastąpić w formie decyzji administracyjnej, orzeczenia sądowego, umowy cywilnoprawnej. Dlatego też koniecznym staje się bliższe określenie terminu „nieruchomość przejęta na rzecz Skarbu Państwa”, bo zakres tego terminu będzie bezpośrednio oddziaływał na zakres stosowania pierwszeństwa. Przedmiotowa ustawa nie zawiera w tej materii żadnych postanowień, które mogłyby powyższą kwestię przybliżyć, wyjaśnić. Przed podjęciem próby sprecyzowania tego terminu warto sięgnąć do pierwszeństwa w ustawie o gospodarce nieruchomościami, którego zakres przedmiotowy został podobnie ujęty, a mianowicie dotyczy nieruchomości, które zostały przejęte przed dniem 5 grudnia 1990 r. Data ta została wyznaczona w przepisach ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jako termin przekształcenia z mocy prawa dotychczasowego

zarządu gruntami państwowymi i komunalnymi w prawo użytkowania wieczystego; potocznie określa się to jako uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych. A zatem w obu ustawach, regulując pierwszeństwo na rzecz byłego właściciela, ustawodawca posłużył się terminem „nieruchomość przejęta”, ale w żadnej z nich nie określił tego terminu. Jedyne w ustawie o gospodarce nieruchomościami, definiując pojęcie „poprzedniego właściciela”⁹ jako osoby, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub gminy na podstawie innych tytułów, mamy pośrednio nawiązanie do zakresu terminu „nieruchomość przejęta”. Jednak definicja ta niewiele wnosi w kwestii interpretacji terminu „nieruchomość przejęta”, podejmowanego dla potrzeb określenia zakresu przedmiotowego pierwszeństwa. M. Wolanin¹⁰ prezentuje słuszne stanowisko, iż te przypadki, w których byłego właściciela pozbawiono prawa własności nieruchomości drogą przymusu administracyjnego, jakim jest wywłaszczenie, będą objęte terminem „nieruchomość przejęta”, a tym samym były właściciel będzie mógł skorzystać z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Takie też stanowisko zdaje się prezentować G. Bieniek¹¹, a także J. Frelich¹². J. Frelich szczególnie uwagę zwraca na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który uchwałą z dnia 18 czerwca 1996 r.¹³ dokonał powszechnie obowiązującej wykładni pojęcia „przejęcie nieruchomości”, które występowało w ówczesnej regulacji zasady pierwszeństwa, zawartej w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁴, a obecnie iden-

⁹ Art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. Nr 115, poz. 741.

¹⁰ M. Wolanin, *op. cit.*, komentarz 1998, s. 160.

¹¹ G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, A. Hofer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Róbeck, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa-Zielona Góra 1998, s. 153.

¹² J. Frelich, *Zasada pierwszeństwa wyrażona w art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w świetle uchwały nr W 19/95 Trybunału Konstytucyjnego*, Rejent 1998, nr 10, s. 88.

¹³ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie W 19/95, opublikowana w: Dz.U. z 1996 r. Nr 91, poz. 441.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

tycznym określeniem posłużył się ustawodawca, regulując aktualną zasadę pierwszeństwa. Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż pojęcie „przejęcie na rzecz Skarbu Państwa” nie jest jednoznaczną konstrukcją prawną i obejmuje różne zdarzenia prawne. Nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa obejmują grunty, które przechodziły z mocy samego prawa, na podstawie orzeczeń sądowych, aktów administracyjnych lub zdarzeń cywilnoprawnych. Zdaniem J. Frelicha, pogląd Trybunału Konstytucyjnego zachował swą aktualność na tle obecnego stanu prawnego, stąd też uprawnienie poprzedniego właściciela do skorzystania z zasady pierwszeństwa w zasadzie nie jest zależne od tego, w jaki sposób własność przedmiotowej nieruchomości przeszła na rzecz Skarbu Państwa¹⁵. Prezentowany jest również pogląd przeciwny, zdaniem jego autorów: S. Kolanowskiego i A. Kolarskiego¹⁶, „przejęcie nieruchomości”, o którym mowa w przepisie dotyczącym pierwszeństwa, nie może obejmować wywłaszczenia, albowiem następstwem niezagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości na cele, dla których dokonano wywłaszczenia, jest zwrot nieruchomości poprzedniemu właścicielowi¹⁷. Konkludując, autorzy stwierdzają, że omawiany zwrot pojęciowy może odnosić się do nieruchomości zawłaszczonych przez Skarb Państwa w latach powojennych, w trybie rozstrzygnięć administracyjnych, stosowanych na podstawie specjalnie wydanych w tym celu aktów normatywnych¹⁸.

Jak wynika z przedstawionych poglądów, brak w literaturze jednoznacznego stanowiska co do zakresu przedmiotowego pojęcia „przejęcie nieruchomości”, a tym samym możliwości skorzystania z zasady pierwszeństwa przez byłego właściciela. Szczególnie przypadek byłego właściciela, który został pozbawiony własności nieruchomości na podstawie decyzji wywłaszczeniowej, jest przedmiotem odmiennych rozstrzygnięć. Stąd też warto jeszcze raz spojrzeć na omawiane zagadnienie i zaproponować stosowne rozwiązanie. Użycie przez ustawodawcę terminu „nieruchomości przejęte

¹⁵ J. Frelich, *op. cit.*, s. 87.

¹⁶ S. Kolanowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami komentarz*, Warszawa 1998, s. 73.

¹⁷ Taki pogląd na tle art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami w wywłaszczaniu nieruchomości prezentował E. Drozd, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 131.

¹⁸ S. Kolanowski, A. Kolarski, *op. cit.*, s. 73.

na rzecz Skarbu Państwa”, a nie nieruchomości nabyte, wskazuje, że w pojęciu „przejęcie” nie mieszczą się przypadki nabycia o charakterze cywilnoprawnym. Natomiast w stosunku do byłych właścicieli, którzy zostali pozbawieni własności na podstawie decyzji wywłaszczeniowej – w zależności od konkretnego stanu faktycznego – może znaleźć zastosowanie zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub zasada pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Faktem jest, iż różne są przesłanki, jak również charakter uprawnień wynikających z obu tych rozwiązań. Niewątpliwie możliwość żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub w razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, daje byłym właścicielom szczególnie uprawnienia w zakresie możliwości odzyskania własności nieruchomości. Jediną bowiem przesłanką, od spełnienia której uzależniona jest możliwość skorzystania z tego uprawnienia, jest ustalenie, że nieruchomość stała się zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu; skorzystanie z tego uprawnienia jest niezależne od przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży. Jednak z żądaniem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości łączą się określone obowiązki, przede wszystkim konieczność zwrotu wypłaconego zwaloryzowanego odszkodowania lub obowiązek zwrotu nieruchomości zamienną, jeżeli była przyznana w ramach odszkodowania. Ponadto nieruchomość wywłaszczona, lecz zbędna na cel wywłaszczenia, może być użyta na inny cel tylko wówczas, gdy poprzedni właściciel lub jego następca prawny nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu. Po upływie tego terminu uprawnienie do zwrotu nieruchomości wygasa. W pewnych przypadkach wykonanie powyższych obowiązków może być niemożliwe, np. gdy nieruchomość zamienna została wcześniej zbyta, albo zważywszy na sposób jej wykorzystania, poczynione inwestycje, np. dla potrzeb mieszkaniowych, właściciel nie jest zainteresowany zwrotem tej nieruchomości. Wreszcie może się zdarzyć, że wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie zostanie złożony w terminie – szczególnie gdy uprawnionymi do jego złożenia byłiby następcy prawni właściciela – co spowoduje wygaśnięcie uprawnienia. Różne stany faktyczne, które mogą mieć miejsce na tle powyższych przepisów, wskazują, że w praktyce możliwość skorzystania ze zwrotu wywłaszczonej nie-

ruchomości może być niemożliwa. Dlatego też racjonalnym jest rozwiązanie, aby taki podmiot mógł skorzystać z zasady pierwszeństwa, w nabyciu nieruchomości w przypadku jej sprzedaży. Za takim rozwiązaniem przemawia zarówno wykładnia językowa przepisów dotyczących zasady pierwszeństwa, jak i wykładnia celowościowa. Wskazane wyżej wątpliwości, jakie istniały na tle interpretacji pojęcia „nieruchomość przejęta”, oraz podejmowane próby wykładni zostały zakończone w dość nieoczekiwany sposób, mianowicie Minister Skarbu Państwa w rozporządzeniu z dnia 14 października 1999 r. określił, iż przez byłego właściciela należy rozumieć osobę pozbawioną własności nieruchomości przed dniem 1 stycznia 1992 r., „jeżeli przejęcie nieruchomości przez Skarb Państwa albo gminę miało charakter przymusowego odjęcia własności, w szczególności gdy nastąpiło to z mocy prawa, decyzji i aktów administracyjnych oraz zdarzeń cywilnoprawnych zagrożonych przymusem państwowym, a także spadkobierców tej osoby”. Generalnie z zakresem zdarzeń objętych definicją „nieruchomość przejęta” należy się zgodzić, jest ona właściwie potwierdzeniem wniosków, do jakich dochodzono drogą wykładni. Niemniej nasuwają się również uwagi o charakterze zasadniczym, przede wszystkim pojawia się pytanie, czy zamieszczenie takiej definicji w rozporządzeniu mieści się w zakresie delegacji ustawowej, która stanowi podstawę prawną jego wydania. Zdefiniowanie pojęcia „nieruchomość przejęta” ma bezpośrednie znaczenie dla określenia zakresu prawa pierwszeństwa, podczas gdy art. 32 ustawy stanowi delegację ustawową dla Ministra Skarbu Państwa do wydania rozporządzenia, w którym określi szczegółowy tryb sprzedaży nieruchomości i ich części składowych. Ewidentnym przekroczeniem delegacji ustawowej, a także samego zakresu ustawy w zakresie regulacji pierwszeństwa byłego właściciela, jest przyjęcie w rozporządzeniu, iż nieruchomość mogła być przejęta przez Skarb Państwa lub gminę, podczas gdy w ustawie mowa jest tylko o przejęciu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Takie sformułowanie zostało chyba przeniesione z ustawy o gospodarce nieruchomościami, której zakres przedmiotowy jest inny niż ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Z zakresem przedmiotowym regulacji prawnej pierwszeństwa, jakie przysługuje byłym właścicielom, których nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa, łączy się nie tylko interpretacja i zakres terminu „przejęta”, ale również samo pojęcie nieruchomości. Pierwszeństwo przy-

sługuje byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości, a to wskazuje na tożsamość nieruchomości zbywanej i nieruchomości utraconej przez byłego właściciela. I tutaj pojawia się szereg problemów, np. kwestia przeobrażeń nieruchomości utraconej przez byłego właściciela w wyniku podziału nieruchomości, czy też zabudowanie nieruchomości, która w chwili utraty własności była nie zabudowana. Dostrzegamy tu różnicę ilościową, która powoduje, że pojawia się problem, czy tożsamość nieruchomości zbywanej i utraconej jest zachowana, a tym samym, czy byłemu właścicielowi przysługuje prawo pierwszeństwa. Powyższe zagadnienie było już częściowo zgłaszane w literaturze¹⁹, a także było przedmiotem uchwały Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r.²⁰, ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię ówczesnego art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w którym uregulowana była zasada pierwszeństwa na rzecz byłego właściciela, przyjął, iż zasada pierwszeństwa dotyczy również nieruchomości, które zostały zabudowane lub których części składowe zostały w inny sposób zmienione po przejściu od byłych właścicieli. Za analogicznym rozwiązaniem należy się opowiedzieć na gruncie aktualnego stanu prawnego.

3. Pierwszeństwo przysługujące spółdzielni produkcji rolnej

Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje również spółdzielni produkcji rolnej, władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, do której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 31 grudnia 1993 r. Wprowadzenie pierwszeństwa na rzecz spółdzielni produkcji rolnej, umożliwiającego nabycie zbywanej nieruchomości w trybie bezprzetargowym, nastąpiło w wyniku nowelizacji ustawy dokonanej w 1994 r. i do ostatniej nowelizacji ustawy dokonanej w 1999 r. spółdzielnie produkcyjne były jedynym podmiotem uprawnionym z tytułu pierwszeństwa.

¹⁹ E. Gniewek, *op. cit.*, s. 185; G. Bieniek, [w:] *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. I, s. 153-160; M. Wolanin, *op. cit.*, s. 160-161.

²⁰ Uchwała TK z dnia 18.06.1996 r. W 19/95, OTK 1996, nr 3, poz. 25.

4. Pierwszeństwo przysługujące dzierżawcom

Osobami uprawnionymi z tytułu pierwszeństwa są również dzierżawcy. Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje dzierżawcom zbywanej nieruchomości, „jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat”. To określenie wskazuje, że nie wszyscy dzierżawcy są uprawnieni do skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości, ale tylko ci, którzy spełniają podaną wyżej przesłankę. Przesłanka ta nawiązuje do sformułowania zawartego w art. 695 § 2 k.c., określającego, kiedy dzierżawcy nieruchomości rolnej przysługuje prawo pierwokupu. Przypomnijmy, że dzierżawcy nieruchomości rolnej przysługuje prawo pierwokupu w dwóch przypadkach: w razie zawarcia umowy na okres dłuższy niż 3 lata i gdy dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej 10 lat. W przypadku pierwszej przesłanki decyduje wyłącznie czas, na jaki umowa dzierżawy została zawarta; istotne jest, aby była to umowa na okres dłuższy niż 3 lata. Natomiast z punktu widzenia spełnienia tej przesłanki jest obojętne, jak długo trwała umowa dzierżawy przed powstaniem prawa pierwokupu, jak również fakt, czy umowa dzierżawy była w praktyce wykonywana. Druga przesłanka spełniona jest wówczas, gdy w chwili powstania prawa pierwokupu dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej 10 lat. Trwanie dzierżawy musi mieć charakter ciągły²¹, ale może powstać na podstawie kilku umów. Sformułowanie użyte przez ustawodawcę, że dzierżawa „trwała faktycznie” przez okres 10 lat, wskazuje, że do okresu tego będzie zaliczać się używanie rzeczy przez dzierżawcę na podstawie domniemanego przedłużenia okresu dzierżawy, którego podstawa prawna wynika z art. 694 k.c. w zw. z art. 674 k.c. Gdy porównuje się przesłanki nabycia ustawowego prawa pierwokupu przez dzierżawcę nieruchomości rolnej, uderza niewspółmierność wymogów zawartych w art. 695 § 2 k.c. Z jednej strony ustawodawca uzależnia to prawo od łatwej do spełnienia, formalnej tylko przesłanki zawarcia umowy dzierżawy na okres dłuższy niż 3 lata, z drugiej zaś strony żąda od dzierżawcy spełnienia trudnego do zrealizowania w praktyce wymogu nieprzerwanego trwania dzierżawy przez okres co najmniej 10 lat. Jak słusznie podnosi

²¹ H. Ci e p ł a, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga trzecia. *Zobowiązania*, t. II, Warszawa 1997, s. 204.

A. Lichorowicz²², zastrzeżenia nasuwa przede wszystkim pierwsza przesłanka, która może dopuścić do nabycia w trybie pierwokupu własności gruntu przez osoby, które zupełnie niedawno zawarły umowę dzierżawy i których prawa pierwokupu nie uzasadnia jeszcze długotrwały okres użytkowania, związania z gruntem. W drugiej natomiast przesłance okres trwania stosunku dzierżawy, który nie zawsze będzie identyczny z osobistą pracą dzierżawcy na gruncie, wydaje się zbyt długi, nadmiernie ograniczający możliwość skorzystania przez dzierżawcę nieruchomości rolnej z przysługującego mu prawa pierwokupu²³. Ustawodawca, pozbawiając dzierżawców nieruchomości rolnych Skarbu Państwa przejętych do Zasobu Własności Rolnej prawa pierwokupu i przyznając im pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym, odmiennie określił wymaganą przesłankę, przyjmując, że pierwszeństwo przysługuje dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej 3 lat. Od strony merytorycznej jest to nawiązanie do drugiej przesłanki, warunkującej powstanie prawa pierwokupu, z tym iż czas jej trwania został skrócony do lat 3. Takie ujęcie należy uznać za zasadne, ustawodawca zrezygnował z formalnej przesłanki, jaką jest sam fakt zawarcia umowy dzierżawy na określony czas, natomiast zwraca uwagę na faktyczny okres trwania stosunku dzierżawy, bez względu na to, na jakie okresy były zawarte umowy dzierżawy. Pozbawienie dzierżawców nieruchomości rolnych Skarbu Państwa przejętych do Zasobu prawa pierwokupu i przyznanie im pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości jest niewątpliwie ograniczeniem ich dotychczasowej pozycji. To ograniczenie stało się konieczne ze względu na przyznanie pierwszeństwa byłym właścicielom zbywanych nieruchomości. Stąd też dzierżawca nieruchomości może skorzystać z prawa pierwszeństwa w nabyciu zbywanej nieruchomości, o ile nie skorzysta z niego były właściciel. Takie wzajemne usytuowanie uprawnień byłego właściciela nieruchomości i dzierżawcy nieruchomości trzeba uznać za prawidłowe. O ile nie ma wątpliwości, jaka jest pozycja prawna dzierżawcy nieruchomości w przypadku zbiegu jego uprawnień z innymi osobami uprawnionymi z tytułu pierwszeństwa, tj. byłym właścicielom

²² A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Zeszyty Naukowe UJ 1986, s. 135.

²³ A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 135.

ciem lub jego spadkobiercami czy też spółdzielnią produkcyjną, o tyle może budzić wątpliwości pozycja prawna dzierżawcy w zakresie możliwości nabycia sprzedawanej nieruchomości, w przypadku gdy nie ma innych osób uprawnionych poza dzierżawcą. Zasadniczy problem sprowadza się wówczas do pytania, czy w takiej sytuacji dzierżawcy nieruchomości rolnej przysługuje prawo pierwokupu z art. 695 § 2 k.c., czy prawo pierwszeństwa z art. 29 ust. 11 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wątpliwości te powstały w związku z redakcją art. 29 ust. 1g ustawy, w którym ustawodawca określił, że „w zakresie uregulowanym w ust. 1 nie stosuje się art. 596-602 i art. 695 § 2 k.c.” Redakcja tego przepisu skłania do przyjęcia poglądu, że prawo pierwokupu dzierżawcy zostało wyłączone tylko w przypadku, gdy są osoby uprawnione z tytułu pierwszeństwa, tym samym w przypadku, gdy nie ma osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa w pierwszej kolejności, dzierżawca może skorzystać z prawa pierwokupu. Za takim rozwiązaniem przemawiałaby również wykładnia celowościowa, pozbawienie dzierżawców prawa pierwokupu spowodowane zostało przyznaniem szczególnej pozycji byłym właścicielom i ich spadkobiercom, w przypadku gdy nie ma tych osób, brak uzasadnienia dla pozbawiania dzierżawców prawa pierwokupu. To jednoznaczne ustalenie, jakie uprawnienia przysługują dzierżawcy nieruchomości rolnej, która przeznaczona została przez Agencję do sprzedaży, w sytuacji gdy nie ma osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa (o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy), jest tym bardziej istotne, zważywszy, że charakter prawny prawa pierwokupu i prawa pierwszeństwa jest różny, powstają w różnych momentach czasowych, a ponadto przesłanki niezbędne do powstania tych uprawnień nie są tożsame. Na tle przepisu ustawy, który w sposób co prawda nieprecyzyjny, ale wyłącza stosowanie prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcom nieruchomości rolnych, pojawia się kolejny istotny problem. Mianowicie ani w tym przepisie, ani w żadnym innym nie zostali pozbawieni prawa pierwokupu współwłaściciele nieruchomości rolnej, które przysługuje im na podstawie art. 166 k.c. Tym samym pojawia się zasadnicze pytanie – w jakiej wzajemnej relacji pozostają uprawnienia z tytułu prawa pierwszeństwa i prawa pierwokupu współwłaściciela. Zagadnienie to zostało zupełnie niedostrzeżone przez ustawodawcę, który ograniczył się tylko do nieprecyzyjnego wyłączenia prawa pierwokupu dzierżawców. Na tle pozycji prawnej dzierżawców nieruchomości Skarbu

Państwa, będących w Zasobie Własności Rolnej, w przypadku przeznaczenia przez Agencję nieruchomości do sprzedaży rysuje się jeszcze jeden istotny problem, mianowicie prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości a posiadane przez dzierżawcę zapewnienie prawa kupna przedmiotu dzierżawy. Zgodnie z art. 38 a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, mienie wchodzące w skład Zasobu może być wydzierżawione lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym, z zapewnieniem dzierżawcy lub najemcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy bądź najmu najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa. Powyższe rozwiązanie przypomina funkcjonujące w praktyce umowy leasingowe, jednak z punktu widzenia kwalifikacji cywilnoprawnej jest to umowa o charakterze mieszanym, w której oprócz postanowień typowych dla umów dzierżawy lub najmu zawarte jest postanowienie o prawie kupna przedmiotu dzierżawy albo najmu. To zapewnienie dzierżawcy lub najemcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy może w praktyce przybrać różną formę prawną, np. umowy przedwstępnej czy umowy zobowiązującej. Jeżeli Agencja przeznaczy taką nieruchomość do sprzedaży, a są osoby uprawnione z tytułu pierwszeństwa, powstaje konieczność rozstrzygnięcia, kto może nabyć sprzedawaną nieruchomość – były właściciel czy też dzierżawca lub najemca, którzy w umowie dzierżawy lub najmu uzyskali zapewnienie prawa kupna przedmiotu umowy. Problem ten jest szczególnie istotny w okresie przejściowym, a więc gdy umowy najmu lub dzierżawy z zapewnieniem kupna przedmiotu umowy zostały zawarte przed ostatnią nowelizacją ustawy.

5. Charakter prawny pierwszeństwa

Oprócz przedstawionej wyżej zasady pierwszeństwa uregulowanej w art. 29 ust. 1 ustawy, skorzystanie z której prowadziło do nabycia własności nieruchomości w trybie bezprzetargowym, z pierwszeństwem w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa spotykamy się jeszcze w dwóch innych sytuacjach. A mianowicie, w przypadku sprzedaży przez Agencję nieruchomości Skarbu Państwa w trybie przetargowym (art. 29 ust. 3), Agencja może ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych. W razie zgłoszenia kilku równorzędnych ofert pierwszeństwo ma osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego państwowego

przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, nabywający nieruchomość rolną w celu powiększenia albo utworzenia gospodarstwa rolnego. Jeżeli więcej niż jednemu z oferentów przysługuje pierwszeństwo, nabywcę ustala się dokonując wyboru tego spośród oferentów, który daje najlepszą gwarancję należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Powyższe zasady mają odpowiednie zastosowanie do przetargu w celu ustalenia dzierżawcy.

Natomiast pierwszeństwo w najmie innego mieszkania wchodzącego w skład Zasobu przysługuje najemcom, którzy zajmują domy i lokale w obiektach wpisanych do rejestru zabytków lub lokale w budynkach nie służących wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych oraz domy i lokale funkcjonalnie związane z działalnością gospodarczą (art. 46).

Powyższe rozwiązania dotyczące pierwszeństwa wskazują, że nie jest to jednolita konstrukcja, że różny jest charakter przepisów regulujących pierwszeństwo. Ponadto instytucja pierwszeństwa dotyczy możliwości nabycia różnych praw (własności, dzierżawy, najmu), różny jest także jej charakter prawny²⁴. Przepisy regulujące pierwszeństwo dotyczące ustalenia w trybie przetargu ofert pisemnych nabywcy lub dzierżawcy nieruchomości Skarbu Państwa (art. 29 ust. 3, 3b ustawy) mają charakter fakultatywny. Świadczy to o tym, iż Agencja może (a więc nie musi) w uzasadnionych przypadkach odstąpić od publicznego przetargu ustnego na rzecz przetargu ofert pisemnych, a ponadto ostatecznego wyboru oferenta dokonuje się w oparciu o kryterium najlepszej gwarancji należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego, a więc kryterium, które może spełniać kilka osób. Jak słusznie podnosi S. Prutis²⁵, ta konstrukcja pierwszeństwa nie tylko nie stwarza roszczenia, ale nie zapewnia nawet wyłączności (eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz), zakłada bowiem z góry możliwość istnienia kilku podmiotów z takim samym pierwszeństwem, spośród których tylko jeden może być nabywcą nieruchomości. Zdaniem S. Prutisa, naruszenie tak skonstruowanego pierwszeństwa może rodzić co najwyżej odpowiedzialność odszkodowawczą, analogicznie jak przy naruszeniu umownego prawa pierwokupu.

²⁴ S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Białystok 1997, s. 99.

²⁵ S. Prutis, *op. cit.*, s. 103.

Najwięcej wątpliwości powstaje na tle charakteru prawnego pierwszeństwa dotyczącego nabycia własności nieruchomości w trybie bezprzetargowym. O tym, iż nie jest to pierwszeństwo o charakterze prawa pierwokupu, zdecydował sam ustawodawca, stanowiąc, że przepisy dotyczące pierwokupu nie mają zastosowania. Tym samym pozostaje sprawą otwartą charakter prawny tego pierwszeństwa, a w konsekwencji, czy i jakie środki prawne przysługują osobom uprawnionym z tytułu pierwszeństwa w przypadku dokonania sprzedaży nieruchomości z pominięciem pierwszeństwa. Problematyka charakteru prawnego pierwszeństwa stała się tym bardziej istotna, iż uległ rozszerzeniu krąg osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa. Dla byłych właścicieli nieruchomości może to być – jak na razie – jedyna droga odzyskania własności nieruchomości, natomiast w stosunku do dzierżawców pozbawionych prawa pierwokupu, niezapewnienie im w to miejsce pierwszeństwa w innej formie może spowodować brak zainteresowania dzierżawą nieruchomości rolnych Skarbu Państwa będących w Zasobie Własności Rolnej. Na temat charakteru prawnego pierwszeństwa dotyczącego nabycia własności nieruchomości w trybie bezprzetargowym pojawiły się różne wypowiedzi w literaturze. Na gruncie pierwszeństwa uregulowanego w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości S. Rudnicki²⁶ stwierdził, że istotą pierwszeństwa jest zakaz zadysponowania nieruchomością w sposób naruszający pierwszeństwo, natomiast charakter prawny pierwszeństwa nie został określony w sposób normatywny. Ponadto – jak podnosi S. Rudnicki – mówiąc o pierwszeństwie, trzeba mieć na uwadze jego niejednorodny charakter. Zdaniem S. Rudnickiego, w przypadku gdy dokonana została czynność prawna uniemożliwiająca uprawnionemu skorzystanie z pierwszeństwa, w grę mogą wchodzić dwie możliwości. Pierwszą jest nieważność wspomnianej czynności z powodu sprzeczności z ustawą (art. 58 k.c.) Drugą możliwość to bezskuteczność względna czynności prawnej naruszającej pierwszeństwo ze skutkami określonymi w art. 59 k.c.²⁷ Ze względu na niejednorodność instytucji pierwszeństwa, opowiedzenie się za jedną z tych koncepcji wg S. Rudnickiego jest niemożliwe. W sprawie pierwszeństwa uregulowanego w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wypowiedział się

²⁶ S. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1995, s. 340-343.

²⁷ S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 343.

również E. Drozd²⁸. Jego zdaniem, sankcja w postaci bezwzględnej nieważności jest z pewnością nieuzasadniona, natomiast do uznania umowy za bezskuteczną brak jest podstaw normatywnych. Zdaniem E. Drozda, nie może tu w szczególności wejść w grę art. 59 k.c., ponieważ pierwszeństwo nie jest roszczeniem²⁹. A zatem, wg tego autora, pozostaje sankcja odszkodowawcza, bowiem przyjęcie sankcji nieważności dla ustawowego prawa pierwszeństwa jest zbyt daleko idące. Natomiast w sprawie skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa zawartego w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (oczywiście przed ostatnią nowelizacją) wypowiedzieli się M. Czapska-Górnikiiewicz i S. Prutis. Zdaniem M. Czapskiej-Górnikiiewicz, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) daje uprawnionemu podstawę wystąpienia z roszczeniem o zawarcie umowy, którego może dochodzić na drodze sądowej, w tym także odszkodowania za doznaną szkodę, a pominięcie pierwszeństwa przewidzianego w trybie przetargowym (art. 29 ust. 3 ustawy) upoważnia uprawnionego do wystąpienia o uznanie umowy za bezskuteczną na podstawie art. 59 k.c.³⁰ Natomiast, zdaniem S. Prutisa, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) powoduje, że dokonana przez Agencję czynność prawna upoważnia uprawnionego do wystąpienia o uznanie umowy za bezskuteczną na podst. art. 59 k.c., a naruszenie pierwszeństwa w trybie przetargowym (art. 29 ust. 3 ustawy) może rodzić co najwyżej odpowiedzialność odszkodowawczą³¹.

Przedstawione wypowiedzi przedstawicieli doktryny wskazują, że kwestia charakteru prawnego pierwszeństwa stosowanego zarówno w trybie bezprzetargowym, jak i przetargowym ciągle nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta, powodując liczne wątpliwości i kontrowersje. Pojawia się zatem pytanie, czy nowelizacja zasady pierwszeństwa dokonana ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wniosła nowe elementy do tego spornego zagad-

²⁸ E. Drozd, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości, Komentarz*, Poznań-Kluczbork 1994, s. 98.

²⁹ Tak też E. Gniewek, [w:] *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi*, Kraków 1994, s. 120.

³⁰ M. Czapska-Górnikiiewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, Rejent 1994, nr 7-8, s. 84.

³¹ S. Prutis, *op. cit.*, s. 102.

nienia. Szczególne wątpliwości dotyczą pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym, tym bardziej że krąg podmiotów uprawnionych z tytułu tego pierwszeństwa został zdecydowanie rozszerzony poprzez przyznanie pierwszeństwa byłym właścicielom nieruchomości, ich spadkobiercom, a także dzierżawcom zbywanej nieruchomości. Sformułowanie przepisów regulujących zasadę pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym jednoznacznie wskazuje, że jest to norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Pierwszeństwo to wynika wprost z ustawy i jest wiążące dla Agencji. Ustawodawca wyraźnie stanowi, że sprzedaż nieruchomości w trybie publicznego przetargu następuje wówczas, gdy osoba uprawniona nie skorzysta z pierwszeństwa lub przepisy te w danym stanie faktycznym nie mają zastosowania. A zatem Agencja, przeznaczając nieruchomość do sprzedaży, zobowiązana jest w każdym przypadku uwzględnić regulację dotyczącą pierwszeństwa określonych osób, albowiem wiąże ją zakaz zadysonowania nieruchomością w sposób naruszający uprawnienie z tytułu pierwszeństwa. Ustawodawca nie dopuszcza żadnego przypadku, w którym Agencja mogłaby pominąć uprawnienia z tytułu pierwszeństwa, bez względu na motywy czy nawet argumenty celowościowe, którymi by się kierowała. Za tym, że jest to norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym, przemawia nie tylko wykładnia językowa, ale również wykładnia celowościowa. Tylko w ten sposób można zabezpieczyć możliwość nabycia własności nieruchomości przez byłego właściciela lub dzierżawcę zbywanej nieruchomości. W konsekwencji dokonanie sprzedaży nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa z naruszeniem przepisów dotyczących uprawnień z tytułu pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym będzie powodowało – zgodnie z art. 58 k.c. – nieważność czynności, albowiem sankcję nieważności wywołują czynności sprzeczne z przepisami bezwzględnie obowiązującymi. Dodatkowym, aczkolwiek tylko pośrednim argumentem jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 1998 r., w którym SN orzekł, że wynikające z ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, przysługujące poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej, której naruszenie powoduje konsekwencje wynikające z art. 58 k.c.³² W uzasadnieniu wyroku Sąd

³² Wyrok SN z dnia 20 stycznia 1998 r. I CKN 368/97, OSNC 1998, nr 9, poz. 143.

Najwyższy podzielił stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 lutego 1995 r.³³, że pierwszeństwo jest to instytucja odmienna od prawa pierwokupu, tak w odniesieniu do przepisów obie te instytucje normujących, jak i trybu oraz sposobu realizacji przyznanego przywileju, skutków prawnych wykonania tego prawa oraz sposobu jego zabezpieczenia, a także strony podmiotowej obu tych instytucji. Rozważając charakter prawny pierwszeństwa – przyznanego byłym właścicielom nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa – do nabycia tych nieruchomości, Sąd Najwyższy podniósł, że pierwszeństwo to polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz, a jego konstrukcja jurydyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym immanentnie w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Takie rozwiązanie prawne zostało przyjęte przez ustawodawcę z uwagi na społecznie uzasadnione względy; w odniesieniu do byłych właścicieli nieruchomości – dla złagodzenia następstw władczej działalności państwa w minionej formacji społeczno-gospodarczej. Tak sformułowane prawo oznacza, zdaniem Sądu Najwyższego, normę o charakterze *iuris cogentis*³⁴. Pojawia się zatem pytanie, czy stanowisko Sądu Najwyższego, aczkolwiek podjęte na postawie regulacji zawartej w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zachowuje swoją aktualność na gruncie obowiązującego stanu prawnego, tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W obu wymienionych ustawach pierwszeństwo do nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, co do zasady, zostało analogicznie określone jak w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wykładnia celowościowa również przemawia za tym, iż normom tym nadano charakter *iuris cogentis*. Wątpliwości mogą dotyczyć konsekwencji naruszenia tych norm. Przyczyną tych wątpliwości jest art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym ustawodawca postanowił, iż w przypadku naruszenia przez właściwy organ przepisów o pierwszeństwie z art. 34 ust. 1-5, Skarb Państwa i

³³ Uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z dnia 24 lutego 1995 r. III CZP 161/94, OSNC 1995, z. 5, poz. 71.

³⁴ Uzasadnienie wyroku SN z dnia 20 stycznia 1998, I CKN 368/97, OSNC 1998, nr 91, poz. 143.

gmina ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Przez zasady ogólne należy rozumieć zastosowanie wprost przepisów kodeksu cywilnego, a w tym art. 417 i 420¹ k.c.³⁵ Zamieszczenie art. 36 w ustawie o gospodarce nieruchomościami (brak analogicznego rozwiązania w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) spowodowało, iż pojawiła się wątpliwość co do skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie. W dotychczasowej literaturze, która ukazała się na temat, powyższe zagadnienie nie jest analizowane, w tej kwestii wypowiada się jedynie E. Gniewek. Zdaniem E. Gniewka³⁶, art. 36 ustawy powoduje, że konsekwencją naruszenia przepisów o pierwszeństwie w trybie bezprzetargowym, które mają charakter *iuris cogentis*, nie jest nieważność czynności prawnej. Zgodnie bowiem z art. 58 kodeksu cywilnego, czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy. Powołując się na brzmienie art. 58 k.c., E. Gniewek³⁷ twierdzi, że naruszenie przepisów o pierwszeństwie nie powoduje nieważności czynności prawnej, albowiem art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje inny skutek w postaci odpowiedzialności Skarbu Państwa i gminy na zasadach ogólnych. Rozwiązanie takie, zdaniem E. Gniewka, zasługuje na krytykę, albowiem nie przystoi stosować słabej sankcji odpowiedzialności odszkodowawczej w razie naruszenia przepisów bezwzględnie obowiązujących, co powoduje osłabienie ochrony osób korzystających z przywileju pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Tym samym naruszenie przepisów o pierwszeństwie w trybie bezprzetargowym, np. poprzez pominięcie i niezawiadomienie byłego właściciela o zbywanej nieruchomości, powodowałoby różne skutki prawne: na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa czynność taka byłaby nieważna, natomiast na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami czynność taka byłaby ważna, a jedynie Skarb Państwa lub gmina ponosiłoby odpowiedzialność na zasadach ogólnych.

³⁵ M. Wołanin, *op. cit.*, s. 167.

³⁶ E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999, s. 200.

³⁷ E. Gniewek, *op. cit.*, s. 200.

Z takim rozstrzygnięciem trudno się zgodzić, szczególne wątpliwości nasuwają się co do konsekwencji prawnych zamieszczenia w ustawie o gospodarce nieruchomościami art. 36 dotyczącego odpowiedzialności. Moim zdaniem, art. 36 ustawy nie można traktować jako przepisu, który – w rozumieniu art. 58 k.c. – przewiduje inny skutek niż nieważność czynności prawnej sprzecznej z ustawą. Do takiego wniosku prowadzi treść art. 36 ustawy, który odsyła do stosowania przepisów ogólnych o odpowiedzialności Skarbu Państwa i gminy, czyli do przepisów dotyczących czynów niedozwolonych. Przepisy polskiego prawa cywilnego przyjmują, że obowiązek naprawienia szkody z tytułu czynu niedozwolonego stanowi samodzielne źródło powstania nowego stosunku zobowiązaniowego. Treścią tego stosunku zobowiązaniowego jest uprawnienie do odszkodowania i odpowiadający mu obowiązek naprawienia szkody. Zdarzeniami, z którymi kodeks cywilny łączy obowiązek odszkodowawczy z tytułu czynu niedozwolonego, są między innymi: wyrządzenie szkody przez funkcjonariusza państwowego (art. 417 k.c.) i wyrządzenie szkody przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego (art. 420¹ k.c.) przy wykonywaniu powierzonych im czynności. Art. 417 k.c. i 420¹ k.c. stanowią samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza państwowego lub funkcjonariusza samorządu terytorialnego. A zatem art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie kreuje nowej podstawy prawnej odpowiedzialności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, albowiem podstawa odpowiedzialności wynika wprost z kodeksu cywilnego. Przepis ten ma charakter przepisu zbędnego, albowiem jego wprowadzenie nie zmienia stanu prawnego wynikającego z kodeksu cywilnego w zakresie odpowiedzialności za szkodę. Gdyby nie było art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a spełnione zostałyby przesłanki odpowiedzialności za szkodę uregulowane w art. 417 i 420¹ k.c., to Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponosiliby odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę. W takim stanie rzeczy, przy braku stosownych postanowień, trudno traktować art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami jako przepis, który – według art. 58 k.c. – przewiduje inny niż nieważność skutek czynności prawnej sprzecznej z ustawą. Konkludując, uważam, że czynność prawna sprzeczna z przepisami o pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym, zawarta zarówno na podstawie ustawy o gospodarowaniu nierucho-

mościami rolnymi Skarbu Państwa, jak i ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest nieważna. W obu przypadkach oprócz sankcji nieważności czynności prawnej może wejść w grę odpowiedzialność odszkodowawcza za wyrządzoną szkodę, gdy będą spełnione przesłanki z kodeksu cywilnego, dotyczące odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego.

Przedstawione rozwiązania prawne dotyczące prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym wskazują, że problematyka skutków prawnych wynikających z naruszenia powyższych przepisów ciągle nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta i wymaga dalszych poszukiwań stosownej regulacji. Przyjęcie, że naruszenie przepisów o pierwszeństwie powodowałoby możliwość żądania uznania umowy za bezskuteczną (art. 59 k.c.) wymagałoby przede wszystkim przyjęcia, że uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa przysługuje roszczenie. Roszczenie powinno pozostawać w takim stosunku do przedmiotu umowy, że niemożność zaspokojenia tego roszczenia ma być bezpośrednim skutkiem wykonania umowy, a ponadto dla skorzystania z art. 59 k.c. koniecznym jest udowodnienie, że strony umowy wiedziały o roszczeniu osoby trzeciej. W przypadku sprzedaży nieruchomości przez Agencję, osoba nabywająca nieruchomość najczęściej wyłaniana jest w trybie przetargu i osoba taka może rzeczywiście nie wiedzieć o roszczeniu osoby trzeciej. W takiej sytuacji osoba uprawniona z tytułu prawa pierwszeństwa nie będzie mogła skorzystać z art. 59 k.c., a tym samym w praktyce może się okazać, że tylko w niewielu przypadkach będzie można wykazać, że obie strony umowy wiedziały o roszczeniu osoby trzeciej, co w efekcie będzie powodowało, że naruszenie przepisów o pierwszeństwie nie będzie wywoływało żadnych negatywnych skutków prawnych. Z kolei przyjęcie, że skutkiem naruszenia prawa pierwszeństwa jest nieważność czynności prawnej, niewątpliwie najlepiej i najpełniej zabezpiecza interes prawny osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa, jednak rozwiązanie to powoduje, że sprawa bezpieczeństwa, pewności obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa pozostaje na drugim planie. Stąd też regulacja prawna dotycząca pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości wymaga dalszych zmian stanu prawnego, zmian, które w sposób jednoznaczny określiłyby charakter prawny prawa pierwszeństwa, a tym samym skutki prawne jego naruszenia.