

Adam Kosiba

Zakres prawa pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami

1. Uwagi wstępne

Uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) jest aktem bardzo rozległym, regulującym wiele ważnych zagadnień dotyczących nieruchomości, która to problematyka jest na co dzień wszechobecna w pracy każdego notariusza.

Jednym z istotnych zagadnień omawianej ustawy jest prawo pierwokupu nieruchomości. Prawo pierwokupu rozpatrywane tylko w aspekcie unormowań ustawowych poprzednio obowiązujących, tj. na bazie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.), jak i jej poprzedniczki, tj. ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 22, poz. 159 z późn. zm.), doczekało się licznych opracowań w doktrynie¹ i było przedmiotem wielu orzeczeń Sądu Najwyższego².

¹ R. S z t y k, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości*, Rejent 1992, nr 5, s. 56-92; E. D r o z d, *Przedmiotowy i podmiotowy zakres ustawowego prawa pierwokupu na rzecz gminy*, Rejent 1994, nr 3, s. 33-53; E. D r o z d, Z. T r u s z k i e w i c z, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 289 i nast.; G. B i e n i e k, Z. M a r m a j, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Komentarz*, Warszawa-Zielona Góra 1995, s. 247 i nast.; W. G r a b o ń, M. P a k i e r, *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, Warszawa 1968, s. 39 i nast.

² Uchwała SN z dnia 6 stycznia 1992 r. III CZP 116/91, uchwała SN z dnia 12 lutego

Obecne uregulowanie prawa pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami, aczkolwiek w ogólnych zarysach i samej konstrukcji, podobne do poprzednio obowiązujących uregulowań, wykazuje jednak szereg nowych rozwiązań zarówno co do sfery przedmiotowej, jak i podmiotowej prawa pierwokupu.

Analizie nowego ujęcia prawa pierwokupu poświęcone były artykuły R. Szytyka³ J. Góreckiego⁴ oraz Z. Truskiewicza⁵, publikowane w Rejencie.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami doczekała się także czterech komentarzy⁶. Ponieważ zagadnienia dotyczące prawa pierwokupu w ujęciu nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami pozwalają na wieloaspektowe i różnorodne spojrzenie na ten temat, niniejszy artykuł jest głosem w dyskusji i kolejną próbą podjęcia tej problematyki.

2. Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu

Prawo pierwokupu nieruchomości uregulowane jest w artykułach 109-111 ustawy.

1992 r. III CZP 147/91, uchwała SN z dnia 9 października 1991 r. III CZP 94/91 zawarte w zbiorze G. Bieniek, Z. Marmaj, *Gospodarka gruntami i nieruchomościami w świetle orzecznictwa SN i NSA*, Zielona Góra 1992, s. 118-120; uchwała SN z dnia 13 lutego 1991 r. III CZP 1/91, OSPiKA 1992, nr 2, poz. 83 z krytyczną glosą S. Wójcika, s. 67-70; wyrok SN z dnia 28 maja 1987 r. II CR 104/87, OSNCP 1988, nr 12, poz. 173; wyrok z dnia 2 marca 1990 r. II CR 51/90, OSNCP 1991, nr 5-6, poz. 74.

³ R. Szytyk, *Prawo pierwokupu w myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1997, nr 12, s. 50-81.

⁴ J. Górecki, *Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, nr 12, s. 37-62.

⁵ Z. Truskiewicz, *Prawo pierwokupu w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, nr 12, s. 196-221.

⁶ St. Kolanowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998; G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Zróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa-Zielona Góra 1998, wyd. I i Zielona Góra 2000, wyd. II; M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998; J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999.

W nowej ustawie zakres przedmiotowy prawa pierwokupu uległ bardzo znacznemu rozszerzeniu (zob. art. 109 ustawy).

Ze sformułowania art. 109 ust. 1 pkt 1 wynika, że gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nie zabudowanej nieruchomości, nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa lub gminy. Z tak sformułowanego przepisu wynika, że prawo pierwokupu przysługuje gminie w przypadku sprzedaży każdej nie zabudowanej nieruchomości. Obecna ustawa, w przeciwieństwie do swej poprzedniczki z roku 1985, nie precyzuje, o jakie nieruchomości chodzi. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w art. 1 precyzowała zakres przedmiotowy i określała zasady gospodarowania gruntami zabudowanymi, przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy (...). Z działania tej ustawy wyłączone były grunty zabudowane wchodzące w skład gospodarstw rolnych oraz związane z państwowym gospodarstwem leśnym lub położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej i leśnej.

Tego rodzaju generalnych ograniczeń pod względem przedmiotowym nie zawiera obecnie obowiązująca ustawa. Sprzedaż zatem każdej nieruchomości, jak i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nie zabudowanej, nabytej uprzednio od Skarbu Państwa czy gminy, podlega prawu pierwokupu gminy.

Wyłączenie spod działania prawa pierwokupu nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych lub w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele rolne i leśne, o czym stanowi art. 109 ust. 2 ustawy, jest wyłączeniem węższym niż w poprzednio obowiązującej ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

O tym, czy dana nieruchomość jest zabudowana, czy też nie, przesądził ustawodawca w art. 62 ust. 3 ustawy. Istotny jest tu stopień zaawansowania robót budowlanych. Za zakończenie zabudowy uznał bowiem ustawodawca wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym. Wybudowanie zatem budynku w stanie surowym zamkniętym i sprzedaż tak zabudowanej nieruchomości niweczy prawo pierwokupu. Na takim właśnie stanowisku stanął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 października 2000 r. V CKN 96/00, stwierdzając, że „wyłączone jest prawo pierwokupu gminy przewidziane w art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o go-

spodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), jeżeli nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży została zabudowana budynkiem w stanie surowym zamkniętym” (teza)⁷.

Również istniejąca zabudowa jakimkolwiek budynkiem (mieszkalnym gospodarczym, usługowym) powoduje, że w przypadku sprzedaży takiej nieruchomości prawo pierwokupu gminie nie przysługuje. Brak sformułowania, że chodzi o zabudowę na podstawie pozwolenia na budowę, pozwala wysnuć wniosek, że każda zabudowana nieruchomość, bez względu na to, czy została zabudowana zgodnie z pozwoleniem na budowę, czy też nie, podlega prawu pierwokupu. Odmienne stanowisko zajmuje R. Szytk, twierdząc: „Nie mogą być uznane za zabudowane nieruchomości, jak również nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste, na których budynki, w szerokim znaczeniu prawa budowlanego, zostały wzniesione w wyniku tak zwanej samowoli budowlanej”⁸.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym obowiązywała zasada: „Prawo pierwokupu nie może być wykonane, jeżeli nieruchomość gruntowa została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę. A zatem wzniesienie budynku, ale bez zezwolenia wydanego na podstawie prawa budowlanego, nie wyłącza prawa pierwokupu”⁹.

Osobnym problemem, nie rozstrzygniętym również zadowalająco w nowej ustawie, jest sprawa sprzedaży nieruchomości nie zabudowanej, nabytej uprzednio od Skarbu Państwa, która w dacie nabycia stanowiła nieruchomość rolną i była nabyta np. z reformy rolnej. Przepis art. 109 ust. 2 mówi co prawda, że prawa pierwokupu nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych lub w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania na cele rolne i leśne. Tak sformułowany przepis niczego nie wyjaśnia i zostawia nadal otwartą kwestię – gdy nieruchomość w dacie nabycia od Skarbu Państwa stanowiła nieruchomość rolną, a obecnie z nieruchomości tej ma zostać wydzielona działka budowlana – czy w przypadku sprzedaży tak wydzielonej działki gminie przysługuje prawo pierwokupu, czy też nie. Problem ten dostrzegali E. Drozd, podnosząc, że „jeżeli nieruchomość sprzedana jako nieruchomość rolna

⁷ OSNC 2001, nr 2, poz. 34.

⁸ R. Szytk, *Prawo pierwokupu...*, s. 56.

⁹ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 295.

zmieniła następnie charakter (została przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy) powstaje zasadniczy problem, czy w następstwie tej zmiany zostaje automatycznie objęta prawem pierwokupu”¹⁰.

Autor ten dochodzi do wniosku, że „...gminie nie przysługuje prawo pierwokupu w stosunku do nieruchomości budowlanej, nabytej od Skarbu Państwa (gminy) jako nieruchomość rolna. Nieruchomość powinna mieć charakter budowlany zarówno w dacie nabycia od Skarbu Państwa (gminy), jak i w dacie sprzedaży. Dotyczy to każdego sposobu nabycia nieruchomości od Skarbu Państwa lub gminy, nie tylko sprzedaży”¹¹.

Do wniosku, że w wyżej opisanej sytuacji gminie nie przysługuje prawo pierwokupu E. Drozd dochodzi również stosując wykładnię celowościową. Nabycie nieruchomości od Skarbu Państwa w drodze dekretu o reformie rolnej miało charakter ustrojowy. Stosowanie po wielu latach prawa pierwokupu do nieruchomości nabytej na jego podstawie należałoby ocenić jako ślepe działanie wadliwie sformułowanego przepisu¹².

Moim zdaniem, trzeba stanąć na stanowisku, że w takim przypadku prawo pierwokupu gminie nie przysługuje.

Podobnie nie jest do końca rozstrzygnięty problem sprowadzający się do odpowiedzi na pytanie: Czy w przypadku sprzedaży nie zabudowanej nieruchomości wydzielonej z nieruchomości zabudowanej gminie przysługuje prawo pierwokupu? Odpowiedzieć na to pytanie należy twierdząco, podobnie jak czynią to autorzy w *Komentarzu do ustawy o gospodarce nieruchomościami*¹³, chociaż można i przytaczać podane już wyżej argumenty, że skoro nieruchomość jako całość przed podziałem była nieruchomością zabudowaną, do której nie znajdowało zastosowania prawo pierwokupu gminy, to również i po podziale los wydzielonej w niej nieruchomości powinien być taki sam i nie podlegać prawu pierwokupu. Na takim stanowisku stoi też P. Górecki w swoim opracowaniu odnośnie do prawa pierwokupu, twierdząc, że „...nie będzie podstaw do wykonania prawa pierwokupu w sytuacji, gdy przedmiot sprzedaży stanowi nie zabudowana część

¹⁰ E. Drozd, *Przedmiotowy i podmiotowy...*, s. 36.

¹¹ *Op. cit.*, s. 38.

¹² *Op. cit.*, s. 40.

¹³ G. Bieniek, *Komentarz...*, wyd. 2, t. II, s. 94.

nieruchomości, ale wydzielona z nieruchomości zabudowanej”¹⁴. Pośrednio argumentu na tak sformułowaną tezę dostarcza postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2000 r. I CKN 143/99, że „prawo pierwokupu przewidziane w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie przysługiwało w przypadku sprzedaży użytkownika wieczystego wydzielonej fizycznie części nieruchomości, jeżeli na oddanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości sprzedawca dokonał – na podstawie pozwolenia na budowę – zabudowy, do której był zobowiązany”¹⁵. Orzeczenie to straciło swoje znaczenie wobec zmiany stanu prawnego, nie zdezaktualizowała się jednak jego myśl przewodnia, którą można odnieść do własności, iż skoro właściciel zabudował przedmiotową nieruchomość, to wydzielenie z niej działki nie zabudowanej i jej sprzedaż nie powinny być objęte prawem pierwokupu.

Sporo trudności nastęrcza sformułowanie ustawodawcy zawarte w art. 109 ust. 1 pkt 1 mówiące o **uprzednim** nabyciu nieruchomości od Skarbu Państwa czy też gminy. Pojawia się bowiem problem, czy prawo pierwokupu przysługuje jedynie w stosunku do pierwszego nabywcy nieruchomości od Skarbu Państwa czy gminy, czy też w stosunku do następcy prawnego pod tytułem ogólnym, tj. spadkobiercy. Orzecznictwo w tym zakresie jest niejednolite. I tak, w uchwale z dnia 14 maja 1989 r. III CZP 40/89 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż prawo pierwokupu przysługujące terenowemu organowi administracji państwowej na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. dotyczy także spadkobierców pierwszego nabywcy tej nieruchomości. Tezę tę poddał zdecydowanej i słusznej krytyce M. Grelus¹⁶.

Doktryna w tej materii również nie zajmuje zdecydowanego stanowiska. E. Drozd uważa, że prawo pierwokupu nie jest prawem rzeczowym obciążającym nieruchomość, nie jest też długiem spadkowym. W oparciu zatem o konstrukcję prawa podmiotowego lub obowiązku nie da się uzasadnić dziedziczenia prawa pierwokupu¹⁷. Zdaniem autora, można też przy-

¹⁴ Z. Górecki, *Prawo pierwokupu...*, s. 47.

¹⁵ OSNC 2001, nr 2, poz. 29.

¹⁶ M. Grelus, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 1989 r. III CZP 40/89*, Nowe Prawo 1990, nr 7-8, s. 198-201.

¹⁷ E. Drozd, *Przedmiotowy i podmiotowy...*, s. 46.

jąć, iż możliwość powstania prawa pierwokupu w stosunku do spadkobiercy jest sytuacją prawną związaną z dziedziczną nieruchomością, podlegającą wraz z tymi prawami dziedziczeniu. Można tak przyjąć, ale nie musi się tego robić¹⁸.

Z kolei M. Wolanin stoi zdecydowanie na stanowisku, że „prawo pierwokupu nie obejmuje sprzedaży nieruchomości przez spadkobiercę osoby, która nabyła nieruchomość od Skarbu Państwa lub gminy, i osobę, która nabyła nieruchomość Skarbu Państwa lub gminy w drodze zasiedzenia”¹⁹. Podobne stanowisko zajmują G. Bieniek²⁰ i Z. Truszkiewicz²¹, argumentując, że spadkobierca sprzedający własność działki nie zabudowanej nie jest sprzedającym, który nabył uprzednio działkę od Skarbu Państwa lub gminy.

Moim zdaniem, należy przyjąć, że zbycie przez spadkobiercę nie zabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio od Skarbu Państwa lub gminy nie podlega prawu pierwokupu. Nabycie od spadkobiercy nie jest bowiem nabyciem uprzednim od Skarbu Państwa lub gminy, a tylko takie podlega prawu pierwokupu.

W codziennej praktyce notarialnej dochodzi jednak często do następującej sytuacji: Nieruchomość została nabyta przez oboje małżonków od Skarbu Państwa, przy czym jeden z małżonków zmarł, a przedmiotowa nieruchomość zbywana jest przez pozostałego przy życiu małżonka i spadkobierców zmarłego. Z treści art. 602 § 1 k.c. wynika, że prawo pierwokupu jest niepodzielne. Nie można jednak z tego wywodzić błędnego wniosku, że prawa pierwokupu nie można wykonać w stosunku do udziału w nieruchomości. W omawianym zatem przykładzie należałoby – moim zdaniem – sporządzić umowę częściowo warunkową, w której udziały nabyte przez spadkobierców zbywane byłyby umową bezwarunkową, zaś udział osoby, która nabyła uprzednio nieruchomość od Skarbu Państwa, umową warunkową, pod warunkiem niewykonania prawa pierwokupu przez gminę.

Na bazie poprzednio obowiązującej ustawy nie było w pełni jasne, czy sprzedaż nieruchomości „zwróconej” wyłączonej poprzednio wła-

¹⁸ *Op. cit.*, s. 47.

¹⁹ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce...*, s. 262.

²⁰ G. Bieniek, *Komentarz...*, wyd. 2, t. II, s. 87.

²¹ Z. Truszkiewicz, *Prawo pierwokupu...*, s. 209.

ścicielowi jest objęta prawem pierwokupu. Z literalnego brzmienia przepisu wynikało bowiem, iż tutaj również nabycie następowało od Skarbu Państwa. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że w wypadku sprzedaży nieruchomości w ten sposób nabytych, prawo pierwokupu nie istnieje²².

W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 lipca 1996 r. III CZP 71/96, stwierdzając, że przewidziane w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości prawo pierwokupu nie ma zastosowania w razie sprzedaży nieruchomości nabytej od Skarbu Państwa w ramach postępowania wywłaszczeniowego, w zamian za nieruchomość, co do której nie istniało ustawowe prawo pierwokupu²³.

Rozważenia wymaga wreszcie sytuacja sprzedaży własności nie zabudowanej nieruchomości nabytej w drodze decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, stosownie do ustawy z dnia 4 września 1997 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 65, poz. 746). Podzielając pogląd R. Szytyka²⁴, uznać należy, że zbywana w ten sposób nieruchomość jest nieruchomością nabytą uprzednio od Skarbu Państwa lub gminy, a zatem objęta prawem pierwokupu. Przesądza o tym także literalne brzmienie art. 4 ustawy, który mówi o „osobie, która **nabyła** [podkreśl. moje – A.K.] własność nieruchomości”, chociaż przyznać trzeba, że nie jest to „klasyczne” nabycie od Skarbu Państwa czy gminy, a *sui generis* przekształcenie istniejącego prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W sposób zupełnie odmienny w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy zostało uregulowane prawo pierwokupu odnośnie do nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym. Prawo pierwokupu przysługujące gminie w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego zostało w sposób bardzo znaczny i dotkliwy dla użytkownika wieczystego **rozszerzone!** Przesądza o tym art. 109 ust. 1 pkt 2 ustawy, który stanowi, iż gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży „prawa użytkowania wieczystego nie zabudowanej nieruchomości gruntowej”.

Każda zatem kolejna sprzedaż gruntu nie zabudowanego będącego w użytkowaniu wieczystym podlega prawu pierwokupu. Nie ma bowiem

²² E. Drozd, *Przedmiotowy i podmiotowy...*, s. 39.

²³ OSNCP 1996, nr 11, poz. 146.

²⁴ R. Szytyk, *Prawo pierwokupu...*, s. 57.

ograniczenia zawartego w punkcie 1 art. 109, iż chodzi o uprzednie nabycie od Skarbu Państwa czy gminy. Również sprzedaż przez spadkobierców prawa wieczystego użytkowania nie zabudowanej nieruchomości gruntowej obwarowana jest prawem pierwokupu gminy.

Takie sformułowanie podanego wyżej przepisu przesądza o tym, że gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nabytych z mocy prawa przez przedsiębiorstwa na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79 poz. 464). Stanowisko takie zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 12 lutego 1992 r. III CZP 147/91, stwierdzając, że przewidziane w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości prawo pierwokupu przysługuje również w razie zbycia użytkowania wieczystego gruntu, gdy to użytkowanie uzyskane zostało na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami²⁵.

Obecne określenie w ustawie prawa pierwokupu w stosunku do nie zabudowanej nieruchomości gruntovej przesądza o tym, że prawo pierwokupu przysługuje gminie także w przypadku sprzedaży prawa wieczystego użytkowania, nabytego przez spółdzielnie w wyniku realizacji roszczenia o nabycie prawa wieczystego użytkowania użytkowanych nieruchomości w trybie art. 2c ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 i z 1991 r. Nr 83, poz. 373), który to przepis dodany został ustawą z dnia 7 października 1992 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 91, poz. 455). Tak samo prawu pierwokupu podlega sprzedaż użytkowania wieczystego nieruchomości uczelni wyższych, które na podstawie art. 182 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385) stały się z mocy prawa przedmiotem wieczystego użytkowania uczelni.

Tak szeroko rozumiany zakres prawa pierwokupu odnośnie do użytkowania wieczystego został z woli ustawodawcy ograniczony w kilku przypadkach. Podobnie jak i przy sprzedaży nieruchomości będącej własnością

²⁵ OSNCP 1992, nr 9, poz. 152.

zbywającego, prawo pierwokupu nie ma zastosowania w przypadku sprzedaży prawa wieczystego użytkowania nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych lub w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele rolne i leśne (art. 109 ust. 2).

Prawo pierwokupu nie przysługuje gminie jeżeli:

1) prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości (art. 109 ust. 3 pkt 3),

2) prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w wyniku zamiany własności nieruchomości (art. 109 ust. 3 pkt 4).

Ustawodawca zarówno w poprzednio obowiązującej ustawie, jak i w obecnym uregulowaniu wyłączył stosowanie prawa pierwokupu z uwagi na krąg osób będących kupującymi, spokrewnionych ze sprzedawcą. Nie recypował dosłownie treści art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który mówił, że prawo pierwokupu nie stosuje się, jeżeli sprzedaż następuje na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego po osobie dokonującej sprzedaży. Przepis ten stwarzał pewne trudności interpretacyjne, bowiem nie było w pełni wiadomo, czy chodzi o szeroko rozumiany krąg spadkobierców ustawowych sprzedającego, czy też wąsko pojmowany. W doktrynie panował w tym względzie pogląd, że przez osobę uprawnioną do dziedziczenia ustawowego należy rozumieć każdą osobę należącą do kręgu spadkobierców ustawowych sprzedającego, niezależnie od przysługującej jej w dniu zawarcia umowy sprzedaży hipotetycznej kolejności dziedziczenia²⁶.

Pogląd ten znalazł potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, bowiem Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 lutego 1991 r. III CZP 1/91 stwierdził, że prawo pierwokupu przewidziane w art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie ma zastosowania w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości jest spadkobierca ustawowy, niezależnie od kolejności powołania tego spadkobiercy do dziedziczenia po sprzedawcy²⁷.

Chcąc uniknąć tych wątpliwości interpretacyjnych, ustawodawca stanowi w art. 109 ust. 3 pkt 1, że prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli

²⁶ E. D r o z d, *Przedmiotowy i podmiotowy...*, s. 50.

²⁷ OSPiKA 1992, nr 2, poz. 33 z częściowo krytyczną glosą S. Wójcika.

sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy. Artykuł 4 pkt 13 ustawy 8 do osób bliskich zalicza zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonka, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość lub prawo użytkowania wieczystego, oraz osobę, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu. Krąg zatem osób bliskich jest ujęty – i słusznie – bardzo szeroko

Prawo pierwokupu zostało rozszerzone również na sytuacje, gdy następuje sprzedaż:

a) nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne (art. 109 ust. 1 pkt 3),

b) nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości (art. 109 ust. 1 pkt 4).

Uwarunkowania opisane w punktach 3 i 4 odnoszą się do nieruchomości zarówno zabudowanych, jak i nie zabudowanych i dotyczą każdorazowej sprzedaży na rzecz każdorazowego nabywcy. Katalog tego typu nieruchomości jest bardzo szeroki i występowanie prawa pierwokupu z tego tytułu mogłoby dotyczyć bardzo wielu nieruchomości. Jednakże stosowanie prawa pierwokupu w przypadku tych dwóch przepisów jest obwarowane koniecznością ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej. Skoro zatem w księdze wieczystej nie będzie ujawnione prawo pierwokupu co do nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne lub nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, to w przypadku sprzedaży takiej nieruchomości gminie nie przysługuje prawo pierwokupu, o czym stanowi art. 109 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Prawo to nie przysługuje również w przypadku sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, jeżeli następuje ona między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego (art. 109 ust. 3 pkt 2).

Z poprzedniej regulacji prawnej została zachowana zasada, że prawo pierwokupu przysługuje gminie jedynie w przypadku **sprzedaży** nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania. Każdy zatem inny tytuł prawny przeniesienia własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego na nabywcę nie powoduje powstania prawa pierwokupu.

Podkreślić również wypada, że prawo pierwokupu przysługuje gminie bez względu na osobę nabywcy. Jeżeli zatem nabywcą nie zabudowanej nieruchomości w trybie umowy sprzedaży jest Skarb Państwa lub jednostka organizacyjna nabywająca taką nieruchomość w trwały zarząd, również i w takim przypadku gminie przysługuje prawo pierwokupu.

3. Zakres podmiotowy prawa pierwokupu

W artykule 109 ust. 1 ustawy ustawodawca przesądził w sposób jednoznaczny, że gminie i tylko gminie przysługuje prawo pierwokupu. Skorygowaniu zatem uległ błędny w poprzedniej regulacji prawnej zapis, że prawo pierwokupu przysługuje zarządowi gminy. Osobowość prawną ma gmina, a nie jej zarząd; zarząd gminy wykonuje jedynie prawo pierwokupu przysługujące gminie. Tak też stanowi art. 109 ust. 4 ustawy.

Na tle tak sformułowanego przepisu powstały w doktrynie dwa różne stanowiska dotyczące zagadnienia, czy do wykonania przez zarząd gminy przysługującego gminie prawa pierwokupu potrzebna jest uprzednia uchwała rady gminy, czy też nie. M. Wolanin uważa, że prawo pierwokupu nieruchomości przysługuje wyłącznie gminie, a wykonuje je zarząd gminy. Zarząd gminy nie musi uzyskiwać od rady gminy zgody (w formie uchwały) na wykonanie prawa pierwokupu²⁸. Podobne stanowisko, aczkolwiek nie wyrażone *expressis verbis*, zajmuje również R. Szytk²⁹.

Z kolei G. Bieniek w *Komentarzu do ustawy o gospodarce nieruchomościami* zauważa, że prawo pierwokupu przysługuje właściwej gminie, w imieniu której prawo pierwokupu wykonuje jej zarząd. Stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.), kwestie związane między innymi z nabywaniem nieruchomości należą do kompetencji rad gmin, które upoważnione są do podejmowania uchwał określających zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomościami. Z reguły rady gmin podjęły takie uchwały i wobec tego o wykonaniu lub niewykonaniu prawa pierwokupu decyduje zarząd gminy³⁰. Ze sformułowaniem zawartym w ostatnim zdaniu cytowanego komentarza nie sposób się zgo-

²⁸ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce...*, s. 262.

²⁹ R. Szytk, *Prawo pierwokupu...*, s. 65.

³⁰ G. Bieniek in., *Komentarz do ustawy...*, t. II, s. 80.

dzić. Uważam, że gminy do momentu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogły podejmować uchwał dotyczących nabywania nieruchomości w drodze wykonania prawa pierwokupu, skoro w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wykonanie prawa pierwokupu było zastrzeżone dla zarządu gminy, a dopiero w nowej ustawie jest przyznane gminie. Jest zaś mało prawdopodobne, by gminy po 1 stycznia 1998 r. podejmowały osobne uchwały odnośnie do nabywania nieruchomości w wyniku wykonywania prawa pierwokupu.

Z zestawienia dyspozycji art. 109 ust. 1 i 4 wysnuć należy następujący wniosek: Prawo pierwokupu przysługujące **gminie** wykonuje zarząd gminy. Należy wszakże mieć na uwadze, że stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych (...). Przepis ten należy w aspekcie prawa pierwokupu rozumieć w ten sposób, że uchwałę o wykonaniu prawa pierwokupu podejmuje zarząd w oparciu o uchwałę rady gminy, podjętą w trybie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a powołanej ustawy³¹.

Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu może być złożone także przez pełnomocnika gminy. Zachowała zatem swoją aktualność w obecnym stanie prawnym uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1991 r. III CZP 116/91, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że przepisy ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie wyłączają możliwości złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przez pełnomocnika gminy³². Uważam, że możliwe jest również, by pełnomocnikiem składającym oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu był jeden z członków zarządu, który jest upoważniony do reprezentacji łącznej z drugim członkiem zarządu.

W art. 110 podana jest cała procedura dotycząca wykonania prawa pierwokupu. W przypadku sprzedaży nieruchomości lub prawa wieczyste-

³¹ G. Bieniek, Z. Marmaj, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa-Zielona Góra 1994, s. 160.

³² OSPiKA 1992, nr 9, poz. 210.

go użytkowania, co do których gminie przysługuje prawo pierwokupu, notariusz zobowiązany jest sporządzić umowę zobowiązującą, pod warunkiem, że zarząd gminy nie wykona prawa pierwokupu. Sporządzenie przez notariusza w takim przypadku umowy bezwarunkowej powoduje, że umowa jest bezwzględnie nieważna (art. 599 § 2 k.c.).

Ustawodawca skrócił okres przysługujący gminie do wykonania prawa pierwokupu z trzech do **dwóch miesięcy**, o czym stanowi w art. 110 pkt 2 ustawy. Przepis ten mówi, że prawo pierwokupu może być wykonane w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania przez zarząd gminy zawiadomienia o treści umowy sprzedaży. Obowiązek ten spoczywa na notariuszu, który jest zobowiązany do zawiadomienia zarządu gminy o treści umowy (art. 110 pkt 3). Sprowadza się zatem do przesłania przez notariusza sporządzającego warunkową umowę sprzedaży wypisu tej umowy zarządowi gminy, na terenie której nieruchomość jest położona, listem poleconym, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Od dnia otrzymania przez gminę zawiadomienia o treści warunkowej umowy sprzedaży biegnie termin dwumiesięczny do wykonania prawa pierwokupu. Termin ten jest terminem zawitym i jego przekroczenie powoduje niemożność wykonania prawa pierwokupu przez zarząd gminy.

Zarząd gminy wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, o którym jest mowa w ust. 3. W przypadku, gdyby złożenie u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza. Ta konstatacja ustawodawcy co do zdania drugiego ust. 4 jest oczywista, bowiem i w poprzednim stanie prawnym złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nie było ograniczone osobą notariusza czy nawet wcześniej – wyborem państwowego biura notarialnego.

Wspomnieć należy za E. Drozdem i Z. Truskiewiczem³³, że oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu wymaga dla swej skuteczności kontrasygnaty skarbnika gminy, ponieważ rodzi ono z chwilą dojścia do sprzedaży po stronie gminy zobowiązanie do zapłaty ceny nabycia ustalonej w umowie sprzedaży (art. 46 ust. 3 ustawy samorządowej).

Z chwilą **złożenia oświadczenia:**

³³ E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka...*, s. 294.

1) nieruchomość staje się własnością gminy, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży nieruchomości,

2) prawo użytkowania wieczystego wygasa, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność gminy,

3) gmina uzyskuje prawo użytkowania wieczystego, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa. (art. 110 ust. 4 ustawy).

Oświadczenie, o którym mowa w ust. 4, notariusz doręcza sprzedawcy (art. 110 ust. 5).

W tym miejscu należy zauważyć, że stan prawny co do momentu skutecznego przejścia własności lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości na gminę w wyniku wykonania prawa pierwokupu uległ zmianie. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym ustawodawca w art. 76 ust. 3 zdanie 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stanowił, że do skuteczności wykonania przez zarząd gminy prawa pierwokupu koniecznym było, by oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu złożone w formie aktu notarialnego przez zarząd gminy dotarło do sprzedawcy w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania przez zarząd gminy zawiadomienia o treści umowy sprzedaży.

Obecnie chwila przejścia własności nieruchomości na gminę jest inna, jest nią bowiem chwila złożenia oświadczenia w formie aktu notarialnego przez zarząd gminy o wykonaniu przez gminę prawa pierwokupu.

Nałożenie na notariusza obowiązku doręczenia sprzedawcy oświadczenia członków zarządu o wykonaniu przez zarząd przysługującego gminie prawa pierwokupu, aczkolwiek obligatoryjne, nie rodzi jednak skutków prawnych co do przejścia własności nieruchomości na gminę, albowiem gmina już z momentem złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu staje się właścicielem względnie użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Nie jest również podany termin, w jakim oświadczenie to winno być doręczone sprzedawcy. Moim zdaniem, winno to nastąpić niezwłocznie.

Odpowiedzieć sobie trzeba też na pytanie, w jaki sposób zarząd gminy może nie wykonać przysługującego gminie prawa pierwokupu. Rozważenia wymagają tutaj następujące sytuacje:

1. Niewykonanie prawa pierwokupu przez upływ terminu. Jest to sytuacja z pozoru najprostsza i mająca już poprzednio zastosowanie w praktyce notarialnej. Jeżeli zatem z daty ze zwrotnego potwierdzenia odbioru wynikać będzie, że upłynął termin dwumiesięczny od chwili otrzymania przez zarząd gminy umowy sprzedaży i w terminie tym zarząd gminy nie złożył oświadczenia w formie aktu notarialnego o wykonaniu przysługującego gminie prawa pierwokupu, wówczas wobec wygaśnięcia prawa pierwokupu na skutek upływu terminu strony mogą zawrzeć umowę przenoszącą własność. Pewna trudność powstaje wówczas, gdy warunkowa umowa sprzedaży sporządzona została u jednego notariusza, a oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu u innego. Skoro bowiem oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu nie jest sporządzane u tego samego notariusza co umowa sprzedaży, a przejście własności nieruchomości następuje z chwilą złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, a nie doręczenia przez notariusza oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu do rąk sprzedawcy, to same strony umowy sprzedaży mogą nie wiedzieć, czy gmina wykonała prawo pierwokupu. Celowym wydaje się zatem postulat, by oświadczenie zarządu gminy o wykonaniu prawa pierwokupu przysługującego gminie doręczone było niezwłocznie sprzedawcy, co wynika z treści art. 110 pkt 5 ustawy, ale i notariuszowi sporządzającemu warunkową umowę sprzedaży.

2. Czy możliwe jest wcześniejsze złożenie oświadczenia o niewykonaniu przez zarząd przysługującego gminie prawa pierwokupu, tj. w momencie zawierania warunkowej umowy sprzedaży oraz przed upływem dwumiesięcznego terminu?

Na tak postawione pytanie należy oczywiście odpowiedzieć twierdząco, problem powstaje dopiero wówczas, gdy rozważamy, w jakiej formie ma nastąpić wcześniejsza rezygnacja z prawa pierwokupu. Dotychczasowa praktyka była bowiem taka, że o rezygnacji z prawa pierwokupu przed upływem trzymiesięcznego (obecnie dwumiesięcznego) terminu decydował zarząd, podejmując w tym zakresie stosowną uchwałę. Uważam, że ta praktyka jest słuszna i winna być nadal stosowana.

Doktryna i orzecznictwo zajmują sprzeczne stanowisko co do możliwości rozwiązania przez strony warunkowej umowy sprzedaży przed upływem terminu do wykonania przez zarząd przysługującego gminie prawa pierwokupu.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 9 października 1991 r. III CZP 94/91³⁴ wyraził pogląd, że do czasu złożenia przez zarząd gminy oświadczenia co do wykonania prawa pierwokupu nieruchomości, wyłączone jest rozwiązanie przez strony umowy sprzedaży zawartej pod warunkiem, że zarząd gminy nie wykona prawa pierwokupu. Pogląd ten w pełni zaaprobował R. Sztyk w swoim opracowaniu odnośnie do prawa pierwokupu³⁵.

Pogląd przeciwny wyrażają E. Drozd i Z. Truszkiewicz³⁶, twierdząc, że strony umowy warunkowej nie mogą być wobec gminy związane złożonymi oświadczeniami. Wprawdzie z chwilą zawarcia umowy warunkowej gminie przysługuje uprawnienie do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu, ale byt tego uprawnienia nie zależy od woli gminy, lecz od istnienia warunkowej umowy.

Podobnie G. Bieniek w *Komentarzu do ustawy o gospodarce nieruchomościami* dopuszcza możliwość rozwiązania warunkowej umowy sprzedaży przed upływem terminu do wykonania przez zarząd gminy przysługującego gminie prawa pierwokupu. Pogląd ten opiera na fundamentalnej zasadzie swobody umów, a umowa warunkowa do czasu, gdy uprawniony podmiot nie wykonał prawa pierwokupu, nie została wykonana. Strony mogą zatem umowę taką rozwiązać lub ukształtować odmiennie. O każdej takiej zmianie trzeba oczywiście powiadomić uprawnionego, dla którego termin do wykonania prawa pierwokupu biegnie na nowo³⁷.

Zmienił również swoje uprzednie stanowisko R. Sztyk, który twierdzi obecnie, że aktualnie obowiązuje niekwestionowany pogląd, w myśl którego rozwiązanie warunkowej umowy sprzedaży jest możliwe do czasu podjęcia uchwały zarządu gminy o wykonaniu prawa pierwokupu³⁸.

Moim zdaniem, sprawa nie jest aż tak oczywista co do możliwości rozwiązania warunkowej umowy sprzedaży przed upływem terminu do wykonania prawa pierwokupu. Przyjęcie koncepcji dopuszczalności na każdym etapie rozwiązania warunkowej umowy sprzedaży niweczyłoby prawo pierwokupu gminy, bowiem w sytuacji, gdy strona powzięłaby wiadomość, że zarząd gminy chce skorzystać z przysługującego gminie

³⁴ G. Bieniek, Z. Marmaj, *Gospodarka gruntami...*, s. 259.

³⁵ R. Sztyk, *Ustawowe prawo...*, s. 80.

³⁶ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 300.

³⁷ G. Bieniek i in., *Komentarz do ustawy...*, t. II, s. 73-74.

³⁸ R. Sztyk, *Prawo pierwokupu...*, s. 68-69.

prawa pierwokupu, rozwiązywałaby warunkową umowę sprzedaży celem udaremnienia wykonania prawa pierwokupu.

W art. 111 ustawodawca stanowi, że prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży. Artykuł ten jest dosłownym powtórzeniem art. 79 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Zasada ta jest też stosowana, jeżeli strony w warunkowej umowie sprzedaży podały cenę znacznie poniżej wartości nieruchomości. Znajduje ona również zastosowanie w przypadku podania przez strony warunkowej umowy sprzedaży ceny znacznie powyżej wartości rynkowej. I w tym przypadku gmina musi wykonać prawo pierwokupu po tak wskazanej cenie, chyba że wykaże, iż strony w rzeczywistości umówiły się na cenę niższą, a jedynie do aktu notarialnego podały cenę wyższą, i to tak wysoką, by uniemożliwić gminie ze względów finansowych wykonanie prawa pierwokupu. Wówczas jednak warunkowa umowa sprzedaży byłaby nieważna z powodu jej pozorności (art. 83 § 1 k.c.).

Tak w ogólnych zarysach starałem się przedstawić problematykę prawa pierwokupu z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Artykuł ten jest kolejną próbą zmierzenia się z problematyką tej społecznie doniosłej ustawy, a raczej z małym jej wycinkiem. Stosowanie omawianej ustawy w praktyce wyłoni nowe zagadnienia i da asumpt do kolejnych rozważań i analiz zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.