

Stefan Mizera

O prawie pierwokupu nieruchomości na rzecz państwa według ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości

Palestra 29/10(334), 1-13

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STEFAN MIZERA

O PRAWIE PIERWOKUPU NIERUCHOMOŚCI NA RZECZ PAŃSTWA WEDŁUG USTAWY O GOSPODARCE GRUNTAMI I WYWŁASZCZANIU NIERUCHOMOŚCI

Jakkolwiek przewidziana w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 — ustawa ta przytaczana będzie dalej również w skrócie jako: „ustawa”) instytucja ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa nie różni się co do istoty jurystycznej i funkcji od poprzednio obowiązującego w tej materii stanu prawnego (art. 29—36 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹), to jednak nowa jej regulacja prawna wprowadziła szereg doniosłych zmian do jej przedmiotu, zakresu i ceny, co wymaga monograficznej analizy tej instytucji w obecnym stanie prawnym.

1. Założenia legislacyjne i funkcje ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa

Przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości² miały według rządowego projektu ustawy ukształtować warunki sprzyjające racjonalnej gospodarce gruntami położonymi w miastach i na obszarach wsi, przeznaczonymi i wykorzystanymi na cele inne aniżeli gospodarka rolna i leśna. Ustalone w omawianej ustawie zasady gospodarowania gruntami (nieruchomościami w rozumieniu art. 46 § 1 k.c.) są sprzężone z wyznaczoną im funkcją w planach zagospodarowania przestrzennego³ oraz kierunkami rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Podstawową zasadą kształtującą warunki racjonalnego korzystania z gruntów ma być aktywna polityka terenowych organów adminis-

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159; zm.: Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 193 i z 1974 r. Nr 14, poz. 84.

² Dz. U. Nr 22, poz. 99.

³ Według art. 48 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 35, poz. 185) plany zagospodarowania przestrzennego, sporządzone stosownie do przepisów uchylonej obecnie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 i Nr 16, poz. 91), są planami zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu nowej ustawy o planowaniu przestrzennym z 1985 r.

tracji państwowej (art. 3 oraz art. 44 ustawy). Gestorem gruntów państwowych powinien być terenowy organ administracji państwowej, który zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ma tworzyć zasoby gruntów na cele zabudowy miast i wsi (art. 13 i nast. ustawy), udostępniać grunty dla wszystkich gałęzi gospodarki narodowej oraz podmiotom gospodarki nie uspołecznionej i osobom fizycznym, tudzież przystosowywać grunty do potrzeb różnych inwestorów (tworzenie elementów infrastruktury komunalnej przy częściowej pomocy właścicieli gruntów w postaci tzw. opłat adiacenckich). Aktywna polityka gruntowa rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej ma być, w myśl założeń ustawy, prowadzona głównie za pomocą metod ekonomicznych i środków cywilnoprawnych, a jedynie w ograniczonym zakresie — za pomocą działań administracyjnoprawnych jako środków wspomagających. W przepisach ustawy przejawia się tendencja do uspołecznienia renty gruntowej, regulowania podaży działek budowlanych i wpływu na kształtowanie cen takich działek w obrocie wolnorynkowym, wreszcie — stymulowania obrotu działkami budowlanymi przez rozszerzenie możliwości dokonywania podziałów nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne i zagrodowe. Wpływ założeń reformy gospodarczej przy formułowaniu zasad gospodarki gruntami zaznaczył się wyraźnie w przepisie art. 8 ustawy, który proklamuje kardynalną zasadę, że nieruchomości nie stanowiące własności państwowej organy administracji i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz jednostki gospodarki uspołecznionej (np. spółdzielnie) nabywają w drodze umowy, zawieranej na zasadach ogólnych, tj. w trybie cywilnoprawnych czynności. Nabyte przez państwowe jednostki organizacyjne w drodze umów nieruchomości pozostają w ich zarządzie.

Pomimo tego nowego unormowania modelu gospodarki gruntami ustawodawca pozostawił jednak do dyspozycji organów Państwa niektóre środki prawne, dzięki którym Państwo mogłoby, czyli byłoby upoważnione nabywać grunty w drodze szczególnej. Taką właśnie szczególną formą nabycia nieruchomości na rzecz Państwa, uregulowaną w ustawie o gospodarce gruntami, mającą jednak mieć w praktyce tylko ograniczone zastosowanie, ma być instytucja wywłaszczenia. Instytucja ta została w porównaniu z poprzednim stanem prawnym przemodelowana. Uchylona mianowicie została w art. 100 pkt 3 ustawy ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości.⁴ Zawarte w nowej ustawie o gospodarce gruntami regulacje o wywłaszczaniu nieruchomości, objęte rozdziałem 6 ustawy (art. 50—81), wymagają odrębnej analizy.

Nabyciem przez Państwo gruntu niepaństwowego w drodze szczególnej, choć odmiennej co do trybu i formy prawnej od wywłaszczenia, jest po dniu 1 sierpnia 1985 r. również instytucja prawa pierwokupu nieruchomości. Nie jest to instytucja u nas nowa w obrocie nieruchomościami należącymi do osób fizycznych i niepaństwowych osób prawnych, była ona bowiem i jest nadal unormowana przepisami kodeksu cywilnego (art. 596—602 § 1) z 1964 r. oraz była przedmiotem regulacji prawnej w uchylonej obecnie ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.⁵ Nie ulega wątpliwości, że ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa jest środkiem ograniczającym obrót prywatnymi nieruchomościami nierolniczymi i nieleśnymi. Ale w nowej sferze prawnej przyjętej w ustawie o gospodarce gruntami (art. 82—86) przestaje ono godzić dotkliwie w interesy majątkowe obywateli przede wszystkim ze względu na inne niż poprzednio określenie wysokości ceny nabycia przez Państwo nieru-

⁴ Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 i z 1982 r. Nr 11, poz. 79.

⁵ Patrz wyżej: przypis 1.

chomości na podstawie prawa pierwokupu. Art. 85 ustawy stanowi bowiem, że prawo pierwokupu wykonuje się przez właściwe terenowe organy administracji państwowej za cenę ustaloną między stronami w (pierwotnej) umowie sprzedaży. Godzi się w tym miejscu przypomnieć, że w poprzednim, dziś uchylonym porządku prawnym prawo pierwokupu nieruchomości przysługujące Państwu wykonywało się według ceny odpowiadającej wysokości odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną (art. 36 ust. 2 ustawy o gospodarce terenami w miastach z 1961 r.), przy czym stosownie do art. 33 tej (uchylonej obecnie) ustawy — w razie wykonania prawa pierwokupu na rzecz Państwa — cena kupna nieruchomości była wypłacana w terminie i w ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabytą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

Wiadomo, że w wolnym obrocie prawnym nieruchomościami cena nabycia odgrywa kluczową rolę. Stąd też jeżeli art. 85 obecnie obowiązującej ustawy przyjmuje, że Państwo jako nabywca nieruchomości na podstawie przysługującego mu prawa pierwokupu uiszczać ma cenę ustaloną między stronami w umowie sprzedaży (między zbywcą a osobą trzecią), to odpowiada to dyspozycji art. 600 k.c., że przez wykonanie prawa pierwokupu dochodzi do skutku między zobowiązanym zbywcą a uprawnionym Skarbem Państwa umowa sprzedaży tej samej treści co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią. Jeżeli umowa sprzedaży zawarta z osobą trzecią przewiduje świadczenia dodatkowe (np. natury osobistej), których uprawniony do pierwokupu nie mógłby spełnić, może on swe prawa wykonać uiszczając wartość tych świadczeń. Jednakże gdy prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa z mocy ustawy, to takie świadczenia dodatkowe uważa się za nie zastrzeżone, a więc za niebyłe (art. 600 § 2 k.c.).

Jeszcze w 1967 r. zwrócono uwagę na to,⁶ że w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce terenami z 1961 r. została dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia przepisów normujących wykonywanie prawa pierwokupu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1962 r. I CO 24/62, OSPiKA z 1963 r. z. 9, poz. 231). „Uchwała ta była poprzedzona dyskusją w doktrynie, której punkt ciężkości leżał w ustaleniu — jak pisał J. Łętowski — czy do wykonywania prawa pierwokupu należy stosować przepisy prawa administracyjnego (ze względu na organy wykonujące to prawo), czy też przepisy prawa cywilnego (ze względu na tradycyjnie cywilny charakter prawa pierwokupu). Wybór rozwiązania pociągał za sobą zastosowanie diametralnie różnych przepisów ogólnych, właściwość odmiennych organów rozstrzygających ewentualnie założone środki prawne, w końcu — stosowanie całkowicie odmiennej procedury, kończącej się aktami o różnym charakterze (...)” Po prostu z dokonanej przez Sąd Najwyższy wykładni ówczesnie obowiązujących przepisów o prawie pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa, zamieszczonych w ustawie o gospodarce terenami (art. 29—36), stało się jasne, że organy administracyjne, wykonujące przysługujące Państwu prawo, nie posługują się formą prawną decyzji administracyjnej do wyrażenia swego stanowiska, lecz operują cywilnoprawnym środkiem, jakim jest oświadczenie woli. Prawo pierwokupu jest uprawnieniem cywilnoprawnym, płynącym z przepisów prawa cywilnego, i w związku z tym jest obojętne, jakimi przesłankami kierują się organy administracji państwowej, decydując się wykonać prawo pierwokupu przysługujące Państwu. Nie

⁶ J. Łętowski: Sądy powszechne i praworządność w administracji, Wrocław 1967, s. 108 i n.; R. Czarnecki: Prawo pierwokupu według ustawy (...), NP 1963, nr 11; E. i J. Łętowscy: Wykonywanie prawa pierwokupu przysługującego Państwu, PUG 1964, z. 10.

mają w tym zakresie w ogóle zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a motywy podmiotu uprawnionego, które wpływają na podejmowanie oświadczenia woli, nie mają w ogóle wpływu na zakres jego uprawnień. Założenie ewentualnego środka odwoławczego od zastosowania prawa pierwokupu nie może mieć miejsca w trybie działania organów według k.p.a. (II instancja — wojewoda), lecz jedynie w drodze sądowej. Oczywiście z określonych przyczyn oświadczenie woli terenowego organu administracji państwowej może być przez zainteresowanego podważone i w następstwie może być uznane za nieważne (art. 58 § 1 k.c.), ale może to nastąpić jedynie w drodze sądowej. Sąd może wydać odpowiednie, pozytywne dla skarżącej strony orzeczenie tylko wtedy, gdy się okaże, że oświadczenie woli organu administracyjnego leżało w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, tzn. że „prawo pierwokupu wykonano naruszając granice określone przez ustawę” (cyt. za J. Łętowskim).

W nowym modelu prawnym stosowania prawa pierwokupu nieruchomości przez terenowe organy administracji państwowej kwestia ceny nabycia nieruchomości przestała być dla zbywcy „mieczem Damoklesa”, rujnującym jego sytuację majątkową. Jeżeli dosłowne odczytanie zapisu art. 85 ustawy może być uznane za jedyną do przyjęcia, a mianowicie, że Skarb Państwa zobowiązany jest zapłacić „cenę ustaloną (...) w umowie”, to jest to właśnie ta cena, o której mowa w art. 536 kodeksu cywilnego.

Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na to, że uzyskanie przez zbywcę oznaczonej w akcie notarialnym, zawartym między stronami, ceny umownej nie jest równoznaczne z pełną satysfakcją zbywcy co do swobodnego dysponowania walutą otrzymanej należności. O ile bowiem nowe rozwiązanie prawne co do wysokości ceny, jaką uzyskuje zbywca, może satysfakcjonować i zdejmuje przykre odium, jakie towarzyszyło zbywcom nieruchomości w miastach przy stosowaniu prawa pierwokupu przed 1 sierpnia 1985 r., o tyle po 1 sierpnia tego roku satysfakcja ta jest przygaszona obowiązkiem zapłaty zobowiązania podatkowego z tytułu podatku dochodowego o dużo wyższej skali niż poprzednio.⁷

W latach sześćdziesiątych instytucję pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa niektórzy autorzy konfrontowali z zasadą ochrony praw obywateli.⁸ Stawiane organom państwowym zarzuty co do zbyt dużej częstotliwości i sposobu realizacji prawa pierwokupu miały częściowe tylko uzasadnienie. Główna zadra tkwiła w ustaleniu przez ustawodawcę zasady zapłaty nie ceny płynącej z reguł wolnego obrotu, nieruchomościami, lecz ceny sztywnej, według stawek wyłączeniowych (art. 537 k.c.), a więc wyraźnie zaniżonej w porównaniu z cenami rynkowymi.

Jedną z podstawowych funkcji prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego Państwu jest — według intencji prawodawcy — możliwość szybkiego nabycia niezbędnej ilości nieruchomości, zwłaszcza nie zabudowanych, w celu sprostanienia pilnym potrzebom postępu urbanizacji, pozyskiwania zasobów gruntów, tak aby ich niedobór nie hamował rozwoju budownictwa, zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego wielo- i jednorodzinne (patrz: art. 13—16 ustawy). Funkcja stymula-

⁷ Ustawa o zmianie przepisów ustawy o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 12, poz. 51), chyba że znajdzie zastosowanie w każdej sprawie związanej z pierwokupem nieruchomości przepis art. 10 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym (Dz. U. z 1983 r. Nr 43, poz. 192 i z 1985 r. Nr 12, poz. 51), wydany w okresie obowiązywania w tym czasie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Przepis art. 10 ust. 1 pkt 15 zwalnia od podatku dochodowego przychody m. in. uzyskane z tytułu sprzedaży nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu na podstawie przepisów o gospodarce terenami w miastach (obecnie uchylonej z mocą od 1 sierpnia 1985 r.).

⁸ L. Myczkowski: Prawo pierwokupu a ochrona praw obywateli, „Palestra” 1965, nr 7—8, S. Mizera: O zakresie stosowania ustawowego prawa pierwokupu (...), tamże.

cyjna prawa pierwokupu — przede wszystkim co do jego stosowania w odniesieniu do nie zabudowanych gruntów — odegra dużą rolę w rozwoju miast i wsi.

W tym miejscu należałoby przestrzec przed stosowaniem przez organy administracji państwowej prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości każdego rodzaju, będących przedmiotem współwłasności. Przepisy o pierwokupie pod rządą ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie zawierają zakazu wchodzenia Skarbu Państwa *ex re* pierwokupu w stosunki współwłasności. Trzeba jednak generalnie uznać tego rodzaju posunięcia za nieracjonalne. Stałoby to zresztą w kolizji z art. 23 i 24 ustawy, wskazującymi na przeznaczenie gruntów (nieruchomości) z zasobów gruntowych (art. 13).

2. Ustawowe określenie nieruchomości poddanych prawu pierwokupu na rzecz Państwa

W myśl art. 596 k.c., jeżeli ustawa (lub czynność cywilnoprawna) zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedawała rzecz osobie trzeciej (tj. prawo pierwokupu), stosuje się — w braku przepisów szczególnych — przepisy rozdziału IV księgi III kodeksu. Jak wyjaśnia komentator tego przepisu w komentarzu do kodeksu cywilnego,⁹ prawo pierwokupu nie jest tzw. opcją, przez którą na ogół rozumie się prawo nabycia rzeczy pod określonymi warunkami za określoną cenę. Ustawowe prawo pierwokupu jest swoistą klauzulą związaną z umową sprzedaży, tzn. że przysługuje ono uprawnionemu (obecnie z mocy ustawy o gospodarce gruntami — Państwu, reprezentowanemu przez właściwy terenowy organ administracji państwowej) „tylko na wypadek sprzedaży rzeczy przez osobę zobowiązaną z tytułu tego prawa, a nie np. na wypadek zawarcia przez nią umowy darowizny (...)” (Komentarz do k.c., s. 1325). Zwrócić należy uwagę, że prawo pierwokupu nie może też być wykonywane w związku z zawarciem umowy przedwstępnej ani też np. na wypadek zawarcia umowy dzierżawnej. Przepis ustawy określa, co do jakiej rzeczy i na czyją korzyść prawo pierwokupu zostaje ustanowione. W wykonaniu przepisów ustawy o gospodarce gruntami art. 82 dość jednoznacznie określa, że prawem pierwokupu objęte są taksatywnie wymienione trzy grupy nieruchomości na rzecz Państwa. Rozpatrzmy bliżej każdą z tych grup poddanych prawu pierwokupu.

Grupa pierwsza nieruchomości to te, o których mowa w pkt 1 ust. 1 art. 82. Chodzi o nie zabudowane nieruchomości położone na terenach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania pod budownictwo mieszkaniowe. W rachubę wchodzi zatem nieruchomości gruntowe (art. 46 k.c.), stanowiące przedmiot własności indywidualnej (art. 130 k.c.), nie zabudowane żadną budowlą pod- lub naziemną (choćby ich właściciele otrzymali nawet uprzednio pozwolenia na taką zabudowę w myśl przepisów prawa budowlanego¹⁰ albo wzniesli już fundamenty), położone na obszarze przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym wszelka działalność wpływająca na sposób zagospodarowania oraz wykorzystania

⁹ Kodeks cywilny — Komentarz, praca zbiorowa, tom II, s. 1324, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972.

¹⁰ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 1974 r. Nr 38, poz. 223, z 1981 r. Nr 12, poz. 57, z 1983 r. Nr 44, poz. 200 i 201 i z 1985 r. Nr 35, poz. 185 i 186).

gruntów (w tym wypadku: „pod budownictwo mieszkaniowe”) może być podjęta tylko wówczas, gdy jest zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego. Nie wchodząc — z konieczności — bliżej w problematykę prawną planowania przestrzennego, należy zaznaczyć, że jednym z rodzajów planów przestrzennych są plany miejscowe, sporządzone w postaci planów ogólnych oraz planów szczegółowych. W miejscowym planie ogólnym uwzględnia się ustalenia planu krajowego oraz planu regionalnego i określa się wnioski do tych planów, natomiast miejscowy plan szczegółowy określa przeznaczenie gruntu, wyznacza linie rozgraniczające te grunty, ustala zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne. Miejscowy plan ogólny określa także obszary, dla których sporządza się miejscowe plany szczegółowe. Miejscowe plany szczegółowe sporządza się dla części miasta lub gminy (miasta i gminy). Jeżeli miejscowy plan ogólny nie określa obszarów, dla których opracowuje się plany szczegółowe, to plany te sporządza się tylko w miarę potrzeby. Ustawa o planowaniu przestrzennym ustaliła w art. 48 ust. 5, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla obszarów, dla których plany takie nie zostały dotychczas sporządzone, powinny być opracowane najpóźniej w terminie do dnia 31 grudnia 1986 r. W tym ostatnim wypadku nie oznacza to, że do tej daty nie mogłoby być wykonywane ustawowo prawo pierwokupu nie zabudowanych nieruchomości gruntowych, przewidzianych w przyszłości na zabudowę mieszkaniową, albowiem istnieją w tym celu przejściowe rozwiązania prawne, przewidziane w art. 48 ust. 2 i ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym. Plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone stosownie do przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 i Nr 16, poz. 91) są planami zagospodarowania przestrzennego (również ogólnymi i miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego) w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym.¹¹

Należałoby tu jeszcze wyjaśnić (co jest ważne dla osób „zagrożonych” zastosowaniem przez miejscowy urząd miejski czy gminny prawa pierwokupu na rzecz Państwa w razie zamiaru zbycia nie zabudowanej nieruchomości), a mianowicie co należy rozumieć przez pojęcie użyte w art. 82 ust. 1 pkt 1: „pod budownictwo mieszkaniowe”. Oznaczać to może wszelkie rodzaje tego budownictwa, jak zabudowa domami wielomieszkaniowymi, małymi domami mieszkalnymi oraz zabudowa jednorodzinna (indywidualna) wraz z urządzeniami tzw. infrastruktury komunalnej, oświatowej, zdrowotnej itd. A więc jeżeli ktoś posiada np. nie zabudowaną działkę półhektarową, na której została zlokalizowana — obok domów mieszkalnych — budowa żłobka bądź szkoły podstawowej, to fakt ten oznacza, że jest to teren przewidziany z reguły na budownictwo mieszkaniowe. Socjalne obiekty stanowią bowiem część składową zabudowy osiedlowej.

Należy też wyjaśnić, że grunt zabudowany w wyniku tzw. samowoli budowlanej będzie uznawany w praktyce za nie zabudowaną nieruchomość, co wynika z konfrontacji z przepisami art. 37 i art. 61 ust. 2 prawa budowlanego (patrz: wyrok NSA z dnia 21 maja 1984 r. — sygn. II SA 319/84).

Drugą grupą nieruchomości poddanych w razie ich sprzedaży obligatoryjnemu prawu pierwokupu na rzecz Państwa są nieruchomości nabyte uprzednio od Państwa.

Prawo własności (indywidualnej bądź osobistej) nieruchomości w mieście nabytej

¹¹ Dz. U. Nr 35, poz. 185.

uprzednio od Państwa przez osoby fizyczne i nie uspołecznione osoby prawne mogło wpływać np.:

1) z dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 71, poz. 389).

2) z dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326),

3) z ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 279),

4) z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.),

5) z ustawy z dnia 14 listopada 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zm.) i z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z jednoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste (Dz. U. z 1975 r. Nr 2, poz. 9 z późn. zm.).

W skład nabytych od Państwa nieruchomości wchodziły często nieruchomości gruntowe (zazwyczaj nie zabudowane działki normatywnej wielkości), nieruchomości zabudowane różnymi budynkami mieszkalnymi bądź użytkowymi, nieruchomości budynkowe z przyznanym właścicielowi prawem użytkowania wieczystego gruntu, wreszcie — nieruchomości lokalowe w budynkach wielomieszkaniowych i w małych domach mieszkalnych. Zbycie zatem tego rodzaju nieruchomości nabytych uprzednio od Państwa może pociągnąć za sobą zastosowanie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Państwa. Zwrócić należy zarazem uwagę na przepis art. 29 ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, stosownie do którego nieruchomość nabyta od Państwa przez osobę fizyczną nie może być zbyta przed upływem 5 lat od dnia zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste; ten zakaz zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat dotyczy także następców prawnych poprzedniego nabywcy i jest liczony od dnia zawarcia umowy z terenowym organem administracji państwowej. Nabywanie w trybie prawa pierwokupu przysługującego Państwu nieruchomości budynkowych bądź nieruchomości lokalowych może budzić nieraz poważne wątpliwości. Niezrozumiałe byłyby intencje swobodnego „odkupowania” rzeczy uprzednio sprzedanych przez Państwo i z reguły zajętych przez dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych. Terenowe organy administracyjne muszą to rozważyć.

Trzecia grupa nieruchomości, poddanych prawu pierwokupu na rzecz Państwa, w dużym stopniu krzyżuje się z poprzednimi dwiema grupami, ale występuje również samodzielnie. Chodzi mianowicie o nieruchomości oddane przez Państwo w użytkowanie wieczyste. To ostatnie prawo podmiotowe, uregulowane w art. 232—243 k.c. i w uchylonych już ustawach: z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi, z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach, przybrało szeroki zasięg i było wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa sądowego.¹² Godne wzmianki w tym miejscu jest spostrzeżenie, że w obrębie tej grupy znajdują się nabyte od Państwa nieruchomości lokalowe (czyli tak zwane potocznie mieszkania kwa-

¹² Na przykład znana ogólnie uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z 25 kwietnia 1964 r. III CO 12/64, OSPIKA 1965, poz. 1.

terunkowe w domach wielomieszkańczych), nabyte przez ich najemców na własność osobistą (art. 135—137 kodeksu cywilnego); ich sprzedaż będzie podlegać prawu pierwokupu na rzecz Państwa, jeżeli właściwy terenowy organ administracji nie wyrazi swego *désintéressement* w tej kwestii.

Kiedy mowa jest o trzeciej grupie nieruchomości (art. 82 ust. 1 pkt 3), które w razie sprzedaży miałyby podlegać prawu pierwokupu, powstaje pytanie, czy chodzi tylko o nieruchomości oddane przez Państwo w użytkowanie wieczyste dopiero po wejściu ustawy o gospodarce gruntami w życie, czyli po 1 sierpnia 1985 r., czy też o każdą nieruchomość oddaną w użytkowanie wieczyste — niezależnie od terminu ustanowienia tego prawa. Wydaje się, że opowiedzieć się trzeba za drugim wariantem, gdyż taka była zapewne intencja ustawodawcy, a ponadto sposób redakcji przepisu art. 82 ust. 1 pkt 3 nie daje podstawy do rozumowania ścieśniającego. A zatem przy wykładni gramatycznej tego przepisu chodzić będzie o nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, o których mowa w art. 39—42 ustawy o gospodarce terenami z 1961 r. (a więc przed wejściem tej ustawy w życie) oraz o nieruchomości państwowe oddane w użytkowanie wieczyste pod rządem i na warunkach przepisów ustawy o gospodarce terenami z 1961 r. i przepisów k.c. o użytkowaniu wieczystym (art. 232—243). Trzeba wreszcie, kiedy mowa jest o nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste pod rządem ustawy o gospodarce terenami, zwrócić uwagę na związek logiczny treści art. 82 ust. 1 pkt 3 z art. 4 ust. 3 oraz art. 32 i art. 34 tej ustawy.

Nieco już w sytuacji *esprit d'escalier* — trzeba jeszcze wrócić do drugiej grupy nieruchomości, podpadających pod prawo pierwokupu na rzecz Państwa. Sformułowanie art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy (niestety zbyt lapidarne, a zatem mogące uchodzić za wieloznaczne) nasuwa wątpliwości, jakiego rodzaju nabywców ustawodawca miał na myśli. Mianowicie czy w danych wypadkach chodzi o nieruchomości nabyte uprzednio od Państwa przez ich „pierwonabywców”, czyli przez osoby, które daną nieruchomość państwową nabyły jako pierwsi nabywcy? Trudno przypuszczać, żeby ustawodawca przyjął, aby w grę wchodziła nieruchomość nabyta od Państwa np. przed 20 laty, ale potem w obrocie legalnym sprzedana kolejnym pięciu nabywcom. Czyżby ten szósty, kolejny nabywca „podpadał” pod przepis art. 82 ust. 1 pkt 2? Zdaniem moim należy odrzucić taką karkołomną wykładnię i przyjąć, że chodzi jedynie o pierwonabywców nabytych uprzednio od Państwa wszelkiego rodzaju nieruchomości (gruntowych, budynkowych, lokalowych).

W tym miejscu należy ponadto podkreślić doniosłą rolę państwowych biur notarialnych i poszczególnych notariuszy w sprawie prawidłowego kwalifikowania nieruchomości poddanych według ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. prawu pierwokupu oraz właściwego kierowania procedurą realizacji prawa pierwokupu (art. 84 ustawy, art. 598 § 1 i 599 k.c.).

Na wspomnianych wyżej trzech grupach nieruchomości wyczerpuje się przedmiotowo określone uprawnienie Państwa do zastosowania ustawowego prawa pierwokupu. W art. 82 ust. 2 ustawy wyrażono zarazem ustawową zasadę, że prawa pierwokupu nie stosuje się, jeżeli sprzedaż (w każdej z tych trzech opisanych wyżej grup nieruchomości) następuje na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego po osobie dokonującej sprzedaży.

Z przedstawionych wyżej wywodów wynika, że w omawianej ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ograniczono — w sposób znaczący w porównaniu z uchylonymi przepisami o gospodarce terenami w miastach i osiedlach — treść i zakres stosowania prawa pierwokupu. Przypomnijmy bowiem szeroko ujęty przepis art. 29 dawnej ustawy. Brzmiał on tak: (ust. 1): „Prezydium

MRN służy (poprawnie: „przysługuje” — dop. S.M.) prawo pierwokupu w przypadku (poprawnie: „w razie” — dop. S.M.) sprzedaży nieruchomości nie stanowiących własności Państwa, położonych na terenach określonych w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy (...). A w art. 30 stanowiono: „Właściciel nieruchomości określonej w art. 29 może sprzedać ją osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że prezydium rady narodowej, któremu przysługuje prawo pierwokupu, prawa tego nie wykona”. Trzeba tu jeszcze dodać, że ówczesne (obowiązujące do dnia 1 sierpnia 1985 r.) przepisy przewidywały możliwość nabycia przez Państwo nawet ułamkowej części nieruchomości, a w wypadkach darowizny lub zamiany nieruchomości określonej w art. 29 ustawy — stosowania instytucji wykupu tej nieruchomości przy odpowiednim uwzględnieniu art. 29—34.

Aby złagodzić tak rozległe ostrze ówczesnej polityki gruntowej, godzącej dotkliwie w interesy materialne obywateli, podjęta została uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach.¹³ Wokół tej uchwały RM rozgorzał w roku 1965 na łamach „Palestry” spór doktrynalny co do zakresu i dopuszczalności stosowania przez prezydium rad narodowych prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa oraz charakteru jurydycznego wytycznych Rady Ministrów.¹⁴ Przypomnijmy, że w owej uchwale nr 62 Rady Ministrów zamieszczono w § 4 ust. 3 następującą regulację: „Prezydium właściwej rady narodowej nie powinno korzystać z prawa pierwokupu nieruchomości obejmujących:

- 1) domy jednorodzinne lub lokale w małych domach mieszkalnych,
- 2) budynki przeznaczone na warsztaty rzemieślnicze,
- 3) budynki położone w miejscowościach uzdrowiskowych lub letniskowych — przeznaczone na prowadzenie małych pensjonatów,
- 4) gospodarstwa sadownicze i ogrodnicze — jeżeli przeznaczenie tych nieruchomości (pkt 1—4) odpowiada planowi zagospodarowania przestrzennego lub wstępnie ustalonym założeniom tego planu (...).”

Nie należy się spodziewać, aby pod rządem przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami zostały wydane jakieś odgórne wytyczne co do zakresu stosowania prawa pierwokupu na rzecz Państwa, sama zaś ustawa w rozdziale 7 (art. 82—86) nie przewiduje wydania jakichkolwiek przepisów wykonawczych.

W toku procesu legislacyjnego dotyczącego obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami zachodziły w kolejnych projektach rządowych tej ustawy bardzo charakterystyczne przemiany. W pierwszej wersji projektu omawianej ustawy (jeszcze z 1982 r.) instytucja prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa była całkowicie pominięta. W ogłoszonym uzasadnieniu przedstawienia rządowego napisano: „(...) Ujednolicając system gospodarki gruntami w miastach i na obszarach wsi, w projekcie ustawy (rok 1982) rezygnuje się z prawa pierwokupu. Korzystanie z prawa pierwokupu jest krytycznie oceniane, wprowadzenie go do projektu ustawy pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjnie chronionym prawem obywateli do własności oraz z rozszerzeniem w projekcie (ustawy) obrotu działkami między osobami fizycznymi.” Właściwa Komisja Sejmowa nie aprobowała wówczas z różnych przyczyn tego projektu rządowego. W jego drugiej z kolei wersji (II —

¹³ M.P. Nr 23, poz. 98.

¹⁴ L. M y c z k o w s k i: Prawo pierwokupu a ochrona obywateli; S. M i z e r a: O zakresie stosowania prawa pierwokupu — obłe publikacje zamieszczono w „Palestrze” nr 7—8/1965; E. I s e r z o n: Ważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości wbrew zakazowi zawartemu w wytycznych Rady Ministrów, „Palestra” nr 9/1965 r.

wrzesień 1983 r.) nastąpił w sprawie prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa mocny „przechyl” w drugą stronę, gdyż w wersji tej w projektowanym art. 75 ustalono, że terenowemu organowi administracji państwowej przysługuje prawo pierwokupu w ogóle w razie sprzedaży nieruchomości nie stanowiącej własności Państwa. Tego rodzaju propozycja rozwiązania legislacyjnego była bardziej radykalna aniżeli pod rządami przepisów o gospodarce terenami w miastach z 1961 r. Ale i ten projekt ustawy — na szczęście — nie zyskał aprobaty w Sejmie. Dopiero w trzecim „przedbiegu” prac sejmowych w 1985 r. nadano m.in. instytucji prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa obecnie obowiązującą treść i szatę prawną (art. 82—86), która jest przedmiotem analizy w niniejszym artykule.

Biorąc na warsztat badawczy problem stosowania prawa pierwokupu w naszych warunkach społeczno-gospodarczych, jeden z czołowych urbanistów polskich prof. dr Juliusz Goryński oświadczył¹⁵:

„W pierwszym projekcie ustawy zostało ono całkowicie zniesione. Była to zaskakująca propozycja, bo przecież prawo pierwokupu jest dość powszechnie stosowane na całym świecie, również w krajach kapitalistycznych, gdzie własność prywatna jest szczególnie chroniona. Po długich dyskusjach zasadę pierwokupu przywrócono, jednakże w osłabionej (? — dop. S.M.) nieco formie. Została ona ograniczona do wypadków, kiedy właściciel działki przewidzianej do sprzedaży nabył ją od Państwa. To jest zbędne, moim zdaniem, ograniczenie, jakkolwiek stanowi już pewne zabezpieczenie przed spekulacyjnym nabywaniem działek od Państwa celem ich odsprzedaży innym osobom prywatnym. Tracimy jednakże w ten sposób te korzyści, które daje działające bez ograniczeń prawo pierwokupu w dyscyplinowaniu rynku. Świadomość, że dany teren może być na podstawie prawa pierwokupu wykupiony przez Państwo, zniechęca obywateli do zaniżania w aktach kupna-sprzedaży cen nabycia działki i obniżenia w ten sposób wysokości opodatkowania. To jest bardzo skuteczny sposób zapobiegania przestępstwom podatkowym i jest on stosowany powszechnie na całym świecie.”

Tyle głos ekonomisty-urbanisty, nie w pełni zresztą słuszny w swej argumentacji.

Natomiast adwokatura w wypowiedziach swych członków-cywilistów ustosunkowała się do prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa od dawna bardzo niechętnie, żeby nie powiedzieć wręcz nieprzychylnie. Kwestia obowiązywania tego prawa trafiła nawet na wysokie forum Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatury w Poznaniu w dniach 3 i 4 stycznia 1981 r. Podczas obrad tego reprezentatywnego gremium uchwalono m.in. postulat „zniesienia prawa pierwokupu” („Palestra” 1981, nr 3—4, s. 202). W jednej z opinii na użytek Prezydium NRA adw. T.B. w 1983 r. napisał: „Jest rzeczą notorycznie znaną, że instytucja pierwokupu w minionym okresie była nadużywana i systematycznie stosowana w sposób niezgodny z obowiązującym stanem prawnym (...) prawo pierwokupu było stosowane według swobodnego uznania władz, a kontrola prawidłowości postępowania władz w tym zakresie nie była w ogóle możliwa, gdyż Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 grudnia 1964 r. (OSP i KA 1966, z. 9, poz. 203) orzekł, że sądy nie są powołane do kontrolowania, czy organy administracyjne stosują się do wytycznych uchwały nr 62 Rady Ministrów, a Sąd Administracyjny w ogóle wówczas nie istniał.” Zdaniem zaś innych adwokatów, znawców obrotu prawnego nieruchomościami (Z.C. i J.C.), „prawo

¹⁵ Z poszanowaniem praw ekonomii — Rozmowa z profesorami Adamem Andrzejewskim, Kazimierzem Dzielowskim i Juliuszem Goryńskim, „Życie Gospodarcze” nr 22 z dnia 2 czerwca 1985 r.

pierwokupu spotyka się z ogólnie negatywnym osądem w odczuciu społeczeństwa. W minionym okresie było nadużywane dla celów nie mających nic wspólnego z dobrem społecznym.”

Trzeba jeszcze zauważyć, że pod rządem ustawy o gospodarce terenami w miastach (według tekstu z okresu 1965—1966 r.) nie budziło wątpliwości, że zakazy ustawowe stanowiące treść art. 33 ustawy z 14 lipca 1961 r. przesądzały jednoznacznie niemożność nabycia przez Państwo nieruchomości na podstawie prawa pierwokupu, a ich przekroczenie otwierało drogę sądową do zaprzeczenia istnienia po stronie Państwa tego ustawowego przywileju. Co się zaś tyczy znaczenia jurydycznego wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu zawartych w uchwale nr 62 Rady Ministrów, to niektórzy reprezentanci doktryny¹⁶ i praktycy¹⁷ stali na stanowisku, że wytyczne nie są normą prawną dla obywateli, nie mogą być źródłem ich praw podmiotowych, a jako wyraźnie adresowane do prezydentów rad narodowych są tylko zaleceniami, które według oceny tych prezydentów na tle zbadania całokształtu każdej konkretnej transakcji mogą nie być *ad casum* brane w ogóle pod uwagę.

Przywrócenie w ostatecznej redakcji ustawy o gospodarce gruntami instytucji prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa było oczywiście przedmiotem żywej debaty na forum Sejmu w dniu uchwalenia tej ustawy. Rozpatrywany projekt ustawy w III wersji wywołał duże zainteresowanie społeczne, a uwaga posłów koncentrowała się na nowych koncepcjach i rozwiązaniach systemowych w całej ustawie. Co do prawa pierwokupu podniesiono, że jego zasięg działania nie ograniczy się tylko do obszarów miast, ale brano pod uwagę jego funkcjonowanie w praktyce także na obszarach wiejskich, gdzie uzyskanie działki pod budownictwo zagrodowe nie jest niekiedy sprawą prostą. Poseł sprawozdawca Henryk Kostecki w swym przemówieniu na forum Sejmu m.in. powiedział: „Mieliśmy (pod rządem dawnych przepisów) do czynienia nie z gospodarowaniem gruntami, lecz z działaniem administracyjnym polegającym faktycznie na zwykłym rejestrowaniu obrotu gruntami bez istotnego wpływu na gospodarowanie nimi (...)”.

Ustawa o gospodarce gruntami jest w dużym stopniu powiązana z ustawą z dnia 20 lipca 1984 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego,¹⁸ bo ustaliła dla terenowych organów administracji państwowych szereg kompetencji w celu prowadzenia racjonalnej gospodarki terenami np. w zakresie ustalania cen i opłat za przekazywanie terenów, wymiaru i egzekucji opłat adiacenckich, wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości, orzekania o wywłaszczeniu nieruchomości i wypłacie odszkodowań; utworzyła zarazem odpowiedni fundusz celowy pod nazwą Fundusz Gospodarki Gruntami i Gospodarki Mieszkaniowej. Również organy przedstawicielskie, tj. rady narodowe, otrzymały w ustawie o gospodarce gruntami szereg istotnych uprawnień w zakresie polityki gruntowej. Jest do pomyślenia, aby miejskie rady narodowe określały, w jakich wypadkach na obszarze ich działania podległe im urzędy miejskie nie powinny stosować prawa pierwokupu nieruchomości objętych przepisami art. 82 ust. 1 pkt 2 i pkt 3. Trzeba bowiem mieć stale na uwadze, że ustawa kwietniowa dotyka w poważnej mierze praw majątkowych obywateli. Rady narodowe powinny też przez swoje komisje poddawać kontroli sposób realizacji prawa pierwokupu.

¹⁶ Na przykład R. Czarnecki: Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce terenami (...), Nowe Prawo nr 11 z 1963 r.; E. i J. Łętowscy: Wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości przysługujące Państwu, PUG nr 10 z 1964 r.

¹⁷ Patrz: S. Mizera, op. cit., „Palestra” nr 7—8 z 1965 r.

¹⁸ Dz. U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm.

3. Procedura wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa¹⁹

Sposób wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa został uregulowany w ustawie kwietniowej o gospodarce gruntami — analogicznie jak pod rządem przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Artykuł 83 ustawy o gospodarce gruntami stanowi, że właściciel nieruchomości którejkolwiek z wymienionych w art. 82 ust. 1 pkt 1—3 może ją sprzedać osobie trzeciej, to znaczy wybranemu przez siebie kandydatowi na nabywcę, tylko pod warunkiem, że właściwy terenowy organ administracji państwowej nie wykona prawa pierwokupu. Organ ten musi być — stosownie do art. 84 — zawiadomiony o treści umowy sprzedaży, a po otrzymaniu z państwowego biura notarialnego zawiadomienia o treści umowy sprzedaży (w postaci odpisu aktu notarialnego) prawo pierwokupu może być przez ten organ wykonane w ciągu trzech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia z państwowego biura notarialnego. Powstają w związku z brzmieniem art. 84 ust. 1 i 2 dwie następujące kwestie do wyjaśnienia.

Kwestia pierwsza: O tym, czy Państwu w ogóle przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości objętej (warunkową) umową sprzedaży, przesądza wstępnie notariusz sporządzający umowę sprzedaży. Od odpowiedniego zakwalifikowania przez notariusza danej nieruchomości w świetle art. 82 ustawy zależeć będzie bieg sprawy. Ewentualny błąd notariusza co do niewłaściwego uznania zbywanej osobie trzeciej przez sprzedawcę nieruchomości za wolną od pierwokupu na rzecz Państwa nie wywołuje skutków prawnych dla sprzedawcy. Zresztą w świetle brzmienia art. 85 ustawy, że prawo pierwokupu wykonuje się za cenę ustaloną między stronami w umowie sprzedaży, ustalenie osoby nabywcy przestaje być w zasadzie istotne (podatek dochodowy i opłaty notarialne będą identyczne w obu sytuacjach transakcji sprzedaży, tj. bez prawa pierwokupu bądź z prawem pierwokupu).

Druga kwestia dotyczy charakteru prawnego terminu: „w ciągu 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia z PBN”, w którym urząd miasta lub gminy (miasta i gminy) obowiązany jest PBN złożyć we właściwej formie oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Rozumieć należy, że niezłożenie w tym terminie oświadczenia (w formie aktu notarialnego) ze strony urzędu o skorzystaniu z prawa pierwokupu powoduje w całości wygaśnięcie uprawnienia do prawa pierwokupu.

Trzeba przyjąć, że w nowej sytuacji jurystycznej straciły moc prawną dawne unormowania związane z wykonywaniem prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa, a mianowicie:

1) uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach (M.P. Nr 23, poz. 98),

2) uchwała nr 234 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 1962 r. w sprawie ustalania ceny terenów nabywanych w drodze pierwokupu przez prezydów rad narodowych (M.P. Nr 63, poz. 300),²⁰

¹⁹ Problematykę tę pod rządem przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wyczerpująco przedstawili m.in. w piśmiennictwie prawniczym: 1) Seweryn Galar: Wykonanie prawa pierwokupu (wykupu) nieruchomości w miastach i osiedlach, PiP 1966, nr 9, s. 330 i nast.; 2) Ewa Radomska: Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości, Toruń 1979, Uniw. Mikołaja Kopernika, s. 211.

²⁰ Teksty obu wyżej wymienionych uchwał zostały zamieszczone w zbiorze przepisów pt.: Ewidencja i gospodarka terenami w oprac. Stefana Mizery i Walentego Ramusa, Warszawa 1978.

3) pismo okólne nr 4 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 19 stycznia 1963 r. w sprawie wykonywania prawa pierwokupu (Dz. Urzęd. MGK Nr 2, poz. 18).

Można się zgodzić ze stanowiskiem S. Galary co do podziału czynności z zakresu wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa — z uwagi na ich specyfikę oraz kolejność „dokonywania” — na trzy fazy²¹: 1) przygotowanie przez właściwy urząd miejski lub urząd gminny niezbędnych dokumentów do sporządzenia aktu notarialnego, 2) ustalenie treści i formy aktu notarialnego zawierającego oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, 3) wpis własności nieruchomości do księgi wieczystej o nabyciu nieruchomości na rzecz Państwa w trybie prawa pierwokupu.

Artykuł 84 ust. 3 ustawy stanowi, że z chwilą dojścia oświadczenia upoważnionego przedstawiciela właściwego terenowego organu administracji państwowej (art. 141 ustawy powołanej w przypisie 18) o wykonaniu prawa pierwokupu do wiadomości sprzedawcy — nieruchomość staje się własnością Państwa. W razie wykonania prawa pierwokupu wygasa prawo użytkownika wieczystego związane z odrębną własnością budynku lub lokalu. Na tym sprawy proceduralne związane z wykonywaniem prawa pierwokupu się kończą.

4. Uwagi końcowe

Przyjęte w ustawie o gospodarce gruntami rozwiązanie prawne co do określenia rodzajów nieruchomości poddanych prawu pierwokupu na rzecz Państwa (art. 82) oraz śmiała koncepcja ujęta w art. 85 co do wykonywania prawa pierwokupu „za cenę ustaloną między stronami w umowie sprzedaży” (art. 85) nadaje tej instytucji kształt odmienny od tego, jaki wyrażała treść przepisów prawa oraz praktyka jego stosowania pod rządem dawnej ustawy o gospodarce terenami.

Podnoszono w dyskusjach adwokackich zagadnienie, jaka jest różnica między terminami „gospodarka terenami” a „gospodarka gruntami”. Jedyna sensowna odpowiedź na to pytanie może być tylko taka, że nie ma merytorycznej różnicy między tymi terminami. Pierwszy z nich jest raczej z dziedziny prawa administracyjnego, drugi zaś wynika z terminologii prawa cywilnego.

Umiejętne wykorzystanie przez terenowe organy administracji państwowej nowych środków w dziedzinie gospodarki gruntami stanie się testem dojrzałości tych organów do prowadzenia racjonalnej lokalnej polityki gruntowej. Taki akt ustawodawczy, jak ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, musi się znaleźć w centrum zainteresowania prezydentów i naczelników miast i gmin pod nadzorem wojewodów. W razie jedynie urzędniczego realizowania przepisów ustawy kwietniowej (nie wyszły jeszcze do końca września przepisy wykonawcze!) rozwój miast i gmin będzie w poważnym stopniu zahamowany.

Trzeba odczekać, jak w praktyce będą realizowane w nowym ujęciu prawnym zasady i tryb wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa. Początkowy okres tej praktyki i ujawnione w jego toku kolizyjne sytuacje pomiędzy zbywcami różnego rodzaju nieruchomości a organami administracji państwowej pozwolą zapewne na wyciągnięcie określonych wniosków co do prawidłowego rozumienia intencji ustawodawcy w tej dziedzinie.

²¹ Patrz wyżej: przypis 19 pkt 1.