

# Kryspina Jasińska

---

## Czynności administracyjnoprawne związane z wykonaniem prawa pierwokupu (wykupu) nieruchomości na rzecz Państwa

---

Palestra 15/12(168), 39-44

---

1971

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

zachodzą między tymi instytucjami zasadnicze różnice, lecz ze stanowiska administracyjnoprawnego nie mają one żadnego znaczenia.<sup>2</sup>

Wobec ustanowienia prawa pierwokupu sprzedaż nieruchomości, darowizna lub zamiana nieruchomości, które leżą w granicach administracyjnych miast i osiedli, może nastąpić tylko wówczas, gdy właściciel (sprzedawca) bądź notariusz, który sporządza umowę sprzedaży, darowizny lub zamiany, jest obowiązany zawiadomić o tym prezydium właściwej rady narodowej, które w terminie trzech miesięcy może złożyć notarialne oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu. Z chwilą dojścia tego oświadczenia do wiadomości sprzedawcy nieruchomość przechodzi na własność Państwa.<sup>3</sup> Jeśli natomiast prezydium nie skorzysta z przysługującego mu prawa pierwokupu, zawiadamia o tym notariusza, sprzedawcę i nabywcę i dopiero wówczas może być zawarta bezwarunkowa umowa sprzedaży, darowizny lub zamiany.<sup>4</sup>

Wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa w myśl ustawy o gospodarce terenami wymaga przeprowadzenia szeregu czynności o różnym charakterze prawnym, a więc czynności administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych. Przedmiotem analizy jest sklasyfikowanie ich do tych dwóch grup, a następnie zanalizowanie czynności administracyjnoprawnych ze stanowiska zabezpieczenia interesu obywateli.

Ustawa o gospodarce terenami w artykułach od 29 do 36 określa przedmiot pierwokupu i wykupu, warunki, w jakich należy wykonać to prawo, kto jest uprawniony do jego realizacji, formę przejścia własności nieruchomości przez Państwo i sposób określania ceny kupna. Przepisy te ustalają więc przedmiot, formę i treść czynności cywilnoprawnych dla określonych organów administracji państwowej.

Instytucja prawna własności indywidualnej nieruchomości jest instytucją prawa cywilnego, toteż tylko w tej sferze prawo cywilne określa warunki realizacji prawa własności. Jeżeli więc w tę dziedzinę ma wkraczać akt jednostronny, tj. akt administracyjny z mocą wywoływania bezpośrednich skutków prawnych w sferze prawa własności, wymaga to uregulowania ustawowego. Tak też jest na przykład w wypadku wywłaszczenia<sup>5</sup> lub przy realizacji prawa pierwokupu budynków stanowiących odrębny od gruntu rolnego przedmiot własności.<sup>6</sup> Ponieważ analogicznego postanowienia ustawa o gospodarce terenami nie zawiera, przeciwnie, powołuje ona w tym zakresie formy prawa cywilnego i ustala, że przejście prawa własności nieruchomości na rzecz Państwa następuje w formie aktu notarialnego, przeto słusznie samo wykonanie prawa pierwokupu podlega rygorom prawa cywilnego.

<sup>2</sup> Por. uzasadnienie do uchwały Calej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1962 r. I CO 24/62 (OSP i KA z 1963 r., z. 9, poz. 231, s. 514).

<sup>3</sup> Artykuł 31 ustawy o gospodarce terenami. Por. Władysław Graboń, Maurycy Pakier: *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1968, s. 35—36. Sprawę ceny kupna przejętej nieruchomości reguluje na podstawie art. 36 ustawy o gospodarce terenami uchwała Rady Ministrów nr 234 z dnia 26 lipca 1962 r. w sprawie ustalenia ceny terenów nabywanych w drodze pierwokupu przez prezydium rad narodowych (M.P. Nr 63, poz. 400).

<sup>4</sup> Jadwiga Goławska: *Nabywanie nieruchomości na własność Państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” z 1963 r., nr 4, s. 104.

<sup>5</sup> Uregulowane ustawą z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94).

<sup>6</sup> Na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz. U. Nr 3, poz. 15) w związku z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 marca 1968 r. w sprawie rent i innych świadczeń pieniężnych z tytułu przekazania nieruchomości rolnych na własność Państwa, trybu postępowania przy przejmowaniu tych nieruchomości oraz trybu wykonywania prawa pierwokupu w stosunku do budynków (Dz. U. Nr 8, poz. 46).

Nie wyczerpuje to jednak całości zagadnienia.

Aby właściwe prezydium rady narodowej prawidłowo skorzystało z tego uprawnienia, jakim jest prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa, określone w ustawie o gospodarce terenami, musi przedtem przeprowadzić szereg czynności dla stwierdzenia, czy w danym wypadku mają zastosowanie przepisy tej ustawy.

Czynności te rozpoczynają się z chwilą, gdy o zawarciu umowy sprzedaży (darowizny, zamiany) sprzedawca (darczyńca) bądź notariusz, który sporządził tę umowę, zawiadamia właściwe prezydium rady narodowej, któremu przysługuje prawo pierwokupu i które w tym celu może złożyć odpowiednie oświadczenie w formie aktu notarialnego albo odstąpić od tego prawa. Po otrzymaniu tego zawiadomienia, a przed złożeniem odpowiedniego oświadczenia, będącego już formą cywilnoprawną, która wywiera bezpośrednie skutki w sferze prawa własności nieruchomości, konieczne jest ustalenie, czy dana nieruchomość nie podlega wyłączeniom spod prawa pierwokupu. Wyłączenia te wynikają z art. 32 ustawy o gospodarce terenami lub z uchwały Rady Ministrów nr 62.<sup>7</sup>

Ustawa o gospodarce terenami wyłącza spod prawa pierwokupu nieruchomości sprzedaż (darowiznę lub zamianę) na rzecz: osób uprawnionych do ustawowego dziedziczenia po zbywcy oraz sprzedaż gospodarstwa rolnego (ogrodniczego, sadowniczego, leśnego lub rybnego) osobom posiadającym wymagane kwalifikacje rolnicze, gdy plan zagospodarowania przestrzennego nie zmienia przeznaczenia tych terenów.

Natomiast uchwała Rady Ministrów określa, że prawo to nie powinno być stosowane wtedy, gdy według założeń planów zagospodarowania przestrzennego nieruchomość ta będzie w przyszłości przedmiotem wyłączenia lub gdy jest położona na obszarze podlegającym lub przewidzianym do urbanizacji (art. 22 ustawy o gospodarce terenami). Prawo pierwokupu nie będzie też wykonane wtedy, gdy dana nieruchomość należy do terenów podlegających szczególnej ochronie prawnej. Dotyczy to terenów zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi, warsztatami rzemieślniczymi, małymi pensjonatami w miejscowościach uzdrowiskowych albo nieruchomości stanowiących gospodarstwa sadownicze lub ogrodnicze, jeżeli ponadto takie przeznaczenie danego terenu jest zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego miasta czy osiedla. Nie należy też wykonywać prawa pierwokupu, gdy spółdzielcze zrzeczenie budowy domów jednorodzinnych przenosi na poszczególnych członków własność domów wraz z działkami zajętymi pod ich budowę.

Wykonanie prawa pierwokupu powinno natomiast nastąpić w stosunku do takich nieruchomości, jakie można przeznaczyć na działki zamienne dla wieczystych użytkowników, których prawo rzeczowe zostało wyłączone, oraz dla właścicieli nieruchomości wyłączonej lub położonych na obszarach urbanizacyjnych, którym przysługuje nieruchomość zamienna. Pierwokup powinien być wykonany także wtedy, gdy nabycie danej nieruchomości w innym trybie byłoby utrudnione lub związane z niewspółmiernie wysokimi kosztami.

Te wszystkie przeciwwskazania lub zalecenia stosowania prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa wymagają ustalenia szeregu danych co do samej nieruchomości lub osoby sprzedawcy czy nabywcy. Bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego nie można prawidłowo ustalić, czy prezydium właściwej rady narodowej może złożyć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, czy też może

<sup>7</sup> Z dnia 26 lutego 1962 r. w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu na nieruchomości w miastach i osiedlach (M.P. Nr 23, poz. 98).

lub powinno zaniechać tego i tym samym dopuścić do niezakłóconego obrotu daną nieruchomością.

Warunki korzystania z prawa pierwokupu wywodzą się z aktów o różnej mocy prawnej: z ustawy i z uchwały Rady Ministrów. Ustawa o gospodarce terenami formułuje je w sposób kategoryczny, gdyż zakazuje w określonych w niej wypadkach wykonywania tego prawa. W okolicznościach odpowiadających tym przepisom postępowanie wyjaśniające (i dowodowe) może zmierzać tylko do wykazania zgodności danego stanu faktycznego i prawnego z przepisem ustawy. I tak — dla przykładu — może wymagać udowodnienia istnienia prawa do dziedziczenia po zbywcy albo stwierdzenia, czy nieruchomość rolna (ogrodnicza, sadownicza) w planie zagospodarowania przestrzennego nadal jest przeznaczona do użytkowania rolniczego, nabywca zaś musi udowodnić posiadanie odpowiednich kwalifikacji rolniczych. Ustaleń tych nie można przeprowadzić bez kontaktowania się z zainteresowanymi, bez zasięgnięcia opinii innych organów administracji państwowej (np. wydziału do spraw planowania przestrzennego), bez żądania odpowiednich dokumentów. Nierzadko też mogą się wyłonić kwestie sporne wymagające rozstrzygnięcia.

Głębszej analizie i szerszej dokumentacji wymaga zastosowanie przepisów o pierwokupie w pozostałych wypadkach określonych w wytycznych Rady Ministrów. Przyjmując, że zgodnie z ustawą o radach narodowych prezydium rad narodowych działają według wytycznych Rady Ministrów<sup>8</sup>, uchwała ta wiąże prezydium, nie jest ona tylko szeregiem zaleceń, z których prezydium mogą, ale nie muszą korzystać. Niektóre z warunków wyłączających lub zalecających stosowanie prawa pierwokupu określone w omawianej uchwale Rady Ministrów, zostały sprecyzowane nie dość wyraźnie, niejednoznacznie. I tak na przykład dla stwierdzenia, które nieruchomości mogą być przeznaczone na działki zamienne, nie można zastosować żadnych formalnych kryteriów pozwalających na rozstrzygnięcie tych kwestii. Także stwierdzenie, czy nabycie danej nieruchomości w innym trybie byłoby znacznie utrudnione lub połączone z niewspółmiernie wysokimi kosztami, nasuwa wątpliwość, jaki stopień trudności daje podstawę do odrzucenia możliwości zastosowania tego „innego” trybu; poza tym wymagają obliczenia koszty nabycia w tym „odrębnym trybie” danej nieruchomości i porównanie ich z ceną kupna obowiązującą przy wykonaniu prawa pierwokupu. Mogą też powstać wątpliwości, jaka różnica kosztów powinna być uznana za „niewspółmiernie wysoką”, uzasadniającą skorzystanie z prawa pierwokupu, a jaka pozwala na zrezygnowanie z tego prawa. Wątpliwości mogą też powstać przy ocenie, które domy mieszkalne lub pensjonaty można — w rozumieniu tej uchwały Rady Ministrów — uznać za „małe” dla odstąpienia od wykonania prawa pierwokupu.

Można by mnożyć przykłady tych trudności i wątpliwości, jakie mogą powstać przy ocenie określonego wypadku, w którym należy wykonać prawo pierwokupu lub z niego zrezygnować, nie chodzi tu jednak o wyczerpanie tych ewentualności. Istotną natomiast rzeczą jest wykazanie, że realizacja prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa z mocy ustawy o gospodarce terenami wymaga zebrania wielu dokumentów, dowodów, wyjaśnień osób zainteresowanych, rozstrzygnięcia cza-

<sup>8</sup> Artykuł 55 ust. 3 ustawy o radach narodowych z dnia 25 stycznia 1958 r. (jednolity tekst: Dz. U. z 1963 r. Nr 29, poz. 172). Por. też Zbigniew Leoński: Rady Narodowe — zasady organizacji i funkcjonowania, PWN, Poznań 1969, s. 135. O charakterze prawnym wytycznych nie będących normą prawną w stosunku do obywateli pisali: Józef Litwin: Prawo pierwokupu, „Prawo i Życie” z 1962 r., nr 23, s. 4 i 7 oraz Jan Grabowski w głosie do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1964 r. CR 417/64 (OSP/KA z 1966 r., z. 9, poz. 203, s. 411).

sem spraw spornych lub wątpliwych, dokonywania wyboru jednego z kilku możliwych i dopuszczalnych przez przepisy prawne rozstrzygnięć — wszystko to po to, by prezydium właściwej rady narodowej uzyskało materiał do prawidłowego stwierdzenia, czy zgodnie z interesem publicznym i słusznym, prawnie chronionym interesie obywateli ma wykonać prawo pierwokupu, czy też może lub powinno z niego zrezygnować.

Poza formalnoprawnymi kryteriami, pozwalającymi na ocenę danego wypadku ze stanowiska przepisów prawnych, niezbędne jest czasem uwzględnienie warunków osobistych sprzedawcy lub nabywcy. Względy społeczne mogą na przykład decydować o konieczności rezygnacji z prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa wtedy gdy przepisy prawne nie formułują kategorycznie obowiązku wykonania tego prawa, a środki pieniężne uzyskane ze sprzedaży nieruchomości miały zapewnić sprzedawcy utrzymanie na starość lub podreperowanie zdrowia, przy czym dana nieruchomość stanowiła dorobek całego życia. Podobnie względy te mogą decydować o rezygnacji z prawa pierwokupu wtedy, gdy kupno działki budowlanej miało umożliwić nabywcy stworzenie w krótszym czasie godziwych warunków mieszkaniowych, które zamierza zrealizować własnymi środkami materialnymi.

Potrzeba (i możliwość) uwzględnienia tego rodzaju okoliczności wynika z tego, że przepisy ustawy o gospodarce terenami w zasadzie traktują prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa nie jako obowiązek właściwych przejdów rad narodowych, lecz jako ich uprawnienie. Korzystanie z niego lub zrezygnowanie z tych możliwości nie może więc przebiegać bez wnikliwej oceny interesu społecznego oraz prawnie i społecznie uzasadnionego interesu sprzedawcy czy nabywcy, a nawet osób wywłaszczanych, oczekujących na przysługujące im działki zamienne, których prezydium rady narodowej w danym czasie nie posiada.

Tych wszystkich ustaleń dokonuje właściwy do sprawy gospodarki terenami organ danego prezydium.<sup>9</sup> Są to czynności organów administracji państwowej, zmierzające do realizacji ich ustawowych zadań z zakresu administracji państwowej. Odnoszą się one do sprawy indywidualnej (sprzedaży, darowizny lub zamiany ściśle określonej nieruchomości), do imienia oznaczonego podmiotu prawnego (sprzedawcy czy nabywcy), nie podporządkowanego organizacyjnie temuż organowi. Celem tych czynności jest ocena prawa podmiotowego jednostki, a mianowicie określenie, czy może ona bez ingerencji ze strony Państwa dysponować przysługującym jej prawem własności nieruchomości, czy też ma być w tym działaniu ograniczona.

O charakterze prawnym tych czynności decyduje to, że treścią ich jest sfera prawa podmiotowego jednostki, że są to zadania organu administracji państwowej z zakresu jego ustawowej kompetencji a także, że adresat tych czynności jest usytuowany poza aparatem administracji państwowej. Z tych więc względów nie można uznać analizowanych czynności organu administracji państwowej za czynności wewnętrznego urzędowania tegoż organu. Toteż dla zagwarantowania prawnej ochrony interesów obywateli konieczne jest uwzględnianie w toku ich przeprowadzania wszystkich wymagań kodeksu postępowania administracyjnego. Ponieważ k.p.a. nie wyłącza tego rodzaju spraw ze swego zasięgu, przeto brak podstaw prawnych do pomijania w postępowaniu w sprawach realizacji prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa wszystkich zasad k.p.a. obowiązujących przy załatwia-

<sup>9</sup> Jest nim wydział gospodarki komunalnej i mieszkaniowej bądź zarząd gospodarki terenami powołany na podstawie zarządzenia nr 72 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 19 października 1962 r. — Wytyczne w sprawie warunków tworzenia, organizacji i szczegółowego zakresu działania budżetowych jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarki terenami w miastach i osiedlach (Dz. Urz. M.G.K. nr 17, poz. 92).

niu indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej. Trudno też zgodzić się z tym, że bez udziału zainteresowanych organ sam właściwie ustali wszystkie konieczne warunki stosowania prawa pierwokupu, że prawidłowo rozstrzyga wszelkie występujące w danej sprawie wątpliwości, uchroni się od możliwości omyłki, które by w dużym stopniu wyeliminowały wyjaśnienie lub oświadczenie zainteresowanych.

Usytuowanie omawianych czynności organu administracji państwowej w ramach procesu administracyjnego jest tym bardziej uzasadnione, że doprowadzają one do rozstrzygnięcia przez właściwe prezydium, czy skorzysta ono, czy też zrezygnuje z prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa. I to „rozstrzygnięcie” stanowi dalszy etap załatwiania sprawy realizacji tego prawa, poprzedzający złożenie określonego przez ustawę o gospodarce terenami oświadczenia przed notariuszem. Samo oświadczenie jest już bowiem czynnością cywilnoprawną i powoduje przejście własności danej nieruchomości przez Państwo.

Uchwałą prezydium rady narodowej cała Izba Cywilna Sądu Najwyższego określiła jako akt wewnętrzny organu administracyjnego,<sup>10</sup> nie przyznając jej cech i skutków prawnych decyzji administracyjnej. Stanowisko to podzielił też Urząd Rady Ministrów.<sup>11</sup> Sprawa ta wymaga jednak bliższego oświetlenia ze stanowiska teorii aktu administracyjnego.

Treść uchwały właściwego prezydium rady narodowej stwierdzającej, że w danym wypadku prezydium skorzysta z przysługującego mu prawa pierwokupu, odnosi się do konkretnej, indywidualnie oznaczonej sytuacji, mianowicie do sprzedaży ściśle określonej nieruchomości i do imiennie oznaczonego podmiotu, którym jest sprzedawca danej nieruchomości. Sprzedawca ten nie jest organizacyjnie podporządkowany organowi podejmującemu uchwałę. Tym samym więc uchwała o wykonaniu prawa pierwokupu nie jest aktem wewnętrznym administracji. Ponadto akt administracyjny wewnętrzny nie może „ustanawiać ani naruszać bezpośrednio niczyich praw podmiotowych”.<sup>12</sup> A tymczasem omawiana uchwała prezydium stanowi rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej z zakresu administracji państwowej, stanowi istotną „decyzję” organu administracji państwowej.

Można by wprowadzić kwestionować charakter prawny analizowanej uchwały prezydium jako decyzji administracyjnej z tego względu, że nie wywołuje ona bezpośrednio skutków prawnych w sferze praw podmiotowych jednostki. Skutki takie wywiera bowiem przeniesienie treści tej uchwały do aktu notarialnego. Nie można jednak przypisywać temu „przeniesieniu” aż tak istotnego znaczenia, by miało ono przekreślić charakter prawny uchwały jako decyzji administracyjnej. Jedynie bowiem względy praktyczne zadecydowały o tym, że oświadczenie przed notariuszem, rodzące skutki prawne w sferze prawa własności, musi poprzedzić podjęcie uchwały przez dane prezydium. Uchwała jest bowiem jedyną formą wyrażenia woli przez organ kolegialny. Treść tejże uchwały uzyskuje formę aktu notarialnego przez oświadczenie osoby upoważnionej przez dane prezydium.<sup>13</sup> Jest to sprawą czysto formalną, ponieważ oświadczenie nie może być innej treści niż uchwała danego prezydium. Przyjęcie takiego rozwiązania jest konieczne z tego względu, że w przeciwnym wypadku sama uchwała musiałaby mieć formę aktu notarialnego.

<sup>10</sup> Cyt. wyżej uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1962 r.

<sup>11</sup> Wyjaśnienie Urzędu Rady Ministrów nr 5029/11/63 do art. 97 k.p.a. w związku z wykonywaniem prawa pierwokupu i wykupu nieruchomości na obszarze miast i osiedli, GIAT z 1964 r., nr 2, s. 32.

<sup>12</sup> Marian Zimmermann w pracy zbiorowej. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: Polskie prawo administracyjne — Część ogólna, PWN, Warszawa 1956, s. 329.

Ze stanowiska ochrony praw podmiotowych obywatela nie może być obojętne, w jaki sposób uchwała właściwego prezydium rady narodowej uzyskuje moc aktu prawnego, wkraczającego w te prawa. Fakt, że uchwały tej nie otrzymuje do wiadomości ani sprzedawca, ani nabywca nieruchomości powoduje, że nie mogą oni zgłosić do niej żadnych zastrzeżeń, czyli że nie mają prawa odwołania. A tymczasem uchwała ta ze stanowiska teorii aktu administracyjnego nie może być uważana za akt wewnętrzny administracji, nie jest też nawet tylko aktem zewnętrznym, lecz nosi wszystkie cechy decyzji administracyjnej. Dlatego też mając na względzie potrzebę ochrony słuszných interesów obywateli, należałoby do trybu załatwiania spraw pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa z mocy ustawy o gospodarce terenami wprowadzić w całej rozciągłości rygoru k.p.a., a przede wszystkim:

1) przyznać sprzedawcy i nabywcy prawo strony, aby w tym charakterze mogli brać udział w postępowaniu przed organem prezydium rady narodowej do spraw gospodarki terenami, poprzedzającym podjęcie przez prezydium decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu,

2) nadać uchwałę prezydium orzekającej o skorzystaniu z tego prawa formę decyzji administracyjnej ze wszystkimi wynikającymi stąd skutkami prawnymi.

Jest to tym bardziej konieczne, że wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa w formie aktu jednostronnego (oświadczenia) stwarza nieodwracalne skutki w sferze cywilnoprawnej. Jeżeli bowiem zostało ono wykonane w sposób zgodny z formą przewidzianą przez prawo cywilne, to powoduje przejście nieruchomości przez Państwo, chociażby zastosowano je niezgodnie z postanowieniami ustawy o gospodarce terenami. „Sprostowanie” błędu lub omyłki możliwe jest tylko przez oddanie danej nieruchomości byłemu właścicielowi w wieczyste użytkowanie, gdyż obowiązujące ustawodawstwo nie stwarza żadnych podstaw prawnych do zwrotu jej właścicielowi.<sup>14</sup>

Ponieważ sądy powszechne nie są powołane do kontroli działania administracji państwowej, nie przysługuje im prawo kontroli, czy prezydium właściwie skorzystało z prawa pierwokupu.<sup>15</sup> Wobec tego sąd powszechny nie może prawnie unicestwić cywilnoprawnych skutków oświadczenia prezydium o wykonaniu prawa pierwokupu z tych względów, a tylko może on ocenić prawidłowość wykonania tego prawa w granicach działania w formach cywilnoprawnych, to znaczy czy prezydium złożyło wymagane oświadczenie prawidłowo co do formy i we właściwym terminie. Stąd też sprawa prawnej ochrony słuszných interesów obywateli wymaga ujęcia czynności administracyjnoprawnych, poprzedzających wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa, w ustalone prawem formy, gwarantujące prawidłowe działanie administracji państwowej.

<sup>13</sup> W. Graboń, M. Pakier, op. cit., s. 35 oraz Ryszard Czarniecki: Prawo pierwokupu z uwzględnieniem przepisów szczególnych — Charakterystyka ogólna różnych postaci prawa pierwokupu, „Nowe Prawo” z 1970 r., z. 6, s. 828—829 (por. w szczególności powołane tamże orzeczenia Sądu Najwyższego o nieważności wykonania prawa pierwokupu dokonane nie w formie aktu notarialnego lub bez pełnomocnictwa).

<sup>14</sup> Ewa i Janusz Łętowscy: Wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego Państwu, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” z 1964 r., nr 10, s. 253.

<sup>15</sup> Albert Meszorer: Stosunek postępowania cywilnego do postępowania administracyjnego, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” z 1957 r. nr 4, s. 139—140; Ryszard Czarniecki: Prawo pierwokupu według ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, „Nowe Prawo” z 1963 r., r 11, s. 1208; E. i J. Łętowscy: op. cit. s. 252; cyt. w przyp. 8 glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1964 r., s. 407/408; E. Iserzon: Ważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości wbrew zakazowi zawartemu w wytycznych Rady Ministrów, „Palestra” nr 9/1965 r.; Lesław Myczkowski: Prawo pierwokupu a ochrona prawa obywateli, „Palestra” nr 7/8/1965 r.; E. Szablowski: Prawo pierwokupu Skarbu Państwa, „Palestra” nr 5/1963 r.