

Eugeniusz Januszkiewicz

Z problematyki pierwokupu przysługującego Państwu

Palestra 17/12(192), 49-56

1973

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.

Z problematyki pierwokupu przysługującego Państwu

W artykule rozpatrzono przesłanki i warunki dopuszczalności „zwrócenia” właścicielowi nieruchomości nabytej przez Państwo w drodze ustawowego pierwokupu.

I. GENEZA PROBLEMU

Problem wyłonił się nieomal równocześnie z pierwszymi wypadkami wykonania prawa pierwokupu przysługującego Państwu z mocy art. 31 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.¹ Sprzedający nieruchomość, w razie wykonania prawa pierwokupu, czuje się zazwyczaj pokrzywdzony i wobec tego wnosi „odwołanie”. Jeśli chodziło o uchwały w sprawie pierwokupu podejmowane przez b. prezydium rad narodowych miast wyłączonych z województwa, to tego rodzaju odwołania trafiały do ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Komunalnej, które — jak się wydaje — początkowo nie miało sprecyzowanego poglądu na to, czym jest taka uchwała. W każdym razie nawet negatywne odpowiedzi udzielane osobom zainteresowanym były częstokroć redagowane w taki sposób, że mogły utrwać przekonanie o dopuszczalności zwykłej kontroli instancyjnej. Bez względu jednak na to, czy Ministerstwo działało w toku instancji, czy też w trybie nadzoru, nie ulegało wątpliwości, iż dawało ono wyraz przeświadczeniu, że wystąpienie osoby „dotkniętej” prawem pierwokupu musi być wnikliwie rozpatrzone i merytorycznie załatwione.

Niejasna w praktyce organu naczelnego sytuacja w sensie teoretycznym wyklarowała się, a w sensie praktycznym do pewnego stopnia skomplikowała, gdy Sąd Najwyższy ze wszelkich miar trafnie wyjaśnił, że uchwałę *prezidium rady narodowej*^{1a} w sprawie pierwokupu przewidzianego w powołanej wyżej ustawie należy traktować jako wewnętrzny akt administracyjny (wewnętrzna decyzja), który dla wywołania zamierzonego skutku musi być wykonany we właściwy sposób przewidziany w prawie cywilnym.² Z tą chwilą stało się jasne, że omawiane uchwały nie mają waloru decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a. i nie mogą być zaskarżone w toku instancji.

¹ Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159; zm.: Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 193.

^{1a} W następstwie nowelizacji ustawy o radach narodowych uprawnienia przysługujące w zakresie pierwokupu dotychczasowym prezidiom rad narodowych przeszły — począwszy od 9.XII.1973 r. — na terenowe organy administracji państwowej działające jednoosobowo, wykonujące swe zadania przy pomocy podległych im urzędów (art. 99, 49 i 65 ustawy z dnia 25.I.1958 r. o radach narodowych, tekst jednol.: Dz. U. z 1973 r. Nr 47, poz. 277).

² Uchwała całej Izby Cywilnej SN z dnia 10.XI.1962 r. I CO 24/62, OSPiKA 1963, z. 9, poz. 231.

To, że akty administracyjne wewnętrzne nie mogą być zaskarżane środkami prawnymi przewidzianymi w k.p.a., może nie powodować szczególnych komplikacji, jeśli chodzi o rozstrzygnięcia nie prowadzące do takich czynności, które powodują zmiany w sferze praw i obowiązków indywidualnie oznaczonych osób. Jeżeli jednak mamy do czynienia z takim aktem wewnętrznym, który stanowi skierowane do właściwego organu polecenie złożenia notariuszowi oświadczenia pociągającego za sobą nabycie przez Państwo własności danej nieruchomości na podstawie umowy tej samej treści co umowa zawarta przez sprzedającego z osobą trzecią (art. 600 § 1 k.c.) — przy czym cena kupna uiszczana przez Skarb Państwa zostaje ustalona według zasad określonych w art. 33 cyt. ustawy — to na porządku dziennym staje nie tylko ochrona praw podmiotowych obywatela, ale także, i to przede wszystkim, problem możliwości ewentualnego pozytywnego załatwienia jego uzasadnionej skargi, choćby wykonanie prawa pierwokupu już nastąpiło.

Jest oczywiste, że pozytywne załatwienie skargi w tych warunkach nie może się ograniczyć tylko do uchylecia uchwały o wykonaniu prawa pierwokupu, lecz musi prowadzić nadto do udzielenia właściwemu organowi polecenia rozwiązania umowy, na podstawie której Państwo nabyło własność nieruchomości, oraz do złożenia w związku z tym odpowiednich oświadczeń przed notariuszem.

Wychodząc na przeciw realnie istniejącej w tym względzie potrzebie nie tylko prawnej, ale także — i to przede wszystkim — społecznej, Ministerstwo Sprawiedliwości już w roku 1963 wyraziło pogląd, że jest dopuszczalne zawarcie między Skarbem Państwa a sprzedającym nieruchomości umowy notarialnej rozwiązującej umowę, na mocy której na skutek prawidłowego i skutecznego wykonania prawa pierwokupu Państwo stało się właścicielem danej nieruchomości.³

W ten sposób sprawę można by uznać za wyjaśnioną, gdyby nie zdecydowana opozycja przeciwko praktyce stosowanej zgodnie z wyżej przytoczonym poglądem. Opozycja ta doprowadziła nawet do zawisłości powództw o ustalenie nieważności czynności prawnej w postaci rozwiązania przez Skarb Państwa stosunku prawnego powstałego w wyniku wykonania prawa pierwokupu.⁴ Przeciwnicy możliwości rozwiązywania umów, na mocy których na skutek wykonania prawa pierwokupu Państwo nabyło własność nieruchomości, wychodzą z założenia, które w streszczeniu przedstawia się następująco:

Według przepisu art. 31 ust.3 cyt. wyżej ustawy nieruchomość staje się własnością Państwa z chwilą dojścia do wiadomości sprzedającego oświadczenia prezydium rady narodowej o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Od tej chwili nieruchomość, jako własność Państwa zgodnie z art. 3 tejże ustawy, może być oddana osobie fizycznej tylko w wieczyste użytkowanie, wobec czego przywrócenie sprzedawcy prawa własności przedstawia się jako prawnie niedopuszczalne, albowiem „zbycie nieruchomości będących mieniem ogólnonarodowym jest dopuszczalne i ważne

³ Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 21.V.1963 r. Nr V 12/1/63, skierowane do wszystkich prezesów sądów wojewódzkich.

⁴ Przytoczoną wiernie, choć w skrócie część *petitum* jednego z tego rodzaju pozwów.

wyłącznie w tych wypadkach, gdy dokonane zostaje na podstawie przepisu normującego takie zbycie”.⁵

Nieruchomości gruntowe nabyte na własność Państwa zostały wyłączone ze swobodnego obrotu i mogą być alienowane jedynie w takich formach prawnych, jakie ze względu na podmiot nabywający przewiduje ustawa. W tych warunkach nie można tu przyjąć istnienia swobody zawierania i rozwiązywania umów mających za przedmiot obrót nieruchomościami pomiędzy Państwem a osobami fizycznymi, gdyż zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego naruszenie form prawnych, w których może nastąpić alienacja nieruchomości, lub wymagań zawartych w przepisach prawa powoduje nieważność czynności prawnej.⁶ Umowa zawarta w wykonaniu prawa pierwokupu jest wprawdzie umową o charakterze cywilnoprawnym, jednakże nie znaczy to, że ukształtowanie jej treści zostało pozostawione swobodnej decyzji stron. Zarówno cenę jak i sposób zapłaty, a więc istotne warunki umowy, reguluje ustawa (art. 33 i 36 cyt. ust.), odsyłając do postanowień przepisów o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, przy czym wykonanie prawa pierwokupu następuje w drodze jednostronnego oświadczenia woli. Jeżeli zatem strony nie mają swobody ukształtowania treści umowy, to brak jest podstaw do przyjęcia, że mogą one taką umowę dowolnie rozwiązać, zwłaszcza że rozwiązanie umowy stanowi tu w istocie rzeczy przeniesienie własności nieruchomości państwowej na rzecz osoby fizycznej. Zgodnie zaś z poglądem ustalonym w orzecznictwie i w nauce nieruchomości państwowe nie mogą być zbyte w drodze umowy cywilnoprawnej, chyba że przepisy ustawy lub aktu normatywnego umożliwiają taką wyjątkowo dopuszczają. Dotyczy to wszelkich form przejścia własności ze Skarbu Państwa na osobę fizyczną.

W tym stanie rzeczy zagadnienie sprowadza się do pytania, czy obowiązujące przepisy zawierają konkretną normę prawną zezwalającą na rozwiązanie umowy, na mocy której Państwo nabyło własność nieruchomości, i na doprowadzenie w ten sposób do powrotu własności do poprzedniego właściciela będącego osobą fizyczną.

Spośród obowiązujących przepisów tylko art. 34 ustawy wywłaszczeniowej przewiduje tego rodzaju ewentualność. Przepis ten stanowi mianowicie, że jeżeli osoba, w stosunku do której zapadło orzeczenie wywłaszczające, wyrazi zgodę, to nieruchomość wywłaszczona podlega zwrotowi na jej rzecz w trybie decyzji administracyjnej pod warunkiem ustalenia przez właściwy organ, że nieruchomość nie została użyta na cele, dla realizacji których została wywłaszczona, i jest z tego punktu widzenia dla wywłaszczającego zbędna.^{6a} Fakt, że powołany przepis obowiązuje, mimo iż art. 136 k.p.a. stwarza możliwość uchylecia za zgodą stron każdej decyzji, nie może być bez znaczenia. Wskazuje to na istnienie w prawie polskim zasady, że do zwrotu byłemu właścicielowi nieruchomości, która

⁵ Orzeczenie SN z dnia 29.X.1960 r. 4 CR 680/59, OSN 1962, z. 5, poz. 118.

⁶ Por. orzeczenie SN powołane w przyp. 5, a ponadto orzeczenia tegoż Sądu w sprawach: III CZP 48/68, OSNCP 1969, nr 3, poz. 40 i II CR 338/69, OSNCP 1970, nr 7-8, poz. 132.

^{6a} Por. W. R a m u s: Zwrot nieruchomości nabytych w trybie przepisów wywłaszczeniowych, PUG 1973, nr 9.

przeszła na własność Państwa, nie wystarcza przepis ogólny. Potrzebny tu jest wyraźnie na to zezwalający przepis szczególny.

Powyższe poglądy spowodowały znaczne trudności dla *prezydium rad narodowych*⁷, które były o tyle samokrytyczne, że nigdy nie zakładały jakiegś swej absolutnej nieomyślności i zawsze dopuszczały możliwość zmiany zajętego stanowiska, jeśli wymaga tego merytoryczne załatwienie uzasadnionej i społecznie słusznej skargi obywatela. Zresztą *prezydium*⁷ w świetle ogólnych postanowień k.p.a. oraz przepisów szczególnych dotyczących rozpatrywania skarg były zobowiązane do wnikliwego rozpatrywania wszelkich skarg, a więc także skarg dotyczących wykonania przez Państwo prawa pierwokupu.

Przedstawiony wyżej stan rzeczy zrodził potrzebę zbadania, czy pogląd reprezentowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz przez znaczny odsetek *prezydium rad narodowych*⁷ mieści się w granicach zakreślonych przez zasady ustrojowe PRL oraz czy zgodny on jest zarówno z przepisami prawa administracyjnego jak i prawa cywilnego. Sądzić należy, że trzeba tu zwrócić uwagę przede wszystkim na znaczenie przepisów ogólnych k.p.a. oraz na art. 4 i 5 k.c. Przepisy te, będąc wytycznymi wykładni tak prawa administracyjnego jak i cywilnego, podkreślają znaczenie zasad współzycia społecznego. Jest to bardzo znamienne, gdyż prowadzi do wniosku, że nie można mówić o materialnej zgodności orzeczenia z zasadami ustrojowymi, jeśli ma miejsce naruszenie zasad współzycia społecznego. Wychodząc więc z powyższego założenia wypada rozważyć omawiane zagadnienie tak w administracyjnym jak i w cywilistycznym aspekcie.

II. ASPEKT ADMINISTRACYJNY

Punktem wyjścia jest tu bezsporne stwierdzenie, że uchwała *prezydium rady narodowej*⁷ w sprawie wykonania prawa pierwokupu jest aktem administracyjnym wewnętrznym, od którego osobom dotkniętym dalszymi skutkami tego aktu nie przysługuje żaden zwykły środek prawny w administracyjnym toku instancji. Osoby więc zainteresowane mogą szukać obrony swych praw jedynie w drodze skargi. Prawo obywatela do składania skarg (zwłaszcza jeśli chodzi o decyzje, które nie mogą być zaskarżone zwykłymi środkami prawnymi) należy do fundamentalnych instytucji zabezpieczających praworządność socjalistyczną. Prawo to nie może być pozbawione materialnej doniosłości.

Nie można zatem uznać za poprawną takiej wykładni, która uniemożliwia merytoryczne rozpatrzenie skargi przez usunięcie powstałej niezgodności z zasadami socjalistycznej praworządności, która nakazuje brać pod uwagę nie tylko interes społeczny, ale także klasowo potraktowany, uzasadniony interes indywidualny. Teza, według której złożone przed notariuszem — zgodnie z uchwałą *prezydium rady narodowej*⁷ — oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu stwarza sytuację ostateczną i nieodwracalnie zamkniętą, jest nie do przyjęcia z punktu widzenia obowiązków każdego organu w zakresie rozpatrywania skarg oraz z punktu widzenia społecznej doniosłości tej instytucji. Przyjęcie takiej tezy jest przecież

⁷ Patrz: przypis 1a.

jednoznaczne ze sprowadzeniem prawa obywatela do składania skarg w tym zakresie do jakiegoś surrealistycznego abstraktu bez żadnej życiowej doniosłości. Przy tego rodzaju założeniu obywatel może wprawdzie wnosić skargi, ale nie wiadomo po co, gdyż nie mogą one być uwzględnione nawet wtedy, gdy są w sposób oczywisty uzasadnione w świetle wytycznych dotyczących wykonywania prawa pierwokupu^{7a} i zasadniczej linii polityki stosowanej w tym zakresie oraz słuszne ze społecznego punktu widzenia.

Ustalenie, że uchwała *prezydium*⁸ w sprawie pierwokupu jest wewnętrznym aktem administracyjnym, ma także dalsze konsekwencje. Akt wewnętrzny sam w sobie nie powoduje zmian w zakresie praw i obowiązków osób nie podporządkowanych służbowo. Nawet zatem przy zastosowaniu *per analogiam* przepisów k.p.a. (art. 135 i 136) akt ten przedstawia się jako decyzja, która każdej chwili i bez żadnych ograniczeń może być zmieniona. Niezależnie od powyższego decyzja wewnętrzna, która jest poleceniem skierowanym do właściwego organu, zgodnie z ogólnymi zasadami może być przez *prezydium*⁸ każdej chwili zmieniona bądź uchylona. *Prezydium*⁸ władne jest udzielić właściwemu organowi zupełnie nowego i odmiennego polecenia.

W tym miejscu należy nawiasowo zaznaczyć, że przecząca do pewnego stopnia powyższym wnioskom teoria „kolektywnego oświadczenia woli” jest wprawdzie bardzo efektowna i sugestywna, ale nietrafna. Jakże bowiem można mówić o kolektywnym oświadczeniu woli, gdy uchwała sama w sobie nie wywołuje żadnych zewnętrznych skutków prawnych i w razie niezłożenia stosownego oświadczenia woli przed notariuszem nie stanowi przeszkody w przeniesieniu (po upływie ustawowego terminu) własności nieruchomości na kupującego z umowy warunkowej? W tych warunkach ograniczenie dopuszczalności zmiany przez *prezydium*⁸ uchwały będącej aktem wewnętrznym mogłoby być oparte jedynie na wyraźnym przepisie szczególnym, a przepisu takiego nie ma.

*Prezydium*⁸ może zatem zmienić swą uchwałę w sprawie pierwokupu, a także ją uchylić i udzielić właściwemu organowi polecenia rozwiązania — za zgodą sprzedającego — umowy powstałej w wyniku wykonania prawa pierwokupu. Jest to istotne, gdyż zgodnie z utrwalonym w literaturze i orzecznictwie poglądem prawidłowość wewnętrznego aktu administracyjnego w sprawie wykonania prawa pierwokupu nie podlega kognicji sądu^{8a}. Stąd wniosek oczywisty, że kognicji sądu nie podlega także mająca taki sam charakter uchwała *prezydium*⁸ uchylająca zapadłe poprzednio decyzje o wykonaniu prawa pierwokupu i polecająca jednocześnie właściwemu organowi rozwiązanie umowy, na mocy której Skarb Państwa stał się właścicielem danej nieruchomości. Z tego względu sąd nie będzie władny orzec nieważności umowy zawartej w wykonaniu powyższego polecenia, gdyż byłoby to przecież oceną prawidłowości uchwały stanowiącej legitymację składania stosownych oświadczeń woli przez organ.

^{7a} Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 16.II.1962 r., MP Nr 23, poz. 98.

⁸ Patrz: przypis 1a.

^{8a} Por. m.in. S. Breyer: *Przeniesienie własności*, Warszawa 1970, str. 322 i 323 oraz orzeczenie SN z dnia 30.XII.1964 r. I CR 417/64, OSPIKA 1966, z. 6, poz. 203 — z głosem Grabowskiego.

Osobne zagadnienie z punktu widzenia prawa administracyjnego stanowi pozornie bardzo przekonująca argumentacja wyprowadzona z faktu istnienia art. 34 ustawy wywłaszczeniowej — mimo obowiązywania art. 136 k.p.a. Na wstępie trzeba podkreślić, że równoległe obowiązywanie art. 34 ustawy wywłaszczeniowej i art. 136 k.p.a. jest uwarunkowane w pewnym sensie historycznie. Po prostu k.p.a., który musiał zawierać ogólne zasady uchylania decyzji, wszedł w życie wtedy, gdy ustawa wywłaszczeniowa już obowiązywała od dłuższego czasu. Artykuł 34 tej ustawy zawierał szczególny warunek, a mianowicie ustalenie braku użycia i zbędności na cele będące podstawą wywłaszczenia, i nie został uchylony właśnie z tej przyczyny, a nie dlatego, że jako przepis unikalny dowodzi on istnienie zasady, jakoby do powrotu własności do poprzedniego właściciela — bez względu na sposób nabycia przez Państwo — było konieczne istnienie zezwalającego na to przepisu szczególnego. W rzeczywistości art. 34 ustawy wywłaszczeniowej stanowi jedynie i wyłącznie dobitne potwierdzenie zasady, że wywłaszczenie — jako akt szczególny i w pewnym sensie nadzwyczajny — może być dokonane tylko na cele ustawowo wyczerpująco wyliczone. Skoro więc, mimo zapadnięcia orzeczenia wywłaszczeniowego, nieruchomości ani nie została użyta, ani też nie jest potrzebna na cele, które stanowiły podstawę wywłaszczenia, to bezwarunkowe dalsze pozostawienie jej we władaniu wywłaszczającego byłoby sprzeczne z zasadą wywłaszczenia tylko na określone i w ustawie wskazane cele.

Pewną nadzwyczajność wywłaszczenia bardzo wyraźnie podkreśla art. 6 cyt. ustawy, który nakazuje unikanie w tych sprawach przymusu przez doprowadzenie do dobrowolnego odstąpienia danej nieruchomości. Gdyby się przyjęło za prawdziwą tezę, że art. 34 cyt. ustawy jest jedynym w prawie polskim wyjątkiem od nieodwracalności nabycia własności nieruchomości przez Państwo, to powstałaby paradoksalna sytuacja, albowiem wywłaszczony orzeczeniem (decyzją) mógłby w określonych warunkach odzyskać własność nieruchomości, a odstępujący dobrowolnie (a więc wykazujący na pewno wyższy stopień wyrobienia obywatelskiego) byłby tej szansy pozbawiony, gdyż art. 34 nie przewiduje rozwiązania umowy cywilnoprawnej, a tylko zmianę bądź uchylenie decyzji administracyjnej.

III. ASPEKT CYWILISTYCZNY

Istnienie przepisów szczególnych ustawy o gospodarce terenami, a zwłaszcza art. 31 tej ustawy, nie czyni z ustawowego prawa pierwokupu przysługującego Państwu instytucji nie podlegającej zasadom zawartym w prawie cywilnym⁹.

W prawie cywilnym przy przeniesieniu własności wszelkich rzeczy, a więc także własności nieruchomości, obowiązuje zasada konsensualności wyrażona w art. 155 § 1 k.c. Prawo pierwokupu w ogóle, a w tym także ustawowe prawo pierwokupu, nie stanowi wyjątku od tej zasady. W szczególności także tutaj własność przechodzi na skutek konsensu, a nie

⁹ Por. uchwałę Całej Izby Cywilnej powoł. w przyp. 2.

w drodze jednostronnego oświadczenia woli czy też z mocy ustawy lub prawa.

Prawo pierwokupu — bez względu na to, czy jest umowne czy ustawowe — zapewnia uprawnionemu pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona, tj. osoba zobowiązana z tytułu pierwokupu, sprzedała rzecz osobie trzeciej (art. 596 k.c.). W chwili zatem zawierania umowy warunkowej o zbyciu nieruchomości osobie trzeciej sprzedający, jako zobowiązany z tytułu pierwokupu, podejmuje daną czynność prawną pozostając w określonym stosunku prawnym do uprawnionego z tytułu pierwokupu.

Istnienie tego stosunku prawnego szczególnie silnie występuje właśnie przy ustawowym prawie pierwokupu Skarbu Państwa, gdyż powoduje nieważność sprzedaży bezwarunkowej (art. 599 § 2 k.c.). Sprzedający, zawierając umowę warunkową z osobą trzecią, oświadcza wolę sprzedaży nieruchomości nie tylko swemu bezpośredniemu kontrahentowi, ale także uprawnionemu z mocy prawa pierwokupu. Z kolei uprawniony, przez złożenie w ustawowym terminie stosownego oświadczenia, wyraża swój konsens i na skutek tego dochodzi do przeniesienia własności w drodze powstałej w ten sposób umowy pomiędzy Państwem a sprzedającym. Zasada ta jest wyrażona w art. 600 § 1 k.c. Powołany przepis zawiera wprawdzie zastrzeżenie „chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”, jednakże zastrzeżenie to dotyczy tylko treści umowy, a nie zasady konsensualności. Wobec powyższego przepis art. 31 ust. 3 cyt. ustawy stwierdzający, że z chwilą dojścia do wiadomości sprzedawcy oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomość „staje się” własnością Państwa, można rozumieć jedynie w ramach dyspozycji prawa cywilnego, a mianowicie w tym sensie, że „staje się” ona własnością Państwa *solo consensu* bez potrzeby jakichkolwiek dalszych czynności, tj. przez sam fakt dojścia do skutku umowy z art. 600 § 1 k.c., na warunkach określonych w art. 33 cyt. ustawy. Ten ostatni przepis rozwiewa wszelkie wątpliwości, gdyż mówi nie o odszkodowaniu, lecz o cenie kupna, tj. o cenie, której otrzymania w istniejącym stanie prawnym musiał się spodziewać sprzedający sporządzając umowę warunkową z osobą trzecią i na którą to cenę godził się tym samym.

Jeżeli zatem w wyniku wykonania prawa pierwokupu powstaje pomiędzy sprzedającym a Skarbem Państwa umowa zawierająca bezwarunkowe przeniesienie własności nieruchomości, to umowa ta, podobnie jak każda umowa prawa cywilnego, może być przez strony rozwiązana. Powyższe uprawnienie stron mogłoby być zakwestionowane tylko w razie wskazania wyraźnego przepisu prawa zawierającego w tym względzie zakaz. Przepisu takiego wskazać się nie da, bo go po prostu nie ma.

Dopuszczalność rozwiązywania umów w stosunkach zobowiązaniowych na podstawie porozumienia stron wynika zresztą z ogólnej zasady swobody umów (np. potwierdzonej co do umów wzajemnych w art. 497 k.c.). Nie można zatem mówić o konieczności istnienia przepisów szczególnych zezwalających na rozwiązywanie umowy. Można jedynie szukać przepisów ograniczających tę swobodę. Istotne z tego punktu widzenia dla obrotu społecznego postanowienia art. 386 k.c. nie mają znaczenia dla omawianego zagadnienia. W konsekwencji więc trzeba dojść do wniosku,

że umowa sprzedaży nieruchomości zawarta przez Skarb Państwa w wykonaniu prawa pierwokupu (art. 31 ustawy o gosp. teren. i art. 600 § 1 k.c.), jako umowa prawa cywilnego, podlega w zakresie jej rozwiązania ogólnym zasadom prawa cywilnego, z tym tylko ograniczeniem, że konieczne jest uprzednie uchylene przez *prezydium rady narodowej*¹⁰ własnej uchwały o skorzystaniu z prawa pierwokupu^{10a} z jednoczesnym stosownym poleceniem dla właściwego organu. Trafność powyższego stanowiska jest oczywista. Skoro bowiem koniecznym warunkiem skuteczności oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu jest uprzednie powzięcie stosownej uchwały przez *prezydium*¹⁰, to uchylene takiej uchwały także po wykonaniu prawa pierwokupu musi mieć określone konsekwencje w zakresie stosunków cywilnoprawnych.

Minimum stanowi tu dopuszczalność rozwiązania umowy, na mocy której Państwo nabyło własność nieruchomości¹¹.

Bez znaczenia jest w tym względzie treść art. 3 ustawy o gosp. teren. Wprawdzie z przepisu tego wynika, że tereny państwowe mogą być oddawane tylko w użytkowanie wieczyste, jednakże nie oznacza to, że umowa, na podstawie której Państwo nabyło własność nieruchomości, nie może być — z braku innych ograniczeń ustawowych — rozwiązana za zgodą stron. Zasady dysponowania terenami państwowymi i skutki rozwiązania umowy, wyrażające się między innymi w obowiązku zwrotu świadczeń wzajemnych — to zagadnienia odrębne, leżące w różnych płaszczyznach i wzajemnie nie uwarunkowane. Uwzględnienie tej podstawowej prawdy ujawnia ostatecznie, na czym polega zasadniczy błąd rozumowania przeciwników dopuszczalności rozwiązywania umów zawartych w wyniku złożenia w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

¹⁰ Patrz: przypis 1a.

^{10a} Analogiczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu jednego z nie publikowanych dotychczas orzeczeń.

¹¹ S. Breyer (op. cit., str. 323) uważa, że uchylene uchwały o wykonaniu prawa pierwokupu może stanowić podstawę do orzeczenia nieważności umowy, na mocy której Państwo nabyło własność danej nieruchomości.