

# Jan Czerwiakowski

---

## Gospodarka terenami w miastach i osiedlach

---

Palestra 5/10(46), 47-57

---

1961

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.

JAN CZERWIAKOWSKI

---

## Gospodarka terenami w miastach i osiedlach

W nrze 32 Dziennika Ustaw z dnia 21 lipca 1961 r. opublikowana została od dawna zapowiadana ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.

Ustawa zawiera bogatą problematykę i stanowić będzie skuteczne narzędzie dla rad narodowych w zakresie dyspozycji terenami w ramach planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawa dotyczy nie tylko terenów państwowych, lecz również terenów stanowiących własność prywatną i wywołuje poważne konsekwencje w zakresie istniejących praw rzeczowych na nieruchomościach.

Szczegółowa analiza całej ustawy przekroczyłaby znacznie zamierzone ramy artykułu, a ponadto byłaby przedwczesna wobec zapowiedzianego wydania licznych rozporządzeń wykonawczych. Zamierzam zatem ograniczyć się jedynie do omówienia trzech zasadniczych zagadnień, ze szczególnym uwzględnieniem sfery praw rzeczowych osób fizycznych na terenie Warszawy. W szczególności chodzi o przewidziane w ustawie wprowadzenie prawa wieczystego użytkowania terenów państwowych (art. 12—22), o zagadnienie tak zwanych obszarów urbanizacyjnych (art. 23) oraz o ustanowione na rzecz Państwa prawo pierwokupu nieruchomości prywatnych (art. 30—37).

Na wstępie należy stwierdzić, że ustawa z mocy art 50 wchodzi w życie z upływem trzech miesięcy od dnia ogłoszenia, to jest z dniem 21.X.1961 r., jednakże niektóre przepisy, a w szczególności art. 23 normujący zagadnienie obszarów urbanizacyjnych, wszedł w życie z dniem ogłoszenia ustawy.

### 1. Wieczyste użytkowanie

Tereny państwowe mogą być przekazywane osobom fizycznym w wieczyste użytkowanie (art. 3). Wieczyste użytkowanie ma być dominującą formą dysponowania terenami państwowymi, przy zachowaniu jednak możliwości wydzierżawiania terenów w tych wypadkach, gdy teren przeznaczony jest wprawdzie na użyteczność publiczną, ale planowana realizacja jest o tyle odległa, że uzasadnia wykorzystywanie

terenu czasowo przez osoby fizyczne na cele doraźnej uprawy, na składy, budownictwo prowizoryczne itp.

Zawarte w ustawie przepisy normujące prawo wieczystego użytkowania określają okres jego trwania (w zasadzie 99 lat), możliwość przedłużenia tego okresu, sposób ustanowienia prawa na podstawie decyzji organu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej oraz treść umowy. Przepisy zapowiadają wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla nieruchomości oddanych w wieczyste użytkowanie oraz regulują sprawy związane z wygaśnięciem wieczystego użytkowania, a także z poborem opłat.

Ustanowienie instytucji wieczystego użytkowania stanowi, jak można sądzić, zakończenie pewnego dłuższego etapu wahań co do sposobu uregulowania uprawnień do gruntu osoby fizycznej realizującej drobne budownictwo, głównie mieszkaniowe.

Dekret z dnia 26.X.1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280) przewidywał ustanawianie przez Państwo i istniejące wówczas związki samorządu terytorialnego prawa wzniesienia przez inną osobę budynku lub budynków na gruntach państwowych lub samorządowych na określony czas i za wynagrodzeniem oznaczonym w umowie (prawo zabudowy). Osoba, która nabyła prawo zabudowy, uzyskiwała w stosunku do budynku prawo własności. Prawo zabudowy mogło być ustanowione na czas nie krótszy niż lat 30 i nie dłuższy niż lat 80, podlegało ono zbywaniu, dziedziczeniu i obciążaniu, a także miało być wpisywane do wykazu księgi hipotecznej.

Dekret z dnia 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, opublikowany w tym samym numerze Dziennika Ustaw, który zawiera dekret o prawie zabudowy, wprowadził dodatkową formę dysponowania gruntami na rzecz dotychczasowych właścicieli gruntów w Warszawie w ówczesnych granicach. W szczególności, zgodnie z art. 7 dekretu, grunty te mogły być przyznawane bądź na prawie zabudowy, bądź na prawie wieczystej dzierżawy, przy czym instytucja wieczystej dzierżawy w postanowieniach dekretu nie znalazła bliższego określenia. Należy zaznaczyć, że w stosunku do terenu Warszawy instytucja zarówno prawa zabudowy, jak i wieczystej dzierżawy nie miała większego praktycznego zastosowania, ponieważ władze miejskie w okresie obowiązywania tych przepisów nie rozpatrywały wniosków dotychczasowych właścicieli i nie przyznawały im praw z dekretu wynikających.

Prawo rzeczowe ustanowiło nową formę prawną odstępowania gruntów przez Państwo. Była nią własność czasowa, unormowana w art. 100--112 prawa rzeczowego. Miała ona według intencji ustawodawcy zastąpić formy dotychczasowe. Przepisy wprowadzające prawo rzecz. i prawo o ks. wiecz. (art. II pkt 7) uchyliły dekret z dnia 26.X.1945 r. o prawie zabudowy, a ponadto w art. XXXIX stwierdziły, że prawa zabudowy ustanowione przed wejściem w życie prawa rzeczowego na gruntach należących do Skarbu Państwa lub innych osób prawnych prawa publicznego mogą być zmienione przez umowę na własność czasową, przewidzianą w prawie rzeczowym. Dotyczy to również dzier-

zawy wieczystej w rozumieniu dekretu z dnia 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Tenże przepis dokonał również nowelizacji cyt. dekretu stwierdzając, że przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy należy — od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego — rozumieć przeniesienie własności gruntów za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz *Gminy* m.st. Warszawy stosownie do przepisów prawa rzeczowego. Nie analizując szczegółowo przepisów normujących własność czasową, podkreślić należy, że prawo to mocno akcentowało pozycję prawną właściciela czasowego, który uzyskiwał własność ograniczoną co do czasu trwania, lecz pełną w zasadzie co do treści.

Dekret z dnia 10.XII.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) odstąpił jednak od formy umowy o własność czasową. Wprawdzie instytucja własności czasowej pozostała nadal w mocy, jednakże według przepisów dekretu (art. 3) działki ziemi przeznaczone na cele indywidualnego budownictwa domów jednorodzinnych miały być odstępowane w trybie ustanawiania odpłatnego użytkowania jako prawa wieczystego — z zastrzeżeniem w umowie przeznaczenia działki pod budowę domu jednorodzinnego na warunkach ustalonych dla indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Wydanie omawianego dekretu zbiegło się z wzmoczoną akcją popierania przez Państwo budownictwa indywidualnego i w związku z tym zawarte zostały liczne umowy, ustanawiające na terenie Warszawy odpłatne użytkowanie jako prawo wieczyste. Zaznaczyć należy, że zawieranie umów użytkowania jako prawa wieczystego nie wymagało formy notarialnej (art. 9 ust. 3 dekretu), co niewątpliwie ułatwiało działalność prezydium rad narodowych, jednakże stwarzało możliwość popełniania błędów.

Dekret z 10.XII.1952 r. został uchylony przez ustawę z dnia 28.V. 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132), która to ustawa powróciła do koncepcji sprzedaży przez Państwo działek budowlanych położonych na terenie miast i osiedli na własność czasową (art. 6, art. 21). Osoby, którym na podstawie dekretu z 10.XII.1952 r. odstąpione zostały domy i działki budowlane w trybie dzierżawy z jednoczesnym ustanowieniem użytkowania jako prawa wieczystego na gruncie, mogły z mocy art. 19 cyt. ustawy nabyć te nieruchomości na własność czasową. Opierając się na przepisach cyt. ustawy Prezydium Stołecznej Rady Narodowej zawarło liczne umowy o prawo własności czasowej zarówno za czynszem symbolicznym (1 000 zł jednorazowo) z tak zwanymi dotychczasowymi właścicielami, jak i na zasadach pełnej odpłatności z innymi osobami.

Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, wprowadzając instytucję wieczystego użytkowania terenów państwowych, równocześnie w art. 46 uchyliła art. 100 — 112 prawa rzeczowego, dotyczące własności czasowej. Według art. 41 tej ustawy istniejące prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego mają się

stać prawem wieczystego użytkowania w wypadkach i na warunkach, które określi Minister Gospodarki Komunalnej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Ilekroć dotychczasowe przepisy przewidują zbywanie gruntów państwowych na własność czasową, rozumieć należy przez to oddawanie w wieczyste użytkowanie (art. 40).

W związku z powyższą zmianą nasuwa się pytanie, jakie konsekwencje natury praktycznej pociąga za sobą dla uprawnionego zastąpienie własności czasowej przez wieczyste użytkowanie, pomijając zresztą konsekwencję natury czysto formalnej.

Zarówno wieczyste użytkowanie, jak i własność czasowa mają wiele cech podobnych. Obie formy prawne stwarzają długoletnie uprawnienia użytkowania terenu (własność czasowa od 30 do 80 lat, wieczyste użytkowanie od 40 do 99 lat z możliwością przedłużenia). Uprawnienia podlegają wpisowi do ksiąg wieczystych, mogą być obciążone hipoteką oraz przenoszone na osoby trzecie. Redakcja niektórych przepisów regulujących wieczyste użytkowanie jest zbliżona do redakcji odpowiednich przepisów prawa rzeczowego (porównaj np. art. 17 ustawy i art. 105 prawa rzecz. oraz art. 21 ustawy i art. 112 pr. rzecz.).

Pomimo powyższych analogii istnieją jednak pomiędzy omawianymi formami prawnymi również dość istotne różnice. Przede wszystkim podkreślić należy, że ustawa w art. 19 ust. 2 przewiduje możliwość rozwiązania umowy i zarządzenia odebrania terenu. Może to nastąpić w razie użytkowania terenu, oddanego w wieczyste użytkowanie, w sposób wyraźnie niezgodny z jego przeznaczeniem określonym w umowie oraz w razie niewzniesienia budowli wbrew obowiązkowi określonym w umowie. Umowa może być rozwiązana przez prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej, przy czym od decyzji prezydium w tym przedmiocie przysługuje odwołanie do prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Z powyższego wynika, że ta istotna sprawa została wyłączona przez ustawę z kompetencji sądów i podlega rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym na zasadach k.p.a.

Nie dość jasne jest znaczenie art. 23 ust. 3 ustawy, a w szczególności ostatniego zdania tego ustępu. Stwierdza ono, że jeżeli oddanie w wieczyste użytkowanie byłoby niezgodne z planami zagospodarowania przestrzennego albo jeżeli niezgodność ta okaże się w okresie trwania wieczystego użytkowania, to właścicielom będzie przyznane odszkodowanie na podstawie przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości. Tymczasem art. 19 ust. 4 ustawy przewiduje wywłaszczenie prawa wieczystego użytkowania, przy czym zasady odszkodowania ma określić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Wydaje się, że w wypadku ustanowienia wieczystego użytkowania, które okazałoby się następnie niezgodne z nowymi planami zagospodarowania przestrzennego, należałoby dokonać wywłaszczenia wieczystego użytkowania na zasadzie art. 19 ust. 4 ustawy, cel zatem ostatniego zdania art. 23 ust. 3 ustawy nie jest zrozumiały.

Ustawa przewiduje pobieranie opłaty rocznej za teren państwowy oddany w wieczyste użytkowanie, przy czym w razie zmiany cennika wysokość opłaty rocznej ulega odpowiedniej zmianie, począwszy od 1 stycznia roku następnego, po wprowadzeniu zmiany cennika. Nadmienić

należy, że cplaty powyższe będą ściągane w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych, a to na zasadzie art. 47 omawianej ustawy.

Jak wynika z powyższych przepisów, w porównaniu z instytucją własności czasowej wieczyste użytkowanie nie daje uprawnionemu tych samych gwarancji zarówno co do zakresu trwania prawa, jak i jego warunków. Byłoby celowe, ażeby praktyka ograniczyła do koniecznego minimum wypadki rozwiązywania umów o wieczyste użytkowanie, w przeciwnym bowiem razie omawiana forma prawna nie będzie stanowiła należytego zabezpieczenia zarówno dla inwestowanych w budowie własnych oszczędności użytkownika, jak i dla zaciągniętych kredytów państwowych.

## 2. Obszary urbanizacyjne

Przepis art. 23 ustawy przewiduje uznawanie pewnych obszarów miast, dzielnic miejskich lub ich części za obszary urbanizacyjne. Dotyczy to obszarów, na których zgodnie z zatwierdzonym planem zagospodarowania przestrzennego ma być przeprowadzona skoncentrowana działalność inwestycyjna. Konsekwencje tego uznania, dokonywanego przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego na wniosek wojewódzkiej rady narodowej, są bardzo daleko idące. Na obszarze bowiem urbanizacyjnym przechodzą na własność Państwa z mocy samego prawa, bez odszkodowania przy tym i w stanie wolnym od obciążeń, nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych oraz osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej. Właścicielom domów jednorodzinnych, lokali w małych domach mieszkalnych, budynków przeznaczonych na warsztaty rzemieślnicze, a w miejscowościach uzdrowiskowych i letniskowych — również budynków przeznaczonych na prowadzenie małych pensjonatów, właścicielom jedynych działek pod budowę domu jednorodzinnego oraz właścicielom gospodarstw rolnych, sadowniczych i warzywniczych zostaną tereny oddane w wieczyste użytkowanie. Jeżeli oddanie w wieczyste użytkowanie byłoby niezgodne z planami zagospodarowania przestrzennego albo jeżeli niezgodność ta okaże się w okresie trwania wieczystego użytkowania, właścicielom będzie przyznane odszkodowanie na podstawie przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości.

Zasady powyższego przepisu znajdują pewne analogie w zasadach dekretu o własności i użytkowaniu gruntów w m.st. Warszawie. Na terenie Warszawy (w dawnych granicach) wszelkie grunty przeszły na własność *Gminy* (obecnie Skarbu Państwa), a dotychczasowi właściciele byli uprawnieni do ubiegania się o prawo wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub o prawo zabudowy za opłatą symboliczną. *Gmina* miała obowiązek uwzględnić wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Praktyka wykonania dekretu, jak wiadomo, zwężyła te uprawnienia do małych obiektów.

Różnica w stosunku do dekretu polega przede wszystkim na tym, że dekret nie wywłaszczał budynków, a tylko grunty, natomiast ustawa

przewiduje na terenach urbanizacyjnych wywłaszczenie w ogóle nieruchomości, a więc zarówno gruntów, jak i budynków. Ponadto dekret przewidywał w zasadzie odszkodowanie za wszystkie grunty nie przyznane dotychczasowym właścicielom na prawie wieczystej dzierżawy lub prawie zabudowy, tymczasem zasadą ustawy jest wywłaszczenie bez odszkodowania. W praktyce różnice te nie są szczególnie istotne, ponieważ na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów w m.st. Warszawie były dokonane masowe przejęcia na własność Państwa również i budynków, a co się tyczy odszkodowania, to jest ono przewidziane w papierach wartościowych, które dotychczas emitowane nie zostały. Należy jednak zaznaczyć, że również na obszarze objętym działaniem dekretu o własności i użytkowaniu gruntów w m.st. Warszawie ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości wprowadziła pewną kategorię nieruchomości uprzywilejowanych, za które odszkodowanie wypłacane jest w gotówce. Jest to oczywiście nieprzypadkowa zbieżność z przepisami art. 23 omawianej ustawy.

Jak z powyższego wynika, zbliżone efekty mogą być osiągnięte zarówno na podstawie przepisów omawianego art. 23 ustawy, jak i przez zastosowanie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów m.st. Warszawy i dlatego pozostaje zagadnieniem otwartym, czy Warszawa w dawnych granicach będzie również ogłaszana jako obszar urbanizacyjny, czy też regulacja stosunków własnościowych na tym terenie będzie nadal opierała się na wzmiankowanym dekreście. Przypuszczać natomiast należy, że omawiany art. 23 ustawy znajdzie zastosowanie na terenach przyłączonych do Warszawy, gdzie jest realizowana skoncentrowana działalność inwestycyjna i gdzie Państwo natrafia dotychczas na poważne trudności przy przejmowaniu terenów na podstawie przepisów o wywłaszczeniu.

Wykonanie przepisu art. 23 ustawy nastęrczy niemało trudności natury prawnej przede wszystkim co do trybu oddawania wyliczonych wyżej kategorii uprzywilejowanych nieruchomości w wieczyste użytkowanie. Byłoby jednak rzeczą przedwczesną zajmowanie się tą kwestią, ponieważ art. 23 ust. 5 przewiduje szczegółowe unormowanie postępowania władz w drodze rozporządzenia, które ma być wydane. Należałoby jedynie zwrócić uwagę na to, że według redakcji art. 23 ust. 3 ochronie specjalnej podlegają lokale w małych domach mieszkalnych, a nie małe domy mieszkalne w całości. Należy zatem przypuszczać, że małe domy mieszkalne, które nie zostaną podzielone na odrębne lokale do czasu uznania obszaru, na którym się znajdują, za obszar urbanizacyjny, przejdą na własność Skarbu Państwa.

### 3. Prawo pierwokupu

Prawo pierwokupu nie jest instytucją obcą naszemu prawodawstwu. Kodeks zobowiązań poświęcił mu w tytule VI dział 1 oddzielny rozdział VIII (art. 345—353). Prawo rzeczowe zastrzegło ustawowe prawo pierwokupu dla współwłaścicieli w razie sprzedaży udziału przez jednego z nich. To samo prawo przysługuje z mocy art. 59 prawa spadkowego spadkobiercom.

Znaczenie prawa pierwokupu znacznie zmalało po dokonaniu nowelizacji art. 347 k.z. przez art. IV ustawy z dnia 18.VII.1950 r. (przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego). O ile do czasu nowelizacji osoba, której przysługiwało prawo pierwokupu, w razie złej wiary osoby trzeciej mogła wykonywać prawo pierwokupu także wobec tej osoby, o tyle po nowelizacji prawo to utraciła i obecnie może domagać się jedynie odszkodowania od sprzedawcy, który sprzedał nabyte prawo osobie trzeciej bezwarunkowo lub nie zawiadomił uprawnionego do pierwokupu o sprzedaży bądź też podał do jego wiadomości warunki sprzedaży niezgodne z rzeczywistymi.

Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138) przyznała w art. 26 prawo pierwokupu prezydium powiatowej rady narodowej w każdym wypadku sprzedaży na terenie budownictwa jednorodzinnej działki budowlanej bądź nieruchomości nie podzielonej na działki. Ustawa ta upoważniła jednocześnie w art. 25 Radę Ministrów do określania w drodze rozporządzenia powszechnie obowiązujących cen działek położonych na terenie budownictwa jednorodzinnego. Prawo pierwokupu nie było jednak dotychczas na terenie Warszawy przez Prezydium Stołecznej Rady Narodowej wykonywane, a sprzedawcy zazwyczaj uzyskiwali zgodę tegoż Prezydium na niekorzystanie z prawa pierwokupu.

Ustawa z 14 lipca 1961 r. prawo pierwokupu dla prezydiów rad narodowych rozszerzyła i sprecyzowała. Prawo to przyznano prezydium miejskich rad narodowych, a w miastach nie stanowiących powiatu i w osiedlach — prezydium powiatowych rad narodowych w stosunku do nieruchomości nie stanowiących własności Państwa, położonych w granicach administracyjnych miast i osiedli. Prawo pierwokupu nie ma zastosowania, gdy sprzedaż następuje na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego po osobie dokonującej sprzedaży albo gdy przedmiotem sprzedaży jest gospodarstwo rolne (ogrodnicze, sadownicze, leśne lub rybne), położone na terenach przeznaczonych według planów zagospodarowania przestrzennego do użytkowania rolniczego, a sprzedaż następuje na rzecz osób posiadających kwalifikacje rolnicze, wymagane przy nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych. Prawo pierwokupu może być stosowane nie tylko w wypadku sprzedaży, ale także w wypadku darowizny lub zamiany nieruchomości.

Według przepisów art. 348 k.z. przez wykonanie prawa pierwokupu dochodzi do skutku umowa sprzedaży między zobowiązanym a uprawnionym pod tymi samymi warunkami, pod jakimi zobowiązany zawarł umowę z osobą trzecią. Przepis ten ma jedynie ograniczone zastosowanie w stosunku do pierwokupu realizowanego przez Państwo na zasadach omawianej ustawy po cenach maksymalnych ustalonych przez prezydium wojewódzkich rad narodowych. Do czasu ustalenia tych cen maksymalnych pierwokup może być wykonywany po cenach wywłaszczeniowych, z tym jednak zastrzeżeniem, że gdy umówiona cena sprzedaży jest niższa, nabycie nieruchomości następuje za cenę ustaloną w umowie. Cenę kupną, w razie wykonania prawa pierwokupu wypłaca się w terminie i w ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabytą w trybie art. 6 ustawy wywłaszczeniowej (art. 34, art. 37 ustawy).



Trudno przewidzieć wszelkie konsekwencje ekonomiczne wprowadzenia na rzecz Państwa prawa pierwokupu, co stanowi niewątpliwie pewne ograniczenie swobody obrotu nieruchomościami. Konsekwencje te będą w dużej mierze zależały od tego, jak często i w jakich wypadkach prawo pierwokupu będzie przez Państwo wykonywane, co ma uregulować w przyszłości Rada Ministrów w drodze wytycznych (art. 35). Niewątpliwie, prawo pierwokupu będzie wykonywane przede wszystkim w stosunku do tych nieruchomości, które według planów urbanistycznych podpadną w niedalekiej przyszłości pod inwestycje publiczne, nie można jednak wyłączyć stosowania prawa pierwokupu w stosunku do innych nieruchomości wtedy, kiedy domagać się tego będzie prawidłowa polityka terenowa Państwa, mająca na celu regulowanie popytu i podaży działek budowlanych pod budownictwo prywatne, a także zwalczanie nieuzasadnionych społecznie zysków z handlu nieruchomościami. Te pozytywne strony nie mogą jednak usunąć w cień ujemnych — m.zd. — konsekwencji prawa pierwokupu. Polegają one na niezmiernym skomplikowaniu obrotu nieruchomościami i praktycznie na pewnym ograniczeniu praw właściciela. Sprzedawca, dokonując sprzedaży, dąży do uzyskania możliwie szybko równowartości za swoją nieruchomość, tymczasem przy zastosowaniu instytucji prawa pierwokupu osiągnięcie tego celu odwleka się na czas dłuższy, a w niektórych wypadkach — na czas nie określony.

Czywiście sprzedawca nie może uzyskać zapłaty od nabywcy w ciągu trzymiesięcznego okresu zastrzeżonego dla Państwa do wykonania prawa pierwokupu (art. 32), nabywca bowiem nie będzie ryzykować zapłaty przy dokonywaniu transakcji pod warunkiem zawieszającym. Jednakże w razie decyzji właściwego prezydium wykonania prawa pierwokupu również po upływie trzech miesięcy, uzyskanie przez sprzedawcę zapłaty będzie sprawą problematyczną. Nawet bardzo dokładne zasady ustalania maksymalnych cen obrotu gruntów, cen obrotu budynków i innych urządzeń znajdujących się na gruntach (art. 37 ust. 1) niewątpliwie nie rozstrzygną wszelkich wątpliwości przy ustalaniu w konkretnych wypadkach ceny nieruchomości. Spory w tym przedmiocie pomiędzy sprzedawcą a Państwem będą rozpatrywane na ogólnych zasadach prawa przez sądy (art. 297 k.z.), a do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprzedawca nie otrzyma należytego szacunku.

Te uwagi prowadzą do wniosku, że byłoby celowe, aby Rada Ministrów możliwie ściśle określiła, w jakich warunkach prezydium rad narodowych mają korzystać z prawa pierwokupu. Znajomość zasad polityki Państwa w tej życiowo bardzo ważnej sprawie pozwoli uniknąć wielu rozczarowań kontrahentom umów o sprzedaż nieruchomości, a właściwe urzędy państwowe odciążą od interwencji osób uważających się za poszkodowane.

Oddzielnym zagadnieniem jest sprawa zabezpieczenia szacunku nieruchomości, który w pewnej części dla zagwarantowania transakcji musi być złożony przez nabywcę przy sporządzaniu umów pod warunkiem zawieszającym. Rzeczą praktyki będzie wykształcić tego rodzaju formy, które z jednej strony gwarantowałyby sprzedawcy wykonanie umowy przez nabywcę, a z drugiej strony zapewniały nabywcy zwrot wpłaconych pieniędzy w wypadku, gdy umowa z powodu wykonania prawa

pierwokupu przez Państwo w ostateczności do skutku nie dojdzie.

Pomijając jednak stronę ekonomiczną zagadnienia pierwokupu, na leży omówić kilka najbardziej istotnych nasuwających się zagadnień prawnych z instytucją tą związanych.

Przede wszystkim szczególnie dla Warszawy ma doniosłe znaczenie kwestia, czy prawo pierwokupu może mieć zastosowanie do prawa wieczystego użytkowania terenów państwowych. W związku z dekretem o własności i użytkowaniu gruntów w m.st. Warszawie wszystkie grunty w granicach tak zwanej dawnej Warszawy przeszły na własność *Gminy*, a następnie Skarbu Państwa i na gruntach tych osoby fizyczne nie mogą mieć prawa własności, lecz tylko prawo wieczystego użytkowania. Jak wyżej przytoczono, również na terenach przyłączonych forma wieczystego użytkowania gruntów będzie miała duże zastosowanie. Dlatego istotne znaczenie ma poruszone zagadnienie, czy również w stosunku do wieczystego użytkowania gruntów przy przenoszeniu tych praw przysługiwać będzie Prezydium Stołecznej Rady Narodowej prawo pierwokupu. Tekst ustawy przemawia przeciwko takiemu wnioskowi. W szczególności według art. 30 prawo pierwokupu przysługuje w wypadku „sprzedaży nieruchomości nie stanowiących własności Państwa”, tymczasem osoba uprawniona do wieczystego użytkowania nie jest właścicielem nieruchomości, właścicielem zaś tej nieruchomości jest właśnie Państwo; w konsekwencji osoba, której przysługuje prawo wieczystego użytkowania, nie dokonuje sprzedaży nieruchomości, lecz przenosi jedynie swoje prawo, co nie odpowiada dyspozycjom art. 30 ustawy. Zaznaczyć dalej należy, że w rozdziale 3 ustawy, który normuje ustanawianie wieczystego użytkowania terenów państwowych, przewidziane jest wygaśnięcie prawa, rozwiązanie umowy (nawet przed upływem okresu jej trwania) oraz wyłączenie prawa wieczystego użytkowania, natomiast rozdział ten nic nie wspomina o prawie pierwokupu w razie przeniesienia prawa (art. 14 ustawy). Z tych względów należy dojść m.zd. do przekonania, że prawo wieczystego użytkowania nie podlega pierwokupowi, a po zawarciu umowy z prezydium dalsze transakcje nie wymagają zgody prezydium.

Art. 347 k.z. przewiduje dopuszczalność sprzedaży przez zobowiązanego swego prawa osobie trzeciej bezwarunkowo i w tym wypadku zastrzeżenie dla uprawnionego do pierwokupu odszkodowanie. Sądzić należy, że przepis ten nie będzie miał zastosowania przy sprzedaży nieruchomości objętych prawem pierwokupu przez Państwo z mocy ustawy. W szczególności według treści art. 31 nieruchomość taka może być sprzedana tylko pod warunkiem, że prezydium rady narodowej, któremu przysługuje prawo pierwokupu, prawa tego nie wykona. W konsekwencji notariusz nie mógłby w ogóle sporządzić bezwarunkowej umowy sprzedaży nieruchomości, której dotyczy prawo pierwokupu.

Nasuwa się natomiast pytanie, jakiej treści umowy powinny być sporządzane przez notariuszy w omawianych wypadkach. Ustawa mówi o umowie sprzedaży pod warunkiem, który to typ umowy jest zgodny z art. 346 k.z. Umowa tego rodzaju nie będzie zawierała przeniesienia własności nieruchomości, które to przeniesienie zgodnie z art. 45 prawa rzecz. następuje z chwilą, gdy strony wyrażą „bezwarunkową zgodę na

niezwłoczne przejście własności". Dopiero po stwierdzeniu, że właściwe prezydium rady narodowej nie korzysta z prawa pierwokupu, powinien być sporządzony dodatkowy akt notarialny, zawierający zgodę na przejście własności nieruchomości (art. 46 pr. rzecz.).

Jak z powyższego wynika, w praktyce każda sprzedaż nieruchomości, której dotyczy prawo pierwokupu, rozkładać się musi na dwa akty, a mianowicie na akt notarialny obejmujący umowę o sprzedaż pod warunkiem zawieszającym bez przeniesienia własności oraz na akt notarialny stwierdzający zgodę na przejście własności.

Oczywiście tego rodzaju skomplikowanie aktu sprzedaży podnosi jego koszt, lecz co ważniejsze, w razie wykonania prawa pierwokupu przez Państwo, poniesione koszty okazują się zbędne. Podatek od nabycia praw majątkowych powinien być wprawdzie zwrócony przez organy finansowe na zasadzie art. 6 ust. 4 dekr. z 3.III.1947 r. o podatku od nabycia praw majątkowych (Dz. U. z 1951 r. Nr 9, poz. 74), ale co się tyczy opłat notarialnych, to obciążą one osoby, które je poniosły, chyba że wytyczne, przewidziane w art. 37 ustawy, zalecą włączenie tych opłat do ceny płaconej przez Państwo przy wykonywaniu prawa pierwokupu.

Przytoczone okoliczności wskazują, że dla właściciela i kandydata na nabywcę najkorzystniejszą rzeczą byłoby dokonanie transakcji po uprzednim uzyskaniu od właściwego prezydium rady narodowej oświadczenia, iż nie skorzysta ono z prawa pierwokupu. Ustawa przewiduje dopuszczalność wykonania pierwokupu w ciągu 3 miesięcy od dnia otrzymania przez prezydium zawiadomienia o treści umowy sprzedaży nieruchomości, ale nie zawiera zakazu wydawania oświadczeń, że na wypadek dokonania sprzedaży prezydium z prawa pierwokupu nie skorzysta. Wprawdzie zainteresowany właściciel nieruchomości, gdy otrzyma zawiadomienie, że Państwo nie rezygnuje z prawa pierwokupu, mógłby w ogóle transakcji nie dokonywać, uniemożliwiając w ten sposób wykonanie pierwokupu, jednakże żadnej istotnej szkody interesowi państwowemu by to nie przyniosło, ponieważ nieruchomość niezbędna dla Państwa może być zawsze nabyta w ramach postępowania wywłaszczeniowego. Natomiast oszczędności na opłatach w tych licznych wypadkach, gdy Państwo nie będzie wykonywać prawa pierwokupu, byłyby znaczne.

Inne zagadnienie powstaje wówczas, gdy po zawarciu przez właściciela umowy pierwotnej z osobą trzecią pod warunkiem zawieszającym właściwe prezydium korzysta z prawa pierwokupu. Zaznaczyć należy, że oświadczenie o korzystaniu z prawa pierwokupu może być złożone, jak to wyżej przytoczono, w ciągu trzech miesięcy od dnia otrzymania przez prezydium zawiadomienia o treści umowy sprzedaży, przy czym obowiązek zawiadomienia ciąży zarówno na sprzedawcy, jak i na notariuszu, który sporządził umowę sprzedaży. Postanowienia te stanowią odstępstwo od art. 346 § 3 k.z., który przewiduje możliwość wykonania prawa pierwokupu co do nieruchomości w ciągu miesiąca od daty otrzymania zawiadomienia o treści umowy zawartej z osobą trzecią. Bieg trzymiesięcznego terminu rozpoczyna się od dnia otrzymania zawiadomienia, przy czym jest rzeczą obojętną, czy pierwsze zawiadomienie wpłynie od sprzedawcy, czy też od notariusza. Ustawa nie przewiduje, żeby prezydium, po otrzymaniu zawiadomienia, w razie niekorzystania z prawa pierwokupu obowiązane było zawiadomić o swoim stanowisku prze-

dawcę lub notariusza, a zatem sam upływ terminu trzymiesięcznego od dnia doręczenia zawiadomienia właściwemu prezydium i niezłożenie w tym terminie oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu powoduje, że notariusz uprawniony jest do sporządzenia aktu stwierdzającego przejście własności nieruchomości na nabywcę.

Ustawa nie zawiera bliższych wskazówek co do formy wykonania prawa pierwokupu przez Państwo, przyjęc zatem należy, że zagadnienie to normują ogólne przepisy k.z. Artykuł 345 k.z. przewiduje, że wykonanie prawa pierwokupu następuje przez oświadczenie skierowane do zobowiązanego, gdy ten zawarł z osobą trzecią umowę sprzedaży prawa, do którego odnosi się zastrzeżenie pierwokupu. Oświadczenie to powoduje dojście do skutku umowy sprzedaży między zobowiązanym a uprawnionym pod tymi samymi warunkami, pod jakimi zobowiązany zawarł umowę z osobą trzecią (art. 348 § 1 k.z.), z zastrzeżeniami jednak wynikającymi w stosunku do ceny z art. 34 i 37 ustawy. Decydującą zatem okolicznością dla wykonania prawa pierwokupu i zawarcia umowy pomiędzy sprzedawcą a Państwem jest złożenie przez prezydium właściwej rady narodowej omawianego wyżej oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu, które to oświadczenie według ustalonej wykładni powinno być złożone w każdym wypadku — pod nieważnością — w formie aktu notarialnego.