

Ewa LEWANDOWSKA*

PRAWO PIERWOKUPU PRZYSŁUGUJĄCE PODMIOTOM PUBLICZNYM – ROZWAŻANIA NA GRUNCIE KODEKSU CYWILNEGO

(Streszczenie)

Celem artykułu jest ocena, czy uzasadnione jest szczególne traktowanie podmiotu publicznego na gruncie kodeksowej regulacji prawa pierwokupu. W pracy omówiono charakter prawny przedmiotowej instytucji, w tym potwierdzono jej cywilistyczną konstrukcję, gdy uprawnionym jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub państwowa jednostka organizacyjna. Podjęte rozważania koncentrują się nad słusznością regulacji art. 599 § 2 k.c., art. 600 § 2 k.c. zd. 2 oraz art. 601 k.c. zd. 2.

Słowa kluczowe: ustawowe prawo pierwokupu; uprawnienie prawo kształtujące; Skarb Państwa; jednostka samorządu terytorialnego; państwowa jednostka organizacyjna

1. Wstęp

W przepisach art. 596–602 Kodeksu cywilnego¹ znajduje się definicja prawa pierwokupu, ogólne reguły jego ustanowienia i wykonywania. Prawo pierwokupu polega na pierwszeństwie nabycia² oznaczonej rzeczy³ na wypadek jej sprzedaży przez drugą stronę osobie trzeciej. Prawo to może być wykonane wyłącznie

* Dr, Katedra Prawa Cywilnego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski; e-mail: ewa1bieniek@gmail.com

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380).

² Por. **B. Turecka**, *Prawo pierwszeństwa i prawo pierwokupu praw udziałowych w spółce kapitalowej*, Przegląd Prawa Handlowego 2015/3, s. 48; **A. Malarewicz-Jakubów**, *Pierwszeństwo nabycia udziałów i akcji a prawo pierwokupu w świetle kodeksu cywilnego*, w: **T. Mróz** (red.), *Instytucje prawa handlowego w przyszłym kodeksie cywilnym*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2012, s. 592.

³ Albo zbywalnego prawa, por. **R. Strzelczyk**, *Prawo obrotu nieruchomościami*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 183; **G. Bieniek**, *Prawo pierwokupu, odkupu, wykupu i pierwszeństwo nabycia*, w: **G. Bieniek, S. Rudnicki** (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 567.

w odniesieniu do zawartej (tj. gdy istnieje zobowiązanie, a nie tylko zamiar) umowy sprzedaży, która ma charakter warunkowy⁴.

Uprawniony nie może skorzystać z przysługującego prawa z własnej inicjatywy, lecz powinien być zawiadomiony przez zobowiązanego o zawarciu umowy sprzedaży (art. 598 § 1 k.c.)⁵. Skutkiem zawiadomienia jest występująca po stronie uprawnionego możliwość jednostronnego ukształtowania stosunku prawnego, którym druga strona jest związana⁶. Jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej, złożenie przez uprawnionego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu prowadzi do zawarcia między zbywcą a uprawnionym umowy sprzedaży o treści uzgodnionej przez zobowiązanego z osobą trzecią (art. 600 k.c.)⁷. Następstwem wykonania prawa pierwokupu jest bezskuteczność umowy sprzedaży zawartej przez zobowiązanego z osobą trzecią (umowa przestaje wiązać strony). Natomiast, jeśli podmiot uprawniony nie skorzysta z przysługującego mu prawa pierwokupu, do skutku dojdzie umowa sprzedaży zawarta z osobą trzecią.

2. Charakter prawny

Omawiana instytucja umieszczona jest pośród przepisów o zobowiązaniach, ponieważ skutkiem wykonania prawa pierwokupu jest dokonanie umowy sprzedaży szczególnego rodzaju⁸. Prawo to wyróżnia się wśród instytucji obligacyjnych, ponieważ jest niezbywalne i niepodzielne⁹. Prawo pierwokupu uznaje się za

⁴ Uchwała SN z dnia 16 lutego 1996 r., III CZP 10/96, OSNC 1996/4/59, Uchwała z dnia 24 lutego 1995 r., III CZP 161/94, OSNC 1995/5/71; **K. Haladyj**, *Komentarz do art. 596 k.c.*, w: **K. Osajda** (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom II. Zobowiązania (art. 353–921¹⁶ KC)*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 1135; **W.J. Katner**, **M. Stahl**, **W. Nykiel**, *Umowa sprzedaży w obrocie gospodarczym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996, s. 197; **R. Szytk**, *Obrót nieruchomościami w świetle prawa o ochronie środowiska*, Rejent 2003/10, s. 227; **J. Zawadzka**, *Warunkowość oświadczeń woli składanych w wykonaniu uprawnień prawokształtujących*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2014/4, s. 897 i n.

⁵ **G. Bieniek**, *op. cit.*, s. 567.

⁶ **M. Pyziak-Szafnicka**, *Prawo podmiotowe*, w: **M. Safjan** (red.), *System Prawa Prywatnego, t. I., Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 709; **J. Jezioro**, *Komentarz do art. 600 k.c.*, w: **E. Gniewek** (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 1056.

⁷ Por. **A. Olejniczak**, *Protection against the frustration of the rights of the first refusal (article 600 § 1 of the Civil Code)*, *Ius Novum* 2014/2, s. 142 i n.

⁸ **J. Górecki**, *Umowne prawo pierwokupu*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 267; por. **A. Kunicki**, *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, *Nowe Prawo* 1966/12, s. 1530.

⁹ **E. Radomska**, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1979, s. 20; **J. Kudła**, *Nieruchomości rolne – wybrane zagadnienia*, *Nowy Przegląd Notarialny* 2000/5–6, s. 47 i n.

szczególne prawo podmiotowe, tj. uprawnienie prawokształtujące¹⁰, które stanowi swoisty przejaw ograniczenia swobody dysponowania rzeczą przez właściciela¹¹.

Należy zwrócić uwagę, że prawo pierwokupu ma konstrukcję cywilistyczną, nawet jeśli uprawnienie wykonuje podmiot publiczny, tj. wymienione przez ustawodawcę w k.c. Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe jednostki organizacyjne (które mogą także nie posiadać osobowości prawnej¹²)¹³. Teza ta obliguje do głębszej refleksji.

Ze względu na źródło odróżnia się umowne i ustawowe prawa pierwokupu. Z jednej strony są to instytucje odmienne, m.in. różnią się co do zakresu przedmiotowego i podmiotowego, sposobu realizacji oraz skutków prawnych wykonania prawa pierwokupu¹⁴, z drugiej jednak ich konstrukcja pozostaje taka sama¹⁵. Podmiotem uprawnionym zarówno z tytułu umownego, jak i ustawowego prawa pierwokupu może być podmiot publiczny lub podmiot prywatny. Jest jednak charakterystyczne, że przepisy pozakodeksowe regulujące ustawowe prawo pierwokupu dotyczą głównie podmiotów publicznych¹⁶. Z kolei podmioty prywatne częściej korzystają z umownego prawa pierwokupu.

W zasadzie k.c. znajduje zastosowanie do umownego prawa pierwokupu (przy czym art. 599 § 2 k.c. oraz art. 600 § 2 k.c. dotyczą tylko ustawowego prawa pierwokupu), bowiem prawo ustawowe w dużej mierze normowane jest przepisami szczególnymi. Regulacji tych nie można jednak odrywać od rozwiązań na gruncie prawa cywilnego, ponieważ w razie braku przepisów szczególnych stosuje się przepisy k.c. (art. 596 k.c.)¹⁷. W literaturze zwraca się uwagę, że instrumenty

¹⁰ **K. Haladyj**, *op. cit.*, s. 1135; **K. Mularski**, **A. Olejniczak**, *Ochrona uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu przed pozornymi oświadczeniami woli*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2013/1, s. 29; **P. Machnikowski**, *Komentarz do art. 353 k.c.*, w: **E. Gniewek** (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 527; Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2009 r., IV CSK 344/08, Lex nr 487530.

¹¹ **K. Haladyj**, *op. cit.*, s. 1133.

¹² **W. Gonet**, *Reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 79.

¹³ Podmioty publiczne działają przez swoje organy (teoria organów), **A. Opalski**, *Pojęcie organu osoby prawnej*, *Państwo i Prawo* 2009/1, s. 28; **A. Klein**, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, w: **E. Łętowska** (red.), *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983, s. 71.

¹⁴ Uchwała z dnia 27 października 1975 r., III CZP 35/75, OSNC 1976/4/65; **A. Kunicki**, *op. cit.*, s. 1529.

¹⁵ **J. Górecki**, *Umowne...*, s. 268.

¹⁶ **G. Bieniek**, *op. cit.*, s. 571.

¹⁷ Por. **W. Boldok**, *Kilka uwag dotyczących obrotu nieruchomościami położonymi w rejonie parku narodowego*, *Nowy Przegląd Notarialny* 2004/3, s. 80 i n.

prywatnoprawne stają się coraz bardziej złożone i wymagają uwzględnienia elementów, które pochodzą spoza systemu prawa prywatnego¹⁸. Rezygnacja ze stosowania przepisów k.c., które również w przypadku ustawowego prawa pierwokupu normują jego treść oraz reguły wykonywania, nie tylko prowadziłyby do konieczności odpowiedniej regulacji w ustawach szczególnych i zbędnych powtórzeń, ale także do znacznych rozbieżności definiowania przedmiotowej instytucji¹⁹. Nawet jeśli uprawnienie wykonuje podmiot publiczny, to powstały między stronami stosunek ma charakter cywilnoprawny (obligacyjny). Do nabycia własności rzeczy dochodzi na warunkach uzgodnionych w cywilnoprawnej umowie sprzedaży z osobą trzecią, a nie, np. w drodze decyzji administracyjnej za słusznym odszkodowaniem, jak ma to miejsce przy wywłaszczeniu. Podmiot publiczny może, ale nie musi skorzystać z prawa pierwokupu. Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu jako czynność z zakresu prawa cywilnego może podlegać badaniu przez sąd pod względem zgodności z zasadami współżycia społecznego²⁰.

Trzeba zauważyć, że podmiot wyposażony w prerogatywy władcze w relacjach publicznoprawnych w sferze prywatnoprawnej powinien być traktowany jak każdy inny podmiot, tj. w równorzędnej wobec innego podmiotu roli, bez względu na pozycję i status²¹. Tymczasem ustawodawca w przepisach k.c. (art. 599 § 2 k.c., art. 600 § 2 k.c. zd. 2, art. 601 k.c. zd. 2) przewidział odmienne rozwiązania w stosunku do podmiotów publicznych uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu. W szczególności na gruncie art. 599 § 2 k.c. można doszukiwać się podobieństwa omawianej instytucji do wywłaszczenia²² i rozważać jej ewentualną regulację w prawie administracyjnym. Tym bardziej, że podobnie jak przy wywłaszczeniu, prawo pierwokupu przysługujące podmiotom publicznym służy w gospodarce rynkowej nabyciu przez te podmioty oznaczonej rzeczy ze względu na szczególny, ściśle sprecyzowany w ustawie cel. Stwierdzić jednak należy, że również prawo pierwokupu przysługujące podmiotom publicznym jest uprawnieniem prawokształtującym, które daje prawną możliwość nabycia

¹⁸ **M. Safjan**, *Pojęcie i systematyka prawa prywatnego*, w: **M. Safjan** (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 50.

¹⁹ **J. Górecki**, *Umowne...*, s. 265.

²⁰ Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1989 r., I CR 137/89, Lex nr 8957; **P. Sobolewski**, *Komentarz do art. 58 k.c.*, w: **K. Osajda** (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom I przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 651; **J. Jezioro**, *Komentarz do art. 596 k.c.*, s. 1051.

²¹ **M. Safjan**, *Pojęcie i systematyka prawa prywatnego*, s. 38.

²² **A. Kunicki**, *op. cit.*, s. 1530.

rzeczy w sposób cywilnoprawny, a zatem stwarza sposobność wpływania na wolny obrót przedmiotami własności, jednocześnie służąc uniknięciu stosowania wyłączenia²³. Dalsze rozważania zmierzać będą m.in. do oceny, czy uzasadnione jest szczególne traktowanie na gruncie instytucji prawa prywatnego podmiotu publicznego.

3. Ocena regulacji prawa pierwokupu przysługującego podmiotom publicznym na gruncie k.c.

3.1. Skutki bezwarunkowej sprzedaży przedmiotu objętego prawem pierwokupu

Wydaje się, że najdonioślejszą odmiennością regulacji w stosunku do podmiotu publicznego jako uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu na gruncie k.c. jest kwestia skutków prawnych zawarcia przez zobowiązanego z tytułu prawa pierwokupu bezwarunkowej umowy sprzedaży z osobą trzecią. Co do zasady uprawnionemu przysługuje roszczenie o naprawienie szkody (na zasadach ogólnych), jeśli rzecz została sprzedana osobie trzeciej bezwarunkowo albo obowiązek informacyjny względem uprawnionego został naruszony, tj. nie został on zawiadomiony o sprzedaży lub zobowiązany podał mu do wiadomości istotne postanowienia umowy sprzedaży niezgodne z rzeczywistością ich treścią (art. 599 § 1 k.c.). W takiej sytuacji ważna i w pełni skuteczna pozostanie umowa sprzedaży zawarta między zobowiązanym a osobą trzecią (wywoła skutki obligacyjne i rzeczowe²⁴), a uprawniony nie ma możliwości skorzystania z prawa pierwokupu²⁵. Kwestią dyskusyjną pozostaje możliwość zastosowania art. 59 k.c.²⁶

Wyjątek od powyższej reguły odpowiedzialności kontraktowej stanowi art. 599 § 2 k.c., który w przypadku zawarcia przez zobowiązanego bezwarunkowej umowy sprzedaży przewiduje sankcję nieważności tej umowy, jeśli ustawowe prawo pierwokupu przysługuje SP, j.s.t., współwłaścicielowi albo dzierżawcy²⁷. W literaturze przedmiotu zwraca się szczególną uwagę na zakres owej nieważności umowy sprzedaży. Według przeważającego stanowiska sank-

²³ **M. Wolanin**, *Prawo pierwokupu nieruchomości, cz. III – ustawowe prawo przysługujące gminie*, *Nieruchomości* 2003/1, s. 9.

²⁴ **W.J. Katner, M. Stahl, W. Nykiel**, *op. cit.*, s. 199.

²⁵ **K. Haładaj**, *op. cit.*, s. 1135.

²⁶ Szerzej: **M. Pazdan**, *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Zakamycze, Kraków 1997, s. 161 i n.

²⁷ Ustawowe prawo pierwokupu stanowi element przedmiotowo istotny umowy – jego brak w umowie przedwstępnej (art. 389 k.c.) prowadzi do nieważności czynności prawnej, wyrok SN

cja odnosi się do całej czynności prawnej (wykładnia literalna)²⁸. Natomiast według innego poglądu, nieważność dotyczy jedynie bezwarunkowości, a nie całej umowy sprzedaży, która w rezultacie przekształca się w umowę warunkową i wykonanie prawa pierwokupu staje się możliwe (wykładnia funkcjonalna)²⁹. Za pierwszym stanowiskiem przemawia posłużenie się przez ustawodawcę surową sankcją, przy braku wskazania jej celu i skutku, tj. ograniczenia do charakteru czynności prawnej. Poza tym, przesłanką wykonania przedmiotowego prawa jest ważna umowa sprzedaży, a jak słusznie zauważył Krzysztof Mularski, uznanie umowy sprzedaży za warunkową dokonywałoby się wbrew woli stron czynności prawnej³⁰.

W porównaniu do odpowiedzialności odszkodowawczej (na gruncie art. 599 § 1 k.c., jeśli uprawniony nie doznał szkody, nie przysługują mu żadne roszczenia, zaś zobowiązany nie poniesie konsekwencji swojego nieprawidłowego zachowania) sankcja nieważności jest nazbyt surowa, ponieważ czyni bezwarunkową umowę sprzedaży nieważną w stosunkach między stronami czynności prawnej (umowa nie prowadzi do skorzystania z prawa pierwokupu), a także w stosunku do osób trzecich³¹. Można jednak sądzić, że skoro przewidziana jest w konkretnych przypadkach, to jej zastosowanie jest uzasadnione.

Przyczyną zabezpieczenia w ten szczególny sposób interesu dzierżawcy czy współwłaściciela jest fakt dokonywania przez te podmioty często kosztownych nakładów, zaś skutkiem sprzedaży rzeczy osobie trzeciej może być strata spodziewanych korzyści. Wymienione podmioty są na tyle związane z rzeczą, że wielce prawdopodobne wydaje się, iż będą zainteresowane zakupem tej rzeczy.

z dnia 21 stycznia 2010 r., I CSK 239/09, Lex nr 602192, wyrok SA w Szczecinie z dnia 5 marca 2014 r., I ACa 870/13, Lex nr 1459066.

²⁸ **F. Zoll**, *Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 15 listopada 2002 r., V CKN 1374/00, Glosa*, OSP 2003/11, s. 598 i n.; **R. Czarnecki**, *Prawo pierwokupu z uwzględnieniem przepisów szczególnych. Charakterystyka ogólna różnych postaci prawa pierwokupu*, Nowe Prawo 1970/6, s. 833; **K. Mularski**, *W sprawie charakteru nieważności bezwarunkowej umowy sprzedaży naruszającej ustawowe prawo pierwokupu*, Ius Novum 2013/3, s. 108 i n.; **A.S. Szlęzak**, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, z dnia 15 listopada 2002 r., V CKN 1374/00*, OSP 2004/7–8, s. 428; Wyrok SN z dnia 14 października 1999 r., I CKN 155/98, Lex nr 488998; Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2001 r., III CKN 453/99, Lex nr 488993.

²⁹ **J. Jezioro**, *Komentarz do art. 599 k.c.*, s. 1053–1054; **M. Gutowski**, *Glosa do Wyroku Sądu Najwyższego z 15 listopada 2002 r., V CKN 1374/00*, *Palestra* 2005/3–4, s. 275 i n.; por. **A. Kunicki**, *op. cit.*, s. 1533 i n.

³⁰ **K. Mularski**, *op. cit.*, s. 119; por. Wyrok SN z dnia 14 października 1999 r., I CKN 155/98, Lex nr 488998; Postanowienie SN z dnia 11 października 1974 r., III CRN 235/74, OSN 1975/10–11/151.

³¹ Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2001 r., III CKN 453/99, Lex nr 488993.

Z kolei szczególne traktowanie na gruncie instytucji prawa prywatnego podmiotu publicznego uzasadnia się ochroną interesu publicznego (powszechnego, ogólnego, państwowego), przy czym pojęcie to nie jest definiowane przez ustawodawcę³². O przyznaniu prawa pierwokupu podmiotom publicznym decydują różne względy, m.in. reguły kształtowania ładu przestrzennego, ochrona dobra wspólnego (np. dziedzictwa narodowego, środowiska). Można sądzić, że w każdym przypadku celem przyznania mocą ustawy podmiotom publicznym prawa pierwokupu jest szeroko rozumiana realizacja zadań państwa. W niektórych przepisach ustawodawca konkretyzuje przesłankę warunkującą przedmiotowe uprawnienie, np. art. 109 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami³³, art. 59 ustawy o samorządzie województwa³⁴. Czasami jej odczytanie konieczne jest z ogólnego założenia ustawy, np. art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody³⁵ oraz art. 38 ust. 5 ustawy o lasach³⁶. Należy postulować, że skoro ustawowe prawo pierwokupu stanowi wyraz wpływu interesu publicznego w obszar relacji pozostawionej w zasadzie stronom czynności prawnej, to przepisy je regulujące powinny być jasno sprecyzowane, obwarowane niebudzącymi wątpliwości przesłankami.

Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 599 § 2 k.c. wydaje się słuszne, ponieważ przemawia za tym ochrona interesu publicznego. Surowość sankcji może przestrzegać przed naruszeniem dopełnienia obowiązku. Zaś pozostawienie regulacji w k.c. powoduje, że nie ma potrzeby powielania przyjętego rozstrzygnięcia w ustawach szczegółowych, a jednocześnie konsekwencje zawarcia bezwarunkowej umowy sprzedaży nie są dla stron umowy sprzedaży nieoczekiwane. W związku z tym, umieszczenie w/w regulacji w k.c. należy uznać za aktualne i w pełni zasadne.

3.2. Świadczenia dodatkowe

W warunkowej umowie sprzedaży strony mogą przewidzieć świadczenia dodatkowe (art. 600 § 2 k.c.). Słusznie ustawodawca zwrócił uwagę, że w niektórych sytuacjach uprawniony z tytułu pierwokupu nie będzie mógł spełnić takich świad-

³² Por. **A. Wilczyńska**, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2009/6, s. 48 i n.; **A. Żurawik**, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”. *Próba dookreślenia pojęć*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013/2, s. 57 i n.

³³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r., poz. 1774, dalej u.g.n.

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486.

³⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2015 r., poz. 1651.

³⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. z 2015 r., poz. 2100.

czeń. Przyjmuje się, że niemożliwość spełnienia świadczeń dodatkowych wynika z ich osobistego charakteru, jak np. napisanie dzieła literackiego czy zobowiązanie się osoby trzeciej do wydania zbywcy rzeczy indywidualnie oznaczonych³⁷.

Co do zasady podmioty uprawnione z tytułu prawa pierwokupu, jeśli nie mogą spełnić świadczenia dodatkowego, zobowiązane są do zapłaty ich wartości. Natomiast, zgodnie z art. 600 § 2 zd. 2 k.c., jeśli w takiej sytuacji znajdzie się SP lub j.s.t. świadczenia dodatkowe uważa się za niezastrzeżone (niebyłe). Jest to odstępstwo od równego traktowania podmiotów prywatnych i publicznych na gruncie regulacji k.c., dla którego trudno znaleźć uzasadnienie.

Przede wszystkim przyjęte rozstrzygnięcie przełamuje regułę, że w wyniku wykonania prawa pierwokupu dochodzi do nabycia własności rzeczy na warunkach uzgodnionych w cywilnoprawnej umowie sprzedaży z osobą trzecią, przez co godzi w prawa zobowiązanego, pozbawiając go korzyści, które – gdyby nie prawo pierwokupu – mógłby osiągnąć. Brak racjonalnego uzasadnienia, jak np. interes publiczny, dla zwolnienia podmiotów publicznych przynajmniej z obowiązku zapłaty wartości świadczeń dodatkowych. Status podmiotu wykonującego prawo pierwokupu powinien w tym przypadku raczej stanowić gwarancję spełnienia świadczenia dodatkowego lub zapłaty jego równowartości. Dlatego przywołaną regulację uznać należy za swoiste nadużycie. W celu zaś ujednoczenia prawa pierwokupu należy postulować rezygnację z tego „przywileju”³⁸ przez usunięcie z art. 600 § 2 k.c. zdania drugiego.

3.3. Obowiązek zabezpieczenia ceny płatnej w terminie późniejszym

Przepis art. 601 k.c. zd. 2 przewiduje zwolnienie państwowej jednostki organizacyjnej uprawnionej z tytułu prawa pierwokupu od obowiązku zabezpieczenia zapłaty ceny, gdy zgodnie z umową sprzedaży zawartą z osobą trzecią opłata ma być zapłacona w terminie późniejszym.

Pojęcie państwowej jednostki organizacyjnej nie jest w zasadzie sprecyzowane. Mogą to być zarówno osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej³⁹. Podmioty te są powoływane do realizacji różnych celów, których wspólnym mianownikiem jest dobro wspólne⁴⁰. Nierozstrzygnięta pozostaje kwestia, jaki udział kapitałowy SP decyduje o przypisaniu osobie prawnej

³⁷ Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 1971 r., III CZP 17/71 OSNC 1971/11/194, Lex nr 1261.

³⁸ J. Górecki, *Umowne...*, s. 277.

³⁹ W. Gonet, *op. cit.*, s. 79.

⁴⁰ M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 355.

statusu „państwowej osoby prawnej”⁴¹. Państwową jednostką organizacyjną będzie, np. przedsiębiorstwo państwowe, jednoosobowa spółka SP. Przy czym na gruncie wykładni funkcjonalnej art. 601 k.c. uznaje się, że państwowe jednostki organizacyjne są to państwowe osoby prawne, za które SP nie ponosi odpowiedzialności⁴².

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że właściwie poza SP i gminą, państwowe jednostki organizacyjne mogą być uprawnione z tytułu prawa pierwokupu w zasadzie tylko na podstawie umowy⁴³. W takich okolicznościach podmioty te powinny być traktowane na równi z innymi podmiotami (zasada równorzędności). Wskazuje się, że *ratio legis* przywołanej regulacji jest założenie generalnej wypłacalności państwowych jednostek organizacyjnych⁴⁴. Niektórzy autorzy podnoszą, że wypłacalność nie stanowi uzasadnienia dla przyznania wskazanym podmiotom szczególnych korzyści⁴⁵. Może budzić wątpliwości, czy owa wypłacalność, nawet jeśli chodzi o SP, rzeczywiście aktualnie jest pewna. Jak zauważył Wojciech J. Katner, we współczesnej gospodarce rynkowej przepisy przewidujące obowiązek dania zabezpieczenia stanowią przesadną troskę o interesy stron⁴⁶. Dlatego można stwierdzić, że przywołana regulacja stanowi swoisty relikwyt systemu gospodarki uspołecznionej, a zatem jest nadużyciem pozycji podmiotu publicznego w sferze prywatnoprawnej.

4. Zakończenie

Przeprowadzone rozważania świadczą o potrzebie zmiany kodeksowej regulacji w zakresie prawa pierwokupu. O ile przepis art. 599 § 2 k.c. ze względu na ochronę interesu publicznego stanowi swoistą konieczność i zachowuje aktualność, o tyle pozostałe regulacje k.c. dotyczące *stricto* podmiotów publicznych, tj. art. 600 § 2 zd. 2 k.c. oraz art. 601 k.c. zd. 2 k.c., przełamując zasadę równego traktowania podmiotów w prawie prywatnym, stanowią swoiste nadużycie.

⁴¹ J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 182.

⁴² M. Safjan, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny Tom II, Komentarz do artykułów 450–1088*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 380.

⁴³ W.J. Katner, M. Stahl, W. Nykiel, *op. cit.*, s. 197.

⁴⁴ K. Haładyj, *op. cit.*, s. 1147.

⁴⁵ J. Górecki, *op. cit.*, s. 277.

⁴⁶ W.J. Katner, w: J. Rajski (red.), *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 22.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., *Kodeks cywilny*, tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 380.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami*, Dz.U. z 2015 r., poz. 1774.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa*, Dz.U. z 2016 r., poz. 486.
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*, Dz.U. z 2015 r., poz. 1651.
Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o *lasach*, Dz.U. z 2015 r., poz. 2100.

Opracowania:

- Bieniek Gerard, Rudnicki Stanisław**, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Boldok Wiktor**, 2004. *Kilka uwag dotyczących obrotu nieruchomościami położonymi w rejonie parku narodowego*, Nowy Przegląd Notarialny 3, s. 80 i n.
- Czarnecki Ryszard**, *Prawo pierwokupu z uwzględnieniem przepisów szczególnych. Charakterystyka ogólna różnych postaci prawa pierwokupu*, Nowe Prawo 1970/6, s. 819–837.
- Gonet Wojciech**, *Reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Górecki Jacek**, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Górecki Jacek**, *Umowne prawo pierwokupu*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Gutowski Maciej**, *Glosa do Wyroku Sądu Najwyższego z 15 listopada 2002 r., V CKN 1374/00*, Palestra 2005/3–4, s. 275–279.
- Habdas Magdalena**, *Publiczna własność nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Haładaj Krzysztof**, *Komentarz do art. 596 k.c.*, w: Konrad Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom II. Zobowiązania (art. 353–921¹⁶ KC)*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 1135.
- Jezioro Julian**, w: Edeard Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 1056.
- Katner Wojciech J., Stahl Małgorzata, Nykiel Włodzimierz**, *Umowa sprzedaży w obrocie gospodarczym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996.
- Katner Wojciech J.**, w: Jerzy Rajski (red.), *System prawa prywatnego – część szczegółowa*, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Klein Alfred**, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, w: Ewa Łętowska (red.), *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1983.
- Kudła Jarosław**, *Nieruchomości rolne – wybrane zagadnienia*, Nowy Przegląd Notarialny 2000/5–6, s. 47 i n.
- Kunicki Aleksander**, *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, Nowe Prawo 1966/12, s. 1527–1538.
- Machnikowski Piotr**, *Komentarz do art. 353 k.c.*, w: Edward Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Malarewicz-Jakubów Agnieszka**, *Pierwszeństwo nabycia udziałów i akcji a prawo pierwokupu w świetle kodeksu cywilnego*, w: Teresa Mróz (red.), *Instytucje prawa handlowego w przyślim kodeksie cywilnym*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2012, s. 592.

- Mularski Krzysztof, Olejniczak Adam**, *Ochrona uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu przed pozornymi oświadczeniami woli*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2013/1, s. 29–42.
- Mularski Krzysztof**, *W sprawie charakteru nieważności bezwarunkowej umowy sprzedaży naruszającej ustawowe prawo pierwokupu*, *Ius Novum* 2013/3, s. 108–125.
- Olejniczak Adam**, *Protection against the frustration of the rights of the first refusal (article 600 § 1 of the Civil Code)*, *Ius Novum* 2014/2, s. 142 i n.
- Opalski Adam**, *Pojęcie organu osoby prawnej*, *Państwo i Prawo* 2009/1, s. 18–31.
- Pazdan Maksymilian**, *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Zakamycze, Kraków 1997.
- Pyziak-Szafnicka Małgorzata**, *Prawo podmiotowe*, w: Marek Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 1., Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Radomska Ewa**, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1979.
- Safjan Marek**, w: Krzysztof Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny Tom II, Komentarz do artykułów 450–1088*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Safjan Marek**, *Pojęcie i systematyka prawa prywatnego*, w: Marek Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 1., Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Sobolewski Przemysław**, *Komentarz do art. 58 k.c.*, w: Konrad Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom I przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Strzelczyk Ryszard**, *Prawo obrotu nieruchomościami*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Szłęzak Andrzej S.**, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, z dnia 15 listopada 2002 r., V CKN 1374/00, OSP 2004/7–8, s. 427–429.*
- Sztyk Romuald**, *Obrót nieruchomościami w świetle prawa o ochronie środowiska*, *Rejent* 2003/10, s. 227.
- Turecka Bożena**, *Prawo pierwszeństwa i prawo pierwokupu praw udziałowych w spółce kapitałowej*, *Przeгляд Prawa Handlowego* 2015/3, s. 48.
- Wilczyńska Aleksandra**, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Przeгляд Prawa Handlowego* 2009/6, s. 48–55.
- Wolanin Marian**, *Prawo pierwokupu nieruchomości, cz. III – ustawowe prawo przysługujące gminie*, *Nieruchomości* 2003/1, s. 4–8.
- Zawadzka Julita**, *Warunkowość oświadczeń woli składanych w wykonaniu uprawnień prawokształtujących*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2014/4, s. 897 i n.
- Zoll Fryderyk**, *Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 15 listopada 2002 r., V CKN 1374/00, Glosa, OSP 2003/11, s. 598–601.*
- Żurawik Artur**, *„Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. Próba dookreślenia pojęć*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2013/2, s. 57–69.

Orzeczenia sądów:

- Postanowienie SN z dnia 11 października 1974 r., III CRN 235/74, OSN 1975/10-11/151.
- Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2009 r., IV CSK 344/08, Lex nr 487530.
- Uchwała SN z dnia 16 lutego 1996 r., III CZP 10/96, OSNC 1996/4/59.
- Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 1971 r., III CZP 17/71 OSNC 1971/11/194, Lex nr 1261.
- Uchwała z dnia 24 lutego 1995 r., III CZP 161/94, OSNC 1995/5/71.
- Uchwała z dnia 27 października 1975 r., III CZP 35/75, OSNC 1976/4/65.
- Wyrok SA w Szczecinie z dnia 5 marca 2014 r., I ACa 870/13, Lex nr 1459066.

Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2001 r., III CKN 453/99, Lex nr 488993.
Wyrok SN z dnia 14 października 1999 r., I CKN 155/98, Lex nr 488998.
Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2010 r., I CSK 239/09, Lex nr 602192.
Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1989 r., I CR 137/89, Lex nr 8957.

Ewa LEWANDOWSKA

PUBLIC PRE-EMPTIVE RIGHT – CONSIDERATIONS UNDER POLISH CIVIL CODE

(Summary)

This article determines whether there is justification for special treatment of a public entity on the basis of the pre-emptive regulation in Polish Civil Code. The author discusses the legal nature of this institution, and confirms its civil construction when the state treasury, local government unit, or a state organizational unit is authorized. The author focuses on the provisions of art. 599 § 2, art. 600 § 2, and art. 601 of the Polish Civil Code.

Keywords: statutory pre-emptive right; shaping right; state treasury; local government unit; state organizational unit