

Marek Stawecki

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: marekstawecki@op.pl

Ustawowe prawo pierwokupu gminy

STRESZCZENIE

Prawo pierwokupu polega na przyznaniu określonej podmiotowi uprawnienia do pierwszeństwa nabycia rzeczy, gdy jej właściciel rzecz tę sprzedaje. Istotą pierwokupu jest zatem ograniczenie właściciela rzeczy co do swobody rozporządzenia przedmiotem sprzedaży w zakresie decyzji o podmiocie, który stanie się nabywcą rzeczy.

Rzecz, której dotyczy prawo pierwokupu, może być sprzedana osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do prawa pierwokupu swojego prawa nie zrealizuje.

Prawo pierwokupu zostało uregulowane przede wszystkim w przepisach kodeksu cywilnego, które mają zastosowanie do wszelkich przypadków prawa pierwokupu, chyba że prawo to zostało inaczej ukształtowane w przepisach szczególnych. Ustawowe prawo pierwokupu przysługujące gminie z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zostało w tej ustawie unormowane w sposób wyczerpujący. W tej sytuacji konieczne jest sięgnięcie do regulacji kodeksowych, które stosuje się do ustawowego prawa pierwokupu w braku przepisów szczególnych regulujących to prawo.

Ustawowe prawo pierwokupu przysługujące gminie uregulowane jest w przepisach pozakodeksowych, w których na szczególną uwagę zasługują przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.).

Prawo pierwokupu wykonywane jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w stosunku do nieruchomości położonych na obszarze tej gminy. Nieruchomości, o których mowa wyżej, mogą być sprzedane osobie trzeciej tylko warunkowo. Sprzedający i kupujący mogą zatem zawrzeć tylko umowę zobowiązującą do przeniesienia własności. Skutek rzeczowy obejmujący przejście na kupującego prawa własności nieruchomości może nastąpić dopiero w wyniku dodatkowego porozumienia stron. Sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo, pierwokup, gmina, nieruchomość, umowa

1. Zagadnienie ogólne

Prawo pierwokupu służy zapewnieniu określonej osobie pierwszeństwa kupna oznaczonej rzeczy przed innymi potencjalnymi kupującymi. Prawem tym może zostać objęty każdy przedmiot sprzedaży. Regulacje dotyczące pierwokupu zawarte są w k.c. Przepisy te zgodnie znajdują zastosowanie w takim zakresie, w jakim prawo to nie jest normowane w przepisach szczególnych. Jednakże w nich unormowane zostało jedynie ustawowe prawo pierwokupu, a przepisy dotyczące ustawowego prawa pierwokupu są bezwzględnie obowiązujące i nie mogą być modyfikowane przez strony w umowie. Strony mogą zmieniać prawo pierwokupu wynikające z umowy tylko w pewnych granicach.

Określenie przez kodeks cywilny pierwokupu umownego oraz ustawowego różnicuje zakres stosowania samego kodeksu, bowiem ustawowe regulacje dotyczące prawa pierwokupu mogą wyłączać i ograniczać stosowanie przepisów kodeksu cywilnego. Na przykład w zakresie, w jakim pierwokup gminy został uregulowany w przepisach art. 109–111 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.), cywilnoprawne zasady doznają ograniczenia¹. Przykładem uzupełniającego zastosowania norm kodeksowych w sprawach nieuregulowanych w komentowanej ustawie może być art. 599 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Zgodnie z kodeksem cywilnym, skutkiem bezwarunkowego sprzedania z pominięciem przysługującego jednostce samorządu terytorialnego bądź też Skarbowi Państwa prawa pierwokupu jest bezwarunkowa nieważność umowy sprzedaży².

Wyłączenie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu nastąpić może jedynie na podstawie odrębnej regulacji – przepisu wyłączającego wprost stosowanie przepisów kodeksu cywilnego w tym zakresie lub wyłączającego stosowanie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących pierwokupu w sposób dorozumiany, tj. przez istniejącą inną regulację prawa pierwokupu. Z tym drugim przypadkiem mamy do czynienia przy przepisach art. 109–111 u.g.n.

Pojęcie prawa pierwokupu określone zostało w art. 596 k.c. Zgodnie z nim zastrzeżenie prawa pierwokupu powoduje po stronie podmiotu, któremu pierwokup przysługuje, prawo do pierwszeństwa kupna rzeczy w przypadku, gdy zobowiązany zawrze umowę z osobą trzecią. Prawo pierwokupu jest jedynie prawem, a nie roszczeniem o nabycie rzeczy, a więc może zostać ono zrealizowane wyłącznie wtedy, gdy zobowiązany postanowił rzecz sprzedać, a nie może być zrealizowane z inicjatywy osoby, której przysługuje prawo pierwokupu, w sytuacji gdy zobowiązany wcale nie zamierza sprzedawać rzeczy objętej tym prawem³.

Wyróżniamy dwa rodzaje prawa pierwokupu – pierwokup umowny oraz ustawowy. Pierwokup umowny może zostać ustanowiony w odrębnej umowie, z której wynika jedynie zastrzeżenie tego prawa. Jednak najczęściej umowne prawo pierwokupu ustanawiane jest przy okazji innej czynności, jako klauzula w umowie sprzedaży, zamiany, dzierżawy, najmu, użyczenia, w umowie spółki lub w innej umowie.

1 T.j.: Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.

2 T.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1025; zm.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1104.

3 Wyrok SN z dnia 11 października 1974 r., III CRN 235/74, OSNCP 1975, nr 10–11, poz. 151.

Czynność prawna zastrzegająca umowne prawo pierwokupu może zostać dokonana w dowolnej formie, także gdy prawo to dotyczy nieruchomości⁴. Jednak jeżeli uprawniony ma zamiar ujawnić to prawo w księdze wieczystej, to czynność prawna, w której wyniku ustanowione zostało to prawo, musi być dokonana przynajmniej w formie pisemnej z notarialnie poświadczonymi podpisami.

Prawa pierwokupu nie można zastrzec w odniesieniu do innej czynności niż sprzedaż. Nie jest np. dopuszczalne zastrzeżenie pierwokupu nieruchomości na wypadek, gdyby nabywca darował ją osobie trzeciej⁵. Można zastrzec uprawnienie strony do pierwszeństwa zakupienia lub innego sposobu nabycia rzeczy na wypadek innej czynności niż sprzedaż, ale uprawnienie takie nie będzie prawem pierwokupu, tylko stosunkiem prawnym samostannym, do którego tylko przez analogię można stosować niektóre przepisy o pierwokupie.

Nie jest dopuszczalne również zastrzeżenie pierwokupu przy realizacji wykupu na podstawie art. 231 k.c. przy umowie przeniesienia własności w umowie przedwstępnej, która nie jest umową sprzedaży⁶. Umowa zobowiązująca do przeniesienia własności pod warunkiem niewykonania przez Skarb Państwa prawa pierwokupu nie ma charakteru umowy przedwstępnej⁷.

Zastrzeżenie w umowie zawartej pod warunkiem ze względu na pierwokup prawa odstąpienia od umowy jest możliwe, jednakże wtedy, gdy odstąpienie to nie jest związane z wykonaniem prawa pierwokupu, zgodnie bowiem z art. 600 § 1 zdanie drugie k.c. postanowienia umowy z osobą trzecią, mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu, są względem uprawnionego bezskuteczne⁸.

Nie jest jednak dopuszczalne wydanie wyroku ustalającego częściową nieważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu⁹.

Zgodnie z art. 597 § 1 k.c. rzecz, której dotyczy prawo pierwokupu, może zostać sprzedana osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu nie wykona swego prawa. Wymagania zawarte w tym przepisie nie są zatem spełnione, gdy zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu zawiera bezwarunkową umowę sprzedaży z osobą trzecią i zastrzega sobie na podstawie art. 395 k.c. możliwość odstąpienia od umowy na wypadek, gdyby uprawniony zechciał skorzystać z prawa pierwokupu.

Nie jest dopuszczalne zawarcie bezwarunkowej umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości objętej prawem pierwokupu¹⁰.

Umowa warunkowa może oprócz warunku dotyczącego pierwokupu zawierać także inne warunki, w tym zastrzeżenie terminu. Jednak wtedy samo oświadczenie uprawnionego o wykonaniu prawa pierwokupu nie wywołuje skutku rzeczowego zgodnie z art. 600 § 1 zdanie drugie k.c., co powoduje, że po spełnieniu warunku lub nadejściu terminu konieczne jest zawarcie umowy przeniesienia własności nieruchomości.

4 Wyrok SN z dnia 19 lutego 2002 r., IV CKN 784/00, OSNC 2003, nr 1, poz. 14.

5 Uchwała SN z dnia 16 lutego 1996 r., III CZP 10/96, OSNC 1996, nr 4, poz. 59.

6 Wyrok SN z dnia 14 lutego 2003 r., IV CK 427/02.

7 Uchwała z dnia 21 marca 1968 r., III CZP 23/68, OSNCP 1969, nr 1, poz. 5, SN.

8 Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2004 r., I CK 191/04.

9 Wyrok SN z dnia 19 września 2002 r., II CKN 329/01, OSNC 2003, nr 12, poz. 165.

10 Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2010 r., I CSK 239/09.

Nie jest wykluczone powództwo w trybie art. 189 k.p.c. o ustalenie, że warunkowa umowa sprzedaży przeniosła to prawo w sytuacji, gdy wykonane przez gminę prawo pierwokupu w rzeczywiście nie istniało¹¹.

2. Prawo pierwokupu gminy

Ustawowe prawo pierwokupu wynika z przepisu ustawy. Źródłem takiego prawa jest np. art. 109 u.g.n. Najczęściej ustawowe prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, ale może też przysługiwać innym osobom. Najczęściej też naruszenie tego prawa związane jest z sankcją nieważności sprzedaży.

Prawo pierwokupu jest niezbywalne oraz niepodzielne, przy czym zakaz zbywania dotyczy przenoszenia tego prawa w drodze czynności prawnej, zatem podlega ono dziedziczeniu. Można zakładać, iż jeżeli w umowie ustanawiającej prawo pierwokupu strony zgodnie przewidziały możliwość jego zbycia, to zbycie takie jest dopuszczalne.

Zastrzeżenie prawa pierwokupu nieruchomości nie wymaga formy aktu notarialnego¹².

Niepodzielność prawa pierwokupu powoduje, że nie jest dopuszczalne wykonywanie tego prawa w stosunku do części rzeczy objętej prawem, jeżeli uprawniony może wykonać je w całości. Dotyczy to także przypadku, gdy rzecz jest podzielna. Zatem gdy uprawnionemu przysługuje prawo pierwokupu całej rzeczy i sprzedawana jest cała rzecz, to nie może on skorzystać z prawa pierwokupu tylko części tej rzeczy. Natomiast gdy uprawnionemu przysługuje prawo pierwokupu do całej rzeczy, a sprzedawana jest jej część, to może on skorzystać z prawa pierwokupu tej części rzeczy, lecz zachowuje potem prawo pierwokupu pozostałych części rzeczy.

Realizacja prawa pierwokupu jest możliwa, wówczas gdy łącznie spełnione są dwa warunki: zobowiązany zdecyduje się sprzedać rzecz osobie trzeciej oraz zostanie zawarta dotycząca tej sprzedaży umowa warunkowa. Zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu powinien niezwłocznie zawiadomić uprawnionego o treści umowy sprzedaży zawartej z osobą trzecią, co następuje najczęściej przez doręczenie uprawnionemu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zawartej umowy warunkowej. Termin do złożenia oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu liczony jest od daty otrzymania zawiadomienia o sprzedaży przez uprawnionego.

Zgodnie z kodeksem cywilnym prawo pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości można wykonać w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o umowie sprzedaży, chyba że został zastrzeżony inny termin. Zatem art. 598 § 2 k.c. ma w odniesieniu do pierwokupu ustawowego charakter bezwzględny, chociaż w odniesieniu do pierwokupu umownego ma charakter dyspozytywny. Omawiany termin jest terminem zawitym i nie podlega przywróceniu. Jeśli jednak chodzi o pierwokup ustawowy, przysługujący gminie na podstawie przepisów art. 109 u.g.n., to zastosowanie ma art. 110 ust. 2 u.g.n., który stanowi, iż to pra-

11 Wyrok SN z dnia 7 listopada 2002 r., II CKN 1393/00.

12 Wyrok SN z dnia 19 lutego 2002 r., IV CKN 784/00, OSNC 2003, nr 1, poz. 14.

wo może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zawiadomienia o treści umowy sprzedaży.

Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 8 sierpnia 2003 r., prawo pierwokupu nie stanowi przeszkody do rozwiązania przez strony warunkowej umowy sprzedaży, zanim oświadczenie o wykonaniu tego prawa zostanie złożone¹³.

W przypadku odstąpienia od warunkowej umowy sprzedaży lub w przypadku jej rozwiązania sytuacja wraca do stanu sprzed jej zawarcia. Podjęcie w takim przypadku prób wykonania prawa pierwokupu będzie bezskuteczne.

Strony warunkowej umowy sprzedaży mogą też dokonywać w niej zmian, nim uprawniony wypowie się o wykonaniu o prawa pierwokupu. Jeśli dotyczy to ustawowego prawa pierwokupu przysługującego gminie, należy jednak w takim przypadku każdorazowo informować gminę o dokonanej zmianie umowy. Obowiązek ten ciąży na notariuszu. Wpływa to jednak na termin wykonania prawa pierwokupu, który każdorazowo rozpoczyna się od dnia otrzymania przez gminę zawiadomienia o aktualnej treści warunkowej umowy sprzedaży¹⁴.

W myśl art. 597 § 2 k.c. prawo pierwokupu wykonuje się przez oświadczenie złożone zobowiązanemu. W odniesieniu do nieruchomości oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu wymaga formy aktu notarialnego. Sama wiadomość dla zbywcy nie wymaga formy szczególnej, choć w praktyce przyjmuje się sposób zawiadamiania przez doręczenie zobowiązanemu wypisu aktu notarialnego zawierającego oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu¹⁵. Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu stanowi jednostronną czynność prawną o charakterze prawokształtującym. Składa się je osobie zobowiązanej z tytułu prawa pierwokupu, dlatego staje się ono skuteczne z chwilą, gdy doszło do zobowiązanego w taki sposób, że mógł się on zapoznać z jego treścią. Skutki wykonania prawa pierwokupu następują więc już z chwilą złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, a nie z chwilą dojścia tego oświadczenia do wiadomości zobowiązanego. Poza tym skuteczność wykonania prawa pierwokupu nie zależy od uiszczenia ceny sprzedaży bądź też złożenia jej do depozytu sądowego¹⁶.

Skutkiem wykonania prawa pierwokupu jest to, że dochodzi między uprawnionym a zobowiązanym do zawarcia umowy tej samej treści co umowa, która została zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią. Umowa ta wywiera skutki rzeczowe. Jest to umowa tej samej treści, ale nie taka sama, bo nie zawiera już warunku dotyczącego prawa pierwokupu. Jeśli jednak w umowie zawarto inny warunek, to oświadczenie uprawnionego o skorzystaniu z prawa pierwokupu nie powoduje przeniesienia własności, gdyż dopiero po spełnieniu się tego innego warunku można sporządzić umowę przeniesienia własności.

13 Wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2003 r., V CK 177/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 160.

14 Wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2003 r., V CK 177/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 160.

15 Uchwała SN z dnia 20 grudnia 1967 r., III CZP 88/66, OSNCP 1967, nr 12, poz. 201.

16 Postanowienie SN z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09.

Wykonanie prawa pierwokupu nie musi łączyć się z jednoczesną zapłatą pełnej ceny lub ze złożeniem jej do depozytu sądowego, chyba że w umowie tej zastrzeżono jednoczesne z wykonaniem pierwokupu zapłacenie ceny lub złożenie jej do depozytu sądowego¹⁷.

Zgodnie z art. 600 § 2 k.c. umowa warunkowa może przewidywać obowiązek spełnienia świadczeń dodatkowych.

Nie jest dopuszczalne wydanie wyroku ustalającego częściową nieważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu¹⁸. W przypadku gdy uprawniony skorzystał z prawa pierwokupu, nabywca z umowy warunkowej nie ma interesu prawnego w domaganiu się stwierdzenia nieważności umowy, bo przestał być jej stroną¹⁹.

Naruszenie prawa pierwokupu powoduje sankcję w postaci odszkodowania. Zatem umowa bezwarunkowa zawarta z naruszeniem prawa pierwokupu jest ważna, a z chwilą jej zawarcia prawo pierwokupu wygasa – chyba że zostało ujawnione w księdze wieczystej. W takim przypadku istnieje ono nadal, a zobowiązanym z tytułu prawa pierwokupu jest nabywca nieruchomości²⁰.

Jeżeli prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego, współwłaścicielowi albo dzierżawcy, to zgodnie z art. 599 § 2 k.c. sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna. Sankcją nieważności zagrożone jest także naruszenie ustawowego prawa pierwokupu uregulowanego w przepisach odrębnych. Konsekwencją bezwarunkowej nieważności umowy sprzedaży jest to, że nie wywołuje ona żadnych skutków prawnych, a więc także uprawniony nie może skorzystać z przysługującego mu prawa pierwokupu. Gdyby uprawniony mimo to złożył oświadczenie, że korzysta z prawa pierwokupu, to oświadczenie takie nie spowoduje w tym przypadku dojścia do skutku umowy sprzedaży między zobowiązanym a uprawnionym z tytułu prawa pierwokupu²¹.

Przewidziane w art. 109 ust. 1 u.g.n. prawo pierwokupu przysługuje wyłącznie gminie, dotyczy tylko przypadków wymienionych w art. 109 ust. 1 pkt 1–4b u.g.n. i tylko tej gminy, na której terenie nieruchomość jest położona.

Prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 109 ust. 1 u.g.n., dotyczy tylko sprzedaży i dotyczy sprzedaży nieruchomości oraz sprzedaży istniejącego prawa wieczystego użytkowania nieruchomości.

Jeżeli chodzi o ograniczenie prawa pierwokupu gminy, określonego w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., miarodajny jest zakres ograniczenia obowiązujący w chwili składania oświadczenia o wykonywaniu prawa pierwokupu²².

Według art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. prawo pierwokupu przysługuje gminie w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego. Idzie w tym przypadku o sprzedaż przez tę osobę, która nabyła wcześniej nieruchomość od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Nabycie uprzednie należy zaś odnosić także do nabycia własności

17 Wyrok SN z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09.

18 Wyrok SN z dnia 19 września 2001 r., II CKN 929/01, niepubl.

19 Wyrok SN z dnia 5 października 2001 r., II CR 17/88.

20 Wyrok SN z dnia 5 października 2001 r., III CKN 461/00, OSNC 2002, nr 6, poz. 80.

21 Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2001 r., III CKN 453/99.

22 Wyrok SN z dnia 20 czerwca 2008 r., IV CSK 67/08.

nieruchomości przez użytkownika wieczystego oraz do nabycia własności nieruchomości przez wieczystego użytkownika na podstawie ustawy o przekształceniu prawa użytkownictwa wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n., dotyczy tylko nieruchomości niezabudowanej. Zabudowanie nieruchomości wyklucza prawo pierwokupu gminy. Jeśli wzniesiony został budynek, to jest przy tym bez znaczenia, czy został on ukończony, czy też jest w stanie surowym zamkniętym²³. Jeśli nieruchomość została zabudowana budynkiem mieszkalnym, to nie ma znaczenia, czy budynek ten został wzniesiony na podstawie pozwolenia na budowę, czy bez takiego pozwolenia.

Gminie przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości przeznaczonej w chwili jej sprzedaży pod budownictwo mieszkalno-usługowe także wówczas, gdy w dacie nabycia tej nieruchomości od Skarbu Państwa stanowiła ona nieruchomość rolną bądź leśną. Zatem oceny przeznaczenia nieruchomości należy dokonywać na dzień jej sprzedaży²⁴.

Prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., dotyczy także ewentualnej sprzedaży udziału we własności lub w prawie wieczystego użytkownika nieruchomości. Wykonując pierwokup w stosunku do udziału, gmina zachowuje prawo pierwokupu dalszych udziałów. Gminie przysługuje pierwokup również wtedy, gdy z nieruchomości zabudowanej wydziela się działkę niezabudowaną, która staje się przedmiotem sprzedaży. Jednak gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość składająca się z kilku działek, z których jedna jest zabudowana, to zgodnie z zasadą niepodzielności prawa pierwokupu gminie prawo to nie przysługuje.

Następnym przypadkiem, do którego ma zastosowanie ustawowe prawo pierwokupu gminy, jest wymieniona w art. 109 ust. 1 pkt 2 u.g.n. sprzedaż prawa użytkownika wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę. O tym, czy nieruchomość jest zabudowana, czy niezabudowana, decyduje stan w chwili zawarcia umowy sprzedaży²⁵.

Gminie przysługuje prawo pierwokupu w stosunku do niezabudowanej nieruchomości gruntowej, a nie w stosunku do działki gruntu²⁶. Nieruchomością gruntową jest zaś, zgodnie z art. 4 pkt 1 u.g.n., grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią one odrębny od gruntu przedmiot własności. Działką gruntu jest natomiast niepodzielna, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Nawet odległe od siebie działki mogą stanowić części tej samej nieruchomości. Również działki gruntu objęte jedną księgą wieczystą mogą stanowić odrębne nieruchomości w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 2 u.g.n., jeżeli nie pozostają ze sobą w związku funkcjonalnym²⁷.

Podobnie jak w przypadku niezabudowanych nieruchomości, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., tak i w przypadku niezabudowanych nieruchomości gruntowych, o któ-

23 Wyrok SN z dnia 10 października 2000 r., V CKN 96/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 34.

24 Uchwała SN z dnia 18 marca 2004 r., III CZP 5/04, OSNC 2005, nr 6, poz. 96.

25 Wyrok SA w Poznaniu z dnia 22 marca 2006 r., I ACa 1672/04.

26 Postanowienie SN z dnia 20 grudnia 2006 r., IV CSK 283/06.

27 Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2006 r., IV CSK 229/06.

rych mowa w art. 109 ust. 1 pkt 2 u.g.n., przez zabudowanie nieruchomości rozumie się nie tylko wzniesienie budynku, ale także wzniesienie budowli zgodnie z planem miejscowym lub z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu²⁸.

Art. 109 ust. 1 pkt 2 u.g.n. przyznaje gminie prawo pierwokupu przy każdej sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, bez względu na to, w jaki sposób sprzedawca uzyskał to prawo. Sprzedawca mógł więc je uzyskać w drodze rozmaitych czynności prawnych, jak oddanie w użytkowanie wieczyste, zakup na podstawie umowy, zasiedzenie, dziedziczenie – jest to ujęcie szersze niż w przypadku sprzedaży nieruchomości, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. Nie ma znaczenia, czy minął termin zabudowy wyznaczony w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Jeżeli jednak termin ten minął, a nieruchomość nie została zabudowana zgodnie z umową, to gminie, oprócz prawa pierwokupu, przysługuje także prawo rozwiązania umowy wieczystego użytkowania z powodu niezabudowania nieruchomości w terminie podanym w umowie (por. art. 33 ust. 3 u.g.n.).

Prawo pierwokupu wynikające z art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. nie przysługuje gminie tylko wówczas, gdy cała nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży jest przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne lub – w braku takiego planu – jest w całości wykorzystywana na te cele²⁹.

Według art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n. ustawowe prawo pierwokupu gminy dotyczy także sprzedaży nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przysługiwanie tego prawa jest w tym przypadku uzależnione – zgodnie z art. 109 ust. 3 pkt 5 u.g.n. – od ujawnienia go w księdze wieczystej.

Kolejnym przypadkiem, do którego stosuje się ustawowe prawo pierwokupu gminy, jest wymieniona w art. 109 ust. 1 pkt 4 u.g.n. sprzedaż nieruchomości wpisanej do rejestru zabudków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości.

W tym przypadku reguły zastosowania prawa pierwokupu są analogiczne do zasad pierwokupu nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny. Prawo pierwokupu ma zostać ujawnione w księdze wieczystej oraz jest niezależne od osoby sprzedawcy, sposobu nabycia nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, przeznaczenia nieruchomości i jej zabudowania.

Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji dodane zostały w art. 109 ust. 1 u.g.n. punkty 4a oraz 4b³⁰. Poszerzają one przewidziane w art. 109 ust. 1 u.g.n. prawo pierwokupu gminy, obejmując nim także nieruchomości położone na obszarze rewitalizacji oraz nieruchomości położone na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Prawo pierwokupu gminy jest w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji ograniczone, gdyż dotyczy nieruchomości położonych w granicach obszaru rewitalizacji określonego w uchwale rady gminy. Także Specjalna Strefa Rewitalizacji usta-

28 Postanowienie SN z dnia 4 listopada 2005 r., V CK 121/05.

29 Postanowienie SN z dnia 7 października 2008 r., III CSK 122/08.

30 Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.

nawiana jest na obszarze rewitalizacji na podstawie uchwały rady gminy, przy czym rada gminy może nie ustanowić takiej strefy na takim obszarze.

W odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 4a oraz 4b u.g.n., prawo pierwokupu gminy nie zostało ograniczone do nieruchomości niezabudowanych.

Nadto ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich przewiduje w art. 4 ust. 1–3 pierwokup zarządzającego portem przy sprzedaży nieruchomości położonych w granicach portów lub przystani morskich, a w razie nieskorzystania z tego prawa przez zarządzającego przyznaje prawo pierwokupu Skarbowi Państwa. Jeśli nie powołano zarządzającego, prawo pierwokupu nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego przysługuje tylko gminie w terminie 6 miesięcy od daty doręczenia wypisu aktu notarialnego z umowy warunkowej³¹.

Zgodnie z art. 109 ust. 2 u.g.n. przepisów art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

Przepis art. 109 ust. 3 u.g.n. wymienia sytuacje, w których wyłączone jest stosowanie prawa pierwokupu gminy określonego w przepisach art. 109 ust. 1 u.g.n. W pkt 1–9 wymieniono sytuacje, gdy:

- sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy,
- sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego Kościoła lub związku wyznaniowego,
- prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości,
- prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w wyniku zamiany własności nieruchomości,
- w przypadkach, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 3 i 4, prawo pierwokupu nie zostało ujawnione w księdze wieczystej,
- sprzedaż nieruchomości następuje na cele budowy dróg krajowych,
- prawo pierwokupu przysługuje partnerowi prywatnemu lub ostatniemu partnerowi prywatnemu w przypadkach, o których mowa w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego,
- sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych w rozumieniu przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych.

Prawo pierwokupu nie będzie też przysługiwać gminie w odniesieniu do nieruchomości uzyskanych przez sprzedawców w wyniku zwrotu nieruchomości wywłaszczonych ani w odniesieniu do nieruchomości uzyskanych na zasadach określonych w ustawie o realiza-

31 Tj.: Dz.U. z 2010 r., nr 33, poz. 179 z późn. zm.

cji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Przysługujące gminie ustawowe prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 109 ust. 1 u.g.n., wykonywane jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w stosunku do nieruchomości położonych na obszarze tej gminy.

Należy przy tym pamiętać, że niezależnie od tej roli organu wykonawczego gminy przewidzianej w art. 109 ust. 4 u.g.n. do wyłącznej właściwości rady gminy należy zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit., a ustawy o samorządzie gminnym ustalenie w drodze uchwały m.in. zasad nabywania nieruchomości. Zasady te mogą obejmować także zasady nabywania przez gminę nieruchomości w drodze pierwokupu, co będzie wiązało organ wykonawczy gminy i ograniczało dowolność podejmowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta rozstrzygnięć w sprawie korzystania z prawa pierwokupu³².

3. Skutki i wykonanie prawa pierwokupu

Cywilistyczna konstrukcja prawa pierwokupu powoduje, że nie można odrywać art. 110 u.g.n. od rozwiązań przyjętych w kodeksie cywilnym. Przepis art. 110 u.g.n. ma charakter techniczny – mówi o czynnościach umożliwiających wykonanie prawa pierwokupu względem nieruchomości, czego nie czyni kodeks cywilny, który odnosi się do prawa pierwokupu we wszystkich sytuacjach, w których prawo takie może zostać zastrzeżone. Biorąc pod uwagę, że przeniesienie własności nieruchomości nie może nastąpić pod warunkiem, że umowa sprzedaży nieruchomości w przypadkach określonych w art. 109 ust. 1 u.g.n. ma jedynie charakter zobowiązujący, a w celu faktycznego przeniesienia własności nieruchomości należy zawrzeć kolejną umowę. Jej warunkiem jest bezskuteczny upływ miesięcznego terminu, w którym gmina może złożyć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu.

W art. 110 ust. 1 u.g.n. określono warunek zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego między sprzedawcą a nabywcą – warunkiem tym jest niekorzystanie przez gminę z prawa pierwokupu w terminie podanym w art. 110 ust. 2 u.g.n.

Zgodnie z art. 599 § 2 k.c. umowa bezwarunkowa sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, do której gminie przysługuje ustawowe prawo pierwokupu, jest nieważna. Na bezwzględną nieważność takiej umowy powoływać się można w sądzie, a sąd wieczystoksięgowy taką okoliczność powinien uwzględnić z urzędu i odmówić wpisu.

Prawo pierwokupu przysługujące gminie na podstawie art. 109 ust. 1 u.g.n. może zostać wykonane w ciągu miesiąca od dnia otrzymania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zawiadomienia o treści umowy sprzedaży. Wynika to z treści art. 110 ust. 2 u.g.n.

Decydująca dla początku biegu terminu na złożenie oświadczenia woli w sprawie wykonania prawa pierwokupu jest data otrzymania przez podmiot uprawniony zawiadomienia notariusza o zawartej umowie sprzedaży, tak aby podmiot ten mógł się z nią zapoznać zgodnie z art. 61 § 1 zdanie pierwsze k.c. Chociaż w żadnym przepisie nie skonkretyzowa-

32 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r., poz. 994, t.j. z dnia 24.05.2018.

no, co oznacza użyty w art. 598 § 1 k.c. termin „niezwłocznie”, to zarówno w art. 598 k.c., jak i w art. 110 ust. 2 u.g.n. chodzi o zawiadomienie adresata, więc to od chwili tego zawiadomienia liczy się bieg omawianego miesięcznego terminu³³.

Termin do wykonania prawa pierwokupu jest terminem zawitym, więc po jego upływie niewykonane prawo pierwokupu wygasa. Wykonanie przez gminę prawa pierwokupu po upływie terminu nie jest możliwe i jako sprzeczne z prawem powinno powodować, że notariusz odmówi przyjęcia oświadczenia gminy dotyczącego skorzystania z prawa pierwokupu.

Ponadto w niektórych wyjątkowych okolicznościach bieg terminu do wykonania prawa pierwokupu może ulec przerwaniu. Nastąpi to wtedy, gdy notariusz odmówi przyjęcia oświadczenia od gminy, a ta złoży zażalenie na czynności notarialne. Wtedy przerwanie biegu następuje z dniem złożenia zażalenia przez gminę³⁴. W tym przypadku zastosowanie ma art. 123 § 1 pkt 1 k.c., przy czym należy uznać, że złożenie zażalenia do notariusza jest równoznaczne z dokonaniem takiej czynności przed sądem.

Notariusz zobowiązany jest odmówić sporządzenia warunkowej umowy sprzedaży lub przyjęcia oświadczenia o wykonaniu pierwokupu w przypadku, gdy czynność ta jest sprzeczna z prawem. Jednakże wykonywanie w ten sposób funkcji prewencyjnej przez notariusza należy zaliczyć do sytuacji wyjątkowych. Regułą jest bowiem swoboda kontraktowa, w ramach której strony swobodnie kształtują stosunki prawne, zatem możliwość odmowy wykonania czynności sprzecznej z prawem powinna być zawsze traktowana zawężająco.

Gdy uprawnienia danego podmiotu wynikają z ustawy, a wymagają potwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej, notariusz nie może odmówić wykonania czynności w związku z poczynionymi przez siebie ustaleniami. Wyłączona jest w tym zakresie droga sądowna na rzecz postępowania administracyjnego, a skoro nawet sąd powszechny nie może dokonać takich ustaleń, to tym bardziej nie ma takich uprawnień notariusz³⁵. Notariusz nie może zatem przesądzać w sposób automatyczny o zmianie stanu prawnego, ignorując fakt niewydania przez właściwy organ stosownej decyzji. Może jedynie uprzedzić, że nie wyklucza ewentualności, iż złożenie przez gminę oświadczenia nie wywoła określonych skutków³⁶. Gdyby mimo to gmina chciała zrealizować uprawnienie, notariusz powinien przyjąć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, przy czym jednym ze skutków przyjęcia takiego oświadczenia mogłaby być ewentualna bezskuteczność takiej czynności.

Na dokonaną przez notariusza odmowę przysługuje zażalenie na czynności notarialne – zgodnie z art. 83 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie³⁷. Zażalenie, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie, czy czynność prawna była zgodna z prawem, należy traktować na równi z pozwem, ze wszystkimi tego konsekwencjami. W przypadku uznania zażalenia za zasadne, sąd uchyla odmowę dokonania czynności notarialnej, a gmina w związku z przerwaniem biegu terminu, jeśli chce wejść w prawa nabywcy, powinna

33 Wyrok SN z dnia 7 maja 2009 r., IV CSK 552/08.

34 Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 1971 r., III CRN 320/71, OSNC 1972, nr 6, poz. 111.

35 Uchwała SN z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93, OSNC 1993, nr 12, poz. 209.

36 Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 lutego 2009 r., VI ACa 1416/08, niepubl.

37 T.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1796 z późn. zm.

ponownie stawić się u notariusza w celu złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

W okresie biegu terminu, strony umowy warunkowej mogą ją rozwiązać lub zmienić – ale tylko przed złożeniem przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

Przepis art. 110 ust. 3 u.g.n. nakłada na notariusza obowiązek zawiadomienia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o treści umowy warunkowej. Winno to nastąpić niezwłocznie, jednak niezależnie od tego, kiedy nastąpi, miesięczny termin na wykonanie prawa pierwokupu liczył się będzie od dnia dostarczenia zawiadomienia organowi wykonawczemu gminy.

Notariusz realizuje ten obowiązek najczęściej w ten sposób, że wysyła organowi wykonawczemu gminy odpis aktu notarialnego zawartej umowy warunkowej.

Zawiadomienie o możliwości wykonania prawa pierwokupu nie stanowi oferty sprzedaży nieruchomości na warunkach uzgodnionych przez zobowiązanego z wybranym przez niego nabywcą, a złożenie oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu nie jest przyjęciem takiej oferty³⁸.

Zgodnie z art. 110 ust. 4 u.g.n. prawo pierwokupu wykonuje w imieniu gminy wójt, burmistrz albo prezydent miasta przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, który sporządził umowę warunkową i zawiadomił organ wykonawczy gminy o treści tej umowy.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wykluczają możliwości złożenia w imieniu gminy oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem gminy przez pełnomocnika gminy ustanowionego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta aktem notarialnym³⁹. Podjęcie tej uchwały związane było m.in. z treścią art. 46 ust. 1 u.s.g., w którym przewidziano, że oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem gminy mogą w imieniu gminy składać:

- jednoosobowo – wójt lub na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta,
- kolegialnie – zastępca wójta z inną osobą również działającą na podstawie upoważnienia wójta.

Przedmiotowy przepis wymaga, aby organ wykonawczy gminy złożył oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu u tego samego notariusza, który sporządził umowę warunkową. Przewiduje jednak dodatkowo, że w przypadku, gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza. Umożliwia to realizację przysługującego gminie prawa pierwokupu także w przypadku śmierci, choroby, długotrwałej nieobecności lub niezdolności do wykonywania czynności tego notariusza, który umowę sporządził.

W oświadczeniu o wykonaniu prawa pierwokupu notariusz powinien zamieścić wniosek do właściwego sądu wieczystoksięgowego o ujawnienie gminy jako właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego albo o wykreślenie prawa wieczystego użytkowania, które wygasło z mocy prawa.

38 Postanowienie SN z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09, OSNC-ZD 2010, nr 1, poz. 27.

39 Uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., III CZP 63/03, Biuletyn SN 2003, nr 10, poz. 6.

Przepis art. 110 ust. 4 u.g.n. przedstawia również skutki złożenia oświadczenia o wykonaniu przez gminę prawa pierwokupu. Z chwilą złożenia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta stosownego oświadczenia nieruchomości staje się własnością gminy, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży nieruchomości, prawo użytkowania wieczystego wygasa, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność gminy, albo gmina uzyskuje prawo użytkowania wieczystego, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa.

Powyższe skutki powoduje samo złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, a więc zbędne jest zawieranie w tym celu kolejnej umowy notarialnej, jak w przypadku gdy gmina nie skorzystała z prawa pierwokupu. Ujawnienie praw gminy w księdze wieczystej następuje w tym przypadku na podstawie łącznie warunkowej umowy sprzedaży i oświadczenia gminy o wykonaniu prawa pierwokupu.

Na skutek wykonania prawa pierwokupu dochodzi między gminą a sprzedającym do zawarcia umowy o treści takiej jak między stronami umowy warunkowej. Dotyczy to w szczególności ceny i terminu wydania nieruchomości.

Gmina, która wykonała prawo pierwokupu, ma obowiązek spełnić warunki umowy, która doszła do skutku między sprzedającym a gminą, w szczególności zapłacić cenę i przejąć nieruchomość. Jeżeli przy zawarciu umowy warunkowej sprzedający otrzymał zadatek lub zaliczkę, požądane jest, by zapłata ceny sprzedającemu odbyła się za wiedzą strony umowy warunkowej.

Oświadczenie organu wykonawczego gminy o wykonaniu prawa pierwokupu podlega obowiązkowemu doręczeniu sprzedawcy, przy czym zgodnie z art. 110 ust. 4 u.g.n. obowiązek ten spoczywa na notariuszu, który oświadczenie to przyjął. Oświadczenie to należy doręczyć także sądowi prowadzącemu księgi wieczyste oraz organowi prowadzącemu ewidencję gruntów. Powinno się je również doręczyć kupującemu lub przynajmniej powiadomić go o wykonaniu przez gminę prawa pierwokupu.

Cena jest istotnym elementem umowy sprzedaży. W przypadku przysługującego gminie prawa pierwokupu organ wykonawczy gminy nie jest uprawniony do negocjowania ceny ani innych postanowień umowy sprzedaży. Prawo pierwokupu wykonuje się więc po cenie ustalonej w umowie warunkowej bez względu na to, czy cena ta jest wyższa, czy niższa od wartości nieruchomości.

Zapłata ceny wiąże się z koniecznością wypłaty środków finansowych. Zgodnie zaś z art. 46 ust. 3 u.s.g. jeżeli czynność prawna miałaby spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do wykonania tej czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej. Skarbnik gminy może natomiast odmówić kontrasygnaty, jeżeli budżet gminy nie przewiduje wydatków na wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości albo gdy mimo iż wydatki na ten cel zostały w budżecie gminy przewidziane, gmina aktualnie nie posiada środków na rachunku bieżącym. Jednakże, według art. 46 ust. 4 u.s.g., skarbnik gminy, który odmówił kontrasygnaty, musi jej dokonać na pisemne polecenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, powiadamiając o tym jednocześnie radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową.

Tymczasem art. 110 ust. 4 u.g.n. wymaga do wykonania prawa pierwokupu złożenia oświadczenia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i nie można traktować kontrasygnaty skarbnika jako oświadczenia woli w rozumieniu kodeksu cywilnego⁴⁰. Brak takiej kontrasygnaty nie powoduje więc nieważności umowy, która została zawarta między sprzedającym a gminą w wyniku złożenia przez organ wykonawczy gminy oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Wobec tego dokonanie kontrasygnaty przez skarbnika w przypadku braku środków albo też wykonanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta prawa pierwokupu mimo braku kontrasygnaty skarbnika gminy nie wpływa na ważność oświadczenia, jednak pociąga za sobą skutki wynikające z naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁴¹.

Podsumowanie

Prawo pierwokupu wiąże się z przyznaniem przywileju pierwszeństwa zakupu rzeczy, ale w sytuacji, w której dotychczasowy właściciel zawarł już umowę sprzedaży. Takie uprzywilejowanie danego podmiotu może być uzasadnione różnymi względami i odgrywa istotną rolę w praktyce obrotu gospodarczego⁴².

Prawo pierwokupu stanowi z pewnością ograniczenie prawa własności przez uszczuplenie pełnej swobody w rozporządzaniu rzeczą⁴³. Z punktu widzenia podmiotu zobowiązanego ograniczenie to wiąże się w zasadzie tylko z ograniczeniem decyzji co do wyboru podmiotu, który stanie się jego następcą pod tytułem szczególnym, natomiast z ekonomicznego punktu widzenia, zobowiązany uzyskuje uzgodnioną cenę sprzedaży, lecz od innego podmiotu niż pierwotnie przez niego wybrany⁴⁴. W związku ze wskazanym ograniczającym charakterem prawa pierwokupu, przepisy mu poświęcone powinny być wykładane ściśle⁴⁵.

Ustawowe prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 109–111 u.g.n., nie zostało w przepisach tych unormowane w sposób wyczerpujący⁴⁶. Dlatego też należy sięgać w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami do przepisów art. 596–602 k.c. stanowiących swoistą nadbudowę dla regulacji komentowanej ustawy. Wniosek ten wynika już z brzmienia art. 596 k.c., który przewiduje, że jeżeli ustawa zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy Księgi trzeciej Kodeksu cywilnego. W zakresie ustawowego prawa pierwokupu, przepisy

40 Wyrok SN z dnia 31 stycznia 1995 r., I CRN 187/94.

41 Wyrok SN z dnia 27 marca 2000 r., III CKN 608/98, OSNC 2000, nr 9, poz. 172.

42 G. Bieniek, *Prawo pierwokupu w Kodeksie cywilnym*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 540.

43 M. Safjan, *Prawo pierwokupu*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 450–1088*, t. 2, red. K. Pietrzykowski, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 360; R. Sztyk, *Prawo pierwokupu w myśl u.g.n.*, „Rejent” 1997, nr 12, s. 50.

44 Por. J. Jaworski, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 751.

45 Uchwała SN z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 71/11, OSNC 2012, nr 6, poz. 70.

46 Postanowienie SN z dnia 10 listopada 2010 r., II CSK 198/10.

Kodeksu cywilnego niewyłączone uregulowaniem ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią przepisy bezwzględnie obowiązujące, a zatem nie mogą podlegać modyfikacjom w umowie stron. To samo dotyczy przepisów art. 109–111 u.g.n.

Przepisy będące źródłem ustawowego prawa pierwokupu (do których należy zaliczyć art. 109–111 u.g.n.) ograniczają uprawnienia wynikające z prawa własności oraz z prawa użytkowania wieczystego, a tym samym obrót cywilnoprawny, ale w założeniu ustawodawcy powinny spełniać ważne cele społeczne, zasługujące na szczególną ochronę prawną, nawet kosztem innych chronionych konstytucyjnie dóbr, takich jak ochrona prawa własności czy zasada swobody w zakresie rozporządzania składnikami majątku.

Funkcją rozwiązania przyjętego w art. 109–111 u.g.n. jest m.in. zagwarantowanie gminie możliwości przejęcia do jej zasobów prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na terenie gminy, potrzebnych do realizacji jej zadań własnych⁴⁷. Prawo pierwokupu uregulowane w komentowanej ustawie ma znacznie ograniczony przedmiotowo zakres. Może dotyczyć tylko wskazanych w art. 109 ust. 1 u.g.n. umów sprzedaży, przy uwzględnieniu przewidzianych w art. 109 ust. 2 i 3 u.g.n. wyłączeń.

Mimo że komentowane przepisy, jako stanowiące wyjątki od reguły, nie podlegają wykładni rozszerzającej, ich treści nie można pominąć przy ocenie, czy dokonane czynności prawne – które w świetle regulacji prawnej nie są czynnościami zabronionymi ani w znacznym stopniu ograniczonymi – nie zmierzają do obejścia norm prawnych dotyczących ustawowego prawa pierwokupu. Zastrzeżenie ustawowego prawa pierwokupu dla gminy powoduje, że pominięcie tego prawa w wypadku zawarcia umowy sprzedaży skutkuje rygiem bezwzględnej (bezwarunkowej) nieważności.

W przypadkach, w których gminie przysługuje zgodnie z art. 109 u.g.n. prawo pierwokupu, umowa sprzedaży powinna być zawarta pod warunkiem, że gmina nie wykona prawa pierwokupu, a w razie niedopełnienia tego wymagania, sprzedaż jest nieważna. Według art. 599 § 2 k.c., jeżeli zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu przysługującego z mocy ustawy m.in. sprzedał rzecz osobie trzeciej bez zastrzeżenia warunku, o którym mowa w art. 597 § 1 k.c., sprzedaż ta jest nieważna. Chodzi tu więc o sankcję, przejawiającą się w tym, że cała bezwarunkowa umowa sprzedaży nie wywołuje od chwili zawarcia zamierzonych skutków prawnych. Sankcja ta podlega uwzględnieniu przez sąd z urzędu i ma charakter definitywny, czyli wykluczający konwalidację⁴⁸.

Ustawodawca nie przewidział ani w przepisach ogólnych, ani w komentowanej ustawie rygору nieważności umowy na wypadek skorzystania z prawa pierwokupu przez podmiot do tego nieuprawniony. Wobec tego „odwrócenie” skutków takiej umowy zawartej w związku z wykonaniem prawa pierwokupu przez podmiot nieuprawniony możliwe jest tylko w wypadku ponownego złożenia oświadczenia woli w formie aktu notarialnego przez strony umowy⁴⁹.

„Ustalenie nieważności wykonania prawa pierwokupu ze względu na nieprzysługiwanie tego prawa jest w swych konsekwencjach jednoznaczne z ustaleniem niedojścia do skutku

47 Wyrok SN z dnia 17 września 2010 r., II CSK 163/10.

48 Uchwała SN z dnia 30 lipca 1968 r., III CZP 48/68, OSNC 1969, nr 3, poz. 49.

49 Wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2013 r., V ACa 260/13.

umowy sprzedaży między sprzedawcą a rzekomo uprawnionym z tytułu prawa pierwokupu i dojścia do skutku bezwarunkowej umowy sprzedaży między sprzedawcą a jego pierwotnym kontrahentem. Tę ostatnią umowę należy uważać za bezwarunkową, ponieważ zastrzeżenie warunku wymaganego przez ustawę, mimo nieziszczenia się ustawowych przesłanek jego zamieszczenia, jest nieważne. Jeżeli więc strony wprowadzają do umowy taki warunek, nie może mieć zastosowania art. 94 k.c., przewidujący nieważność całej czynności prawnej w razie zastrzeżenia warunku przeciwnego ustawie, który ma charakter zawieszający⁵⁰.

Bibliografia

- Bieniek G., *Prawo pierwokupu w Kodeksie cywilnym*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 540.
- Jaworski J., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 751.
- Safjan M., *Prawo pierwokupu*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 450–1088*, t. 2, red. K. Pietrzykowski, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 360.
- Sztyk R., *Prawo pierwokupu w myśl u.g.n.*, „Rejent” 1997, nr 12, s. 50.

Akty prawne

- Prawo o notariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1796 z późn. zm.
- Ustawa Kodeks cywilny, Dz.U. z 2018 r., poz. 1025.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.
- Ustawa o portach i przystaniach morskich, Dz.U. z 2010 r., nr 33, poz. 179 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r., poz. 994 t.j. z dnia 24.05.2018.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 1104.

Orzecznictwo

- Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 1971 r., III CRN 320/71, OSNC 1972, nr 6, poz. 111.
- Postanowienie SN z dnia 4 listopada 2005 r., V CK 121/05.
- Postanowienie SN z dnia 20 grudnia 2006 r., IV CSK 283/06.
- Postanowienie SN z dnia 7 października 2008 r., III CSK 122/08.
- Postanowienie SN z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09, OSNC-ZD 2010, nr 1, poz. 27.
- Postanowienie SN z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09.
- Postanowienie SN z dnia 10 listopada 2010 r., II CSK 198/10.
- Uchwała SN z dnia 20 grudnia 1967 r., III CZP 88/66, OSNCP 1967, nr 12, poz. 201.
- Uchwała SN z dnia 21 marca 1968 r., III CZP 23/68, OSNCP 1969, nr 1, poz. 5, SN.
- Uchwała SN z dnia 30 lipca 1968 r., III CZP 48/68, OSNC 1969, nr 3, poz. 49.

50 Wyrok SN z dnia 19 września 2002 r., II CKN 329/01, OSNC 2003, nr 12, poz. 165.

Uchwała SN z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93, OSNC 1993, nr 12, poz. 209.
Uchwała SN z dnia 16 lutego 1996 r., III CZP 10/96, OSNC 1996, nr 4, poz. 59.
Uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., III CZP 63/03, Biuletyn SN 2003, nr 10, poz. 6.
Uchwała SN z dnia 18 marca 2004 r., III CZP 5/04, OSNC 2005, nr 6, poz. 96.
Uchwała SN z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 71/11, OSNC 2012, nr 6, poz. 70.
Wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2013 r., V ACa 260/13.
Wyrok SA w Poznaniu z dnia 22 marca 2006 r., I ACa 1672/04.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 lutego 2009 r., VI ACa 1416/08, niepubl.
Wyrok SN z dnia 11 października 1974 r., III CRN 235/74, OSNCP 1975, nr 10–11, poz. 151.
Wyrok SN z dnia 31 stycznia 1995 r., I CRN 187/94.
Wyrok SN z dnia 27 marca 2000 r., III CKN 608/98, OSNC 2000, nr 9, poz. 172.
Wyrok SN z dnia 10 października 2000 r., V CKN 96/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 34.
Wyrok SN z dnia 19 września 2001 r., II CKN 929/01, niepubl.
Wyrok SN z dnia 5 października 2001 r., II CR 17/88.
Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2001 r., III CKN 453/99.
Wyrok SN z dnia 19 lutego 2002 r., IV CKN 784/00, OSNC 2003, nr 1, poz. 14.
Wyrok SN z dnia 19 września 2002 r., II CKN 329/01, OSNC 2003, nr 12, poz. 165.
Wyrok SN z dnia 7 listopada 2002 r., II CKN 1393/00.
Wyrok SN z dnia 14 lutego 2003 r., IV CK 427/02.
Wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2003 r., V CK 177/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 160.
Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2004 r., I CK 191/04.
Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2006 r., IV CSK 229/06.
Wyrok SN z dnia 20 czerwca 2008 r., IV CSK 67/08.
Wyrok SN z dnia 7 maja 2009 r., IV CSK 552/08.
Wyrok SN z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09.
Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2010 r., I CSK 239/09.
Wyrok SN z dnia 17 września 2010 r., II CSK 163/10.

Statutory pre-emption right of the commune

SUMMARY

Pre-emptive right means that a specific entity is entitled to pre-emptive right to acquire an item/property when its owner sells this item/property. The nature of the pre-emption right is, in fact, to restrict the item's owner as to his freedom to decide on the object of the sale in respect to the potential entity who will acquire a given item/property.

The property which the pre-emptive right concerns can be sold to the third party only on the condition that the party entitled to the pre-emption right will not execute this right.

The pre-emption right was described mainly in the regulations of the Civil Code. These regulations apply to all the cases of pre-emption right unless this right was interpreted otherwise in detailed provisions. The statutory right of pre-emption that the commune is entitled to under the Act on Real Estate Management was not regulated in this act in a sufficient way. In such situation it is necessary to refer to the code

regulations which are applied to the right of pre-emption in case no detailed provisions on this law can be found.

The pre-emptive right of the commune is regulated in the non-code provisions. The provisions that deserve special attention are the regulations from the Act on Real Estate Management from 21.08.1997 (coherent text of the Journal of Laws from 2010 No.102, item 651 with amendments).

The pre-emptive right is executed by a district administrator, a town mayor or the president of the city with reference to real property in the commune area. The real property mentioned above can be sold to the third party on special conditions. Both a seller and a purchaser can sign the agreement only on transferring the property.

The actual result involving transferring the right to property ownership on the buyer can only be effective when an additional agreement of the parties is signed. The sale made unconditionally is invalid.

KEYWORDS

law, pre-emptive right, commune, real estate, agreement