

Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości

1. Uwagi ogólne

Z pojęciem „pierwszeństwa” w polskim systemie prawnym spotykamy się wielokrotnie, pojęcie to pojawia się w różnych aktach prawnych przy okazji regulacji różnorodnych zagadnień prawnych. O pierwszeństwie jest między innymi mowa w Kodeksie cywilnym w przepisach dotyczących zasady pierwszeństwa ograniczonych praw rzeczowych, w przepisach regulujących przelew wierzytelności, skargę pauliańską czy też prawo pierwokupu, które jest jedną z form pierwszeństwa.

Pojęciem pierwszeństwa posługuje się ustawa o księgach wieczystych i hipotece, ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. W obu przypadkach dla ustalenia zasady pierwszeństwa hipotek, zastawów mówimy również o zasadzie pierwszeństwa w zaspokojeniu wierzytelności w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, uregulowanym w Kodeksie postępowania cywilnego czy też w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym uregulowanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w prawie upadłościowym. Za pomocą pierwszeństwa rozwiązuje się kolizje, do jakich mogłoby dojść w przypadku, gdy kilka praw rzeczowych ograniczonych obciąża jedną nieruchomość czy też rozstrzyga się kolizje powstałe przy zaspakajaniu wierzycieli w postępowaniach egzekucyjnych.¹

Z instytucją pierwszeństwa spotykamy się również w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w ustawie o portach i przystaniach morskich, w ustawie prawo spółdzielcze czy też w ustawie o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

Wskazane wyżej przykładowo regulacje ustawowe, w których pojawia się pojęcie pierwszeństwa obrazują wielość, a zarazem odmiennosć i różnorodność problematyki, dla uregulowania której ustawodawca posłużył się tym samym określeniem, tj. pierwszeństwem. Ta różnorodność problematyki wskazuje, że pojęcie pierwszeństwa nie ma jednolitego charakteru, nie stanowi jednej spójnej konstrukcji, a treść tego pojęcia należy ustalać w każdym konkretnym przypadku.

¹ Szerzej na ten temat zob. Beata Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Kraków 2004, s.185 i nast.

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie pojęcie pierwszeństwa, ale tylko w tym zakresie, w którym pierwszeństwo służy nabyciu nieruchomości, a konkretnie nabyciu prawa własności nieruchomości.

Pierwszeństwo dotyczące nabycia nieruchomości, mimo że wyraźnie wyodrębnione przez ustawodawcę zarówno z punktu widzenia legislacyjnego, jak i celowościowego, nie ma również jednolitego charakteru. Zakres i sposób regulacji pierwszeństwa nabycia nieruchomości powoduje, że należałoby raczej mówić o pierwszeństwach nabycia nieruchomości niż o jednolitej instytucji pierwszeństwa.

Jako podstawowe akty prawne dotyczące regulacji instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości, należy wskazać: nieobowiązującą już ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości² oraz ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³ i ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. Wskazane wyżej źródła regulacji instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości wskazują na istniejący dualizm tej regulacji. Mamy zatem instytucję pierwszeństwa nabycia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego i instytucję pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej stanowiącej własność Skarbu Państwa będącej w Zasobie Własności Rolnej. To rozróżnienie w ramach instytucji pierwszeństwa nie wynika tylko z faktu, że źródłem regulacji tej instytucji są dwa odrębne akty prawne, ale wynika przede wszystkim ze zróżnicowania i odrębności tych regulacji.

Analizując kształtowanie i rozwój instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości w jej chronologicznym ujęciu, można dostrzec kierunek i charakter dokonywanych zmian, a także zjawisko nieformalnego, pośredniego oddziaływania instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na instytucję pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej Skarbu Państwa będącej w Zasobie Własności Rolnej.

Pierwszeństwo nabycia nieruchomości wprowadzone zostało do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w wyniku nowelizacji tej ustawy dokonanej ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵.

Zgodnie z przyjętym wówczas rozwiązaniem, zawartym w art. 23 ust. 3 ustawy, w przypadku przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub nieruchomości stanowiącej własność gminy najemców lub dzierżawców lokali, należało zawiadomić na piśmie o przeznaczeniu lokalu do

2 Tekst jednolity Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

3 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., Nr 208 poz. 2128 z późn. zm.

4 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

5 Tekst jednolity Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127.

sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie nabycia zajmowanego lokalu. Z kolei art. 23 ust. 4 stanowił, że byli właściciele nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub ich spadkobiercy mają pierwszeństwo w ich nabyciu, jeżeli zaoferowali cenę równą wartości nieruchomości ustaloną w sposób określony w art. 38. Przepis ust. 3 stosowany był odpowiednio, chyba że adres byłego właściciela nieruchomości nie był znany.

Ta skromna ustawowa regulacja instytucji pierwszeństwa, przy braku wcześniejszych rozwiązań w tej materii, spowodowała, że szereg spornych zagadnień rozstrzyganych było w drodze orzecznictwa, jak również w drodze ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny. Można wręcz powiedzieć, że to dorobek judykatury ukształtował w istotny sposób instytucję pierwszeństwa.

Szczególnie istotną rolę dla określenia ukształtowania i wskazania *ratio legis* tej instytucji miała uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r. (W 19/95⁶) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Znaczenia uchwały Trybunału Konstytucyjnego nie można ograniczać do brzmienia samej treści dokonanej wykładni, której Trybunał mógł dokonać tylko w granicach wniosku pochodzącego od uprawnionego podmiotu, ale niezwykle istotnym elementem były motywy zawarte w uzasadnieniu.

Dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia art. 23 ust. 4 ustawy precyzowała zakres przedmiotowy instytucji pierwszeństwa. Wskazywała, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, przysługujące jej byłym właścicielom lub ich spadkobiercom, stosuje się do przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, jak i tych nieruchomości, które stały się własnością gmin na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁷, w tym również nieruchomości, o których mowa w art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.⁸ Nadto Trybunał ustalił, że pierwszeństwo, o którym mowa w art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dotyczy również nieruchomości, które zostały zabudowane lub których części składowe zostały w inny sposób zmienione po przejęciu od byłych właścicieli.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały, rozważając kwestię pierwszeństwa byłych właścicieli i ich spadkobierców, sformułował m.in. pogląd, że instytucja ta jest wyrazem intensywnych przemian systemu społeczno-gospodarczego, a jednym z postulatów tych przemian ustrojowych jest postulat repriwatyzacji.

6 Dz.U. Nr 91, poz. 414.

7 Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

8 Dz.U. Nr 50, poz. 279.

Trybunał wskazuje, że określone w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami pierwszeństwo byłych właścicieli i ich spadkobierców w nabyciu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, jest przede wszystkim wynikiem politycznie motywowanej decyzji ustawodawcy, znajduje jednak również uzasadnienie w konstytucyjnych wartościach sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności. Z racji tych konstytucyjnych wartości omawiane pierwszeństwo, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy traktować jako jedną z istotnych zasad określonego w ustawie o gospodarce gruntami systemu dysponowania nieruchomościami będącymi w gestii publicznej. Zasada pierwszeństwa byłych właścicieli ma nie mniejsze znaczenie niż zasada przetargu. Zasada pierwszeństwa służy ochronie słusznym interesom osób, których dawnej pozbawiono ich praw do nieruchomości; poszanowanie własności wymaga, aby te osoby były brane pod uwagę w pierwszej kolejności jako potencjalni nabywcy w sytuacji w której nieruchomość jest przeznaczona do zbycia. Z kolei zasada przetargu służy ochronie interesu publicznego, jest jedną z gwarancji ekonomicznej racjonalności wyboru nabywcy. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, między obydwoma zasadami istnieje swego rodzaju równowaga; w konsekwencji przy rozstrzyganiu wątpliwości interpretacyjnych dotyczących przypadków niestosowania przetargu ze względu na pierwszeństwo byłych właścicieli nie ma zastosowania reguła *exceptiones non sunt extendendae*. Przez odesłanie w instytucji pierwszeństwa do ustalania wartości nieruchomości według sposobu określonego w art. 38 ustawy, stworzona została podstawa prawna ochrony interesów majątkowych właściciela publicznego w przypadku bezprzetargowego zbywania nieruchomości z powodu skorzystania z prawa pierwszeństwa.⁹

Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego, dotycząca instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości uregulowanej w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, została przyjęta i zaakceptowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97 zajął stanowisko, iż wynikająca z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym oznacza zakaz sprzedaży nieruchomości, z konsekwencjami wynikającymi z art. 58 § 1 kc., jeżeli poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy skorzystali z przysługującego im pierwszeństwa do nabycia tej nieruchomości.¹⁰ Również w wyroku z dnia 26 lipca 2000 r., II CKN 1181/00, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że pierwszeństwo najemcy do nabycia zajmowanego przezeń lokalu, unormowane w art. 21 ust. 7 w zw. z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jest normą

9 Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.06.1996 w sprawie W 19/95 OTK 1996, nr 3, poz. 25.

10 OSNC 1998 nr 9, poz. 143.

o charakterze bezwzględnie obowiązującym, co oznacza zakaz sprzedaży lokalu, jeżeli pozbawia ona najemcę możliwości skorzystania z przysługującego mu pierwszeństwa, z konsekwencjami wynikającymi z art. 58 § 1 kc.¹¹

Uregulowana w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości, a ukształtowana w znacznej mierze przez judykaturę, stanowiła dla podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa w przypadku naruszenia pierwszeństwa bardzo mocną, bo najdalej sięgającą w skutkach ochronę prawną, jaką była sankcja nieważności umowy.

Z kolei z tak ukształtowaną instytucją pierwszeństwa nabycia nieruchomości łączyły się dla drugiej strony, tj. Skarbu Państwa, gminy w przypadku przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży szczególne obowiązki związane z zawiadomieniem osób uprawnionych. Można również sformułować i taką uwagę, że tak ukształtowana instytucja pierwszeństwa mogła prowadzić do niepewności obrotu nieruchomościami, co zawsze jest zjawiskiem niepożądanym.

Stąd też regulacja instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości wynikająca z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przybrała odmienny charakter. Nadto, uregulowane w tej ustawie pierwszeństwo nabycia nieruchomości jest rozwiązaniem, którego treść poddawana była dalszym zmianom w trakcie kolejnych nowelizacji przedmiotowej ustawy. Tak więc kształtowanie treści instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości jest procesem, który nie został zakończony, ale ciągle trwa.

Drugim aktem prawnym, poza ustawą o gospodarce nieruchomościami, w którym pojawia się instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości, jest ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹², w brzmieniu ustalonej ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.¹³

Te właśnie instytucje pierwszeństwa nabycia nieruchomości uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa będą przedmiotem moich dalszych zainteresowań, a konkretnie pierwszeństwa nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym.

Za wybraniem tych właśnie instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości przemawia z jednej strony fakt, iż mogą dotyczyć względnie dużej liczby przypadków z uwagi na szeroki zakres stosowania aktów prawnych, w których są uregulowane, z drugiej zaś strony można wskazać pewne podobieństwo, pewne cechy wspólne tych pierwszeństw.

11 LEX nr 51968.

12 Dz.U. 2004 r., Nr 208, poz. 2128.

13 Dz.U. Nr 49, poz. 484.

Przede wszystkim taką cechą wspólną jest fakt, że pierwszeństwa te dotyczą nabycia nieruchomości o charakterze publicznym, zarówno nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również nieruchomości rolnych, jak i nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Nie wdając się w szczegóły, generalnie można powiedzieć, że każde z tych pierwszeństw uprzywilejowuje określone w przepisach podmioty w ten sposób, że na wypadek rozporządzania przez właściciela nieruchomości przyznaje im prawo do nabycia w trybie bezprzetargowym własności nieruchomości z pominięciem innych ewentualnych zainteresowanych, a nie upoważnionych z pierwszeństwa.¹⁴

W obu regulacjach ustawowych, dotyczących instytucji pierwszeństwa ustalono hierarchię przyznanych pierwszeństw, która rozstrzyga, kto nabędzie nieruchomość w przypadku, gdy kilka podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa zgłosi zainteresowanie nabyciem nieruchomości.

Co prawda krąg podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa w obu regulacjach ustawowych nie jest tożsamy, tożsama jest jedna kategoria uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, tj. osoba będąca byłym właścicielem zbywanej nieruchomości albo jej spadkobiercy. Czy zatem w przypadku tej kategorii uprawnionych będzie można mówić o jednej tożsamej instytucji pierwszeństwa czy też będą to różne instytucje pierwszeństwa w zależności od ustawowych źródeł jej regulacji.

Wreszcie w obu regulacjach ustawowych dotyczących pierwszeństwa nie przewidziano możliwości domagania się przez uprawnionego z tytułu pierwszeństwa zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, mimo że norma prawna wyznacza właścicielowi tej nieruchomości obowiązek uwzględnienia pierwszeństwa, czyli obowiązek zawarcia umowy przenoszącej własność.¹⁵ Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy istnieje norma prawna wyznaczająca komuś obowiązek określonego zachowania, ale jednocześnie nie przyznano innemu podmiotowi odpowiadającego temu obowiązkowi uprawnienia.¹⁶

2. Zakres podmiotowy instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości

A. W ustawie o gospodarce nieruchomościami

W ustawie o gospodarce nieruchomościami można wyróżnić przede wszystkim dwie kategorie pierwszeństwa tj. pierwszeństwo ustawowe oraz pierwszeństwo o charakterze uznaniowym (natomiast w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa tylko pierwszeństwo ustawowe).

14 B.Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Kraków 2004, s. 191.

15 *Ibidem*

16 *Ibidem*

Aktualnie pierwszeństwo ustawowe w nabyciu nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przysługuje następującym podmiotom – osobom fizycznym i osobom prawnym:

- 1) którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie,
- 2) który jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie,
- 3) który jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

Osoby, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości z tytułu posiadanego roszczenia oraz byli właściciele nieruchomości lub ich spadkobiercy, poczynawszy od nowelizacji ustawy dokonanej ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁷, nie są zawiadamiani pisemnie o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie nabycia nieruchomości. Tę funkcję pełni wywieszenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, zgodnie z art. 35 ustawy i podanie terminu, w ciągu którego osoba uprawniona może złożyć wniosek o skorzystaniu z pierwszeństwa. Termin ten nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu.

Natomiast uprawnionych z tytułu najmu nadal zawiadamia się na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży oraz o przysługującym im pierwszeństwie, pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy k.p.a.

B. W ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Krąg osób, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z Zasobu został ukształtowany następująco. Są to:

- 1) były właściciel zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.;
- 2) spółdzielnie produkcji rolnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r.;
- 3) dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.

17 Dz.U. Nr 6, poz. 70.

O przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, do której nabycia przysługuje pierwszeństwo jednej z wymienionych wyżej osób, Agencja zawiadamia na piśmie tę osobę, podając cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie, z tym że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy k.p.a.

W przypadku sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej, należy jeszcze wskazać na szczególną pozycję najemców domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych (art. 42 ustawy). Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie stanowi wprost, że podmiotom tym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, ale stanowi, że sprzedaż następuje przy zastosowaniu przepisów ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania nieruchomości będących własnością przedsiębiorstw państwowych..., która w art. 4 stanowi, że osobie uprawnionej przysługuje pierwszeństwo w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stąd też do kręgu osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa należy jeszcze zaliczyć:

4) najemców domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych.

O przeznaczeniu na sprzedaż nieruchomości określonych w art. 42 Agencja zawiadamia na piśmie najemcę (osobę uprawnioną), którzy w terminie 2 miesięcy może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości.

Dostrzegamy tym samym, że krąg podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości w przypadku sprzedaży nieruchomości publicznych nie został jednolicie określony.

Elementem wspólnym w obu regulacjach zakresu podmiotowego instytucji pierwszeństwa są osoby będące byłymi właścicielami zbywanej nieruchomości lub ich spadkobiercy. Dla bliższego określenia kręgu byłych właścicieli zbywanej nieruchomości istotne są okoliczności, w których doszło do utraty przez nich prawa własności. Są to byli właściciele, którzy pozbawieni zostali prawa własności nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. w przypadku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed 1 stycznia 1992 r. w przypadku sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kręgu osób będących byłymi właścicielami nieruchomości, uprawnienia z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości pozbawione zostały osoby, które utraciły prawo własności nieruchomości na podstawie enumeratywnie wskazanych aktów prawnych.¹⁸

Należy zaznaczyć, że wskazane przez ustawodawcę przypadki, w których byli właściciele nieruchomości pozbawieni zostali uprawnienia z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości uregulowane zostały w obu ustawach w podobny sposób.

¹⁸ W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami kwestię tę reguluje art. 216, a w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa art. 29 ust. 1a.

To wyłączenie instytucji pierwszeństwa byłych właścicieli nieruchomości w stosunku do wskazanych nieruchomości spowodowane zostało szczególnym charakterem aktów normatywnych będących podstawą przejęcia nieruchomości.

Mówiąc o pierwszeństwie nabycia nieruchomości, jakie przysługuje byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, należy zwrócić uwagę na okoliczności, w jakich doszło do utraty przez niego prawa własności. Mianowicie pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości skarbowej lub samorządowej przysługujące poprzedniemu właścicielowi zbywanej nieruchomości albo jego spadkobiercom powstaje wówczas, gdy właściciel został pozbawiony prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. Termin „pozbawiony prawa własności nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r.” użyty w miejsce pierwotnego określenia „nieruchomość przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.” wskazuje, iż chodzi o te przypadki, w których utrata prawa własności nieruchomości nastąpiła niejako w sposób władczy, wbrew woli dotychczasowego właściciela. Natomiast w przypadku pierwszeństwa przysługującego byłym właścicielom nieruchomości będących aktualnie w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, z uprawnienia tego mogą skorzystać, gdy nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r. Mimo istniejącej różnicy terminologicznej, jaką posłużył się ustawodawca w obu regulacjach ustawowych, tj. „pozbawienie prawa własności”, „przejęcie nieruchomości” należy opowiedzieć się za poglądem, iż w obu przypadkach chodzi o takie sytuacje, w których były właściciel nieruchomości wbrew swojej woli został pozbawiony prawa własności. Można zatem powiedzieć, że przysługujące byłym właścicielom (lub ich spadkobiercom) nieruchomości pierwszeństwo w nabyciu tej nieruchomości w przypadku jej sprzedaży, z punktu widzenia jego zakresu przedmiotowego zostało analogicznie uregulowane bez względu, czy sprzedaż nieruchomości następuje na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, czy też ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Również motywy przyznania byłym właścicielom nieruchomości lub ich spadkobiercom pierwszeństwa w nabyciu przeznaczonej do sprzedaży nieruchomości są w obu przypadkach tożsame.

Poza byłymi właścicielami lub ich spadkobiercami, drugą kategorią podmiotów, którym zarówno na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przysługuje ustawowe pierwszeństwo nabycia, są najemcy lokalu mieszkalnego należącego do zasobu publicznego. Jednak w przypadku pierwszeństwa przysługującego najemcom, krąg podmiotów uprawnionych nie jest tożsamy. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przyznaje ustawowe pierwszeństwo nabycia nie tylko najemcom lokalu mieszkalnego, ale również najemcom domów, najemcom budynków gospodarczych wraz z niezbędnymi gruntami, o ile, oczywiście, wchodzą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Natomiast ustawowe

pierwszeństwo najemcy określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami ograniczone jest do najemcy lokalu mieszkalnego, gdy najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych może ewentualnie nastąpić na podstawie zarządzenia wojewody albo uchwały stosownej rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. Może wówczas być dodatkowo przyznane pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, ale jest to forma pierwszeństwa uznaniowego, a nie ustawowego.

Tym samym krąg najemców uprawnionych do nabycia nieruchomości z tytułu pierwszeństwa ustawowego został różnie ukształtowany. W przypadku regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, przedmiot umowy najmu został szerzej ujęty i dotyczy nie tylko lokali mieszkalnych, ale również domów, budynków gospodarczych. Takie ujęcie zakresu przedmiotowego umowy najmu niewątpliwie związane jest z zakresem przedmiotowym ustawy, w tym regulacją dotyczącą gospodarki mieszkaniowej i socjalnej, m.in. po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych.

Natomiast pozostałe podmioty uprawnione z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości zostały w każdej z ustaw odrębnie określone. Wśród tych podmiotów szczególnej uwagi wymagają dzierżawcy nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.²⁰ Uprawnienie dzierżawców z tytułu pierwszeństwa w przypadku zbywanej nieruchomości łączyło się z pozbawieniem ich prawa pierwokupu wynikającego z art. 695 § 2 kc. Jednak redakcja art. 29 ust. 1g ustawy stanowiąca, że w zakresie uregulowanym w ust.1 nie stosuje się art. 596–602 i art. 695 § 2 kc., mogła budzić wątpliwości, czy wyłączenie prawa pierwokupu w stosunku do dzierżawców ma charakter bezwzględny i dotyczy każdego stanu faktycznego, czy też wyłączenie to ma miejsce w przypadku, gdy są inni uprawnieni z tytułu pierwszeństwa w pierwszej kolejności. Wejście w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²¹, która uregulowała prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcom w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych oraz uchyliła art. 695 § 2 kc., spowodowało, że aktualnie nie można mieć już wątpliwości, iż jedynym uprawnieniem, jakie przysługuje dzierżawcy nieruchomości będącej w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w przypadku jej sprzedaży, jest uprawnienie z tytułu pierwszeństwa do nabycia tej nieruchomości. Takie rozwiązanie niewątpliwie podyktowane

19 Art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

20 Szerzej na ten temat E. Kremer, Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, *Rejent* 2000, nr 7–8 s. 92–95.

21 Dz.U. Nr 64, poz. 592, ustawa weszła w życie w dniu 16 lipca 2003 r.

zostało przyznaniem szczególnej pozycji w zakresie uprawnienia z tytułu pierwszeństwa byłym właścicielom nieruchomości i ich spadkobiercom.

Wśród kręgu osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa nabycia zbywanej nieruchomości, jedynie w przypadku najemców lokalu mieszkalnego istnieje obowiązek pisemnego zawiadomienia ich o zamierzonej sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie, pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie 21 dni od otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy k.p.a.

Natomiast pozostałych uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, tj. osoby, którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości i byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, nie zawiadamia się w formie pisemnej o zamierzonej sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie. W przypadku tych podmiotów funkcję zawiadomienia pełni wywieszenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, z tym że termin do złożenia wniosku o nabycie nieruchomości nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od daty wywieszenia wykazu. To odejście od trybu pisemnego zawiadomienia uprawnionych z tytułu pierwszeństwa wprowadzone zostało ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami²². Rezygnacja przez ustawodawcę z pisemnego trybu zawiadamiania byłych właścicieli nieruchomości o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży i przysługującym im pierwszeństwie nabycia, stanowi dla zbywcy nieruchomości, tj. Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego znaczne ułatwienie i uproszczenie procedury, natomiast dla potencjalnych podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa stanowi pewne zagrożenie i obawę, iż z braku informacji nie skorzystają z uprawnienia, które posiadają.

Natomiast w przypadku osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości będącej w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdy podstawą prawną tego uprawnienia jest regulacja zawarta w art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, na Agencji Nieruchomości Rolnych spoczywa obowiązek pisemnego zawiadomienia osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa. W zawiadomieniu podaje się cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu, z tym że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia,²³ a w przypadku uprawnionych najemców termin do złożenia pisemnego oświadczenia wynosi dwa miesiące.²⁴ Do doręczania zawiadomień stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.²⁵

22 Dz.U. Nr 6, poz. 70.

23 Art. 29 ust. 1c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128).

24 Art. 43 ust. 1 ustawy powołanej wyżej.

25 Art. 29 ust. 1e ustawy powołanej wyżej.

A zatem tryb zawiadamiania uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości o przysługującym im uprawnieniu został odmiennie określony w obu ustawach. Jedynie w przypadku pierwszeństwa przysługującego najemcy, obie ustawy przewidują obowiązek pisemnego zawiadomienia uprawnionego o przeznaczeniu do sprzedaży przedmiotu najmu. Tym samym o trybie zawiadomienia uprawnionego z tytułu pierwszeństwa byłego właściciela nieruchomości lub jego spadkobierców decyduje do jakiego zasobu własności publicznej należy nieruchomość przeznaczona do sprzedaży. Jeżeli nieruchomość należy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, były właściciel zostanie powiadomiony o przysługującym mu pierwszeństwie w formie pisemnej, w pozostałych przypadkach funkcję zawiadomienia pełni sporządzony przez właściwy organ i podany do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Ten zróżnicowany tryb i sposób zawiadamiania osób uprawnionych o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości powstał w wyniku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonanej ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r.²⁶ i zaniechaniu wprowadzenia analogicznych zmian w zakresie regulacji pierwszeństwa w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Jednak odrębności w zakresie kształtowania sytuacji prawnej osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości nie ograniczają się do sposobu zawiadomienia ich o przysługującym uprawnieniu. Można wręcz sformułować pogląd, że różnice dotyczące sposobu zawiadomienia są konsekwencją dalej idących zmian w sytuacji prawnej osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa. Te dalsze zmiany sytuacji prawnej osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa związane są z problematyką naruszenia przez właściwe organy przepisów o przysługującym im pierwszeństwie. Mianowicie, regulując pierwszeństwo w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawodawca w żadnej formie nie odniósł się do zagadnienia skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie. Natomiast w ustawie o gospodarce nieruchomościami odniósł się do kwestii naruszenia przez właściwy organ przepisów o pierwszeństwie w art. 36. Spowodowało to, że stan prawny dotyczący naruszenia pierwszeństwa nabycia nieruchomości nie został jednolicie określony w obu ustawach, powodując tym samym istotne wątpliwości co do skutków takiego naruszenia.

3. Skutki naruszenia przepisów o pierwszeństwie

Powołany art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że w przypadku naruszenia przez właściwy organ przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Wprowadzenie

26 Dz.U. Nr 6, poz. 70.

powyższej regulacji spowodowało, że problematyka skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości uzyskała nowy wymiar. Dla wielu przedstawicieli doktryny wprowadzenie powyższej regulacji w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oznaczało odejście od dotychczasowego poglądu w kwestii skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie, ukształtowanego na tle ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Warto przypomnieć, że na tle tej ostatniej ustawy ukształtował się pogląd, że naruszenie przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości powoduje nieważność umowy. Taki pogląd prezentował Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r. sygn. W 19/95²⁷, wykładania Trybunału została zaakceptowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 20 stycznia 1998 r. I CKN 368/97²⁸, z dnia 26 lipca 2000 r. II CKN 1181/00²⁹ wypowiedział się za bezwzględny charakterem przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości, naruszenie których powoduje konsekwencje wynikające z przepisu art. 58 § 1 kc., czyli nieważność umowy.

Wprowadzenie w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami rozwiązania zawartego w przepisie art. 36, który w przypadku naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym statuuje odpowiedzialność na zasadach ogólnych Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, stanowi odejście od dotychczasowego poglądu o nieważności umowy zawartej z naruszeniem uprawnienia z tytułu pierwszeństwa. Przepis art. 36 ustawy traktowany jest jako przepis, który przewiduje – w myśl przepisu art. 58 § 1 kc. – inny niż nieważność skutek dla czynności prawnej sprzecznej z ustawą. W świetle tego poglądu, sprzedaż nieruchomości należącej do zasobu Skarbu Państwa lub zasobów jednostek samorządu terytorialnego z pominięciem osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, nie powoduje nieważności umowy, tylko rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą organu, który naruszył przepisy o pierwszeństwie. W początkowym okresie obowiązywania rozwiązania zawartego w przepisie art. 36 ustawy pojawiały się wątpliwości, czy przepis ten można traktować jako przepis, który przewiduje inny niż nieważność skutek czynności prawnej zawartej z naruszeniem przepisów o pierwszeństwie, a zatem, czy ustanowiona tym przepisem odpowiedzialność ma charakter wyłączny czy też stosowana jest obok innych skutków prawnych. Kwestię tę ostatecznie rozstrzygnął Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt IV CKN 1842/00³⁰ przyjął, że umowa zbycia lokalu mieszkalnego, zawarta z naruszeniem pierwszeństwa określonego w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

27 Uzasadnienie uchwały TK z dnia 18.06.1996 w sprawie W 19/95 OTK 1996, nr 3, poz. 25.

28 OSNC 1998, nr 9, poz. 143.

29 LEX nr 51968.

30 OSNC 2004, nr 5, poz. 84.

ciami, nie jest nieważna. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że powstaje zasadnicze pytanie, jakie skutki rodzi naruszenie przepisów o pierwszeństwie nabycia. Zdaniem Sądu Najwyższego, uregulowanie zawarte w art. 36 ustawy wyłącza w takim przypadku przyjęcie nieważności, a ustanowiona tym przepisem odpowiedzialność odszkodowawcza, jako wyłączna, usuwa także możliwość kwestionowania czynności z powołaniem się na art. 59 kc. Wskazane orzeczenie Sądu Najwyższego przesądza tym samym kwestię skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie, przyjmując, że czynność prawna zawarta z naruszeniem tych przepisów jest ważna, natomiast organ, który naruszył powyższe przepisy ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą.

Rozwiązanie zawarte w przepisie art. 36 ustawy z jednej strony sprzyja pewności obrotu nieruchomościami, z drugiej zaś stanowi wyraźne ograniczenie i zmarginalizowanie uprawnień osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości. O takim ograniczaniu pozycji osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości świadczy również dokonana zmiana w zakresie trybu i sposobu zawiadamiania przez właściwy organ osób uprawnionych o przysługującym im pierwszeństwie. Rezygnacja z pisemnego trybu zawiadamiania osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, dokonana ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami,³¹ na rzecz wywieszenia wykażu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, który pełni funkcje zawiadomienia powoduje, że w praktyce do niektórych uprawnionych z tytułu pierwszeństwa, a w szczególności byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców nie dotrze informacja o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, a tym samym informacja o możliwości skorzystania z pierwszeństwa. Rezygnacja z pisemnego trybu zawiadamiania osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa nie dotyczy najemców lokali mieszkalnych, jeżeli najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Odejście od pisemnego trybu zawiadamiania osób uprawnionych o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży i o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości niewątpliwie ułatwia właściwym organom przeprowadzenie sprzedaży nieruchomości będących w ich zasobie, a także ogranicza potencjalny zakres odpowiedzialności tych organów poprzez wyłączenie sytuacji, jakie mogłyby powstać na skutek braku prawidłowego zawiadomienia osoby uprawnionej o przysługującym jej pierwszeństwie nabycia nieruchomości.

Wskazanie w przepisie art. 36 ustawy, iż naruszenie przez właściwe organy przepisów o pierwszeństwie powoduje, że Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych, oznacza odeślanie do reguł i zasad Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za czyny niedozwolone.

31 Dz.U. Nr 6, poz. 70.

Powyższe uwagi nie mogą dotyczyć skutków naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, regulując instytucję pierwszeństwa (art. 29 ust. 1) nie uregulowała problematyki skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie, nie zawiera również przepisu odpowiadającego treścią art. 36 z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Rozważając skutki prawne naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, należy z kolei mieć na uwadze, że pierwszeństwo to nie ma charakteru prawa pierwokupu, przepis art. 29 ust. 1g ustawy stanowi bowiem, że nie stosuje się art. 596–602 kc., czyli regulacji dotyczącej pierwokupu. Tym samym skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie można wywodzić z skutków prawnych naruszenia prawa pierwokupu. Również skutki prawne naruszenia pierwszeństwa najemcy domu, lokalu mieszkalnego (art. 42 ustawy) wchodzących w skład Zasobu nie zostały uregulowane w ustawie. Stąd też zagadnienie to można rozważać wyłącznie na tle ogólnych zasad prawa cywilnego.

W świetle tych zasad, skutkiem naruszenia przepisów o pierwszeństwie może być nieważność czynności prawnej (art. 58 kc.) albo bezskuteczność względna umowy (art. 59 kc.), albo odpowiedzialność odszkodowawcza. Kwestia ta nie była przedmiotem szerszego zainteresowania doktryny, a nieliczni wypowiadający się na ten temat autorzy prezentują różne stanowiska.³² Nadto stanowiska te były prezentowane przed nowelizacją instytucji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Zasobu w trybie bezprzetargowym, dokonanej ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³³, a więc w okresie, gdy byli właściciele nieruchomości lub ich spadkobiercy nie byli uprawnieni z tytułu pierwszeństwa, nie byli również uprawnieni z tytułu pierwszeństwa dzierżawcy nieruchomości, którym przysługiwało wówczas prawo pierwokupu.

Zdaniem M. Czapskiej–Górnikiewicz³⁴, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) daje uprawnionemu podstawę wystąpienia z roszczeniem o zawarcie umowy, którego dochodzić może na drodze sądowej, w tym także odszkodowania za doznaną szkodę. Natomiast zdaniem S. Prutisa³⁵, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) powoduje, że dokonana przez Agencję czynność prawna upoważnia uprawnionego do wystąpienia o uznanie umowy za bezskuteczną na podstawie art. 59 kc. Prezentowany był

32 Zob. szerzej E. Kremer, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Rejent 2000, nr 7–8, s. 95 i nast.

33 Dz.U. Nr 49, poz. 484.

34 M. Czapska–Górnikiewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, Rejent 1994, nr 7–8, s. 84.

35 S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Białystok 1997, s. 99

również pogląd, że naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) powoduje nieważność czynności prawnej.³⁶

Odnosząc się do skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, należy zaznaczyć, że sformułowanie przepisów jednoznacznie wskazuje, że są to normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Pierwszeństwo to wynika wprost z ustawy i jest wiążące dla Agencji. Ustawodawca wyraźnie stanowi, że sprzedaż nieruchomości w trybie publicznego przetargu następuje wówczas, gdy osoba uprawniona nie skorzysta z pierwszeństwa. Ustawodawca nie przewiduje żadnego przypadku, w którym Agencja mogłaby pominąć osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Stąd też, rozważając kwestię skutków prawnych naruszenia powyższych przepisów o pierwszeństwie, należy mieć na uwadze ich charakter. Niewątpliwie naruszenie przepisów o pierwszeństwie przez Agencję może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę doznaną przez osobę uprawnioną, jeżeli spełnione zostaną kodeksowe przesłanki odpowiedzialności, w tym przypadku odpowiedzialności deliktowej. Wydaje się jednak, iż brak jest podstaw prawnych, które pozwalałyby przyjąć, iż wyłącznym skutkiem naruszenia przepisów o pierwszeństwie jest odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w przeciwieństwie do ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zawiera żadnego przepisu, który ograniczałby skutki naruszenia przepisów o pierwszeństwie tylko do odpowiedzialności odszkodowawczej Agencji. Stąd też, zakładając racjonalność ustawodawcy, przejawiającą się w tym, iż dla ograniczenia skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie wyłącznie do odpowiedzialności odszkodowawczej niezbędny jest stosowny przepis prawny, to konsekwentnie należy przyjąć, że brak takiego przepisu powoduje, że odpowiedzialność odszkodowawcza Agencji Nieruchomości Rolnych nie ma charakteru wyłącznego.

Czy zatem czynność prawna dokonana z naruszeniem przepisów o pierwszeństwie może być dotknięta sankcją bezskuteczności względnej? Z sankcją bezskuteczności względnej czynności prawnej będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy zostanie spełniona hipoteza normy prawnej zawartej w art. 59 kc. Mianowicie, uznania umowy zawartej przez Agencję Nieruchomości Rolnych z osobą trzecią za względnie bezskuteczną można by żądać w sytuacji, gdy jej wykonanie czyni niemożliwym zadośćuczynienie roszczeniu osoby trzeciej, jeżeli strony o jej roszczeniu wiedziały, albo jeżeli umowa była nieodpłatna. Zatem, aby sankcja określona w przepisie art. 59 kc. mogła znaleźć zastosowanie, osoba uprawniona musi posiadać roszczenie, którego realizacji przeszkodziło. Czy zatem osoba uprawniona z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa posiada roszczenie? Przepisy ustawy o gospodarce nieru-

36 E. Kremer, *op. cit.*, s. 99.

chomościami rolnymi Skarbu Państwa określając instytucje pierwszeństwa nabycia nieruchomości nie przewidują wprost możliwości domagania się od Agencji Nieruchomości Rolnych zachowania zgodnego z przyznanym pierwszeństwem, podobnie jak w konstrukcji pierwszeństwa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Na tym tle pojawiły się różne wypowiedzi przedstawicieli doktryny.

Odnośnie do konstrukcji pierwszeństwa wynikającego z ustawy o gospodarce nieruchomościami, to zdaniem E. Drozda³⁷ pierwszeństwo nie jest roszczeniem, również zdaniem B. Burian³⁸ uprawnieni z tytułu pierwszeństwa nie mają roszczenia, o którym mowa w art. 59 kc.

Natomiast na tle konstrukcji pierwszeństwa uregulowanego w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dopuszcza się istnienie roszczenia. Mianowicie, zdaniem M. Czapskiej-Górnikiewicz³⁹, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) daje uprawnionemu podstawę wystąpienia z roszczeniem o zawarcie umowy, którego dochodzić może na drodze sądowej. Zdaniem S. Prutisa, naruszenie pierwszeństwa w trybie bezprzetargowym (art. 29 ust. 1 ustawy) powoduje, że dokonana przez Agencję czynność prawna upoważnia uprawnionego do wystąpienia o uznanie umowy za bezskuteczną na podstawie art. 59 kc.

Jednak możliwość skorzystania przez uprawnionego z tytułu pierwszeństwa do wystąpienia o uznanie umowy za bezskuteczną nie jest jednoznaczna i zasadne są wątpliwości, jakie na tym tle pojawiają się. Przede wszystkim pierwszą i podstawową przesłanką zastosowania normy wynikającej z przepisu art. 59 kc. jest, aby osobie uprawnionej (wierzycielowi) przysługiwało roszczenie wobec dłużnika. Drugą przesłanką zastosowania art. 59 kc. jest zawarcie umowy między dłużnikiem a osobą trzecią, z tym, że chodzi o umowę zawartą po powstaniu roszczenia. Trzecią przesłanką jest wiedza stron umowy o uprzednim roszczeniu wierzyciela wobec dłużnika, wymóg wiedzy jest uchylony, gdy została zawarta umowa nieodpłatna⁴⁰.

Rozważając sytuację prawną osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa z punktu widzenia przedstawionych wyżej przesłanek, należałoby przyjąć, że osobie tej przysługuje roszczenie do Agencji Nieruchomości Rolnej, a nadto, że roszczenie to istnieje już wcześniej, tj. przed zawarciem umowy przez Agencję z osobą trzecią, a z pominięciem osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa. Jednak na tle przyjętej konstrukcji pierwszeństwa nie można przyjąć, iż uprawniony z tytułu pierwszeństwa może żądać od Agencji Nieruchomości Rolnych, aby zachowała się w okre-

37 E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości*, Komentarz, Poznań–Kluczbork 1994, s. 98.

38 B. Burian, *op. cit.*, s. 226.

39 M. Czapska-Górnikiewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, Rejent 1994, nr 7–8, s. 84.

40 Z. Radwański (w:) *System prawa prywatnego*, tom II, *Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. Z. Radwańskiego, Warszawa 2002, s. 447–450.

ślony sposób i zawarła z nim umowę sprzedaży nieruchomości będącej w Zasobie. Ustawodawca nie przewidział bowiem takich środków prawnych, za pomocą których można by ten cel osiągnąć, tym samym do momentu, gdy Agencja nie zawarze z osobą trzecią umowy sprzedaży nieruchomości, co do której osobie uprawnionej przysługiwało pierwszeństwo jej nabycia, osobie tej nie przysługują żadne prawne środki ochrony. Stąd też możliwość spełnienia przesłanek określonych w art. 59 kc., pozwalających na wystąpienie o uznanie umowy za bezskuteczną przez osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa, wydaje się nie możliwa.

Rozważając skutki prawne naruszenia przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, należy jeszcze powrócić do problematyki nieważności czynności prawnej. Jak było już wcześniej podnoszone, w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brak przepisu, który stanowiłby, iż wyłączonej sankcją w przypadku naruszenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych przepisów o pierwszeństwie nabycia nieruchomości jest odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Stąd też zakładając racjonalne działanie ustawodawcy należałoby przyjąć, iż taki skutek, jak nieważność czynności prawnej, nie został wyłączony. Taki pogląd zaprezentował również Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 28 września 2000 r., IV CKN 108/00 sformułował następującą tezę „Sprzedaż lokalu mieszkalnego osobie niebędącej jego najemcą, dokonana na podstawie art. 42 i 43 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jest nieważna”⁴¹ W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy wskazał, że stosownie do art. 58 § 1 kc., czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek. W myśl tej reguły ogólnej skutkiem naruszenia ustawy jest nieważność dokonanej czynności.

Na tle powyższego wyroku nasuwa się następująca uwaga, niepodnoszona przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku. Mianowicie, art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowi, że sprzedaż najemcom lokali następuje przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 4, poz. 24 i Nr 102, poz. 1118, oraz z 2004 r., Nr 141, poz. 1492). Z kolei ustawa ta w art. 4 stanowi, że w stosunku do mieszkań przeznaczonych przez zbywcę na sprzedaż osobie uprawnionej przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. To podwójne odesłanie mogłoby skłaniać do poglądu, iż w przypadku naruszenia pierwszeństwa przysługującego najemcy lokalu mieszkalnego, domu wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej

41 OSNC 2001, nr 3, poz. 40.

Skarbu Państwa należy stosować skutki prawne jakie wynikają z naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a nie w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Tym samym orzecznictwo Sądu Najwyższego podkreśliło i dopuściło istnienie różnych skutków prawnych naruszenia instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Co do naruszenia pierwszeństwa nabycia nieruchomości uregulowanego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Sąd Najwyższy przyjął, iż odpowiedzialność odszkodowawcza ma charakter wyłączny, natomiast co do naruszenia pierwszeństwa nabycia nieruchomości uregulowanego w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Sąd Najwyższy dopuszcza stosowanie sankcji nieważności czynności prawnej.

Przedstawione wybrane rozwiązania prawne dotyczące instytucji pierwszeństwa nabycia w trybie bezprzetargowym nieruchomości stanowiącej własność publiczną, a należącą do zasobu Skarbu Państwa lub zasobów jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że proces kształtowania tej instytucji nie został zakończony. Regulacja prawna dotycząca pierwszeństwa nabycia nieruchomości wymaga dalszych poszukiwań, albowiem tak podstawowe zagadnienia, jak problematyka skutków prawnych wynikających z naruszenia przepisów o pierwszeństwie, ciągle nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta. Niewątpliwie nie jest pożądanym zjawiskiem, iż pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługujące byłym właścicielom tej nieruchomości lub ich spadkobiercom różnie zostało uregulowane w zależności, czy nieruchomość stanowiąca obecnie własność Skarbu Państwa należy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa czy też należy do zasobu Skarbu Państwa nie mającego charakteru rolnego. Ponadto rozszerzenie kręgu osób uprawnionych z tytułu pierwszeństwa nabycia nieruchomości, a tym samym rozszerzenie zakresu podmiotowego stosowania tej instytucji wymaga bardziej jednoznacznych, nie kontrowersyjnych rozwiązań. W szczególności pozbawienie dzierżawców nieruchomości rolnych należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa prawa pierwokupu i przyznanie im pierwszeństwa nabycia nieruchomości, przy niejasnym określeniu charakteru tego uprawnienia i skutków wynikających z jego naruszenia, może spowodować mniejsze zainteresowanie zawieraniem umów dzierżawy. Postulując konieczność podjęcia dalszych kroków prawnych nad regulacją instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości, należy mieć również na uwadze zasadę bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami tak, aby ochrona uprawnionego z tytułu pierwszeństwa nie naruszała pewności obrotu nieruchomościami publicznymi.