

Marek Stawecki

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu
e-mail: marekstawecki@op.pl
ORCID: 0000-0002-3598-7787



Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami

ABSTRAKT

Institucja ta oparta jest na zakazie rozporządzania przez określony podmiot nieruchomością w sposób ją naruszający. Jej istotą jest eliminacja innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Prawo to ma zastosowanie tylko do zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, nie stosuje się go przy zbywaniu nieruchomości przez innych właścicieli.

Skutki prawne zawarcia umowy zbycia nieruchomości z pominięciem pierwszeństwa w nabyciu są różnie oceniane. Większość orzeczeń wskazuje na brak sankcji nieważności. Dominuje pogląd że odpowiedzialność odszkodowawcza ma charakter jedynej sankcji.

SŁOWA KLUCZOWE

nabycie, nieruchomość, wykaz, własność, pierwszeństwo

Priority in Acquisition of Real Estate as per Act from 21st August 1997 on Real Estate Management

ABSTRACT

The purpose of this institution is to prohibit managing the real property by a given entity in the way that can be considered as distorting. The essence of this regulation is to eliminate other entities applying for the same thing. This law applies only in case of selling the real estate that constitutes the property of the State Treasury or local authority and does not apply in case real estate is sold by other owners.

Legal consequences of concluding the sale agreement of real estate with avoiding priority in acquisition are assessed differently. Most decisions indicate for the lack of invalidity sanction. The prevailing opinion is that liability for damages seems to be the only sanction.

KEYWORDS

acquisition, real estate, register, property, priority

Wprowadzenie

Obok prawa pierwokupu, w rozmaitych regulacjach, można zetknąć się z pojęciem pierwszeństwa przysługującego pewnym kategoriom podmiotów przy nabyciu mienia nieruchomości. Instytucję tę przewidują na przykład takie akty prawne jak ustawy: o gospodarce nieruchomościami¹ czy też o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa². Statusu prawnego prawa pierwszeństwa nie określono normatywnie. Nadto konsekwencje jego naruszenia nie w każdym przypadku zostały określone ustawowo, co determinuje niejednorodny charakter tego prawa oraz konieczność rozwiązywania ewentualnych wątpliwości na bazie konkretnych przepisów. Prawo to polega na „eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz”³, jego struktura nie ma umocowania w uprawnieniu, ale w zawartym w nim zakazie zadysponowania rzeczą w sposób ją naruszający. Zrealizowanie pierwszeństwa staje się możliwe wówczas, gdy adresat zakazu wykreuje swym zachowaniem stan faktyczny, w którym zakaz stanie się aktualny. Wyżej wymienione sytuacje stają się równocześnie granicami, w których uprzywilejowane pierwszeństwo, sprowadzające się do instytucjonalnego pogorszenia sytuacji prawnej jednego z podmiotów, ma umocowanie w aprobacie ustawodawcy. Dokonując wykładni przepisów dotyczących pierwszeństwa nabycia prawa, trzeba uwzględnić, że są to regulacje o charakterze norm szczególnych. Prowadzi to do wniosku, że charakteryzują się tym, iż wypływające z nich preferencje pozostają, co do zasady, w kolizji z gospodarką rynkową oraz z tworzeniem rynku nieruchomości. W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepisy odnoszące się do prawa pierwszeństwa powinny być ściśle interpretowane. Nie można rozszerzać ich stosowania na przypadki inne niż te, których dokładnie one wprost dotyczą. Instytucja ta, będąc pewną określoną preferencją podmiotów do nabycia, jest rozmaicie określana w regulacjach prawnych. Biorąc pod uwagę powyższe należy, analizując wskazane prawo, uwzględnić jego zróżnicowany charakter, zależnie od preferencji określonych przez konkretny przepis.

Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie wyżej wymienionej instytucji, która była przedmiotem wielu sprzecznych ze sobą orzeczeń, zwłaszcza w przypadku skutków jej naruszenia. W pracy posłużono się dwiema metodami badawczymi – analizą aktów prawnych oraz orzecznictwa sądowego.

Wykazy nieruchomości

Pragnąc umożliwić wprowadzenie nieruchomości stanowiącej własność podmiotów publicznych do obrotu, konieczne jest umieszczenie ich w tzw. wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie czy też najem, dzierżawę albo użyczenie⁴.

1 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.).

2 Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2243 z późn. zm.).

3 Uchwała SN składu 7 sędziów z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, LexPolonica nr 296708 (OSNCP 12/92, poz. 214).

4 E. Bończyk-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 313.

Do 2017 roku w wykazach zamieszczało się tylko informacje o nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży, oddania w wieczyste użytkowanie, najem i dzierżawę. Brak było podstawy do ujmowania w nich nieruchomości przeznaczonych do zamiany, darowizny, użyczenia, wniesienia aportem do spółki handlowej oraz przeznaczonych na wyposażenie państwowych bądź też komunalnych osób prawnych⁵. W Nowelizacji u.g.n. z 2017 r. dokonano jednakże zmiany art. 35 u.g.n. poprzez wprowadzenie wymogu umieszczania w wykazie wszelkich nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Powyższe wskazanie dotyczyło również nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem i dzierżawę oraz tych, których celem było oddanie w użytkowanie czy też użyczenie. Tym samym znacznie rozszerzono katalog nieruchomości, które winny znaleźć się w wykazie. W art. 35 ust. 1 u.g.n. ustawodawca zawarł zamknięty katalog czynności prawnych związanych z nieruchomością, objętych obowiązkiem uprzedniego zamieszczenia ich w wykazie, o jakim mowa w cytowanym przepisie. Tak, więc jego ewentualnych skutków nie można rozciągać na inne czynności prawne⁶. Intencją zamieszczenia konkretnych nieruchomości w wykazach jest zrealizowanie zasady jawności w zakresie dysponowania mieniem nieruchomym oraz stworzenie możliwości podmiotom zainteresowanym w dochodzeniu praw do nieruchomości ujętych w wykazach⁷. Omówione działania odnoszą się tylko do mienia Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Wykazy te mają również na celu umożliwienie występowania z roszczeniami dotyczącymi mienia nieruchomego umieszczonego w nich, nim zostanie one zbyte. Celem ich jest nadto wykreowanie możliwości uprawnionym podmiotom do skorzystania z tzw. prawa pierwszeństwa w nabyciu wyżej wymienionego mienia⁸. W art. 35 ust. 1 u.g.n. określono właściwe sposoby upublicznienia informacji o wykazach – powinny one zostać wywieszane na 21 dni w miejscu stanowiącym siedzibę określonego urzędu, a nadto opublikowane na jego BIP-e. Istotne jest, by na stronie internetowej zamieszczono całą treść wykazu, a nie jedynie wzmiankę o nim (oraz informację, gdzie można się z nim zapoznać)⁹. W wykazach zamieszcza się informacje o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia w drodze przetargu oraz bezprzetargowo. Wykaz to nie to samo co ogłoszenie o przetargu, choć wspólnym mianownikiem obu jest realizowanie zasady jawności. Należy zwrócić uwagę, że do momentu zamieszczenia w wykazach nieruchomości zostają poza obrotem. Nikomu nie przysługuje prawo ubiegania się o ich nabycie. O przeznaczeniu bowiem mienia nieruchomego do obrotu, nadto o wyborze jego formy, decyduje tylko właściciel¹⁰. Informacje objęte wykazem uzależnione są od rodzaju umowy, której dotyczą. We wszystkich jednakże powinny znaleźć się dane wskazane w art. 35 ust. 2 pkt. 1–4 u.g.n., a są to: oznaczenie nieruchomości według ksiąg wieczystych oraz katastru nieruchomości, powierzchnia, opis, informacja o przeznaczeniu i sposobie jej zagospodarowania.

5 Ustawa z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1509).

6 Wyrok WSA w Łodzi z 6 listopada 2019 r., II SA/Łd 494/19, LEX nr 2750728.

7 Wyrok WSA w Gdańsku z 9 września 2020 r., II SA/Gd 278/20, LEX nr 3057342.

8 J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 188–181.

9 G. Bieniek, S. Kalus, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 461.

10 Wyrok WSA w Gdańsku z 18 czerwca 2008 r., II SA/Gd 125/08, LEX nr 566213.

Konieczne jest również doprecyzowanie, czy właściwa nieruchomości ma być sprzedana czy też oddana w użytkowanie wieczyste, a także czy ma zostać zbyta w odmienny sposób niż wyżej wymienione bądź jest przeznaczona do wydzierżawienia, wynajęcia, oddania w użytkowanie albo użyczenie. Podkreśla się, że pierwszeństwo byłych właścicieli jest równie ważne jak reguła przetargowa. W rezultacie konsekwencje naruszenia pierwszeństwa określonego normą bezwzględnie obowiązującą, w sytuacji, gdy byli właściciele bądź ich spadkobiercy skorzystali już z pierwszeństwa, można analizować na podstawie art. 58 § 1 k.c.¹¹ tj. bezwzględną nieważność. Zgodnie ze wskazanym orzeczeniem identyczne skutki zaistnieją w przypadku, gdy podmioty uprawnione pozbawione zostaną możliwości skorzystania z prawa pierwszeństwa¹². Można jednak bronić twierdzenia, że w wypadku naruszenia pierwszeństwa nie powinniśmy mieć do czynienia z sankcją bezwzględnej nieważności bądź też nie dotyczy to każdego przypadku. Przyjęcie takiej koncepcji wydaje się słuszne i prowadzi do wniosku, że konsekwencją winna być odpowiedzialność odszkodowawcza. Można to wywodzić również z treści art. 36 u.g.n.

Pierwszeństwo w nabyciu

W artykule 34 u.g.n. zawarto w głównej mierze regulację dotyczącą prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Nie stosuje się jej do rozdysponowania mienia nieruchomego przez inne podmioty właścicielskie. Instytucję, o której mowa w art. 34 ust. 1 i 6 u.g.n., trzeba oddzielić od instytucji pierwokupu, odkupu czy też wykupu, które to w odmienny sposób uregulowano w innych przepisach¹³. Problematykę zbywania należy w tym przypadku analizować na podstawie art. 4 pkt. 3b u.g.n., definiującego wyżej wymienioną instytucję. Pod tym pojęciem należy rozumieć czynności prawne prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości albo przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej czy też oddania jej w użytkowanie wieczyste. Idzie tu o wszystkie czynności prawne niosące ze sobą wskazany skutek. Należy nadmienić, że niektóre, na przykład aporty mające za przedmiot nieruchomości, prowokowały odmienne opinie a nadto były przedmiotem sprzecznych ze sobą orzeczeń¹⁴. Wynikające z art. 34 ust. 1 u.g.n. pierwszeństwo w nabyciu przysługujące określonym podmiotom nie skutkuje tym, że posiadają one roszczenie o nabycie jakiegokolwiek mienia nieruchomego czy to od Skarbu Państwa, czy to od jednostek samorządu terytorialnego albo ich związków. Instytucja pierwszeństwa nie stanowi podstawy do wytoczenia powództwa o nakazanie złożenia oświadczenia woli, jeżeli podmiot będący właścicielem nie godzi się na zbycie nieruchomości¹⁵. Pierwszeństwo realizowane jest wówczas, gdy publiczny właściciel mienia nieruchomego podejmie decyzję o jej

11 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

12 Wyrok WSA w Białymstoku z 26 października 2006 r., II SA/Bk 491/06.

13 K. Świdorski, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, Rejent 2000, nr 11, s. 84.

14 Wyrok SN z 18 września 2003 r., I CK 124/02, LEX nr 127951; Wyrok SN z 17 marca 2016 r., II CSK 392/15, LEX nr 2043741; Wyrok WSA we Wrocławiu z 19 marca 2008 r., II SA/Wr 681/07 (OwSS 2008/4, poz. 95); Wyrok NSA z 7 października 2008 r., I OSK 856/08 (ONSA WSA 2009/4, poz. 80).

15 Wyrok SN z 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, LEX nr 78855.

zbyciu. Generuje to konieczność zawiadomienia zgodnie z art. 34 ust. 4 u.g.n., osób uprawnionych, o przysługującym im prawie do nabycia przedmiotowego mienia oraz o sposobie skorzystania z tego pierwszeństwa. Powiadomienie może mieć zarówno charakter bezpośredni, jak i pośredni. Pierwszy sposób to dostarczenie zainteresowanym stosownego pisma, drugi to sporządzenie właściwego wykazu nieruchomości i podanie go do publicznej wiadomości – ten ostatni odnosi się do pozostałych podmiotów uprawnionych¹⁶.

Jurydyczna konstrukcja omawianej instytucji nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym w pierwszeństwie zakazie zadysonowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest, zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny. Te sytuacje stanowią jednocześnie granice, w jakich uprzywilejowanie pierwszeństwem, oznaczające intencjonalne pogorszenie sytuacji prawnej jednej ze stron, znajduje uzasadnienie w przyzwoleniu ustawodawcy¹⁷.

Podmiot uprawniony do pierwszeństwa nie może decydować o tym, czy nieruchomość podlegać będzie sprzedaniu, czy też oddaniu w użytkowanie wieczyste, nie ma też wpływu na decyzję właściciela w tej materii ani na określenie warunków dotyczących oddania mienia w użytkowanie wieczyste.¹⁸ Prawo pierwszeństwa nie stanowi źródła roszczeń o nabycie praw do nieruchomości czy to własności, czy to użytkowania wieczystego. Natomiast może nim być jedynie przepis prawa bądź też umowa przedwstępna, sporządzona w formie właściwej dla ważności umowy przyrzeczonej, na mocy której strony zobowiązują się do zawarcia umowy przenoszącej własność albo umowy zobowiązującej do przeniesienia własności, którą zawarto w formie, od której zachowania zależy jej ważność. Podmiot publiczny będący właścicielem nie ma obowiązku sprzedaży nieruchomości na warunkach preferencyjnych albo po upływie określonego czasu, mimo że takie sformułowania ujęte zostały w umowie najmu czy też w umowie o podobnym charakterze¹⁹. Z art. 34 ust. 1 pkt. 3 u.g.n. nie wynika roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, a jedynie pierwszeństwo nabycia nieruchomości, jeżeli została ona przez właściwy organ przeznaczona do sprzedaży. Tym samym pierwszeństwo przewidziane w art. 34 ust. 1 pkt. 3 u.g.n. nie jest równoznaczne z roszczeniem, nie jest bowiem prawem podmiotowym, z którego wynikałoby roszczenie najemcy mogące przymusić gminę będącą właścicielem do sprzedaży określonej nieruchomości²⁰. W art. 34 ust. 1 pkt 1–3 u.g.n. wskazano podmioty, mogące skorzystać z pierwszeństwa w nabyciu. Nadto wyżej wskazany artykuł przesądza, iż w przypadku zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu osób tam wymienionych należy stosować właściwą kolejność w nim określoną²¹. Oznacza to, że na początkowym etapie pierwszeństwo przysługiwać będzie podmiotom posiadającym roszczenie o nabycie

16 S. Żróbek, R. Żróbek, J. Kuryj, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz do wybranych procedur*, Katowice 2011, s.127.

17 Uchwała SN składu 7 sędziów z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, LexPolonica nr 296708 (OSNCP 12/92, poz. 214).

18 G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 575–578.

19 Wyrok SN z 7 maja 2015 r., III PK 124/14, LEX nr 1677069.

20 Wyrok NSA z 27 lutego 2020 r., I OSK 1968/18, LEX nr 3015083.

21 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 204–205.

nieruchomości z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami bądź też odrębnych przepisów. Roszczenie powyższe sprowadza się do możliwości wystąpienia z żądaniem do Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, ażeby dokonały one zbycia mienia nieruchomego na rzecz żądającego. Roszczenia, o których mowa wyżej wynikają z innych przepisów niż art. 34 u.g.n. Podmioty, którym przysługują roszczenia na podstawie innych przepisów, to w głównej mierze spółdzielnie, związki spółdzielcze oraz inne osoby prawne, które 5.12.1990 roku były posiadaczami nieruchomości stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy i pozostawały nimi także 1.01.1998 roku oraz zabudowały je zgodnie z pozwoleniem na budowę z lokalizacją stałą albo czasową, jednakże zgodną z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Do wyżej wymienionych osób należy również zaliczyć te, które na gruntach Skarbu Państwa wybudowały przed 5.12.1990 roku garaże. Do tych podmiotów należą także takie, które na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jako samoistni posiadacze wybudowali w dobrej wierze budynki lub urządzenia o wartości przekraczającej znacznie wartość gruntu, oraz te, które bez umyślnej winy przekroczyły granicę nieruchomości podczas budowy budynku lub urządzenia. W kolejnym etapie podmiotami, którym przypisać można pierwszeństwo w nabyciu, będą byli właściciele nieruchomości, pozbawieni praw do niej przed 5.12.1990 roku. Powyższe nie odnosi się jednakże do wszystkich wypadków, albowiem w treści art. 216a u.g.n. określone zostały przypadki, gdy prawo pierwszeństwa tym podmiotom nie przysługuje, mimo tego że spełniają one przesłanki zawarte w art. 34 ust. 1 pkt. 2 u.g.n. Przedmiotowa regulacja dotyczy również przypadków utraty mienia nieruchomego związanych ze zmianą granic Polski po 1944 roku, a także w związku z niemiecką narodowością właścicieli nieruchomości. Pod pojęciem poprzedniego właściciela kryje się podmiot, który został pozbawiony praw własności nieruchomości na skutek jej wywłaszczenia lub przejęcia na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów. Powyższe jest zgodne z definicją zawartą w art. 4 pkt. 4 u.g.n. Prawo pierwszeństwa, wynikające z art. 34 ust. 1 u.g.n., nie będzie przysługiwać tym byłym właścicielom, którzy dokonali zbycia swych nieruchomości bądź też utracili prawa do nich na rzecz innych osób niż Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego. Określone w omawianym przepisie pierwszeństwo byłych właścicieli i ich spadkobierców wyraża ustawodawcze tendencje reprivatyzacyjne i znajduje uzasadnienie także w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej i poszanowania wartości. Dlatego należy traktować to pierwszeństwo, jako jedną z istotnych zasad określonego w ustawie systemu dysponowania nieruchomościami będącymi w gestii publicznej i mającą przede wszystkim wymiar moralny. Z tego względu zasada pierwszeństwa ma nie mniejsze znaczenie niż zasada przetargu, a wobec tego jej naruszenie powinno przynosić skutki podobne, tj. konsekwencje wynikające z art. 58 § 1 k.c. Tak ocenił sprawę TK w uchwale z 18.06.1996 roku, jednakże stanowisko to dotyczyło art. 23 ust. 4 u.g.g. W art. 34 u.g.n. materia ta nie jest już tak klarowna, albowiem struktury prawa pierwszeństwa nie cechuje jednolitość charakteru prawnego dostrzegalna jest także intencja, której celem ma być wyeliminowanie sankcji nieważności, co ma swe od-

zwierciedlenie w późniejszym orzecznictwie²². W następnym etapie podmioty, którym na podstawie art. 34 ust. 1 u.g.n. przyznano pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, to najemcy lokali mieszkalnych. Posiadają oni jednakże pierwszeństwo w nabyciu jedynie wówczas, gdy najem został nawiązany na czas nieoznaczony. W myśl art. 34 ust. 3 u.g.n. do zbycia nieruchomości nie może dojść, jeśli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia jej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Odnosi się to do postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego nabyły nieruchomość. Intencją regulacji przewidzianej w art. 34 ust. 3 u.g.n. nieprzystającej do cywilistycznych reguł rządzących instytucją własności oraz konsekwencjami nabycia nieruchomości (por. art. 140 k.c. oraz art. 5 u.k.w.h.²³) jest powstrzymanie zaistnienia nieodwracalnych skutków sprzedaży nieruchomości nabytych z naruszeniem prawa²⁴. Regulacja zawarta w art. 34 ust. 3 u.g.n. nie odnosi się również do sytuacji, kiedy to trwa postępowanie administracyjne o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Osoba, której przysługuje pierwszeństwo w nabyciu ze względu na roszczenie o nabycie nieruchomości Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz podmiot, który jest poprzednim właścicielem nieruchomości, mogą skorzystać z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeśli wystąpią z wnioskiem o jej nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.g.n. Istotne jest, aby termin złożenia wniosku nie był krótszy niż 6 tygodni, licząc od wywieszenia wykazu. Osoby, które posiadają prawo pierwszeństwa do nabycia lokalu mieszkalnego, należy pisemnie zawiadomić poprzez doręczenie zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia wraz z informacją o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tego lokalu. Powyższe uzależnione jest od złożenia stosownego wniosku o nabycie w terminie wskazanym w zawiadomieniu, który nie może być krótszy niż 21 dni od otrzymania ww. zawiadomienia. W tym wypadku należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Doręczenia można dokonać przez pocztę, pracowników organu albo przez inne organy lub osoby upoważnione. Niemożliwe jest doręczenie za pośrednictwem elektronicznych środków komunikacji, co przewidziane jest w art. 391 § 1 k.p.a.²⁵. Skuteczne będzie doręczenie do rąk dorosłego domownika, sąsiada lub dozorczy domu, w trybie art. 43 k.p.a. oraz pozostawienie przesyłki w aktach sprawy w przypadku jej niepodjęcia. Zawiadomienia powinny szczegółowo określać nieruchomości przeznaczone do zbycia, poprzez określenie formy czy też ceny. W myśl art. 34 ust. 5 u.g.n. podmioty, wskazane w art. 34 ust. 1 i 6 u.g.n., mogą korzystać bowiem z prawa pierwszeństwa w nabyciu mienia nieruchomego, jeśli złożą oświadczenie, z którego treści wynikać będzie zgoda na cenę ustaloną w sposób określony w u.g.n. Sposób realizacji pierwszeństwa w nabyciu sprowadza się do złożenia oświadczenia przez osobę, której przysługuje wskazane prawo, że wyraża ona zgodę na zaproponowaną formę oraz cenę.

22 Uchwała TK z 18 czerwca 1996 r., W. 19/95 (OTK 1996/3, poz. 25).

23 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2204 z późn. zm.).

24 Wyrok SN z 26 sierpnia 2004 r., I CK 106/04, LEX nr 450544.

25 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).

Oświadczenie jest podstawą do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego i kreuje u osoby, która je złożyła, roszczenie o nabycie nieruchomości. Oznacza to, że jeśli Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, która zamierzała zbyć nieruchomość, po złożeniu ww. oświadczenia unika w sposób nieuzasadniony zawarcia umowy, wówczas podmiot uprawniony do pierwszeństwa może wnieść powództwo o nakazanie złożenia oświadczenia woli. Treść art. 34 ust. 6 u.g.n. daje możliwość poszerzenia prawa pierwszeństwa w nabyciu lokali na innych najemców albo dzierżawców niż wymienieni w art. 34 ust. 1 pkt. 3 u.g.n. Pierwszeństwo, o którym mowa wyżej, ma charakter uznaniowy. O tym czy będzie zastosowane decyduje odpowiednio wojewoda w drodze zarządzenia lub rada gminy, powiatu albo sejmik województwa, podejmując stosowną uchwałę w tym zakresie²⁶. Powyższe dotyczy najemców lub dzierżawców lokali użytkowych, a także najemców lokali mieszkalnych mających umowy na czas oznaczony, jak również na mocy art. 34 ust. 6a u.g.n. najemców i dzierżawców budynków mieszkalnych i użytkowych, które w całości stanowią przedmiot najmu lub dzierżawy oraz gruntów niezbędnych do racjonalnego korzystania z tych budynków, albowiem treść art. 34 ust. 6b u.g.n. stanowi, że w sytuacji realizacji pierwszeństwa wynikającego z art. 34 ust. 1 pkt. 3, ust. 6 lub 6a u.g.n., przedmiotem zbycia winna być nieruchomość wraz z gruntem niezbędnym do racjonalnego korzystania z budynku. Prawo pierwszeństwa, z art. 34 ust. 6 i 6a u.g.n., przyznaje rada gminy w drodze uchwały, przy czym regulacja ta jest odrębną od art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a u.s.g.²⁷ delegacją ustawową do podjęcia uchwały w określonym w nich zakresie. Obie podstawy prawne mogą zostać zrealizowane w jednym akcie, jednak muszą być uwzględniane odrębnie, bowiem ich przedmiot nie jest tożsamy²⁸. Jeżeli art. 34 ust. 6 u.g.n. odnosi się do pierwszeństwa w zakupie albo w nabyciu prawa wieczystego użytkowania, to może on dotyczyć tylko nieruchomości będących przedmiotem obrotu, czyli do samodzielnych lokali w rozumieniu art. 2 ust. 2 u.w.l.²⁹, całych nieruchomości budynkowych lub zabudowanych nieruchomości gruntowych³⁰. Zgodnie z art. 34 ust. 7 u.g.n. nie można dokonać zbycia nieruchomości zabudowanej domem wielolokalowym na rzecz podmiotów niewymienionych w art. 34 ust. 1 pkt. 1 i 2 u.g.n., przy pominięciu najemców lokali ww. domu, którym przysługuje prawo pierwszeństwa w ich nabyciu. Jednoznaczność ww. regulacji wskazuje, że umowa zawarta z naruszeniem prawa pierwszeństwa w nabyciu lokalu dotknięta będzie sankcją nieważności. Przy powyższym należy uwzględnić zastrzeżenie, że zbycie nieruchomości zabudowanej domem wielolokalowym na rzecz podmiotów wskazanych w ust. 1 pkt. 1 i 2 może nastąpić przy pominięciu pierwszeństwa w nabyciu lokali mieszkalnych przysługującego najemcom tych lokali. Art. 34 ust. 1–7 u.g.n. nie ma zastosowania, jeśli zbycie ma miejsce pomiędzy Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego bądź też między tymi jednostkami w celu realizacji celów publicznych, także wtedy, gdy toczy się postępowanie administracyjne którego celem jest określenie prawi-

26 E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.

27 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).

28 Wyrok WSA w Olsztynie z 27 października 2016 r., II SA/Ol 1052/16, LEX nr 2156433.

29 Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 z późn. zm.).

30 Wyrok WSA we Wrocławiu z 31 stycznia 2008 r., II SA/Wr 546/07, LEX nr 532719.

dłowości nabycia nieruchomości przez podmioty publiczne. Zbycia mienia nieruchomego między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego albo między różnymi jednostkami samorządu terytorialnego mogą mieć miejsce z pominięciem instytucji pierwszeństwa w zakupie, które to przysługuje podmiotom wskazanym w art. 34 ust. 1 pkt. 1–3 u.g.n., oraz ewentualnie z ominięciem prawa pierwszeństwa przysługującego podmiotom, wymienionym w art. 34 ust. 6 i 6a u.g.n. Powyższe wynika z rodzaju zbycia, które nie prowadzi do utraty pierwszeństwa w nabyciu przez najemców lokali mieszkalnych, w przypadku, gdy nowy właściciel zakładał, ww. lokale bądź też całą nieruchomość zbywać osobom innym niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

Konsekwencje prawne naruszenia prawa pierwszeństwa

Konsekwencje zawarcia umowy zbycia przy pominięciu przysługującego określonym w przepisach prawa osobom pierwszeństwa w nabyciu kwalifikowane bywa różnie. Znaczna część orzeczeń idzie w kierunku braku sankcji nieważności czynności podjętej z pominięciem albo z naruszeniem przedmiotowego prawa³¹. Sąd Najwyższy uznał kilkakrotnie, że umowa zawarta z naruszeniem omawianego pierwszeństwa nie jest nieważna, przy czym orzekł też, iż naruszenie uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu podlega sankcji odszkodowawczej. Nadto w wyroku z 7.03.2003 roku, SN stwierdził, że odpowiedzialność odszkodowawcza z art. 36 u.g.n. ma charakter jedynej sankcji, nie można więc kwestionować zbycia na podstawie art. 59 k.c.³² Odmienne oceniały ww. materię sądy administracyjne, chociażby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 26.10.2006 roku stwierdził, że zasada pierwszeństwa byłych właścicieli ma nie mniejsze znaczenie niż zasada przetargu. W konsekwencji skutki naruszenia pierwszeństwa ustanowionej normą o charakterze bezwzględnie obowiązującym, gdy poprzedni właściciel lub jego spadkobierca skorzystali już z pierwszeństwa, należy rozpatrywać w kontekście przepisu art. 58 § 1 k.c. tj. bezwzględnej nieważności³³. Należy jednak podkreślić, że przedmiotem ww. wyroku było rozpoznanie skargi złożonej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. W chwili obecnej art. 36 u.g.n. zakłada za naruszenia przez właściwy organ lub ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt. 1, przepisów art. 34 ust. 1–5 i 7 u.g.n. odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na zasadach ogólnych. Oznacza to odpowiedzialność odszkodowawczą. Podmiot, którego pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości zostało pominięte, ma prawo domagać się odszkodowania na zasadach ogólnych³⁴. Artykuł 36 u.g.n. traktowany jest, jako wyłączający sankcję nieważności czynności prawnej przeprowadzonej wbrew przepisom ustawy, wynikającą z art. 58

31 Wyrok SN z 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/2000, LexPolonica nr 363227 (OSNC 2004/5, poz. 84).

32 Wyrok SN z 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/00.

33 Wyrok WSA w Białymstoku z 26 października 2006 r., II SA/Bk 491/06, LEX nr 308413.

34 Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 304.

§ 1 k.c. W przepisach ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości brak było odpowiedniego przepisu, dlatego też na przykład w wyroku z 20.01.1998 roku, SN uznał, że zbycie nieruchomości z pominięciem prawa byłych właścicieli lub ich spadkobierców do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości prowadzi do nieważności umowy zbycia takiej nieruchomości³⁵. Sąd Najwyższy w wyroku z 25.03.2004 roku, oraz w wyroku z 7.03.2003 roku stwierdził, że odpowiedzialność ponoszona na podstawie art. 36 u.g.n. ma charakter wyłączny i nie pozwala na kwestionowanie ważności umowy zawartej z pominięciem prawa pierwszeństwa ani na kwestionowanie czynności prawnej na podstawie art. 59 k.c.³⁶ Reasumując, mimo iż treść art. 36 u.g.n. gwarantuje poprawność obrotu mieniem nieruchomym, jest jednak wyraźnym ograniczeniem i zmarginalizowaniem uprawnień podmiotów uprawnionych z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości. Odwołanie zawarte w art. 36 u.g.n. do ogólnych zasad prowadzi do tego, że podmiot, którego prawo zostało pominięte, powinien wykazać podstawę swego żądania odszkodowania a także wysokość szkody. Jeśli doszło do pominięcia pierwszeństwa w zakupie możliwe staje się, w myśl art. 361 § 2 k.c., dochodzenie odszkodowania odzwierciedlającego stratę oraz utracone korzyści. Gdy jednakże uprawnionemu podmiotowi nie przysługuje żadna bonifikata w cenie nabycia, to trudno podnosić, że osoba poniosła stratę, albowiem, mimo iż nie nabyła nieruchomości, to jednakże nie musiała za nią uiścić zapłaty. Z realną szkodą mamy bowiem do czynienia, gdy osoba legitymująca się pierwszeństwem w nabyciu ma prawo nabyć mienie nieruchome z zastosowaniem bonifikaty w cenie. Jeśli doszło do zbycia wbrew regulacji z art. 34 ust. 3 u.g.n., i trwa postępowanie o stwierdzenie prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, strata, z którą ma do czynienia podmiot, który takie postępowanie wszczął, może odpowiadać wartości nieruchomości zbytej przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli podmiot ten udowodni, że zaistniały podstawy podważenia prawidłowości nabycia tego mienia przez Skarb Państwa, albo jednostkę samorządu terytorialnego. Oprócz powyższego, podmiot, o którym mowa wyżej, ma prawo dochodzić utraconych korzyści. Analizowana regulacja nie odnosi się do konsekwencji naruszenia art. 34 ust. 6 i 6a u.g.n. Skutkuje to brakiem przejrzystości w kwestii skutków naruszenia prawa pierwszeństwa w nabyciu przypisanego do konkretnych nieruchomości. W tej sytuacji można przychylić się do stanowiska, że skutkiem winno być w tym wypadku potraktowanie umowy za bezskuteczną, jak również opinii, iż jeśli pominięto te regulacje w art. 36 u.g.n., to zbycie mienia nieruchomego z pominięciem pierwszeństwa, o którym stanowi art. 34 ust. 6 u.g.n., nie skutkuje żadnymi konsekwencjami. Odpowiedzialność na zasadach ogólnych świadczy tylko o odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie zasad deliktowych³⁷. Zgodnie z nią powyższa odpowiedzialność to odpowiedzialność odszkodowawcza, stosownie do art. 417 k.c.

35 Wyrok SN z 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97, OSNC 1998/9, poz. 143.

36 Wyrok SN z 25 marca 2004 r., II CK 268/03, LEX nr 347269.

37 E. Gniewek, *O skutkach naruszenia zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości skarbowych i samorządowych – krótka polemika*, Przegląd Sądowy 2002, nr 10, s. 105; B. Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Kraków 2004, s. 212 i n.

w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP³⁸. Wskazana regulacja dotyka odpowiedzialnością na zasadach ogólnych podmioty publiczne w sytuacji naruszenia przez właściwy organ przepisów art. 34 ust. 1–5 i 7 u.g.n. Odnosi się ona głównie do nieszanowania zasady pierwszeństwa nabycia nieruchomości zbytej innym podmiotom niż uprawnione, jednakże przy okazji eliminuje sankcję nieważności umowy rozporządzającej nieruchomością. W kwestii konsekwencji jedynie odszkodowawczych wynikających z art. 36 w zw. z art. 34 u.g.n. wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 marca 2003 roku, gdzie stwierdził, że naruszenie powołanego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami w umowie zbycia lokalu mieszkalnego nie powoduje nieważności tej umowy, a skutkuje jedynie odpowiedzialnością odszkodowawczą zbywcy, gdyż uregulowanie przyjęte w art. 36 u.g.n. wyłącza przyjęcie nieważności czynności prawnej³⁹. „Ma ów przepis charakter uzdrawiający i niweczący unieważniający skutek naruszenia, który wywieść można by z samodzielnie interpretowanego art. 34⁴⁰. Treść art. 36 u.g.n. wyłącza przyjęcie nieważności, a ustanowiona nią odpowiedzialność odszkodowawcza, jako wyłączna, eliminuje również możliwość kwestionowania czynności z powołaniem się na art. 59 k.c.⁴¹ Koncepcja ujęta w art. 36 u.g.n. jest niewątpliwym i wyraźnym ograniczeniem, zmarginalizowania uprawnień podmiotów legitymujących się prawem pierwszeństwa do nabycia nieruchomości – jednakże prawodawca sugeruje się tu jednoznacznie ochroną praw nabytych, broniąc niejako nabywców mienia nieruchomego właśnie z punktu widzenia art. 7 i 8 Konstytucji RP oraz sprzyja pewności obrotu ww. mieniem⁴². Identyczne podejście widać w doktrynie. W art. 36 u.g.n. trudno znaleźć sformułowania kwestionujące ważność czynności prawnej dokonanej z naruszeniem postanowień art. 34 ust. 1–5 u.g.n., natomiast jedyną zgodną z prawem jest sankcja odszkodowawcza, a nie sankcja nieważności⁴³. Uregulowania zawarte w art. 36 u.g.n. nie obejmują konsekwencji prawnych naruszenia prawa pierwszeństwa wynikającego z art. 34 ust. 6 u.g.n. Dopuszczalne są tu następujące podejścia: po pierwsze uznać, że w grę wchodzi art. 59 k.c. (uznanie umowy za bezskuteczną), po drugie przyjąć, że przez analogię trzeba nawiązać do art. 36 u.g.n. Dwie ww. koncepcje budzą słuszne wątpliwości, należy w związku z powyższym stwierdzić, że naruszenie pierwszeństwa z art. 34 ust. 6 u.g.n. nie wywoła żadnych sankcji cywilnoprawnych⁴⁴. Przedmiotowy artykuł wyklucza możliwość unieważnienia umowy (art. 58 k.c.) oraz uznania jej za bezskuteczną (art. 59 k.c.)⁴⁵.

38 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

39 Wyrok SN z 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/00 (OSNC 2004/5, poz. 84).

40 Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., I ACa 274/10, LEX nr 1120105.

41 Wyrok SN z 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/2000, LexPolonica nr 363227 (OSNC 2004/5, poz. 84).

42 Wyrok SN z 25 marca 2004 r., II CK 268/03, LEX nr 347269.

43 E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, *Studia Iuridica Agraria* 2005, nr 6, s. 125.

44 Uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, LexPolonica nr 1087638 (OSNC 2007, nr 10, poz. 149).

45 Wyrok SN z 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/00, LexPolonica nr 363227 (OSNC 2004/5, poz. 84).

Podsumowanie

Pierwszeństwo nabycia nieruchomości stanowi prawną formę wskazującą preferencje kandydatów do nabycia mienia nieruchomego, uregulowaną przez rozmaite przepisy. Ideą tej instytucji jest eliminacja części podmiotów dążących do nabycia tej samej nieruchomości. Pierwszeństwo stanowi umowne zabezpieczenie, którego zakres uzależniony jest od woli właściwych stron stosunku umownego. Trochę odmienne zastosowanie ww. prawo będzie miało w sytuacji zbywania nieruchomości komunalnych, kiedy to będzie podstawą określonych zobowiązań dla organów jednostki samorządu terytorialnego⁴⁶. Instytucja pierwszeństwa w przypadku sprzedaży nieruchomości jest wykonywana przed dokonaniem zawarcia umowy sprzedaży. W u.g.n.ww. prawo skonkretyzowano tak, ażeby odpowiadało szczególnym sytuacjom.⁴⁷ Reasumując ww. instytucja nie jest równoznaczna z roszczeniem. Podmiot uprawniony do niej nie ma prawa do tego, żeby w każdym momencie wystąpić z żądaniem do podmiotu publicznego o odpłatne przeniesienie własności np. lokalu. Właściwe jest twierdzenie, że ww. instytucja nie może być potraktowana, jako prawo podmiotowe, mocą, którego można zmusić właściciela mienia nieruchomego do jego sprzedaży. Żądania dotyczące przedmiotowego przeniesienia własności dopuszczalne są dopiero po decyzji właściciela o woli jego sprzedaży⁴⁸. Prawo pierwszeństwa umocowane jest w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej oraz poszanowania własności. To „zakotwiczenie” w wartościach konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że należy je traktować jako jedną z fundamentalnych zasad obrotu mieniem nieruchomym podmiotów publicznych⁴⁹. W praktyce najczęściej występującym pierwszeństwem jest to uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 34 ust. 1 i 6 u.g.n.).W świetle obowiązujących przepisów nie można zaakceptować założenia, że naruszenie prawa pierwszeństwa wynikającego z art. 34 ust. 1–5 u.g.n. skutkuje nieważnością czynności prawnej. Wynika to z tego, że art. 36 u.g.n. stanowi, że w wypadku naruszenia ww. instytucji, o której mowa w art. 34 ust. 1–5 i 7 u.g.n., Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego „ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych”, co prowadzi do wniosku – zaakceptowanego w piśmiennictwie – że mamy tu do czynienia tylko z odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie o art. 417 § 1 K.c.⁵⁰ Powyższe potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 7 marca 2003 r., stwierdzając, że zbycie lokalu mieszkalnego z naruszeniem pierwszeństwa określonego w art. 34 ust. 1 pkt. 3 u.g.n. nie jest dotknięte nieważnością⁵¹.

46 M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Gospodarka nieruchomościami w gminie. Kluczowe problemy prawne*, Warszawa 2017, s. 23.

47 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 5.11.2010 r., PN.0911-237/10, Dz.Urz.Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2010 r. nr 184, poz. 2361.

48 Wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2012 r., ISA/Wa 1102/12, Legalis.

49 Uchwała z 18 czerwca 1996 r. Trybunału Konstytucyjnego, W. 19/95, LexPolonica nr 313897 (Dz.U. nr 91 poz. 414).

50 Wyrok SN z 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97, LexPolonica nr 330263 (OSNC 1998/9, poz. 143).

51 Wyrok SN z 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/00, LexPolonica nr 363227 (OSNC 2004/5, poz. 84).

Bibliografia

Literatura

- Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Bieniek G., Kalus S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
- Burian B., *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Kraków 2004.
- Gniewek E., *O skutkach naruszenia zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości skarbowych i samorządowych – krótka polemika*, Przegląd Sądowy 2002, nr 10.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kremer E., *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, Studia Iuridica Agraria 2005, nr 6.
- Nowak M., Tokarzewska-Żarna Z., *Gospodarka nieruchomościami w gminie. Kluczowe problemy prawne*, Warszawa 2017.
- Świdorski K., *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, Rejent 2000, nr 11.
- Żróbek S., Żróbek R., Kuryj J., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz do wybranych procedur*, Katowice 2011.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. 78.483).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2243 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1509).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2204 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 z późn. zm.).

Orzecnictwo

- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 5 listopada 2010 r., PN.0911-237/10, Dz.Urz.Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2010 r. Nr 184, poz. 2361.
- Wyrok SN z 18 września 2003 r., I CK 124/02, LEX nr 127951.

Wyrok SN z 17 marca 2016 r., II CSK 392/15, LEX nr 2043741.
Wyrok SN z 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, LEX nr 78855.
Wyrok SN z 7 maja 2015 r., III PK 124/14, LEX nr 1677069.
Wyrok SN z 26 sierpnia 2004 r., I CK 106/04, LEX nr 450544.
Wyrok SN z 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97, OSNC 1998/9, poz. 143.
Wyrok SN z 25 marca 2004 r., II CK 268/03, LEX nr 347269.
Wyrok SN z 25 marca 2004 r., II CK 268/03, LEX nr 347269.
Wyrok SN z 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/00, LexPolonica nr 363227 (OSNC 2004/5, poz. 84).
Wyrok SN z 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97, LexPolonica nr 330263 (OSNC 1998/9, poz. 143).
Wyrok NSA z 7 października 2008 r., I OSK 856/08 (ONSA WSA 2009/4, poz. 80).
Wyrok NSA z 27 lutego 2020 r., I OSK 1968/18, LEX nr 3015083.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2019 r., II SA/Łd 494/19, LEX nr 2750728
Wyrok WSA w Gdańsku z 18 czerwca 2008 r., II SA/Gd 125/08, LEX nr 566213.
Wyrok WSA w Białymstoku z 26 października 2006 r., II SA/Bk 491/06, LEX nr 308413.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 19 marca 2008 r., II SA/Wr 681/07 (OwSS 2008/4, poz. 95).
Wyrok WSA w Olsztynie z 27 października 2016 r., II SA/Ol 1052/16, LEX nr 2156433.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 31 stycznia 2008 r., II SA/Wr 546/07, LEX nr 532719.
Wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2012 r., ISA/Wa 1102/12, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z 9 września 2020 r., II SA/Gd 278/20, LEX nr 3057342.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., I ACa 274/10, LEX nr 1120105.
Uchwała TK z 18 czerwca 1996 r., W. 19/95 LexPolonica nr 313897, Dz. U. Nr 91 poz. 414.
Uchwała SN składu 7 sędziów z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, LexPolonica nr 296708 (OSNCP 12/92, poz. 214).
Uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, LexPolonica nr 1087638 (OSNC 2007, nr 10, poz. 149).

CYTOWANIE

M. Stawecki, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, Studia Administracyjne 2(14)/2021, 63–76, DOI: 10.18276/sa.2021.14-05.