

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

Białystok, dnia 05 października 2020 r.

## OPINIA PRAWNA

### Pytanie

Czy w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa - Burmistrz Gminy X będący jednocześnie stroną umowy przeniesienia prawa własności niezabudowanej nieruchomości w stosunku do której Gminie X na podstawie art. 109 ust. 1 pkt. 1 i ust 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przysługuje prawo pierwokupu, powinien w celu wykonania prawa pierwokupu lub złożenia oświadczenia o nieskorzystaniu z tego prawa, na podstawie art. 25 § 1 pkt 1 ustawy kodeks postępowania administracyjnego, wyłączyć się jako organ od załatwienia sprawy dotyczącej swoich interesów majątkowych, oraz wystąpić do organu wyższego stopnia o merytoryczne załatwienie sprawy, w trybie 26 § 2 pkt 1 ustawy kodeks postępowania administracyjnego?

### Odpowiedź

W ocenie autora niniejszej opinii w realiach rozpatrywanej sprawy brak jest podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów art. 25 § 1 pkt 1 w zw. z art. 26 § 2 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego, a w imieniu Gminy X prawo pierwokupu może wykonać również działający na podstawie upoważnienia zgodnie z art. 96 kodeksu cywilnego.

### Krótki opis stanu faktycznego

Nieruchomość stanowiąca własność gminy została zbyta w trybie przetargowym na rzecz oferenta, który zaoferował najwyższą cenę (w przetargu uczestniczy kilka osób i było kilka postąpień). Cena wywoławcza została określona na podstawie operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego.

Po kilku miesiącach od nabycia nowy właściciel zawarł warunkową umowę sprzedaży gdzie kupującym jest Burmistrz Gminy X (nieruchomość nabyta uprzednio od tej gminy) pod warunkiem nieskorzystania przez gminę z prawa pierwokupu - zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na fakt, że nabywcą nieruchomości jest Burmistrz Gminy X, sprawa skorzystania z prawa pierwokupu została skierowana na sesję Rady Gminy X, która w uchwale wydała opinie o niecelowości nabycia nieruchomości. Z uzasadnienia uchwały wynika, że z uwagi na położenie i



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837*

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

parametry nieruchomości brak jest celu publicznego na realizację, którego przedmiotowa nieruchomość mogła by być nabyta w trybie pierwokupu, dodatkowa cena zbycia jest wyższa niż cena osiągnięta uprzednio w przetargu.

## Podstawa prawna

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2020 r., poz. 713 – dalej jako u.s.g. ),
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2020 r., poz. 256 ze zm. – dalej jako k.p.a. ),
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 26 ze zm. –dalej jako u.g.n.),
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm. –dalej jako k.c.),
- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm. –dalej jako k.p.c.).

## Uzasadnienie

Na wstępie tych rozważań podkreślić trzeba, że gmina będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wypełnia zadania określone m.in. w art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Gmina zatem wykonuje zadania, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z uprawnień nadanych gminie przez ustawodawcę jest możliwość skorzystania z prawa pierwokupu. Obowiązujący w Polsce system prawny dopuszcza w pewnych wypadkach ograniczenie swobody wyboru kontrahenta poprzez ograniczenie podmiotowe wskazując, z kim można wyłącznie zawrzeć określoną umowę. Swoboda wyboru kontrahenta może zostać wyłączona m.in. ze względu na interes określonych w sposób indywidualny osób, taką właśnie instytucją jest ustawowe prawo pierwokupu. Prawo pierwokupu jako instytucja, którą wykonuje gmina zostało szczegółowo uregulowane w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 26 ze zm.). Przepisy te są przepisami szczególnymi w odniesieniu do przepisów kodeksu cywilnego, które zajmują się problematyką prawa pierwokupu. Kwestię tę rozstrzygają jednoznacznie postanowienia zawarte w art. 596 k.c., które w pierwszej kolejności odsyła do przepisów szczególnych (jakie w przypadku gminy niewątpliwie istnieją) a posiłkowo jedynie każe traktować przepisy k.c. odnoszące się do pierwokupu.



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837*

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

Na podstawie postanowień tegoż prawa, osobie trzeciej może zostać sprzedana określona nieruchomość tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu swojego prawa nie wykona. Prawo pierwokupu jest prawem o charakterze niezbywalnym. Wypełnić je można tylko w przypadku zawarcia przez zobowiązanego umowy sprzedaży, a nie umowy innego rodzaju, np. zamiany czy darowizny. Prawo pierwokupu powoduje powstanie tymczasowej sytuacji prawnej umożliwiającej, przy dopełnieniu określonych warunków, uzyskanie prawa podmiotowego – własności nieruchomości. Ma się tutaj zatem do czynienia z ekspektatywą wynikającą z prawa pierwokupu.

Prawo pierwokupu nieruchomości w imieniu gminy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), ale samo prawo przysługuje wyłącznie gminie jako podmiotowi obdarzonemu zdolnością prawną, a nie żadnemu z jej organów. Jednakże ustawowe prawo do działania w imieniu gminy przysługuje jedynie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), a nie radzie gminy czy innemu organowi. Do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zatem wykonywanie prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego gminie w przypadkach i na zasadach określonych w art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wiąże się to oczywiście z obowiązkiem nałożonym na notariusza, który sporządza umowę sprzedaży nieruchomości o zawiadomieniu właśnie wójta o takiej transakcji i możliwości skorzystania z przysługującego mu prawa pierwokupu. To również wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonują to prawo przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, który sporządził tę umowę. Chyba, że złożenie takiego oświadczenia u notariusza, który sporządził daną umowę, napotkało by na przeszkody uniemożliwiające jej zawarcie – wówczas oświadczenie złożyć można u każdego innego notariusza.

Samo wykonanie prawa pierwokupu jest czynnością, która przekracza zakres zwykłego zarządu mieniem gminy, jednakże na podstawie przepisu art. 109 ust. 4 i art. 110 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie ma konieczności uzyskania odpowiedniej uchwały rady gminy, która upoważniałaby do wykonania tego prawa przez wójta. A zatem ustawowe określenie organu mającego wykonać prawo pierwokupu legitymuje ten organ do działania wprost.

Uzasadnione zdaniem autora niniejszej opinii jest uznanie, iż art. 109 ust. 4 u.g.n. wskazuje organ, który decyduje o wykonaniu prawa pierwokupu i jednocześnie przenosi na ten organ wszystkie z tym związane kompetencje. Przepis ten określa materialnoprawne uprawnienia wójta, burmistrza,



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa*  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

prezydenta miasta do samodzielnego wykonywania prawa pierwokupu, nie przewidując w tym zakresie udziału innego organu gminy jak np. w przypadkach uregulowanych w art. 68 ust. 1, 68a u.g.n.

Ustawowe prawo pierwokupu, które na podstawie brzmienia art. 109 wspomnianej już ustawy o gospodarce nieruchomościami przysługuje gminie, ma miejsce tylko i wyłącznie w przypadku sprzedaży prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które określa art. 109 ust. 1 pkt 1–4 wspomnianej ustawy i jedynie wówczas, jeśli dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty tejże nieruchomości zawrze z potencjalnym nabywcą umowę sprzedaży. Zawarta zresztą w ten sposób umowa sprzedaży jest w gruncie rzeczy umową o charakterze warunkowym, zobowiązuje się bowiem w niej zbywca do przeniesienia prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz nabywcy, ale pod warunkiem właśnie, że z prawa tego nie skorzysta gmina. Gmina z kolei może skorzystać z tegoż prawa tylko w sytuacjach ściśle przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a katalog tych sytuacji ma charakter zamknięty.

Prawo pierwokupu nigdy nie jest samodzielną podstawą do żądania od właściciela zbycia nieruchomości. Prawo to bowiem staje się skuteczne dopiero od momentu zawarcia przez właściciela umowy sprzedaży z osobą trzecią. Prawo pierwokupu oprócz tego, że ma charakter niezbywalny, jest też prawem niepodzielnym. O stosowaniu prawa pierwokupu, o którym traktuje art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy rozstrzygać według stanu z dnia zawierania umowy sprzedaży.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że zgodnie z art. 109 ust. 2 u.g.n., przesłanki uprawniające gminę do nabycia nieruchomości (te wymienione w art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n.), nie wystąpią jeżeli nieruchomość przeznaczona została uchwałą rady gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a także gdy planów nie ma, ale nieruchomość wykorzystuje się na cele rolne i leśne. Przy czym, zgodnie z art. 92 ust. 2 u.g.n. za takie nieruchomości uznawane są nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jeśli zatem dla danego obszaru uchwalono plan miejscowy, treść tego dokumentu jest wiążąca. W razie braku planu miejscowego należy ustalić, czy nieruchomość jest wykorzystywana na cele rolne i leśne. Wykorzystywanie nieruchomości na takie cele zachodzi, jeśli została ona wykazana



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837*

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

w katastrze nieruchomości, a obecnie, do czasu jego utworzenia, w ewidencji gruntów, jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także gdy jest wchodzącym w skład nieruchomości rolnej użytkiem kopalnym, nieużytkiem, drogą, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

A zatem o wykorzystaniu nieruchomości decyduje nie stan faktyczny danej nieruchomości (czy rzeczywiście jest ona wykorzystywana na cele związane np. z produkcją rolną), ale wpis w ewidencji gruntów i budynków. Istotnym w tym kontekście jest to, że przesłanki te ocenia się jak już wyżej zostało wskazane według stanu z dnia zawierania umowy sprzedaży.

Prawo pierwokupu, które przysługuje gminie oprócz innej podstawy prawnej i nieco innego uregulowania podmiotowego i przedmiotowego, zawiera również niewielkie odmienności proceduralne. Widoczne są one m.in. w odniesieniu do składania oświadczeń gminy o chęci skorzystania z przysługującego jej prawa pierwokupu. Na podstawie przepisów tej ustawy składa je wójt (burmistrz albo prezydent miasta). Termin do złożenia tegoż oświadczenia woli jest ściśle określony, musi to bowiem nastąpić w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o treści umowy sprzedaży, w formie aktu notarialnego u notariusza, który sporządził umowę sprzedaży. W przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego samego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza.

Sprzedaż zatem dojdzie do skutku tylko wtedy, gdy wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie wypełni prawa pierwokupu. Do wójta bowiem należy wypełnianie prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego gminie w przypadkach i na zasadach określonych w art. 109 ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W wyniku złożenia wspomnianego powyżej oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu, pomiędzy właścicielem a uprawnionym do pierwokupu dochodzi do skutku umowa sprzedaży, praktycznie tej samej treści, co umowa zawarta przez właściciela z osobą trzecią. W rezultacie nie muszą oni dokonywać żadnych dodatkowych czynności, a w szczególności nie muszą zawierać umowy stanowiącej powtórzenie umowy właściciela z osobą trzecią.

Prawo pierwokupu w imieniu gminy jak już zostało powiedziane wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 109 ust. 4 u.g.n.) w terminie miesiąca od dnia otrzymania zawiadomienia o



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa*  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

treści umowy sprzedaży (art. 110 ust. 2 u.g.n.). W imieniu gminy prawo pierwokupu może jednak wykonać również działający na podstawie upoważnienia zastępca wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą, zgodnie z art. 96 kodeksu cywilnego. Możliwość taka wynika wprost z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dopuszczalność działania przez pełnomocnika znajduje potwierdzenie w poglądach doktryny i orzecznictwie (zobacz uchwałę Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1992 r.; III CZP 11/91; OSP 1992 r. nr 10 poz. 210).

Co istotne, systemowe podejście do analizy ww. przepisów prowadzi do wniosku, że one się nie wykluczają się, lecz wzajemnie się uzupełniają. Należy zwrócić uwagę na fakt, że ww. przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami posługuje się pojęciem – wójt (...) w sensie organu gminy, a nie stanowiska wójta. Świadczy o tym właśnie treść ww. normy art. 46 ust. 1 u.s.g., gdzie mowa o możliwości upoważnienia przez wójta – m.in. zastępcy wójta do składania oświadczeń woli za gminę dotyczących zarządu mieniem. Z pewnością intencją racjonalnego ustawodawcy było to, aby istniała praktyczna możliwość realizacji – oświadczenia o zrzeczeniu się prawa pierwokupu za gminę – nie tylko sensu stricto przez wójta ale i przez upoważnione przez niego osoby. W przeciwnym wypadku pod znakiem zapytania i sensu normatywnego będą wszystkie inne regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, w których posługuje się ustawodawca właśnie tylko pojęciem wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

Odnosząc się z kolei do treści przepisów art. 25 § 1 pkt 1 oraz art. 26 § 2 pkt 1 k.p.a., wskazać należy, że zgodnie z nimi organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej m. in. interesów majątkowych jego kierownika, a sprawę w takich okolicznościach załatwia - organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę.

Podkreślenia przy tym wymaga, że przedmiotowy zakres stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wyznacza m. in. art. 1 k.p.a., który obejmuje: ogólne postępowanie jurysdykcyjne (pkt 1 i 2), postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporów o własność między organami administracji publicznej (pkt 3), postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (pkt 4), nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu (pkt 5), oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej (pkt 6), postępowanie w sprawach skarg i



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa*  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

wniosków (art. 2). Z kolei w art. 3 k.p.a. wskazano te postępowania, które są wyłączone spod regulacji kodeksowej.

Ponadto, wskazać trzeba że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mogą być stosowane wprost lub odpowiednio w innych postępowaniach – z mocy przepisów szczególnych, które każdorazowo określają zakres i sposób ich stosowania. Wspólną cechą postępowań, do których stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, jest to, że dotyczą one sposobu procedowania organów administracji publicznej (podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej) w sprawach indywidualnych z zakresu prawa administracyjnego.

Przykładami wyżej wymienionych regulacji na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, są przepisy art. 8, art. 34 ust. 4, art. 78 ust. 1 lub art. 79 ust. 7 (w której ustawa nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych odrębnie w danej ustawie), oraz art. 79 ust. 2, art. 97a pkt 4, art. 118a ust. 2, art. 119 ust. 1 i 2, art. 122 ust. 1, art. 125 ust. 1a i 8, art. 142 ust. 2, art. 157 ust. 1 pkt 2, art. 176, art. 195a ust. 3 (w której ustawa nakazuje stosowanie przepisów k.p.a. wprost). Istotnym jest, że wśród tego zamkniętego katalogu przepisów zawierających odesłanie do stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie ma tych dotyczących wykonywania prawa pierwokupu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Powyższe wynika również z faktu, że przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania w sprawach cywilnych – również wówczas, gdy sprawy te są załatwiane przez organy administracji publicznej. Zgodnie z art. 1 k.p.c. sprawy cywilne to sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których na mocy przepisów szczególnych stosuje się ustawy szczególne. Sprawa cywilna w znaczeniu materialnym to sprawa, w której ochrona prawna sprowadza się do wywołania skutku w zakresie stosunku cywilnoprawnego sensu largo, którego podmioty, na wypadek sporu, występują jako równorzędni partnerzy. Natomiast w ujęciu formalnym sprawami cywilnymi są nie tylko sprawy ze swej istoty cywilne, lecz także takie, których rozpoznanie odbywa się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. W orzecznictwie przyjmowane jest szerokie rozumienie sprawy cywilnej, za którą uważa się także sytuacje, gdy zdarzeniem wywołującym skutki cywilnoprawne nie jest czynność prawna, czyn niedozwolony czy bezpodstawne wzbogacenie, lecz akt administracyjny czy inne



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa*  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

orzeczenie wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego (zob. postanowienia SN: z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09, LEX nr 583720; i z 22 sierpnia 2007 r., III CZP 76/07, LEX nr 345575).

Wskazać należy że przepisy art. 25 § 1 pkt 1 oraz art. 26 § 2 pkt 1 k.p.a., mają zastosowanie w stosunku do organów administracji publicznej (podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej) w sprawach indywidualnych z zakresu prawa administracyjnego, do których nie należy sprawa związana z wykonaniem prawa pierwokupu przez Burmistrza działającego jako organ właścicielski gminy na podstawie art. 109 ust. 1 i ust. 4 u.g.n., którą należy zakwalifikować do spraw indywidualnych z zakresu cywilnoprawnej działalności administracji.

To, że instytucja prawa pierwokupu wynikająca z art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., ma charakter cywilnoprawny, potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 16 maja 2017 r. wydanym w sprawie o sygn. akt I OSK 2800/16, stwierdził że „O tym, czy dana nieruchomość spełnia przesłanki uzasadniające skorzystanie przez gminę z ustawowego prawa pierwokupu rozstrzygają sądy powszechne, a nie sądy administracyjne”.

Końcowo podkreślenia wymaga również, iż organy reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami, zgodnie z art. 12 u.g.n., są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Prawidłowa gospodarka obejmuje proces planowania, a także podejmowanie decyzji dotyczących całych zasobów lub grup nieruchomości, w tym podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących ich zbywania i nabywania (z uwzględnieniem zarówno racjonalności ekonomicznej, jak i niezbędności do wykonywania zadań publicznych lub potrzeby wykorzystania nieruchomości do innych ważnych celów, np. określonych w strategii rozwoju).

Jak wskazuje się w literaturze (M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 367-370), zasady prawidłowej gospodarki oznaczają oparcie gospodarowania na modelu „dobrego gospodarza”, a nie „aktualnego administratora”, a więc biernego wykonawcy nałożonych na niego zadań. Jak wskazuje M. Habdas, gospodarowanie nieruchomościami tylko wtedy będzie zgodne z zasadą prawidłowej gospodarki, jeśli jest legalne oraz celowe. Sama legalność podejmowanych działań jest niewystarczająca. Zgodne z omawianą zasadą gospodarowanie jest efektywne z punktu widzenia nie tylko właściciela, ale także interesu społecznego, co wyklucza dopuszczalność



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa*  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837



# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

marnotrawstwa (zob. J. Szachułowicz, Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2003, s. 55).

G. Bieniek przez zasady prawidłowej gospodarki rozumie reguły zarządzania i rozporządzania nieruchomościami oraz korzystania z nich, pozostające w zgodzie z przepisami działu II, a zarazem takie, które są racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia (por. G. Bieniek, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce..., red. S. Kalus, s. 129 i przywołany tam wyrok SN z 6 marca 2009 r., II CSK 589/08). R. Pessel wskazuje główne elementy zasady prawidłowej gospodarki: rzetelne ewidencjonowanie nieruchomości, opracowywanie planów wykorzystywania nieruchomości w zasobie i rozporządzania nimi, przestrzeganie procedur zbywania nieruchomości, efektywne pożytkowanie przychodów (R. Pessel, Nieruchomości Skarbu Państwa, Warszawa 2010, s. 83).

Przenosząc to na grunt niniejszej sprawy, zasada o której mowa w art. 12 u.g.n. oznacza, że Burmistrz każdorazowo samodzielnie decyduje o zasadności skorzystania z przewidzianego w przepisach art. 109 ust.1 i ust. 4 u.g.n., ustawowego prawa pierwokupu, wtedy gdy jest to dla gminy korzystne. Racjonalne i zgodne z zasadą prawidłowej gospodarki decyzje dotyczące nabycia konkretnych nieruchomości wymagają zatem zarówno uwzględnienia przepisów u.g.n., racjonalności ekonomicznej tj. warunków nabycia nieruchomości do zasobu publicznego, a także niezbędności danej nieruchomości do wykonywania zadań publicznych. Gmina nie powinna nabywać nieruchomości do zasobu gminnego, które nie będą służyły realizacji zadań własnych lub zleconych gminy (najczęściej realizacji celu publicznego), nawet w sytuacji gdy możliwe jest nabycie nieruchomości w atrakcyjnej cenie – bowiem komercyjny obrót nieruchomościami nie stanowi zadania gminy. Cel nabycia oceniany jest z uwzględnieniem regulacji przepisu z art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa*  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837

# KANCELARIA MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;

2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W omawianej sprawie o zbędności nieruchomości dla realizacji zadań własnych gminy zadecydowano w momencie zbycia nieruchomości, a od tego czasu nie zaistniały żadne okoliczności uzasadniające nabycie nieruchomości do zasobu bowiem ani nie została wydana żadna decyzja określająca przeznaczenie nieruchomości ani późniejsze zapisy planu zagospodarowania przestrzennego nie wskazują na przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny.

Na rzecz przyjętego stanowiska przemawia także charakter i cel ustawowego prawa pierwokupu, ustanowionego w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, celem i funkcją rozwiązania przyjętego w tej ustawie jest między innymi zagwarantowanie gminie możliwości przejęcia do jej zasobów własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na terenie gminy, potrzebnych do realizacji jej zadań własnych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2010 r. II CSK 163/10, niepubl.; postanowienie z dnia 11 sierpnia 2004 r., II CK 9/04 niepubl. a także wyrok z dnia 20 grudnia 2006 r., IV CSK 229/06 niepubl.).

Słusznie w doktrynie zwraca się też uwagę że organ wykonawczy gminy może wykonywać prawo pierwokupu w ramach środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy, o którego wysokości decyduje rada gminy (art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.). Rada gminy jest również uprawniona do określenia wysokości sumy, do której wójt, burmistrz albo prezydent miasta może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Trzeba jednak zaznaczyć, że z art. 12 u.g.n. nie wynika żadna ściśle określona norma prawna i z tego względu naruszenie zasad prawidłowej gospodarki (choćby przy wykonaniu prawa pierwokupu) nie spowoduje nieważności czynności dokonanych w wyniku takiego naruszenia (por. wyrok SN z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 589/08, LEX nr 530697).

Podsumowując, w ocenie autora niniejszej opinii w realiach rozpatrywanej sprawy brak jest podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów art. 25 § 1 pkt 1 w zw. z art. 26 § 2 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego, a w imieniu Gminy X prawo pierwokupu może wykonać również



*Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa*  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837

# KANCELARIA

## MICHAŁ WIERZBICKI I WSPÓLNICY

SPÓŁKA KOMANDYTOWA

inna upoważniona przez Burmistrza osobą, zgodnie z art. 96 kodeksu cywilnego, a celowość nabycia nieruchomości w trybie prawa pierwokupu (jeśli takie prawo przysługiwało) winna być oceniana przez pryzmat przeznaczenia nieruchomości i przydatności do realizacji zadań gminy.

Adw. Maciej Łapuć  
ADWOKAT  
Maciej Łapuć  
BIA-537

### Wykaz wykorzystanego orzecznictwa oraz publikacji

- 1) A. Jakubiak-Mirończuk, Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych, Warszawa 2008,
- 2) A. Suchoń, Ł. Bobeł, Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, [www.jard.edu.pl/pub/15\\_3\\_2008\\_pl.pdf](http://www.jard.edu.pl/pub/15_3_2008_pl.pdf).
- 3) P. Wancke, Nieruchomości – leksykon pojęć i definicji, Warszawa 2007,
- 4) A. Szewc, T. Szewc, Wójt, burmistrz, prezydent miasta, Warszawa 2006,
- 5) P. Połczyński, Zakres prawa przysługującego gminie, Komentarz do art. 109 UGN, [www.informacjaprawnicza.pl/Article,4246,19](http://www.informacjaprawnicza.pl/Article,4246,19)
- 6) M. Wolanin, Prawo pierwokupu nieruchomości. Cz. 3: Ustawowe prawo przysługujące gminie, „Nieruchomości” 2003,
- 7) Szachulowicz, Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2003,
- 8) E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Lex 2011, stan prawny 15.07.2020 r.,
- 9) R. Pessel, Nieruchomości Skarbu Państwa, Warszawa 2010,
- 10) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce..., red. S. Kalus,
- 11) Kubala Marcin, W jaki sposób gmina wykonuje prawo pierwokupu?, Warszawa 2012 r.,
- 12) M. Habdas, Publiczna własność nieruchomości, Warszawa 2012,
- 13) uchwała Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1992 r.; III CZP 11/91; OSP 1992 r. nr 10 poz. 210,
- 14) postanowienia Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09, LEX nr 583720,
- 15) postanowienia Sądu Najwyższego z 22 sierpnia 2007 r., III CZP 76/07, LEX nr 345575,
- 16) wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2017 r., I OSK 2800/16,
- 17) wyrok Sądu Najwyższego z 6 marca 2009 r., II CSK 589/08,
- 18) wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2010 r. II CSK 163/10.



Kancelaria Michał Wierzbicki i Wspólnicy Spółka Komandytowa  
15-889 Białystok, ul. Brukowa 28 lok. 2  
Tel 85 742 35 28, fax 85 742 34 58, [www.kancelariawierzbicki.pl](http://www.kancelariawierzbicki.pl)  
NIP 542 319 25 12, REGON 200412943, KRS 0000431578,  
mBank 16 1140 2017 0000 4202 1228 7837

