



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 15 lutego 2024 r.

BADK.DPK.133.195.2023 MKo

P11-18/23	Data wpływu petycji 13 grudnia 2023 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 13 lutego 2024 r.

USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

TEMAT

PRAWO PIERWOKUPU

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa.

Ogólnopolski Związek Zawodowy Samozatrudnionych WBREW.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą uchylecia pkt 2 w art. 109 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w celu usunięcia z katalogu wyłączeń prawa pierwokupu sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, która następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji wnoszą o uchylenie pkt 2 w art. 109 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że gminie nie przysługuje prawo pierwokupu jeżeli sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

Uchylenie tego przepisu spowoduje, że kościół lub związki wyznaniowe w przypadku chęci sprzedaży swojego majątku nabytego uprzednio od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego (lub w innych przypadkach wymienionych w art. 109 ust. 1 pkt 1-4b), będzie musiał liczyć się z tym, że prawo pierwokupu będzie przysługiwać właśnie poprzedniemu właścicielowi tj. Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego.

Wnoszący petycje zauważają, że znane są liczne przypadki nadużyć stosowania wyłączeń prawa pierwokupu, choć ich nie podają. Powyższe zmiana ma doprowadzić do równowagi stron i zwiększenia informacji o obrocie nieruchomościami, w szczególności takich, w których jedną stroną jest kościół lub związek wyznaniowy.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 64 stanowi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3).

Natomiast warunki dopuszczalnego ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych określa art. 31 ust. 3 Konstytucji który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku

publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.) reguluje zasady gospodarowania nieruchomościami, które odnoszą się tylko do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, bądź też nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto reguluje zasady wyceny nieruchomości, podziały nieruchomości, opłaty i rozliczenia za nieruchomości, wywłaszczenie i inne czynności, które odnoszą się do wszystkich nieruchomości, bez względu na podmiot własności.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami regulują prawo pierwokupu gminy. Zgodnie bowiem z art. 109 ust. 1 gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży:

- 1) niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę;
- 3) nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 4) nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości;
 - 4a) nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, jeżeli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 8 ustawy o rewitalizacji;
 - 4b) nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy o rewitalizacji.

Przepis art. 109 ust. 3 ustawy wymienia sytuację, w której wyłączone jest stosowanie prawa pierwokupu gminy. Prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli m.in.:

- 1) sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy;
- 2) sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego;
- 3) prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości;

4) prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w wyniku zamiany własności nieruchomości;

Prawo pierwokupu wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Zgodnie z art. 110 ust. 1 sprzedaż nieruchomości, o których mowa w art. 109, oraz prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości może nastąpić, jeżeli wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie wykona prawa pierwokupu. Prawo to może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zawiadomienia o treści umowy sprzedaży.

Prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966 ze zm.) w art. 54 ust. 1 stanowi, że w obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi nie stosuje się prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa.

Przy nabywaniu nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne od osób trzecich prawo pierwokupu może być stosowane jedynie w przypadkach, gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości (art. 54 ust. 2).

W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.) wprowadzono podstawowe regulacje dotyczące pierwokupu (art. 596–602).

Zgodnie z art. 596 jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy niniejszego rozdziału.

Rzecz, której dotyczy prawo pierwokupu, może być sprzedana osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu swego prawa nie wykona (art. 597 § 1).

Prawo pierwokupu wykonywa się przez oświadczenie złożone zobowiązanemu. Jeżeli zawarcie umowy sprzedaży rzeczy, której dotyczy prawo pierwokupu, wymaga zachowania szczególnej formy, oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu powinno być złożone w tej samej formie. Prawo pierwokupu jest niezbywalne. Jest ono niepodzielne, chyba że przepisy szczególne zezwalają na częściowe wykonanie tego prawa. Jeżeli jest kilku uprawnionych, a niektórzy z nich nie wykonywają prawa pierwokupu, pozostali mogą wykonać je w całości (art. 602 § 1 i 2).

INFORMACJE DODATKOWE:

Wyłączenie prawa pierwokupu przy obrocie między kościelnymi osobami prawnymi ma na celu uchronienie majątku kościelnego przed przejściem prawa własności na podmiot publicznoprawny. Kościół katolicki w ramach niezależności i autonomii może także swobodnie rozporządzać swoim majątkiem. W swoich sprawach, także majątkowych, rządzi się własnym prawem.

Niezależność i autonomię Kościoła katolickiego w sprawach majątkowych podkreślał SN w orzeczeniach powołanych już w art. 2 u.w. Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia, czy prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa czy jednostce samorządu terytorialnego. Ważne jest to, że wykonanie tego prawa spowoduje przeniesienie prawa własności na podmiot publiczny. Dlatego też, choć wykładnia językowa wskazuje jedynie na Skarb Państwa, wykładnia celowościowa prowadzi do wniosku, że chodzi także o jednostkę samorządu terytorialnego. Ponadto racjonalny ustawodawca, gdyby w dniu uchwalania ustawy istniała gmina jako osoba prawna, na pewno wskazałby także na gminę.

Istotną okolicznością jest to, że prawo pierwokupu podmiotu publicznego jest wyłączone jedynie wtedy, gdy obrót następuje między kościelnymi osobami prawnymi. Natomiast przepis ten nie ma zastosowania w sytuacji, gdy obrót następuje między kościelną osobą prawną a osobą trzecią. Wynika to z faktu, że obrót między kościelnymi osobami prawnymi można uznać za swoistego rodzaju obrót wewnętrzny. Z punktu widzenia prawa kanonicznego nie ma znaczenia, jaka kościelna osoba prawna jest właścicielem nieruchomości.¹

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

¹ B. Rakoczy [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 54.