STUDIA PRAWNICZE KUL
2 (106) 2026

Problematyka aktualizacji prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w przypadku sprzedaży użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi

The issue of updating the right of first refusal under Article 217 (13) of the Water Law in the event of the sale of perpetual usufruct of real property including land beneath inland standing waters

Agnieszka Łuszpak-Zając*
Niezależny badacz
https://orcid.org/0009-0001-2464-2601

Jan Gałka**
Niezależny badacz
https://orcid.org/0000-0003-0485-6060

Streszczenie: W artykule autorzy dokonują analizy doniosłego z punktu widzenia praktyki obrotu nieruchomościami problemu badawczego aktualizacji zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego prawa pierwokupu nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego tego typu nieruchomości. Problem badawczy stanowiący przedmiot przeprowadzonej analizy sprowadza się do pytania o aktualizację prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Waga poczynionych w tym zakresie ustaleń wynika z konsekwencji naruszenia ustawowego prawa pierwokupu w postaci nieważności umowy sprzedaży (art. 599 Kodeksu cywilnego). Dotychczas to zagadnienie nie stanowiło przedmiotu szerszych rozważań doktrynalnych. Przepis art. 217 ust. 13 Prawa wodnego także nie został obudowany orzecznictwem. W ramach przeprowadzonej analizy autorzy posługują się metodami: historyczną, dogmatyczną oraz analizy i krytyki literatury i orzecznictwa. Stosując wykładnię historyczną, autorzy przeprowadzają analizę materiałów z prac legislacyjnych. Posługując się metodą dogmatyczną, dokonują wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej relewantnych przepisów prawa. Ponadto porównują praktykę regulacji przepisów ustanawiających ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości i gruntów innych niż nieruchomości obejmujące grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. W ramach analizy i krytyki literatury i orzecznictwa autorzy przybliżają poglądy doktryny i judykatury w kwestiach mających znaczenie dla wykładni odpowiednich przepisów prawa znajdujących zastosowanie w toku prowadzonej egzegezy. Przeprowadzone w artykule rozważania pozwoliły na stwierdzenie braku aktualizacji prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w przypadku sprzedaży

* Dr, radca prawny, e-mail: agnieszka.luszpak-zajac@sdzlegal.pl
** Dr, radca prawny, e-mail: jan_galka@outlook.com

ISSN: 1897-7146 | eISNN: 2719-4264 | https://doi.org/10.31743/sp19091

This article is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0): https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Dokonane ustalenia dają podstawy do ograniczenia zakresu zastosowania prawa pierwokupu wyłącznie do przypadków sprzedaży prawa własności nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi.

Słowa kluczowe: prawo pierwokupu, nieruchomość gruntowa, obrót nieruchomościami, umowa sprzedaży, prawo wodne, śródlądowe wody stojące

Abstract: In this article, the authors analyse a research problem of significant importance from the perspective of trade in real property in practice, namely the update to the right of first refusal regarding real property including land beneath inland standing waters in the event of the sale of a right of perpetual usufruct of said real property – a pre-emption right reserved for the State Treasury under Article 217 (13) of the Water Law. The research problem analysed boils down to the question of updating the right of first-refusal under Article 217 (13) of the Water Law in the event of a sale of the right of perpetual usufruct of real property including land beneath inland standing waters. The significance of the findings in this regard stems from the consequence of violating a statutory right of first refusal, that is, the invalidation of the sales contract (Article 599 of the Civil Code). So far, this issue has not seen broader doctrinal consideration. There is also not much relevant case law concerning Article 217 (13) of the Water Law. Within the framework of their analysis, the authors use the historical method and the dogmatic method; they also review and critique literature and case-law. Through the historical interpretation, they analyse materials from legislative works. Using the dogmatic method, they provide a linguistic, systemic and functional interpretation of the relevant legal provisions. Furthermore, they compare the practice of regulating provisions establishing the statutory right of first refusal regarding real property and land other than real property including land beneath inland standing waters. As part of their review and critique of literature and case law, the authors present the views expressed in legal doctrine and case law with regard to issues of importance for the interpretation of the relevant legal provisions applicable in the course of the exegesis. The conclusion yielded is that there has been no update to the right of first refusal under Article 217 (13) of the Water Law in the event of a sale of a right of perpetual usufruct of a real property including land beneath inland standing waters. The findings are a basis for limiting the application of the right of first refusal solely to cases in which it is the right of ownership to real property including land beneath inland standing waters that is subject to a sale.

Keywords: right of first refusal, land property, trade in real property, sales contract, water law, inland standing waters

Wprowadzenie

W myśl art. 217 ust. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[3] Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Prawo pierwokupu wykonuje starosta w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej.

Powyższe prawo pierwokupu zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[4]. Dotych-

3 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 960.

4 K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu nieruchomości w ustawie prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 roku*, Krakowski Przegląd Notarialny 2017, nr 3, s. 45; P. Czubik, *Pierwokup gruntów pod wodami stojącymi – refleksja na kanwie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*, Nowy Przegląd Notarialny 2017, nr 3, s. 5; W. Fortuński, M. Kupis, *Prawo pierwokupu w nowym Prawie wodnym*, Nowy Przegląd Notarialny 2018, nr 2, s. 15; M.A. Panek, *Pierwokup w nowym Prawie wodnym*, Nieruchomości 2018, nr 5, s. 4; W. Gonet, *Problematyka prawa pierwokupu gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi,*

czas w centrum rozważań doktrynalnych skupionych wokół art. 217 ust. 13 Prawa wodnego był zakres przedmiotowy aktualizacji opisanej w nim instytucji, przede wszystkim w odniesieniu do typu terenów, przy sprzedaży których znajduje ona zastosowanie, a także prawnego oznaczenia tych terenów[5]. Kwestie te stanowiły również przedmiot wydanej przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej opinii w sprawie prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi[6]. Mniej uwagi poświęcono natomiast problemowi aktualizacji prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w zależności od rodzaju prawa do rzeczy ustanowionego na nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi, której dotyczy sprzedaż, a konkretnie czy wspomniany pierwokup doznaje aktualizacji w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości gruntowej. Dotychczas odniósł się do tego, jednak wyłącznie pobocznie, Wojciech Gonet, który, nie przedstawiając w tym zakresie dalej idącego uzasadnienia, stwierdził: „Prawo pierwokupu określone w art. 217 ust. 3 p.w. nie dotyczy prawa użytkowania wieczystego gruntów, na których znajdują się śródlądowe wody stojące, co wynika z nakazu konieczności ścisłej interpretacji przepisów wprowadzających ograniczenia, a takim jest prawo pierwokupu”[7]. Tego samego zdania jest Krzysztof Maj, który jeszcze przed wejściem w życie ustawy Prawo wodne przedstawił na rzecz swojego stanowiska dalej idące uzasadnienia[8].

Brak szerszego rozważenia przez przedstawicieli doktryny prawa zagadnienia aktualizacji prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w zależności od typu prawa do nieruchomości gruntowej pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącego przedmiot sprzedaży, przy równoczesnym braku obudowania tego zagadnienia orzecznictwem, daje podstawy do podjęcia tego problemu w niniejszym artykule. Celem opracowania pozostaje zatem określenie zakresu przedmiotowego aktualizacji

---

przysługującego Skarbowi Państwa, Gdańskie Studia Prawnicze 2021, nr 3, s. 52; W. Koczara, *Bariery obrotu nieruchomościami – postulaty zmian*, Nieruchomości 2025, nr 1, s. 6.

5 Zob. K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu*…, s. 57–68, 71, 73–74, 79–80; P. Czubik, *Pierwokup gruntów*…, s. 7–10, 13; W. Fortuński, M. Kupis, *Prawo pierwokupu*…, s. 15–22; M.A. Panek, *Pierwokup*…, s. 4–8, 10; J. Adamus, *Konsekwencje zastrzeżenia nieprzysługującego prawa pierwokupu*, Nieruchomości 2018, nr 6, s. 21; W. Gonet, *Problematyka prawa pierwokupu*…, s. 52–58, 61; W. Koczara, J. Łysik, *Badanie prawne nieruchomości nabywanej w celu zabudowy. Cz. III – prawa pierwokupu oraz dostęp do drogi publicznej i mediów*, Nieruchomości 2022, nr 12, s. 16; W. Koczara, *Bariery obrotu nieruchomościami*…, s. 6–7.

6 Opinia prawna w sprawie prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, https://www.gov.pl/web/gospodarkamorska/opinia-prawna-w-sprawie-prawa-pierwokupu-w-przypadku-sprzedazy-gruntow-pod-srodladowymi-wodami-stojacymi?fbclid=IwAR0_afT8k1tgL-8TuFSCmd-A_osuNzphnWwsPJrfc3lw-y8X6hYT_6I1k9hA [dostęp: 28.05.2026 r.].

7 W. Gonet, *Problematyka prawa pierwokupu*…, s. 58

8 K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu*…, s. 68–71, 79.

prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w ramach użytej w tym przepisie formuły: „sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi". Problemem badawczym podlegającym weryfikacji w toku przedstawionej analizy jest w związku z tym pytanie o aktualizację prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Uznajemy bowiem, że zarówno rozciągnięcie instytucji pierwokupu na sprzedaż prawa własności wskazanej nieruchomości, jak i wyłączenie spod niej sprzedaży innych praw rzeczowych pozostaje bezsporne i nie budzi jakichkolwiek wątpliwości. Aby osiągnąć zamierzone cele badawcze, w niniejszym opracowaniu posłużyliśmy się przede wszystkim metodą historyczną i dogmatyczną. Dokonaliśmy ponadto porównania praktyki legislacyjnej regulacji przez polskiego ustawodawcę prawa pierwokupu dotyczącego innego typu nieruchomości albo gruntów. Analizowane zagadnienie przejawia szczególną doniosłość praktyczną przede wszystkim wobec konsekwencji naruszenia zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa ustawowego prawa pierwokupu przez strony umowy sprzedaży w postaci jej nieważności (art. 599 § 2 Kodeksu cywilnego[9]). W ślad za powyższym, uzasadnieniem podjętej problematyki będą ponadto: wynikające z istnienia prawa pierwokupu bariery prawne obrotu nieruchomości, brak pewności obrotu nieruchomościami w przypadku gdy sprzedaż ma za przedmiot chociażby akcesoryjny (związany) udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi, dodatkowe koszty wynikające z praktyki szerokiego zawierania umów warunkowych, nawet w sytuacji wystąpienia wątpliwości co do aktualizacji przy danej transakcji ustawowego prawa pierwokupu, a ostatecznie pytanie o prawidłowość takiej praktyki ostrożnościowej[10].

1. Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego

Zarówno projekt ustawy Prawo wodne przedstawiony Stałemu Komitetowi Rady Ministrów, jak i ostateczna wersja projektu skierowana do Sejmu, zakładały ustanowienie na rzecz Skarbu Państwa ustawowego prawa pierwokupu gruntów pod

9 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1071.

10 K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu*…, s. 76; J. Adamus, *Konsekwencje zastrzeżenia*…, s. 21–22; W. Koczara, J. Łysik, *Badanie prawne*…, s. 12; M. Maślanka, *Ograniczenia w rozporządzaniu nieruchomościami gruntowymi pokrytymi śródlądowymi wodami płynącymi*, Przegląd Prawa Publicznego 2024, nr 2, s. 61; W. Koczara, *Bariery obrotu nieruchomościami*…, s. 4, 7.

śródlądowymi wodami stojącymi. Regulacja ta nie stanowiła przedmiotu uzasadnienia projektodawców[11]. Co więcej, omawiany projekt nie podlegał uzgodnieniom oraz konsultacjom publicznym. Materiału dla prowadzenia wykładni historycznej nie przynosi również dalszy proces legislacyjny przed skierowaniem projektu do Sejmu. Odpowiedni przepis projektu nie podlegał także modyfikacji w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie. W następstwie czego ostatecznie określono następujące brzmienie art. 217 ust. 13 ustawy Prawo wodne: „Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi. Prawo pierwokupu wykonuje starosta w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej"[12].

Niezależnie od braku skierowania przedmiotowej regulacji do konsultacji publicznych Krajowa Rada Notarialna w uchwale z dnia 30 czerwca 2017 r.[13] wyraziła negatywne stanowisko wobec projektowanej regulacji art. 217 ust. 13–18 ustawy Prawo wodne. Wskazano na brak wartości normatywnej tych przepisów oraz konieczność doprecyzowania przedmiotu pierwokupu w toku dalszych prac legislacyjnych. Dotyczyło to zidentyfikowanych przez Krajową Radę Notarialną niejasności związanych z odniesieniem tej instytucji do gruntów, które nie stanowią odrębnego przedmiotu własności, lecz składają się na nieruchomości, które jako rzeczy mogą stanowić przedmiot pierwokupu. Niezależnie od tych uwag wskazano również, że nieprecyzyjne brzmienie projektowanej regulacji art. 217 ust. 13 ustawy Prawo wodne będzie skutkować podatnością jej interpretacji na zmienne orzecznictwo sądowe.

2. Nowelizacja brzmienia art. 217 ust. 13 Prawa wodnego

Brzmienie art. 217 ust. 13 Prawa wodnego podlegało zmianom w czasie. Na podstawie art. 1 pkt 38 lit. a ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw[14] przepisowi temu nadano następujące brzmienie: „Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi". Nowelizacja art. 217 ust. 13 Prawa wodnego sprowadzała się wobec tego do doprecyzowania,

11 Rządowy projekt ustawy – Prawo wodne, Sejm VIII kadencji, druk nr 1529.

12 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2017 r. poz. 1566.

13 Uchwała Nr IX/46/2014 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie rządowego projektu ustawy – Prawo wodne (druk sejmowy nr 1529, projekt z dnia 2.04.2017 r.).

14 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 2170 z późn. zm.

zgodnie z pierwotnym zaleceniem Krajowej Rady Notarialnej, przedmiotu prawa pierwokupu poprzez zastąpienie pojęcia „gruntów" pojęciem „nieruchomości obejmującej grunt".

W tym kierunku zmierzali także projektodawcy, stwierdzając w uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy, że proponowana zmiana brzmienia art. 217 ust. 13 Prawa wodnego skutkuje doprecyzowaniem przedmiotu objętego prawem pierwokupu, którym każdorazowo może pozostawać wyłącznie nieruchomość gruntowa[15].

3. Ścisła wykładnia przepisów określających ustawowe prawo pierwokupu

Jak wspomniano powyżej, podstawowym argumentem wyrażanym na rzecz uznania, że prawo pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego nie ma za swój przedmiot sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi, jest wymóg ścisłej wykładni przepisów określających ustawowe prawo pierwokupu. Pogląd ten bazuje przede wszystkim na prokonstytucyjnej wykładni przepisów kreujących ustawowy pierwokup w kierunku zagwarantowania jak najszerszej ochrony prawa własności, nie tylko jako prawa podmiotowego, lecz także jako zasady ustroju. Równocześnie prawo pierwokupu postrzega się jako regulację wyjątkową, co zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendae* przekłada się na zakaz rozszerzającej wykładni językowego brzmienia przepisów ustanawiających prawo pierwokupu[16].

Ścisła wykładnia brzmienia art. 217 ust. 13 Prawa wodnego, jak również jego systematyki w ramach ustawy Prawo wodne, skłaniają do przyjęcia, że uregulowane prawo pierwokupu ma za przedmiot wyłącznie sprzedaż prawa własności nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi i nie rozciąga się na sprzedaż użytkowania wieczystego tego typu nieruchomości.

Przede wszystkim należy zauważyć, że art. 217 Prawa wodnego został umieszczony w rozdziale 1 pt. Własność wód i obowiązki ich właścicieli w dziale VI

---

15 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Sejm VII kadencji, druk nr 3695.

16 Zob. uchwała SN w składzie 7 sędziów – zasada prawna z dnia 27 października 1975 r., III CZP 35/75, LEX nr 1899; uchwała SN z dnia 15 lutego 1996 r., III CZP 10/96; uchwała SN w składzie 7 sędziów z dnia 9 listopada 1998 r., III CZP 33/98, LEX nr 34206; uchwała SN z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 71/11, LEX nr 1027888; K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu*…, s. 71–72; P. Czubik, *Pierwokup gruntów*…, s. 13; M.A. Panek, *Pierwokup*…, s. 4; W. Gonet, *Problematyka prawa pierwokupu*…, s. 58.

zatytułowanym Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Już w tytule rozdziału stwierdza się, że przedmiotem regulacji przepisów w nim zamieszczonych są prawo własności wód oraz związane z nim obowiązki ich właścicieli. Użyte natomiast w tytule działu pojęcie „mienia" niewątpliwe należy odnieść do jego definicji z art. 44 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którą obejmuje ono własność i inne prawa majątkowe.

Przechodząc do analizy przedmiotu regulacji przepisów zamieszczonych w rozdziale 1 działu VI ustawy Prawo wodne, należy zauważyć, że już w pierwszym przepisie tego rozdziału – art. 211 Prawa wodnego – określono zakres prawa własności wód. Kolejno zagadnienie prawa własności określonych wód, gruntów, urządzeń i budowli uregulowano w art. 214, art. 216 ust. 1 i ust. 5–6 oraz art. 222–224 i art. 225 ust. 1–2 i ust. 4 Prawa wodnego. Kwestię wykonywania praw właścicielskich do tych wód, gruntów, urządzeń i budowli lub gospodarowania nimi uregulowano natomiast w art. 212–213, art. 215 ust. 1, art. 216 ust. 2–4, art. 225 ust. 3 Prawa wodnego. W art. 215 ust. 2 oraz art. 218 Prawa wodnego określono zagadnienie wciągnięcia do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa określonych gruntów i urządzeń. Natomiast w art. 219–221 Prawa wodnego uregulowano kwestie ustalenia charakteru wód i linii brzegów oraz przeprowadzenia rozgraniczenia gruntów. W kolejnych, tj. w art. 226–238 Prawa wodnego określa się znowuż tytułowe obowiązki właścicieli wód oraz inne powiązane z nimi obowiązki i zakazy innych podmiotów.

Regulację art. 217 Prawa wodnego można w uogólnieniu podzielić na część dotyczącą zbywania przez Skarb Państwa oraz część dotyczącą nabywania przez Skarb Państwa – nieruchomości obejmujących grunty pod śródlądowymi wodami stojącymi. W art. 217 ust. 1–12 i ust. 19–21 Prawa wodnego uregulowano bowiem zagadnienie zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Natomiast w art. 217 ust. 13–18 i 20 Prawa wodnego – kwestie związane z prawem pierwokupu nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi.

Na podstawie art. 217 ust. 1 Prawa wodnego, prawo do zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa przyznaje się ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, a zgodnie z art. 217 ust. 2 Prawa wodnego wyłącza się spod tego prawa grunty pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, które znajdują się w granicach parku narodowego. Ustanawiając prawo pierwokupu w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego, ustawodawca raz jeszcze posługuje się jedynie pojęciem sprzedaży nieruchomości. Natomiast już w art. 217 ust. 17 Prawa wodnego z wykonaniem prawa pierwokupu ustawodawca wiąże skutek w postaci nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wywieść, że regulacja omówionego rozdziału ustawy Prawo wodne co do zasady ma za przedmiot prawo własności określonego typu nieruchomości, gruntów, wód lub innych rzeczy stanowiących odrębny przedmiot własności, względnie dotyczy ona praw i obowiązków właścicieli określonych typów nieruchomości, gruntów, wód lub innych rzeczy stanowiących odrębny przedmiot własności. Podobnie regulacja art. 217 Prawa wodnego ma za przedmiot prawo własności nieruchomości obejmujących grunty pod śródlądowymi wodami stojącymi. Wyraźnie wynika to z art. 217 ust. 1 i 2 Prawa wodnego, a pośrednio także z art. 217 ust. 17 Prawa wodnego, w którym to określa się skutek wykonania prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w postaci nabycia prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa. Na tej podstawie można przyjąć zasadność zawężenia ustawowego prawa pierwokupu określonego w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego wyłącznie do przypadków sprzedaży prawa własności nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi, z wyłączeniem przypadków sprzedaży prawa użytkowania wieczystego tego typu nieruchomości[17].

4. Nieruchomości jako przedmiot prawa pierwokupu

Uznanie dyrektywy ścisłej wykładni przepisów określających ustawowe prawo pierwokupu daje podstawę do postawienia tezy, zgodnie z którą prawo pierwokupu określone w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego ma za przedmiot wyłącznie sprzedaż prawa własności nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Teza ta znajduje potwierdzenie w okoliczności posłużenia się przez ustawodawcę w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego pojęciem „sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt".

Zgodnie z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów

[17] Zasadność posłużenia się przedstawionym rozumowaniem potwierdza praktyka wykładni Sądu Najwyższego przyjęta na gruncie uchwały 7 sędziów – zasadzie prawnej – z dnia 27 października 1975 r. (III CZP 35/75, LEX nr 1899). We wskazanym orzeczeniu Sąd Najwyższy dokonał wykładni nieobowiązującej już obecnie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jednolity: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zm.), przyjmując, że odwołanie się przez ustawodawcę do pojęć „właściciela" oraz „własności" skłania do zawężenia zastosowania ustawowego prawa pierwokupu przewidzianego w art. 29–35 tej ustawy wyłącznie do przypadków sprzedaży prawa własności nieruchomości, z wyłączeniem przypadków sprzedaży prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości.

szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Na podstawie tego przepisu można wyróżnić trzy rodzaje nieruchomości: nieruchomości gruntowe, nieruchomości budynkowe oraz nieruchomości lokalowe[18]. Niewątpliwie zakres zastosowania prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego obejmuje wyłącznie nieruchomości gruntowe.

Ustawodawca definiuje nieruchomość gruntową jako część powierzchni ziemskiej stanowiącą odrębny przedmiot własności. Definicja ta zawiera w sobie element fizyczny oraz prawny, odpowiednio: „część powierzchni ziemskiej" oraz „odrębny przedmiot prawa własności"[19]. Pojęcie nieruchomości gruntowej ma charakter ściśle normatywny, formalny, bazujący na konwencji społecznej postrzegania określonej części powierzchni ziemskiej jako samoistnego przedmiotu własności[20]. Przekłada się to z kolei na okoliczność, iż pojęcie nieruchomości gruntowej ściśle wiąże się z prawem własności, którego stanowi ono przedmiot[21]. Stąd też ogólne odniesienie

---

18 J.S. Piątkowski, *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości*, w: *System Prawa Cywilnego*, t. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 100; B. Barłowski, *Pojęcie nieruchomości gruntowej położonej w mieście i istota podziału takiej nieruchomości w świetle ustawy z dnia 6 lipca 1972 roku*, Palestra 1980, nr 11–12, s. 31; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 220; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996, s. 29–32; K. Piasecki, *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 2003, s. 266–267; B. Ziemianin, *Prawo rzeczowe*, Kraków 2003, s. 28; S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2007, s. 63; S. Rudnicki, *Nieruchomości*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 239; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 113; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023 [wyd. el. Legalis], teza 2; M. Balwicka-Szczyrba, *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024 [wyd. el. LEX], teza 1.

19 B. Barłowski, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*…, s. 31–33; S. Rudnicki, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, Rejent 1994, nr 1, s. 27; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996, s. 30; K. Piasecki, *Kodeks cywilny*…, s. 266–267; S. Rudnicki, *Nieruchomości*, s. 239; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 28; K. Jędrej, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. 39, s. 233; P. Nazaruk, *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX], teza 2; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Art. 46*, teza 3; Ł. Żelechowski, *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Warszawa 2024 [wyd. el. Legalis], teza 1.

20 J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 129; B. Swaczyna, *Prawne wyodrębnienie gruntu na powierzchni ziemi*, Rejent 2002, nr 9, s. 88–89; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne*…, s. 114.

21 J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*…, s. 129; J.S. Piątkowski, *Zakres i wykonywanie*…, s. 108–109; S. Grzybowski, *Przedmioty stosunków cywilnoprawnych*, w: *System Prawa Cywilnego*, t. 1. *Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 413; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996, s. 30; B. Swaczyna, *Prawne wyodrębnienie gruntu*…, s. 89–91; B. Ziemianin, *Prawo rzeczowe*…, s. 28; S. Rudnicki, *Własność*…, s. 64; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 28, 77; K. Jędrej, *Pojęcie*…, s. 234; W. Pawlak, *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX], teza 1; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Art. 46*, teza 3.

się przez ustawodawcę do pojęcia sprzedaży nieruchomości należy wiązać ze sprzedażą prawa własności nieruchomości.

Przedstawioną tezę wydaje się potwierdzać także dychotomiczny podział praw majątkowych przeprowadzony w art. 44 Kodeksu cywilnego, w którym stwierdza się, że mienieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Ustawodawca dokonuje wobec tego podziału na najszersze prawo do rzeczy o charakterze bezwzględnym oraz inne prawa majątkowe[22]. Inne prawa majątkowe obejmują zarówno prawa rzeczowe, jak i prawa obligacyjne[23]. Wszystkie inne prawa majątkowe pozostają także pochodne wobec prawa własności[24]. Co równie istotne, pojęcie mienia posiada odniesienie podmiotowe zamiast określać niezidentyfikowaną, obiektywnie istniejącą masę majątkową[25].

Pierwotny charakter prawa własności, powiązany z jego konstytutywnym charakterem dla pojęcia nieruchomości gruntowej, składnia do przyjęcia, że samoistne posłużenie się przez ustawodawcę określeniem sprzedaży nieruchomości odnosi się finalnie do prawa własności tej nieruchomości. Wszelkie inne prawa majątkowe mające za przedmiot nieruchomość gruntową, niezależnie od ich charakteru, w rzeczywistości mają za przedmiot prawo własności przysługujące określonemu podmiotowi do tej nieruchomości. Jak bowiem zauważono już wcześniej, w świecie fizycznym grunty nie funkcjonują jako wyodrębnione, samodzielne przedmioty, lecz ich byt stanowi konstrukt normatywny, wykreowany w ramach nominalnych

---

22 J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*…, s. 9–10, 13–25; tenże, *Pojęcie prawa własności*, w: *System Prawa Cywilnego*, t. 2, s. 34–37, 40–50; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996, s. 52–54; S. Rudnicki, *Własność*…, s. 63; S. Rudnicki, *Mienie*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości*…, s. 193; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 43–47; P. Nazaruk, *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, teza 3; R. Świrgoń-Skok, *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2024 [wyd. el. Legalis], teza 10; Ł. Żelechowski, *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, tezy 1, 4–6, 10; M. Balwicka-Szczyrba, *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, LEX, teza 1.

23 S. Rudnicki, *Mienie*, s. 193–194; E. Niezbecka, *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012 [wyd. el. LEX], teza 6; W. Pawlak, *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*…, t. 1, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, [wyd. el. LEX],teza 1; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023 [wyd. el. Legalis], teza 2; M. Balwicka-Szczyrba, *Art. 44*, teza 1; R. Świrgoń-Skok, *Art. 44*, tezy 1, 3, 10; Ł. Żelechowski, *Art. 44*, teza 10–11.

24 J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*…, s. 9–10, 21, 24–25; tenże, *Pojęcie*…, s. 37, 43; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 44, 46–47; E. Niezbecka, *Art. 44*, teza 2.

25 S. Grzybowski, *Część ogólna prawa cywilnego*, w: *Prawo cywilne*, red. S. Grzybowski, Warszawa 1979, s. 62–63; tenże, *Przedmioty*…, s. 462; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996, s. 53–54; E. Niezbecka, *Art. 44*, teza 3; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne*…, s. 137; W. Pawlak, *Art. 44*, teza 1; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Art. 44*, teza 3; R. Świrgoń-Skok, *Art. 44*, teza 3; Ł. Żelechowski, *Art. 44*, teza 3.

stosunków społecznych. Wyłącza to możliwość posłużenia się pojęciem nieruchomości gruntowej odrębnie od związanego z nim prawa własności, stąd też oba pojęcia pozostają immanentnie związane. Brak zrelatywizowania prawa odnoszącego się do nieruchomości gruntowej, które ma stanowić przedmiot sprzedaży, wymaga więc odniesienia tej czynności prawnej do prawa własności nieruchomości gruntowej.

5. Skutek wykonania prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego

Za wykładnią przepisu art. 217 ust. 13 Prawa wodnego – jako mającego za swój przedmiot wyłącznie czynność sprzedaży prawa własności nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi – przemawia także określony w art. 217 ust. 17 Prawa wodnego skutek wykonania prawa pierwokupu w postaci nabycia własności tej nieruchomości przez Skarb Państwa[26].

Przede wszystkim należy wskazać, że w myśl art. 232 Kodeksu cywilnego użytkowanie wieczyste może mieć za przedmiot wyłącznie grunty stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Rozróżnić wobec tego należy konsekwencje aktualizacji art. 217 ust. 17 Prawa wodnego dla każdego z tych przypadków. Gdyby nieruchomość obejmująca grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiła własność Skarbu Państwa, wówczas regulacja art. 217 ust. 17 Prawa wodnego pozostawałby ustawowym *superfluum* bez wartości normatywnej. Skarb Państwa nie mógłby nabyć własności nieruchomości, do której już przysługuje mu prawo własności.

Gdyby z kolei nieruchomość stanowiąca przedmiot prawa użytkowania wieczystego pozostawała własnością jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego, wówczas regulacja art. 217 ust. 17 Prawa wodnego prowadziłaby do arbitralnego pozbawienia ich przysługującej im własności bez jakiejkolwiek rekompensaty ani możliwości wpływu na ziszczenie się tego skutku[27]. Niezależnie od podzielenia poglądu, że ani jednostki samorządu terytorialnego, ani ich związki nie stanowią podmiotu praw i wolności określonych w konstytucji – co prowadzi do braku aktualizacji wobec nich przepisu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP – wykładnia art. 217 ust. 17 Prawa wodnego pozwalająca na arbitralne pozbawienie własności tych podmiotów w przypadku sprzedaży prawa

26 Tak też K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu*…, s. 72–73.

27 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

użytkowania wieczystego przez użytkownika wieczystego pozostawałaby sprzeczna z art. 2, art. 21 i art. 165 Konstytucji RP, rażąco naruszając autonomię majątkową jednostek samorządu terytorialnego. Zastosowanie prokonstytucyjnej wykładni art. 217 ust. 13 w zw. z art. 217 ust. 17 Prawa wodnego w kierunku zabezpieczającym realizację wartości i zasad konstytucyjnych[28] powinno prowadzić do ograniczenia zastosowania prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego wyłącznie do przypadków sprzedaży prawa własności nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi.

6. Praktyka regulacji prawa pierwokupu innych typów nieruchomości i gruntów

Poczynione dotychczas ustalenia znajdują wsparcie także w praktyce regulacji ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości i gruntów innego typu niż nieruchomości obejmujących grunty pod śródlądowymi wodami stojącymi[29].

Odmiennie niż w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego, w którym posłużono się ogólną formułą sprzedaży nieruchomości, w art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[30] ustawodawca rozróżnia sprzedaż niezabudowanej nieruchomości od sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej. Co więcej, w art. 109 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w tej samej jednostce redakcyjnej wprowadza rozróżnienie sprzedaży nieruchomości od sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. W ten sposób wyraźnie przesądza się o odrębności obu praw, a zatem braku objęcia pojęciem sprzedaży nieruchomości sprzedaży prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości[31].

---

28 K. Działocha, *Art. 8*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016 [wyd. el. LEX], teza 15; M. Florczak-Wątor, *Art. 8*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023 [wyd. el. LEX], teza 4; P. Jabłońska, *Wykładnia prokonstytucyjna w procesie sądowego stosowania prawa – przyczynek do dyskusji*, Przegląd Sądowy 2021, nr 7–8, s. 134–135.

29 Zwraca na to uwagę także K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu*…, s. 72.

30 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.

31 Podobnie K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu*…, s. 72.

Podobne wnioski można wywieść również z analizy brzmienia przepisu art. 2c pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[32], w którym wyrażono dyrektywę odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących nabycia nieruchomości rolnej do nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej. Przepis ten został wprowadzony do omawianej ustawy na podstawie art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw[33]. Ujawnia to temporalną bliskość tej nowelizacji z wprowadzeniem art. 217 ust. 13 Prawa wodnego do polskiego porządku prawnego. Daje tym samym podstawy do przyjęcia, że racjonalny ustawodawca w swojej praktyce, w niedługim odstępie czasu, w podobny sposób konstruuje przepisy wyrażające podobne instytucje prawne, a w tym przypadku ustawowy pierwokup Skarbu Państwa. Wynika stąd zasadność rozróżnienia pojęcia sprzedaży nieruchomości od pojęcia sprzedaży prawa wieczystego nieruchomości[34].

Skutku podobnego jak wspomniany art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie wywołuje natomiast art. 17 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego. Na tej podstawie przepisy ustawy Prawo wodne dotyczące właścicieli należy stosować odpowiednio do posiadaczy samoistnych oraz użytkowników wieczystych, a w przypadku eksploatacji instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – do prowadzącego instalację. Dyrektywa ta ma zatem odniesienie ściśle podmiotowe, rozciąga zakres zastosowania przepisów adresowanych do właścicieli także na inne podmioty, w tym użytkowników wieczystych. Odmiennie podmiotem art. 217 ust. 13 Prawa wodnego jest Skarb Państwa, na którego rzecz zastrzega się prawo pierwokupu. Równocześnie celem tej regulacji jest stworzenie gwarancji dla zachowania przez państwo praw do terenów mających znaczenie dla prowadzenia gospodarki wodnej, nie zaś określanie sytuacji prawnej właściciela nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi[35]. Nie można zapominać, że wykonanie prawa pierwokupu odbywa się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży, co w pełni zabezpiecza interes ekonomiczny sprzedawcy[36].

---

32 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 423 z późn. zm.

33 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 585.

34 Podobnie K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu*…, s. 72.

35 Podobnie tamże, s. 73.

36 Podobnie na gruncie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (Sejm VIII kadencji, druk nr 394), na podstawie którego do ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach dodano art. 37a, w oparciu o którego ust. 1 na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Lasy Państwowe, zastrzeżono

Inne przykłady przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w których rozróżnia się pierwokup nieruchomości lub prawa własności nieruchomości oraz pierwokup albo pierwszeństwo przy przeniesieniu użytkowania wieczystego nieruchomości to: art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych[37] oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich[38].

Osobno należy rozważyć regulację art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[39]. Na tej podstawie Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługuje z mocy prawa prawo pierwokupu określonego typu gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa. W art. 37a ust. 1 ustawy o lasach nie wspomina się odrębnie o sprzedaży prawa użytkowania wieczystego. Skłania to niektórych przedstawicieli doktryny prawa do zajęcia stanowiska, że opisana w tym przepisie norma nie odnosi się do przypadków sprzedaży prawa użytkowania wieczystego[40]. Niemniej pogląd ten nie jest jednolicie podzielany[41].

Należy jednak wskazać, że art. 37a ustawy o lasach został wprowadzony do tego aktu normatywnego na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach[42] przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu w dniu poprzedzającym rozpa-

---

prawo pierwokupu określonego typu gruntów. Jak bowiem wskazali projektodawcy: „Należy podkreślić, iż projektowane rozwiązania nie ingerują w konstytucyjną istotę prawa własności. W przypadku chęci zbycia gruntu właściciel zachowuje podstawowy atrybut swojego prawa własności, tj. prawo do rozporządzania rzeczą – w przypadku bowiem woli zbycia rzecz zostanie zbyta, tyle że nabywcą zostanie Skarb Państwa".

37 Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1604.

38 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1796.

39 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 567.

40 Tak K. Maj, *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, nr 3, s. 64–65; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017 [wyd. el. Legalis], Komentarz do art. 37a, teza 6. Wniosek ten wspiera przytoczony wyżej fragment uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, w którym wyraźnie wskazuje się na prawo własności oraz właściciela w kontekście wykonania prawa pierwokupu z art. 37a ust. 1 ustawy o lasach.

41 G. Mikołajczuk i P. Biernacki wywodzą bowiem z okoliczności posłużenia się przez ustawodawcę w art. 37a ust. 1 pojęciem „gruntu" zamiast „nieruchomości" wolę objęcia prawem pierwokupu „jak najszerszego zakresu przedmiotowego", w tym także prawo użytkowania wieczystego takiego gruntu albo udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu (G. Mikołajczuk, P. Biernacki, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, Rejent 2016, nr 10, s. 12). Argument ten wspiera wyrażony w niniejszym opracowaniu pogląd, iż pierwokup określony w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego nie ma zastosowania do przypadków sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi.

42 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach, Dz. U. z 2016 r. poz. 586.

trzenie poprawek Senatu, zgłoszonych do uchwalonej w trzecim czytaniu w dniu 31 marca 2016 r. omówionej powyżej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawodawca w ustawie o zmianie ustawy o lasach nie zdecydował się jednak na objęcie zakresem zastosowania prawa pierwokupu także czynności sprzedaży użytkowania wieczystego nieruchomości określonego typu gruntów, jak to uczynił w ramach zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Co równie istotne, na uchwaloną w trzecim czytaniu przez Sejm nowelizację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wskazali sami projektodawcy w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, stwierdzając korelację obu projektów w przedmiocie określonych w nim praw pierwokupu[43]. Wzmacnia to stanowisko o zasadności rozróżniania przez ustawodawcę w tamtym okresie instytucji pierwokupu nieruchomości od pierwokupu użytkowania wieczystego nieruchomości[44].

Podobna regulacja co w art. 37a ust. 1 ustawy o lasach, mająca jednak za przedmiot nieruchomość zamiast gruntu, została przyjęta w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[45]. Oznaczało to zastrzeżenie dla parku narodowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej w granicach parku narodowego. W doktrynie nie rozważono szerzej kwestii objęcia tym pierwokupem także prawa użytkowania wieczystego tego typu nieruchomości. Jedynie Bartosz Rakoczy na marginesie swoich rozważań stwierdza: „Prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 10 ust. 5 u.o.p., dotyczy każdej umowy przenoszącej własność, nie tylko umowy sprzedaży"[46]. Wyraźne odniesienie się przez tego autora do prawa własności daje podstawę do poczynienia ostrożnego założenia o zasadności wyłączenia spod zakresu zastosowania art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody przypadków sprzedaży prawa użytkowania wieczystego relewantnej nieruchomości.

Przeprowadzona powyżej analiza przykładów regulacji przez polskiego ustawodawcę prawa pierwokupu określonych typów nieruchomości i gruntów innych niż nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi, jak również wyrażonych na ich podstawie poglądów doktryny, potwierdza tezę o zasadności

---

43 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, Sejm VIII kadencji, druk nr 394.

44 Odmiennie G. Mikołajczuk i P. Biernacki, którzy zauważając wprowadzenie przez ustawodawcę do polskiego porządku prawnego art. 2c ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, upatrywali przyczynę braku wyraźnego objęcia art. 37a ust. 1 ustawy o lasach także pierwokupu użytkowania wieczystego gruntu w niedbalstwie legislacyjnym zamiast świadomej decyzji ustawodawcy (G. Mikołajczuk, P. Biernacki, *Prawo pierwokupu*…, s. 12). Słusznie na gruncie wykładni historycznej art. 37a ust. 1 ustawy o lasach temu założeniu sprzeciwiają się: J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach*…, teza 6.

45 Ustawa z dnia 15 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 z późn. zm.

46 B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, Państwo i Prawo 2012, z. 9, s. 72.

wyłączenia spod zakresu zastosowania art. 217 ust. 13 Prawa wodnego przypadków sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi.

7. Bezwarunkowa sprzedaż prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi

Jak zauważono we wprowadzeniu, zgodnie z art. 599 § 2 Kodeksu cywilnego, w przypadku gdy prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Skarbowi Państwa, sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna. Przewidziana przez ustawodawcę sankcja nieważności może skłaniać strony transakcji sprzedaży do zachowania dodatkowej ostrożności. W praktyce – niezależnie od wymogów ustawowych – będzie to polegać na zawieraniu warunkowej sprzedaży prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości w celu zapobieżenia podważeniu mocy prawnej tej umowy. Takie działanie jest rozpowszechnione w ramach obrotu gospodarczego[47]. Pozostaje ono jednak niepożądane z punktu widzenia interesów społeczno-gospodarczych, skutkuje bowiem ograniczeniem swobodnego obrotu nieruchomościami, stawiając strony transakcji w sytuacji niepewności co do skuteczności dokonanej czynności prawnej.

Co więcej, niejasność brzmienia art. 217 ust. 13 Prawa wodnego może w konkretnej sytuacji stać się barierą dla dokonania sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi, a to z uwagi na treść art. 81 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[48]. Zgodnie z tym przepisem notariusz odmawia dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem. Niewątpliwie sprzedaż prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wymaga dla swojej ważności zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (art. 158 w zw. z art. 234 Kodeksu cywilnego), którego sporządzenie notariusz może uzależnić od objęcia transakcji przez strony nie jedną, lecz dwoma umowami: warunkową umową sprzedaży oraz umową przenoszącą prawo użytkowania wieczystego. Do zachowania w tym zakresie daleko posuniętej ostrożności może skłaniać notariusza także dyspozycja normy opisanej w art. 217 ust. 15 Prawa wodnego, zgodnie z którą

47 J. Adamus, *Konsekwencje zastrzeżenia*…, s. 21.

48 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1001 z późn. zm.

notariusz sporządzający umowę sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi jest zobowiązany do zawiadomienia starosty o treści tej umowy. Powyższe będzie generować dodatkowe koszty czynności notarialnych, nieznajdujące jednak podstaw w przepisach prawa powszechnie obowiązującego[49]. Uniknięcie przedstawionych wątpliwości interpretacyjnych wymagałoby interwencji ustawodawcy, który w sposób wyraźny rozstrzygnąłby o aktualizacji prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego wyłącznie w przypadkach sprzedaży prawa własności nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza daje podstawy do stwierdzenia, że zastrzeżone w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi nie obejmuje przypadków sprzedaży prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości. Ustawodawca wyraźnie odniósł przedmiot prawa pierwokupu do sprzedaży określonego typu nieruchomości, co należy wiązać ściśle ze sprzedażą prawa własności, a nie ustanowionymi na niej innymi prawami rzeczowymi. Takie twierdzenie znajduje uzasadnienie w użytej w analizowanym przepisie formule określającej zakres przedmiotowy prawa pierwokupu, to jest: „sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi". Konieczność prowadzenia wykładni przepisów określających prawo pierwokupu w sposób ścisły, z uwzględnieniem językowego znaczenia użytych w nich wyrazów, posiada swoje ugruntowanie w poglądach doktryny i orzecznictwa. Poczynione w tym zakresie ustalenia, mające swoją podstawę w wykładni znaczenia pojęcia „nieruchomości", potwierdzają także wnioski płynące z porównania praktyki regulacji innych przypadków ustawowego prawa pierwokupu określonego typu nieruchomości lub gruntów, jak i wykładni systematycznej ustawy Prawo wodne oraz otoczenia normatywnego posadowienia art. 217 ust. 13 Prawa wodnego w ramach struktury tego aktu normatywnego.

Określając prawo pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego, ustawodawca posłużył się pojęciem „nieruchomości", które na gruncie jego prawnocywilnego znaczenia należy odnosić bezpośrednio do prawa własności, którego przedmiot ta nieruchomość stanowi. Wynika to z dualistycznego charakteru pojęcia nieruchomości, zawierającego w sobie zarówno komponent fizyczny, jak i prawny, stąd każdorazowo

[49] P. Czubik, *Pierwokup gruntów*…, s. 6–7.

o istnieniu nieruchomości decyduje jej wyodrębnienie jako samoistnego przedmiotu własności. Również skutek, jaki ustawodawca wiąże w art. 217 ust. 17 Prawa wodnego z wykonaniem prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego, a mianowicie nabycie prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa – w przypadku gdy dana nieruchomość obejmująca grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi oddana w użytkowanie wieczyste stanowi przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego – daje podstawy do zawężenia zakresu aktualizacji prawa pierwokupu wyłącznie do przypadków sprzedaży prawa własności tego typu nieruchomości. Ostatecznie należy skonstatować, że w przypadku woli objęcia ustawowym prawem pierwokupu Skarbu Państwa sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej ustawodawca określa jednoznaczny wymóg odpowiedniego stosowania tej instytucji albo też wyraźnie odnosi prawo pierwokupu do przypadków sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, czego nie czyni w przypadku prawa pierwokupu z art. 217 ust. 13 Prawa wodnego. Powyższe przekłada się, naszym zdaniem, na konieczność odnoszenia prawa pierwokupu zastrzeżonego w art. 217 ust. 13 Prawa wodnego wyłącznie do sprzedaży prawa własności nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi, co nie ma zastosowania w razie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości tego typu.

Bibliografia

Adamus J., *Konsekwencje zastrzeżenia nieprzysługującego prawa pierwokupu*, Nieruchomości 2018, nr 6.

Balwicka-Szczyrba M., *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024 [wyd. el. LEX].

Balwicka-Szczyrba M., *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024 [wyd. el. LEX].

Barłowski B., *Pojęcie nieruchomości gruntowej położonej w mieście i istota podziału takiej nieruchomości w świetle ustawy z dnia 6 lipca 1972 roku*, Palestra 1980, nr 11–12.

Bieluk J., Leśkiewicz K., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017 [wyd. el. Legalis].

Czubik P., *Pierwokup gruntów pod wodami stojącymi – refleksja na kanwie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*, Nowy Przegląd Notarialny 2017, nr 3.

Działocha K., *Art. 8*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016 [wyd. ed. LEX].

Florczak-Wątor M., *Art. 8*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023 [wyd. el. LEX].

Fortuński W., Kupis M., *Prawo pierwokupu w nowym Prawie wodnym*, Nowy Przegląd Notarialny 2018, nr 2.
Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996.
Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016.
Gonet W., *Problematyka prawa pierwokupu gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, przysługującego Skarbowi Państwa*, Gdańskie Studia Prawnicze 2021, nr 3.
Grzybowski S., *Część ogólna prawa cywilnego*, w: *Prawo cywilne*, red. S. Grzybowski, Warszawa 1979.
Grzybowski S., *Przedmioty stosunków cywilnoprawnych*, w: *System Prawa Cywilnego*, t. 1. *Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
Jabłońska P., *Wykładnia prokonstytucyjna w procesie sądowego stosowania prawa – przyczynek do dyskusji*, Przegląd Sądowy 2021, nr 7–8.
Jędrej K., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. 39.
Koczara W., *Bariery obrotu nieruchomościami – postulaty zmian*, Nieruchomości 2025, nr 1.
Koczara W., Łysik J., *Badanie prawne nieruchomości nabywanej w celu zabudowy. Cz. III – prawa pierwokupu oraz dostęp do drogi publicznej i mediów*, Nieruchomości 2022, nr 12.
Kuźmicka-Sulikowska J., *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023 [wyd. el. Legalis].
Kuźmicka-Sulikowska J., *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023 [wyd. el. Legalis].
Maj K., *O ustawowym prawie pierwokupu nieruchomości w ustawie prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 roku*, Krakowski Przegląd Notarialny 2017, nr 3.
Maj K., *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, nr 3.
Maślanka M., *Ograniczenia w rozporządzaniu nieruchomościami gruntowymi pokrytymi śródlądowymi wodami płynącymi*, Przegląd Prawa Publicznego 2024, nr 2.
Mikołajczuk G., Biernacki P., *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, Rejent 2016, nr 10.
Nazaruk P., *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX].
Nazaruk P., *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX].
Niezbecka E., *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012 [wyd. LEX].
Panek M.A., *Pierwokup w nowym Prawie wodnym*, Nieruchomości 2018, nr 5.
Pawlak W., *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX].
Pawlak W., *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX].
Piasecki K., *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 2003.
Piątkowski J.S., *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości*, w: *System Prawa Cywilnego*, t. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015.

Rakoczy B., *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, Państwo i Prawo 2012, z. 9.
Rudnicki S., *Mienie*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009.
Rudnicki S., *Nieruchomości*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009.
Rudnicki S., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, Rejent 1994, nr 1.
Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2007.
Swaczyna B., *Prawne wyodrębnienie gruntu na powierzchni ziemi*, Rejent 2002, nr 9.
Świrgoń-Skok R., *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2024 [wyd. el. Legalis].
Wasilkowski J., *Pojęcie prawa własności*, w: *System Prawa Cywilnego*, t. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
Wasilkowski J., *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969.
Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996.
Ziemianin B., *Prawo rzeczowe*, Kraków 2003.
Żelechowski Ł., *Art. 44*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Warszawa 2024 [wyd. el. Legalis].
Żelechowski Ł., *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Warszawa 2024 [wyd. el. Legalis].