

PIRMPIRKUMA TIESĪBU IZMANTOŠANA PAŠVALDĪBU FUNKCIJU ĪSTENOŠANAI

EXERCISE RIGHT OF PRE-EMPTION FOR THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL FUNCTIONS

Rolands Siliņš

Rēzeknes Tehnoloģiju akadēmija, silinsrolands2@inbox.lv, Rēzekne, Latvija
Zinātniskā vadītāja: **Inguna Tabore Mg.iur. viesdocente**

Abstract. *There are identified problems in regulatory framework, for example, there is a possibility of circumventing the decisions of the municipality to exercise the right of pre-emption. Municipality can't use the right of pre-emption of proportion real estate. Research contain original solutions of regulatory framework improvement.*

Keywords: *municipality, public interests, right of pre-emption.*

Pašvaldību pirmpirkuma tiesībām ir būtiska nozīme konkrētās administratīvās teritorijas attīstībā. Efektīvi izmantojot pirmpirkuma tiesības, pašvaldība realizē tai uzdotās publiskās funkcijas. Vadoties no iepriekšminētā nav pieļaujamas nepilnības normatīvajā regulējumā, kā rezultātā būtu iespējams pirms-šķietami legālā veidā apiet pašvaldību lēmumus par pirmpirkuma tiesību izmantošanu. Secīgi apstiprinās pētāmā temata aktualitāte.

Pētījuma mērķis – analizēt pašvaldību pirmpirkuma tiesību problēmjautājumus un modelēt to pilnveides iespējas.

Lai sasniegtu izvirzīto mērķi, noteikti šādi uzdevumi:

- 1) pētīt pašvaldību pirmpirkuma tiesību regulējošo normu kopumu;
- 2) analizēt juridiskajā literatūrā, tiesu nolēmumos, politikas plānošanas dokumentos identificētās problēmas (nepilnības) par pašvaldību pirmpirkuma tiesībām;
- 3) izstrādāt priekšlikumus (grozījumus tiesību aktos) rakstā identificēto problēmu sekmīgai atrisināšanai.

Pētījuma priekšmets: pirmpirkuma tiesību izmantošana pašvaldību funkciju īstenošanai.

Pētījuma objekts: pirmpirkuma tiesības.

Raksta izstrādē pielietotās zinātniskās metodes – semantiskā, gramatiskā, analītiskā, sistēmiskā, vēsturiskā, teleoloģiskā, salīdzinošā.

Pirmpirkuma tiesība kā tiesību institūts (proti, strukturēts tiesību normu kopums) pēc vispārīgā principa ir definēts Civillikuma Saistību tiesību daļā no 2060. līdz 2063.pantam (*Civillikums, 1937.*). Normatīvajos aktos noteiktajos gadījumos arī pašvaldībām ir rīcības brīvība lemt par pirmpirkuma tiesību izmantošanu. Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 78.panta pirmajā daļā noteikto, vietējām pašvaldībām ir pirmpirkuma tiesības, ja pašvaldību administratīvajā teritorijā tiek atsavināts nekustamais īpašums un tas nepieciešams, lai pildītu likumā noteiktās pašvaldību funkcijas, ievērojot teritorijas plānojumā atļauto (plānoto) teritorijas izmantošanu, tiesību aktus, attīstības plānošanas dokumentus un citus dokumentus, kas pamato attiecīgā nekustamā īpašuma nepieciešamību pašvaldības funkciju īstenošanai (*Par pašvaldībām, 1994.*). Savukārt, kārtību kādā pašvaldības var realizēt pirmpirkuma tiesību reglamentē Ministru kabineta 2010.gada 28.septembra noteikumi Nr.919 „Noteikumi par vietējo pašvaldību pirmpirkuma tiesību izmantošanas kārtību un termiņiem” (turpmāk – Noteikumi Nr.919) (*Noteikumi par vietējo pašvaldību pirmpirkuma tiesību izmantošanas kārtību un termiņiem, 2010.*).

Tiesību zinātnē atzīts - pēc satura pašvaldību pirmpirkuma tiesības neatšķiras no citiem gadījumiem, kad personām paredzētas likumiskās pirmpirkuma tiesības (kopīpašniekiem, kapitāla daļu turētājiem u.c.). Tomēr jāņem vērā, ka šīs subjektīvās tiesības ir paredzētas: 1) publiskai personai; 2) šo tiesību īstenošanas mērķis saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 78.

panta pirmo daļu ir nekustamā īpašuma nepieciešamība, lai pildītu likumā noteiktās pašvaldību funkcijas. Tādējādi šīs pašvaldību pirmpirkuma tiesības atšķiras no jebkurām citām likumos paredzētām pirmpirkuma tiesībām, jo to īstenošanas vienīgais pamatojums var būt valsts pārvaldes uzdevuma veikšana (*Danovskis, 2012., 70.lpp.*). Proti, pašvaldībai lēmumu par pirmpirkuma tiesību izmantošanu, kas ir administratīvais akts, jāpamato ar kādu no likuma „Par pašvaldībām” 15.pantā noteiktajām pašvaldības funkcijām. Tādējādi pašvaldībai nav neierobežotas tiesības izmantot pirmpirkuma tiesību, piemēram, tā nevar izlemt pirkt nekustamo īpašumu tikai tāpēc, ka tam ir zema cena, bet tas neatrodas stratēģiski svarīgā vietā.

Arī tiesu spriedumos konstatējama līdzīga nostādne, raksturojot publisko tiesību subjektu lēmumus par pirmpirkuma tiesību izmantošanu, kā piemēram - likumdevējs, pašvaldībām nosakot pirmpirkuma tiesības uz nekustamo īpašumu, ir devis tām tiesības iejaukties privātpersonu privāttiesiskās attiecībās, ierobežojot pārdevēja brīvo gribu pārdot nekustamo īpašumu konkrētai personai. Pirmpirkuma tiesības uz nekustamo īpašumu pašvaldībai likumdevējs ir noteicis ar mērķi nodrošināt konkrētās pašvaldības teritorijā dzīvojošo iedzīvotāju un pašvaldības teritorijas ekonomiskās attīstības intereses (*Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta spriedums, 2011., Nr. A42543007, SKA – 70/2011*).

Identificējama problēma, lai arī pašvaldību pieņemtie lēmumi tiek pamatoti cita starpā ar kādu no likuma „Par pašvaldībām” 15.pantā noteiktajām funkcijām, tomēr lēmumā ietvertā atsauce uz funkciju ļauj pārāk plašas interpretācijas iespējas, kas nenovērš nesaimnieciski (nepamatoti) pieņemtus lēmumus par pirmpirkuma tiesību izmantošanu, secīgi rodas saprātīgas bažas, ka tiek izšķērdēti pašvaldības budžeta līdzekļi. Akcentējams, ka Valsts kontrole, veicot lietderības revīziju, vērtē cik lietderīgi tiek izlietoti valsts un pašvaldību līdzekļi un apsaimniekota manta. Revīzijas ietvaros revidenti veic pārbaudes par revidējamo vienību darbības ekonomiskumu, efektivitāti un produktivitāti. Šos trīs kritērijus raksturo ieguldījuma – galaprodukta modelis (*Latvijas Republikas Valsts kontrole, 2019.*).

Secīgi atzīstams, ka pašreiz spēkā esošais normatīvais regulējums ir nepilnīgs, tā kā Noteikumi Nr.919 *expressis verbis* nesatur ne tikai prasību par samērīguma un ekonomiskās lietderības apsvērumu izdarīšanu pirms lēmuma, par pirmpirkuma tiesību izmantošanu, pieņemšanas, bet arī skaidru kārtību (tiesisko procedūru algoritmu) kā izvērtēt, vai gadījumā pirmpirkuma ceļā netiks iegādāts nekustamais īpašums par paaugstinātu cenu. Secīgi pastāvošā kārtība – proti, Civillikums, likums „Par pašvaldībām”, Noteikumi Nr.919 neizslēdz iespēju, ka pirmpirkuma rezultātā tiek iegādāts nekustamais īpašums par tādu cenu, kas pārsniedz tirgus vērtību. Savukārt Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma 3.panta trešā daļa uzliek par pienākumu publiskai personai mantu iegūt īpašumā par izdevīgāko cenu, bet 8.pants nosaka, ka publiskai personai un kapitālsabiedrībai aizliegts iegādāties īpašumā vai lietošanā mantu vai arī pasūtīt pakalpojumus vai darbus par acīmredzami paaugstinātu cenu (*Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums, 1995.*).

Identificētās problēmas nozīmību un praktisko aktualitāti apliecina tas, ka jau 2003.gadā Korupcijas apkarošanas un novēršanas birojs vērsa uzmanību tam, ka Latvijā ir nepilnīgs likumisko pirmpirkuma tiesību regulējums, jo ne visām šobrīd noteiktajām pirmpirkuma tiesībām ir pietiekams pamatojums. Pašvaldībām pirmpirkuma tiesības ir gadījumos, ja pašvaldības administratīvajā teritorijā tiek atsavināts nekustamais īpašums un tas nepieciešams, lai pildītu likumā noteiktās pašvaldību funkcijas. Tomēr pašvaldības sev piešķirtās pirmpirkuma tiesības dažkārt izmanto ļaunprātīgi, aizskarot trešo personu intereses (*Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, 2003., 17.lpp.*).

Risinājums šai skarā būtu veikt grozījumus tiesību aktā, nosakot obligātu prasību pašvaldībai, pirms domes lēmuma par pirmpirkuma tiesību izmantošanu pieņemšanas, nodrošināt sertificēta nekustamā īpašuma vērtētāja novērtējuma esamību. Proti, domes sēdē,

izskatot jautājumu par pirmpirkuma tiesību izmantošanu, deputāti var salīdzināt iesniegtajā pirkuma līgumā un vērtētāja sagatavotajā novērtējumā norādīto nekustamā īpašuma vērtību un skaidri, nepārprotami izdarīt lietderīguma (samērīguma) apsvērumus.

Papildus būtu nosakāms, ja gadījumā iesniegtajā pirkuma līgumā norādītā summa pārsniedz sertificēta vērtētāja sniegto attiecīgā nekustamā īpašuma novērtējumu, tad pašvaldības dome lēmumu par pirmpirkuma tiesību izmantošanu pieņem ar kvalificētu balstu vairākumu. Proti, pēc analogijas kā tas jau ir noteikts likuma „Par pašvaldībām” 19. panta ceturtajā daļā norādītajā situācijā. Secīgi provizorisko tiesību normu varētu definēt šādi - lēmums par pirmpirkuma tiesību izmantošanu ir pieņemts, ja par to nobalso vairāk nekā puse no attiecīgajā pašvaldībā ievēlēto deputātu skaita. Juridiskajā literatūrā atzīts - no demokrātijas viedokļa ir saprotama prasība pēc kvalificētā balsu vairākuma, jo tas nodrošina mazākuma interešu aizsardzību un papildus garantē noteiktu problēmu risinājuma drošumu nestabila un svārstīga vairākuma gadījumā. Kvalificētā vairākuma princips visbiežāk nodrošina esošā lietu stāvokļa saglabāšanu un noteiktu mantisku attiecību nostiprināšanu. Tiesiskā valstī ar to ierobežo un līdzsvaro demokrātiskas varas pilnvaras atbilstošās dzīves un darbības sfērās, garantējot pilsoņu pamattiesības (*Pleps, Pastars, Plakane, 2004., 65.lpp.*).

Pašvaldību lēmumi, izmatot pirmpirkuma tiesības, nereti saistāmi ar nepieciešamību izpildīt normatīvajos aktos noteiktās prasības, lai varētu piedalīties Eiropas Savienības fondu rīkotajos projektu konkursos, secīgi pašvaldība varētu saņemt attiecīgu līdzfinansējumu (investīciju) būvniecības, renovācijas projekta realizēšanai. Proti, finansējums tiek piešķirts tikai tādā gadījumā, ja attiecīgais nekustamais īpašums pieder pašvaldībai, vai arī ir noslēgts nekustamā īpašuma ilgtermiņa nomas līgums. Tiesību zinātnē atzīts, ka pirmpirkuma tiesību mērķtiecīga izmantošana ļautu pašvaldībai iegādāties savā īpašumā atsevišķus zemes gabalus un tādā veidā tieši kontrolēt attiecīgās teritorijas attīstību (*Čepāne, Statkus, 2005., 7. lpp.*). Tai pat laikā vērā ņemama Satversmes tiesas atziņa – „Taču pirmpirkuma tiesību izmantošanas mērķis ir nevis īpašnieku atbrīvošana no nekustamo īpašumu izmantošanas tiesību ierobežojumiem, bet gan pašvaldības aktīvāka iesaistīšanās savas administratīvās teritorijas attīstīšanā, veidojot nopirktajos zemes gabalos ilgspējīgai attīstībai nepieciešamās infrastruktūras.

Līdz ar to pašvaldību pirmpirkuma tiesības nav atzīstamas par saudzējošāku līdzekli, kas ļautu leģitīmo mērķi sasniegt tikpat efektīvi. Bez tam pirmpirkuma tiesību izmantošana ir publisko tiesību subjekta iejaukšanās civiltiesiskajā aprītē, kuras rezultātā personai ir liegts iegūt īpašumā zemes gabalu, kuru tā vēlas iegādāties. Šādā veidā tiek aizskartas to personu intereses, kuras vēlas iegādāties zemes gabalu” (*Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums, 2007., Nr. 2006-38-03*).

Šai sakarā identificējama problēma, ka normatīvais regulējums atļauj pašvaldībai izmantot pirmpirkuma tiesību uz visu nekustamo īpašumu kopumā, bet neparedz iespēju izmantot pirmpirkuma tiesību uz īpašuma daļu. Jāņem vērā, valststiesībās pastāv princips, ka publisko tiesību subjekts var rīkoties tikai tā, kā atļauts normatīvajos aktos (*Briede, 2013., 122.lpp.*). Lai īstenotu kādu pašvaldības infrastruktūras attīstības projektu, ne vienmēr būs nepieciešama – lietderīgi izmantojama visa pirmpirkuma ceļā iegūtā nekustamā īpašuma platība. Secīgi būtu lietderīgi nepārprotami noteikt pašvaldībai tiesības izmantot pirmpirkuma tiesības arī uz nekustamā īpašuma daļu. Vadoties no iepriekšminētajā Satversmes tiesas spriedumā ietvertās motivācijas atzīstams, ka šāds risinājums būtu arī saudzējošāks pret trešo personu, kura vēlējas iegādāties konkrēto nekustamo īpašumu. Šādas iniciatīvas realizēšanas gadījumā, cita starpā būtu jāparedz arī kārtība, kādā tiks īstenota un apmaksāta nekustamā īpašuma sadale.

Noskaidrots, ka normatīvais regulējums pieļauj iespēju apiet pašvaldību pirmpirkuma tiesību realizāciju. To spilgti apliecina Ministru kabineta “Pasākumu plānā problēmu novēršanai nekustamo īpašumu darījumu jomā” norādītā problēma (pasākumu plāna 6.2.-6.3.

punkts), proti neefektīva valsts un pašvaldību pirmpirkuma tiesību izmantošana attiecībā uz nekustamo īpašumu iegādi, cita starpā - pašvaldību pirmpirkuma tiesības kā faktors, kas veicina nekustamo īpašumu pārdošanu pa domājamām daļām nolūkā šīs pirmpirkuma tiesības apiet; dāvinājuma līguma slēgšana šajā nolūkā (*Par Pasākumu plānu problēmu novēršanai nekustamo īpašumu darījumu jomā, 2006.*). Arī “Konceptijā par nekustamo īpašumu tiesību nostiprināšanas procedūru vienkāršošanu” tiek vērsta uzmanība, ka pirmpirkuma tiesības parasti apiet, kas ir samērā vienkārši (*Konceptija par nekustamo īpašumu tiesību nostiprināšanas procedūru vienkāršošanu, 2009.*). Piemēram, pārdot īpašumu domājamās daļās. Šī iespēja tiek izmantota ļoti bieži. Tā no 2006.gada janvāra līdz 2007.gada aprīlim 5 dienu laikā atkārtoti pirkuma līgumi uz vienu un to pašu īpašumu sastādīja 25,9% no visiem pirkuma līgumiem, kas liecina, ka ar katru ceturto darījumu tiek apietas pirmpirkuma tiesības. Autors konstatē, ka no pašvaldību puses ir piedāvāti aktuāli risinājumi identificētās problēmas novēršanai, piemēram, Jūrmalas pilsētas dome ierosinājusi – “veikt grozījumus attiecīgos normatīvajos aktos, kas rada ierobežojumus pašvaldībai izmantot pirmpirkuma tiesības uz nekustamo īpašumu, no kura atsavina domājamo daļu un kas ir stratēģiski svarīgi pašvaldības autonomo funkciju nodrošināšanai” (*Jūrmalas pilsētas dome, 2018., 1.lpp.*). Autora ieskatā Jūrmalas pilsētas domes ierosinājums ir vērā ņemams. No salīdzinošo tiesību viedokļa akcentējams, ir sastopami analogiski tiesiskie risinājumi Jūrmalas pilsētas domes ierosinājumam. Piemēram, “šajā ziņā kā pretēju piemēru [Latvijā pastāvošajam normatīvajam regulējumam, *a.p.*] var minēt Francijas regulējumu. Tur pašvaldībām ir pirmpirkuma tiesības (konkrētās teritorijās, nevis attiecībā uz visiem īpašumiem, kā tas šobrīd ir Latvijā) uz nekustamo īpašumu, bet saskaņā ar 2009. gada 25. marta grozījumiem pašvaldībai ir pirmpirkuma tiesības arī tad, kad tiek atsavināta vairāk nekā puse kapitāldaļu nekustamā īpašuma uzņēmumā, kuram pieder pirmpirkuma tiesībām pakļauts nekustamais īpašums (*Švemberga, 2010., 11.lpp.*). Vadoties no iepriekš minētā ir pamats secināt, ka pašvaldību pirmpirkuma tiesību pilnveidē būtiska loma ir politiskajai gribai veikt attiecīgas izmaiņas.

Secinājumi un priekšlikumi

1. Pašvaldību pirmpirkuma tiesības raksturojamas kā publisko un privāto tiesību mijiedarbības rezultāts, proti pašvaldības iesaiste privāttiesiskajās attiecībās pamatojama ar sabiedrisko interešu realizēšanu.
2. Noskaidrots, ka ir izstrādāti risinājumi pašvaldību pirmpirkuma tiesību apiešanas novēršanai, tomēr politiskās gribas trūkums kavē izstrādāto risinājumu ieviešanu praksē.
3. Pētījuma ietvaros izstrādāti šādi priekšlikumi normatīvā regulējuma pilnveidei:
 - 3.1. izteikt Noteikumu Nr. 919 3.punktu šādā redakcijā:

„3. Ja vietējai pašvaldībai atsavināmais nekustamais īpašums ir nepieciešams, lai pildītu likumā noteiktās pašvaldību funkcijas, ievērojot teritorijas plānojumā atļauto (plānoto) teritorijas izmantošanu, tiesību aktus, attīstības plānošanas dokumentus un citus dokumentus, kas pamato attiecīgā nekustamā īpašuma nepieciešamību pašvaldības funkciju īstenošanai, pašvaldība, ne vēlāk kā 2 darba dienu laikā pēc pirkuma līguma vai tā noraksta saņemšanas, informē par to nekustamā īpašuma īpašnieku, un vienlaicīgi pasūta sertificēta nekustamā īpašuma vērtētāja novērtējumu attiecīgajam nekustamajam īpašumam. Vietējās pašvaldības dome, ne vēlāk kā 7 darba dienu laikā pēc sertificēta nekustamā īpašuma vērtētāja novērtējuma attiecīgajam nekustamajam īpašumam saņemšanas, pieņem lēmumu par pirmpirkuma tiesību izmantošanu vai atteikumu izmantot pirmpirkuma tiesības. Lēmums par pirmpirkuma tiesību izmantošanu ir pieņemts, ja par to nobalso vairāk nekā puse no attiecīgajā pašvaldībā ievēlēto deputātu skaita.”
 - 3.2. papildināt likuma „Par pašvaldībām” 78.pantu ar piekto daļu šādā redakcijā:

„Vietējām pašvaldībām, ņemot vērā lietderības apsvērumus, ir tiesības ierosināt izmantot pirmpirkuma tiesību uz atsavināmā nekustamā īpašuma daļu. Atsavināmā nekustamā

īpašuma daļas vērtība nosakāma proporcionāli tā platībai. Ja gadījumā atsavināmā nekustamā īpašuma pircējs piekrīt iegādāties atlikušo īpašuma daļu, tad izdevumus par atsavināmā nekustamā īpašuma sadali sedz pircējs un vietējā pašvaldība vienādās daļās.”

Izmantotā literatūra un avoti

1. *Civillikums* (28.01.1937.). LR likums ar groz. līdz 01.01.2017. <https://likumi.lv/doc.php?id=225418>, sk. 29.04.2019.
2. *Koncepcija par nekustamo īpašumu tiesību nostiprināšanas procedūru vienkāršošanu* (11.02.2009.). Apstiprināta ar LR Ministru kabineta rīkojumu Nr.98. <https://likumi.lv/doc.php?id=187696>, sk. 29.04.2019.
3. *Noteikumi par vietējo pašvaldību pirmpirkuma tiesību izmantošanas kārtību un termiņiem* (28.09.2010.). LR Ministru kabineta noteikumi Nr.919. <https://likumi.lv/doc.php?id=218839>, sk. 29.04.2019.
4. *Par Pasākumu plānu problēmu novēršanai nekustamo īpašumu darījumu jomā* (13.02.2006.). LR Ministru kabineta rīkojums Nr.80 <https://likumi.lv/ta/id/128226>, sk.29.04.2019.
5. *Par pašvaldībām* (19.05.1994.). LR likums ar groz. līdz 06.11.2015. <https://likumi.lv/doc.php?id=57255>, sk. 29.04.2019.
6. *Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likums* (19.07.1995.). LR likums ar groz. līdz 01.04.2018. <https://likumi.lv/doc.php?id=36190>, sk.29.04.2019.
7. Briede, J. (zin. red.), (2013). *Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa*. Rīga: Tiesu namu aģentūra. 1058 lpp.
8. Čepāne, I., Statkus, S. (25.01.2005.). Pašvaldības teritorijas plānojums kā nekustamā īpašuma tiesību aprobežojums. *Jurista Vārds*, Nr. 3, 7. lpp.
9. Danovskis, E. (2012). *Publisko un privāto tiesību dalījuma nozīme un piemērošanas problēmas Latvijā*. Promocijas darbs. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds. 212 lpp.
10. Jūrmalas pilsētas dome (2018). *Par informatīvo ziņojumu „Latvijas zemes apsaimniekošanas politika”*. https://www.lps.lv/uploads/docs_module/LPSatzp_051018_VSS-967_Jurmala.pdf, sk. 29.04.2019.
11. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (2003). Publiskais pārskats, 29 lpp. https://www.knab.gov.lv/upload/free/parskati/knab_publickais_parskats_2003.pdf, sk. 29.04.2019.
12. Latvijas Republikas Valsts kontrole (2019). *Lietderības revīzijas*. <http://www.lrvk.gov.lv/reviziju-rezultati/kas-ir-revizija/reviziju-veidi/lietderibas/>, sk. 29.04.2019.
13. Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I. (2004). *Konstitucionālās tiesības*. Rīga: Latvijas Vēstnesis. 732 lpp.
14. Švemberga, A. (15.06.2010.). Pašvaldību pirmpirkuma tiesības – zemesgrāmatā vai teritorijas plānojumā. *Jurista Vārds*, Nr.94, 7.lpp.
15. *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011.gada 3.marta spriedums lietā Nr. A42543007, SKA – 70/2011*.
16. *Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2007. gada 26. aprīļa spriedums lietā Nr. 2006-38-03*. http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2006-38-03_Spriedums.pdf, sk. 29.04.2019.

Summary

The right of pre-emption is characterized as a restriction on the realization of owner's full power over property. According to a general principle, the right of pre-emption arises on the basis of a law, a contract or a court judgment. In the context of civil law relations, the exercise of the rights of pre-emption is characteristic not only between the private law entities. Regulatory framework (special legal provisions) allows this right to be exercised also by public law entities, among others, state or municipality, in this case the right of pre-emption arises on the basis of the law. That is, determining the right of pre-emption to real estate for municipalities, the legislator has given them the right to intervene in private legal relations of private persons by restricting the seller's free will to sell real estate to a particular person.

Although a municipality, when exercising its right of pre-emption, acts in the field of private rights, it does not in itself mean that the exercise of the right of pre-emption is a matter of private law. In other words, the municipality must make considerations of efficiency and economy before taking a relevant decision. By exercising the right of pre-emption purposefully, the municipality thus controls the development of a relevant administrative territory, that is, by creating the necessary infrastructure for sustainable development of the purchased land.

Problems can be identified in regulatory framework. That is, there is a possibility of circumventing the decisions of the municipality to exercise the right of pre-emption. The main risk arises from this - the municipality is denied the opportunity to use the rights of pre-emption provided for it in order to ensure the implementation of its functions prescribed by laws and regulations.