

PAWEŁ BLAJER

Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?

1. Uwagi wstępne

Wśród wielu nowości legislacyjnych, które przyniosła ze sobą ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹, na szczególną uwagę zasługują regulacje poświęcone nowej w polskim porządku prawnym instytucji tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu. Regulacje te można uznać za wyjście naprzeciw niektórym postulatom zgłaszanym w literaturze agrarystycznej, a dotyczącym poszerzenia zakresu stosowania prawa pierwokupu w celu kształtowania racjonalnej struktury gruntowej polskich gospodarstw rolnych². W systemie polskiego prawa rolnego prawo pierwokupu traktowane jest przede wszystkim jako narzędzie publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomości rolnymi; takie zadanie spełniają ustawowe prawa pierwokupu zastrzeżone na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych działającej na rzecz Skarbu Państwa, przewidziane przepisami ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³ oraz ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴. Tymczasem w ustawodawstwie

¹ Dz. U. 2015, poz. 1433 (dalej jako: u.k.u.r. z 2015 r.).

² Por. w szczególności: P. Blajer, *Rozważania nad kształtem ustawowego pierwokupu rolnego w ustawodawstwie polskim na tle wybranych regulacji europejskich (studium prawnoporównawcze)*, w: E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 54.

³ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1014 ze zm.

⁴ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803 (dalej: u.k.u.r. z 2003 r.).

rolnym państw zachodnioeuropejskich ustawowe prawo pierwokupu służy w pierwszej kolejności poprawie struktury agrarnej przez prawidłowe kształtowanie granic i obszaru istniejących gospodarstw, jak również ułatwienie nabywania gruntów rolnych osobom dysponującym odpowiednimi kwalifikacjami rolniczymi. W Polsce analogiczne założenia towarzyszyły tradycyjnym formom pierwokupu „rolnego”, tj. pierwokupowi dzierżawcy nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 1 u.k.u.r. z 2003 r.) oraz pierwokupowi współwłaściciela nieruchomości rolnej (art. 166 k.c.). Niemniej normatywna konstrukcja tych praw, w tym w szczególności pierwokupu dzierżawcy, uzależniająca skorzystanie z nich od spełnienia szeregu nie zawsze racjonalnych kryteriów – budzi wątpliwości co do ich rzeczywistej przydatności dla osiągnięcia powołanych celów.

Pojawienie się nowej formy pierwokupu o typowo rolnej specyfice należy zatem z jednej strony przyjąć z uznaniem, z drugiej – jednak poddać krytycznej analizie. Względy teoretyczne i praktyczne zarazem przemawiają za przeprowadzeniem dokładnych badań nad przesłankami przedmiotowymi i podmiotowymi tego prawa, jak również kwestią trybu jego realizacji. Z uwagi na fakt, że „sąsiedzkie” prawo pierwokupu stanowi instytucję dotychczas nieznaną w polskim ustawodawstwie, szczególnie pomocne w analizie jego konstrukcji mogą okazać się regulacje obowiązujące w państwach zachodnioeuropejskich, posiadające często długoletnią tradycję i w związku z tym wyczerpująco zinterpretowane w literaturze i orzecznictwie. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że „sąsiedzkie” prawo pierwokupu nie jest konstrukcją prawną występującą powszechnie w systemach prawa rolnego państw zachodnioeuropejskich. Znane jest ustawodawstwu włoskiemu, w którym regulowane jest przepisem art. 7 ustawy z 14 sierpnia 1971 r. nr 817 Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo delle proprietà coltivate w zw. z art. 8 ustawy z 26 maja 1965 r. nr 590 Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice⁵. Z kolei w ustawodawstwie hiszpańskim sąsiedzkie prawo retraktu posiada aż dwie podstawy prawne – regulację ogólną zawartą w art. 1523-1525 hiszp. k.c. oraz unormowanie szczególne, którego adresatem są wyłącznie rolnicy prowadzący tzw. gospodarstwa priorytetowe, objęte art. 27 ustawy z 4 lipca 1995 r. nr 19 o modernizacji gospodarstw rolnych (Ley de modernización de las explotaciones agrarias)⁶. W przeszłości sąsiedzkie prawo pierwokupu znane było również ustawodawstwu szwajcar-

⁵ Teksty obu wymienionych aktów prawnych dostępne są na: <http://www.normattiva.it>.

⁶ Aktualne teksty tych aktów prawnych można znaleźć na stronie Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es>.

skiemu⁷, niemniej aktualnie obowiązujące szwajcarskie rolnicze prawo gruntowe (BGBB) nie zna już tej instytucji⁸. Z powyższych względów analiza komparatystyczna ograniczona zostanie w niniejszym opracowaniu do włoskiego i hiszpańskiego porządku prawnego.

Celem pracy jest zatem konfrontacja nowej w polskim systemie prawa rolnego instytucji pierwokupu sąsiedzkiego z rozwiązaniami funkcjonującymi od lat we Włoszech i Hiszpanii. Dalsze badania będą uwzględniały przesłanki przedmiotowe i podmiotowe tego prawa oraz tryb jego realizacji. Wyniki analizy mają natomiast w założeniu umożliwić odpowiedź na pytanie sformułowane w tytule niniejszej pracy: Czy tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu unormowane w art. 9 ust. 2 u.k.u.r. z 2015 r. rzeczywiście stanowi użyteczne narzędzie kształtowania prawidłowej struktury agrarnej polskich gospodarstw rolnych, czy też przeciwnie, instytucja ta, w kształcie przewidzianym ustawą, doprowadzić może do paraliżu obrotu nieruchomościami rolnymi? Stosowne wnioski w tym względzie zostaną zaprezentowane w ramach uwag końcowych.

2. Przesłanki przedmiotowe tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu

2.1. Zdarzenie generujące tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu

Charakterystyczną cechą regulacji włoskiego prawa pierwokupu i hiszpańskiego prawa „retraktu” jest okoliczność, że prawa te aktualizują się nie tylko w razie zawarcia umowy sprzedaży, ale rozciągają się na przypadki umownego przeniesienia własności nieruchomości pod tytułem innym niż sprzedaż. We Włoszech w art. 8 ustawy nr 590/65 r. ustawodawca posługuje się w tym zakresie określeniem *trasferimento a titolo oneroso o concessione in enfiteusi*, które zdaniem włoskiej doktryny powinno obejmować nie tylko wszelkie umowy przeniesienia własności pod tytułem odpłatnym oraz umowy o oddanie nieruchomości w emfiteuzę, ale także umowy przedwstępne do

⁷ Przewidywała je ustawa związkowa z 12 czerwca 1951 r. o ochronie rolniczego posiadania gruntów (Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes – EGG).

⁸ Por. W. Winkler, *Gesetzliche Vorkaufsrechte an Landwirtschaftlichen Grundstücken in der Gesetzgebung europäischen Ländern*, w: R. Hendler, M. Ibler, J. Martinez Soria (red.), »Für Sicherheit, für Europa« Festschrift für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag, Göttingen 2005, s. 323 i n.

takich umów⁹. Z drugiej strony ten sam przepis jednoznacznie wyklucza prawo pierwokupu w przypadku zamiany, sprzedaży dokonywanej w postępowaniu egzekucyjnym oraz sprzedaży w przymusowym postępowaniu likwidacyjnym i upadłościowym.

W Hiszpanii natomiast, stosownie do definicji zawartej w art. 1521 k.c., tzw. prawo retraktu (*derecho de retracto*), w tym także o charakterze sąsiedzkim, aktualizuje się w przypadku zawarcia umów sprzedaży oraz *datio in solutum*.

Z kolei polski Kodeks cywilny uznaje prawo pierwokupu (art. 596 k.c.) za szczególnie rodzaj sprzedaży. W konsekwencji zarówno pierwokup ustawowy, jak i umowny aktualizują się wyłącznie w przypadku zawarcia tego jednego typu umowy nazwanej – tj. sprzedaży¹⁰. W porównaniu z ustawodawstwem hiszpańskim, a w szczególności włoskim, zakres przedmiotowy prawa pierwokupu jest w Polsce ujęty stosunkowo wąsko.

2.2. Przedmiot prawa pierwokupu

We Włoszech prawo pierwokupu sąsiedzkiego dotyczy gruntu (*fondo*), jak również udziału we współwłasności takiego gruntu, o ile nie został on przeznaczony w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Powierzchnia gruntu będącego przedmiotem umowy z punktu widzenia pierwokupu sąsiedzkiego jest nieistotna. Prawo pierwokupu jest natomiast wyłączone, gdy udział we współwłasności gruntu zbywany jest na rzecz współspadkobiercy spełniającego kryteria niezbędne do uznania go za tzw. *coltivatore diretto*.

Przepisy hiszpańskiego kodeksu cywilnego ograniczają z kolei prawo retraktu sąsiedzkiego do „nieruchomości wiejskich” (*finca rustica*), przy czym nie zawierają legalnej definicji tego pojęcia. W literaturze hiszpańskiej wskazuje się, że o zakwalifikowaniu danej nieruchomości jako rolnej na potrzeby tej instytucji decydują okoliczności czysto faktyczne, a zatem możliwość prowadzenia na niej działalności rolniczej oraz zorganizowanie na niej gospodarstwa rolnego¹¹. W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych we Włoszech, hiszpańskie regulacje prawne wprowadzają ponadto normy obszarowe, które powinna spełniać nieruchomość rolna, by obejmowało ją prawo retraktu

⁹ Por. L. Costato, *Corso di diritto agrario*, Milano 2004, s. 191.

¹⁰ S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 144.

¹¹ Por. A. Cañete Quesada, *El retracto legal de colindantes*, http://porticolegal.expansion.com/pa_articulo.php?ref=182 [dostęp: 3.12.2015].

sąsiedzkiego. W świetle kodeksu cywilnego powierzchnia takiej nieruchomości nie powinna przekraczać 1 ha. Z kolei zgodnie z ustawą nr 19 z 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych przewidziane w niej prawo retraktu sąsiedzkiego aktualizuje się w przypadku, gdy przedmiotem umowy jest nieruchomość o powierzchni mniejszej niż dwukrotność tzw. minimalnej jednostki upraw (*minima unidad de cultivo*). Przez pojęcie „minimalna jednostka upraw” powołana ustawa rozumie powierzchnię, którą powinna posiadać nieruchomość rolna, by dokonywane na niej zabiegi rolnicze, przy zastosowaniu zwykłych środków produkcji i technik, dostarczały jej właścicielowi zadowalające dochody, przy uwzględnieniu charakterystyki socjoekonomicznej danej jednostki podziału terytorialnego, w której nieruchomość jest położona. Skonkretyzowanie tej normy obszarowej następuje w aktach prawnych wydawanych przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego (*regiones*), które określają obszar minimalnej jednostki upraw oddzielnie dla każdej z gmin (*comarcas*) oraz stref (*zonas*) położonych w ich granicach¹².

Podobnie jak we Włoszech ustawodawstwo hiszpańskie rozciąga prawo retraktu sąsiedzkiego na przypadki zbycia udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, wykluczając je jednak w sytuacji, gdy nabywcą udziału jest inny współwłaściciel tej nieruchomości.

W świetle art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 polskiej u.k.u.r. z 2015 r. tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu aktualizuje się w przypadku sprzedaży „nieruchomości rolnej”. Ustawa w art. 2 pkt 1 definiuje „nieruchomość rolną”, przesądzając, że stanowi ona nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Cytowana regulacja stanowi dosłowne powtórzenie definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. z 2003 r., w związku z czym zachowują w pełni aktualność wszelkie uwagi krytyczne dotychczas formułowane pod adresem tej definicji w polskiej literaturze¹³. W szczególności należy podkreślić brak w ramach polskiej definicji odwołania do kryterium obszarowego. Ponadto z punktu widzenia prawa pierwokupu sąsiedzkiego nie ma znaczenia okoliczność, czy sprzedawana nieruchomość rolna położona jest w granicach admi-

¹² Por. w szczególności: J. A. Navarro Fernández, *Introducción al derecho agrario (Regimen juridico de las explotaciones agrarias)*, Madrid 2005, s. 2014. W języku polskim: P. Blajer, *Ewolucja szczególnej regulacji obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie hiszpańskim*, „Studia Iuridica Agraria” 7, 2009, s. 115.

¹³ Por. np. Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2003, nr 9, s. 49 i n.

nistracyjnych miasta, czy też poza nimi. Dalsze wątpliwości budzić może sposób ustalenia rolnego charakteru nieruchomości w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – czy wystarcza w tym względzie odwołanie się do danych z ewidencji gruntów i budynków, czy też konieczne jest dokonywanie dalszych ustaleń, uwzględniających całokształt okoliczności? Otwarta pozostaje także kwestia rolnego charakteru nieruchomości objętych ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wreszcie wciąż niejasny jest status nieruchomości o „mieszanym” charakterze, tj. np. częściowo przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, a częściowo na cele nierolne¹⁴.

W świetle redakcji art. 9 ust. 2 u.k.u.r. z 2015 r. nie powinno ulegać wątpliwości, że sąsiedzkie prawo pierwokupu aktualizuje się także w przypadku sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości rolnej. Niemniej, w przeciwieństwie do rozwiązań włoskich i hiszpańskich, ustawodawca polski nie dokonał jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy prawo to będzie znajdowało zastosowanie w przypadku sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości rolnej na rzecz innego współwłaściciela tej samej nieruchomości. Bronić można tezy zarówno wykluczającej „sąsiedzkie” prawo pierwokupu w omawianym przypadku, jak i je dopuszczającej, choć wydaje się, że więcej argumentów przemawia na korzyść pierwszego stanowiska¹⁵.

¹⁴ Należy podkreślić, że powołane problemy rozwiązywane były w praktyce w sposób zgodny z założeniami przyjętymi we wspólnym stanowisku Krajowej Rady Notarialnej i Agencji Nieruchomości Rolnych (UKUR) w sprawie stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Tekst dostępny na: <https://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur>. Trzeba jednak pamiętać, że wejście w życie nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie zakłada automatycznego stosowania rozwiązań praktycznych przyjętych na płaszczyźnie dotychczasowych przepisów, które ponadto nigdy nie znajdowały jednoznacznego potwierdzenia w tekście aktu prawnego, a tylko niekiedy były sankcjonowane w orzecznictwie. Por. w szczególności wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, w którym Sąd rozstrzygnął kontrowersję wobec sposobu traktowania na płaszczyźnie u.k.u.r. nieruchomości o „mieszanym” charakterze.

¹⁵ W szczególności należy zauważyć, że jednym z podstawowych celów ustawy jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (art. 1 u.k.u.r.). Współwłasność nieruchomości rolnej uznać można z kolei za stan, który zagraża integralności rolniczych jednostek produkcyjnych. Przyznanie prawa pierwokupu sąsiadowi w przypadku sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości na rzecz innego jej współwłaściciela prowadziłoby w konsekwencji do petryfikacji tego niekorzystnego stanu prawnego. Stąd wykluczenie sąsiedzkiego prawa pierwokupu w omawianej sytuacji – pomimo braku wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy – wydaje się uzasadnione ze względu na zasadnicze cele ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

3. Przesłanki podmiotowe tzw. sąsiedzkiego prawa pierwokupu

Wszystkie trzy porządki prawne co do zasady uzależniają skorzystanie z prawa pierwokupu zbywanej nieruchomości od spełnienia przez „sąsiada” określonych przesłanek o charakterze podmiotowym. W systemie włoskim prawo to zastrzeżone jest do specjalnej kategorii rolników – tzw. *coltivatori diretti*, tj. rolników wykorzystujących do prowadzenia działalności zawodowej w przeważającej części pracę własną i członków rodziny (art. 2083 wł. k.c.)¹⁶. Ponadto rolnik zamierzający skorzystać z prawa pierwokupu powinien od co najmniej dwóch lat być właścicielem nieruchomości graniczącej ze zbywaną nieruchomością oraz powinien wykazać, że w tym okresie nie zbył nieruchomości rolnych o określonej wartości. W literaturze wskazuje się, że pojęcie nieruchomości „graniczącej” ze zbywaną nieruchomością rozumiane jest w orzecznictwie sądowym w sposób niejednolity; w niektórych orzeczeniach przyjęto interpretację funkcjonalną, pozwalającą uznać za nieruchomości graniczące ze sobą również grunty nieposiadające wspólnej granicy. Dominuje jednak literalne rozumienie tego pojęcia, zakładające, że do uznania, iż nieruchomości ze sobą graniczą, niezbędne jest, by posiadały wspólną granicę¹⁷.

W Hiszpanii ogólne regulacje kodeksu cywilnego dotyczące prawa „retraktu” nie zawierają szczegółowych kryteriów podmiotowych adresowanych do beneficjentów tego uprawnienia. Przepis art. 1523 hiszp. k.c. wskazuje, że prawo to przysługuje właścicielowi nieruchomości graniczącej ze zbywaną nieruchomością – pod warunkiem że nieruchomości te nie są oddzielone od siebie drogami, strumieniami, rowami lub wąwozami. Zdecydowanie bardziej szczegółowa jest w tym względzie ustawa z 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych, przyznająca prawo retraktu tzw. rolnikom zawodowym (*agricultores profesionales*) – tj. osobom fizycznym, które będąc właścicielem gospodarstwa rolnego, przynajmniej 50% wszystkich swoich dochodów osiągają z działalności rolniczej i innych czynności uzupełniających – pod warunkiem że dochód z działalności rolniczej prowadzonej bezpośrednio w ich gospodarstwie nie jest niższy niż 25% wszystkich ich dochodów – i które po-

¹⁶ Na temat instytucji *coltivatore diretto* i jej znaczenia na płaszczyźnie włoskich regulacji prawnorolnych por. w szczególności: A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2007, s. 46; R. Rossi, *Le definizioni di coltivatore diretto*, w: L. Costato (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2002, s. 246 i n. W języku polskim: P. Błajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 52-54.

¹⁷ Por. L. Costato, op. cit., s. 192.

święcącą na działalność rolniczą i czynności uzupełniające powyżej połowy ogółu swojego czasu pracy. Przesłanką uzyskania statusu rolnika zawodowego jest także organizacja gospodarstwa według zasad gospodarki towarowej, dysponowanie odpowiednimi kwalifikacjami rolniczymi, podleganie specjalnemu rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu oraz zamieszkiwanie w gminie (*comarca*), w której położone jest gospodarstwo, lub w gminie sąsiedniej. Kryteria składające się na definicję rolnika zawodowego przewidziane w ustawodawstwie hiszpańskim są zatem liczne i zróżnicowane; warto podkreślić, że fakt ich spełniania stwierdzają w drodze administracyjnej kompetentne organy samorządu terytorialnego¹⁸.

Zgodnie z polską u.k.u.r. z 2015 r. beneficjentem sąsiedzkiego prawa pierwokupu jest rolnik indywidualny w rozumieniu art. 4 tej ustawy. Ustawa co do zasady nie modyfikuje definicji rolnika indywidualnego przyjętej w u.k.u.r. z 2003 r., w dalszym ciągu konstruując ją na podstawie czterech kryteriów: kwalifikacji rolniczych, powierzchni posiadanych użytków rolnych, zamieszkania i osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Kryteria te wielokrotnie były już przedmiotem analizy i jednocześnie uzasadnionej krytyki w literaturze¹⁹, zatem ich szczegółowe omawianie w tym miejscu przekraczałoby ramy niniejszego opracowania²⁰. Przepis art. 9 ust. 2 u.k.u.r. precyzuje ponadto, że sąsiedzkie prawo pierwokupu przysługuje wyłącznie rolnikowi indywidualnemu będącemu właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością. W konsekwencji należy uznać, że prawo to nie przysługuje rolnikowi indywidualnemu będącemu jedynie dzierżawcą lub posiadaczem samoistnym sąsiedniej nieru-

¹⁸ Por. A. Ballarin Marcial, *Introduccion y critica a la nueva ley de la modernizacion de las explotaciones agrarias*, „Derecho Agrario y Alimentacion” 1995, nr 27, s. 8. W języku polskim: P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego...*, s. 60-64.

¹⁹ Por. w szczególności: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 393 i n.; A. Majewski, *Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 5, 2005, s. 185 i n.; P. Blajer, *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 180 i n.; idem, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego...*, s. 347 i n.; idem, *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4), s. 51 i n.

²⁰ Warto jednak wspomnieć, że u.k.u.r. z 2015 r. w istotnym zakresie modyfikuje sposób dokumentowania faktu spełniania wyżej powołanych kryteriów, z których niektóre (zamieszkania oraz kwalifikacji rolniczych) nadal są potwierdzane stosownymi dokumentami; inne natomiast (osobistego prowadzenia gospodarstwa oraz powierzchni posiadanych użytków rolnych) dokumentowane są wyłącznie w drodze stosownych oświadczeń nabywcy nieruchomości rolnej składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej.

chomości albo też jej użytkownikiem wieczystym²¹. Ponadto przesłankę prawa pierwokupu stanowi okoliczność, że nieruchomość granicząca ze sprzedawaną nieruchomością również jest nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. W konsekwencji polskie regulacje zakładają konieczność określania charakteru zarówno nieruchomości sprzedawanej, jak i nieruchomości z nią graniczących, co dodatkowo zwiększa istniejące już istotne trudności praktyczne. Wątpliwości może wywoływać również użyte przez ustawodawcę wyrażenie: „nieruchomość rolna granicząca ze sprzedawaną nieruchomością”. Jak się wydaje, dla uznania, że nieruchomości ze sobą graniczą, niezbędna jest wspólna granica, co eliminuje możliwość uznania za nieruchomości graniczące ze sobą grunty oddzielane np. drogami. Natomiast w przypadku sprzedaży nieruchomości wydzielonej z większej całości powinno brać się pod uwagę jedynie nieruchomości graniczące z samą tylko sprzedawaną nieruchomością, nie wszystkie zaś nieruchomości graniczące z nieruchomością, z której następuje wydzielenie.

4. Problem zbiegu „sąsiedzkich” praw pierwokupu

Istotne trudności praktyczne występują w sytuacji, gdy z sąsiedzkiego prawa pierwokupu zamierza skorzystać więcej niż jeden uprawniony. W ustawodawstwie włoskim kwestia ta długo pozostawała nierozstrzygnięta; w konkretnej sytuacji wybór co do osoby uprawnianego, któremu powinno przysługiwać pierwszeństwo, pozostawiano zbywcy nieruchomości lub też rozstrzygającemu spór sędziemu²². Dopiero dekret legislacyjny nr 228 z 18 maja 2001 r.²³ wprowadził wiążącą kolejność praw pierwokupu, wskazując,

²¹ Wniosek co do wykluczenia możliwości korzystania z prawa pierwokupu przez użytkowników wieczystych nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością rolną może budzić wątpliwości. Niemniej z uwagi na wyjątkowy charakter przepisów o pierwokupie, istotnie ograniczających uprawnienia właścicieli nieruchomości rolnych, przepis art. 9 ust. 2 u.k.u.r. z 2015 r. należy interpretować ściśle. Również względ na zasady prawidłowej gospodarki rolnej – zgodnie z którymi użytkownikowi wieczystemu, efektywnie prowadzącemu działalność rolniczą na nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, powinno przysługiwać sąsiedzkie prawo pierwokupu – nie stanowi w tym miejscu wystarczającego argumentu, skoro ustawodawca jednoznacznie wykluczył prawo pierwokupu w przypadku dzierżawcy nieruchomości graniczącej, znajdującego się – z punktu widzenia gospodarczego – w analogicznej sytuacji.

²² L. Costato, op. cit., s. 192.

²³ Tekst aktu prawnego dostępny na: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/01228dl.htm>.

że pierwszeństwo przysługuje rolnikom w określonym wieku (18-40 lat) oraz dysponującym odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi (art. 7 dekretu).

Szczegółowe reguły określające kolejność korzystania z prawa sąsiedzkiego „retraktu” tradycyjnie przewidywały natomiast hiszpańskie akty prawne. W świetle kodeksu cywilnego preferowany jest właściciel nieruchomości o mniejszej powierzchni, natomiast w sytuacji gdy nieruchomości mają równą powierzchnię, obowiązuje zasada „kto pierwszy, ten lepszy” (art. 1523 hiszp. k.c.). Ustawa z 1995 r. wskazuje pierwszeństwo pomiędzy kilku uprawnionymi jeszcze bardziej precyzyjnie. W pierwszej kolejności korzysta z prawa „retraktu” właściciel nieruchomości, która po powiększeniu osiągnie powierzchnię równą lub większą od *unidad minima de cultivo*, a jeśli ten warunek spełnia więcej niż jeden uprawniony, pierwszeństwo przysługuje właścicielowi nieruchomości o najmniejszym obszarze. W przypadku natomiast gdy żadna z nieruchomości graniczących po powiększeniu nie osiągnie powierzchni równej lub większej od *unidad minima de cultivo* – preferowany jest właściciel nieruchomości o największym obszarze.

Rozstrzygnięcie problemu zbiegu pierwokupów „sąsiedzkich” w polskim systemie prawnym wymaga odwołania się do regulacji Kodeksu cywilnego oraz u.k.u.r. z 2015 r. Stosownie do art. 602 § 2 k.c., jeżeli jest kilku uprawnionych, a niektórzy z nich nie wykonują prawa pierwokupu, pozostali mogą wykonywać je w całości. Normę tę interpretuje się jako wyartykułowanie zasady *prior tempore potior iure*, co oznacza, że z prawa pierwokupu skutecznie skorzysta ten z uprawnionych, który wykona je jako pierwszy. W tym względzie regulacje u.k.u.r. z 2015 r. wprowadzają pewną konkretyzację, stanowiąc, że w przypadku kilku uprawnionych prawo pierwokupu w pierwszej kolejności może wykonać ten, którego wskaże sprzedający nieruchomość rolną (art. 9 ust. 2). Kompetencja do wskazywania kolejności pozostawiona została sprzedającemu nieruchomość rolną, choć przepis nie precyzuje, czy może on wskazać tylko pierwszego uprawnionego, czy też określić cały „łańcuch” kilku kolejnych uprawnionych²⁴.

²⁴ Lakoniczna regulacja k.c. i u.k.u.r. z 2015 r. wywołuje wiele praktycznych wątpliwości, niektóre z nich – z uwagi na ograniczone rozmiary niniejszego opracowania – należy w tym miejscu jedynie zasygnalizować. Podstawowy problem dotyczy okoliczności, czy uprawnieni mogą składać oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu u różnych notariuszy, a nawet jeśli składają je u tego samego notariusza, to czy może on przyjąć oświadczenia od kilku uprawnionych, z uwagi na fakt, że skutek w postaci wykonania prawa pierwokupu nie następuje w momencie sporządzenia aktu notarialnego obejmującego oświadczenie uprawnionego, a dopiero w chwili dojścia notarialnego oświadczenia do sprzedawcy w taki sposób, że mógł się zapoznać z jego treścią (art. 61 k.c.).

5. Tryb wykonania sąsiedzkiego prawa pierwokupu

We Włoszech realizacja sąsiedzkiego prawa pierwokupu następuje w sposób dwojaki: albo przed zawarciem umowy ograniczonej prawem pierwokupu – w drodze instytucji zwanej *denuntiatio*, albo po jej zawarciu – w drodze tzw. *riscatto*.

1. Terminem *denuntiatio* określa się ustawowy obowiązek nałożony na zbywcę nieruchomości rolnej zawiadomienia uprawnionego o woli sprzedaży nieruchomości. Zawiadomienie powinno w szczególności wskazywać: a) nieruchomość przeznaczoną do sprzedaży, jej granice i obszar, b) cenę i warunki jej zapłaty, c) osobę nabywcy. Stanowi ono w rzeczywistości ofertę zakupu nieruchomości, którą zbywca ma obowiązek złożyć uprawnionemu.

Odpowiedź uprawnionego na zawiadomienie zbywcy powinna nastąpić w ciągu miesiąca od jego otrzymania. Powinna ona także zawierać bezwarunkową zgodę na wszystkie warunki określone w zawiadomieniu – jakiegokolwiek zmiany lub modyfikacje zwalniają zbywcę z obowiązku sprzedaży nieruchomości uprawnionemu. Skuteczność skorzystania z prawa pierwokupu przez uprawnionego uzależniona jest ponadto od zapłaty ceny wskazanej w zawiadomieniu zbywcy; dopiero bowiem ten moment oznacza chwilę przejścia własności nieruchomości na uprawnionego. Zgodnie z art. 8 ustawy nr 590 z 1965 r. zapłata powinna nastąpić w ciągu trzech miesięcy od upływu trzydziestu dni od otrzymania zawiadomienia zbywcy, chyba że zbywca i uprawniony postanowili inaczej lub uprawniony wystąpił o udzielenie preferencyjnej pożyczki – wówczas termin zapłaty ulega zawieszeniu na okres maksymalnie jednego roku. Natomiast w przypadku odmowy przyjęcia ceny przez zbywcę korzystający z prawa pierwokupu może złożyć ją do depozytu sądowego, zapewniając w ten sposób skuteczność swemu oświadczeniu.

2. Skorzystanie przez uprawnionego z instytucji *riscatto* wchodzi w grę w przypadku zaniechania przez zbywcę nieruchomości dokonania *denuntiatio* albo niepodania w zawiadomieniu wszystkich koniecznych informacji, albo też podania ich niezgodnie z prawdą. W opisanych sytuacjach uprawniony może wykupić nieruchomość od nabywcy lub jego następców prawnych, przy czym uprawnienie to przysługuje mu w terminie jednego roku od ujawnienia nabywcy w rejestrze nieruchomości (*trascrizione*). Realizacja tego prawa może nastąpić pozasądowo – w drodze umowy sprzedaży zawartej z nabywcą nieruchomości – lub przez wniesienie stosownego powództwa. Również w tym przypadku zapłata ceny stanowi warunek przejścia własności nieruchomości na uprawnionego; w związku z powyższym powinna ona nastąpić w terminie trzech miesięcy od pozasądowego porozumienia w przedmiocie

wykupu lub od uprawomocnienia się orzeczenia uznającego stosowne powództwo²⁵.

Należy zatem podkreślić, że w ramach włoskiej instytucji pierwokupu sąsiedzkiego wynikające z niej ograniczenia nie rzutują na ważność samej umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnej zawartej z pominięciem tego prawa. Jest to niezwykle istotna konsekwencja, prowadząca do wniosku, że użycie w odniesieniu do włoskiej regulacji określenia „pierwokup sąsiedzki” – bez bliższej analizy jej konstrukcji – może być mylące, z uwagi na zupełnie inny tryb realizacji tego prawa na płaszczyźnie polskiego Kodeksu cywilnego i u.k.u.r. z 2015 r. Sam termin *prelazione*, którym posługuje się ustawodawca włoski, należałoby raczej tłumaczyć jako uprzywilejowanie lub „pierwonabycie”²⁶.

Jeszcze bardziej nieuzasadnione wydaje się używanie określenia „pierwokup” w przypadku hiszpańskiej instytucji „retraktu sąsiedzkiego”, która w ogóle nie przewiduje jakiegokolwiek stadium przedkontraktowego na wzór włoskiej *denuntiatio*. „Retrakt” hiszpański to w rzeczywistości specyficzne prawo wykupu realizowane zawsze po zawarciu ograniczonej nim umowy i w związku z tym niewpływające w żadnym stopniu na jej ważność. Charakterystyczną cechą jego konstrukcji jest okoliczność, że może być realizowany wyłącznie w drodze postępowania sądowego, w ramach którego uprawnionemu przysługuje legitymacja czynna, a nabywcy nieruchomości – bierna. To uciążliwe rozwiązanie tłumaczone jest istotnym ograniczeniem prawa własności nieruchomości, jakie stanowi ustawowe prawo retraktu sąsiedzkiego. Z kolei efektem uwzględnienia powództwa przez sąd jest wstąpienie uprawnionego w miejsce nabywcy jako właściciela nieruchomości na warunkach określonych w umowie sprzedaży.

Regulacje hiszpańskie wykazują istotne różnice w zakresie długości terminu do wniesienia przez uprawnionego wyżej opisanego powództwa.

²⁵ Opis procedury korzystania z prawa pierwokupu sąsiedzkiego w systemie włoskim za: G. G. Casarotto, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova 1988, s. 295 i n., który ukazuje zróżnicowany charakter instytucji *denuntiatio* i *riscatto*, wskazując, że w rzeczywistości stanowią one dwa odrębne uprawnienia w ramach włoskiej instytucji prawa pierwokupu. *Denuntiatio* to uprawnienie o charakterze czysto osobistym i zobowiązującym, z którym związany jest szczególnie ukształtowany reżim odpowiedzialności odszkodowawczej. W razie uchybienia *denuntiatio* zbywca nieruchomości odpowiada odszkodowawczo nie wobec uprawnionego, ale wobec nabywcy nieruchomości, o ile uprawniony skorzystał wobec niego z *riscatto*. Z kolei *riscatto* posiada charakter prawa kształtującego, pozwalającego uprawnionemu na nawiązanie stosunku prawnego bez względu na wolę nabywcy nieruchomości.

²⁶ Również termin „pierwszeństwo” wydaje się w tym miejscu niewskazany ze względu na jego konotacje w polskim języku prawnym. Por. P. Blajer, *Rozważania nad kształtem...*, s. 50.

W świetle kodeksu cywilnego wynosi on zaledwie dziewięć dni od wpisu nabywcy do rejestru własności (*Registro de la Propiedad* – hiszpańskiego odpowiednika ksiąg wieczystych), a w przypadku gdy do wpisu nie doszło – od uzyskania informacji przez uprawnionego o umowie sprzedaży nieruchomości rolnej lub umowie *datio in solutum* mającej za przedmiot taką nieruchomość. Natomiast ustawa z 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych zawiera rozwiązania korzystniejsze dla beneficjentów retraktu sąsiedzkiego, znacznie wydłużając przedmiotowy termin. Wynosi on jeden rok od wpisu nabywcy do rejestru własności, chyba że wcześniej doszło do zawiadomienia uprawnionego o sprzedaży nieruchomości; wówczas termin ten wynosi sześćdziesiąt dni liczonych od otrzymania zawiadomienia²⁷.

Polska konstrukcja prawa pierwokupu „sąsiedzkiego” w szerokim zakresie odbiega od rozwiązań przyjętych we Włoszech i Hiszpanii. Realizacja tego prawa wymaga zawarcia warunkowej umowy sprzedaży i zawiadomienia uprawnionego o możliwości skorzystania z prawa pierwokupu (art. 597 § 1 k.c.). Następnie, stosownie do art. 9 ust. 4-5 u.k.u.r. z 2015 r., o treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej notariusz w imieniu zobowiązanego powinien zawiadomić osoby uprawnione – tj. właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością. Zawiadomienie to skierowane do osób, którym przysługuje prawo pierwokupu, wywołuje skutki dla zawiadomień określone w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu (np. oznacza rozpoczęcie biegu terminu do skorzystania z pierwokupu).

Lakoniczna regulacja zawarta w powołanych aktach prawnych prowadzi do szeregu praktycznych wątpliwości co do sposobu postępowania stron warunkowej umowy sprzedaży oraz notariusza w przypadku, gdy umowa ta jest ograniczona „sąsiedzkim” prawem pierwokupu. Literalna wykładnia przepisu art. 9 ust. 5 u.k.u.r. z 2015 r. prowadzi do wniosku, że o treści umowy sprzedaży powinni być zawiadomieni bez wyjątku wszyscy właściciele (współwłaściciele) nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością i jeśli wśród zawiadomionych znajdują się osoby spełniające przesłanki określone w art. 9 ust. 2 tej ustawy – zawiadomienie wywoła wobec nich skutki określone dla zawiadomień w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu.

Przyjęcie tego stanowiska grozi jednak paraliżem obrotu nieruchomościami rolnymi. Zakłada ono, że sporządzający warunkową umowę sprzedaży

²⁷ Opis procedury korzystania z prawa retraktu sąsiedzkiego w systemie hiszpańskim za: A. Cañete Quesada, op. cit.

notariusz orientuje się w stanie prawnym i faktycznym wszystkich nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością oraz zna adresy korespondencyjne ich właścicieli (współwłaścicieli). W tym miejscu pojawia się pytanie, skąd notariusz miałby czerpać informacje o wyżej opisanych okolicznościach. Należy bowiem podkreślić, że aktualnie polscy notariusze nie mają żadnych prawnych instrumentów dokonywania ustaleń w zakresie stanu prawnego nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, jak również ustalania adresów korespondencyjnych ich właścicieli. Tym samym w świetle obowiązujących regulacji prawnych nie można przyjąć, że obowiązek dokonywania jakichkolwiek ustaleń w przedmiotowym zakresie spoczywa na notariuszu sporządzającym warunkową umowę sprzedaży. Źródłem informacji o powyższych okolicznościach powinny być zatem dokumenty przedkładane przez strony umowy oraz składane przez nich oświadczenia. W związku z powyższym notariusz – w celu uzyskania informacji koniecznych do realizacji „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu – powinien zażądać przedłożenia do aktu notarialnego obejmującego warunkową umowę sprzedaży m.in.:

- wyrysu z mapy ewidencyjnej, celem określenia przestrzennej lokalizacji sprzedawanej nieruchomości rolnej oraz jej granic;

- wypisów z rejestru gruntów dla działek wchodzących w skład nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, celem ustalenia danych personalnych oraz adresów korespondencyjnych ich właścicieli (współwłaścicieli);

- w przypadku gdy dane zawarte w powyższych dokumentach okażą się niewystarczające – wszelkich innych dokumentów pozwalających na określenie stanu prawnego nieruchomości graniczących oraz adresów korespondencyjnych ich właścicieli (np. odpisów ksiąg wieczystych, zaświadczeń z rejestru PESEL itp.);

- dokumentów pozwalających stwierdzić, że nieruchomości graniczące ze sprzedawaną nieruchomością stanowią nieruchomości rolne w rozumieniu u.k.u.r. (np. zaświadczeń o przeznaczeniu tych nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego).

Prezentowane stanowisko zakłada ponadto, że wyłącznie w przypadku, gdy po weryfikacji wyżej wymienionych dokumentów notariusz pozbędzie się wątpliwości co do stanu prawnego i faktycznego nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością rolną, może sporządzić warunkową umowę sprzedaży, o której treści listami poleconymi za zwrotnym potwierdzeniem odbioru powinien zawiadomić wszystkich właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością.

Przyjęcie powyższej metody wykładni przepisów dotyczących „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu prowadzi do oczywistych problemów praktycznych, które mogą całkowicie uniemożliwić sfinalizowanie transakcji sprzedaży nieruchomości rolnej. Konieczność przedkładania licznych i trudno dostępnych dokumentów generuje dodatkowe koszty i w istotny sposób spowalnia transakcję. Nie eliminuje jednocześnie potencjalnej niemożności ustalenia stanu prawnego nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, np. w sytuacji gdy stan ten od lat pozostaje nieuregulowany. Ponadto nawet najskrupulatniejsze ustalenia dokonane na moment zawarcia warunkowej umowy sprzedaży nie zapewniają jej stronom całkowitego bezpieczeństwa, z uwagi na możliwość wystąpienia zdarzeń następnych, modyfikujących stan prawny lub faktyczny nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, których skutki – w świetle polskich regulacji – działają wstecz (np. stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości z datą wcześniejszą niż data warunkowej umowy sprzedaży, uchylenie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku lub notarialnego aktu poświadczenia dziedziczenia, stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego itp.).

Należy także podkreślić, że pogląd przyjmujący konieczność zawiadomiania wszystkich właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości rolnych graniczących ze sprzedawaną nieruchomością istotnie zwiększa ryzyko fiaska transakcji w przypadku nieodebrania przez któregoś z nich zawiadomienia notariusza o warunkowej umowie sprzedaży. Nie ma podstaw prawnych, by do zawiadomień dokonywanych przez notariusza stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o doręczeniach (art. 131-147 k.p.c.). Tym samym, aby można było zawrzeć umowę przeniesienia własności nieruchomości w wykonaniu zobowiązania wynikającego z warunkowej umowy sprzedaży, notariusz musi dysponować dowodem wystarczającym do uznania, że termin do skorzystania z prawa pierwokupu upłynął już w przypadku wszystkich uprawnionych. Brak dowodu doręczenia skutkuje natomiast niemożnością ustalenia terminu początkowego do skorzystania przez uprawnionych z prawa pierwokupu, a w konsekwencji prowadzi do sytuacji patowej, uniemożliwiającej sporządzenie umowy przeniesienia własności.

Warto zwrócić wreszcie uwagę, że przyjęcie zaprezentowanego stanowiska może pozostawać w sprzeczności z treścią art. 18 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²⁸, zgodnie z którym notariusz jest obowiązany zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na wykonywane czynności notarialne. Zawiadomienie właścicieli

²⁸ Dz. U. 2014, poz. 164 ze zm.

(współwłaścicieli) nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością w praktyce powinno następować w drodze przesłania im wypisów aktu notarialnego obejmującego warunkową umowę sprzedaży²⁹, zawierającą w swej treści wiele istotnych danych, w tym także osobowych. Konsekwencje upublicznienia tego typu danych mogą okazać się niezwykle niebezpieczne dla stron tej umowy.

Nieuchronne komplikacje związane z przyjęciem powyższego stanowiska mogą przyczynić się do upowszechnienia zupełnie odmiennej metody postępowania w przypadku umów sprzedaży ograniczonych „sąsiedzkim” prawem pierwokupu, ograniczającej z kolei wymogi formalne. W świetle tego odformalizowanego poglądu notariusz powinien zawiadamiać o treści warunkowej umowy sprzedaży wyłącznie tych spośród właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością, którzy spełniają przesłanki podmiotowe prawa pierwokupu, a zatem tych, którym to prawo rzeczywiście przysługuje. Informację o tych osobach oraz o ich adresach korespondencyjnych notariusz uzyskiwałby od stron umowy sprzedaży – w szczególności od sprzedawcy. Konsekwentnie zatem notariusz powinien zawiadomić jedynie osoby wskazane przez sprzedawcę.

W treści regulacji u.k.u.r. z 2015 r. można doszukiwać się argumentów przemawiających na korzyść przyjęcia tej metody postępowania. W myśl art. 9 ust. 4 ustawy notariusz działa jedynie w imieniu zobowiązanego, co pozwala przyjąć, że w tym zakresie realizuje określone instrukcje mocodawcy. Ponadto, zgodnie z tym samym przepisem, notariusz zawiadamia „osoby uprawnione”; regulacja ta sugeruje, że na moment zawarcia umowy sprzedaży jest już wiadome, które osoby są uprawnione i tylko one powinny być zawiadomione przez notariusza. Wreszcie, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy, jeżeli przesłanki „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu spełnia więcej niż jeden właściciel nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, prawo pierwokupu w pierwszej kolejności może wykonać ten, którego wskaże sprzedający nieruchomość rolną. Redakcja tego przepisu dopuszcza przyjęcie, że już w warunkowej umowie sprzedaży sprzedający powinien określić, którym właścicielom nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością przysługuje prawo pierwokupu, i wskazać tego, który może je wykonać w pierwszej kolejności.

Niemniej opowiedzenie się za tym odformalizowanym stanowiskiem również pociąga za sobą istotne komplikacje. Sporządzający warunkową

²⁹ Taki sposób dokonywania zawiadomienia uprawnionych z tytułu prawa pierwokupu sugerowany jest w literaturze: S. Breyer, op. cit., s. 146.

umowę sprzedaży notariusz nie ma żadnych prawnych możliwości weryfikacji oświadczeń sprzedawcy oraz rzetelności dokonanych przez niego ustaleń. W konsekwencji, w istotnym stopniu zwiększone zostaje prawdopodobieństwo pominięcia któregoś z uprawnionych, a tym samym ryzyko dla czynności prawnej; ryzyko, które w pierwszej kolejności obciąża kupującego, ale także sporządzającego umowę notariusza (zgodnie z treścią art. 49 ustawy – Prawo o notariacie).

Dotychczasowe badania nad konstrukcją „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu przyjętą w u.k.u.r. z 2015 r. skłaniają do podjęcia rozważań nad sankcją naruszenia tego prawa. Nie powinno ulegać wątpliwości, że umowa sprzedaży dokonana bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu jest bezwzględnie nieważna (art. 16 ust. 1 lit. a ustawy). Jak się wydaje, z powodztwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej z tej przyczyny może wystąpić właściciel nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, spełniający przesłanki prawa pierwokupu. Pogląd ten opiera się na założeniu, że posiada on w tym zakresie interes prawny.

Wątpliwości może natomiast budzić kwestia sankcji bezwarunkowej umowy sprzedaży sporządzonej z naruszeniem „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu. Wydaje się uzasadniony pogląd wyłączający w tym zakresie sankcję bezwzględnej nieważności. Tak jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym zakresie nie zawiera bowiem u.k.u.r. z 2015 r., a tej sankcji nie można wyprowadzić z brzmienia art. 599 k.c., który jako zasadniczą sankcję za naruszenie prawa pierwokupu przewiduje odszkodowanie, a tylko wyjątkowo (gdy pierwokup jest zastrzeżony na rzecz określonych podmiotów) bezwzględną nieważność bezwarunkowej umowy sprzedaży³⁰. Właściciel nieruchomości rolnej graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością do tych podmiotów się nie zalicza. Ta konstatacja prowadzi do zaskakującego wniosku, że bezwarunkowa umowa sprzedaży sporządzona z naruszeniem pierwokupu sąsiedzkiego z chwilą jej zawarcia jest ważna i skutecznie przenosi własność na kupującego; bezwzględnie nieważna staje się dopiero skutek braku zawiadomienia uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu³¹. Wniosek ten otwiera z kolei drogę do dalszych spekulacji dotyczących np. terminu, w jakim notariusz powinien dokonać zawiadomienia uprawnionego³², oraz kwestii skutków praw-

³⁰ Por. J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, s. 123 i n.

³¹ Rozwiązanie to przypomina nieco konstrukcję prawa nabycia (wykupu) uregulowaną w art. 4 u.k.u.r. z 2003 r., której zgodność z Konstytucją była przedmiotem analizy TK w wyroku z 18 marca 2010 r., K 8/08.

³² Termin ten nie jest wskazany w ustawie; pojawia się zatem pytanie, czy należy stosować art. 598 k.c., który mówi o niezwłocznym zawiadomieniu uprawnianego przez sprzedawcę,

nych bezwarunkowej umowy sprzedaży, gdy sprzedawca w chwili zawarcia tej umowy nie wskazał właściciela nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością spełniającego przesłanki pierwokupu „sąsiedzkiego”, ale osoba ta została jednak po zawarciu umowy bezwarunkowej skutecznie zawiadomiona o tej czynności prawnej. Szczegółowe omówienie zarysowanych zagadnień oraz innych problemów praktycznych, które przynosi ze sobą regulacja „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu przekracza jednak ramy niniejszego opracowania³³.

6. Uwagi końcowe

Regulacji nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w przedmiocie „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu nie można niestety ocenić pozytywnie; jej wejście w życie grozi wręcz paraliżem obrotu nieruchomościami rolnymi. Z tego względu wydaje się niezbędne podjęcie prac legislacyjnych nad modyfikacją przepisów dotyczących tej instytucji, przy szerszym uwzględnieniu wyników badań komparatystycznych. Analiza prawnoporównawcza dostarcza bowiem wielu konkretnych wskazówek co do potencjalnego kształtu polskiego „pierwokupu sąsiedzkiego”. W szczególności w trakcie opracowywania nowej regulacji „pierwokupu sąsiedzkiego” należałoby rozważyć następujące zagadnienia:

1. Zakres „pierwokupu sąsiedzkiego” powinien zostać rozszerzony na inne niż sprzedaż umowy prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej; polska konstrukcja prawa pierwokupu jako szczególnego przypadku sprzedaży jest w tym względzie zbyt wąska; nie uwzględnia rolnej specyfiki i pozostawia szerokie możliwości obchodzenia tego prawa. Szczegółowy zakres umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości rolnej ograniczonych prawem sąsiadów pozostaje natomiast kwestią otwartą.

a jeśli tak, to co należy rozumieć przez „niezwłoczne zawiadomienie”. Por. S. Breyer, op. cit., s. 146.

³³ W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że regulacja „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu jest niespójna z innymi przepisami u.k.u.r. z 2015 r., w szczególności dotyczącymi konieczności uzyskania decyzji stwierdzającej dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego (art. 6 ustawy). Dokument ten uprawniony przedkłada, składając oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, które powinno być złożone w terminie wynikającym z art. 598 k.c., a zatem w terminie jednego miesiąca od otrzymania zawiadomienia. Uzyskanie zaś stosownej decyzji administracyjnej w tak krótkim terminie jest niewykonalne, co uniemożliwia praktyczną realizację „sąsiedzkiego” prawa pierwokupu.

2. Bezwzględne dopracowanie wymaga definicja nieruchomości rolnej na potrzeby „pierwokupu sąsiedzkiego”, tak aby w obrocie bez większych trudności można było określić, które nieruchomości podlegają temu prawu. Konieczne wydaje się jednoznaczne przesądzenie nierolnego charakteru nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast oraz nieruchomości objętych ostatecznymi decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponadto rozstrzygnięcia ustawodawcy wymaga kwestia kwalifikowania nieruchomości o „mieszanym” charakterze.

3. Przy formułowaniu normatywnej postaci „pierwokupu sąsiedzkiego” powinny zostać w szerszym zakresie uwzględnione czynniki o charakterze strukturalnym, w szczególności prawo to powinno zostać wyraźnie wykluczone w przypadku zbycia udziału we współwłasności dokonywanego na rzecz innego współwłaściciela tej nieruchomości. Należałoby również rozważyć wprowadzenie normy obszarowej w odniesieniu do nieruchomości objętych „pierwokupem sąsiedzkiem”. W tym zakresie przyjęcie konkretnego rozwiązania powinno zostać poprzedzone analizą potrzeb dyktowanych względami polityki rolnej. Z jednej strony można bowiem stać na stanowisku, że „pierwokup sąsiedzki” powinien dotyczyć jedynie nieruchomości o większym rozmiarze, na których można zorganizować gospodarstwo rolne o charakterze towarowym, ponieważ tylko takie nieruchomości mają znaczenie dla ustroju rolnego państwa. Z drugiej strony, na wzór hiszpański, „pierwokup sąsiedzki” można ograniczyć do nieruchomości o niewielkim rozmiarze, także takich, które nie mogą być zagospodarowane samodzielnie, a które mogą przyczynić się do poprawy warunków gospodarowania na gruntach sąsiednich.

4. Konieczna wydaje się również modyfikacja trybu korzystania z „pierwokupu sąsiedzkiego”. Polskie rozwiązania – zakładające konieczność zawarcia warunkowej umowy sprzedaży jako przesłankę aktualizacji prawa pierwokupu właścicieli nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością i wprowadzające niejednoznaczną sankcję na wypadek sporządzenia umowy bezwarunkowej – należy ocenić jednoznacznie negatywnie z przyczyn szczegółowo omówionych w niniejszym opracowaniu. Jak się wydaje, zgodnie ze wzorem włoskim i hiszpańskim, inicjatywę w zakresie korzystania z „pierwokupu sąsiedzkiego” należałoby pozostawić uprawnionemu. W konsekwencji wątpliwości co do przysługiwania tego prawa w konkretnej sytuacji powinny być rozstrzygane przez sądy, a jego naruszenie nie powinno w jakimkolwiek stopniu rzutować na ważność umowy prowadzącej do przeniesienia własności nieruchomości rolnej.

Podsumowując, konstrukcja „pierwokupu sąsiedzkiego” w prawie polskim wymaga dalszych szczegółowych analiz i badań. Być może powinny one ostatecznie doprowadzić do wykreowania zupełnie nowego prawa podmiotowego o typowo rolnej specyfice, gdyż – jak starano się wykazać w niniejszej pracy – zastosowanie cywilistycznej konstrukcji prawa pierwokupu prowadzi do trudnych do przezwyciężenia problemów praktycznych.

NEIGHBOUR'S RIGHT OF FIRST REFUSAL AND THE LAND STRUCTURE OF POLISH AGRICULTURAL HOLDINGS – PANACEUM OR PANDEMONIUM?

S u m m a r y

The article tackles the issue of the neighbour's right of first refusal introduced to the legislation by the Act of 5 August 2015 on the Shaping of the Agricultural Regime. The aim of the deliberations was to confront this new, under Polish law, institution with solutions that have been for long operational in Italy and Spain. The research also took into account some premises of the regulation, in particular the manner in which it will be implemented. The results of the analysis are expected to answer the question formulated in the title of the article, whether the neighbour's right of first refusal is an effective tool for the shaping of a proper agrarian structure of Polish agricultural holdings, or, whether to the contrary, when shaped as provided in the Act, this new solution will put the trading in agricultural land on hold. In the concluding remarks critical opinions of the new regulation are formulated with a suggestion that legislative work be undertaken to amend the provisions of the regulation having regard for the results of a comparative study.

IL DIRITTO DI PRELAZIONE DEL CONFINANTE E LA STRUTTURA FONDARIA DELLE AZIENDE AGRICOLE POLACCHE – PANACEUM O PANDEMONIUM?

R i a s s u n t o

L'oggetto delle considerazioni è il diritto di prelazione del confinante introdotto nella legge del 5 agosto 2015 sulla configurazione dell'ordinamento agrario. L'obiettivo dello studio è di confrontare l'istituto di prelazione del confinante, nuovo nel sistema polacco di diritto agrario, con le soluzioni da anni funzionanti in Italia e Spagna. Le ulteriori considerazioni terranno conto delle premesse oggettive e soggettive del diritto in oggetto e – in particolare – della modalità di attuazione. I risultati dell'analisi dovranno permettere di rispondere alla domanda formulata nel titolo, vale a dire se il diritto di prelazione del confinante costituisca effettivamente uno strumento per la configurazione di una corretta

struttura fondiaria delle aziende agricole polacche oppure se, al contrario, l'istituto in esame, nella forma prevista dalla legge, possa portare ad una sospensione nella compravendita dei fondi agricoli. Nella parte conclusiva l'autore formula una valutazione critica dell'istituto giuridico analizzato. La sua entrata in vigore rischia addirittura di portare ad una paralisi nella compravendita dei fondi agricoli. Per cui pare indispensabile intraprendere lavori legislativi volti a cambiare le disposizioni relative a questo istituto, dando più rilievo ai risultati della ricerca comparata. L'analisi giuridica comparata fornisce infatti tante indicazioni specifiche relative ad una potenziale forma di "prelazione del confinante" di stampo polacco.