

ROZWAŻANIA NAD KSZTAŁTEM
USTAWOWEGO PIERWOKUPU ROLNEGO
W USTAWODAWSTWIE POLSKIM NA TLE
WYBRANYCH REGULACJI EUROPEJSKICH
(STUDIUM PRAWNOPORÓWNAWCZE)

Ustawowe prawo pierwokupu jest instytucją prawną, odgrywającą istotną rolę w poprawieniu struktur rolnych w krajach Europy Zachodniej¹. Jej podstawową zaletą jest okoliczność, że zapewnia ona trwałość bytu gospodarstw rolnych w ramach obrotu *inter vivos*, a więc w sytuacji, gdy te jednostki produkcyjne narażone są na szczególne niebezpieczeństwo nieracjonalnych podziałów lub przejścia w ręce osób niewystarczająco predysponowanych do prowadzenia działalności rolniczej. Z tego też względu w europejskich systemach prawnych funkcjonują szczególne formy ustawowego pierwokupu „rolnego”, charakteryzujące się istotnymi modyfikacjami pozwalającymi odróżnić je od „typowego”, „cywilnoprawnego” pierwokupu, nadające tej instytucji specyficzny, „rolny” charakter. Wspomniane modyfikacje i rozbieżności dotyczą zarówno przedmiotu pierwokupu, podmiotów uprawnionych do skorzystania z tego prawa, trybu realizacji uprawnienia, czy wreszcie skutków jego wykonania. Niekiedy różnice sięgają tak daleko, że pierwokup rolny, poza nazwą, nie wykazuje praktycznie żadnych cech typowych dla pierwokupu cywilnoprawnego.

Celem niniejszego opracowania będzie zatem syntetyczna próba wskazania niektórych cech charakterystycznych pierwokupu rolnego, poprzez porównanie rozwiązań przyjętych w wybranych europejskich porządkach prawnych. Ze względu na rozmiary niniejszego opracowania, uniemożliwiającego przedstawienie całości problematyki, konieczne jest ograniczenie zakresu rozważań do najistotniejszych zagadnień. Jednocześnie przeprowadzone analizy prawnoporównawcze powinny umożliwić skonfrontowanie doświadczeń zachodnioeuropejskich z aktualnym stanem polskiego ustawodawstwa

¹ Na znaczenie ustawowego prawa pierwokupu dla ochrony bytu prawnego i ekonomicznego gospodarstw rolnych, jako czynnika zapewniającego trwałość i możliwość rozwoju tym jednostkom produkcyjnym, zwraca uwagę A. Lichorowicz, *Problem rodzinnego prawa pierwokupu w ustawodawstwie szwajcarskim i polskim* [w:] *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004, s. 109 i n.

w zakresie pierwokupu rolnego oraz stanowić punkt wyjścia dla sformułowania kilku wniosków *de lege ferenda*, co do potencjalnych zmian w tym ustawodawstwie².

1. Pierwokup rolny w postaci, w jakiej obowiązuje w krajach Europy Zachodniej, nie jest bynajmniej instytucją jednorodną. Przeciwnie, uderzające jest bogactwo **form**, w jakich może on występować. Szczególnie pouczający jest tu przykład ustawodawstwa włoskiego, które wyróżnia: pierwokup przysługujący dzierżawcy w razie przeniesienia pod tytułem odpłatnym własności wydzierżawianych gruntów rolnych, dalej pierwokup przysługujący współwłaścicielowi nieruchomości rolnej – członkowi rodziny rolniczej (pierwokup „rodzinny”) i wreszcie pierwokup przysługujący właścicielowi sąsiednich gruntów rolnych (pierwokup sąsiedzki)³.

Niemalże równie szeroko przedstawia się zakres analizowanej instytucji w szwajcarskim rolniczym prawie gruntowym (tzw. BGBB⁴), które nie zna wszelako instytucji pierwokupu „sąsiedzkiego”, ale wyróżnia za to pierwokup przysługujący określonym podmiotom w razie zbywania udziału we współwłasności nieruchomości rolnej. Nieco mniej liczne są formy pierwokupu w ustawodawstwie hiszpańskim, które zna pierwokup „sąsiedzki”⁵ oraz pierwokup dzierżawcy nieruchomości rolnej⁶. We francuskim systemie prawa rolnego podstawowe istotne znaczenie odgrywa z kolei pierwokup dzierżawcy nieruchomości rolnej⁷.

Zarysowana różnorodność praktycznych zastosowań rolnego prawa pierwokupu prowadzi do wniosku o dużej popularności tej instytucji, wynikającej z jej istotnej przydatności w zakresie prawidłowego kształtowania ustroju rolnego. Na tym tle liczba obowiązujących w Polsce form pierwokupu rolnego, a więc znajdujących swe podstawowe zastosowanie w stosunkach wiejskich, jest stosunkowo skromna. Pierwokup współwłaściciela nieruchomości rolnej, unormowany przepisem art. 166 kodeksu cywilnego, funkcjonuje w polskim systemie prawnym od wejścia w życie noweli do kodeksu cywilnego z dnia 26 października 1971 roku⁸. Z kolei pierwokup dzierżawcy takiej nieruchomości uregulowany jest *de lege lata* przepisami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego⁹. Prawu polskiemu obcy jest natomiast na przykład pierwokup „sąsiedzki”, pozytywnie oddziałujący na strukturę gospodarstw rolnych we Włoszech lub Hiszpanii, jak również pierwokup „rodzinny”, charakterystyczny przede wszystkim

² W tym miejscu należy wyjaśnić, że wyrażenie „pierwokup rolny” nie jest pojęciem języka prawnego ani w ustawodawstwie polskim, ani też w porządkach prawnych państw zachodnioeuropejskich. Niemniej na potrzeby niniejszego opracowania oznaczać będzie właśnie te formy pierwokupu, które powoływane są do życia z myślą o poprawie struktury rolnictwa, tym samym powszechnie znajdując zastosowanie w stosunkach wiejskich.

³ Wymienione formy pierwokupu rolnego uregulowane zostały w art. 8 ustawy nr 590 z dnia 26 maja 1965 roku – *Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice*.

⁴ Ustawa uchwalona przez parlament szwajcarski dnia 4 października 1991 roku, weszła w życie 1 stycznia 1994 roku (publikowana w: SR:211.412.11)

⁵ Uregulowany ustawą nr 19/1995 z dnia 4 lipca z 1995 roku o modernizacji gospodarstw rolnych (publikowana w: Boletín Oficial del Estado, num. 159 z 5 lipca 1995 roku)

⁶ Unormowany przepisem art. 22 ustawy nr 49/2003 z 26 listopada 2003 roku o dzierżawie rolniczej (publikowana w: Boletín Oficial del Estado, num. 284 z 27 listopada 2003 roku).

⁷ Art. L. 412–1 i n. kodeksu rolnego.

⁸ Dz.U. Nr 27, poz. 252.

⁹ Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

dla ustawodawstwa szwajcarskiego. Niemniej to nie w liczbie form, lecz w szczegółowych unormowaniach konstrukcyjnych leżą charakterystyczne różnice między rozwiązaniami polskimi a zachodnioeuropejskimi.

2. Ustawodawcy europejscy w zróżnicowany sposób traktują **przedmiot** ustawowego pierwokupu rolnego. Najczęściej uprawnienie to aktualizuje się, gdy przedmiotem danej czynności prawnej jest po prostu nieruchomości rolna, w różnorodny sposób definiowana w ustawodawstwach krajowych. Taka sytuacja ma miejsce między innymi we włoskim, hiszpańskim oraz francuskim systemie prawnym. Nie mniej popularnym zabiegiem legislacyjnym jest wyodrębnianie nieruchomości rolnej – przedmiotu ustawowego prawa pierwokupu – za pomocą kryterium obszarowego, poprzez powiązanie pierwokupu z systemem norm obszarowych. Przykładowo w Hiszpanii uprawniony z tytułu prawa pierwokupu sąsiedzkiego może go wykonać, jeżeli przedmiotem czynności prawnej jest nieruchomości rolna o powierzchni mniejszej niż dwukrotność minimalnej jednostki upraw (*unidad minima de cultivo*). W ten sposób w zamyśle ustawodawcy hiszpańskiego pierwokup rolny ma stanowić instrument służący zapobieganiu nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych¹⁰. Z kolei we Francji, gdzie kładzie się nacisk na przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych w rękach tej samej osoby, dzierżawca nieruchomości rolnej nie może skorzystać z przysługującego mu pierwokupu, jeśli w następstwie jego wykonania stanie się właścicielem nieruchomości rolnych o obszarze trzykrotnie przekraczającym tzw. jednostkę referencyjną (UR)¹¹.

W szczególności sposób do przedmiotu pierwokupu rolnego podchodzi natomiast ustawodawca szwajcarski. By uprawniony mógł skorzystać z pierwokupu, przedmiotem zbycia musi być całe gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 7 BGG, a więc taka jednostka produkcyjna, której prawidłowe prowadzenie pochłania przynajmniej dwie trzecie pracy, jaką może świadczyć jedna rodzina rolnicza. A *contrario*, zbycie gospodarstwa rolnego niespełniającego owego surowego kryterium, bazującego na pracy świadczonej przez jedną rodzinę rolniczą, nie będzie ograniczone prawem pierwokupu. Ponadto szwajcarski ustawodawca na równi ze zbyciem gospodarstwa rolnego stawia zbycie większościowego pakietu akcji lub udziałów w osobie prawnej, której aktywa składają się w przeważającej części z gospodarstwa rolnego.

Pewne wątpliwości interpretacyjne może natomiast budzić sposób rozumienia terminu „gospodarstwo rolne” na płaszczyźnie przepisów regulujących pierwokup dzierżawcy. Pojęcie to bowiem może zasadniczo występować w poczwórnym znaczeniu: jako „gospodarstwo rolne” w rozumieniu art. 7 BGG, jako przedmiot umowy dzierżawy,

¹⁰ Instytucja tzw. minimalnej jednostki upraw (*unidad minima de cultivo*), wprowadzonej ustawą z 1995 roku, zakłada, że podział nieruchomości rolnej może nastąpić wyłącznie z zachowaniem tej normy obszarowej. Innymi słowy, wszelkie czynności lub zdarzenia prawne, w tym dział spadku, dobrowolne lub nie, prowadzące do podziału danej nieruchomości, w wyniku którego powstałyby nowe nieruchomości o powierzchni mniejszej niż przedmiotowa norma obszarowa, są nieważne i nie wywołują skutków prawnych między stronami tych czynności ani też wobec osób trzecich.

¹¹ Jednostka referencyjna (*unité de référence* – UR) to norma obszarowa, która zastąpiła dawną *surface minimum d'installation* (SMI). UR zdefiniowana jest w przepisie art. L. 312–5 kodeksu rolnego, zgodnie z którym jest to powierzchnia gospodarstwa, która zapewnia jego żywotność, uwzględniając rodzaj prowadzonych w nim upraw oraz warsztaty służące produkcji niewykorzystującej gruntów rolnych, jak również inne czynności rolnicze.

jako przedmiot zbycia i wreszcie jako przedmiot ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy. Szczegółowe analizowanie stosunków zachodzących pomiędzy tymi pojęciami przekraczałoby ramy niniejszego opracowania. W tym miejscu należy zasygnalizować, że wyłącznie w sytuacji, gdy przedmiotem dzierżawy jest gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 7 BGGB i takie gospodarstwo będzie zbywane, jego dzierżawcy będzie przysługiwać prawo pierwokupu. Ustawodawca szwajcarski stoi zatem na stanowisku, zakładającym konieczność występowania tożsamości przedmiotu umowy dzierżawy oraz przedmiotu zbycia, jako przesłanki skuteczności prawa pierwokupu dzierżawcy, choć dopuszcza w tym względzie pewne wyjątki¹².

W polskim systemie prawa rolnego, wzorem większości ustawodawstw europejskich, przyjęto zasadę, zgodnie z którą przedmiotem pierwokupu rolnego, przysługującego zarówno współwłaścicielowi, jak i dzierżawcy, jest nieruchomości rolne. Ustawodawca polski, dla prawnej indywidualizacji takiej nieruchomości, nie odwołuje się jednak do kryterium obszarowego, co może budzić pewne wątpliwości co do sensu tej instytucji, jako narzędzia poprawy wciąż niezadowolającej struktury polskich gospodarstw rolnych.

3. Cechą charakterystyczną pierwokupu rolnego, występującą praktycznie we wszystkich zachodnioeuropejskich porządkach prawnych, jest ściśle powiązanie tej instytucji z **przesłankami podmiotowymi**, warunkującymi możliwość skorzystania z tego uprawnienia. Ustawodawcy zachodnioeuropejscy nie czynią bowiem z pierwokupu rolnego instytucji ogólnodostępnej dla wszystkich osób zainteresowanych w prowadzeniu działalności rolniczej. Przeciwnie, co do zasady uzależniają możliwość wykonania prawa pierwokupu od spełniania dodatkowych, ustawowo określonych kryteriów o charakterze podmiotowym.

Przykładowo, w Szwajcarii każda z form pierwokupu rolnego zastrzeżona jest wyłącznie na rzecz osób posiadających status tzw. samodzielnego gospodarza (*Selbstbewirtschafter*), tzn. osoby samodzielnie prowadzącej gospodarstwo rolne oraz osobiście w nim pracującej, jak również posiadającej odpowiednie kwalifikacje rolnicze (art. 7 BGGB). We Włoszech z kolei instytucja pierwokupu rolnego została ściśle powiązana z tradycyjnym pojęciem producenta bezpośredniego (*coltivatore diretto*), a więc rolnika wykorzystującego dla prowadzenia działalności zawodowej w przeważającej części pracę własną i członków rodziny (art. 2083 włoskiego kodeksu cywilnego). Ustawodawca hiszpański natomiast połączył pierwokup rolny z podstawową w tym systemie prawnym instytucją o charakterze podmiotowym – tzw. rolnikiem zawodowym (*agricultor profesional*), czyli osobą fizyczną, która będąc właścicielem gospodarstwa rolnego, przynajmniej 50% wszystkich swoich dochodów osiąga z działalności rolniczej i innych czynności uzupełniających, pod warunkiem że dochód z działalności rolniczej prowadzonej bezpośrednio w jej gospodarstwie nie jest niższy niż 25% wszystkich jej dochodów i która poświęca na działalność rolniczą i czynności uzupełniające powyżej połowy ogółu swojego czasu pracy. I wreszcie francuski dzierżawca nieruchomości rol-

¹² Na przykład gdy przedmiot umowy dzierżawy obejmuje więcej niż tylko gospodarstwo rolne w rozumieniu BGGB, które jest zarazem przedmiotem zbycia; w takiej sytuacji pokrywają się wyłącznie pojęcia gospodarstwa rolnego – przedmiotu zbycia oraz przedmiotu prawa pierwokupu, co nie przeszkadza oczywiście dzierżawcy w realizacji przysługującego mu uprawnienia.

nej może skorzystać z pierwokupu tej nieruchomości, tylko pod warunkiem że posiada kwalifikacje zawodowe, rozumiane jako przynajmniej trzyletnie wykonywanie zawodu rolnika lub uzyskanie odpowiedniego wykształcenia rolniczego, jak również pod warunkiem, że on sam lub członkowie jego rodziny uprawiali nieruchomości. stanowiące przedmiot umowy dzierżawy.

Na przykładzie powołanych regulacji rola czynników podmiotowych, jako elementu konstrukcyjnego instytucji pierwokupu rolnego, jest doskonale widoczna. Analogiczne stanowisko nie jest obce również ustawodawstwu polskiemu, które zarówno w przeszłości, jak i obecnie przejawia tendencję do indywidualizowania beneficjentów pierwokupu rolnego za pomocą określonych kryteriów podmiotowych, wskazujących na związek danej osoby z pracą w rolnictwie oraz pozwalających przyjąć, że dysponuje ona odpowiednimi predyspozycjami do prowadzenia działalności rolniczej. W Polsce taka sytuacja była bardzo przejrzysta do roku 1990, kiedy to przesłanką skorzystania zarówno z pierwokupu dzierżawcy, jak i współwłaściciela nieruchomości rolnej był fakt dysponowania przez zainteresowane osoby stosownymi kwalifikacjami rolniczymi¹³. Przejściowe osłabienie tej tendencji w latach dziewięćdziesiątych nie spowodowało jednak jej całkowitego porzucenia, o czym świadczyć może uzależnienie możliwości skorzystania z pierwokupu przysługującego dzierżawcy na płaszczyźnie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego od posiadania przez zainteresowanego statusu rolnika indywidualnego w rozumieniu tej ustawy, a tym samym również od dysponowania określonymi kwalifikacjami rolniczymi. Wymóg ten nie ma co prawda zastosowania do korzystającego z prawa pierwokupu na podstawie art. 166 kodeksu cywilnego współwłaściciela nieruchomości rolnej, niemniej i on powinien spełniać określone kryterium podmiotowe, tzn. prowadzić gospodarstwo na gruncie wspólnym. Jak się zatem wydaje, ogólne założenia polskiej regulacji w analizowanym zakresie należy ocenić co do zasady pozytywnie, pozostają one bowiem w zgodzie z rozwiązaniami przyjętymi w systemach innych państw europejskich.

4. Istotny wpływ na praktyczne zastosowanie pierwokupu rolnego w państwach zachodnioeuropejskich ma okoliczność, iż instytucja ta rozciąga się co do zasady nie tylko na umowy sprzedaży, ale i na inne umowy, które prowadzą do przeniesienia własności nieruchomości rolnej pod tytułem odpłatnym, a w niektórych sytuacjach nawet darmym.

Omawiana cecha pierwokupu rolnego zdaje się najbardziej charakterystyczna dla szwajcarskiego systemu prawa rolnego. Zdarzeniem, aktualizującym po stronie uprawnionych możliwość skorzystania z tego prawa, jest, zgodnie z art. 42 BGG, „zbycie (*Veraüßerung*) gospodarstwa rolnego”. Określenie „zbycie” prowadzi do wniosku, że w systemie szwajcarskim zakres pierwokupu rolnego obejmuje również czynności prawne inne niż sprzedaż. Tym samym możliwość skorzystania z pierwokupu aktualizuje się w przypadku dojścia do skutku nie tylko umowy sprzedaży, ale i innych czyn-

¹³ Zgodnie z postanowieniami uchylonego już dziś przepisu art. 161 kodeksu cywilnego oraz wydanym w celu jego wykonania i doprecyzowania rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 roku w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 45, poz. 304 ze zm.).

ności prawnych, które mają taki sam jak umowa sprzedaży cel gospodarczy¹⁴. Zatem każda czynność prawna prowadząca do przeniesienia własności nieruchomości, która zostaje zawarta dobrowolnie, odpłatnie i ma charakter sukcesji syngularnej, będzie rozdziła po stronie osób uprawnionych możliwość skorzystania z przysługującego im prawa pierwokupu. Co za tym idzie, można bez przesady powiedzieć, że pierwokup rolny w Szwajcarii obejmuje wszelkie przypadki przeniesienia własności gospodarstwa rolnego, z bardzo nielicznymi tylko wyjątkami, do których trzeba zaliczyć spadkobranie, zasiedzenie i wywłaszczenie¹⁵.

Nieco tylko wężiej ujmuje zakres czynności podlegających pierwokupowi rolnemu prawo włoskie. Przepis art. 8 ustawy 590 z 1965 roku posługuje się w tym względzie określeniem „przeniesienie własności pod tytułem odpłatnym”. Redakcja omawianego przepisu wskazuje, że włoskie prawo pierwokupu rolnego nie ogranicza wyłącznie umów sprzedaży, odnosząc się ogólnie do tych odpłatnych czynności prawnych, które prowadzą do przeniesienia własności¹⁶.

Do wyżej opisanych rozwiązań nawiązuje również ustawodawca hiszpański, który w ustawie z 2003 roku o dzierżawie rolniczej przyznaje dzierżawcy nieruchomości rolnej prawo pierwokupu tej nieruchomości w każdym przypadku przeniesienia jej własności, w tym udziału we współwłasności takiej nieruchomości, w drodze czynności prawnej *inter vivos*, włączając w to nawet umowę darowizny, zamiany oraz wniesienie aportu do spółki. Z drugiej jednak strony charakterystyczny jest brak konsekwencji rozwiązań hiszpańskich, bowiem ustawy pierwokupu „sąsiedzki” aktualizuje się wyłącznie w razie zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości sąsiedniej.

Również we Francji prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej w przypadku zbywania jej pod tytułem odpłatnym przez właściciela, będącego jednocześnie wydzierżawiającym. „Zbycie” nieruchomości powinno być rozumiane oczywiście szerzej niż sama tylko jej sprzedaż. W zakresie tego pojęcia mieszczą się zatem również takie zdarzenia prawne, jak przysądzenie własności nieruchomości w toku postępowania sądowego. Mocą wyraźnej dyspozycji ustawodawcy prawo pierwokupu nie może być jednak realizowane w wielu przypadkach, kiedy ewidentnie dochodzi do „zbycia” nieruchomości, takich jak na przykład wszelkiego rodzaju podziały lub zniesienia współwłasności dokonywane pomiędzy współspadkobiercami lub krewnymi. Z kolei wymóg, by zbycie następowało pod tytułem odpłatnym, powoduje, że prawo pierwokupu nie może być realizowane przez dzierżawcę w przypadku zbywania nieruchomości rolnej na podstawie umowy darowizny. Podobnie rzecz się ma w przypadku tzw. *negotium mixtum cum donatione*, a więc czynności prawnej o charakterze mieszanym.

Tak szeroki zakres przedmiotowy analizowanego uprawnienia pozwala na zapewnienie pierwokupowi rolnemu rzeczywistej skuteczności; zapobiega bowiem obchodzeniu rygorów tej instytucji. Tymczasem obie funkcjonujące w Polsce formy pierwokupu rolnego, tzn. pierwokup dzierżawcy i pierwokup współwłaściciela nieruchomości rolnej, *ex definitione* rozciągają się wyłącznie na te przypadki przeniesienia własności nieru-

¹⁴ H. Rey, *Die Neuregelung der Vorkaufsrechte in ihren Grundzügen*, Zutschnitt für Sschmirenisches Recht, 1994, I, s. 39.

¹⁵ Tak: R. Hotz [w:] *Das bäuerliche Bodenrecht – Kommentar*, Brugg 1995, s. 457.

¹⁶ Sam termin „prelazione”, tradycyjnie tłumaczony jako „pierwokup”, należałoby tłumaczyć raczej jako „uprzywilejowanie” lub „pierwszeństwo”, a zatem bez powiązania z nazwaną umową sprzedaży.

chomości rolnej, które dochodzą do skutku tytułem umowy sprzedaży. Fakt ten wynika z generalnej koncepcji przyjętej w przepisie art. 596 kodeksu cywilnego, zgodnie z którą pierwokup stanowi szczególny rodzaj sprzedaży. Tym samym zakres czynności ograniczonych prawem pierwokupu dzierżawcy lub współwłaściciela nieruchomości rolnej będzie w Polsce nieporównywalnie skromniejszy niż na przykład w Szwajcarii lub Włoszech. Ta okoliczność wpływa z kolei na skromniejsze praktyczne zastosowanie analizowanej instytucji, która w polskim systemie prawnym uzupełniana jest poprzez powołanie do życia różnorodnych praw „wykupu” lub „nabycia”, aktualizujących się w przypadku dojścia do skutku przeniesienia własności nieruchomości rolnej na podstawie innych niż sprzedaż zdarzeń prawnych¹⁷.

5. W ścisłym związku z zakresem czynności prawnych, których zaistnienie umożliwia uprawnionemu skorzystanie z pierwokupu rolnego, pozostaje kwestia **trybu jego realizacji** oraz skutków prawnych uchybienia normom regulującym tę instytucję. W tym względzie ustawodawcy europejscy przyjmują zróżnicowane stanowiska. Na szczególną uwagę zasługują rozwiązania włoskie i hiszpańskie.

We Włoszech „umowa przeniesienia własności nieruchomości rolnej pod tytułem odpłatnym”, ograniczona prawem pierwokupu rolnego, ma charakter bezwarunkowy. Samą umowę poprzedza jednak ustawowy obowiązek sprzedawcy, polegający na zawiadomieniu uprawnionego z tytułu pierwokupu o zamierzonej transakcji, z podaniem mu powierzchni gruntu przeznaczanej do sprzedaży, nazwiska nabywcy, uzgodnionej przez strony ceny, a nawet treści ewentualnej umowy przedwstępnej. Ta czynność prawna sprzedającego nosi nazwę *denuntiatio*. Odpowiedź uprawnionego na *denuntiatio* powinna nastąpić w ciągu 30 dni od dnia powzięcia o niej wiadomości i musi zawierać bezwzględną zgodę na wszystkie przedstawione w niej warunki odnoszące się do zamierzonej umowy przeniesienia własności¹⁸.

W przypadku natomiast jeśli sprzedający zaniecha dokonania *denuntiatio* lub dokona jej bezskutecznie, uprawniony z tytułu prawa pierwokupu może wykupić nieruchomość od jej nabywcy. Taki wykup powinien nastąpić w ciągu jednego roku od dnia zawarcia umowy sprzedaży¹⁹. W praktyce oświadczenie o skorzystaniu z prawa wykupu zawarte jest w piśmie procesowym – pozwie, w przypadku jednak braku sporu między nabywcą a uprawnionym, nic nie stoi na przeszkodzie dokonania stosownych czynności na drodze pozasądowej. Konsekwencją zaś skorzystania przez uprawnionego z pierwokupu

¹⁷ Charakterystycznym przykładem takiego stanowiska polskiego ustawodawcy jest wprowadzenie mocą ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego tzw. prawa nabycia przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych na wypadek przeniesienia własności nieruchomości rolnej na podstawie umowy innej niż sprzedaż, które to prawo pełni rolę komplementarną wobec pierwokupu, z którego Agencja może skorzystać w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej.

¹⁸ Każda zmiana treści tej oferty przez oblata lub też jej uzupełnienie bądź uwarunkowanie, jako konsekwencję, pociąga zwolnienie sprzedającego od obowiązku zbycia nieruchomości na rzecz uprawnionego.

¹⁹ Osobliwością konstrukcji włoskiego prawa pierwokupu jest również fakt, że zbywca nieruchomości, który zaniechał swojego obowiązku złożenia oferty – *denuntiatio* uprawnionemu, odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi nie wobec niego, ale wobec nabywcy nieruchomości, względem której uprawniony skorzystał z prawa pierwokupu. Źródłem tej odpowiedzialności jest pierwotna umowa sprzedaży. *Denuntiatio* ma zatem za zadanie zwolnić zbywcę z tej odpowiedzialności, jak również oszczędzić czas i wydatki związane najpierw z samą umową sprzedaży, a potem z wykupem przez uprawnionego nieruchomości od nabywcy.

lub wykupu jest obowiązek zapłaty ceny uzgodnionej przez strony umowy przeniesienia własności.

Zbliżone do włoskich rozwiązania przyjął ustawodawca hiszpański, przede wszystkim w zakresie pierwokupu przysługującego dzierżawcy nieruchomości rolnej. Ustawa z 2003 roku o dzierżawie rolniczej statuuje bowiem po stronie zbywcy obowiązek zawiadomienia dzierżawcy w sposób wyraźny o zamiarze zbycia tej nieruchomości, z podaniem istotnych elementów przyszłej umowy, przede wszystkim uzgodnionej przez strony ceny, a w jej braku, wartości zbywanej nieruchomości. Od chwili powyższego zawiadomienia, rozpoczyna się dla dzierżawcy bieg sześćdziesięciodniowego terminu do skorzystania z prawa pierwokupu po cenie i na warunkach, wskazanych w zawiadomieniu. W przypadku zaś braku tego zawiadomienia ze strony wydzierżawiającego, dzierżawca może wykonać prawo wykupu zbytej już nieruchomości w ciągu 60 dni roboczych od chwili, w której powziął wiadomość o dokonany zbyciu. Dodatkowo, nawet gdyby dzierżawca, mimo uprzedniego zawiadomienia ze strony wydzierżawiającego, nie skorzystał z przysługującego mu pierwokupu, strony umowy przeniesienia własności dzierżawionej przez niego nieruchomości mają obowiązek przedłożyć mu akt notarialny obejmujący tę czynność prawną. Jeśli zaś warunki tej umowy, cena lub osoba nabywcy nie odpowiadają temu, o czym został poprzednio zawiadomiony, dzierżawca-rolnik zawodowy może w ciągu 60 dni od przedłożenia mu tego aktu notarialnego wykonać przysługujące mu prawo wykupu.

W obu wymienionych ustawodawstwach „pierwokup rolny” obejmuje zatem niejako dwie instytucje: klasyczny pierwokup, który zakłada realizację uprawnienia przed przeniesieniem własności nieruchomości rolnej, oraz następujący po nim wykup, który z kolei umożliwia uprawnionemu nabycie nieruchomości rolnej już po skutecznym przeniesieniu jej własności²⁰. Tym samym umowa przeniesienia własności nieruchomości jest bezwarunkowa, zaś fakt uchybienia pierwokupowi nie powoduje jej nieważności. Rozwiązania te w sposób oczywisty pozostają w sprzeczności z polskimi uregulowaniami w przedmiocie pierwokupu współwłaściciela i dzierżawcy nieruchomości rolnej, które w obu przypadkach, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego (art. 597 i 599 § 2 kodeksu cywilnego), zakładają konieczność sporządzenia umowy sprzedaży, pod warunkiem że uprawniony nie skorzysta z pierwokupu, zaś w przypadku niezachowania tego wymogu, przewidują bezwzględną nieważność umowy sprzedaży.

Zgodnie z przepisem art. 600 polskiego kodeksu cywilnego, znajdującym zastosowanie również w obu przypadkach pierwokupu rolnego, przez wykonanie prawa pierwokupu dochodzi do skutku między zobowiązanym a uprawnionym umowa sprzeda-

²⁰ W doktrynie włoskiej ścierają się przynajmniej dwa stanowiska zmierzające do wyjaśnienia prawnej natury prawa pierwokupu rolnego w opisanej wyżej postaci. Zgodnie z pierwszym z nich – tradycyjnym – na instytucję tę składają się dwa oddzielne uprawnienia. Pierwsze z nich to właściwy „pierwokup” – uprawnienie o naturze ściśle obligacyjnej, którego korelatem jest obowiązek sprzedającego złożenia *denuntiatio*, a tym samym umożliwienie uprawnionemu skorzystania z przysługującego mu prawa. Drugim prawem byłby z kolei „wykup” o naturze rzeczowej, potestatywnej i funkcji sankcjonującej, aktualizujący się w przypadku braku lub wadliwości *denuntiatio* i rodzący obowiązek przeniesienia własności po stronie nabywcy nieruchomości. Nowsza doktryna, odwołując się do wzorów niemieckich, traktuje jednak wyżej opisany „pierwokup” i „wykup” jako dwie formy realizacji tego samego prawa, o naturze zawsze rzeczowej, z tym, że w przypadku pierwokupu stroną zobowiązaną jest zbywca, w przypadku wykupu zaś nabywca. Por. G.G. Casarotto, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova 1988, s. 113 i n.

ży tej samej treści co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią. Zasada ta oznacza, że uprawniony z tytułu prawa pierwokupu nie ma wpływu na warunki, w tym przede wszystkim na cenę nieruchomości, jakie uzgodniły pomiędzy sobą strony umowy sprzedaży. W ustawodawstwach zachodnioeuropejskich charakterystyczne jest odmienne podejście do tego problemu, które najlepiej zdaje się ilustrować przykład szwajcarski. Rolnicze prawo gruntowe daje bowiem uprawnionemu z tytułu prawa pierwokupu możliwość nabycia gospodarstwa rolnego po cenie niższej niż ta, którą ustaliły pomiędzy sobą strony umowy zbycia. Zgodnie z przepisem art. 44 oraz 49 BGG, w przypadku rodzinnego prawa pierwokupu oraz prawa pierwokupu przysługującego na wypadek zbycia udziału we współwłasności gospodarstwa rolnego, przejęcie gospodarstwa lub udziału w jego współwłasności następuje z uwzględnieniem jego tzw. wartości „dochodowej”, która odbiega znacząco od wartości rynkowej. Ponadto osoba korzystająca z którejś z form pierwokupu rolnego może zrealizować swoje uprawnienie nie tylko względem samego gospodarstwa rolnego, ale i w stosunku do gospodarstwa (przedsiębiorstwa) o charakterze nierolniczym, jeżeli jest ono tylko ściśle powiązane ze zbywanym gospodarstwem rolnym (art. 51 BGG). Mówiąc obrazowo, korzystający z prawa pierwokupu może nabyć coś, co w konkretnym przypadku wcale nie jest zbywane. Z kolei w ustawodawstwie hiszpańskim korzystający z prawa pierwokupu może zażądać, by cena (wartość) zbywanej nieruchomości, której wysokość określoną przez strony umowy zbycia kwestionuje, ustalona została przez biegłego, ustanawianego w pierwszej kolejności na podstawie porozumienia samych zainteresowanych, a w jego braku – na podstawie stosownego orzeczenia sądu cywilnego.

Kolejną kwestią pozostającą w ścisłym związku z trybem realizacji prawa pierwokupu jest problem prawnego uregulowania sytuacji zbiegu tych praw, przysługujących w konkretnym wypadku kilku podmiotom. Z problemem tym radzą sobie, choć nie zawsze doskonale, ustawodawcy europejscy, wprowadzając kazuistyczne unormowania, wskazujące, która z form pierwokupu rolnego powinna być realizowana w pierwszej kolejności, oraz określające pierwszeństwo kilku uprawnionych w ramach każdej z tych form. Rozwiązania te są szczegółowe i rozbudowane, ich analiza przekraczałaby zatem rozmiary niniejszego opracowania. W tym miejscu wystarczy zwrócić uwagę, że brak rozstrzygającej wypowiedzi polskiego ustawodawcy co do sposobu postępowania zarówno w sytuacji, gdy z tej samej formy prawa pierwokupu skorzysta zamierza kilku uprawnionych, jak i w przypadku, gdy dochodzi do zbiegu obu form pierwokupu rolnego, tzn. pierwokupu dzierżawcy oraz współwłaściciela nieruchomości rolnej²¹, stanowi jedną z podstawowych słabości polskich regulacji w zakresie omawianej instytucji.

²¹ Typowym przykładem pierwszego z wyżej opisanych wypadków może być sytuacja, gdy kilku współwłaścicieli prowadzi gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym i w związku z tym wszyscy oni uprawnieni są do skorzystania z prawa pierwokupu w razie sprzedaży przez innego współwłaściciela przysługującego mu w tym gruncie udziału. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem doktryny, zastosowanie powinien tu znaleźć przepis art. 602 § 2 k.c., stwierdzający, że jeżeli jest kilku uprawnionych, a niektórzy nie wykonują prawa pierwokupu, pozostali mogą je wykonać w całości. Jednak ten jasny pozornie przepis może wywoływać wątpliwości w praktyce. W doktrynie wyrażono na przykład pogląd, że gdy poszczególni współwłaściciele składają przed notariuszem oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu, powinni oni wykazać, że pozostali współwłaściciele tego prawa nie wykonali (por. J. Majorowicz, *Zmiany w kodeksie cywilnym w zakresie obrotu i dziedziczenia gospodarstw rolnych*, Nowe Prawo 1972, nr 2, s. 179). Z drugiej strony jednak inni autorzy stoją na stanowisku, że oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu mogą być przez uprawnionych składane zupełnie niezależnie w ramach art. 602 § 2 k.c., zaś o tym, który z nich stanie się nabywcą sprzedawanego

6. Ostatnią okolicznością, zwracającą uwagę przy analizie europejskich regulacji pierwokupu rolnego, o której należy w tym miejscu wspomnieć, jest fakt, że z reguły możliwość skorzystania z powołanego uprawnienia obwarowana jest koniecznością **zobowiązania** się przez uprawnionego **do prowadzenia działalności rolniczej** na nabytych w wyniku wykonania pierwokupu gruntach przez określony czas. W pewnych wypadkach zaciągnięcie takiego zobowiązania stanowi sama przesłanka skorzystania z prawa pierwokupu. Tak na przykład jest w ustawodawstwie francuskim, które wymaga, by dzierżawca wykonujący prawo pierwokupu zobowiązał się do prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach przez okres dziesięcioletni (art. L. 412–5 kodeksu rolnego).

Inni ustawodawcy przewidują z kolei kontrolę zaciągniętego zobowiązania również w okresie następującym po skorzystaniu z pierwokupu, stosując zresztą w tym celu rozmaite środki. Przykładowo w Szwajcarii uprawniony, który przejął gospodarstwo rolne, realizując przysługujące mu prawo pierwokupu, może zbyć nabyte w ten sposób gospodarstwo w okresie kolejnych 10 lat, wyłącznie za zgodą jego poprzedniego właściciela, a więc pierwotnego zbywcy. Jeżeli zaś w owym dziesięcioletnim okresie zaniecha prowadzenia działalności rolniczej w nabytym gospodarstwie, poprzedniemu właścicielowi tego gospodarstwa (zbywcy) przysługuje prawo jego wykupu. W Hiszpanii natomiast rolnik korzystający z sąsiedzkiego prawa pierwokupu w ciągu sześciu kolejnych lat nie może dokonać dalszego zbycia nabytej nieruchomości.

Powszechność tego typu regulacji stosunkowo nietrudno wytłumaczyć. Zmierzają one do tego, by uprawnieni rolnicy, którym został przyznany tak istotny przywilej, jakim jest pierwokup rolny we wszystkich jego formach, korzystali z niego wyłącznie w celu kontynuowania efektywnej działalności rolniczej na nabywanych gruntach, nie zaś na przykład w celach spekulacyjnych. Czynnikiem ten ma zatem istotne znaczenie z punktu widzenia kształtowania prawidłowych struktur rolnych. Tego typu regulacji nie zna natomiast w ogóle ustawodawstwo polskie i jest to jeszcze jedna okoliczność, świadcząca o słabości rodzimych rozwiązań w zakresie pierwokupu rolnego.

Tytułem podsumowania powyższych rozważań należy podkreślić, że instytucja tzw. pierwokupu rolnego, a więc znajdującego zastosowanie przede wszystkim w warunkach wiejskich, *de lege lata* przybierająca w prawie polskim postać pierwokupu dzierżawcy oraz pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej, zasługuje na szersze uwzględnienie. Analiza prawno-porównawcza dostarcza przynajmniej kilku jeszcze przykładów

udziału decyduje zasada „kto pierwszy ten lepszy” (por. S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 413–414). Jeszcze więcej wątpliwości w praktyce zdaje się wywoływać druga z opisanych sytuacji, tzn. zbieg różnych form pierwokupu rolnego, na przykład zbieg pierwokupu współwłaściciela i dzierżawcy nieruchomości rolnej. Część autorów sugeruje ponowne przyjęcie w tym wypadku zasady „kto pierwszy, ten lepszy” wynikającej z art. 602 § 2 k.c. (por. E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent 2004, nr 6, s. 79). Inni proponują rozstrzygać zbieg ustawowych praw pierwokupu przy zastosowaniu zasady pierwszeństwa, zgodnie z którą pierwokup dzierżawcy powinien wyprzedzać pierwokup współwłaściciela (por. Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, Rejent 2003, nr 11, s. 132). Jeszcze inni stoją na stanowisku, że pierwokup współwłaściciela wyprzedza pierwokup dzierżawcy, jeżeli nabywcą jest osoba bliska zbywcy oraz gdy nabywcą jest inny współwłaściciel, w pozostałych przypadkach zaś uprawnienia do pierwokupu oceniać należałoby jako równoprawne (por. Z. Marmaj [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 379).

zastosowania tej instytucji. Co za tym idzie, należałoby zastanowić się nad możliwością wprowadzenia do polskiego systemu prawa rolnego instytucji rodzinnego prawa pierwokupu, z powodzeniem funkcjonującego we Włoszech oraz Szwajcarii, czy też sąsiedzkiego prawa pierwokupu, typowego dla ustawodawstwa włoskiego czy hiszpańskiego. W państwach, w których takie formy pierwokupu rolnego funkcjonują, przyczyniają się one skutecznie do poprawy lokalnych struktur agrarnych. Oczywiście wprowadzenie konkretnej formy pierwokupu rolnego do ustawodawstwa polskiego wymagałoby wcześniejszej pogłębionej refleksji, na ile okazałaby się ona przydatna i efektywna dla poprawy struktury gruntowej w Polsce i na ile spotkałaby się z przychylnym przyjęciem zainteresowanych rolników. Można wyrażać wątpliwości, czy na przykład obcy polskiej tradycji tzw. pierwokup sąsiedzki znalazłby powszechne zastosowanie w praktyce.

Z drugiej strony należy pamiętać, że praktycznie we wszystkich analizowanych ustawodawstwach krajowych, możliwość skorzystania z konkretnej formy pierwokupu rolnego zastrzeżona jest dla osób spełniających określone przesłanki podmiotowe, świadczące o ich szczególnym powiązaniu z gospodarką wiejską i rzeczywiście prowadzących działalność rolniczą. Analogiczne tendencje zarysowały się również w ostatnich latach w prawie polskim, czego dowodem są odpowiednie regulacje zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie pierwokupu dzierżawcy. Być może unormowania te powinny przybrać kształt zasady i tym samym należałoby je rozciągnąć na inne formy pierwokupu rolnego, w tym przede wszystkim na pierwokup przysługujący współwłaścicielowi nieruchomości rolnej. W konsekwencji, podobnie jak to ma miejsce w państwach europejskich, kryteria o charakterze podmiotowym, odnoszące się do osoby uprawnionego, powinny stać się elementem konstrukcyjnym każdej z form pierwokupu rolnego.

Aby jednak wyłączna możliwość skorzystania z pierwokupu rolnego stała się rzeczywistym przywilejem zastrzeżonym na rzecz wykwalifikowanych rolników, należałoby się zastanowić nad optymalnym kształtem tej instytucji w prawie polskim, która w wielu aspektach odbiega od analogicznych regulacji zachodnioeuropejskich.

Przede wszystkim wydaje się konieczne przeanalizowanie samej konstrukcji pierwokupu o rolnej specyfice, w szczególności jej stosunkowo wąskiego zakresu zastosowania, *ex definitione* ograniczonego wyłącznie do sytuacji, gdy własność nieruchomości rolnej przenoszona jest na podstawie umowy sprzedaży. W krajach europejskich, na co wskazywano powyżej, pierwokup rozciąga się na inne przypadki przeniesienia własności, w tym nawet dokonywane mocą czynności pod tytułem darmym. Taka regulacja rzeczywiście wpływa na skuteczność całej instytucji, zapobiegając obchodzeniu przepisów o pierwokupie. Tymczasem w Polsce pierwokup rolny, jako szczególny przypadek sprzedaży, ogranicza wyłącznie umowy tego typu. Poruszona kwestia jest szczególnie delikatna, bowiem ewentualne zmiany zakładałyby konieczność przewartościowania dotychczasowej koncepcji prawa pierwokupu, przynajmniej tego o specyfice rolnej.

Podobnie nie zawsze uzasadnione wydaje się stosowanie sankcji bezwzględnej nieważności w razie naruszenia pierwokupu przysługującego *de lege lata* dzierżawcy nieruchomości rolnej oraz jego współwłaścicielowi. Być może w szerszym zakresie należałoby nawiązać do instytucji wykupu rolnego. Funkcjonuje ona z powodzeniem w ustawodawstwach włoskim oraz hiszpańskim, bowiem w rzeczywistości pierwokup włoski i hiszpański obejmują zarówno „klasyczny” pierwokup, jak i wykup wchodzący

w grę już po skutecznym przeniesieniu własności. Prawo wykupu ma też tę zaletę, że aktualizuje się po stronie uprawnionego w każdym przypadku przeniesienia własności na podstawie czynności prawnej, a nie tylko w sytuacji, gdy własność przechodzi na podstawie umowy sprzedaży.

Postulowane zmiany powinny również zapewnić korzystającemu z prawa pierwokupu określony wpływ na warunki, jakie ustaliły między sobą strony umowy zbycia nieruchomości rolnej. Zakres tego wpływu powinien być jednak ściśle oznaczony ustawą. Oprócz wymienionych preferencji przyznanych beneficjentom pierwokupu rolnego, instytucja ta w prawie polskim powinna brać również pod uwagę w większym stopniu interes społeczny, w szczególności poprzez uwzględnienie dalszych losów nabytych przez uprawnionego gruntów rolnych. Wzorem państw zachodnioeuropejskich należałoby być może uzależnić możliwość skorzystania z tego prawa od złożenia przez zainteresowanego stosownego zobowiązania co do dalszego prowadzenia działalności rolniczej. W takiej sytuacji istotne znaczenie miałyby określenie środków prawnych, umożliwiających efektywną kontrolę wykonania tego obowiązku.

Dokonując powyższych zmian w aktualnie obowiązujących polskich regulacjach, przyznano by, jak się wydaje, pierwokupowi rolnemu należne mu miejsce jednego z podstawowych instrumentów kształtowania prawidłowych struktur rolnych, miejsce, które od dawna zajmuje w systemach prawa rolnego państw zachodnioeuropejskich, a którego niestety nie może jak dotąd osiągnąć w prawie polskim.