

STUDIA
IURIDICA
AGRARIA

STUDIA IURIDICA AGRARIA

TOM XV

Redakcja tomu:
prof. dr hab. Stanisław Prutis
dr hab. Jerzy Bieluk



Temida2

Białystok 2017

ROCZNIK
STOWARZYSZENIA PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Komitety redakcyjny:

Stanisław Prutis – redaktor naczelny

Jerzy Bieluk – zastępca redaktora naczelnego

Rafał Michałowski – sekretarz redakcji

Rada naukowa:

Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka, Aleksander Lichorowicz,

oraz członkowie rady naukowej afiliowani za granicą:

Vladimir Giulumian (Sankt Petersburg), Erkki Hollo (Helsinki),

Bernard Kitous (Rennes), Petr Mrkývka (Brno), Alexander Schink (Bonn),

Oleksii Serdiuchenko (Kijów)

Recenzenci:

Katarzyna Bagan-Kurluta, Adam Doliwa, Teresa Kurowska, Dorota Łobos-Kotowska

ISSN 1642-0438

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk, Anna Magnuszewska*

Projekt okładki: *Andrzej Skarżyński*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Redaktor językowy: *Ewa Brajczewska*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa Uniwersytetu
w Białymstoku oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach

© Copyright by Temida 2

Białystok 2017

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe.

Abstracts of articles published in „*Studia Iuridica Agraria*” are available online by „*The European Journal of Social Sciences and Humanities*” (CEJSH) under: <http://cejsh.icm.edu.pl>

Spis treści

A. PLANOWANIE PRZESTRZENNE

BOGDAN DOLNICKI

Prawo zabudowy a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.....	11

JOANNA JAGODA

Podział kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego	19

GRZEGORZ DOBROWOLSKI

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko aktów planowania przestrzennego	33

B. REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ

TERESA KUROWSKA

Miejsce i rola działalności rolniczej w prawie rolnym	47

BEATA JEŻYŃSKA

Prawna koncepcja agropresiębiorczości.....	75

ANETA SUCHOŃ

Z prawnej problematyki gruntów rolnych z drzewami i gruntów leśnych jako składników gospodarstwa rolnego.....	85

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna	105

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Prawna ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej	115

Spis treści

MICHAŁ HEJBUDZKI

Umowa dotycząca dostawy mleka surowego jako instrument prawny
systemu organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych w Polsce.....125

PAWEŁ GAŁA

Kilka uwag w przedmiocie projektu nowelizacji ustawy
o ochronie prawnej odmian roślin.....143

IZABELA LIPIŃSKA

Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich
– wybrane aspekty prawne 157

MARTYNA KOMAROWSKA

Nowe rozporządzenie określające przedmioty należące do rolnika
prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji 173

MIRELA PIETRUK

Nowe tendencje wsparcia rolnictwa ekologicznego 183

C. OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

STANISŁAW PRUTIS

Reformy agrarne w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku 201

ALINA JURCEWICZ

Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu
sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane.....217

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym
prywatnymi gruntami rolnymi 235

JERZY BIELUK

Dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne w świetle przepisów
ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.....263

Spis treści

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania
nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.....277

MAREK STAŃKO

Pojęcie nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym i przepisach szczególnych ..297

RAFAŁ MICHAŁOWSKI

O nabyciu nieruchomości rolnej przez osobę bliską zbywcy. Uwagi na kanwie
uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17 313

D. GŁOSA

MAGDALENA BIELUK

Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r.,
III CZP 24/17 325

E. SPRAWOZDANIE

MICHAŁ HEJBUDZKI

Konferencja „Prawne i ekonomiczne aspekty rynku nieruchomości rolnych
w Polsce. Stan i potrzeby zmian”, Olsztyn 2 grudnia 2016 r.....337

A.
PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Prawo zabudowy a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

1. Istota prawa zabudowy

Zasada wolności budowlanej uznawana jest za podstawową zasadę polskiego prawa budowlanego². Przypisuje się jej rolę zbliżoną do tej, jaką odgrywa zasada wolności gospodarczej w sferze obrotu gospodarczego³. Poszukując jej normatywnych podstaw, należy w pierwszej kolejności odwołać się do uregulowań ustawy zasadniczej. Tekst Konstytucji RP nie zawiera określeń „wolności budowlanej” ani wynikającego z niej wolnościowego „prawa zabudowy”. Brak literalnych odniesień do wyżej wskazanych pojęć nie przesądza jednak o braku intencji ustawodawcy w zapewnieniu wolności budowlanej prawnej ochrony. Prawo zabudowy z racji swojego charakteru powinno być wiązane z prawami do rzeczy, a ściślej – do nieruchomości⁴.

Wśród regulacji konstytucyjnych na szczególną uwagę zasługują te poświęcone prawu własności jako najsilniejszemu z praw rzeczowych. Rozpatrywanie prawa zabudowy nie może się zatem odbywać bez uprzedniego przyjrzenia się ukształtowaniu prawa własności w porządku prawnym. Najdonioślejsze znaczenie w tym aspekcie mają unormowania zawarte w art. 20, 21, 31 i 64 Konstytucji RP⁵. Oparcie ustroju Rzeczypospolitej o model społecznej gospodarki rynkowej, której nieodzownym elementem jest własność prywatna, stanowi istotne zabezpieczenie interesów obywateli. Ustawodawca nałożył bowiem na organy władzy obowiązek stworzenia ram prawnych zapewniających ochronę wolności, praw i innych wartości konstytucyjnych⁶, wyróżniając przy tym w sposób szczególny potrzebę ochrony własności. Jednocześnie dla zapewnienia możliwości nieskrępowanego korzystania z rzeczy

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 R. Hauser, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, „Państwo i Prawo” 2015, nr 6, s. 3.

3 Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2015, s. 89.

4 W. Jakimowicz, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012, s. 48.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

6 R. Hauser, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne..., *op. cit.*, s. 4.

na podstawie innych niż własność tytułów prawnych, rozszerzył zakres ochrony także na inne prawa majątkowe (przysługujące np. z tytułu użytkowania wieczystego, najmu czy dzierżawy, wiążących się z uprawnieniem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane). Samo prawo własności w ujęciu konstytucyjnym ujmowane jest jako wolność, na którą składają się: wolność majątkowa oraz wolność od ingerencji władz publicznych i innych podmiotów⁷. Podejście zaliczające własność do kategorii wolności obywatelskich pozwala traktować własność obiektywnie jako zasadę ustrojową stanowiącą podstawę do interpretacji innych przepisów, jak również subiektywnie, uznając ją za prawo podmiotowe jednostki⁸. Prawo podmiotowe oznacza przyznaną lub zagwarantowaną przez normy prawne korzystną sytuację jednostki⁹. Wyróżnić można prawa podmiotowe publiczne, których istotą jest możliwość żądania od państwa (organów administracji publicznej) zaniechania nieuprawnionej ingerencji, a także prawa podmiotowe prywatne pozwalające na korzystanie z tego prawa¹⁰. Prawo własności cechuje się interdyscyplinarnym charakterem, a zatem może być traktowane zarówno jako publiczne prawo podmiotowe, jak i prywatne prawo podmiotowe. W tym pierwszym rozumieniu, zawartym w Konstytucji, prawu własności nadawana jest treść negatywna poprzez podkreślenie ochronnej funkcji przepisów ustawy zasadniczej i ustalenie restrykcyjnego katalogu podstaw do nałożenia ograniczeń prawa własności. Cywilnoprawne rozumienie prawa własności przyjmuje natomiast postać otwartego zbioru uprawnień przysługujących właścicielowi, wzbogaconego o aspekt negatywny będący refleksem pojmowania prawa własności jako prawa bezwzględnego skutecznego *erga omnes*.

Prawo zabudowy nieruchomości mieści się w pojęciu korzystania z rzeczy¹¹. Pojmowanie prawa zabudowy wyłącznie jako przejawu korzystania z rzeczy na podstawie prawa własności jest jednak zbyt wąskim ujęciem i nie odzwierciedla go w pełni. Trzeba mieć na uwadze, że prawo zabudowy przysługuje nie tylko właścicielowi, ale także innym podmiotom, które co prawda nie legitymują się tym najsilniejszym tytułem prawnym do nieruchomości, ale korzystają z niej na innej podstawie. Podmioty te działają niejako w pewnej sferze prawnej właściciela ograniczonej przez normy prawne, a także postanowienia zawieranych umów. Wyrazem takiego szerokiego pojmowania zakresu podmiotowego prawa zabudowy nieograniczonego jedynie do osoby właściciela jest brzmienie art. 4 Prawa budowlanego¹² statuującego w polskim porządku prawnym zasadę wolności budowlanej: „Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieru-

7 J. Ciapała, Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy, (w:) J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów, Szczecin 2006, s. 43.

8 W. Jakimowicz, Wolność..., *op. cit.*, s. 55.

9 Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane..., *op. cit.*, s. 90.

10 Tamże.

11 Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane..., *op. cit.*, s. 93.

12 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.

chomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”.

Kryterium podmiotowe przyznania prawa zabudowy w postaci „wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” może spełniać nie tylko właściciel lub współwłaściciele, ale również użytkownik wieczysty, zarządca, użytkownik, uprawniony z tytułu służebności, praw spółdzielczych czy też ze stosunku zobowiązaniowego (przede wszystkim najmu i dzierżawy).

Określenie istoty prawa zabudowy sprowadza się do sprecyzowania zakresu dopuszczalnych ingerencji w to prawo. Swoiste powiązanie prawa zabudowy nieruchomości z korzystaniem z rzeczy w ramach wykonywania prawa własności każe w każdym indywidualnym przypadku uwzględniać kontekst sytuacji, w której to prawo się przejawia¹³. Szczególnym zagadnieniem jest kwestia wpływu działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na prawo własności, w tym prawo zabudowy nieruchomości. Wykonywanie powierzonych kompetencji przy wykorzystaniu władztwa planistycznego niejednokrotnie prowadzi do konfliktu pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym.

Władztwo planistyczne gminy może być określone jako przekazanie gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu¹⁴. Na pojęcie władztwa planistycznego składają się zatem trzy elementy: możliwość władczego oddziaływania na prawa i obowiązki jednostki, źródło władztwa w postaci upoważnienia ustawowego oraz sama jego treść¹⁵. Władztwo planistyczne nie jest prawem nieograniczonym. Naczelną regułą, którą winien kierować się organ administracji, jest racjonalne wyważenie określonych wartości. Realizując zadania, musi on dążyć do przyznania należytego miejsca interesowi publicznemu (a więc zaspokajania potrzeb zbiorowości), przy jednoczesnym poszanowaniu interesu indywidualnego. Wszystkie działania muszą być przeprowadzane w granicach prawa, przy zastosowaniu zasady proporcjonalności ingerencji.

2. Ograniczenia prawa zabudowy a nadużycie władztwa planistycznego

Plan miejscowy będący aktem prawa miejscowego w istotny sposób wpływa na wykonywanie uprawnień właścicielskich. Ograniczenie prawa zabudowy przejawia się przede wszystkim w zakazie zagospodarowania terenu przez właścicieli w sposób sprzeczny z ustaleniami planu. Ponadto, akt ten określa warunki dokonywania podziałów i scaleń nieruchomości, a także – w wyjątkowych przypadkach

13 W. Jakimowicz, *Wolność...*, *op. cit.*, s. 70.

14 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 30.

15 J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 22.

uzasadnionych przeznaczeniem terenów pod cele publiczne – może stanowić podstawę wywłaszczenia, godzącego w samą istotę prawa zabudowy.

Granice władztwa planistycznego w kontekście zapewnienia poszanowania konstytucyjnie chronionego prawa własności są niezwykle trudne do wyznaczenia. Podstawowe znaczenie dla ochrony własności ma – w myśl orzecznictwa TK¹⁶ – art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowiący: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Potwierdzeniem dopuszczalności stosowania ograniczeń prawa własności jest art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Art. 64 ust. 3 nie jest jednak przepisem szczególnym wyłączającym w tej materii art. 31 ust. 3 – dokonując oceny dopuszczalności ograniczeń, należy uwzględnić wymagania zawarte w obydwu przepisach.

Kierując się powyższymi podstawami prawnymi, można wskazać na następujące przesłanki legalnej ingerencji w prawo własności: zachowanie podstawy ustawowej, nienaruszanie istoty prawa własności, uzasadnienie ograniczenia, zachowanie zasady proporcjonalności¹⁷. Rozważania dotyczące kierowania się przez gminę zasadą proporcjonalności przy prowadzeniu polityki przestrzennej doprowadziły do wykształcenia się w doktrynie koncepcji nadużycia władztwa planistycznego. Dotyczy to sytuacji przekroczenia przez organy gminy granic przyznanej im samodzielności w sferze planowania przestrzennego. Sądy administracyjne wskazują w głównej mierze na nieproporcjonalność ingerencji, brak wyważenia kolidujących wartości, nieuzasadnione i sprzeczne z zasadą równości różnicowanie sytuacji prawnej właścicieli znajdujących się w takiej samej sytuacji, a także uchybienie zasadzie sprawiedliwości społecznej przy ewentualnym (w razie braku innych dostępnych rozwiązań) ograniczaniu uprawnień jednostek¹⁸. Proporcjonalność jawi się jako główny wzorzec legalności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ingerencja w prawo własności, nawet ta względnie głęboka, mieści się w konstytucyjnym porządku demokratycznego państwa prawnego. Za nadużycie władztwa z pewnością nie może być uznane samo korzystanie z niego w sposób nieodpowiadający oczekiwaniom zainteresowanych właścicieli nieruchomości. Podstawowym założeniem, którym powinna kierować się gmina podejmując działania godzące w jednostkowe prawa i wolności, jest rozsądne wyważenie kolidujących interesów

16 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, Dz.U. Nr 3, poz. 30.

17 P. Kociubiński, Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji, Warszawa 2013, s. 101.

18 Por. J. Parchomiuk, Nadużycie..., *op. cit.*, s. 30 i powoływane tam orzecznictwo.

i poszukiwanie kompromisowych rozwiązań. Do przekroczenia granic władztwa dojdzie dopiero wtedy, gdy rozwiązania te będą cechowały się nieskrępowaną arbitralnością, dowolnością oraz brakiem ekonomicznego, społecznego i aksjologicznego uzasadnienia¹⁹.

3. Wpływ unormowań planistycznych na prawo własności

Przyjęcie założenia, że gminie przysługuje prawo do władczego wkraczania w prawa i wolności poszczególnych jednostek uzasadnia pytanie o wpływ tej ingerencji na treść i wykonywanie prawa własności. Na mocy ustawowego upoważnienia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w sensie formalnym będący aktem podustawowym, nabiera w sensie materialnym rangi ustawy. Na tej podstawie jego postanowienia mogą władczo ustalać sposób zagospodarowania nieruchomości i tym samym oddziaływać na ich społeczno-gospodarcze przeznaczenie, co dla właściciela może przejawiać się w różnego rodzaju ograniczeniach sposobu korzystania z nieruchomości²⁰. O tym, jakiego rodzaju unormowania zawiera plan miejscowy, przesądza art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Przez ograniczenia należy więc rozumieć np. określenie zasad i warunków, które musi spełniać powstająca na danym terenie zabudowa, wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy lub zakazu zabudowy obiektów określonego rodzaju. Każde z tych ograniczeń sprowadza się jednak do zakazu zagospodarowania w sposób inny niż przewidziany, w żadnym wypadku nie może być natomiast traktowane jako nakaz podjęcia przez właściciela działań zmierzających do zmiany stanu istniejącego na wskazany w akcie planistycznym. Właściciele nieruchomości nie mają bowiem pozytywnego obowiązku realizacji zagospodarowania ustalonego w nowo uchwalonym planie. Plan miejscowy może także ograniczać w swobodnym rozporządzaniu przedmiotem prawa własności, przede wszystkim poprzez wyznaczenie dopuszczalnej wielkości działek czy określenie kryteriów dokonywania podziałów i scaleń nieruchomości.

Najdalej idącym ograniczeniem prawa własności dokonywanym w planie miejscowym jest faktyczne wyzucie z tego prawa. Choć instytucja wywłaszczenia jest w polskim porządku prawnym uregulowana w ustawie o gospodarce nieruchomościami, na gruncie planowania i zagospodarowania przestrzennego może dojść do ustalenia takich warunków użytkowania nieruchomości, że właściciel zostanie pozbawiony możliwości korzystania z niej w sposób ekonomicznie uzasadniony. Taką sytuację określa się mianem „wywłaszczenia faktycznego” albo „wywłaszczenia planistycznego”²¹. Poza kreowaniem treści i sposobu wykonywania prawa własności, skutki uchwalenia miejscowego planu rozciągają się także na prawa niemajątko-

19 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2011 r., II Sa/Kr 1381/11.

20 Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 169.

21 M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 52.

we i wywierają wpływ na wartość ekonomiczną nieruchomości położonych na terenach objętych regulacją.

4. Skutki uchwalenia planu miejscowego w zakresie praw niemajątkowych

Uchwalenie planu miejscowego wiąże się z powstaniem skutków prawnych dla funkcjonowania decyzji lokalizacyjnych na terenie objętym planem. Jak stanowi art. 4 ust. 2 u.p.z.p., w przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanych na wniosek inwestora. Przez „brak planu miejscowego” należy rozumieć zarówno nieprzystąpienie rady gminy do sporządzania planu, jak i sytuację, w której plan został wprowadzić uchwalony, lecz nie jest jeszcze wprowadzony do obrotu prawnego, a jego zapisy nie mają mocy obowiązującej. Oczywiście konsekwencją uchwalenia planu i jego wejścia w życie jest wobec tego niemożność ubiegania się o wyżej wymienione decyzje.

Nieco większej uwagi wymaga problematyka skutków uchwalenia planu miejscowego wywieranych na już istniejące w obrocie prawnym decyzje. Plan miejscowy pozbawia mocy prawnej decyzje lokalizacyjne wydane przed jego wejściem w życie, jeżeli ich ustalenia są inne niż zawarte w planie. W myśl art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. utrata mocy decyzji dokonywana jest w drodze stwierdzenia jej wygaśnięcia przez organ wydający. Stanowi to wyjątek od zasady trwałości ostatecznych i niewadliwych decyzji administracyjnych. Takie rozwiązanie motywowane jest pierwszeństwem postanowień planu nad ustaleniami indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy odgrywających jedynie rolę jego substytutu. Uzyskanie decyzji lokalizacyjnej przez inwestora wiąże się z koniecznością poczynienia pewnych wstępnych formalnych przygotowań do zamierzenia budowlanego i z poniesieniem kosztów na wymagane uzgodnienia, sporządzenie kopii mapy zasadniczej lub katastralnej i opracowanie charakterystyki inwestycji. Na tym polu wyłania się wątpliwość, czy pozbawienie adresatów wydanych wcześniej decyzji nie pozbawia ich praw nabytych. Odpowiedź na to pytanie musi być przecząca, ponieważ decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.). Przesłanka wygaszająca różnice zawarte w ustaleniach planu miejscowego i decyzji oznacza odmiennosć w takim stopniu, że nie da się treści obu aktów pogodzić. Do wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy nie może dojść, jeżeli inwestor zrealizował uprawnienia z niej wynikające i na jej podstawie uzyskał ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę. Pozwolenie na budowę korzysta w pełni z ochrony prawnej przewidzianej dla decyzji administracyjnych, stąd realizowana inwestycja może być nawet sprzeczna z przyjętym po wydaniu pozwolenia planem miejscowym.

RIGHT TO BUILD-UP A PLOT VS LAND-USE PLANNING
AND MANAGEMENT

Keywords: local government units, planning and spatial development, law of development, building freedom

The principle of freedom of construction is considered as a fundamental rule in the Polish Construction Law. In the search for its prescriptive basis, reference should be made primarily to the provisions of the Basic Law. The Polish Constitution does not include such terms as „freedom of construction” and “right to build-up a plot” arising under it. The lack of literal references to the abovementioned terms does not prejudice the intentions of the legislator to ensure the protection of freedom of construction by law.

The local spatial development plan, which serves as an act of local legislation, affects primarily the exercise of proprietary rights. Limitation on the right to build-up a plot is evident mainly in the prohibition of land-use by the owners in a manner that conflicts with the agreed spatial development plan. The limits of the planning authority in the context of guaranteeing the safeguarding.

Bibliografia:

- Ciapała J., Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy, (w:) J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów, Szczecin 2006.
- Gdesz M., Wywłaszczenie planistyczne, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 52.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, „Państwo i Prawo” 2015, nr 6.
- Jakimowicz W., Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012.
- Kociubiński P., Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji, Warszawa 2013.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., Prawo zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2015.
- Niewiadomski Z. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2009.
- Parchomiuk J., Nadużycie władztwa planistycznego gminy, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.

Podział kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego

Podział zadań planistycznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego między jednostkami samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Zgodnie z art. 3 tej ustawy, do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych). Z kolei do zadań samorządu powiatowego należy prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Natomiast w województwie politykę przestrzenną kształtuje i prowadzi samorząd województwa, do którego zadań należy uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Polityka przestrzenna jest również wykonywana na szczeblu państwa – w jej ramach Rada Ministrów przyjmuje koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

Przepisy art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują zatem podstawy podziału zadań i kompetencji między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego oraz administrację rządową. Wolą ustawodawcy wiodącą pozycję w systemie planowania przestrzennego zajmuje gmina. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do zadań (własnych) gminy i samorządu województwa oraz do zadań Rady Ministrów. Powiat nie jest podmiotem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, lecz może jedynie prowadzić analizy

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 778, dalej w skrócie u.p.z.p.

i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego w granicach swojej właściwości rzeczowej.

Wykładnia przepisów art. 3 u.p.z.p. powinna być dokonywana w kontekście odpowiednich przepisów Konstytucji³ oraz trzech samorządowych ustaw ustrojowych⁴.

Z Konstytucji wynikają – poza ogólnymi zasadami pomocniczości i jej istotnego aspektu w postaci decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji) – istotne domniemanie zadań, tj. uznanie, że jeżeli podejmowanie danej kwestii może, z uwzględnieniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji: „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”), stanowić realizację zadania publicznego, a realizacji tego zadania nie zastrzeżono wyraźnie na rzecz innych organów władz publicznych, należy ono do tej władzy publicznej, która korzysta z tego domniemanie. Są to:

- domniemanie właściwości Rady Ministrów w sprawach polityki państwa (art. 146 ust. 2 Konstytucji);
- z powyższym zastrzeżeniem, domniemanie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego (art. 163 Konstytucji) – powiązane z ogólnym przypisaniem samorządowi terytorialnemu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji) i mające podbudowę w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁵, która, jako umowa międzynarodowa ratyfikowana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw, ma pierwszeństwo przed ustawami (art. 241 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji): „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”;
- w obrębie samorządu terytorialnego domniemanie zadań i kompetencji gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji).

Konstytucja zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność, która podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji), przy czym gwarancję tę trzeba odczytywać w kontekście art. 4 ust. 2 EKSL: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, któ-

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

4 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm., dalej w skrócie u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 486, dalej w skrócie u.s.w.

5 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm., dalej w skrócie EKSL.

ra nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminy łączy się z przyjmowaną w polskim orzecznictwie i doktrynie zasadą władztwa planistycznego gminy (od której mogą występować wyjątki ustawowe⁶, jak wyjątek wynikający z art. 51 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. oraz z przepisów dotyczących szczególnych obszarów, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.p.z.p.).

Przepisy dwóch ustrojowych ustaw samorządowych wprost wskazują zadania odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (gminy i województwa samorządowego) w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego: w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. termin „ład przestrzenny” użyty został w celu oznaczenia jednego z przedmiotów zadań własnych gminy, a w art. 11 ust. 1 pkt 5 u.s.w. – dla oznaczenia jednego z celów, którym, ustalając strategię rozwoju województwa, powinien kierować się samorząd wojewódzki (niezależnie od odrębnie sygnalizowanych kompetencji w zakresie zagospodarowania przestrzennego określonych w ustawach – art. 14 ust. 1 pkt 7 u.s.w.). Natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym terminy „ład przestrzenny” ani „zagospodarowanie przestrzenne” nie występują, co potwierdza wniosek płynący z treści art. 3 ust. 2 u.p.z.p., z którego wynika, że powiat nie jest podmiotem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Władztwo planistyczne gminy to przyznana przepisami prawa możliwość określania przez tę jednostkę samorządu terytorialnego warunków zagospodarowania przestrzeni⁷. Władztwo planistyczne nie oznacza przy tym autonomii gminy w tym zakresie. Władztwo istnieje w takim zakresie, w jakim określają je ustawy. To ustawodawca, a nie gmina, decyduje o zakresie tego władztwa. Jeżeli zatem z ustaw wynikają określone ograniczenia w rozstrzygnięciu o przeznaczeniu terenów, to niewątpliwie wiążą one gminę, a ich nieprzestrzeganie (naruszenie) skutkuje nieważnością planu w całości lub części⁸. Określając zakres władztwa planistycznego, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że nie można racjonalnie założyć, iż każda czynność organu gminy podejmowana w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego wymaga konkretnego przepisu upoważniającego. Przyjęcie takiego poglądu, zdaniem NSA, oznaczałoby przekreślenie istoty władztwa, u podstaw którego leży samodzielne decydowanie o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania

6 Por. I. Chojnacka, Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2, s. 86 i nast.; W. Jakimowicz, O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy, (w:) I. Zachariasz (red.), Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012, s. 70 i nast.

7 Z. Czarnik, Istota i zakres władztwa planistycznego gminy, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2010, nr 3, s. 9.

8 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 314/08, Lex nr 499869 oraz wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1379/07, Lex nr 356085.

określonych obszarów. Wystarczającą podstawą do działania w ramach władztwa planistycznego, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest zespół przepisów u.p.z.p., w szczególności art. 3 ust. 1 u.p.z.p.⁹ Stanowisko to, które wyjaśnia sposób rozumienia w odniesieniu do planowania przestrzennego w gminie zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, oznacza zarazem zastosowanie w tym zakresie ogólnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji.

O ile można mówić o dużej niezależności gminy, jej samodzielności planistycznej określanej często jako władztwo planistyczne, o tyle zadania powiatu w tym zakresie są znacznie ograniczone. Sprowadzają się do opracowywania analiz i studiów mogących stanowić jedynie podstawę niewiążącej opinii starosty, odnoszącej się do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁰. Taki rozdział kompetencji między gminą a powiatem wzbudza wątpliwości u niektórych przedstawicieli doktryny¹¹, którzy podnoszą, iż powiat powinien mieć w stosunku do swojego terytorium przynajmniej minimalne uprawnienia władcze. Proponuje się zatem przyznanie powiatowi z jednej strony pewnych uprawnień, z drugiej zaś – obowiązków w zakresie planowania przestrzennego. Wszystko to miałyby odbyć się kosztem ograniczenia obowiązków władz gminy, jak również częściowej utraty jej samodzielności. Polemizując z tym poglądem trzeba przede wszystkim zauważyć, że powiat nie stanowi ponadlokalnej jednostki samorządu terytorialnego, ale jest uzupełnieniem systemu samorządu lokalnego. Główną przesłanką koncepcji tworzenia powiatu było właśnie dopełnienie samorządności na szczeblu lokalnym. Nie ma też mowy o ponadlokalnym szczeblu samorządu terytorialnego w Konstytucji. Ustawa zasadnicza w art. 164 jednoznacznie rozstrzyga kwestię istnienia gminy, a potencjalnie wypowiada się także o innych jednostkach samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego, odsyłając w tym zakresie do ustawy zwykłej. Z tego punktu widzenia powołanie dodatkowego rodzaju samorządu lokalnego nie musiało nastąpić¹². Konstytucja wprowadza zatem podział samorządu terytorialnego na lokalny i regionalny (o utworzeniu tego ostatniego ostatecznie nie przesądzając). Konsekwentnie podział ten został zachowany także w ustawach samorządowych. Ustawa o samorządzie gminnym zalicza do zakresu działania gminy wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1). Na gruncie ustawy o samo-

9 Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II OSK 909/07, Lex nr 460519; wyrok NSA z dnia 18 października 2007 r., II OSK 1191/07, Lex nr 400451.

10 Zadania powiatów w zakresie zagospodarowania przestrzennego ograniczają się do opracowywania niewiążących koncepcji, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, R. Cybulska, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2007, s. 50).

11 M. Chudak, O nowy kształt planowania przestrzennego w powiecie, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 18 i nast.

12 P. Chmielnicki, Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne, Warszawa 2005, s. 96.

razdzie powiatowym mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, przez pojęcie powiatu należy zaś rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1). Szczególnie należy zaakcentować, że na mocy art. 4 ust. 1 u.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Nie są to jednak zadania o znaczeniu ponadlokalnym. O takich można by mówić tylko w przypadku samorządu województwa, chociaż odnosząca się do tej jednostki samorządu terytorialnego ustawa o samorządzie województwa nie używa tego pojęcia. Mowa jest tu o regionalnej wspólnocie samorządowej (art. 1) oraz o zadaniach o charakterze wojewódzkim (art. 14 ust. 1).

Również w literaturze przedmiotu zgodnie przyjmuje się, że powiat jest jednostką samorządu lokalnego, a nie ponadlokalnego¹³. Reforma administracji publicznej z 1998 r. przyniosła czytelny rozdział funkcji władzy publicznej między trzy główne segmenty ustroju administracyjnego państwa: samorząd lokalny (w gminach i powiatach) – odpowiedzialny przede wszystkim za zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejscowych społeczności i bieżącą administrację, samorząd regionalny (w województwach) – odpowiedzialny za politykę rozwoju regionalnego, rząd i administrację rządową (centralną i terenową) – z odpowiedzialnością za sprawy o charakterze ogólnopaństwowym, a także za przestrzeganie prawa i nadzór w tym zakresie nad samorządem (województwie)¹⁴. W piśmiennictwie zaznacza się również, że zadania jednostek samorządu terytorialnego „są istotnym elementem ich statusu prawnego, są też kryterium pozwalającym na rozróżnienie jednostek podstawowych – gmin, powiatów jako pośredniego szczebla samorządu i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego”¹⁵.

Określanie powiatu ponadlokalnym szczeblem samorządu terytorialnego burzy ten czytelny podział funkcji władzy publicznej w państwie, jest sprzeczne z istniejącymi rozwiązaniami ustrojowymi. Wprowadza również chaos w podziale zadań i kompetencji w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Dlatego nie można mówić o powiecie jako szczeblu ponadlokalnym, istnieje on na poziomie lokalnym, ponadgminnym, jest to pośredni szczebel samorządu terytorialnego. Warto dodać, że podział samorządu terytorialnego na lokalny i regionalny występuje nie tylko na gruncie polskich rozwiązań prawnych. Polski ustawodawca wzorował się w tym zakresie na innych państwach Europy. Ogólnoeuropejskie zasady i standardy samo-

13 Por. np. S. Wykretowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 77; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 112; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 146 i nast.

14 M. Kulesza, *Gminy, powiaty i województwa*, (w:) M. Kulesza, L. Węgrzyn, *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Warszawa 2006, s. 21.

15 M. Stahl, *Status powiatu – zagadnienia wybrane*, (w:) S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tom I. Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000, s. 267. Podobnie B. Dolnicki, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 350 i nast.

rządu terytorialnego odzwierciedlają Europejska Karta Samorządu Lokalnego oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego (dotychczas nieratyfikowana)¹⁶.

Poszerzenie zadań planistycznych powiatu mogłoby polegać, w myśl wspomnianych już propozycji przedstawionych w literaturze przedmiotu¹⁷, na rozdzieleniu kompetencji dotyczących planowania przestrzennego między gminą a powiatem w ten sposób, aby gminie pozostawić sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, powiatowi zaś powierzyć opracowywanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Chodzi o wprowadzenie nowego dokumentu planistycznego, który nie odnosiłby się już tylko do gminy, ale do obszaru powiatu („studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu”). Zdaniem zwolenników tej koncepcji, studium lepiej spełniałoby swoją funkcję, obejmując obszar powiatu, a nie tylko gminy.

Do powyższej koncepcji krytycznie odniosła się Katarzyna Właźlak, wskazując na wiążące się z tą propozycją naruszenie podstawowych zasad ustrojowych państwa, w tym konstytucyjnych¹⁸. Autorka słusznie zauważa, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina i to do niej generalnie należy wykonywanie zadań lokalnych – zgodnie z określoną w Konstytucji zasadą domniemania kompetencji samorządu terytorialnego na rzecz gminy (art. 164 ust. 3) oraz art. 6 ust. 1 u.s.g. stanowiącym, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W piśmiennictwie rozwiązanie to nazywane jest domniemaniem właściwości gminy w publicznych sprawach lokalnych¹⁹. Dodatkowo art. 6 ust. 2 u.s.g. przyznaje gminie kompetencję rozstrzygania w tego rodzaju sprawach (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). Jednostka samorządu terytorialnego każdego szczebla ma własny, odrębny zakres działania, ale obowiązuje przy tym zasada domniemania kompetencji gminy jako podstawowej jednostki samorządu²⁰. Z faktu, iż Konstytucja czyni gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wynika konsekwencja prawna, że to gmina spełnia podstawowe zadania tego samorządu²¹.

Takie zadania odnoszą się również do zagospodarowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne stanowi istotną i nieodłączną część polityki lokalnej gminy. W jej ramach m.in. opracowuje się studium, które zawiera diagnozę i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie²². Ład przestrzenny i gospodarka nieruchomościami należą do zadań własnych

16 Europejska Karta Samorządu Regionalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 5 czerwca 1997 r., nieratyfikowana przez Polskę.

17 M. Chudak, *O nowy kształt...*, *op. cit.*, s. 18-24.

18 K. Właźlak, *Głos w sprawie nowego kształtu planowania przestrzennego w powiecie, „Samorząd Terytorialny”* 2009, nr 6, s. 70-76.

19 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 350 i nast.

20 Por. T. Moll, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 200 i nast.

21 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 175.

22 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., II SA/Gl, 817/06, Lex nr 437513.

samorządu gminnego. W art. 7 ust. 1 u.s.g. zadania te zajmują pierwsze miejsce w obszernym katalogu zadań gminy, co niewątpliwie zwiększa ich rangę w całej polityce lokalnej realizowanej przez gminę. Trzeba dodać, że zadania te są ściśle związane z innymi zadaniami gminy. Zadania ujęte w planie zagospodarowania przestrzennego oraz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są powiązane z zadaniami nałożonymi na gminę na mocy ustawy o samorządzie gminnym²³. Niezasadne wydaje się zatem rozdzielenie tych dwóch aktów planowania i przekazanie powiatowi kompetencji do sporządzania jednego z nich. Zadania gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego tylko wówczas będą wykonywane w sposób efektywny, gdy zostanie zachowana ich spójność. Studium opracowywane przez samorząd powiatowy nie byłoby dostosowane do warunków i potrzeb lokalnych gminy, ale powiatu. W rezultacie nie mogłyby wówczas spełniać swojej funkcji miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, przy których sporządzaniu ustalenia studium są wiążące dla organów gminy.

Ponadto należy podkreślić, że zakres zadań i funkcje powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do funkcji gminy²⁴. Zadania powiatu ustalono na zasadzie określenia katalogu zamkniętego i nie ma tu zastosowania, jak to jest w przypadku gminy, domniemanie ogólnej właściwości. Powiat ma wykonywać te zadania związane ze społeczno-gospodarczym rozwojem, których nie może czy nie jest w stanie realizować gmina, a których przekazanie na poziom województwa stanowiłoby znaczne oddalenie tych spraw od społeczności lokalnych. Będąc pośrednim elementem samorządu terytorialnego, powiat ma wypełniać „lukę” między gminą a województwem. Takie rozwiązanie zapewnia racjonalność i przejrzystość władzy. Realizacja propozycji dotycząca przeniesienia kompetencji w zakresie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z gminy na powiat mogłaby spowodować bałagan w podziale zadań i kompetencji między nimi. Warto wspomnieć, że nakładanie zadań, dublowanie jurysdykcji i pojawiające się na tym tle liczne spory kompetencyjne między jednostkami samorządu lokalnego istnieją już w innych obszarach działań²⁵. Trafnie zwrócono uwagę, że istotą planowania na szczeblu gminnym jest tzw. planowanie regulacyjne, na szczeblu państwowym – kształtowanie polityki przestrzennej państwa, natomiast planowanie na szczeblu wojewódzkim pełni funkcję zwornika pomiędzy planowaniem realizacyjnym gminy a polityką państwa²⁶. Gdy zaś chodzi o powiat, jego zadania mają charakter niesformalizowany i subsydiarny w stosunku do planowania

23 J. Sikora, *Lokalne układy społeczne*, (w:) S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2001, s. 102.

24 K. Wlazlak, *Głos w sprawie...*, *op. cit.*, s. 73.

25 Przykładem może być zarządzanie drogami, na co wskazuje K. Wlazlak, (w:) *Głos w sprawie...*, *op. cit.*, przypis 18, a także J. Kowalik, *Między rywalizacją a współpracą – gmina i powiat po reformie 1998 roku*, (w:) J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12-14 czerwca 2008 r., Warszawa 2009, s. 132.

26 Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 54.

na trzech wspomnianych wyżej szczeblach. Powiat nie jest zatem odrębnym organem systemu planowania przestrzennego i może być traktowany co najwyżej jako podmiot planowania subwojewódzkiego²⁷. Odebranie gminie kompetencji w zakresie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz przekazanie jej powiatowi byłoby sprzeczne z zasadą subsydiarności, zgodnie z którą dane zadanie publiczne powinno być wykonywane na najniższym z możliwych szczebli władz publicznych. Jeżeli gmina może mu podołać, nie trzeba angażować innego szczebla samorządu terytorialnego²⁸. Jak stanowi art. 4 ust. 3 EKSL, odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. W omawianym przypadku został zachowany najbardziej racjonalny podział zadań, nie ma bowiem podstaw do twierdzenia, że powiat wykonałby te zadania w sposób bardziej efektywny niż gmina. Należy podkreślić, że proponowany nowy akt planowania powiatu miałby w swoich ustaleniach generalnie odzwierciedlać te same problemy funkcjonalno-przestrzenne, które występują na szczeblu gminy, tylko w większej skali. Sprzeciw budzi także rozwiązanie, w myśl którego organy powiatowe stwierdzałyby zgodność ustaleń planu miejscowego sporządzanego przez gminę z polityką przestrzenną określoną w studium powiatowym, co miało by sprzyjać zmniejszeniu zjawiska uznaniowości ze strony gminy. Nie można także zaakceptować propozycji, aby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu stanowiło akt prawa miejscowego, uprawniający do bezpośredniego wydawania na jego podstawie decyzji administracyjnych. Akt ten miałby mieć wobec tego charakter prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji, czego aktualnie nie przewiduje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca nadaje studium gminnemu charakter aktu wewnętrznie obowiązującego na obszarze gminy (niezależnie od tego, że jego ustalenia mogą wpływać w sposób pośredni na prawa i obowiązki podmiotów usytuowanych na zewnątrz administracji). Sam wymóg zgodności planu miejscowego ze studium wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obecnie dotyczy to jednak gminy, a nie powiatu. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stwierdzanie zgodności planu miejscowego gminy z ustaleniami studium powiatowego przez organy powiatu naruszałoby podstawowe zasady ustrojowe, na których oparty został samorząd terytorialny. Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego nie funkcjonują na zasadzie kierownictwa i podporządkowania. Nie mają kompetencji nadzorczych wobec siebie, co dotyczy zwłaszcza

27 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 33.

28 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 102.

województw wobec gmin i powiatów oraz powiatów wobec gmin²⁹. Zatem powiat i gmina to dwie niezależnie od siebie działające struktury, względnie samodzielne, będące formą decentralizacji władzy publicznej zapewnionej w art. 15 ust. 1 Konstytucji. Trzeba wspomnieć w tym miejscu o art. 4 ust. 6 u.s.p. stanowiącym, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy. Za podstawową zasadę ustrojową zastosowaną przy kształtowaniu modelu trójszczeblowego samorządu terytorialnego uznaje się zasadę niezależności ustrojowej, organizacyjnej i zadaniowej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Charakterystyczną cechą gminy i powiatu (także województwa samorządowego) jest odrębność ustrojowa, czasami określana samotnością ustrojową³⁰, każda bowiem jednostka samorządu terytorialnego posiada, ustawowo określony, własny zakres zadań i kompetencji, jest samodzielna i niezależna względem innych jednostek tego samorządu.

Należy podkreślić, że powiatowi ustrojowo został nadany charakter samorządowy, ale zakres jego zadań własnych jest stosunkowo niewielki. Powiat ma również zapewniać wykonywanie ustawowo określonych zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zadania te wchodziły w zakres działania administracji rządowej, a są realizowane pod zwierzchnictwem starosty. Istniejące dysproporcje ilościowe między zadaniami własnymi a zadaniami administracji rządowej wykonywanymi przez powiat stanowią nierzadko podstawę formułowania pytań o ich samorządowy, rządowy czy też mieszany charakter³¹. W doktrynie badano również zasadność utworzenia pośredniego szczebla samorządu terytorialnego³². Podkreślano, że z punktu widzenia charakteru realizowanych zadań powiat jest zbliżony bardziej do administracji rządowej niż samorządowej³³. Nie znaczy to jednak, że trzeba szukać dla powiatu zadań typu samorządowego w zakresie zadań własnych gminy. Można dodać, że podobny model powiatu (subregionu) typowy jest dla wielu innych państw, gdzie powszechne jest także występowanie dużej samodzielności gminy w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego z jednoczesnym ograniczeniem kompetencji powiatu w tym zakresie.

Jak słusznie zauważa K. Właźlak, za pozostawieniem opracowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie zadań gminy dodatkowo przemawia fakt niewystarczających środków finansowych posiadanych przez samorządy powiatowe. Problem braku pieniędzy na realizację za-

29 L. Kieres, Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 183.

30 M. Stahl, Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?, (w:) Dziesięć lat reformy ustrojowej..., *op. cit.*, s. 23.

31 Por. P. Niemczuk, Rola szczebla pośredniego w koncepcji samorządu terytorialnego – ujęcie funkcjonalne, (w:) Dziesięć lat reformy ustrojowej..., *op. cit.*, s. 108 i nast.; B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, s. 358-363.

32 Zob. np. B. Zawadzka, Czy potrzebne są powiaty?, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11, s. 9-15; J.T. Hryniewicz, Powiaty i regiony w Polsce, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, s. 85-91.

33 E. Knosala, Zadania powiatu i mechanizmy prawne ich kształtowania, (w:) J. Boć (red.), Powiat, Wrocław 2001, s. 56.

dań własnych dotyczy, co prawda, wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ale w przypadku powiatu jest on szczególnie widoczny. W proponowanym nowym kształcie planowania przestrzennego w powiecie brakuje propozycji dodatkowego finansowania zadania powiatu dotyczącego sporządzania i wykonywania nowego aktu planowania, którym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Środki, którymi dysponuje powiat, są zbyt skromne i zwykle i tak nie wystarczają na wykonywanie bardzo kosztownych zadań własnych. W praktyce znane jest zjawisko oczekiwania od gmin, funkcjonujących na obszarze powiatu, współfinansowania podejmowanych przez niego inwestycji i działań. Spotyka się to najczęściej z odmową przez gminy partycypacji w kosztach przedsięwzięć powiatu, a nawet z pytaniem o zasadność istnienia takiego szczebla samorządu terytorialnego, który powstał poprzez odebranie części kompetencji gminom, nie posiada wystarczających środków na podejmowane przedsięwzięcia, za to konsumuje olbrzymie środki na utrzymanie własnej administracji³⁴. Istnieje wobec tego uzasadniona obawa, że powiat nie będzie również w stanie pokryć bardzo wysokich kosztów sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy pamiętać, że dokument ten obejmuje zarówno część tekstową, jak i graficzną, jego przygotowanie wymaga opracowania niezbędnych analiz i projektów, skomplikowana jest ponadto sama procedura uchwalania studium. Gdyby zadania te miały być realizowane kosztem obciążenia finansowego gminy, to nie widać sensu przenoszenia ich na poziom powiatu. Gminy w znacznie szerszym zakresie niż powiaty charakteryzuje niezależność finansowa, ich budżety w ponad połowie stanowią dochody własne. W przypadku powiatów jest to zaledwie kilka procent, zdecydowaną większość ich dochodów stanowią natomiast dotacje i subwencje. Biorąc pod uwagę, że to właśnie poziom dochodów własnych określa realne możliwości samorządu terytorialnego, jest głównym wyznacznikiem jego samodzielności³⁵, to można mówić o braku zdolności samorządu powiatowego do wykonywania zadania polegającego na sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wyposażenie powiatu w dodatkowe kompetencje planistyczne kosztem ograniczenia samodzielności gminy nie jest właściwym rozwiązaniem. Przeniesienie zadań dotyczących sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z gminy na powiat byłoby sprzeczne z podstawowymi założeniami ustrojowymi państwa oraz z zasadami funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Spowodowałoby naruszenie zasad decentralizacji, subsydiarności, samodzielności samorządu terytorialnego czy domniemania kompetencji gminy jako podstawowej jednostki tego samorządu. Gmina realizuje politykę lokalną m.in. po-

34 J. Kowalik, *Między rywalizacją...*, *op. cit.*, s. 133-134.

35 J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2006, nr 2, s. 138.

przez wykonywanie zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stanowią one istotną i nieodłączną część tej polityki. Ani zasięg, ani też ciężar gatunkowy tych zadań nie przekracza możliwości gmin. Można zauważyć wysoką efektywność ich wykonywania przez gminy, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. Z kolei powiat nie dysponuje takim potencjałem. Uzasadnia to zachowanie dotychczasowego podziału zadań w systemie gospodarowania przestrzenią, w którym powiat pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do funkcji gminy. Postanowienia studium są wiążące dla organu sporządzającego plan miejscowy, zatem gdyby studium opracowywał powiat, realizowałby tym samym politykę zagospodarowania przestrzennego gminy.

Rozpatrując kwestię podziału kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, trzeba mieć na uwadze konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym także w aspekcie zadaniowo-kompetencyjnym. Samodzielność ta może być rozpatrywana nie tylko w kontekście relacji samorząd – państwo, ale również w ramach stosunków zachodzących pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Ten aspekt samodzielności (który może też być określany jako „niezależność” poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego względem siebie) wyrażony został w szczególności w art. 4 ust. 6 u.s.p. oraz w art. 4 ust. 2 u.s.w., stosownie do których zakres działania jednostek samorządu terytorialnego wyższego rzędu nie może naruszać samodzielności (niezależności) jednostek niższego rzędu (powiatów i gmin). Analiza obecnych regulacji prawnych dotyczących kompetencji planistycznych gmin, powiatów i województw samorządowych pozwala na stwierdzenie, iż ustawodawca przyjął uznawaną powszechnie w państwach Unii Europejskiej koncepcję trzech podstawowych poziomów planowania przestrzennego (tj. planowania ogólnopństwowego, regionalnego i gminnego), nadając jednocześnie działaniom na szczeblu powiatu charakter komplementarny, a przy tym zapewniając realizację zasady samodzielności kompetencyjnej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

DIVISION OF COMPETENCIES AMONG THE LOCAL GOVERNMENT UNITS AS
REGARDS PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT

Keywords: division of competencies, local government units, planning and spatial development

The division of planning tasks as regards spatial development among the local government units is defined by the act of the 27th of March 2003 on planning and spatial development. Pursuant to article 3 of this act, the scope of the commune's own tasks shall comprise shaping and conducting spatial policy located within the commune, including the resolution of the study of determinants and the directions of spatial development and local plans of spatial development (except for internal maritime waters, territorial sea waters and exclusive economic zone and closed territories). On the other hand, the scope of the county self-government tasks shall comprise conducting, within the bounds of its *ratione materiae* competence, the analyses and studies of spatial development regarding the county area and the issues of its development. Shaping and conducting spatial policy within the area of metropolitan union (metropolitan area) belongs to the tasks of the metropolitan union if such a union was created. However, in a province spatial policy is shaped and conducted by the province self-government, whose tasks comprise the resolution of the spatial development plan of the province.

Bibliografia:

- Chmielnicki P., Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne, Warszawa 2005.
- Chojnacka I., Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2.
- Chudak M., O nowy kształt planowania przestrzennego w powiecie, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3.
- Czarnik Z., Istota i zakres władztwa planistycznego gminy, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2010, nr 3.
- Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Warszawa 2016.
- Heller J., Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.
- Hryniewicz J.T., Powiaty i regiony w Polsce, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8.
- Izdebski H., Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2006.
- Jakimowicz W., O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy, (w:) I. Zachariasz (red.), Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012.

- Kieres L., Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.
- Knosala E., Zadania powiatu i mechanizmy prawne ich kształtowania, (w:) J. Boć (red.), Powiat, Wrocław 2001.
- Kowalik J., Między rywalizacją a współpracą – gmina i powiat po reformie 1998 roku, (w:) J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12-14 czerwca 2008 r., Warszawa 2009.
- Kulesza M., Gminy, powiaty i województwa, (w:) M. Kulesza, L. Węgrzyn, Vademecum skutecznego działania w samorządzie, Warszawa 2006.
- Niemczuk P., Rola szczebla pośredniego w koncepcji samorządu terytorialnego – ujęcie funkcjonalne, (w:) Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12-14 czerwca 2008 r., Warszawa 2009.
- Niewiadomski Z., Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2002.
- Niewiadomski Z. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2008.
- Sikora J., Lokalne układy społeczne, (w:) S. Wykrętowicz (red.), Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Poznań 2001.
- Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.
- Stahl M., Status powiatu – zagadnienia wybrane, (w:) S. Dolata (red.), Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tom I. Prawo samorządowe i administracyjne, Opole 2000.
- Stahl M., Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?, (w:) Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12-14 czerwca 2008 r., Warszawa 2009.
- Właźlak K., Głos w sprawie nowego kształtu planowania przestrzennego w powiecie, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Wykrętowicz S., Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej, (w:) S. Wykrętowicz (red.), Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Poznań 2008.
- Zawadzka B., Czy potrzebne są powiaty?, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko aktów planowania przestrzennego

Wykonanie zadań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak i ogólnokrajowym, może skutkować istotnymi (niestety, najczęściej niekorzystnymi) zmianami w otaczającym środowisku. Konstatacja ta nabiera szczególnego znaczenia przy odwołaniu się do przedmiotu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej jako u.p.z.p.). Wszak w świetle jej art. 1 ust. 1 podstawą kształtowania polityki przestrzennej, postępowania w sprawach przeznaczania nieruchomości na określone cele i wreszcie ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, poza ładem przestrzennym, jest zrównoważony rozwój.

Realizacja zasad wspomnianego wyżej zrównoważonego rozwoju wymaga w pierwszym rzędzie uwzględniania wymagań ochrony środowiska przy kształtowaniu przestrzeni. Dotyczyć to będzie między innymi zachowania wartości krajo-
brazowych, odpowiedniego kształtowania (terytorialnie) możliwości dokonywania emisji, czy też zachowania określonych obszarów w stanie niezmienionym.

Prawidłowe, efektywne i skuteczne wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju do planowania i zagospodarowania przestrzennego zależne jest od wielu czynników. Jak się jednak zdaje, kluczową rolę w tym zakresie będzie odgrywać możliwość pozyskania stosownej wiedzy na temat potencjalnych skutków przyjmowania dokumentów planistycznych dla środowiska. Celowi temu służy instytucja strategicznych ocen oddziaływania na środowisko.

Instytucja ocen oddziaływania pojawiła się na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego wieku, jako wyraz stosowania instrumentów ochrony środowiska zaliczanych do tzw. drugiej generacji. Dostrzeżono bowiem rolę, jaką mogły odgrywać działania zapobiegawcze. Podejście takie określano odejściem od technologii „końca rury” na rzecz instrumentów o charakterze zapobiegawczym. W konsekwencji doprowadziło to do sformułowania jednej z podstawowych zasad prawa ochrony środowi-

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

ską, jaką jest zasada prewencji. Została ona dostrzeżona już w trzecim programie działań Wspólnot Europejskich w dziedzinie ochrony środowiska³, a sama zasada prewencji na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego została wprowadzona do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (obecnie TfUE)⁴. Podobną rolę odgrywa tu zasada (reguła) przezorności. Zobowiązuje ona do podejmowania wszelkich środków zapobiegawczych, w przypadku realizacji działań, których „środowiskowe” skutki nie są do końca rozpoznane. Szczególną rolę może odegrać postulat rozważenia różnych alternatyw planowanej działalności i wybór wariantu najbardziej korzystnego dla środowiska⁵.

Pierwotnie procedury oceny oddziaływania na środowisko odnosiły się do konkretnych zamierzeń inwestycyjnych, czyli oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Termin ten został wprowadzony po raz pierwszy w USA na mocy ustawy z 1969 r. o Narodowej Polityce Ochrony Środowiska (*NEPA – National Environmental Policy Act*)⁶. We Wspólnotach Europejskich odpowiednia regulacja została wprowadzona na mocy dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁷. Akt ten obowiązuje do chwili obecnej w wersji skonsolidowanej jako dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. nr 2011/92/UE.

Koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku to czas rozwoju, zwłaszcza na kontynencie europejskim, innych typów ocen oddziaływania na środowisko. Chodzi tu przede wszystkim o ocenę skutków przyjęcia i realizacji dokumentów o charakterze planistycznym czy też programowym. W literaturze światowej instrument ten jest powszechnie określany mianem *Strategic Environmental Assessment (SEA)*⁸.

3 Por. Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 February 1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986), Official Journal C 046, 17/02/1983 P. 0001.

4 Por. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

5 Szerzej na ten temat P. Korzeniowski (w.): Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 61-62; J.A. Tickner, K. Geiser, The precautionary principle stimulus for solutions- and alternatives-based environmental policy, „Environmental Impact Assessment Review” 2004, Vol. 24, Issues 7-8, s. 801-824. Por. także R. Cooney, The Precautionary Principle in Biodiversity Conservation and Natural Resource Management, An issues paper for policy-makers, researchers and practitioners IUCN Policy and Global Change Series No. 2. IUCN – The World Conservation Union 2004, s. 5-12.

6 Szerzej na ten temat patrz The National Environmental Policy Act. A Study of Its Effectiveness After Twenty-five Years Council on Environmental Quality Executive Office of the President, January 1997, s. 2. Por. także J. Sommer, Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury, Wrocław 2005, s. 241-242.

7 Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Tekst pierwotny: Official Journal L 175 z dnia 5 lipca 1985 r., s. 40-48. Polska wersja językowa: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2004, wyd. spec., rozdz. 15, t. 1, s. 248-256 ze zm.

8 Por. H. Abaza, R. Bisset, B. Sadler, Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, Geneva 2004, s. 85 i nast. oraz Applying Strategic Environmental Assessment Good practice guidance for development co-operation, DAC Guidelines and Reference Series, OECD 2006.

We Wspólnotach Europejskich formalne wprowadzenie ocen oddziaływania o charakterze strategicznym nastąpiło na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁹.

Implementacja wspomnianych wyżej dyrektyw regulujących procedury ocen oddziaływania na środowisko następuje obecnie przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰ (ustawa o ocenach). Z punktu widzenia omawianej problematyki podstawową rolę w tym zakresie odgrywa dział IV ustawy zatytułowany Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.

Ustawa definiuje strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko jako (art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o ocenach) „postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:

- a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu”.

Trudno jednak z powyższej definicji wywnioskować, czym jest ocena strategiczna. Przepis powyższy w istocie stanowi definicję „ignotum per ignotum”, gdyż w jego świetle oceną strategiczną jest „postępowanie w sprawie”. Bez wątpienia określa on jednak samą procedurę, jej kolejne etapy.

W zakresie próby zdefiniowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko można odwołać się do dorobku literatury. Ewelina Iwanek-Chachaj definiuje ją jako „instrument służący realizacji zasady integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi, przyczyniając się do jednoczesnej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju oraz zasady kompleksowości”¹¹. Dość ciekawego spostrzeżenia w tym zakresie dokonał Marek Górski. Jego zdaniem „strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest pewną procedurą składającą się z wielu wymaganych ustawą działań, w wyniku których organ powinien zebrać informacje umożliwiające prawidłowe, ze środowiskowego punktu widzenia, ustalenie ostatecznej treści dokumentu¹². Niestety żadna z przedstawionych prób zdefiniowania strategicznej oceny

9 Dz.Urz. UE, wyd. spec. 2004, rozdz. 15, t. 6, s. 157-164.

10 Obecnie Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.

11 E. Iwanek Chachaj, (w:) Prawo ochrony środowiska, Jerzy Stelmasiak (red.), Warszawa 2010, s. 98.

12 M. Górski, (w:) Prawo ochrony środowiska, Marek Górski (red.), Warszawa 2014, s. 111.

oddziaływania na środowisko nie charakteryzuje istoty tej procedury. Dlatego odwołując się do przedstawionej swego czasu przeze mnie definicji ocen planowanych przedsięwzięć, można by określić omawianą w niniejszym artykule procedurę jako instrument wykorzystywany w trakcie przyjmowania dokumentu o charakterze planistycznym lub programowym. Pozwala on decydentowi (organowi przyjmującemu projekt dokumentu) na uzyskanie wiedzy na temat środowiskowych, społecznych i innych istotnych skutków przyjęcia i realizacji planu lub programu. Dzięki temu może on tak ukształtować treść projektu, aby zapewniała ona potrzeby ochrony środowiska i realizację zasady zrównoważonego rozwoju¹³.

Zakres przedmiotowy obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wyznacza zasadniczo art. 46 ustawy o ocenach. W jego świetle oceny takiej wymagają projekty:

- 1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego,
- 2) polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- 3) polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione w pkt 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony¹⁴.

Przedmiotem opracowania jest ocena oddziaływania na środowisko aktów planowania przestrzennego, zatem dalsze rozważania odnoszą się tylko do tej problematyki.

Strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko w rozpatrywanym zakresie podlegają zasadniczo trzy dokumenty. Są nimi, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Brak tu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Takie rozwiązanie wydaje się

¹³ G. Dobrowolski, Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, Toruń 2011, s. 306.

¹⁴ Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów innych niż wymienione w art. 46, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, o którym mowa w art. 57, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 47 ustawy o ocenach).

trafne, gdyż dokument ten nie stanowi bezpośredniej podstawy do realizacji zamierzeń mogących wpłynąć negatywnie na środowisko. Ustawodawca niejako „w zamian” zdecydował się na objęcie procedurą przedmiotowej oceny także projekty strategii rozwoju regionalnego. Biorąc jednak pod uwagę treść art. 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵, dotyczy to również projektów programów, umowy partnerstwa i programów służących realizacji umowy partnerstwa.

Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagać będą także zmiany wyżej wskazanych dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jej zakres będzie uzależniony od dokonywanych zmian. Jeśli wprowadzane zmiany są niewielkie (i przede wszystkim nie wpłyną na stan środowiska), organ przygotowujący projekt dokumentu może odstąpić od wspomnianej procedury¹⁶. Winien jednak wziąć pod uwagę szereg okoliczności, o których mowa w art. 49 ustawy. Są to:

- 1) charakter działań przewidzianych w dokumentach, w szczególności:
 - a) stopień, w jakim dokument ustala ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, w odniesieniu do usytuowania, rodzaju i skali tych przedsięwzięć,
 - b) powiązania z działaniami przewidzianymi w innych dokumentach,
 - c) przydatność w uwzględnieniu aspektów środowiskowych, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, oraz we wdrażaniu prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska,
 - d) powiązania z problemami dotyczącymi ochrony środowiska;
- 2) rodzaj i skala oddziaływania na środowisko, w szczególności:
 - a) prawdopodobieństwo wystąpienia, czas trwania, zasięg, częstotliwość i odwracalność oddziaływań,
 - b) prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływań skumulowanych lub transgranicznych,
 - c) prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka dla zdrowia ludzi lub zagrożenia dla środowiska;
- 3) cechy obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko, w szczególności:
 - a) obszary o szczególnych właściwościach naturalnych lub posiadające znaczenie dla dziedzictwa kulturowego, wrażliwe na oddziaływania, istniejące przekroczenia standardów jakości środowiska lub intensywne wykorzystywanie terenu,

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.

¹⁶ Po uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi w art. 57 i 58 ustawy o ocenach. W przypadku planu miejscowego będą to regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

- b) formy ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz obszary podlegające ochronie zgodnie z prawem międzynarodowym.

Stosowna informacja o odstąpieniu od oceny musi zostać podana do publicznej wiadomości, wraz z przytoczeniem wyżej wskazanych okoliczności.

Strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza organ przygotowujący projekt dokumentu. W przypadku planu miejscowego oraz studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy będzie to organ wykonawczy gminy. W odniesieniu zaś do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Odwołując się do przytoczonej wcześniej definicji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko można stwierdzić, że składa się ona z czterech etapów. Są to:

- a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Uzgodnienie stopnia szczegółowości prognozy dotyczy zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w tym dokumencie. Organami właściwymi są tu w przypadku planu miejscowego i studium regionalny dyrektor ochrony środowiska i państwowy powiatowy inspektor sanitarny. W odniesieniu do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju uzgodnienie następuje z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym. W każdym przypadku współdziałania określono 30-dniowy termin jego dokonania.

Treść i zakres prognozy oddziaływania na środowisko określa art. 58 ust. 2 ustawy o ocenach. Brak tu jednak miejsca na szczegółową analizę tego dokumentu¹⁷. Jest on przygotowywany zasadniczo przez organ właściwy do opracowania pro-

17 Prognoza oddziaływania na środowisko: 1) zawiera: a) informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami, b) informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy, c) propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania, d) informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko, e) streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym, f) oświadczenie autora, a w przypadku gdy wykonawcą prognozy jest zespół autorów – kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 ustawy, stanowiące załącznik do prognozy; 2) określa, analizuje i ocenia: a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem, c) istniejące problemy ochrony środowiska, istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, d) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu, e) przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średniotermino-

jektu planu podlegającego ocenie. W praktyce powierza się to zadanie podmiotom posiadającym kwalifikacje, o których mowa w art. 74a ust. 2 ustawy o ocenach¹⁸.

Ustawa o ocenach, w art. 51 ust. 3 zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia) do określenia, w drodze rozporządzenia, dodatkowych wymagań, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dotychczas jednak akt taki nie został wydany¹⁹.

Szczegółowe wymagania względem prognozy określa art. 52 ustawy o ocenach. W świetle tego przepisu powinna ona zawierać informacje przygotowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu, jak też etapu przyjęcia tego dokumentu w procesie opracowywania projektów dokumentów powiązanych z tym dokumentem. Uwzględnia się w niej również informacje zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko sporządzonych dla innych, przyjętych już, dokumentów powiązanych z projektem dokumentu będącego przedmiotem postępowania.

Po sporządzeniu prognozy oddziaływania na środowisko jest ona przekazywana organom współdziałającym oraz poddawana postępowaniu z udziałem społeczeństwa. Jednakże w odniesieniu do planu miejscowego i studium sytuacja wygląda nieco inaczej. Otóż, zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy o ocenach zasady wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania projektów miejscowych planów zagospodaro-

we i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na: – różnorodność biologiczną, – ludzi, – zwierzęta, – rośliny, – wodę, – powietrze, – powierzchnię ziemi, – krajobraz, – klimat, – zasoby naturalne, – zabytki, – dobra materialne – z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy; 3) przedstawia: a) rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, b) biorąc pod uwagę cele i geograficzny zasięg dokumentu oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru – rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy.

- 18 Autorem prognozy oddziaływania na środowisko, a w przypadku zespołu autorów – kierującym tym zespołem powinna być osoba, która: 1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w obszarze: a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych, b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi, c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska, d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub 2) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie i posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko, lub brała udział w przygotowaniu co najmniej 5 raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognoz oddziaływania na środowisko.
- 19 Z dniem 15 listopada 2008 r. utraciło zaś moc rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 197, poz. 1667).

wania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin określają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Chodzi tu o rozwiązania przewidziane w art. 11 i 17 tego ostatniego aktu. Konieczne jest jednak dokonanie pewnego zastrzeżenia. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje rozbudowany system opinii i uzgodnień, którym poddawane są projekty studium i planu miejscowego. Należy jednak przyjąć, iż tej procedurze będzie podlegać również prognoza. Wynika to bowiem z treści art. 25 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii przez organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6, nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu studium albo projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko²⁰. Opinia (uzgodnienie) nie będzie zatem dotyczyć samego projektu, ale również dołączonej do niego prognozy.

W odniesieniu do zapewnienia udziału społeczeństwa sytuacja będzie wyglądać podobnie. Nakaz powyższy, w ocenie ustawodawcy, wyczerpuje możliwość składania uwag do projektu planu i studium.

Przeprowadzona w powyższy sposób procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dostarcza organowi pewnej wiedzy na temat potencjalnych środowiskowych skutków przyjęcia dokumentu. W związku z tym konieczne jest najczęściej dokonanie odpowiednich zmian w projekcie planu lub programu. Wynika to bezpośrednio z treści art. 55 ust. 1 ustawy o ocenach. Zgodnie z tym przepisem organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, bierze pod uwagę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie organów współdziałających oraz rozpatruje uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. W przypadku studium i planu miejscowego chodzi oczywiście o uwagi wniesione w trybie art. 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wykazanie negatywnego wpływu na środowisko realizacji planu i programu nie stanowi, co do zasady, przesłanki odrzucenia projektu dokumentu. Jak trafnie wskazał między innymi WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 czerwca 2009 r.: „w polskim systemie prawnym, nie ustanowiono zasady prymatu ochrony środowiska nad innymi względami. Ramy uwzględniania kwestii ochrony środowiska wyznacza zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). W myśl tej zasady organ administracji orzekający w sprawie powinien mieć na uwadze także uwarunkowania związane z rozwojem społeczno-gospodarczym”²¹.

20 Por. A. Fogel, (w:) Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym. Lex/EI pkt 4.13.

21 Sygn. IV/SA 1269/08 za orzeczenia.nsa.gov.pl

Istnieje jednak sytuacja, gdy wykazanie negatywnego wpływu na środowisko skutkuje niemożnością przyjęcia dokumentu. Dotyczy to przypadków, gdy ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że plan lub program, a raczej jego realizacja) może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000²².

Dla celów informacyjnych, ale również związanych z koniecznością monitorowania środowiskowych skutków monitorowania planu i programu do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

- 1) ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko,
- 2) opinie właściwych organów,
- 3) zgłoszone uwagi i wnioski,
- 4) wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone,
- 5) propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.

Z tym ostatnim wiąże się obowiązek organu (uprzednio opracowującego projekt dokumentu) monitoringu skutków jego realizacji w zakresie oddziaływania na środowisko.

Przedstawiona wyżej procedura strategicznej oceny oddziaływania jawi się jako mocno skomplikowana, aczkolwiek niezbędną. Owa konieczność wynika nie tylko ze zobowiązań Polski jako członka Unii Europejskiej. Jest również potrzebna z czysto merytorycznego punktu widzenia. Konieczna jest bowiem wiedza dotycząca ewentualnych środowiskowych skutków przyjęcia określonych dokumentów (a zwłaszcza miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Do jej mankamentów bez wątpienia należy zaliczyć jednak powiązanie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z obowiązujących przepisów nie wynika w sposób wyraźny, iż prognoza oddziaływania na środowisko podlega procedurom współdziałania, a także że dokument ten podlega postępowaniu z udziałem społeczeństwa. Jak się zdaje, rozwianie wszelkich wątpliwości jest bardzo proste. W przypadku studium i planu miejscowego należy zrezygnować z ode-

22 Chyba, że zaistnieją przesłanki przewidziane w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.). W świetle tego przepisu „jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadzrędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000”.

słania, w tym zakresie, do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ocena taka winna być dokonywana w całości na podstawie przepisów ustawy o ocenach.

STRATEGIC ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT
OF SPATIAL PLANNING ACT

Keywords: Spatial plan, Strategic Environmental Assessment

The study is to discuss procedures for strategic environmental impact assessment with particular emphasis on spatial planning acts. Legal regulation in this area is highly doubtful. They relate primarily to the procedures handshake (giving opinions) environmental impact assessment and public participation procedure.

Bibliografia:

- Abaza H.R., Sadler B., Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, Geneva 2004.
- Applying Strategic Environmental Assessment Good practice guidance for development co-operation, DAC Guidelines and Reference Series, OECD 2006.
- Cooney R., The Precautionary Principle in Biodiversity Conservation and Natural Resource Management, An issues paper for policy-makers, researchers and practitioners IUCN Policy and Global Change Series No. 2. IUCN – The World Conservation Union 2004.
- Dobrowolski G., Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, Toruń 2011.
- Fogel A., (w:) Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Lex/El pkt 4.13.
- Górski M., (w:) Prawo ochrony środowiska, Marek Górski (red.), Warszawa 2014.
- Iwanek-Chachaj E., (w:) Prawo ochrony środowiska, Jerzy Stelmasiak (red.), Warszawa 2010.
- Korzeniowski P., (w:) Prawo ochrony środowiska, M. Górski (red.), Warszawa 2009.
- Sommer J., Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury, Wrocław 2005.
- The National Environmental Policy Act. A Study of Its Effectiveness After Twenty-five Years Council on Environmental Quality Executive Office of the President, January 1997.
- Tickner J.A., Geiser K., The precautionary principle stimulus for solutions- and alternatives-based environmental policy, „Environmental Impact Assessment Review” 2004, Vol. 24, Issues 7-8.

B.
REGULACJA PRAWNA
DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ

Miejsce i rola działalności rolniczej w prawie rolnym

Podjmując próbę odpowiedzi na pytanie o miejsce oraz rolę działalności rolniczej w prawie rolnym należałoby postawić na wstępie zasadnicze, ogólniejsze natury pytanie: o miejsce „działalności gospodarczej” w polskim systemie prawa, a następnie określić miejsce i rolę „działalności rolniczej” jako szczególnego rodzaju działalności gospodarczej w prawie rolnym.

1. Miejsce działalności gospodarczej w polskim systemie prawa

Poszukując, w rozrastającym się aktualnie polskim systemie prawnym (obowiązującym ustawodawstwie), norm nawiązujących do sfery gospodarki, w tym rolnictwa, a ściślej działalności rolniczej należy nawiązać do koncepcji współczesnego szeroko pojętego prawa gospodarczego², które większość przedstawicieli doktryny dzieli na: prawa gospodarcze prywatne (prawo handlowe)³ będące wyspecjalizowanym działem prawa cywilnego oraz prawa gospodarcze publiczne⁴ i ich uwarunkowań normatywnych. Jest to konieczne dla przejrzystości metodologicznej pro-

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 O początkach prawa gospodarczego por. bliżej: S. Janczewski, *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946, s. 9-16 oraz J. Grabowski, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8A, Warszawa 2013, s. 17-18.

3 Jak podkreśla doktryna prawa handlowego, obie nazwy są uprawnione i mogą być stosowane przemienne. Obie oznaczają dyscyplinę prawniczą dotyczącą przedsiębiorców, ich przedsiębiorstw oraz prowadzonej przez nie działalności. Dyskusja nad współczesną koncepcją prawa handlowego wywiązała się w latach 90. wraz z wprowadzeniem gospodarki rynkowej, co zaowocowało burzliwym rozwojem doktryny prawnohandlowej. Por. S. Włodzka (red.), *System Prawa Handlowego*. Tom 1, *Prawo Handlowe – Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 22, s. 26-30, s. 40 in; a także m.in. W.J. Katner, *Rozważania nad treścią prawa gospodarczego i handlowego w Polsce*, (w:) *Studia z prawa gospodarczego prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ireneusza Weissza*, Kraków 2003, s. 97 i n.

4 Linia demarkacyjna pomiędzy prawem gospodarczym publicznym a prawem gospodarczym prywatnym jest wyraźna. Publicznoprawna problematyka gospodarki należy do prawa gospodarczego publicznego, zaś problematyka prywatnoprawna należy do prawa gospodarczego prywatnego (prawo handlowego). Podobnie w przypadku określenia pojęcia prawa gospodarczego publicznego; np. według C. Kosikowskiego: prawo gospodarcze publiczne jest „formą normatywnie uregulowanej dopuszczalności ingerencji państwa w sferę stosunków gospodarczych: jest wyrazem władztwa państwa w gospodarce” (zob. tegoż, *Idea prawa gospodarczego i jego działy*, „*Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1993 r., z. 1, s. 16; tegoż, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1994, s. 35. Z definicji wynika, że do prawa gospodarczego publicznego należą stosunki gospodarcze oparte na „władztwie” i podporządkowaniu, w których jedną ze stron jest państwo. Por. *Idea prawa gospodarczego...*, op. cit., s. 16-18.

wadzonych rozważań oraz ze względu na potrzebę umiejscowienia „działalności gospodarczej”, w tym działalności rolniczej, w tym systemie oraz jej identyfikację.

Jak wiadomo, normy obowiązującego ustawodawstwa nawiązują do sfery gospodarki poprzez odpowiednie odesłania normatywne. „Odesłania te zawarte są w hipotezach norm prawnych, a ich treścią jest wskazanie adresata normy.”⁵ Takie normy znajdują się w prawie publicznym (ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶) oraz w prawie prywatnym (kc., kpc., ksh. i innych).

W latach 90. XX wieku w doktrynie prawa gospodarczego (prywatnego i publicznego), w tym także prawa rolnego, przeżywającego wielki kryzys⁷, powstał problem dostosowania polskiego prawa do zmienionych warunków ustrojowych – gospodarki rynkowej. Wówczas to przyjęto dwa podstawowe założenia, które zdecydowały o współczesnym kształcie prawa gospodarczego prywatnego i przeprowadzanych zmianach w kodeksie cywilnym oraz cywilnoprawnych regulacjach pozakodeksowych. Te ostatnie są traktowane jako wyspecjalizowane dyscypliny prawa gospodarczego prywatnego (np. prawo ubezpieczeniowe, prawo transportowe itd.). W konsekwencji pozwoliło to na rozróżnienie prawa gospodarczego prywatnego sensu stricto i sensu largo⁸.

W toku dyskusji nad współczesną koncepcją prawa handlowego (prawa gospodarczego prywatnego) po pierwsze, przyjęto zasadę ścisłego rozdziału prawa publicznego od prawa prywatnego⁹, po drugie, w odniesieniu do struktury prawa prywatnego postanowiono kontynuować zasadę jedności prawa cywilnego¹⁰. Wskutek tego „(...) zarzucono myśl o powrocie do rozbudowanego Kodeksu Handlowego, aż do jego całkowitego uchylecia i uznano za możliwe i celowe uprawianie prawa handlowego, pod różnymi (...) nazwami jako odrębnej dyscypliny naukowej i dydak-

5 Por. S. Włodyka (red.), System Prawa Handlowego. Tom 1, s. 26.

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.; w skrócie u.s.d.g.

7 Por. W. Pańko, Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot?, (w:) Z zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora A. Stelmachowskiego, Białystok 1991, s. 125-133.

8 Prawo gospodarcze prywatne jest wyspecjalizowaną częścią (działem) prawa cywilnego, która za pomocą metody cywilnoprawnej reguluje stosunki społeczne zachodzące w związku z aktami wymiany dóbr i świadczenia usług, które to akty dokonywane są przez przedsiębiorców (a czasami między przedsiębiorcami), w związku z prowadzoną na własny rachunek działalnością gospodarczą. Zaś obrót gospodarczy (dawniej zwany obrotem handlowym) ze względu na dynamikę aktów wymiany dóbr i usług oraz profesjonalny charakter podmiotów uczestniczących w regulowanych prawem prywatnym stosunków społecznych, stanowi punkt wyjścia dla tej dynamiki, albowiem w istotny sposób wpływa na definicję i zakres prawa gospodarczego prywatnego. Por. S. Włodyka (red.), System Prawa Handlowego, *op. cit.*, s. 31-36, *idem*, Prawo umów handlowych (red. S. Włodyka), Tom 5, Warszawa 2011, s. 4-6, a także: Prawo gospodarcze prywatne, T. Mróz, M. Stec (red.), Warszawa 2009, s. 3-9 oraz T. Mróz, M. Stec, Prawo gospodarcze prywatne, Warszawa 2005, s. 9.

9 Por. S. Włodyka, Problem struktury prawa. „Państwo i Prawo” 1995, z. 4, s. 3 i n. Przemawiały za tym względy natury specjalizacji naukowej oraz względy dydaktyczne. Por. także C. Kosikowski, Dyskusja o prawie gospodarczym, s. 17.

10 Por. Z. Radwański, Koncepcja kodyfikacji prawa cywilnego. Księga Pamiątkowa, Kongres Notariuszy RP, Warszawa 1993, s. 197 i n.; J. Okolski, Koncepcja prawa handlowego w świetle zmian w prawie cywilnym, „Przegląd Prawa Handlowego”, nr 10, czy też S. Włodyka (red.), System Prawa Handlowego, *op. cit.*, s. 22 i n.

tycznej”¹¹. Normy prawa prywatnego dotyczące gospodarki są zawarte w różnych aktach obowiązującego ustawodawstwa. W Polsce, w czasie ostatnich dwudziestu ośmiu lat obserwujemy dynamiczny proces powiększania się norm podstawowych znajdujących się w kodeksie cywilnym oraz aktów o charakterze zbliżonym do kc. (np. prawo własności przemysłowej, własności intelektualnej) czy też przepisów aktów niższego rzędu, o charakterze wykonawczym. W odniesieniu do prawa gospodarczego prywatnego jako odrębnej dyscypliny naukowej istotne jest ustalenie, do jakich stosunków społecznych adresowane są normy dotyczące profesjonalnej działalności w sferze gospodarki.

Zlokalizowane w podstawowych kodeksach prawa prywatnego, czyli w kodeksie cywilnym, kodeksie postępowania cywilnego i kodeksie spółek handlowych oraz w szczególnych aktach **normy „(...) posługują się trzema podstawowymi odesłaniami (łącznikami) do profesjonalnej działalności gospodarczej, w postaci: 1) przedsiębiorcy, 2) przedsiębiorstwa, 3) działalności gospodarczej.”**¹²

Podstawowym łącznikiem (odesłaniem) normatywnym, zarówno w aktach normatywnych prawa publicznego, jak i prawa prywatnego, **jest jednolicie brzmiące określenie „przedsiębiorcy”**¹³.

Podkreślić należy, że w polskim systemie prawnym nie ma jednorodnego pojęcia przedsiębiorcy¹⁴. Zazwyczaj mają one zastosowanie na potrzeby jednego aktu prawnego, z wyjątkiem art. 43¹ kc. oraz art. 4 u.s.d.g., które wykraczają poza ramy jednego aktu prawnego, co rodzi problemy interpretacyjne.

W doktrynie prawa cywilnego oraz prawa publicznego postuluje się, z jednej strony, uznać uniwersalny charakter definicji przedsiębiorcy z art. 43¹ kc. we wszystkich stosunkach prawa cywilnego, a definicji z art. 4 u.s.d.g. w stosunkach wynikających z zakresu działania administracji¹⁵. Z drugiej strony, zwraca się uwagę na anachroniczność przeciwstawiania sobie prawa publicznego i prywatnego, argumentując, że „w dobie wolności umów, opodatkowania ogółu podmiotów występujących w obrocie, zwłaszcza zaś w konsekwencji wstąpienia do Unii Europejskiej i przyjęcia jej systemu prawnego, oczywiste stało się nie tylko wzajemne wpływanie

11 Por. S. Włodyka, System Prawa Handlowego, *op. cit.*, s. 22-23. Pierwszym całościowym opracowaniem „Prawa gospodarczego prywatnego” jest podręcznik T. Mróz, M. Stec (red.), Warszawa 2005 i 2009, w którym podano definicję tego prawa, wyjaśniono jego charakter prawny i przedstawiono jego strukturę (s. 6 i n.).

12 Tak S. Włodyka, System Prawa Handlowego, *op. cit.*, s. 26-30.

13 Wprowadzone ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, (Dział III Tytułu II), Dz.U. Nr 49, poz. 408. Pojęcie to przeszło swoistą ewolucję, por. bliżej m.in. A.G. Harla, Pojęcie kupca i przedsiębiorcy w prawie polskim (1918-2005), „Przegląd Prawa Handlowego” 2006, z. 12, W.J. Katter, Pojęcie przedsiębiorcy – polemika, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007, z. 4, s. 41 i n., tegoż, Kupiec, podmiot gospodarczy, przedsiębiorca – ewolucja pojęciowa, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, Tom V, s. 171-186.

14 Por. R. Flejszar, Przedsiębiorstwo w postępowaniu cywilnym rozpoznawczym, Warszawa 2006, s. 1.

15 Por. T. Szancilo, Przedsiębiorca w prawie polskim, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 3, s. 4 i n.

na siebie poszczególnych gałęzi prawa, ale i przenikanie się przepisów, pojęć i zasad”¹⁶.

Rozrastająca się liczba aktów prawnych zawartych w kodeksach prawa prywatnego, których adresatami norm są przedsiębiorcy, tworzy swoistą hierarchię i wyznacza strukturę prawa gospodarczego prywatnego.

Na szczycie tej hierarchii znajdują się przepisy kodeksu cywilnego zawierające normę definiującą pojęcie przedsiębiorcy (art. 43¹), ze skutkiem wobec przepisów prawa prywatnego odsyłających do tego pojęcia oraz przepisy dotyczące oznaczeń przedsiębiorców (art. 43² i n. kc.). W dalszej kolejności będą to inne normy kodeksu cywilnego odnoszące się do przedsiębiorców, zawierające odstępstwa od reguł obowiązujących w obrocie powszechnym: w przepisach ogólnych o czynnościach prawnych (m.in. art. 66¹ kc., 66² kc.), czy art. 68¹ kc. zawierający dyspozycje dotyczące zawierania umów przez przedsiębiorców oraz dotyczące tylko przedsiębiorców przepisy o prokurze (art. 109¹). W przepisach ogólnych o zobowiązaniach umownych art. 385⁴ kc. zawiera szczególną normę o wzorcach umów stosowanych między przedsiębiorcami, z tym że pojęcie „przedsiębiorca” nie stanowi kryterium określającego rodzaj umowy nazwanej w kodeksie cywilnym. Wyjątek będą stanowiły przypadki, gdy pewne typy umów nazwanych są możliwe tylko z udziałem takich podmiotów, które co prawda w kodeksie cywilnym nie są wprost określane jako przedsiębiorcy, ale z uwagi na ich charakter prawny odpowiadają dyspozycji normy art. 43¹ kc. Chodzi o takie umowy, jak np. umowa kontraktacji, umowa rachunku bankowego czy umowa ubezpieczenia, które mogą być zawarte odpowiednio tylko przez kontraktującego, bank, zakład ubezpieczeń. Do wyjątków należy także art. 853 kc., który stanowi, że stroną umowy składu jest „przedsiębiorca składowy”, tzn. przedsiębiorca w rozumieniu art. 43¹ kc.¹⁷

Odesłanie normatywne do pojęcia „przedsiębiorcy” znajdujemy również w przepisach kpc. Istotną zmianę wprowadziła do kpc. ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która zlikwidowała postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych¹⁸, poddając sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami, powstające w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, rozpoznaniu w zwykłym postępowaniu procesowym¹⁹. Pomimo że ustawa nie zawiera definicji „przedsiębiorca”, to chodziło będzie o przedsiębiorcę w rozumieniu art. 43¹ kc., albowiem sprawy gospodarcze z mocy art. 2 ust. 1 u.r.s.s.g. są sprawami ze stosunków cywilnych.

16 Por. W. J. Katner, Pojęcie przedsiębiorcy – polemika, *op. cit.*, s. 41.

17 Por. także: S. Włodyka, System Prawa Handlowego, *op. cit.*, s. 27-28.

18 Dz.U. Nr 233, poz. 1381 Chodzi o Dział IVa, Rozdziału 1 kpc. Ustawa weszła w życie z dniem 3 maja 2012 r.

19 Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych, (Dz.U. Nr 33, poz. 175 ze zm. – w skrócie u.r.s.s.g.) sprawy gospodarcze zostały przekazane do kompetencji sądów rejonowych i sądów okręgowych, w których tworzy się odrębne jednostki organizacyjne (sądy gospodarcze). Bliżej: J. Dąbrowska, Rozpoznawanie przez sądy spraw gospodarczych. Komentarz, Warszawa 2013, s. 13-22

Jeśli chodzi o przepisy kodeksu spółek handlowych, to – w zasadzie – nigdzie nie odsyłają one do pojęcia „przedsiębiorcy”, z wyjątkiem art. 116 ksh. znajdującego zastosowanie w przypadku zawarcia umowy komandytowej.

Drugim odesłaniem (łącznikiem) normatywnym związanym z profesjonalnym udziałem w sferze gospodarki **jest** pojęcie „**przedsiębiorstwo/gospodarstwo rolne**” (podkr. T.K.), które może być dwojako ujmowane – w znaczeniu przedmiotowym jako przedmiot praw i obowiązków lub przedmiot czynności prawnych (art. 55¹ kc.) ze skutkiem dla całego prawa prywatnego (np. art. 55²-55⁴ kc.). W drugim znaczeniu jako element pojęciowy pewnych nazwanych czynności prawnych. W kc. będą to przepisy, które są stosowane wobec osób „prowadzących przedsiębiorstwa lub gospodarstwa” (rolne) – art. 55², art. 55⁴ kc. czy art. 358¹ § 4 kc. oraz przepisy dotyczące pewnych umów nazwanych, gdzie w dyspozycji normy wymagane jest, aby umowy były zawierane „w zakresie działalności przedsiębiorstwa” („prowadzących gospodarstwo rolne”) – art. 358¹ § 4, art. 554, art. 583 § 1 kc.

W przepisach ksh. elementem pojęciowym jest to, aby spółki „prowadziły przedsiębiorstwo” (art. 22 § 1, art. 86 § 1 ksh.) lub miały na celu „prowadzenie przedsiębiorstwa” (art. 101, art. 125 ksh.). Oczywiście, chodzi o przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ kc. Jeśli uznamy pogląd E. Gniewka, że gospodarstwo rolne jest podtypem przedsiębiorstwa, to będą one miały odniesienie do gospodarstwa rolnego (w rozumieniu art. 55³ kc.). Jeśli chodzi o kpc., to – co do zasady – jego przepisy nie posługują się pojęciem przedsiębiorstwa, z wyjątkiem egzekucji – przybierając postać zarządu nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym (art. 1061¹ kpc.).

Trzecim, ważącym łącznikiem (odesłaniem) normatywnym, z punktu prowadzonych rozważań **jest** pojęcie „**działalność gospodarcza**”²⁰, w tym „**działalność rolnicza**” jako odrębny rodzaj działalności gospodarczej, co wskazuje na profesjonalną i zawodową sferę gospodarki. Zwrot „działalność gospodarcza” występuje stosunkowo rzadko jako element samodzielny w przepisach prawa prywatnego, tak kodeksowych, jak i pozakodeksowych. Jednak w hipotezach wielu przepisów posługuje się tym odesłaniem. W zawiązku z tym zarówno doktryna prawa cywilnego, jak i orzecznictwo „sięgają (...) z konieczności, do definicji z art. 2 u.s.d.g., ustawy o charakterze administracyjnoprawnym”. Jeśli kodeks cywilny posługuje się zwrotem „działalność gospodarcza” to w sytuacjach, gdy stanowi on cechę konstrukcyjną pojęcia „przedsiębiorcy” lub „przedsiębiorstwa”. I tak, art. 43¹ kc. stanowi, że przedsiębiorcą jest podmiot „prowadzący we własnym imieniu działalność gospodarczą

20 J.P. Naworski, Wykładnia formuły „w zakresie działalności przedsiębiorstwa” zawartej w art. 751 pkt 1 kc., „Prawo Spółek” 2006, nr 5, s. 48 i n.; P. Bielski, Wyjaśnienie znaczenia pojęcia „w zakresie działalności przedsiębiorstwa na gruncie” art. 751 pkt 1 kc., „Prawo Spółek” 2007, nr 5, s. 54 i n., M.A. Waligórski, Działalność gospodarcza, (w:) Prawo handlowe – część ogólna. Tom 1, s. 377-393.

(...)”²¹. Natomiast art. 55¹ kc. brzmi „przedsiębiorstwem” jest zespół składników „przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej”. Jak zasadnie zauważa S. Włodyka, (...) zwrot „działalność gospodarcza” wymaga wykładni we wszystkich przypadkach przepisów dotyczących „przedsiębiorcy” i „przedsiębiorstwa”²². Taka interpretacja znacznie poszerza nie tylko ich aktualność, ale i zakres zastosowania na gruncie prawa prywatnego, jak też publicznego.

Zwrot „działalność gospodarcza” stanowi także istotny element hipotezy wielu przepisów kc., jak np. art. 355 § 2 kc. (należyta staranność). Podkreślić należy, że żadna z kodeksowych umów nazwanych nie jest zdefiniowana przez zwrot „działalność gospodarcza”.

Krótki przegląd polskiego ustawodawstwa dowodzi istnienia wielkiej liczby przepisów regulujących sferę profesjonalnego gospodarowania. Koncentrują się one wokół sytuacji prawnej przedsiębiorstwa/gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorcy/rolnika oraz prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, w tym także rolniczej. Przepisy te regulują stosunki funkcjonalnie powiązane z działalnością gospodarczą. Tym samym do obrotu gospodarczego należą stosunki prywatnoprawne, zachodzące w toku prowadzonej działalności gospodarczej, tj. zarobkowej działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej oraz działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż, która to działalność jest wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły²³. Innymi słowy, do „obrotu gospodarczego wchodzi” tylko te stosunki i czynności prawne, które związane są z zarobkową działalnością gospodarczą²⁴ bądź szerzej „stosunki funkcjonalnie powiązane z działalnością gospodarczą”²⁵. Mimo że są nieskodyfikowane i porzucane w całym ustawodawstwie, to jednak grupują się w pewne kompleksy, jak np. kodeks spółek handlowych bądź w doktrynie uzyskały rangę prawa, np. prawo restrukturyzacyjne, prawo upadłościowe. Jako całość pozwalają określić sytuację prawną przedsiębiorców.

Podsumowując, prawo gospodarcze prywatne jest częścią prawa prywatnego; nie stanowi samodzielnej i równorzędnej gałęzi do prawa cywilnego, a jedynie specjalizację w ramach tego prawa. Spełnia ono – w zasadzie – wszystkie właściwości prawa prywatnego, jednakże wykazuje pewne cechy szczególne²⁶. Cechą szczegól-

21 Por. m.in. S. Włodyka, System Prawa Handlowego, *op. cit.*, s. 29.

22 Tamże, s. 29-30.

23 Tak A. Doliwa, (w:) Prawo gospodarcze prywatne, T. Mróz, M. Stec (red.), s. 5.

24 Po. S. Włodyka, Część ogólna prawa prywatnego gospodarczego (handlowego), Kraków 1994, s. 38.

25 Taką szerszą definicję proponuje A. Doliwa, (w:) Prawo gospodarcze prywatne, T. Mróz, M. Stec (red.), 2009, s. 5.

26 Prawo handlowe charakteryzuje się taką samą jak prawo cywilne metodą regulacji prawnej, tj. metodą równorzędną. „Opiera się na czterech kryteriach: 1) interesu podlegającego ochronie – publicznej czy prywatnej; 2) stron stosunku prawnego – jedną z nich jest organ państwowy; 3) charakteru stosunku między stronami – równorzędnosc czy podporządkowanie; 4) sposobu ochrony – z urzędu lub na wniosek”. Por. J. Okolski (red.), Prawo handlowe, Warszawa 1999.

ną tego prawa jest szeroka obecność pierwiastka publicznoprawnego. Widoczne to jest w normach, np.: prawa spółek, które chronią interes publiczny a nie interes prywatnoprawny wspólników; działów prawa handlowego, mających charakter procesowy, ściśle powiązanych z normami materialnymi czy też prawa upadłościowego, gdzie w jednym akcie normatywnym znajduje się problematyka materialnoprawna z problematyką postępowania sądowego²⁷. Analogicznie, cechą szczególną prawa rolnego jest także bardzo szeroka obecność pierwiastka publicznoprawnego. Rola i znaczenie pierwiastka publicznoprawnego istotnie wzrosły wraz z akcesją Polski do UE i implementacją obowiązującego w tym zakresie prawodawstwa unijnego (wspólnotowego). Tendencja ta jest bardzo mocno zauważalna w prawie rolnym. Zatem w prawie gospodarczym prywatnym, jak i prawie rolnym uwzględnia się problematykę „(...) publicznoprawną, jeśli pozostaje ona w ścisłym związku z sytuacją prywatnoprawną przedsiębiorcy/rolnika, ale tylko w stopniu niezbędnym, tzn. tylko o tyle, o ile jest to konieczne dla pełnego przedstawienia, czy pełnej regulacji prywatnoprawnych relacji przedsiębiorcy.”²⁸ Nie sposób jednak kwestionować związków pomiędzy prawem gospodarczym prywatnym a prawem gospodarczym publicznym.

Przyjmując akceptowany przez większość doktryny pogląd o potrzebie dychoomicznego podziału prawa gospodarczego na prawo gospodarcze publiczne oraz prawo gospodarcze prywatne, konieczne było uzasadnienie bytu prawa gospodarczego publicznego oraz określenie kryterium wyróżniającego to ostatnie, a w konsekwencji określenie roli prawa w korygowaniu negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych gospodarki rynkowej.

C. Kosikowski zwrócił uwagę, że „wyodrębnienie prawa gospodarczego publicznego ma kapitalne znaczenie w systemach gospodarczych opartych na mechanizmach gospodarki rynkowej, którymi rządzą prawa ekonomiczne, a prawo stanowione spełnia jedynie rolę ochronną”. W takiej sytuacji prawo publiczne gospodarcze stanowi „(...) gwarancję tego, że interwencjonizm państwowy i formy jego realizacji nie będą inne niż określone przez państwo. W tym sensie publiczne prawo gospodarcze staje się bardziej przydatne dla ochrony podmiotów gospodarczych niż dla legitymizacji władztwa gospodarczego państwa”²⁹.

Ponieważ władza publiczna dysponuje ograniczonymi zasobami materialnymi, staje wobec konieczności ich rozdysponowania w sposób gwarantujący optymalne zaspokojenie różnych potrzeb społecznych. Rolą norm prawa gospodarczego publicznego jest zatem uregulowanie określonych instytucji prawnych oraz zachowa-

27 Prawo handlowe sensu largo obejmuje problematykę instytucji procesowych dotyczących obrotu handlowego, które to są szczególną formą ochrony interesów prywatnych, w szczególności przedsiębiorców.

28 Por. m.in. S. Włodyka, System Prawa Handlowego, *op. cit.*, s. 44-46.

29 C. Kosikowski, Idea prawa gospodarczego i jego działy, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 16, tegoż (w:) Prawo gospodarcze publiczne (część ogólna), Łódź 1992 oraz kolejnych opracowaniach.

nia uczestników wolnego rynku, które są prawnym warunkiem jego harmonijnego rozwoju.

Do tych podstawowych warunków, bez których nie możemy mówić o skutecznym działaniu mechanizmów rynkowych, należy zaliczyć: 1) ochronę prawa własności, 2) wolność gospodarczą, 3) swobodę zawierania umów, 4) ochronę swobodnej i uczciwej konkurencji³⁰

Współczesne prawo gospodarcze sensu largo rozumiane jest jako „(...) ogół norm prawnych regulujących stosunki społeczne, jakie powstają na tle wykonywania działalności gospodarczej lub w związku z jej wykonywaniem. Zakresem przedmiotowym „wykonywania działalności gospodarczej objęte jest: wytwarzanie (produkcja) różnych dóbr, świadczenie usług (o charakterze materialnym, jak i niematerialnym), a także sprzedaż i pośrednictwo w obrocie dobrami rynkowymi (działalność handlowa)”. Jednakże „(...) nie każdy przejaw aktywności gospodarczej może być uznany za działalność gospodarczą w znaczeniu prawnym, ale tylko taki, w wyniku którego dochodzi do powstania szczególnego typu stosunków społecznych, regulowanych normami prawnymi wywodzącymi się z różnych podstawowych gałęzi prawa (cywilnego, administracyjnego, karnego, międzynarodowego itp.), lecz które łącznie tworzą pewien zbiór – wyodrębniony ze względu na typ regulowanych stosunków społecznych – nazywany umownie przepisami prawa gospodarczego”³¹.

Przedmiotem regulacji prawa gospodarczego *sensu largo* będzie tylko działalność wytwórcza, usługowa lub handlowa, służąca zaspokajaniu cudzych potrzeb, wykonywana zawodowo, w celu zarobkowym i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność, czyli „przedsiębiorcy”. Poza zakresem przedmiotowym prawa gospodarczego publicznego pozostaje działalność wykonywana przez dany podmiot dla zaspokojenia potrzeb własnych oraz służąca zaspokojeniu cudzych potrzeb, wykonywana nieodpłatnie (non profit) lub wykonywana w imieniu i na rachunek pracodawcy (na podstawie stosunku pracy lub innego stałego zatrudnienia, np. umowy-zlecenia).

Kryterium wyodrębniającym (*differentia specifica*) przepisów prawa gospodarczego publicznego jest przyznanie organom państwowym lub samorządowym, tj. „władzy publicznej”, prawnie określonych kompetencji interwencyjnych państwa w sferę swobodnego obrotu prawnego, a także wynikające z nich stosunki prawne.³²

30 Por. J. Grabowski, (w:) System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A, Warszawa 2013, s. 5-12, oraz poszczególne rozdziały tego Tomu poświęcone: ochronie własności (s. 473-479), wolności gospodarczej (s. 449-466), swobodzie zawierania umów (s. 25-26), ochronie swobodnej i uczciwej konkurencji (s. 493-517) i przytoczona tam literatura.

31 Tamże, s. 16.

32 Pod pojęciem „kompetencji interwencyjnych” J. Grabowski rozumie (...) wszelkie czynności władzy publicznej, bez względu na ich formę oraz charakter prawny, które powodują korektę lub ograniczenie działania czystego mechanizmu rynkowego (tj. opartego wyłącznie na kryterium indywidualnej efektywności ekonomicznej osiąga-

Jedną z najważniejszych form aktywności ludzkiej jest działalność gospodarcza. Współcześnie jej prowadzenie jest aktem swobodnego wyboru określonego podmiotu. W języku potocznym termin „działalność” oznacza „zespół czynności, działań podejmowanych w jakimś celu, zakresie”³³. Działalność gospodarcza jest kojarzona z procesem powstawania dóbr oraz świadczenia usług zaspokajających potrzeby społeczne. Potrzeby te zaspokajane są poprzez ich wytwarzanie, ale także poprzez dystrybucję oraz konsumpcję. Konsumpcja stanowi cel i zakończenie procesu działalności gospodarczej. Z ekonomicznego punktu widzenia dobra są produkowane po to, aby mogły być konsumowane³⁴. Problem polega na tym, aby ten proces dokonywał się w określonych uwarunkowaniach faktycznych i społecznych wywierających wpływ na jego przebieg.

Pojęcie działalności gospodarczej niewątpliwie stanowi kategorię ekonomiczną, a to oznacza, że jego zakres można ustalić i analizować na gruncie nauk ekonomicznych³⁵. Jednakże automatyczne przenoszenie tychże ustaleń do nauk prawnych uznawane jest za działające niezbyt celowe³⁶. Stąd potrzeba ustalenia treści pojęcia „działalność gospodarcza” jako kategorii prawnej.

W ocenie doktryny prawniczej definiowanie gospodarki w ujęciu przedmiotowym jako jednej z dziedzin życia, w której zachodzą różnorodne stosunki społeczne jest mało przydatne³⁷ lub wręcz kwestionowane³⁸.

Polski ustawodawca przyjmuje dla określenia gospodarki ujęcie funkcjonalne, które zrównane jest z pojęciem działalności gospodarczej. W naukach ekonomicznych gospodarka (działalność gospodarcza) ma na celu wytwarzanie różnorodnych dóbr i ich podział oraz świadczenie usług. Jeśli zważymy, że procesy produkcji, wymiany i podziału tworzą określone więzi społeczne – stosunki społeczne, to „w pewnym sensie do takiego ujęcia działalności gospodarczej nawiązuje dość technicyzowana definicja tej działalności zawarta w przepisach załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Dzia-

nej w warunkach naturalnego działania mechanizmów podaży i popytu) w określonych dziedzinach stosunków gospodarczych. Tamże, s. 23-24. Tak rozbudowana definicja doskonale odzwierciedla skomplikowane stosunki gospodarcze, zwłaszcza w sferze rolnictwa, gdzie mocą rozporządzeń UE i ustawodawstwa krajowego dokonuje się korekty (odstępstwa) od ogólnej zasady wolności gospodarczej na jednolitym wspólnym rynku rolnym.

33 Por. M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, Tom 1, Warszawa 1978, s. 496.

34 W. Samecki, Prolegomena do teorii ekonomii, Wrocław 1998, s. 30.

35 W ujęciu ekonomicznym przedmiotem działalności gospodarczej jest produkcja dóbr, tj. działalność polegająca na przystosowywaniu zasobów i sił przyrody do potrzeb ludzkich oraz podział tych dóbr. Por. O. Lange, Ekonomia polityczna. Tom I, Warszawa 1980, s. 20.

36 Por. Z. Leoński, Z. Niewiadomski, M. Waligórski, Ustawa o działalności gospodarczej, 1992, s. 11-13.

37 Por. K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2005, s. 20.

38 Por. A. Bator, Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych, Wrocław 2000, s. 273. Autor wyrażnie wskazuje, że „próby znalezienia przedmiotowych dystynkcji dla tej właśnie sfery aktywności społecznej prowadzić mogą bowiem do konkluzji, iż w zasadzie wszystko jest lub może być gospodarowaniem”, a także T. Kowowski, (w:) System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze, s. 127.

łałości (PKD). (...) Działalność jest charakteryzowana przez produkty wejściowe (wyroby lub usługi), proces technologiczny oraz przez produkty wyjściowe”.³⁹

Definicja „działalności gospodarczej” określona ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – jako mało radykalna w zakresie poszerzania sfery wolności gospodarczej – była wielokrotnie nowelizowana⁴⁰.

Aktualnie pojęcie „działalność gospodarcza” definiowane jest także w wielu odrębnych aktach normatywnych (ustawach podatkowych czy ubezpieczeniowych) i mimo, że w swojej treści odbiegają one nieco od definicji z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁴¹, to ta ustawowa definicja, chociaż jest umieszczona w akcie normatywnym prawa gospodarczego publicznego, niewątpliwie ma również znaczenie dla prawa prywatnego, a więc – zdaniem doktryny – posiada charakter uniwersalny⁴². W literaturze podnosi się, że „skoro ustawodawca odwołuje się do pojęcia działalności gospodarczej w przepisach prawa prywatnego i go nie definiuje, to niewątpliwie trudno znaleźć punkt odniesienia dla ustalenia definicji działalności gospodarczej niż ta, która zamieszczona jest w przepisie art. 2 u.s.d.g.”⁴³

Jak już zauważono, pojęcie działalności gospodarczej jest podstawowym pojęciem dla całego systemu prawa. Przepisy kodeksu cywilnego wielokrotnie odwołują się do pojęcia działalności gospodarczej – np. w art. 22¹, art. 43¹, art. 55¹, art. 118, art. 355 § 2, art. 449¹ § 1, art. 449³, art. 449⁴, art. 449⁵ § 2, art. 563 § 2 kc., jednak go nie definiują. Są to pojęcia budzące niejednokrotnie trudności interpretacyjne. Ponieważ w kodeksie cywilnym brak jest odrębnej definicji działalności gospodarczej⁴⁴, z wyjątkiem zawartej w art. 43¹ kc. definicji przedsiębiorcy, toteż należałoby ponownie zadać pytanie, w jakim zakresie definicja zawarta w art. 2 u.s.d.g., która ma publicznoprawny charakter, będzie miała zastosowanie do aktów normatywnych prawa prywatnego, zwłaszcza kodeksu cywilnego.

Udzielając odpowiedzi na powyższe pytanie należałoby odwołać się do – powstałej na gruncie dwóch poprzednio obowiązujących ustaw (z 1988 r. o działalności gospodarczej oraz z 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej) – koncepcji dotyczącej uznania (bądź nieuznania) uniwersalnego charakteru pojęcia działalności gospodarczej (z art. 2 ust. 1 obu ustaw)⁴⁵.

39 Tak idem, s. 127-128.

40 Tekst jednolity z 2013 r., nr 672 ze zm.

41 Szeroki zestaw definicji „działalność gospodarcza” zawartych w innych odrębnych ustawach por. M. Etel, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz orzecznictwie sądowym, Warszawa 2012, s. 276-281.

42 Por. Z. Szafrński, A. Szafrński, Publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2011, s. 75.

43 Por. R. Trzaskowski, Działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów prawa cywilnego na tle orzecznictwa. Glosa 2006, nr 2, s. 29.

44 Za wprowadzeniem samodzielnej definicji działalności gospodarczej postuluje J. Grykiel, Pojęcie działalności gospodarczej i zawodowej w rozumieniu art. 43³ kc., „Studia Prawnicze” 2006, z. 4, s. 31 i n. i przyjęta tam argumentacja.

45 Za przyjęciem tej koncepcji opowiedzieli się R. Taradejna, I. Maj, Komentarz do ustawy z dnia 28 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Warszawa 1990, s. 17 oraz SN w uchwale w pełnym składzie (7 sędziów) z dnia 18

W literaturze sformułowano również koncepcję kompromisową⁴⁶ opartą na założeniu, że „(...) nie można definicji działalności gospodarczej zawartej w wymienionych ustawach odmówić pewnego znaczenia dla interpretacji tego pojęcia, ilekroć posługują się nim inne ustawy. Powinna ona być swego rodzaju dyrektywą kierunkową, która wyznacza treść pojęcia działalności gospodarczej, o ile z konkretnego kontekstu normatywnego nie wynika, że ustawodawca nadał temu pojęciu znaczenie odmienne.”⁴⁷ Pogląd ten de lege lata nadal jest aktualny oraz podzielany w orzecznictwie⁴⁸. Jest on przydatny dla identyfikacji „działalności rolniczej” prowadzonej przez rolnika, któremu w pewnych sytuacjach będzie można przyznać status przedsiębiorcy (w świetle art. 43¹ kc.), a w innych nie.

Publicznoprawny charakter ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie pozwala na stosowanie wprost zawartej w niej definicji (art. 2) w ramach stosunków cywilnoprawnych⁴⁹, ale też nie można jej odmówić jakiegokolwiek znaczenia i w tym zakresie. W uzasadnieniu uchwały z dnia 23.02.2005 r. (III CZP 88/04) SN zauważył: „jeżeli ustawodawca odwołuje się do pojęcia działalności gospodarczej również w aktach prywatnoprawnych i go nie definiuje, to wydaje się, że trudno znaleźć lepszy punkt wyjścia dla ustalenia jego znaczenia niż definicja z art. 2 u.s.d.g.”⁵⁰

Powyższe uwagi można także odnieść do interpretacji pojęcia działalności gospodarczej, do którego odwołują się przepisy kodeksu cywilnego. Jak się wydaje, pomimo różnorodności tych przepisów, pojęcie działalności gospodarczej powinno być w nich interpretowane – co do zasady – w sposób jednolity. Tylko w ten sposób można uniknąć pewnego zamętu terminologicznego, który towarzyszyłby próbom tworzenia autonomicznych definicji pojęcia działalności gospodarcza na potrzeby poszczególnych przepisów⁵¹.

grudnia 1992 r. (III AZP 25/92), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994/4, poz. 14 oraz NSA w wyroku z dnia 6 listopada 1996 r.), Glosa 1997, nr 1, s. 30. Za przeciwną koncepcją opowiedział się M.A. Waligórski, Nowe prawo działalności gospodarczej, Poznań 2001, s. 85-86; zakładała ona, że definicje (działalności gospodarczej), zgodnie z wyraźną wolą ustawodawcy, miały jedynie zastosowanie do ustawy, w której zostały zamieszczone. Tak też SN w uchwale w pełnym składzie (7 sędziów) z dnia 18 czerwca 1991 r. (III CZP 40/91), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1992, nr 2, poz. 17 oraz w uzasadnieniu uchwały z dnia 9 marca 1993 r. (III CZP 1656/92), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1993, nr 9, poz. 152.

46 Do tej koncepcji nawiązuje R. Trzaskowski, Działalność gospodarcza w rozumieniu..., *op. cit.*, s. 29-30.

47 Tak m.in. W. Kubala, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2000, s. 42; S. Biernat, A. Wasilewski, Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej, Kraków 1997, s. 86.

48 Por. Uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2002 r. (III CZP 21/02), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2002, nr 12, poz. 149; uchwała SN z dnia 23 lutego 2005 r. (III CZP 88/04), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2006, nr 1, poz. 5.

49 Por. Z. Radwański, Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r., „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7-8, s. 19-20; odmiennie W.J. Katner, Podstawowe zagadnienia prawne nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, „Przegląd Prawa Handlowego” 2004, nr 12, s. 7.

50 „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2006, nr 1, poz. 5.

51 Podobnie R. Trzaskowski, Działalność gospodarcza w rozumieniu..., *op. cit.*, s. 31,

Art. 2 u.s.d.g. stanowi "działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa usługowa oraz poszukiwanie i wydobywanie kopalin ze złóż a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły." Skoro – zdaniem doktryny – powyższe wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego, w związku z tym tak szerokie ujęcie zakresu przedmiotowego definicji działalności gospodarczej jest wyrazem świadomej intencji ustawodawcy i ma na celu objęcie jego zakresem również innych rodzajów działalności⁵² związanych z uczestnictwem w obrocie gospodarczym. Wskazuje na to użycie formuł bardzo ogólnych, których granice są trudne do wytyczenia⁵³.

Aktualnie, za szeroką interpretacją art. 2 u.s.d.g. przemawia także i ten argument, że w definicji ustawodawca odwołuje się do szerokiego pojęcia działalności zawodowej, nie ograniczając rodzajów tej działalności, a to oznacza, że przytoczone wskazówki dotyczące charakteru działalności mają jedynie charakter pomocniczy⁵⁴.

Na tle powyższych uwag rodzi się kilka pytań szczegółowych dotyczących: 1) związku pomiędzy działalnością gospodarczą a działalnością zawodową; 2) interpretacji działalności ciągłej i zorganizowanej (profesjonalnej); 3) wykorzystania przy interpretacji przepisów kodeksu cywilnego wskazówki zamieszczonej w art. 2 u.s.d.g., że działalnością gospodarczą jest tylko działalność zarobkowa. Odpowiedź na te pytania ma istotne znaczenie dla identyfikacji (określenia tożsamości) rolniczej działalności gospodarczej.

Ad 1. Art. 2 u.s.d.g. *in fine* wyraźnie stanowi, że działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły jest jednym z rodzajów działalności gospodarczej. *Prima facie* podobnie należałoby zakwalifikować działalność zawodową na gruncie przepisów kodeksu cywilnego. Jednakże wykładnia literalna może być myląca, czego dowodzi treść art. 43³ kc., który wyraźnie rozróżnia działalność gospodarczą i działalność zawodową. Biorąc pod uwagę kolejność wydawanych w czasie obu aktów prawnych⁵⁵ należy wnosić, że intencją ustawodawcy cywilnego było zrównanie działalności gospodarczej i zawodowej z punktu widzenia zakwalifikowania podmiotu prowadzącego tę działalność jako przedsiębiorcy. Z chwilą jej wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 2014 r. o swobodzie działalności gospodarczej pojęcie działalności zawodowej w rozumieniu art. 43³ kc. powinno być interpretowane – co do zasady – z uwzględnieniem kryteriów przytoczonych w art. 2 u.s.d.g. Zważyć trzeba, że zawodowy charakter działalności jest pojęciem zbyt szerokim, aby można było uznać je za samodzielne kryterium. Podzielić należy pogląd

52 Por. m.in. Z. Leoński, Z. Niewiadomski, M. Waligórski, Komentarz do ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r., *op. cit.*, s. 9. Odmienne M. Szydło, Pojęcie działalności gospodarczej..., *op. cit.*, s. 29,

53 Por. także W. Kubala, Prawo działalności gospodarczej, s. 42,

54 Tak też R. Trzaskowski, Działalność gospodarcza w rozumieniu..., *op. cit.*, s. 31.

55 Nowelizacja kodeksu cywilnego została wprowadzona ustawą z dnia 14 lutego 2003 r., którą dodano Dział III pt. „Przedsiębiorcy i ich oznaczenia”, a ustawa o swobodzie działalności gospodarczej uchwalona została w dniu 4 lipca 2004 r.

R. Trzaskowskiego, że „rozróżnienie na działalność gospodarczą i zawodową jest w istocie pozbawione racji bytu, gdyż działalność zawodowa, ciągła i zorganizowana jest po prostu rodzajem działalności gospodarczej”⁵⁶. Dlatego też kodeksową formułę „działalność gospodarcza lub zawodowa” należy rozumieć jako działalność gospodarczą, w tym zawodową. Odmienne interpretacja pozbawiłaby podstaw kwalifikowania działalności rolniczej jako działalności gospodarczej, zawodowej, ciągłej i zorganizowanej, która z natury spełnia przytoczone kryteria. Kwestią istotną jest tylko wyznaczenie granic tego rodzaju działalności.

Największe kontrowersje w doktrynie, jak i orzecznictwie budzi kryterium ciągłości i zorganizowania (profesjonalizmu) jako elementów definiujących działalność gospodarczą. Mając na uwadze cywilnoprawną interpretację pojęcia działalności gospodarczej, można – odwołując się do art. 2 u.s.d.g. – przyjąć, że działalnością gospodarczą jest tylko taka działalność, która jest wykonywana w sposób ciągły i zorganizowany. Błędne byłoby przyjęcie wykładni literalnej sugerujące, że kryterium ciągłości i zorganizowania dotyczy wyłącznie działalności zawodowej, albowiem działalność zawodowa zawsze ma charakter ciągły i zorganizowany⁵⁷. Wobec tego należy przyjąć, że kryterium ciągłości i zorganizowania dotyczy także działalności **wytwórczej**, budowlanej, handlowej, **usługowej** oraz poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż.

Pojęcie zorganizowania można rozpatrywać w dwóch aspektach: formalnym i materialnym. W aspekcie formalnym można mówić o zorganizowaniu wówczas, gdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą dokona określonych czynności faktycznych lub prawnych niezbędnych do zaistnienia w obrocie gospodarczym (np. dokona rejestracji, uzyska koncesję lub zezwolenie). W przypadku działalności rolniczej, która jest odrębnym kwalifikowanym rodzajem działalności gospodarczej, zawodowej, wymóg taki nie musi być spełniony, albowiem nie jest konieczny wpis do CEIDG, chyba że rolnik wykonuje w swoim gospodarstwie rolnym działalność pozarolniczą. Natomiast aspekt materialny dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej przy wykorzystaniu przedsiębiorstwa/gospodarstwa rolnego w znaczeniu przedmiotowym, a więc rozumianego jako zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 55¹ kc.), a w przypadku gospodarstwa rolnego zespół takich składników „stanowiących zorganizowaną całość gospodarczą” (art. 55³ kc.), z wykorzystaniem których będzie wykonywana działalność rolnicza. Można domniemywać, że *ratio legis* wprowadzenia kryterium zorganizowania był zamiar wyłączenia z działalności gospodarczej/działalności rolniczej działań o charakterze przypadkowym, czynności

56 R. Trzaskowski, Działalność gospodarcza w rozumieniu..., *op. cit.*, s. 32.

57 Por. uchwałę SN w pełnym składzie (7 sędziów) z dnia 18 czerwca 1996 r. (III CZP 40/91), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1992/2, poz. 17; uchwałę SN z dnia 6 grudnia 1991 r. (III CZP 117/91), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1991/1992/11-12, poz. 235. Por. także M. Szydło, Pojęcie działalności gospodarczej..., *op. cit.*, s. 30-31.

dokonywanych w ramach pomocy sąsiedzkiej czy usług o charakterze grzecznościowym⁵⁸. Taki pogląd znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie. W wyroku z dnia 17 grudnia 2003 r. (III RN 4/96) SN wyjaśnił, że o uznaniu za działalność gospodarczą określonych czynności faktycznych czy też prawnych, podejmowanych w ramach gospodarki nieruchomościami, decyduje „aktywny i dynamiczny charakter podejmowanych działań.” W ocenie sądu nie może być uznana za gospodarczą „działalność o charakterze pasywnym”, albowiem dla zakwalifikowania działalności jako gospodarczej *przesądzającym czynnikiem jest zamierzony charakter wykonywanej działalności, jej rozmiar, organizacja przedsięwzięcia, a także sposób i stopień przygotowania przedmiotów i środków prowadzenia działalności*⁵⁹. Pobieranie pożytków (naturalnych i cywilnych) z rzeczy również może mieć charakter działalności gospodarczej, o czym decydować powinny *in casu* rozmiar, sposób i stopień zorganizowania podejmowanych działań.

Jak się wydaje, powyższe uwagi upoważniają do wniosku, że kryterium ciągłości i zorganizowania, pozwalające na wyodrębnienie działalności gospodarczej, można odnieść wyłącznie do działalności zawodowej (profesjonalnej). Z kolei odwołanie się do profesjonalizmu oznacza odwołanie się do działania w sposób profesjonalny, czyli z uwzględnieniem fachowości (kwalifikacji zawodowych) podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą/działalność rolniczą. Chodziło będzie zatem o nałożenie na taki podmiot ustawowego obowiązku działania z zachowaniem podwyższonego miernika staranności, wymaganego od osób zawodowo, czyli profesjonalnie zajmujących się daną działalnością. Taki obowiązek *expressis verbis* przewidywał art. 355 § 2 kc.

Wyjaśnić należy, w jakim zakresie przy interpretacji przepisów kodeksu cywilnego może mieć zastosowanie, zawarte w art. 2 u.s.d.g., kryterium zarobkowego charakteru pozwalające na uznanie danej działalności za gospodarczą. Biorąc to kryterium pod uwagę, nie może budzić wątpliwości, że w tym przypadku decydujące znaczenie ma zamiar prowadzącego działalność⁶⁰, a nie fakt, czy działalność przynosi zysk (zarobek)⁶¹. Nie chodzi jednak o czysto subiektywny, rzeczywisty zamiar

58 Zdaniem SN działalnością profesjonalną (zawodową) jest „działalność stała, nie okazjonalna i nie amatorska” zob. np. uchwała SN w pełnym składzie (7 sędziów) z dnia 18 czerwca 1991 r. (III CZP 40/91), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1992/2, poz. 17; uchwała SN z 11.05.2005 r. (III CZP 11/05), Lex-Temida nr 148429; por. S. Koroluk, Pojęcie działalności gospodarczej. Uwagi na tle projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, „Radca Prawny” 2004, nr 2, s. 1.

59 „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1997/10, poz. 160; por. też M. Szydło, Pojęcie działalności gospodarczej..., *op. cit.*, s. 29.

60 Zob. M. Szydło, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim, „Przegląd Sądowy” 2002/7-8, s. 72. Autor podnosi, że znaczenie zamiaru podkreślił SN w wyroku, w którym stwierdził, że o działalności gospodarczej decyduje nie tylko rozmiar tej działalności, ale przede wszystkim zamiar podmiotu, aby dane czynności wykonywać w sposób częstotliwy. Zob. wyrok NSA z dnia 16 września 1998 r. (III SA 4726/97), „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1999/2, poz. 67; por. też J. Odachowski, Ciągłość działalności gospodarczej. Głosa 2003/10, s. 30.

61 Por. S. Biernat, A. Wasilewski, Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej, Kraków 1997, s. 75; M. Szydło, Pojęcie działalności gospodarczej..., *op. cit.*, s. 39-41.

prowadzącego określoną działalność (osiągnięcie zarobku⁶²), lecz cel wynikający z całokształtu okoliczności towarzyszących prowadzonej działalności⁶³

Istota zagadnienia wiąże się z pytaniem, czy działalnością gospodarczą może być działalność nienastawiona na osiągnięcie zysku. Zdaniem doktryny „drogi interpretacji regulacji publicznoprawnej i prywatnoprawnej rozchodzą się w tym miejscu”⁶⁴. Uzasadnienia dla tego poglądu należy poszukiwać w odmienności interpretacji regulacji publicznoprawnych aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jak i poprzednich – z 1988 r. u.o.d.g oraz z 1999 r. p.d.g.), a linią orzecniczą sądów powszechnych dotyczącą przepisów prawa cywilnego regulujących prowadzenie działalności gospodarczej⁶⁵.

Sprzeciwiając się automatycznemu sięganiu do powyższych ustaw przy definiowaniu działalności gospodarczej, orzecznictwo wypracowało własną interpretację tego pojęcia. Zdaniem Sądu Najwyższego: działalność gospodarczą wyróżniają następujące właściwości: 1) profesjonalny (zawodowy) charakter; 2) podporządkowanie regułom opłacalności i zysku czy też – szerzej – zasadzie racjonalnego gospodarowania, 3) powtarzalność działań, 4) uczestnictwo w obrocie gospodarczym, 5) działanie na własny rachunek⁶⁶. Istotne w tej materii są uchwały Sądu Najwyższego przesądzające o wykluczeniu przesłanki zarobkowości (zamiaru osiągnięcia zysku) jako cechy definiującej działalność gospodarczą i wprowadzające w jej miejsce zasadę racjonalnego gospodarowania⁶⁷.

Na gruncie art. 43³ kc. wskazuje się w doktrynie, że działanie w celu osiągnięcia zysku nie jest konieczną przesłanką przedsięwzięcia. W świetle przepisów kodeksu cywilnego odwołujących się do pojęcia działalności gospodarczej nie jest istotne to, czy podmiot działa w celu osiągnięcia zysku, lecz fakt profesjonalnego charakteru jego działalności (prowadzenia ze szczególną starannością) oraz uczestniczenie w obrocie gospodarczym. W doktrynie prawa prywatnego podnosi się, że „podmiot niedziałający w celu osiągnięcia zysku jest szczególnym podmiotem zazwyczaj tyl-

62 Zob. wyrok NSA z dnia 30 marca 1994 r. (SA/Ł 224/93).

63 Por. W. Kubala, Glosa do postanowienia SN z 20 października 1999 r. (III CKN 372/98), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 10, s. 472 oraz R. Trzaskowski, Działalność gospodarcza w rozumieniu..., *op. cit.*, s. 38.

64 Tamże, s. 38.

65 Por. m.in. S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa 2004, komentarz do art. 118, a także T. Paldyna, Przedawnienie roszczeń po nowelizacji kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r., „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego”, 2004/1, s. 225-226.

66 Por. uchwała z 18.06.1991 r. (III CZP 40/91), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1992, nr 2, poz. 17; uchwała SN w pełnym składzie (7 sędziów) z dnia 6 grudnia 1991 r. (III CZP 117/91), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1992, nr 5, poz. 65; wyrok NSA Ósrodek Zamiejscowy w Łodzi z dnia 12 maja 1994 r. (I SA/Ld 365/93) POP 1997, nr 2, poz. 42; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 20 sierpnia 1994 r. (I ACz 335/96), „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1997, nr 9, poz. 55.

67 Zob. uchwałę z dnia 6 sierpnia 1996 r. (III CZP 84/96), w której sąd stwierdził, że „element zysku nie stanowi zasadniczego wyróżnika działalności gospodarczej” oraz uchwałę z dnia 9 marca 1993 r. (III CZP 156/92), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1993, nr 9, poz. 152, w której sąd wyraźnie wykluczył zarobkowość jako przesłankę definiującą działalność gospodarczą, wprowadzając w jej miejsce zasadę racjonalnego gospodarowania.

ko z punktu widzenia ostatecznych kontrahentów jego działań, natomiast z punktu widzenia pozostałych kontrahentów podmiot niekomercyjny niczym nie różni się od podmiotów komercyjnych”⁶⁸.

W świetle powyższego poglądu, powstaje pytanie jak należy interpretować stanowisko SN wyrażone w orzecznictwie, w którym sąd przyjmuje zastrzeżenie, że „działalnością gospodarczą jest wyłącznie działalność związana z uczestnictwem w obrocie gospodarczym”⁶⁹. W uzasadnieniu uchwały z dnia 11.05.2005 r. SN wyraźnie wskazuje, że „wymaganie uczestniczenia w obrocie gospodarczym polega na tym, aby podmiot realizował swą działalność przez odpłatne, ekwiwalentne świadczenie wzajemne, spełniane za pomocą wielorazowych czynności faktycznych i prawnych w ramach obrotu gospodarczego”⁷⁰.

Nie sposób nie odnieść się w tym miejscu do powyżej przytoczonego stanowiska Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny, w kontekście pojęcia działalności rolniczej zdefiniowanej w art. 3 u.s.d.g., który stwierdza: „Przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów rolnych będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego (...)”.

Wyłączenie działalności wytwórczej w rolnictwie w art. 3 u.s.d.g. podyktowane jest tradycyjnym jej stosowaniem jako nietypowego rodzaju działalności gospodarczej, z uwagi na fakt, że rolnictwo jest jedną z podstawowych i najstarszych dziedzin gospodarki człowieka.

Analiza literalna przepisu art. 3 u.s.d.g. dowodzi, że ustawodawca ściśle określił zakres przedmiotowy działalności podlegającej wyłączeniu z zakresu stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jest to działalność:

- wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- agroturystyczna – polegająca na wynajmowaniu przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczeniu w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów; a także
- obejmująca wyrób wina przez producentów rolnych będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego.

68 Zob. R. Trzaskowski, Działalność gospodarcza w rozumieniu..., *op. cit.*, s. 40-41.

69 Por. uchwałę SN w pełnym składzie (7 sędziów) z dnia 6 grudnia 1991 r. (III CZP 117/91), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1992, nr 5, poz. 65, a następnie powtórzone w uchwale SN z dnia 11 maja 2005 r. (III CZP 11/05), Lex-Temida nr 148429.

70 Tamże.

W świetle orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że *działalność wytwórcza w rolnictwie* jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 u.s.d.g., jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów⁷¹. Bez wątpienia działalność wytwórcza w rolnictwie mieści się w definicji działalności gospodarczej, określonej w art. 2 u.s.d.g. Działalność gospodarczą przepis ten charakteryzuje, jako zarobkową oraz wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Cechy te wypełnia prowadzenie gospodarstwa rolnego, w którym to wykonywana działalność wytwórcza w rolnictwie niczym nie różni się od wykonywania innej indywidualnej działalności gospodarczej, wyłączonej spod działania przepisów ustawy (lekarza, adwokata, biegłego) i jest objęta inną (odrębną) regulacją prawną, choć co do charakteru działalności tych grup zawodowych nie ma wątpliwości, iż jest to działalność gospodarcza. Jednak jeżeli rolnik efekty swej działalności wytwórczej, tj. produkty rolne, warzywa i owoce, przetwarza, to taka działalność jest kwalifikowana jako działalność gospodarcza wykonywana przez przedsiębiorcę⁷².

Drugim rodzajem działalności wyłączonym z zakresu stosowania ustawy jest działalność usługowa polegająca na wynajmowaniu przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczeniu w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów. Działalność agroturystyczna zostaje wyłączona z zakresu stosowania ustawy, jeśli jest wykonywana przez rolników w ramach gospodarstwa rolnego. Jeśli tego rodzaju działalność jest prowadzona przez osobę niebędącą rolnikiem, podlega ona w pełnym zakresie regulacji u.s.d.g.

Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wyrobu i rozlewu wyrobów winiarskich jest działalnością regulowaną, w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 17), zatem wymaga uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w tym zakresie. Wymagań w zakresie uzyskania wpisu do rejestru nie stosuje się do producentów, którzy wyłącznie wyrabiają i rozlewają wino uzyskane z winogron pochodzących z własnych upraw. Ustawodawca uznał, że wyrób win w mniejszych ilościach przez producentów będących rolnikami nie podlega przepisom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz nie wymaga wpisu do rejestru działalności regulowanej.

W doktrynie powszechnie akceptowany jest pogląd, że uczestnictwo w obrocie gospodarczym polega na tym, iż określony podmiot uczestniczy w przepływie dóbr i usług między „wytwórcą” a konsumentem, a tym samym zaspokaja cudze potrzeby⁷³. Z tego względu jej przedstawiciele uważają, że działalnością gospodarczą

71 Zob. uchwałę NSA (w składzie 7 sędziów) z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OSK 1/07, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2007, nr 3, s. 62, z głosem aprobującą do tej uchwały M. Magdziarczyk, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5-6, s. 157.

72 Tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2006 r., VI SA/Wa 255/06, Lex nr 276749.

73 Por. M. Szydło, Swoboda działalności gospodarczej, *op. cit.*, s. 38-39; R. Trzaskowski, Działalność gospodarcza w rozumieniu..., *op. cit.*, s. 40-41; M.A. Waligórski, (w:) S. Włodyka (red.), System Prawa Handlowego..., *op. cit.*, s. 378-384.

w rozumieniu kodeksu cywilnego nie będzie działalność rolników, którzy prowadzą małe gospodarstwa rolne zaspokajające potrzeby ich rodzin i jedynie sporadycznie sprzedają produkty rolne ze swego gospodarstwa⁷⁴. Pogląd ten – co do zasady – byłby trafny, gdyby polski ustawodawca wzorem ustawodawstw państw Europy Zachodniej przyjął w obrocie gospodarczym wymóg zdolności produkcyjnej gospodarstwa rolnego, zapewniający dochodowość właściciela na poziomie średniej krajowej, gwarantujący podstawę egzystencji rolnika i jego rodziny. Takiego rozwiązania jednak brak, a prezentowany w orzecznictwie oraz doktrynie pogląd nie znajduje akceptacji doktryny prawnorolnej. A. Lichorowicz, odwołując się do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., trafnie podnosi: „twierdzenie Sądu Najwyższego, że możliwość prowadzenia działalności wytwórczej nie obejmuje „...efektów rzeczowych powstających w znikomej ilości na tzw. zaopatrzenie” trudno uznać za znajdujące podstawę prawną w brzmieniu art. 46¹ kc⁷⁵. Z uwagi na fakt, że w Polsce prawie 70% gospodarstw stanowią małe gospodarstwa rolne i jednocześnie brak danych odnośnie liczby gospodarstw prowadzących działalność w ramach tzw. samozaopatrzenia (socjalnych), wyciąganie tak daleko idącego wniosku jest co najmniej wątpliwe, zważywszy, że nie wszystkie mniejsze gospodarstwa rolne z założenia nie wytwarzają produktów rolnych w celu zaspokojenia cudzych potrzeb i nie są bezpośrednio powiązane umownymi stosunkami cywilnoprawnymi. Tak jednoznacznie negatywnie brzmiące, kateryczne twierdzenie nie znajduje uzasadnienia w praktyce⁷⁶. Wskazane wydaje się zachowanie większej ostrożności w formułowaniu tak jednoznacznie zdecydowanych twierdzeń. Każdą sytuację należałoby rozpatrywać w zależności od okoliczności ad casum. Bez wątpienia taki pogląd nie będzie zasadny w odniesieniu do „działów specjalnych produkcji rolnej,” gdzie taka działalność niejednokrotnie jest prowadzona w małych gospodarstwach, które z założenia są gospodarstwami towarowymi prowadzącymi „dział specjalny” z zamiarem osiągnięcia zysku⁷⁷. Wydaje się, że zaprezentowana przez doktrynę cywilistyczną interpretacja nadmiernie odbiegałaby od wyraźnego ustawowego kryterium sformułowanego w art. 2 u.s.d.g. (zarobkowy charakter). Co prawda nie jest ona wiążąca przy interpretacji przepisów cywilnoprawnych, ale nie sposób od niej całkowicie abstrahować. Działalność odpłatna podporządkowana jest zasadzie racjonalnego go-

74 Por. J. Frąckowiak, Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym, „Rejent” 2003, z. 6, s. 37-38. Odmienne jednakże na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, działalność rolniczą uznaje się za działalność gospodarczą, A. Lichorowicz, Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8, s. 22; M. Szydło, Swoboda działalności gospodarczej..., *op. cit.*, s. 65-66; M.A. Waligórski, (w:) S. Włodyka (red.), System Prawa Handlowego..., *op. cit.*, s. 394-398.

75 Por. Glosa do wyroku SN – Izba Cywilna z dnia 2 czerwca 2000 r. (IICKN 1067/98), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 2, s. 88.

76 Według Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego na dzień 30.06.2010 r. działalność rolniczą prowadziło 1 mln. 891 tys. gospodarstw, w tym 1mln. 484 tys. o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych. Tylko ok. 20 tys. gospodarstw rolnych są to duże jednostki wytwórcze, których roczna produkcja przekracza 100 tys. euro. W związku z czym nie sposób odmówić małym gospodarstwom rolnym przymiotu prowadzenia działalności rolniczej i uczestnictwa w obrocie gospodarczym. Por. W. Jagła, Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego a zmiany w KRUS, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 39, s. 75.

77 Tamże.

spodarowania i jest zbliżona do działalności zarobkowej (nastawionej na osiągnięcie zysku). Natomiast działalność nieodpłatna wyraźnie się od niej różni. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, art. 43³ kc. nie przewiduje wymogu, aby działalność gospodarcza była prowadzona w celach zarobkowych⁷⁸. Zarobkowość ma wynikać z uzasadnionej oceny okoliczności, dokonanej z punktu widzenia kontrahenta. Inaczej mówiąc, jeżeli dany podmiot oferuje odpłatnie towary (produkty rolne) czy usługi po cenach zbliżonych do rynkowych, wówczas można takiej działalności przypisać charakter zarobkowy i to niezależnie od tego, czy podmiot uznany za prowadzącego działalność gospodarczą rzeczywiście wykonywał ją z zamiarem osiągnięcia zysku (o ile na podstawie całokształtu okoliczności nie da się wyprowadzić innego wniosku). Analogiczne uzasadnienie można przyjąć w odniesieniu do rolników prowadzących działalność rolniczą w małych gospodarstwach rolnych, w tym wytwarzających produkty rolne na tzw. samozaopatrzenie.

W podsumowaniu można – z powyższym zastrzeżeniem dotyczącym przesłanki zarobkowości – przyjąć, że „na gruncie przepisów kodeksu cywilnego działalnością gospodarczą, w tym rolniczą, jest działalność, która odpowiada kumulatywnie określonym cechom, jak: ciągłość, odpowiedni stopień zorganizowania, zarobkowość lub podporządkowanie zasadzie racjonalnego zagospodarowania oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym przez zawieranie odpłatnych umów nakierowanych na zaspokajanie cudzych potrzeb⁷⁹. Zatem o prowadzeniu działalności rolniczej jako działalności gospodarczej można mówić tylko wówczas, gdy określony przejaw aktywności podmiotu spełnia przesłanki definiujące tę działalność. Brak którejkolwiek z nich jednak nie oznacza, że podmiot (rolnik) prowadzący małe gospodarstwo rolne nie może być uznany za wykonującego rolniczą działalność gospodarczą. Co najwyżej, w stosunku do tzw. gospodarstw „zaopatrzeniowych” wykluczałoby możliwość nadania im statusu przedsiębiorcy. Stosując pomocniczo, dla interpretacji przepisów kodeksu cywilnego, przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej należy nadto przytoczyć orzecznictwo NSA, w ocenie którego „czynienie różnicy pomiędzy prowadzeniem gospodarstwa rolnego a inną działalnością zawodową, skoro obie charakteryzują się tymi samymi cechami (zarobkowa, zorganizowana, ciągła) nie ma uzasadnienia, a przewidziane w art. 3 u.s.d.g. wyłączenie nie może prowadzić do wniosku, że działalność wytwórcza w rolnictwie nie jest działalnością go-

78 Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, *op. cit.*, s. 202-203; J. Szwaja, *Pojęcie przedsiębiorcy a instytucja prokury*, (w:) A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne czasu przemian*. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu, Poznań 2005, s. 286; A. Wypiórkiewicz, (w:) *Kodeks cywilny. Praktyczny komentarz z orzecznictwem*. T. 1, Warszawa 2005, s. 103. Odmienne J. Grykiel, *Pojęcie działalności gospodarczej i zawodowej...*, *op. cit.*, s. 39-42, Autor proponuje autonomiczną definicję działalności gospodarczej, wychodząc z założenia, że „zarówno definicja działalności gospodarczej zamieszczona w art. 2 u.s.d.g., jak i definicja zaproponowana przez orzecznictwo nie mogą znaleźć zastosowania przy określeniu definicji przedsiębiorcy na gruncie art. 43³ kc., z uwagi na ich modelową postać”.

79 Por. R. Trzaskowski, *Działalność gospodarcza w rozumieniu...*, *op. cit.*, s. 44.

spodarczą, o której mowa w art. 2 tej ustawy, a jedynie, że działalność ta nie podlega reżimowi ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”⁸⁰.

2. Miejsce i rola działalności rolniczej w prawie rolnym

Dotychczasowe rozważania dowodzą, że pojęcie „działalności rolniczej” było przedmiotem dosyć licznych wypowiedzi i szerszej analizy w doktrynie prawnorolnej⁸¹. Jednak nie podjęto próby umiejscowienia „działalności rolniczej” w systemie polskiego prawa oraz nie przedstawiono roli, jaką to pojęcie odgrywa w prawie rolnym.

Doktryna prawnorolna powszechnie zwraca uwagę na różnorodność definicji pojęcia działalności rolniczej, z uwagi na cel i potrzeby szczególnych regulacji prawnych. Zawierają je zarówno przepisy prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. W ustawodawstwie prawnorolnym znajdujemy różne definicje, takie jak: „działalność rolnicza”, „działalność wytwórcza w rolnictwie”, „dział specjalny produkcji rolnej”. Można łatwo zauważyć, że w polskim prawie rolnym brak jest jednolitej definicji działalności rolniczej, jak np. w ustawodawstwie francuskim czy włoskim. Analogicznie w prawie prywatnym czy w prawie publicznym brak jest jednolitej ustawowej definicji działalności gospodarczej.

Działalność rolnicza jest przejawem pierwotnej (najstarszej) i podstawowej aktywności człowieka w sferze gospodarki, jaką jest rolnictwo⁸².

Podzielając pogląd R. Budzinowskiego, że pojęcie działalności rolniczej „(...) z teoretycznego punktu widzenia” jest „pojęciem o najszerszym zakresie, pozwalającym uporządkować inne podstawowe kategorie pojęciowe prawa rolnego”⁸³, konieczne będzie uporządkowanie siatki pojęciowej, albowiem – jak wspomniano powyżej – polski ustawodawca posługuje się różnymi zwrotami o niejednolitej treści, co nie odpowiada jasności prawa i tym samym nie ułatwia jego stosowania. Zauważmy, że owe zwroty mają różną treść, zatem konieczne staje się zdefiniowanie pojęcia „działalności rolniczej”, określenie jej charakteru prawnego, przedmiotu i wyznaczenie granic.

80 Zob. wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2009 r. (II OSK 1618/06), Lex 364703.

81 Pierwszą próbę definiowania „działalności rolniczej” na tle prawnoporównawczym podjął R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, Tom II (pod red. R. Budzinowskiego), Piła 2003, s. 167-178. Idem, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 188-202, a zwłaszcza s. 245-247. Kolejną nieco szerszą analizę tego pojęcia, a raczej „rolniczej działalności wytwórczej” dokonała B. Jeżyńska dla potrzeb obrotu gospodarczego, (w:) *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 75-115, Z kolei J. Bieluk dokonuje analizy pojęcia działalności rolniczej w rozbudowanym prawie podatkowym: *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013; idem, *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 181-193.

82 „Rolnictwo obejmuje: uprawę i hodowlę roślin oraz chów i hodowlę zwierząt gospodarskich, mając na celu uzyskanie produktów roślinnych i zwierzęcych”. Por. *Słownik języka polskiego*, Tom trzeci, Warszawa 1981, s. 71.

83 Por. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej...*, *op. cit.*, s. 167.

Prowadzone rozważania i przyjęte założenia poprzedzone zostaną analizą i oceną tych orzeczeń Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny, które dotyczą wykładni podstawowych kategorii prawnych, jakimi są kodeksowe definicje nieruchomości rolnej (art. 46¹ kc.) oraz gospodarstwa rolnego (art. 55³ kc.), w których jest wykonywana działalność wytwórcza. Orzeczenia Sądu Najwyższego niejednokrotnie bywają sprzeczne, a ich wykładnia w wielu przypadkach nie znajduje szerszej akceptacji doktryny. Pozwoli to na określenie charakteru prawnego działalności rolniczej.

W literaturze podnosi się, że zachodzące współcześnie zmiany na wsi, wskazują „na coraz poważniejsze rozchodzenie się oraz nieadekwatność z praktyką obrotu gruntami rolnymi, z przemianami strukturalnymi”⁸⁴, co wpłynęło na niejednorodność wykładni orzecznictwa cywilnego w tej materii. Przykładem są dwie uchwały Sądu Najwyższego zajmujące się podobnym problemem, a mianowicie uchwała z dnia 20 lipca 1995 r. (IIICZP 88/95)⁸⁵, w której sąd odnosi się do charakteru gruntu będącego przedmiotem podziału oraz z dnia 2 czerwca 2000 r. (IICKN 1967/98)⁸⁶ dotycząca ustawowej definicji gospodarstwa rolnego z art. 55³ kc. zawierającej niedookreślone pojęcie zorganizowanej całości gospodarczej. W pierwszej uchwale SN, dokonując wykładni celowościowej stwierdził, że „niewydzielona, niewielka działka nadal stanowi grunt rolny, choćby jej wykorzystanie w sposób przewidziany w art. 46¹ kc. (...) (tzn. do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej) (...) nie było możliwe.” Tym samym SN wyłączył dopuszczalność stosowania kryterium obszaru przy ustalaniu rolnego charakteru nieruchomości rolnej. W przyjętej wykładni art. 46¹ kc. SN zrezygnował – i słusznie – z obowiązującego przed zmianą kodeksu cywilnego z 1990 r. kryterium obszaru jako jednego z kryteriów decydujących o rolnym charakterze nieruchomości gruntowej. Natomiast w uchwale z dnia 2 czerwca 2000 r. SN zajął odmienne stanowisko, przy ustalaniu rolnego charakteru nieruchomości gruntowej, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego, uznał kryterium obszaru za zasadniczy element pojęcia nieruchomości rolnej, a w konsekwencji i gospodarstwa rolnego. W uzasadnieniu stwierdził, iż „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarczo zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zysk” za istotną uznał więc produktywność gospodarstwa – a nie jego zysk. Skutkiem praktycznym przyjętej wykładni jest wyłączenie stosowania przepisów art. 213-218 kc. (regulujących podziały inter vivos, jak i działy spadkowe)

84 Por. A. Lichorowicz, Glosa do wyroku SN – Izba Cywilna z dnia 2 czerwca 2000 r., „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, z. 2, s. 88.

85 „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1995, nr 11, poz. 163.

86 „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, z. 2, s. 88.

do znacznej liczby małych gospodarstw rolnych (poniżej 1 ha gruntów rolnych)⁸⁷, o charakterze przydomowym, nastawionych na tzw. samozaopatrzenie. Istotnie obszar tych gospodarstw rzeczywiście wyłącza możliwość podjęcia na nich (z wyjątkiem działów specjalnych) racjonalnej gospodarki rolnej o charakterze towarowym (nastawionej na zysk), jednakże nie wyklucza prowadzenia działalności rolniczej jako takiej. W tej uchwale SN wprowadza też nowe kryterium wyróżniające gospodarstwo rolne, zgodnie z którym w gospodarstwie „...możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt”. W świetle powyższego twierdzenie sądu, że sformułowane kryterium wynika bezpośrednio z definicji gospodarstwa rolnego, a pośrednio z definicji nieruchomości rolnej, nie znajduje podstawy w treści art. 46¹ kc. Zauważmy, że w ocenie SN kryterium decydującym jest „zdatność gruntu do prowadzenia działalności wytwórczej,” czyli „istnienie celowej i zorganizowanej aktywności ludzkiej (...) ukierunkowanej na wytwarzanie, to znaczy «osiąganie», «produkowanie» w dziedzinie rolnictwa”. Do takiej działalności SN nie zalicza też uzyskiwania płodów rolnych „...przypadkowo, bez nakładu sił i środków właściciela.” I dalej SN stwierdza, że: „Do działalności wytwórczej nie można też zaliczyć efektów rzeczowych powstających w znikomej ilości na tzw. zaopatrzenie”. Ten zasadnie kwestionowany w doktrynie pogląd nie znajduje podstaw w treści art. 46¹ kc., gdyż nie znajdujemy w nim kryterium obszaru lecz tylko wskazanie na fizykochemiczne cechy gruntu, z których wynika, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe. Co więcej, uzyskiwanie z gruntu płodów rolnych nie musi stanowić faktu. W treści art. 46¹ kc. zawarta jest bowiem potencjalna możliwość uzyskiwania z gruntów płodów rolnych, znajdująca swoje uzasadnienie w fizykochemicznych właściwościach gruntu. Tymczasem SN „...pomija w ogóle potencjalny charakter działalności wytwórczej oraz wyłącza z takiej działalności produkcję rolną na tzw. samozaopatrzenie, mimo że art. 46¹ kc. nie przewiduje żadnych kryteriów obszarowych, a tym bardziej ilościowych wytwarzania produktów rolnych, od spełnienia których zależy uznanie nieruchomości za rolną”⁸⁸. Należy wyraźnie podkreślić, że w art. 46¹ kc. mowa jest tylko o sposobie korzystania lub możliwości wykorzystania gruntu na cele produkcji rolnej. Dla ustalenia istnienia owej możliwości wykorzystywania nieruchomości w określony sposób pomocne będą dane (zapisy) z ewidencji gruntów oraz ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy.

Odnosnie ustawowej definicji gospodarstwa rolnego z art. 55³ kc. można za-
uważyć, że zawiera ona element niedookreśloności, który może budzić kontrower-

87 Przepis art. 2 pkt. 2 ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu art. 7 pkt 3a ustawy z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. poz. 585.

88 *Idem*, por. także głosę R. Magnuszewskiego do uchwały SN z dnia 20 lipca 1995 r., „Palestra” 1996, nr 1-2, s. 192, w której autor wyklucza istnienie w art. 46¹ kc. kryterium wielkości obszaru nieruchomości, a także M. Bednarek, Mienie – komentarz do art. 44-55³ kc., Kraków 1997, s. 136.

sje. Ustawodawca mówi o gospodarstwie rolnym jako „zorganizowanej całości gospodarczej, czyli o tym, że poszczególne składniki produkcyjno-majątkowe gospodarstwa składają się na pewną *universitatis rerum*, w oparciu o którą, po zastosowaniu odpowiednich zabiegów organizacyjnych, jest technicznie możliwe podjęcie procesu działalności wytwórczej w rolnictwie”⁸⁹. Tak wyraźnie stwierdził SN w uchwale z dnia 5 października 1995 r. (III AZP 27/95)⁹⁰. Zatem gospodarstwem rolnym jest zespół składników majątkowych, który będzie mógł stanowić zorganizowaną całość gospodarczą na wypadek, gdyby uprawniony zdecydował się podjąć na nich działalność wytwórczą bez względu na to, czy ją aktualnie prowadzi i czy jest przeznaczona na zbyt. Jednakże w uchwale z dnia 2 czerwca 2006 r. SN zastosował wykładnię zawężającą, stwierdzając, że podjęta (w gospodarstwie rolnym) działalność wytwórcza ma być działalnością o charakterze gospodarczym i nie może odbywać się na obszarach mniejszych, „gdyż działalność gospodarcza musi być poddana regułom racjonalnym, zwłaszcza opłacalności”. Taka wykładnia nie znajduje podstaw w treści art. 55³ kc., który wyłącza *a limine* wszelkie kryteria dotyczące rozmiarów produkcji gospodarstwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że przesłanki wymienione w obu przepisach (art. 46¹ kc. i art. 55³ kc.) muszą być stosowane paralelnie, jeśli zmierzamy do odtworzenia rzeczywistej treści normy prawnej. Wobec tego, jak trafnie zauważa doktryna, „argumentacji Sądu Najwyższego odmawiającej nieruchomościom o mniejszym obszarze, na których prowadzi się produkcję o charakterze *samozaopatrzeniowym*, charakteru rolnego, a w konsekwencji pozbawiającej jednostki wytwórcze, w skład których te nieruchomości wchodzi, charakteru gospodarstwa rolnego, nie da się pogodzić z decyzją, jaką podjął ustawodawca formułując nową definicję nieruchomości rolnej w art. 46¹ kc.”⁹¹

Przegląd orzecznictwa oraz wypowiedzi doktryny wskazują na pewną niefrasobliwość polegającą na utożsamianiu pojęć „prowadzenie działalności rolniczej” i „prowadzenie gospodarstwa rolnego”, które mają istotne znaczenie dla omawianej problematyki.

W wyroku z dnia 29 września 2005 r. (I UK 16/05) SN stwierdził, że pojęcie działalności rolniczej oznacza prowadzenie stałej i osobistej oraz na własny rachunek działalności zawodowej związanej z gospodarstwem, przy czym działalność ta ma charakter wykonywanej pracy lub innych czynności związanych z prowadzeniem gospodarstwa⁹². Sąd Najwyższy zasadnie dostrzegł różnicę pomiędzy prowadzeniem działalności rolniczej a prowadzeniem gospodarstwa rolnego, jednak ich nie zdefiniował. Dopiero w doktrynie zdefiniowano oba pojęcia. *Prowadzenie działalności rolniczej* polega na osobistym wykonywaniu czynności związanych z ob-

89 Por. A. Lichorowicz, Glosa do wyroku..., *op. cit.*, s. 88.

90 „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1996, nr poz. 93.

91 Por. A. Lichorowicz, Glosa do wyroku..., *op. cit.*, s. 89.

92 OSN 2006, nr 17-18, poz. 278. Wyrok został wydany na gruncie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz.U z 2017 r. poz. 2336.

sługą cyklu biologicznego właściwego dla chowu czy hodowli produktów naturalnych, czynności przygotowawczych oraz związanych z wprowadzeniem produktu do obrotu, a także na podejmowaniu we własnym imieniu i na własne ryzyko decyzji gospodarczych. Natomiast *prowadzenie gospodarstwa rolnego* ma miejsce wówczas, gdy organizacja produkcji rolniczej przybiera postać, w której osoba fizyczna (posiadacz gospodarstwa) w ogóle nie dokonuje czynności związanych bezpośrednio z prowadzoną działalnością rolniczą lub też podejmuje takie czynności w stopniu ograniczonym, nieistotnych dla procesów wytwórczych. Przy prowadzeniu gospodarstwa rolnego następuje zamierzona organizacja składników materialnych i niematerialnych oraz zatrudnienie pracowników o określonych kwalifikacjach zawodowych, tak aby działalność rolnicza mogła być prowadzona, ale jednocześnie by została uniezależniona od osoby prowadzącej gospodarstwo⁹³

W podsumowaniu zauważyć należy, że jeśli współcześnie definiujemy prawo rolne jako „zespół norm prawnych regulujących działalność rolniczą oraz stosunki społeczne ściśle z tą działalnością związane”⁹⁴, to w ujęciu doktrynalnym *działalność rolnicza stanowi zasadniczy łącznik między gospodarstwem rolnym a rolnikiem/przedsiębiorcą*. Jest ona trwałym „jądrem”, swoistym epicentrum⁹⁵, wokół którego „grawitują” liczne, blisko z nią związane szczególne regulacje prawnorolne przenikające do przepisów różnych gałęzi (prawa cywilnego, prawa administracyjnego itd.) oraz dyscyplin prawa (podatkowego, finansowego, ubezpieczeniowego, pracy itd.). Ten swoisty łącznik, pomiędzy gospodarstwem rolnym a rolnikiem, jakim jest „*działalność rolnicza*” *stanowić może trwałe „jądro” prawa rolnego, które pozwala na harmonizowanie jedności tego prawa*. Jej regulacje mieszczą się w części prawa prywatnego, a w części prawa publicznego. Jak podnosi doktryna to ostatnie „(...) bardzo rozbudowane w sferze regulacji rolnictwa, doprecyzowuje cele i warunki wykonywania tej działalności. (...) celem ustawodawcy nie jest dziś – co do zasady – wkraczanie w działalność gospodarczą; tę bowiem prowadzą odrębne podmioty. Jest nim zapewne wspieranie i ochrona tej działalności, tak by realizowała ona – w warunkach poszanowania autonomii producentów rolnych – interesy w wymiarze społecznym”⁹⁶

93 Por. B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008, s. 156-157 oraz P. Bielski, Glosa do wyroku SN z dnia 29 września 2005 r., „Rejent” 2008, nr 1, s. 141-145.

94 Definicję tę do polskiej doktryny prawa rolnego wprowadził R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego..., s. 246.

95 Podobnie, H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Crimonprez, B. Tauran, B. Travelet, Droit rural. Entreprise agricole. Espace rural. Marché agricole, Paris, 2013, s. 6, a także D. Krajewski, który co prawda nie formułuje poglądu wprost, ale daje temu wyraz w konstrukcji i założeniach metodologicznych podręcznika, Prawo rolne, Paris 2009.

96 Por. R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego..., s. 205 i n.

THE POSITION AND THE ROLE OF AGRICULTURAL ACTIVITIES IN THE
AGRICULTURAL LAW

Keywords: agricultural law, agricultural activities, economic activities, agricultural holding (farm)/agricultural enterprise, farmer/agricultural producer

The author attempts to answer the essential question concerning the position and the role of a concept covering the “agricultural activities” in the agricultural law. The author’s brief comments precede the main thread of considerations regarding the position of the “agricultural activities” in the Polish legal system and just against this background she seeks an answer the question about the position and the role of the “agricultural activities” in that system. She already in the introduction assumes that the “core” of the agricultural law shall be covered by the private law, while the core of the agricultural law is agricultural activities, which are economic activities of specific type. She, referring to the doctrine and applicable jurisdiction within the scope of private law and public law, proves that similarly as in the private economic law (commercial law) the “economic activity” forms a link between concepts of the “enterprise” and the “entrepreneur”, while in the agricultural law the “economic activities” forms a link between the concepts: the “agricultural holding (farm)/agricultural enterprise” and the “farmer/agricultural producer”. The concept of agricultural activities cannot be dealt with separately from these two specified concepts, as agricultural activities constitute the creative factor/link; the agricultural holding is established to enable the farmer/agricultural producer within its framework and with its use to undertake a particular type of economic activity to satisfy specific needs. The agricultural activities fulfils two basic functions: production and organisational, and the choice of agricultural holding components is provided in the light of the intended or performed activity, what means that the selection of relevant subjects and rights shall enable to carry on the selected agricultural activity. Moreover, this type of activity also subjects to the rules of public economic law, which in market economy systems becomes more useable to protect economic operators than merely to legitimatise economic governance of the State.

Bibliografia:

Bator A., Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych, Wrocław 2000.

Bednarek M., Mienie – komentarz do art. 44-55³ kc., Kraków 1997.

Bielski P., Wyjaśnienie znaczenia pojęcia „w zakresie działalności przedsiębiorstwa na gruncie” art. 751 pkt. 1 kc., „Prawo Spółek” 2007, nr 5.

Bielski P., Glosa do wyroku SN z dnia 29 września 2005 r., „Rejent” 2008, nr 1.

- Bieluk J., Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 2 (4) 2008.
- Bieluk J., Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne, Białystok 2013.
- Biernat S., Wasilewski A., Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej, Kraków 1997.
- Bosse-Platičre H., Collard F., Crimonprez B., Tauran B., Traveley B., Droit rural. Entreprise agricole. Espace rural. Marché agricole, Paris 2013.
- Budzinowski R., Prawne pojęcie działalności rolniczej, „Prawo i Administracja”, Tom II, R. Budzinowski (red.), Piła 2003.
- Budzinowski R., Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.
- Dąbrowska J., Rozpoznawanie przez sądy spraw gospodarczych. Komentarz, Warszawa 2013.
- Etel M., Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz orzecznictwie sądowym. Warszawa 2012.
- Flejszar R., Przedsiębiorstwo w postępowaniu cywilnym rozpoznawczym, Warszawa 2006.
- Frąckowiak J., Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym, „Rejent” 2003, z. 6.
- Grabowski J., (w:) System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A, Warszawa 2013.
- Grykiel J., Pojęcie działalności gospodarczej i zawodowej w rozumieniu art. 43³ kc., „Studia Prawnicze” 2006, z. 4.
- Harla A.G., Pojęcie kupca i przedsiębiorcy w prawie polskim (1918-2005), „Przegląd Prawa Handlowego” 2006.
- Jagła W., Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego a zmiany w KRUS, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia” 2011, nr 39.
- Janczewski S., Prawo handlowe, weksłowe i czekowe, Warszawa 1946.
- Jeżyńska B., Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008.
- Katner W.J., Kupiec, podmiot gospodarczy, przedsiębiorca – ewolucja pojęciowa, GSP, Tom V, 1999.
- Katner W.J., Rozważania nad treścią prawa gospodarczego i handlowego w Polsce, (w:) Studia z prawa gospodarczego prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ireneusza Weissa, Kraków 2003.
- Katner W.J., Podstawowe zagadnienia prawne nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, „Przegląd Prawa Handlowego” 2004/12.
- Katner W.J., Pojęcie przedsiębiorcy – polemika, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007 z. 4.
- Kodeks cywilny. Praktyczny komentarz z orzecznictwem. T. 1, Warszawa 2005.
- Koroluk S., Pojęcie działalności gospodarczej. Uwagi na tle projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, „Radca Prawny” 2004, nr 2.
- Kosikowski C., Prawo gospodarcze publiczne (część ogólna), Łódź 1992.
- Kosikowski C., Idea prawa gospodarczego i jego działy, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993 r., z. 1.
- Kosikowski C., Prawo gospodarcze publiczne. Warszawa 1994.
- Kubala W., Prawo działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2000.
- Lange O., Ekonomia polityczna. Tom I, Warszawa 1980.
- Leoński Z., Niewiadomski Z., Waligórski M., Ustawa o działalności gospodarczej, Warszawa – Poznań 1992.

- Lichorowicz A., Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8.
- Lichorowicz A., Glosa do wyroku SN – Izba Cywilna z dnia 2 czerwca 2000 r., „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, z. 2.
- Magdziarczyk M., Glosa aprobująca do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., II „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1/2007ZNSA 2007, nr 5-6.
- Magnuszewski R., Glosa do uchwały SN z dnia 20 lipca 1995 r., „Palestra” 1996, nr 1-2.
- Mróz T., Stec M. (red.), Prawo gospodarcze prywatne, Warszawa 2009.
- Naworski J.P., Wykładnia formuły „w zakresie działalności przedsiębiorstwa” zawartej w art. 751 pkt. 1 kc., „Prawo Spółek” 2006, Nr 5.
- Odachowski J., Ciągłość działalności gospodarczej, Glosa 2003/10.
- Okolski J., Koncepcja prawa handlowego w świetle zmian w prawie cywilnym, „Przegląd Prawa Handlowego”, nr 10.
- Pałdyna T., Przedawnienie roszczeń po nowelizacji kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r., „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie” 2004/1.
- Pańko W., Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot?, (w:) Z zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora A. Stelmachowskiego, Białystok 1991.
- Radwański Z., Koncepcja kodyfikacji prawa cywilnego. Księga Pamiątkowa, Kongres Notariuszy RP, Warszawa 1993.
- Radwański Z., Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r., „Przegląd Sądowy” 2003/7-8.
- Rudnicki S., Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa 2004.
- Samecki W., Prolegomena do teorii ekonomii, Wrocław 1998.
- Słownik języka polskiego, Tom 1, M. Szymczak (red.), Warszawa 1978.
- Snażyk Z., Szafranski A., Publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2011.
- Strzyżkowski K., Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2005.
- Szanciło T., Przedsiębiorca w prawie polskim, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 3.
- Szwaja J., Pojęcie przedsiębiorcy a instytucja prokury, (w:) A. Nowicka (red.), Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu, Poznań 2005.
- Szydło M., Pojęcie działalności gospodarczej, Warszawa 2005.
- Szydło M., Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim, „Przegląd Sądowy” 2002/7-8.
- Szydło M., Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005.
- Taradejna R., Maj I., Komentarz do ustawy z 28.12.1988 r. o działalności gospodarczej, Warszawa 1990.
- Trzaskowski R., Działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów prawa cywilnego na tle orzecznictwa, „Glosa” 2006, Nr 2.
- Waligórski M.A., Nowe prawo działalności gospodarczej, Poznań 2001.
- Wasilewski A., Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej, Kraków 1997.
- Włodyka S., Część ogólna prawa prywatnego gospodarczego (handlowego), Kraków 1994.
- Włodyka S. (red.), Prawo umów handlowych, Tom 5, Warszawa 2011.
- Włodyka S., Problem struktury prawa, „Państwo i Prawo” 1995, z. 4.

Włodyka S. (red), System Prawa Handlowego. Tom 1, Prawo Handlowe – Część ogólna, Warszawa 2009.

Wypiórkiewicz A., (w:) Kodeks cywilny. Praktyczny komentarz z orzecnictwem. T. 1, Warszawa 2005.

Prawna koncepcja agropresiębiorczości

1. Pojęcie agrobiznesu

Pojęcie agrobiznesu ukształtowane zostało przez nauki ekonomiczne, które, dokonując analizy zjawisk i stosunków gospodarczych, najwcześniej dostrzegły i ujawniły odrębności rolnego obrotu gospodarczego. Za specyficzne uznane zostały stosunki gospodarcze (produkcyjne, wytwórcze) i powiązane z nimi relacje – handlowe, usługowe, społeczne, administracyjne a nawet terytorialne, które cechują rolniczą działalność wytwórczą oraz działalności powiązane, realizowane w gospodarstwach rolnych oraz innych jednostkach gospodarczych na obszarach wiejskich².

Współczesne pojęcie agrobiznesu poprzedzone było, tworzoną na gruncie założeń gospodarki planowej, koncepcją określaną jako gospodarka żywnościowa lub kompleks żywnościowy lub też kompleks rolno-żywnościowy³. Pojęcia te, mimo pewnej zbieżności, nie są tożsame. Koncepcja agrobiznesu zdecydowanie wykracza poza produkcję rolno-spożywczą i odnosi się nadto do wytwarzania i dostarczania środków produkcji, usług, wytwarzania energii, a zwłaszcza agroenergii, produktów medycznych dla zwierząt i ludzi, kosmetyków naturalnych, a nawet dóbr środowiskowych. Tradycyjnie, w naukach ekonomicznych agrobiznes definiowany jest w sposób funkcjonalny, jako logistyczny łańcuch dostaw dóbr powstających na bazie surowców rolniczych i środków produkcji rolniczej, tworzący sieć współzależnych powiązań gospodarczych. Pojęcie agrobiznesu obejmuje działalność licznych i zróżnicowanych podmiotów gospodarczych wytwarzających surowce rolno-spożywcze, jak i pozyskujących takie surowce, prowadzących skup, przechowywanie i przetwarzanie surowców rolno-spożywczych lub innych produktów naturalnych, np. biomasy, a także jednostek wytwarzających i dostarczających środki produkcji,

1 Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

2 Za twórców koncepcji agrobiznesu powszechnie uważa się J.H. Davisa oraz R.A. Goldberga, *A concept of agribusiness*, Boston 1957.

3 Szerzej zob. F. Kapusta, *Agrobiznes jako logistyczny łańcuch (sieć) dostaw dóbr powszechnego spożycia*, „Więś Jutra” 2010, nr 1, s. 26; tegoż, *Agrobiznes*, Warszawa 2012, s. 42 i nast.

przedsiębiorstw tworzących kanały dystrybucji surowców i produktów przetworzonych, aż po punkty dystrybucji konsumenckiej (sklepy)⁴.

Kształtująca się w coraz szerszym zakresie wielofunkcyjność gospodarstw rolnych spowodowała, że w ostatnim czasie aktywności podejmowane na obszarach wiejskich określane są jeszcze bardziej pojemnym pojęciem *biobiznesu*, który docelowo objąć ma wszystkie działalności mające na celu wykorzystanie zasobów przyrodniczych w działalności gospodarczej człowieka⁵.

2. Agrobiznes a agropresiębiorczość

W strukturze agrobiznesu wyodrębnia się trzy zasadnicze ogniwa (agregaty), które wzajemnie ze sobą współdziałają i świadczą usługi. Są to: zaopatrzenie dla produkcji; produkcja rolno-spożywcza; oraz przetwórstwo i obrót produktami rolnymi. Nadto, w ujęciu ekonomicznym wyróżniane są również tzw. otoczenia agrobiznesu, stanowiące jego strukturalną całość. Zasadnicze znaczenie ma otoczenie *instytucjonalne*, rozumiane jako system organów i administracji rolnej, agencji rolnych, giełd towarowych, domów składowych, rynków hurtowych, usług bankowych, ubezpieczeń, organizacji branżowych, a także doradztwa, samorządu rolnego oraz związków zawodowych. Kolejne wyróżniane to otoczenie *marketingowe*, zwane też rynkowym, którego funkcje koncentrują się na systemach pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i przepływu informacji. Natomiast, otoczenie środowiskowe odnosi się do czynników determinujących stan i tendencje rozwoju obszarów wiejskich.

Reguły prawne, jakie normują agrobiznes, stanowią wypadkową możliwości gospodarczych kraju, potrzeb społecznych oraz założeń polityk gospodarczych, w tym polityki rolnej, tak krajowej, jak i europejskiej, wdrożonej zasady zrównoważonego rozwoju oraz wielofunkcyjności rolnictwa wkomponowanej w reguły wolnorynkowe. Stanowią zatem złożony system regulacji, obejmujący przepisy prawa prywatnego i publicznego, które kształtują współczesny model ustroju rolnego w Polsce oraz wyodrębniają rolny obrót gospodarczy ze sfery obrotu powszechnego, jako subsystem gospodarki narodowej⁶.

Wychodząc z ekonomicznego pojęcia i struktury agrobiznesu, można przyjąć, że pojęcie agropresiębiorczości należy ujmować wężiej niż agrobiznes i odnieść wyłącznie do sfery działalności wytwórczej w rolnictwie i podmiotów ją realizujących.

4 F. Kapusta, *Agrobiznes*, Warszawa 2012, s. 33- 55.

5 Zob. S. Urban, (w:) *Agrobiznes i biobiznes. Teoria i praktyka*, S. Urban (red.), Wrocław 2014, s. 13-19.

6 Subsystem rozumiany jest jako konglomerat powiązanych ze sobą rodzajów działalności – procesów produkcyjnych, usługowych, handlowych, oświatowych i administracyjnych, a nie całych działów gospodarki. Zob. F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Warszawa 2004, s. 66 i nast.

3. Przedmiotowe kryteria wyróżnienia agropresiębiorczości

Za normatywnym wyróżnieniem agropresiębiorczości, przemawia postępujące wyraźnie różnicowanie się **form organizacji produkcji** oraz **funkcji**, jakie są realizowane przez gospodarstwa rolne. Choć, nadal konstrukcyjne znaczenie mają tradycyjne gospodarstwa rodzinne i właściwe im funkcje produkcyjno-socjalne, to jednak wyraźnie wzrasta liczba jednostek produkcyjnych odmiennie zorganizowanych i realizujących szczególne funkcje gospodarcze – towarowe⁷. Wskazując na dające się wychwycić zróżnicowanie funkcjonalne rolnych jednostek gospodarczych, wyróżnia się funkcje: produkcyjną, gospodarczą, środowiskowo-przestrzenną, socjalną, usługową, agroturystyczną i rekreacyjną oraz innowacyjną. Różnicowaniu funkcji towarzyszy różnicowanie regulacji prawnych, instrumentów wspierających i warunków organizacyjno-technicznych.

Funkcja gospodarcza działalności rolniczej dokonuje najdalej idącej specyfikacji przepisów agropresiębiorczości.

Szczególne reguły wskazać można w odniesieniu do **gospodarstw wielkoto-warowych**. Gospodarstwa rolne w Polsce uległy daleko idącej polaryzacji obszarowej oraz produkcyjnej. Dane statystyczne GUS oraz zgromadzone w ramach systemu FADN wykazują istnienie zarówno gospodarstw bardzo dużych, stanowiących trzon produkcji towarowej, jak i zdecydowanie mniejszych, ale uczestniczących – choć z różnym skutkiem – w mechanizmach rynkowych⁸. Gospodarstwa wielkoto-warowe ze względu na znaczny obszar produkcyjny, działalność prowadzoną w rozmiarze towarowym oraz organizację pracy, funkcjonują w formach, które zbliżone są lub odpowiadają przedsiębiorstwom. Tak rozumiana funkcja gospodarcza przypisywana jest jednostkom produkcyjnym określanym w typologii gospodarstw rolnych jako bardzo duże i duże. Gospodarstwo jest wówczas miejscem pracy zatrudnionych pracowników, podlega odmiennym reżimom organizacyjnym (np. spółki osobowe, spółki kapitałowe, spółdzielnie), rachunkowym i podatkowym, a także tworzy bardzo wyraźne powiązania okołorynkowe – w sferze przetwórstwa, usług, transportu, przechowywania i innych, zależnych od profilu produkcji. Przepisy polskiego prawa, jak dotąd nie tworzą dla tej grupy gospodarstw szczególnego reżimu prawnego, co należy ocenić negatywnie, zwłaszcza w kontekście rozwiązań europejskich, które normatywnie wyróżniają przedsiębiorstwa rolne, tworząc właściwe im ramy prawne w strukturze wolnorynkowej gospodarki⁹.

7 Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 grudnia 2013 r., działalność rolniczą prowadziły 10 573 spółki, w tym 6 732 spółki prawa handlowego, 2 826 spółek cywilnych, www.stat.gov.pl tabele: 86, 133, 157.

8 Powszechny Spis Rolny ujawnił, że około 20 000 gospodarstw rolnych w Polsce to tzw. duże jednostki produkcyjne, osiągające wielkość produkcji przekraczającej 100 000 euro rocznie. Natomiast produkcję w rozmiarze towarowym prowadzi ok. 500 000 gospodarstw rolnych. Por. A. Łączyński, Powszechny Spis Rolny 2010. Charakterystyka gospodarstw rolnych, Warszawa 2012, www.stat.gov.pl.

9 A. Lichorowicz, Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8, s. 15 i nast.; J. Bieluk, Prowadzenie działalności rolniczej przez osoby prawne, (w:) Kwestia agrarna. Za-

Inną formą agropresiębiorczości są działalności prowadzone w ramach **działów specjalnych produkcji rolnej**. Ich wyróżnienie dokonane zostało dla potrzeb regulacji podatkowych, i w takim ujęciu stanowią formę działalności gospodarczej podlegającej powszechnym regułom przedsiębiorczości. Regulacje prawne tej formy aktywności gospodarczej sięgają swoimi korzeniami systemu gospodarki planowej, a ich celem było ograniczenie poziomu dochodów uzyskiwanych z określonych działalności rolniczych. Przepisy te, mimo przyjęcia reguł gospodarki wolnorynkowej, w niewielkim stopniu uległy zmianie. Paradoksalnie, stanowią jedno z nielicznych rozwiązań prawnych dostosowujących – przynajmniej w sferze podatkowej – rolniczą produkcję towarową do warunków wyznaczanych przez zasady swobodnej przedsiębiorczości. Z uwagi na to, że działy specjalne z reguły prowadzone są przez gospodarstwa rolne klasyfikowane w typologii jako średnio duże, średnio małe i małe, stanowią przejaw realizacji funkcji gospodarczej, innej niż wielkotowarowa. Działy specjalne stanowią formę przejściową między typową funkcją produkcyjną, realizowaną przede wszystkim w oparciu o aktywne wykorzystywanie gruntów rolnych, a nowoczesną funkcją gospodarczą, która może w szerszym zakresie wykorzystywać inne sposoby wytwarzania oraz prowadzić do specjalizacji produkcji¹⁰.

Do agropresiębiorczości należą także podmioty gospodarcze zajmujące się **produkcją agroenergii** w gospodarstwach rolnych. Zgodnie z ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹¹, ustawodawca wprowadził nowe sposoby organizacji prowadzenia takiej działalności, jakimi są spółdzielnie energetyczne¹² oraz klastry OZE¹³.

4. Podmiotowe kryteria wyróżnienia agropresiębiorczości

Wyodrębnienie agropresiębiorców jest ściśle związane z formą organizacyjno-prawną. Na gruncie obowiązujących przepisów można bowiem wskazać na określone podmioty gospodarcze, którym ustawodawca niewątpliwie przyznał status przedsiębiorcy rolnego.

Normatywny status przedsiębiorców rolnych uzyskały **spółdzielnie** rolnicze, mające najdłuższą historię funkcjonowania w sferze krajowego obrotu rolnego. W państwach członkowskich Unii Europejskiej prowadzenie agropresiębiorczości przez spółdzielnie rolnicze ma poważne znaczenie. Według danych statystycznych funkcjonuje przeszło 22 tysiące spółdzielni, a całkowity ich obrót przekracza 347 mld euro. Mają dominujący udział w dostawach środków produkcji rolniczej,

10 gadnienia prawne i ekonomiczne, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016, s. 271-283.
11 Problematyka działów specjalnych doczekała się opracowania monograficznego. Zob. J. Bieluk, Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne, Białystok 2013.
12 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1148 ze zm., cyt. dalej jako ustawa OZE.
13 Art. 38b ustawy OZE.
14 Art. 38 ustawy OZE.

skupie produktów rolnych, przetwórstwie i marketingu. Komisja Europejska w kolejnych dokumentach¹⁴ podkreśla, że spółdzielnie, realizując założenia tzw. ekonomii społecznej, w zasadniczy sposób przyczyniają się do realizacji kluczowych celów Unii Europejskiej, tak gospodarczych, jak i społecznych. Polskie regulacje prawne, przyjęte w roku 1982¹⁵, mimo licznych nowelizacji, nie spełniają oczekiwań i nie czynią zadość potrzebom nowoczesnej działalności wytwórczej w rolnictwie. Pewne nadzieje pokładane są w trwających pracach legislacyjnych nad nową ustawą o spółdzielniach rolników¹⁶.

Presiębiorcą rolnym są także **grupy i organizacje producentów rolnych**, którym reguły wspólnej polityki rolnej przypisują szczególną rolę w kształtowaniu i kontroli rynków rolnych, na których działają. Przepisy stanowiące podstawę organizacji rynku rolnego UE w sposób szczególny kształtują gospodarczą i prawną sytuację organizacji producentów rolnych¹⁷, które mogą zostać uprawnione do uczestniczenia lub administrowania mechanizmami wspólnego rynku rolnego. Podejmowanie wspólnych działań organizacyjnych, produkcyjnych i związanych z wprowadzeniem do obrotu produktów rolnych, prowadzi do realizacji zasadniczych celów gospodarczych, za jakie Unia Europejska uznaje optymalizację warunków produkcji i zbytu poprzez obniżenie kosztów, stabilizację cen, koncentrację podaży, tworzenie dużych i jednorodnych partii towarów, planowanie wielkości i jakości produkcji oraz unikanie wewnętrznej konkurencji. W najnowszych założeniach WPR cele organizacji producentów rolnych wynikają z ograniczenia instrumentów interwencji rynkowej oraz zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności rolnictwa. Są to niewątpliwie priorytety nowoczesnej agropresiębiorczości.

Najnowszą formę organizacji przedsiębiorców rolnych stanowią szczególne, uznane za innowacyjne, powiązania gospodarcze określane jako **klastry**¹⁸. W założeniach gospodarczych Unii Europejskiej koncepcja klastrów po raz pierwszy określona została w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1639/2006 ustalającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji na lata 2007-2013¹⁹. W dokumentach statuujących najnowsze ramy rozwoju społeczno-gospodarczego komisja uznała znaczenie klastrów, jako mechanizmów zapewniających łączenie podmiotów gospodarczych i instytucji naukowych, umożliwiające szybsze wprowadzanie wiedzy na rynek oraz uznała klastry za jeden z dziewięciu strategicznych prioryte-

14 Zob. m.in.: Komisja Europejska, Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny UE, Bruksela 2001, s. 5.

15 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 21 ze zm.

16 Zob. projekt ustawy o spółdzielniach rolników, Druk nr 1425, z dnia 22 marca 2017 r.

17 K. Van Herck, Assessing efficiencies generated by agricultural Producer Organisations, Luksemburg 2014, <http://ec.europa.eu.pdf>; J. Eastham, Producer Organisations – the Way Forward?, "Journal of Co-operative Studies" 2014, s. 50-54.

18 Zob. O. Solvell, G. Linqvist, C. Ketels, The Luster Initiative Greenbook, Stockholm 2003, s. 34 i nast.

19 Zob. art. 13 decyzji 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiającej Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013), Dz.Urz. UE L 310 z 9.11.2006, s. 15.

tów dla realizacji szeroko zakrojonej europejskiej strategii innowacyjnej²⁰. Przepisy polskiego prawa nie definiują pojęcia klastra jako formy organizacji współpracy gospodarczej. W konsekwencji tworzenie i funkcjonowanie **klastrów produkcji rolnej**, choć ma istotne znaczenie dla agropresiębiorczości, gdyż kształtuje nowoczesne formy współdziałania, napotyka na daleko idące utrudnienia. Zasadnicze wynikają z braku tradycji i woli współpracy zarówno między samymi producentami rolnymi, jak i między producentami a innymi podmiotami rynku rolnego. Wyraźnie widoczna jest również słabość organizacyjna producentów rolnych, nieznajomość reguł i wymagań prawnych niezbędnych dla podjęcia współpracy oraz pozyskania finansowych środków na rzecz rozwoju powiązań kooperacyjnych. Nie ma też powszechnie znanych wzorców, które pozwalałyby na skorzystanie z już istniejących doświadczeń. Nieliczne są także inicjatywy inspirujące i propagujące tę formę współdziałania ze strony ośrodków naukowo-badawczych. Zmianę w tym zakresie wywołać może realizacja **Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego na rzecz Wydajnego i Zrównoważonego Rolnictwa EPI-AGRI**, która stanowi element wsparcia rozwoju gospodarki rolnej. Implementacja EPI-AGRI dokonywana jest za pośrednictwem Programu Horyzont 2020 – Europejski Program Ramowy w zakresie Badań Naukowych i Innowacji²¹ oraz krajowych i regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także środków krajowych (publicznych i, w pewnym zakresie, prywatnych). Za zasadniczy cel wsparcia finansowego uznano: zwiększenie udziału lokalnych podmiotów gospodarczych, jednostek organizacyjnych, naukowych i samorządowych we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich; podniesienie jakości wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich; informowanie społeczeństwa i potencjalnych beneficjentów o polityce rozwoju obszarów wiejskich i o możliwościach finansowania; wspieranie innowacji w rolnictwie, produkcji żywności, leśnictwie i na obszarach wiejskich. Agropresiębiorcy dla potrzeb tego programu traktowani są jako stała część dynamicznego systemu, związanego ze społecznością, edukacją, marketingiem, polityką rządu oraz innymi czynnikami rozwojowymi.

5. Prawna koncepcja agropresiębiorczości

Działalność rolnicza prowadzona w towarowym wymiarze wskazuje na konieczność ukształtowania spójnego, szczególnego reżimu gospodarczego, jakim jest agropresiębiorczość. Mimo że obowiązujące regulacje nie tworzą jeszcze wyod-

20 Zob. Komunikat Komisji nt. Wykorzystanie wiedzy w praktyce: Szeroko zakrojona strategia innowacyjna dla UE, Bruksela, 13 września 2006 r., COM (2006) 502 wersja ostateczna. Docelowo powstawać powinny klastry ponadnarodowe – globalne. Zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, W kierunku światowej klasy klastrów Unii Europejskiej, Bruksela, 17 października 2008 r. COM (2008) 652 wersja ostateczna.

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 104.

reżimowego reżimu prawnego, to jednak wyraźnie widoczne są obszary, które wskazują na dokonującą się specjalizację. Tendencja ta jest stała, a kolejne dokonywane zmiany legislacyjne potwierdzają proces wyróżnienia agropresiębiorczości w sferze regulacji prawnorolnej.

Mimo daleko idącej ostrożności ustawodawcy w dokonaniu jednoznacznego rozróżnienia reżimów prawnych, można jednak wskazać na regulacje, które wprost przyznają status przedsiębiorcy, a także takie, które odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów o swobodzie działalności gospodarczej w odniesieniu do działalności prowadzonych przez producentów rolnych. Szczególnie wyraźne różnicowanie statusu prawnego, a tym samym reżimów prawnych, dokonywane jest w najnowszych regulacjach.

Tak ma to miejsce w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, której przepisy wprost mówią, że produkcja agroenergii w gospodarstwach rolnych jest działalnością gospodarczą regulowaną (art. 18, 19, 21, 23, 37 ustawy o OZE). Dalej, w ustawie z dnia 5 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników²² oraz ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, która w drastyczny sposób ogranicza reguły kontraktowe właściwe dla gospodarki wolnorynkowej, tworząc system nadzoru i kontroli oraz sankcji finansowych, jakie mogą zostać nałożone na przedsiębiorców rolnych będących nabywcami lub dostawcami produktów rolnych lub spożywczych (art. 2, 5, 21, 33-36). Rozróżnienia gospodarczego statusu działalności rolniczej można także doszukać się w postanowieniach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw²³, w zakresie dotyczącym spółek handlowych. Stosownie do postanowień art. 2a znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, spółki te mogą nabyć nieruchomość rolną wyłącznie w specjalnym trybie, tj. za zgodą Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). Poszerzone zostały również uprawnienia kontrolne ANR obrotu nieruchomościami rolnymi przez podmioty gospodarcze za pomocą prawa wykupu gruntów oraz stosunków kapitałowych przez możliwość stosowania prawa pierwokupu i wykupu udziałów lub akcji.

Dokonane w powołanych aktach różnicowanie reżimu prawnego agropresiębiorczości ocenić trzeba jako wyjątkowo rygorystyczne i ograniczające możliwości funkcjonowania agropresiębiorców, zwłaszcza prowadzących swoją działalność w formie spółki prawa handlowego²⁴. Proces zmian legislacyjnych, w myśl dekla-

22 Dz.U z 2016 r. poz. 1961.

23 Dz.U. z 2016 r. poz. 585.

24 Szerzej zob. J. Bieluk, Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Lubli-niensia” 2017, nr 1.

racji prawodawcy, nie został jeszcze zakończony, toteż pełna analiza ich skutków dla kształtowania reżimu agropresiębiorczości jest przedwczesna. Można jednak wskazać zasadnicze determinanty i kierunek zmian, których – deklarowanym przez prawodawcę – celem jest wzmocnienie pozycji gospodarstw rodzinnych.

Poprawna, w polskich realiach gospodarczych, koncepcja ochrony i umocnienia gospodarstw rodzinnych, zadeklarowanych w art. 23 Konstytucji jako podstawowych dla ustroju rolnego w Polsce, realizowana jest niestety kosztem innych rolniczych jednostek gospodarczych, którym rygorystycznie obostrzono reguły uczestniczenia w rolnym obrocie gospodarczym. Może to utrudnić lub wręcz uniemożliwić ich funkcjonowanie, realizację funkcji związanych ze świadczeniem dóbr publicznych, a w konsekwencji zaburzyć stabilny, proporcjonalny i zrównoważony rozwój wszystkich równoprawnych podmiotów tworzących subsystem gospodarczy kraju, jakim jest agrobiznes.

Tymczasem, postępująca polaryzacja gospodarstw rolnych i wzrost liczby dużych gospodarstw towarowych oraz pojawienie się gospodarstw wielkotowarowych wykazują stałą tendencję rozwojową²⁵. Analiza danych gromadzonych w systemie FADN, porządkowanych według reguł wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych, wskazuje, że liczba gospodarstw towarowych przekraczających wyższe progi ekonomicznej żywotności jest coraz większa. Jest oczywistym, że interesy i oczekiwania, ale także i obowiązki zwłaszcza publicznoprawne, jakim podlegają jednostki produkcyjne realizujące funkcje gospodarcze, powinny być odmienne od odnoszących się do gospodarstw o niższym potencjale gospodarczym.

W kontekście normatywnego wyróżnienia agropresiębiorczości należy zwrócić uwagę, że procesy innowacyjne, modernizacyjne i rozwojowe w polskim rolnictwie zachodzą w wolnym tempie i pozostają w znacznej mierze niedostępne dla małych, a także słabszych ekonomicznie średnich gospodarstw rolnych, które wymagają innych mechanizmów kształtujących i wspierających ich warunki działalności. Gospodarcze kryteria wyróżnienia jednostek towarowych pozwolą na konieczne zróżnicowanie reżimów prawnych, tworząc reżim agropresiębiorczości.

Dokonanie formalnej dyferencjacji producentów rolnych wymaga trudnej i szeroko zakrojonej ingerencji legislacyjnej, która uporządkuje status prawny producentów rolnych prowadzących towarową działalność rolniczą w sferze powszechnego obrotu gospodarczego. W konsekwencji otworzy drogę do ustalenia zróżnicowanych zasad opodatkowania rolnictwa, naliczania i poboru składki zdrowotnej, systemu zabezpieczeń socjalnych, a w dalszej perspektywie pozwoli na wyróżnienie

25 Na podstawie klasyfikacji gospodarstw rolnych według klas wielkości ekonomicznej z 2015 roku, opublikowanych w Wyniki standardowe 2014 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki Standardowe, s. 51, liczba gospodarstw średnio dużych (50≤€ -100) wynosiła 35.712; gospodarstw dużych (100≤€ -500) 16.305, a bardzo dużych (≥€ 500) 2.077.

przedsiębiorstwa rolnego. Umożliwi to klarowne wyróżnienie reżimu prawnego agropresiębiorczości.

Punktem wyjścia dla dokonania zmian w kwalifikowaniu rolnych jednostek gospodarczych i określania ich statusu prawnego jest nowoczesne zdefiniowanie działalności rolniczej, wskazanie, kiedy i przy spełnieniu jakich przesłanek ma charakter gospodarczy (działalność gospodarcza). Instrumenty finansowe i organizacyjne powinny zostać odrębnie dostosowane do odmiennych zadań i funkcji gospodarstw. Kwestią szczegółową pozostaje wskazanie kryteriów, które pozwolą na dokonanie jednoznacznego wyróżnienia²⁶. Najczęściej sugerowane, zwłaszcza przez orzecznictwo, jest tu kryterium dochodowe²⁷, ale wskazuje się także na stopień powiązania z rynkiem, strukturę i organizację pracy czy reguły organizacyjnoprawne. Wskazanie kryteriów wyróżnienia umożliwi zdefiniowanie osób prowadzących działalność jako przedsiębiorców rolnych. Z uwagi na daleko idącą specyfikę rolnictwa, koniecznym jest przyjęcie dla rolniczej działalności gospodarczej zasad szczególnych. W odniesieniu do gospodarstw dużych i bardzo dużych niezbędne jest skonstruowanie reżimu przedsiębiorstw rolnych, co umożliwi ich pełniejszy udział w regułach rynkowych i wolnej konkurencji. Stworzy też podwaliny pod prawną koncepcję agropresiębiorczości.

26 B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008; P. Bielski, Pojęcie przedsiębiorcy w systemie prawa polskiego. Zagadnienia konstrukcyjne, Gdańsk 2005.

27 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r., K 58/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego seria A” 2010, nr 8, poz. 80.

THE LEGAL CONCEPT OF AGRICULTURAL ENTREPRENEURSHIP

Keywords: agricultural entrepreneurship, agribusiness, agricultural activity, agricultural entrepreneur

The paper constitutes an analysis from the point of view of the opportunity of legal system for agricultural entrepreneurship. The term “agricultural entrepreneurship” should be interpreted narrowly than “agribusiness”, which is understand as an industry engaged in the producing operations of a farm, the manufacture and distribution of farm equipment and supplies, and the processing, storage, and distribution of farm commodities.

Bibliografia:

- Bielski P., Pojęcie przedsiębiorcy w systemie prawa polskiego. Zagadnienia konstrukcyjne, Gdańsk 2005.
- Bieluk J., Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne, Białystok 2013.
- Bieluk J., Prowadzenie działalności rolniczej przez osoby prawne, (w:) Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016.
- Bieluk J., Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Lublinskiensia” 2017, Nr 1.
- Davis J.H., Goldberg R.A., A concept of agribusiness, Boston 1957.
- Eastham J., Producer Organisations – the Way Forward?, “Journal of Co-operative Studies” 2014.
- Jeżyńska B., Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008.
- Kapusta F., Agrobiznes jako logistyczny łańcuch (sieć) dostaw dóbr powszechnego spożycia, „Więść Jutra” 2010, nr 1.
- Kapusta F., Agrobiznes, Warszawa 2012.
- Lichorowicz A., Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8.
- Łęczyński A., Powszechny Spis Rolny 2010. Charakterystyka gospodarstw rolnych, Warszawa 2012.
- Solvell O., Linqvist G., Ketels C., The Luster Initiative Greenbook, Stockholm 2003.
- Tomczak F., Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Warszawa 2004.
- Urban S., (w:) Agrobiznes i biobiznes. Teoria i praktyka, S. Urban (red.), Wrocław 2014.
- Van Herck K., Assessing efficiencies generated by agricultural Producer Organisations, Luksemburg 2014, <http://ec.europa.eu.pdf>.

Z prawnej problematyki gruntów rolnych z drzewami i gruntów leśnych jako składników gospodarstwa rolnego

W skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić grunty rolne z drzewami będącymi co do zasady jego częścią składową², a także grunty leśne. Według bowiem definicji zawartej w art. 55³ kc. za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego³. Jeżeli chodzi o grunty leśne, to mogą to być nieruchomości uznane za las albo nieruchomości z drzewostanem, które nie mają takiego charakteru. W świetle przepisów lasem jest – co do zasady – obszar o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym lub przejściowo jej pozbawiony, np. przeznaczony do produkcji leśnej⁴.

B. Wierzbowski wskazuje, iż „działalność rolnicza w tradycyjny sposób była powiązana z gospodarką leśną. Znajduje to między innymi swój prawny wyraz w definicji gospodarstwa rolnego, zawartej w art. 55³ kc. Niemniej jednak w większości przepisów prawnych poświęconych problematyce granicznej między działalnością rolniczą a leśną, przeprowadza się wyraźną dystynkcję między pojęciami „grunt rolny” i „grunty leśne”⁵.

Od wielu lat producenci rolni są zachęcani do przeznaczania gruntów rolnych o słabej jakości do zalesiania, co związane jest z finansowaniem unijnym. W li-

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Artykuł 279 kc. zawiera przykład odstępstwa od zasady *superficies solo cedit*. Z przepisu wynika, że budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, a także drzewa nie należą do części składowych gruntu („Budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie stanowiącym wkład gruntowy stają się jej własnością. To samo dotyczy drzew i innych roślin zasadzonych lub zasianych przez spółdzielnię”). Zob. M. Zalewski, Grunty leśne jako składnik gospodarstwa rolnego, „St.lur.Torun” 2009, nr 1, s. 42 i nn.; B. Rakoczy, Wprowadzenie do prawa leśnego, (w:) B. Rakoczy (red.), Wybrane problemy prawa leśnego, Warszawa 2011, s. 9 i n.

4 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 788 ze zm. Szerzej R. Stec, Gospodarka leśna w Polsce – uwarunkowania prawno – organizacyjne, (w:) Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 497 i nn.

5 Tak B. Wierzbowski, Prawo leśne, (w:) Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2005, s. 491 i nn.

teraturze podkreśla się walor wielofunkcyjności lasu, poczynawszy od pozytywnego wpływu na środowisko, powietrze⁶, zdrowie człowieka, dostarczania surowca niezbędnego do wszelkiej działalności człowieka (budownictwo, urządzenie wnętrz) aż po wytwarzanie energii, harmonię i piękno krajobrazu⁷. Bycie właścicielem lasu, gruntów zadrzewionych czy gruntów rolnych z drzewami łączy się jednak z obowiązkami i prawami określonymi w przepisach prawnych, np. uzyskaniem zezwolenia na usunięcie drzewa, zasadami utrzymania lasów czy ochroną jakościową i ilościową gruntów leśnych. Problematyka dotycząca lasów i drzew na gruntach rolnych uregulowana jest w wielu aktach prawnych. Przede wszystkim wspomnieć należy o ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁸, aktach prawnych dotyczących zalesiania gruntów rolnych (np. rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁹), ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰, ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹¹.

Celem artykułu jest wskazanie oraz ocena regulacji prawnych określających prawa i obowiązki właściciela gruntów rolnych z drzewami i gruntów leśnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w kontekście prowadzonej działalności w tymże gospodarstwie oraz ochrony środowiska. Problematyka jest szeroka. Dlatego rozważania będą się koncentrowały na zalesianiu gruntów rolnych (w tym możliwości kontynuacji premii zalesieniowej przez nabywcę w przypadku zmiany właściciela), zasadach gospodarki leśnej, tematyce zezwoleń na usuwanie drzew oraz wybranych regulacjach poruszających tematykę drzew na gruntach rolnych.

1. Pojęcie gruntów leśnych

Według § 68 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹² grunty leśne dzielą się na: 1) lasy – oznaczone symbolem Ls; 2) grunty zadrzewione i zakrze-

6 „Do drzew dostarczających największe ilości tlenu należą: buk pospolity (1,1 kg), klon (1,1 kg), wierzba krucha i dąb (0,8 kg), lipa i jesion (0,7 kg). Jedno drzewo produkuje w ciągu roku tyle tlenu, ile zużywa człowiek w ciągu 2 lat życia. Poza tym drzewa pochłaniają i neutralizują substancje toksyczne, takie jak: dwutlenek węgla, dwutlenek siarki oraz metale ciężkie (ołów, kadm, miedź, cynk).” Tak, <https://pytamy.pl/title,ile-dwutlenku-wegla-pochlania-jedno-drzewo,pytanie.html?smclgnzlticid=51a680> [Data odczytu: 15 grudnia 2017]. Zob. też np. M. Górny, Rola zadrzewień w krajobrazie rolniczym, (w:) U. Sołtysiak (red.), Rolnictwo ekologiczne. Od teorii do praktyki, Warszawa 1993, s. 124-130.

7 Tak G.M. Flick, Z prawnej ochrony lasów we Włoszech, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 230 i nn.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161.

9 Dz.U. z 2009 r. Nr 48, poz. 390 ze zm.

10 Dz.U. z 2016 r. poz. 2134.

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1821.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1034 ze zm.

wione – oznaczone symbolem Lz¹³. Art. 3 ustawy o lasach określa, że lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną¹⁴, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Zdaniem W. Radeckiego, ustawa wprowadza kilka kryteriów uznawania gruntu za las: przyrodnicze, przestrzenne, przeznaczenia oraz związane z gospodarką leśną¹⁵.

Jak zostało podkreślone, w skład gospodarstw rolnych mogą wchodzić zarówno grunty leśne o obszarze np. 0,09 ha, które nie są lasem w świetle ustawy o lasach, jak i te, które są lasem w świetle tego aktu prawnego. Według załącznika do rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze niż 0,1000 ha, a także: np. tereny torfowisk pokrytych częściowo kępami krzewów i drzew karłowatych, grunty porośnięte wikliną w stanie naturalnym oraz krzewiastymi formami wierzb w dolinach rzek i obniżeniach terenu, skupiska drzew i krzewów mające charakter parku, ale niewyposażone w urządzenia i budowle służące rekreacji i wypoczynkowi.

Definicja gruntów leśnych występuje również w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Mianowicie w świetle tego aktu prawnego gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Zakres tej definicji jest trochę inny niż tej, która występuje w rozporządzeniu z dnia 29 marca 2001 r. To ostatnie za grunty leśne uznaje także grunty zadrzewione i zakrzewione, natomiast o tych gruntach nie wspomina ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W aspekcie prowadzonej działalności w gospodarstwie rolnym istotne jest rozróżnienie pomiędzy lasem a plantacją. Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Gdańsku w orzeczeniu z dnia 29 października 2008 r.¹⁶ doszedł mianowicie do wniosku, że „plantacją drzew jest specjalna uprawa, w której sadi się sadzonki

13 Zob. załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r.

14 Gospodarka leśna – działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach).

15 W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2009, s. 25 i nn.

16 II SA/Gd 473/08, Legalis Numer 256803.

drzew w celu uzyskania surowca drzewnego lub drzew do sprzedaży. Na plantacji stwarza się uprawianym drzewom optymalne warunki rozwoju przez zapewnienie właściwych warunków glebowych, przestrzeni życiowej i stosowanie intensywnych zabiegów pielęgnacyjnych. Plantacja, w przeciwieństwie do lasu, który pełni funkcje produkcyjne, ochronne i społeczne oraz odznacza się trwałością, ma charakter jednofunkcyjny, nastawiony na jak największą produkcję i krótkotrwałe użytkowanie”. Sąd podkreślił w tym wyroku funkcje produkcyjne, ochronne i społeczne lasu, które odznaczają się trwałością.

2. Prawa i obowiązki producenta rolnego – beneficjenta premii na zalesianie gruntów. Przekwalifikowanie zalesionego gruntu rolnego na grunt leśny

Art. 14 ustawy o lasach wskazuje, że do zalesienia mogą być przeznaczone nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne nadające się do zalesienia¹⁷. Zalesianie łączy się jednak z kosztami i w przypadku gruntów rolnych utratą dochodów z działalności rolniczej prowadzonej na tej nieruchomości. Dlatego, aby z jednej strony wspierać ochronę środowiska, a z drugiej sytuację finansową producentów rolnych, ustawodawcy polski i unijny¹⁸ starają się wspomagać proces zalesiania gruntów poprzez wprowadzenie instrumentów finansowych zachęcających do przeznaczania gruntów pod uprawy leśne. Już w okresie przedakcesyjnym została uchwalona ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia¹⁹. W jej świetle grunt rolny, będący częścią gospodarstwa rolnego lub stanowiący jego całość, mógł być przeznaczony do zalesienia, jeżeli spełniał co najmniej jeden z niżej wymienionych warunków: był gruntem klasy VIz, VI i V, a także klasy IV, jeżeli jego powierzchnia w łącznej powierzchni gruntu przeznaczonego do zalesienia nie przekracza 10%; położonym na stoku o średnim nachyleniu powyżej 15%; zdegradowanym w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (i jeżeli jest przewidziany do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) i spełnione zostały inne przesłanki wskazane w ustawie.

Czynnikiem zachęcającym do przeznaczania gruntów rolnych do zalesiania był ekwiwalent za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej. Jednocześnie nieprzestrzeganie zasad wynikających z regulacji prawnych mogło negatywnie wpłynąć na sytuację finansową producenta rolnego. Mianowicie w przy-

17 Szerzej zob. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, Komentarz do ustawy o lasach, Warszawa 2017, s. 71 i n. Zob. też M. Zalewski, Zalesienie gruntu rolnego. Aspekty prawne, „Prawo i Środowisko” 2000, nr 2, s. 44 i n.

18 E. Tomkiewicz, Zalesianie gruntów rolnych w prawie wspólnotowym, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1, s. 72 i nn.

19 Dz.U. z 2001 r. Nr 73, poz. 764 ze zm.

padku zniszczenia uprawy leśnej w wyniku celowego działania właściciela gruntu starosta wydaje decyzję administracyjną o wstrzymaniu wypłaty ekwiwalentu oraz nakazuje zwrot kosztów nie tylko sadzonek, ale także sporządzenia planu zalesienia i pobranego ekwiwalentu wraz z odsetkami ustawowymi (art. 7).

W świetle tej ustawy powstał problem kontynuacji zarówno obowiązków, jak i praw związanych z zalesieniem przez nabywcę gruntów rolnych. Dalsze pobieranie środków finansowych jest bardzo istotne, gdyż przeznaczenie gruntu do zalesienia przez poprzednika, pozbawia osobę nabywcę dochodów z tej nieruchomości rolnej. Dodany na mocy nowelizacji, która weszła w życie 2 kwietnia 2003 r.²⁰, ust. 6a w art. 7 określa, że w przypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent przechodzą na nabywcę gruntu. Przekazania tych praw i obowiązków dokonuje starosta w drodze decyzji administracyjnej. Co więcej, art. 11 określa, że uprawnienie do ekwiwalentu można nabyć w drodze spadkobrania. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r.²¹ stwierdził, że „przepisy art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia ograniczyły następstwo prawne wyłącznie do następstwa prawnego z tytułu sprzedaży gruntu, zaś art. 11 ust. 1 omawianej ustawy dokonał rozszerzenia na następstwo prawne z tytułu spadkobrania”. W tym kontekście powstał problem kontynuacji obowiązków i praw związanych z zalesianiem w aspekcie umowy darowizny. Takie rozwiązanie różnicujące skutki prawne w zależności od tego, czy nabycie nastąpiło na podstawie umowy sprzedaży czy darowizny wydaje się nieuzasadnione i nie jest korzystne w aspekcie prowadzonej działalności przez następcę. Należy także podkreślić, że w stosunkach wiejskich z reguły przeniesienie własności gruntów następuje w oparciu o umowę darowizny.

Dlatego słusznie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2014 r.²² orzekł, że „Art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia w zakresie, w jakim nie przewiduje – od wejścia w życie ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia – przejścia na nabywcę w drodze innej czynności prawnej niż sprzedaż gruntu obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 11 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

20 Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia oraz ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 46, poz. 392).

21 II OSK 1012/06, nr 362053.

22 K 46/13, Legalis nr 1145435.

tucji. W uzasadnieniu Trybunał ocenił, że „przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie i pominięcie w art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. innych czynności prawnych, których skutkiem jest przejście własności uprawy leśnej założonej na podstawie tej ustawy, nie ma racjonalnego uzasadnienia. Nie służy realizacji celu ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r., a wręcz ten cel niweczy, gdyż może przyczyniać się do likwidacji upraw leśnych (na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w wypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów), jeśli przejście własności nastąpiło na podstawie innej umowy niż sprzedaż, wskutek czego na nabywcę nie przeszło prawo do ekwiwalentu i uznał on, że bez rekompensaty nie stać go na dalsze prowadzenie uprawy leśnej”²³. Natomiast w wyroku z dnia 29 czerwca 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie²⁴ orzekł, że: „Uprawnionym do ekwiwalentu, jako prawa majątkowego ściśle związanego z zalesianym gruntem, jest każdorazowy właściciel tego gruntu, a więc również i jego nabywca (w drodze czynności cywilnoprawnej lub spadkobrania), przez okres, co do zasady nie dłuższy, niż 20 lat”.

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej, problematyka zalesiania została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich²⁵. Według tego aktu prawnego płatność na zalesianie była udzielana producentowi rolnemu będącemu osobą fizyczną albo spółdzielnią produkcji rolnej, który zobowiązał się do m.in.: zalesienia działek rolnych, na których do dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności była prowadzona działalność rolnicza, pielęgnacji założonej uprawy leśnej przez okres 5 lat od dnia wykonania zalesienia – zgodnie z planem zalesienia; prowadzenia założonej uprawy leśnej przez okres 20 lat od dnia uzyskania pierwszej płatności na zalesianie.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r.²⁶ orzekł, że „Ustalanie obszaru upraw, dla których przyznawana jest płatność rolna, w tym na zalesianie gruntów rolnych, nie następuje na podstawie danych zawartych w ewidencjach i rejestrach, lecz przede wszystkim na podstawie kontroli na miejscu, a w szczególności fizycznej inspekcji działek co do rzeczywistego obszaru zgłoszonych upraw. Znaczenie dla ustalenia płatności pomocowej ma rzeczywisty obszar gruntu rolnego, na którym jest prowadzona określona uprawa”.

W kolejnym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie grun-

23 K 46/13, Legalis nr 1145435.

24 II GSK 163/15, Lex nr 2083079.

25 Dz.U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1929 ze zm.

26 II GSK 251/10, Lex nr 1071111.

tów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013²⁷ pomoc na zalesianie przyznawana była nie tylko do gruntów rolnych, ale także innych niż rolne. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²⁸. Pomoc jest przyznawana rolnikowi, który zobowiązał się do m.in. wykonania zalesienia gruntu zgodnie z wymogami planu zalesienia, o którym mowa w art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. W świetle tej ustawy nadleśniczy, na wniosek właściciela gruntu przeznaczonego do zalesienia, sporządza plan zalesienia i potwierdza wykonanie go zgodnie z planem zalesienia w przypadku zalesienia objętego przepisami o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków unijnych. Producent rolny może otrzymać wsparcie na zalesienie, premię pielęgnacyjną (stanowiącą zryczałtowaną płatność z tytułu poniesionych kosztów pielęgnacji wykonanego zalesienia lub gruntu z sukcesą naturalną), a także premię zalesieniową (stanowiącą zryczałtowaną płatność z tytułu pokrycia kosztów utraconych dochodów z działalności rolniczej).

Producent rolny, decydując się na zalesienie gruntów rolnych, musi w czasie realizacji programu spełnić szereg wymagań. Przykładowo, zalesienie wykonuje się przy użyciu sadzonek drzew i krzewów gatunków rodzimych, liczbą sadzonek drzew na hektar określoną w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia, musi być ono zrealizowane zgodnie z zasadami określonymi w przepisach unijnych (m.in. art. 6 lit. d ppkt ii rozporządzeniem delegowanego Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zalesienie musi zostać wykonane w odległości co najmniej 2 m od granicy sąsiedniego gruntu stanowiącego własność innego podmiotu. Natomiast piąta premia pielęgnacyjna oraz piąta premia zalesieniowa są wypłacane po uprzednim przekwalifikowaniu zalesionego gruntu na grunt leśny, dokonywanym w formie decyzji wydanej przez starostę właściwego ze względu na położenie gruntów objętych zalesieniem²⁹ albo w wyniku modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Jednocześnie brak spełniania przez beneficjenta przesłanek określonych w przepisach może skutkować zwróceniem pomocy w pełnej wysokości za cały okres jej pobierania. Ma to miejsce wtedy, kiedy np. grunt, na którym zostało wykonane zalesienie lub grunt z sukcesą naturalną, nie został przekwalifikowany w wymaganym

27 Dz.U. z 2009 r. Nr 48, poz. 390 ze zm.

28 Dz.U. z 2015 r. poz. 655 ze zm.

29 Zob. też np. C. Kociński, Postępowanie przy przekwalifikowaniu gruntu rolnego na leśny, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 5, s. 85 i nn.

terminie na grunt leśny z uwagi na negatywną ocenę udatności zalesienia na tych gruntach; zalesienie na gruncie objętym zobowiązaniem zostało zlikwidowane przed upływem okresu objętego tym zobowiązaniem.

Rozporządzenie porusza także skutki wpływu przeniesienia w wyniku umowy sprzedaży lub innej umowy własności gruntów objętych zobowiązaniem podjętym przez rolnika, które nastąpiło po doręczeniu decyzji w sprawie o przyznanie pierwszej premii pielęgnacyjnej lub pierwszej premii zalesieniowej. Nowemu właścicielowi tych gruntów mogą być przyznane odpowiednio kolejne premie pielęgnacyjne lub premie zalesieniowe, jeżeli są spełnione warunki określone w art. 43 ust. 2 ustawy.

Warto podkreślić, że ustawodawca uwzględnił również w innych aktach prawnych, iż producenci rolni przekazują grunty rolne na zalesianie i z tego tytułu nie powinni być wyłączeni, np. z ubezpieczenia KRUS. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁰ wskazuje, że pod pojęciem rolnika rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkuje i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Jest to niezmiernie istotne w aspekcie ciągłości ubezpieczenia w KRUS.

Należy też wspomnieć, że według ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych starosta ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntów rolnych zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów lub założenie na nich trwałych użytków zielonych. Właścicielowi gruntów przysługuje wtedy zwrot kosztów zakupu niezbędnych nasion i sadzonek ze środków budżetu województwa (art. 15 ustawy). Poza tym ustawodawca stara się zabezpieczyć sytuację finansową producenta rolnego. Mianowicie jeżeli wykonanie powyższego nakazu spowoduje szkody wynikające ze zmniejszenia produkcji roślinnej, właścicielowi gruntów przysługuje odszkodowanie ze środków budżetu województwa, wypłacane przez okres 10 lat³¹.

Producenci rolni będący właścicielami lasów muszą przestrzegać obowiązków wynikających z ustawy o lasach³². Przykładowo, art. 8 wskazuje, że gospodarkę leśną prowadzi się według powszechnej ochrony lasów. Zdaniem W. Radeckiego, obowiązek powszechnej ochrony lasów polega na „kształtowaniu równowagi w ekosystemach leśnych oraz podnoszeniu naturalnej odporności drzewostanów”

30 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 poz. 277 ze zm.

31 J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa 2015.

32 J. Pakuła, Wybrane problemy prawa leśnego, (w:) Wybrane problemy prawa leśnego, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2011, Lex/el.

i jest on realizowany w trzech kierunkach, mianowicie: zapobieganiu pożarom leśnym, wykrywaniu i zwalczaniu organizmów szkodliwych, ochrony gleb i wód leśnych (art. 9 ustawy o lasach)³³. B. Rakoczy podkreśla natomiast, że gospodarka leśna powinna uwzględniać, iż każdy las jest objęty ochroną, w tym każdy element tego lasu i każdy obszar. Ochrona ta ma charakter zróżnicowany, w zależności chociażby od rodzaju terenu czy lasu³⁴.

Artykuł 13 ustawy o lasach stwierdza, że właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk; ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu; pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej. Ustawa stanowi także, że w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów właściciele lasów są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do m.in. wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów; zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych; ochrony gleby i wód leśnych³⁵.

Dla niektórych producentów rolnych będących właścicielami lasów czasami istotne jest pozyskiwanie drewna w celu jego sprzedaży. Ustawa o lasach stanowi, że dopuszczalne jest to w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu. Warto nawiązać w tym aspekcie do Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2003 r.³⁶ „Trudna sytuacja finansowa właściciela lasu i potrzeba zakupu ciągnika rolniczego nie może stanowić podstawy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew przez zrab zupełny, gdy takowy jest niedopuszczalny w myśl przepisów ustawy o lasach”. W uzasadnieniu wyroku sąd podkreślił m.in., że: „Obowiązek racjonalnego użytkowania lasów w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji, realizowany jest m.in. przez pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu (art. 13 ust. 1 pkt 5 lit. a cyt. ustawy)”³⁷.

Z punktu widzenia prowadzonej działalności rolniczej interesujące zagadnienie stanowi zmiana lasu na użytek rolny. Jest ona dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Podjęcie takiego działania w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa musi być poprzedzone wydaniem decyzji przez starostę na wniosek właściciela lasu. W związku z tym, że

33 W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, *op. cit.*, s. 48 i nn.

34 B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 54 i nn.

35 J. Pakula, *Wybrane problemy prawa leśnego*, *op. cit.*

36 II SA 3717/01, *Legalis* nr 95446.

37 II SA 3717/01, *Legalis* nr 95446.

interpretacja przesłanki „szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów” budzi wątpliwości, odnotować należy bogate orzecznictwo w tym zakresie. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 29 czerwca 2011 r. doszedł do wniosku w uzasadnieniu³⁸, że „pojęcie «szczególnie uzasadnionych potrzeb» użyte w przepisie art. 13 ust. 2 ustawy z 1991 r. o lasach nie zostało w ustawie wyjaśnione. Organ, wydając decyzję, która oparta jest na uznaniu administracyjnym, winien po uprzednim wyczerpującym zgromadzeniu materiału dowodowego dokonać jego starannej oceny i szczegółowo wyważyć potrzeby właściciela lasu w kontekście oceny, czy mają one charakter «szczególnie uzasadniony», przemawiający za zmianą przeznaczenia lasu»³⁹. Natomiast w wyroku z dnia 24 lipca 2012 r.⁴⁰ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku orzekł, że: „Za «szczególnie uzasadnione potrzeby właściciela lasu», o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, mogą być uznane tylko takie wyjątkowe, kwalifikowane okoliczności, które w sytuacji konkretnego właściciela lasu przeważają nad zasadą ochrony i trwałości utrzymania terenu leśnego”.

Producenci rolni będący właścicielami gruntów leśnych muszą przestrzegać przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ochrona gruntów leśnych polega na m.in. ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności.

3. Zezwolenie na usunięcie pojedynczych drzew z gruntu rolnego

W skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić, prócz gruntów leśnych, także grunty rolne z drzewami. Dość często występuje sytuacja, że producent rolny chciałby usunąć drzewo z uwagi na budowę czy rozbudowę budynków gospodarczych. W takiej sytuacji zachodzi pytanie o procedurę. Mianowicie usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości (w tym rolnej) może nastąpić – co do zasady – po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na wniosek właściciela nieruchomości (posiadacz może także wnioskować, ale za zgodą właściciela). Przepisów dotyczących zezwolenia nie stosuje się do m.in. drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

38 II OSK 1088/10, Legalis nr 389490.

39 II OSK 1088/10, Legalis nr 389490.

40 II SA/Bk 374/12, Legalis nr 793591.

W aspekcie tego wyłączenia konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą. W przypadku działalności rolniczej w zakresie stosowania ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴¹ występują bowiem pewne odrębności. Chodzi o art. 3 tego aktu prawnego, który stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do m.in. działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r.⁴² orzekł, że „działalność wytwórcza w rolnictwie (prowadzenie gospodarstwa rolnego) jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów. Wyłączenie stosowania ustawy odnosi się przede wszystkim do rolników prowadzących gospodarstwo rolne”.

W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Sąd Najwyższy podkreślił, że działalność gospodarczą przepis ten charakteryzuje jako zarobkową oraz wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Cechy te wypełnia prowadzenie gospodarstwa rolnego. Czynienie zatem różnicy pomiędzy prowadzeniem gospodarstwa rolnego a inną działalnością zawodową, skoro obie charakteryzują się tymi samymi cechami (zarobkowa, zorganizowana i ciągła), nie ma uzasadnienia z uwagi na art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Sąd podkreślił, że przewidziane w art. 3 tej ustawy wyłączenie nie może zatem prowadzić do wniosku, iż działalność wytwórcza w rolnictwie nie jest działalnością gospodarczą, o której mowa w art. 2 tej ustawy, a jedynie, że działalność ta nie podlega reżimowi ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

SN słusznie zwrócił uwagę, że sposób ujęcia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej polegający na tym, że najpierw w art. 2 określa się, co jest działalnością gospodarczą, a następnie w art. 3 stanowi się, iż przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wymienionej w tym artykule, wyraźnie wskazuje, że działalność wytwórcza w rolnictwie (prowadzenie gospodarstwa rolnego) jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 tej ustawy, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów⁴³. Ten słuszny skądinąd wyrok SN należy opatrzyć jednak jednym zastrzeżeniem⁴⁴.

Działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą wtedy, gdy jest ukierunkowana na zbyt, czyli na cele zarobkowe. Natomiast istnieją jeszcze przypadki, kiedy produkty rolne uzyskane w wyniku uprawy roślin czy hodowli zwierząt (będące efektem działalności rolniczej) nie są zbywane, ale wykorzystywane na cele własne

41 Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.

42 II OSK 1618/06, Lex nr 364703.

43 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, Lex nr 364703.

44 Zob. A. Suchoń, Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych, Poznań 2016, s. 164 i nn.

i rodziny. Wtedy działalność rolnicza nie jest działalnością gospodarczą. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r. SN orzekł, że zarobkowy charakter stanowi podstawową, konstytutywną cechę działalności gospodarczej. Świadczenie usługi samemu sobie nie ma charakteru zarobkowego⁴⁵. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem działalności zarobkowej. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 listopada 2014 r.⁴⁶ stwierdził, że „w judykaturze i piśmiennictwie przyjmuje się zgodnie, że działalność jest zarobkowa, jeżeli jest prowadzona w celu osiągnięcia dochodu (zarobku), rozumianego jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami”. Sąd także podkreślił, że z zarobkowym charakterem działalności wiąże się uczestnictwo w obrocie gospodarczym. Wymaganie to spełnione jest wówczas, gdy działalność gospodarcza realizowana jest przez odpłatne (ekwiwalentne) świadczenia wzajemne spełniane w ramach obrotu gospodarczego⁴⁷. Znaczenie ma subiektywne przekonanie danego podmiotu, że wykonywanie określonej działalności prowadzi do osiągnięcia zarobku⁴⁸. Co istotne, przynoszenie strat (zarówno przejściowo, jak i w dłuższych okresach) nie pozbawia działalności statusu gospodarczej⁴⁹. Cechy działalności gospodarczej należy wyraźnie odróżnić od dochodowości działalności gospodarczej⁵⁰. Co więcej, także działanie bez zamiaru osiągnięcia zysku, a jedynie dla uzyskania wpływów na pokrycie prowadzonej działalności, nie pozbawia automatycznie prowadzonej działalności charakteru gospodarczego. Tak orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 października 2014 r.⁵¹

Jak słusznie zatem podkreślił R. Budzinowski, zasadne jest twierdzenie, że prowadzenie działalności rolniczej może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne może być uznane za szczególny rodzaj przedsiębiorstwa⁵². Również w opinii M. Waligórskiego⁵³ działalność rolnicza może być kwalifikowana jako działalność gospodarcza, jeśli ma charakter zarobkowy. Jest to ponadto działalność wytwórcza, która zdaniem tego autora niejako

45 I UK 604/12, Legalis nr 737258.

46 I UK 103/14, Lex nr 1544222.

47 I UK 103/14, Lex nr 1544222.

48 A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Warszawa 2009, s. 80; M. Sieradzka, M. Zdyb, *Komentarz do art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, SIP Lex 2013, zob. też M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 179 i n.

49 Zob. uchwała SN z 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1993, nr 5, poz. 79.

50 A. Wasilewski, *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny*, (w:) *Gospodarka – Administracja – Samorząd terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej Profesor Teresy Rabskiej*, (red.) H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 543.

51 V CSK 630/13, Lex nr 1509115. Tak też uzasadnienia: uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna/Pracy” 1992, nr 2, poz. 17, z. 6 grudnia 1991 r. III CZP 117/91, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna/Pracy” 1992, z. 5, poz. 65.

52 R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, (w:) *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 114, także *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 194 i n.

53 Tak: M.A. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 25 i n.

z natury rzeczy wykonywana jest w sposób zorganizowany i ciągły. Także B. Jeżyńska uznała, że na gruncie prawa publicznego cechy działalności rolniczej nie stoją na przeszkodzie zakwalifikowaniu jej do działalności gospodarczej⁵⁴.

Reasumując, stwierdzić należy, że jeżeli właściciel gruntów rolnych prowadzi na nich działalność rolniczą w celach zarobkowych, czyli działalność gospodarczą, to wtedy w przypadku usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości niezbędne jest zezwolenie. Natomiast w przypadku drzew i krzewów posadzonych na gruntach rolnych, na których prowadzona jest działalność rolnicza na potrzeby własne i rodziny, zezwolenie nie jest potrzebne. W takim bowiem przypadku działalność rolnicza (brak celów zarobkowych) nie jest działalnością gospodarczą. Jednocześnie należy zaznaczyć, że znowelizowana ustawa stanowi (art. 83f ust. 4), iż właściciel nieruchomości jest jednak obowiązany dokonać zgłoszenia do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zamiaru usunięcia drzewa, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza: 1) 80 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego; 2) 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego; 3) 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew.

Ustawa o ochronie przyrody wprowadza zwolnienie nawiązujące bezpośrednio do działalności rolniczej. Przepisów dotyczących zezwolenia nie stosuje się mianowicie do m.in. drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego; drzew lub krzewów na plantacjach. Producenci rolni mogą także skorzystać z innych, ogólnych zwolnień. Obowiązek uzyskania zezwolenia nie dotyczy np. drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza: a) 80 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego, b) 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego, c) 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew; drzew lub krzewów owocowych, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub na terenach zieleni⁵⁵.

Od braku konieczności uzyskania zgody na usunięcie drzew i krzewów odróżnić należy zwolnienie od opłat. W takiej sytuacji niezbędne jest złożenie wniosku o wydanie zezwolenia, ale nie łączy się to z kosztami. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 lipca 2009 r. uznał, że: „Stan żywotności drzewa (drzewo obumarło lub nie rokuje szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości) nie zwalnia posiadacza nieruchomości, na której owo drzewo się znajduje od uzyskania zezwolenia na jego usunięcie, może jedynie stanowić podstawę do niepobierania opłaty za jego usunięcie”⁵⁶. Art. 86 ust. 1

54 Tak: B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008, s. 104 i n.

55 Zob. szerzej J. Goździewicz-Biechońska, Usuwanie drzew i krzewów w związku z działalnością rolniczą. Aspekty prawne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 111 i nn.

56 IV SA/Wa 110/09, Lex nr 553459.

omawianej ustawy stanowi, że nie nalicza się opłat za usunięcie np. drzew lub krzewów, które obumarły lub nie roszą szanse na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości; topoli o obwodzie pnia mierzonym na wysokości 130 cm wynoszącym powyżej 100 cm, nienależących do gatunków rodzimych, jeżeli zostaną zastąpione w najbliższym sezonie wegetacyjnym drzewami innych gatunków.

4. Inne regulacje poruszające problematykę drzew na terenie gospodarstw rolnych

Warto także nawiązać do innych regulacji prawnych, jakie poruszają zagadnienie drzew na gruntach rolnych. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁵⁷ w art. 11 ust. 5 stanowi, że w przypadku gdy na działce rolnej występują drzewa, płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna może być przyznana do gruntu, jeżeli: 1) występujące na tym gruncie drzewa są rozrzucone, a liczba tych drzew na hektar tego gruntu nie przekracza 100, 2) na tym gruncie można prowadzić działalność rolniczą w podobny sposób, jak na gruncie o takiej samej powierzchni, na którym drzewa nie występują.

Odnotować należy także regulacje prawne dotyczące drzew zawarte w kodeksie cywilnym, mające wpływ na prawa i obowiązki producenta rolnego. Przykładem są te dotyczące użytkowania przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Artykuł 279 kodeksu cywilnego określa, że budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie stanowiącym wkład gruntowy stają się jej własnością. To samo dotyczy drzew i innych roślin zasadzonych lub zasianych przez spółdzielnię. Artykuł 279 kc. zawiera przykład odstępstwa od zasady *superficies solo cedit*. Z przepisu wynika, że budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, a także drzewa nie należą do części składowych gruntu. W razie wygaśnięcia użytkowania gruntu drzewa i inne rośliny zasadzone lub zasiane przez spółdzielnię stają się własnością właściciela gruntu, a zatem częścią składową gruntu. Kodeks cywilny nie wskazuje, że właściciel musi uiszczać jakieś opłaty za drzewa i krzewy zasiane przez spółdzielnię.

W przypadku, gdy w skład gospodarstwa rolnego prócz gruntów rolnych wchodzi także lasy, producent rolny zobligowany jest do uiszczania podatku leśnego. Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Jednocześnie ustawodawca wprowadza zwolnienia od tego podatku, np. lasy z drzewostanem w wieku

57 Dz.U. z 2015 r. poz. 415.

do 40 lat; lasy wpisane indywidualnie do rejestru zabytków czy użytki ekologiczne. Poza tym rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Odnotać należy także inne ustawy podatkowe nawiązujące do problematyki drzew w gospodarstwie rolnym. Przykładowo, ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych⁵⁸ w art. 9 stanowi, że zwalnia się od podatku następujące czynności: sprzedaż własności gruntów, stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, wraz z będącymi ich częścią składową drzewami i innymi roślinami, pod warunkiem, że zostały spełnione wskazane w ustawie przesłanki. W zakresie tego zwolnienia należy zauważyć, że częściami składowymi są również budynki i budowle, ale ustawodawca objął zwolnieniem tylko i wyłącznie drzewa i inne rośliny. Podobnie skonstruowane zwolnienie występuje w ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁵⁹. Artykuł 4 stanowi, że zwalnia się od podatku: nabycie własności gruntów, stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym wraz z będącymi ich częścią składową drzewami i innymi roślinami pod warunkiem, że zostały spełnione wskazane w ustawie przesłanki.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków.

W przypadku, gdy w skład gospodarstwa rolnego wchodziły grunty rolne z drzewami czy grunty leśne, producenci rolni mają dodatkowe obowiązki wynikające m.in. z ustawy o lasach, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawy o ochronie przyrody. Składniki gospodarstwa rolnego wpływają zatem na sytuację prawną producenta rolnego. Z uwagi na duże znaczenie lasów i drzew w zakresie ochrony środowiska, własność takich gruntów łączy się z obowiązkami dla producenta rolnego, ale przynosi też korzyści. Przede wszystkim chodzi o cele środowiskowe, a także możliwość, przykładowo, pozyskiwania przez producentów rolnych pożytków z lasu (np. grzybów, jagód i innych), drewna, wykorzystywania lasów na cele agroturystyki. Udział w programach dotyczących zalesienia to możliwość uzyskania dodatkowych środków finansowych. Obejmuje ono nie tylko premię na zalesianie, ale także pielęgnacyjną oraz zalesieniową. Oczywiście uzyskanie pieniędzy łączy się z koniecznością spełnienia wielu dodatkowych obowiązków, m.in. przygotowania i realizacji planu zalesiania, przekwalifikowania gruntu rolnego w grunty leśne i podejmowania odpowiednich działań pielęgnacyjnych. Ich nieprzebieganie łączy się z sankcjami finansowymi.

58 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1150 ze zm.

59 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 833 ze zm.

Obowiązki związane z gruntami leśnymi dla producenta rolnego wynikają również z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Główne przesłanie tego aktu prawnego odnosi się do ich ochrony jakościowej i ilościowej (np. zasady związane ze zmianą przeznaczenia i wyłączenia gruntów leśnych z produkcji). Ustawodawca wprowadza jednocześnie instrumenty wsparcia finansowego, związane z obowiązkowym zadrzewieniem lub zakrzewieniem gruntów. Chodzi o odszkodowanie za szkody wynikające ze zmniejszenia produkcji roślinnej.

Z kolei w przypadku pojedynczych drzew i krzewów na gruntach rolnych obowiązki wynikają przede wszystkim z ustawy o ochronie przyrody i łączą się m.in. z uzyskaniem zezwolenia na ich usunięcie. W tym zakresie powstał problem relacji działalności rolniczej i gospodarczej. Działalność rolnicza prowadzona w celach zarobkowych jest uznawana za gospodarczą i wtedy niezbędne jest zezwolenie. W przypadku przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów ustawodawca uwzględnia specyfikę działalności rolniczej, ale tylko w niewielkim zakresie. Przykładowo, bez konieczności uzyskiwania zezwolenia drzewa lub krzewy usuwane są w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego, a także drzewa lub krzewy na plantacjach. Problematyka lasów i drzew na gruntach rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego poruszona została również w ustawach podatkowych, co ma wpływ na sytuację finansową producenta rolnego. Odnotować należy zwolnienia od podatku leśnego czy podatku od czynności cywilnoprawnych.

Podsumowując stwierdzić należy, że ustawodawca stara się wspierać z jednej strony ochronę środowiska (np. powiększanie powierzchni lasów, ochrona ilościowa i jakościowa gruntów leśnych), z drugiej zaś rozwijać aktywność producenta rolnego w tym zakresie właśnie poprzez instrumenty finansowe (środki finansowe związane z zalesieniem gruntów rolnych, zwolnienia z podatku, odszkodowanie za obowiązkowe zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów). Na koniec warto dodać, że definicje działalności rolniczej w systemie polskim nie obejmują z reguły gospodarki leśnej⁶⁰. Inaczej jest w systemie włoskim. Mianowicie w świetle włoskiego kodeksu cywilnego, działalnościami zasadniczo rolniczymi są: uprawa gruntu, leśnictwo i hodowla zwierząt, przez które „rozumie się działalności skierowane na pieczę i rozwój cyklu biologicznego lub jednego koniecznego etapu tego cyklu, o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, które wykorzystują lub mogą wykorzystywać grunt, las lub wody słodkie, słonawe i morskie” (art. 2135 wł.kc.)⁶¹. Leśnictwo w prawie włoskim uważane jest za trzecią działalność zasadniczo rolniczą⁶². Zasadny jest po-

60 W świetle ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług pod pojęciem działalności rolniczej rozumie się produkcję roślinną i zwierzęcą, (...) oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej, z wyjątkiem drewna okrągłego z drzew tropikalnych (PKWiU 02.20.13.0) oraz bambusa (PKWiU ex 01.29.30.0), a także świadczenie usług rolniczych.

61 Zob. szerzej L. Paoloni, *L'attività agricola di produzione energetica*, (w:) *Trattato di diritto agrario*, L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), Milano 2012, tom II, rozdz. VII, pkt 9, s. 239 i n.

62 Tamże. Zob. szerzej na temat szerokiego pojęcia działalności rolniczej w prawie włoskim np. A. Kapała, *Agroturystyka jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i nn.

stulat *de lege ferenda* poszerzenia wszystkich polskich definicji działalności rolniczej także o gospodarkę leśną (leśnictwo), w przypadku gdy w skład gospodarstwa rolnego wchodzi grunty leśne.

LEGAL PROBLEMS OF AGRICULTURAL LAND WITH TREES AND FOREST LAND
AS COMPONENTS OF A FARM

Keywords: forest land, forest, farm, afforestation of agricultural land, permission to remove trees

The purpose of the article is to indicate and assess the impact of the legal regulations specifying the rights and obligations of the owner of agricultural land with trees and forest land included in the farm in the context of the activity conducted on that farm and environmental protection. The issues in question are wide, therefore the article focuses primarily on the afforestation of agricultural lands. It presents the evolution of legal regulations and the rights and obligations of agricultural producers who have afforested, including the maintenance of forests. The paper refers also to the law on the protection of agricultural and forest lands. Additionally, the paper discusses the permission to remove trees from the farmland and selected regulations concerning the subject of trees in the farms in the civil code and tax laws. In the conclusions the author states that the legislator tries to support, on the one hand, the protection of the environment (e.g. enlarging the forest area, quantitative and qualitative protection of forest land) and, on the other hand, the activity of an agricultural producer in this area by means of financial instruments (financial means related to afforestation of agricultural land, tax exemptions, compensation for obligatory afforestation or shrub planting).

Bibliografia:

- Bieluk J., Leśkiewicz K., Komentarz do ustawy o lasach, Warszawa 2017.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa 2015.
- Budzinowski R., Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne, (w:) Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011.
- Budzinowski R., Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.
- Etel M., Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz orzecznictwie sądowym, Warszawa 2012.
- Goździewicz-Biechońska J., Usuwanie drzew i krzewów w związku z działalnością rolniczą. Aspekty prawne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- Górny M., Rola zadrzewień w krajobrazie rolniczym, (w:) U. Sołtysiak (red.), Rolnictwo ekologiczne. Od teorii do praktyki, Warszawa 1993.
- Flick G.M., Z prawnej ochrony lasów we Włoszech, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
- Jeżyńska B., Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008.

- Kapała A., Agroturystyka jako działalność rolnicza w prawie włoskim, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- Kociński C., Postępowanie przy przekwalifikowaniu gruntu rolnego na leśny, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 5.
- Pakuła J., Wybrane problemy prawa leśnego, w: Wybrane problemy prawa leśnego, Warszawa 2011, Lex/el.
- Paoloni L., L’attività agricola di produzione energetica, (w:) Trattato di diritto agrario, L. Costato, A. Germano, E. Rook Basile (red.), Milano 2012.
- Radecki W., Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2009.
- Rakoczy B., Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., Wprowadzenie do prawa leśnego, (w:) B. Rakoczy (red.), Wybrane problemy prawa leśnego, Warszawa 2011.
- Rzetecka-Gil A., Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Warszawa 2009.
- Sieradzka M., Zdyb M., Komentarz do art. 2, 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, SIP Lex 2013.
- Stec R., Gospodarka leśna w Polsce – uwarunkowania prawno – organizacyjne, (w:) Prawo rolne, (red.) P. Czechowski, Warszawa 2015.
- Suchoń A., Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych, Poznań 2016.
- Tomkiewicz E., Zalesianie gruntów rolnych w prawie wspólnotowym, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1.
- Waligórski M.A., Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego, Poznań 2006.
- Wasilewski A., Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny, (w:) Gospodarka – Administracja – Samorząd terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej Profesor Teresy Rabskiej, H. Olszewski, B. Popowska (red.), Poznań 1997.
- Wierzbowski B. Prawo leśne, (w:) Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2005.
- Zalewski M., Grunty leśne jako składnik gospodarstwa rolnego, „Studia Iuridica Toruniensia” 2009, nr 1.
- Zalewski M., Zalesienie gruntu rolnego. Aspekty prawne, „Prawo i Środowisko” 2000, Nr 2.

Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna

1. Przepisom prawa Unii Europejskiej w ramach polityki handlowej podlega przywóz drewna na rynek wewnętrzny² oraz obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna do obrotu³. Ustawodawca nakłada na kraje członkowskie szereg obowiązków związanych z przeciwdziałaniem nielegalnemu pozyskaniu drewna, wynikających z przepisów rozporządzeń nr 2173/2005⁴ oraz 995/2010⁵. Zasadniczo chodzi o realizację zakazu wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i związanych z tym niekorzystnych zjawisk społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych.

Zagadnienia prawne dotyczące obrotu drewnem podejmowane były w literaturze prawniczej⁶. Poruszone wątki dotyczą głównie, choć niewyłącznie, charakterystyki zasad przywozu, kontroli i nadzoru nad obrotem drewnem i nie wyczerpują problematyki określonej w tytule artykułu.

Za opracowaniem problematyki określonej w tytule przemawiają głównie względy społeczno-gospodarcze, a także praktyczne.

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005 r., s. 1 z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem nr 2173/2005”.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010 r., s. 23), zwane dalej „rozporządzeniem nr 995/2010”.

4 Przez „legalnie produkowane drewno” należy rozumieć „produkty z drewna wykonane z krajowego drewna, którego wyrób był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi tego państwa partnerskiego określonymi w umowie o partnerstwie” zgodnie z art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 2173/2005. Drewnem nielegalnie pozyskanym będzie więc drewno pozyskane poprzez wyrób niezgodny z prawem kraju, w którym je pozyskano, lub gdy przywóz był niezgodny z prawem kraju, z którego je przywieziono.

5 Nielegalnie pozyskane drewno oznacza pozyskanie z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania według art. 2 lit. g rozporządzenia nr 995/2010.

6 Zob., np. S. Bentkowski, Kontrola obrotu drewnem w prawie Unii Europejskiej, „Journal of Modern Science” 2016, t. 2/29, s. 389 i n.; W. Radecki, Odpowiedzialność w prawie leśnym, (w:) Polskie prawo leśne, A. Habuda (red.), Warszawa 2016, s. 306 i n.; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2017, s. 302 i n.

Pozyskiwanie drewna w celach gospodarczych jest jednym z ważnych obszarów użytkowania lasów. Jednocześnie istotne jest to, by sposób pozyskiwania surowca nie wpływał negatywnie na ekosystem przyrodniczy, jakim jest las. Chodzi zatem o właściwe korzystanie z zasobów środowiska, przy jednoczesnym osiągnięciu celów ekonomicznych. Tymczasem, zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 995/2010, nielegalne pozyskiwanie drewna jest powszechnym problemem o międzynarodowym znaczeniu i stanowi zagrożenie dla lasów, gdyż jest częścią procesu wylesiania i degradacji lasów, będącego przyczyną około 20% światowych emisji CO₂, zagraża różnorodności biologicznej oraz szkodzi zrównoważonej gospodarce leśnej i rozwojowi lasów. Wreszcie nielegalne pozyskanie drewna przynosi negatywne skutki społeczne, polityczne i gospodarcze, stanowiące często przeszkodę w dokonywaniu postępów na drodze ku ładowi administracyjnemu oraz zagrażające źródłu utrzymania lokalnych społeczności zależnych od lasów.

Gdy chodzi o względy praktyczne, wskazać należy, że zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 995/2010 (pkt 27): „Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby stosowano skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje za naruszenie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym przez podmioty, podmioty handlowe i organizacje monitorujące”. Natomiast „zasady odpowiedzialności za naruszenie” wspomnianych przepisów unijnych rozporządzeń nr 2173/2005 oraz 995/2010 reguluje ustawa o lasach w art. 66a-66i. Na krajowym ustawodawcy spoczywa więc obowiązek zapewnienia efektywności prawa unijnego i skuteczności sankcji za naruszenia. Polski ustawodawca musiał zatem sprostać wyzwaniu realizacji założeń i celów unijnych ram prawnych regulujących sektor obrotu drewnem we wskazanym zakresie. Dlatego regulację tę należy analizować we wskazanych aspektach.

Mając powyższe na uwadze, celem rozważań jest charakterystyka administracyjnych kar pieniężnych uregulowanych w art. 66a-66i ustawy o lasach, związanych z naruszeniem przepisów rozporządzeń nr 2173/2005 i 995/2010 oraz dokonanie ich oceny w kontekście postulatów skuteczności, proporcjonalności i odstraszania wynikających ze wskazanych aktów prawnych. Struktura rozważań podporządkowana została wspomnianemu celowi.

2. Ustawodawca wprowadził rozwiązania prawne służące daleko idącej kontroli i nadzorowi nad wprowadzaniem drewna i produktów z drewna do obrotu. Rozporządzenie nr 2173/2005 jest wyrazem realizacji planu działania Unii Europejskiej w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa. Chodzi o uregulowanie zagadnienia nielegalnego wyrębu drewna i związanego z tym handlu. Zamiarem ustawodawcy jest przeprowadzenie reformy zarządzania i tworzenia odpowiednich narzędzi służących zmniejszeniu zużycia nielegalnie pozyskanego drewna, jak również przyczyniających się do osiągnięcia ważniejszego celu, jakim jest zrównoważona gospodarka zasobami leśnymi w państwach produkują-

cych drewno⁷. Utworzenie systemu zezwoleń ma więc służyć zapewnieniu, że na teren Unii Europejskiej będą przywożone wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno⁸. System zezwoleń w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa, nazywany „systemem zezwoleń FLEGT”, oznacza wydawanie zezwoleń na wywóz produktów z drewna z państw partnerskich do Wspólnoty oraz wdrożenie go we Wspólnocie, w szczególności jego przepisów dotyczących kontroli granicznych⁹.

Przez termin „przywóz” ustawodawca nakazuje rozumieć „dopuszczenie produktów z drewna do swobodnego obrotu w rozumieniu art. 79 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/1992 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny”¹⁰. Przywóz do Unii Europejskiej produktów z drewna wywiezionych z państw partnerskich jest zakazany, jeżeli dostawa nie jest objęta zezwoleniem FLEGT¹¹, z wyjątkiem produktów z drewna gatunków wymienionych w załącznikach A, B i C do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97, które są zwolnione ze wspomnianego wymogu¹². Przywóz produktów z drewna na podstawie zezwolenia FLEGT wydanego dla uczestnika rynku jest dozwolony w okresie ważności tego zezwolenia¹³. Natomiast produkty z drewna wywożone z państwa partnerskiego i wprowadzane do Unii Europejskiej przez jakikolwiek punkt celny muszą być objęte zezwoleniem tego państwa partnerskiego, stwierdzającym, że dane produkty z drewna zostały wykonane z krajowego drewna, którego wyręb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi, jak określono w odpowiedniej umowie o partnerstwie. Natomiast do organów państw członkowskich należy kontrolowanie, czy każda dostawa drewna objęta jest ważnym zezwoleniem przed dopuszczeniem takiej dostawy do swobodnego obrotu w Unii.

Gdy chodzi o wprowadzanie do obrotu drewna i produktów z drewna oraz zbywanie i nabywanie drewna i produktów z drewna wprowadzonych do obrotu, to według rozporządzenia nr 995/2010 drewno i produkty z drewna oznaczają drewno i produkty z drewna określone w załączniku do tego aktu, z wyjątkiem „produktów z drewna lub części składowych takich produktów wytworzonych z drewna lub z produktów z drewna, których cykl życia zakończył się i w innym przypadku zostałyby one usunięte jako odpady”.

7 Pkt 2 preambuły do rozporządzenia nr 2173/2005.

8 Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 2173/2005.

9 Art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 2173/2005.

10 Art. 2 pkt 11 rozporządzenia nr 2173/2005.

11 Art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2173/2005. Skrót „FLEGT” oznacza zgodnie z pkt. 1 preambuły rozporządzenia 21173/2005 „Forest Law Enforcement, Governance and Trade”.

12 Art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2173/2005.

13 Art. 5 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia nr 2173/2005.

Wyrażenie „wprowadzanie do obrotu” oznacza dostarczenie odpłatnie lub nieodpłatnie – dowolnym sposobem i niezależnie od stosowanej techniki sprzedaży – drewna lub produktów z drewna po raz pierwszy na rynek wewnętrzny do celów dystrybucji lub wykorzystania w ramach działalności handlowej. Termin ten obejmuje także „dostawę” przy zastosowaniu środków porozumiewania się na odległość określonych w innych przepisach¹⁴. Dostarczanie na rynek wewnętrzny produktów z drewna wytworzonych z drewna lub produktów z drewna już wprowadzonych do obrotu na rynku wewnętrznym nie stanowi więc „wprowadzania do obrotu”. Wprowadzanie do obrotu drewna i produktów z drewna oznaczać będzie zatem jakąkolwiek czynność podjętą w jakikolwiek sposób, także przez Internet, polegającą na umieszczeniu na rynku wewnętrznym wymienionych produktów, po raz pierwszy do celów dystrybucji lub wykorzystania w ramach działalności handlowej. Wyrażeniem tym nie będą objęte, jak się zdaje, dalsze czynności¹⁵, następcze po wymienionych w definicji i takie, które nie będą realizowane na rynku wewnętrznym¹⁶. Wprowadzanie do obrotu określonych w komentowanym przepisie produktów poddane zostało szczegółowym wymogom prawnym, w tym m.in. zasadom należytej staranności, zasadzie (*traceability*) identyfikowalności. Ustawodawca uregulował w rozporządzeniu nr 995/2010 obowiązki podmiotów wprowadzających drewno do obrotu. Również i w świetle tego aktu prawnego chodzi o zwalczanie zjawiska nielegalnego pozyskiwania drewna, stanowiącego zagrożenie dla lasów, które jest częścią procesu wylesiania i degradacji lasów, zagraża różnorodności biologicznej i szkodzi zrównoważonej gospodarce leśnej oraz rozwojowi lasów, i wielu innych niekorzystnych skutków¹⁷. Obrót drewnem obejmuje ustanowiony w rozporządzeniu nr 995/2010 zakaz wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów pochodzących z takiego drewna.

3. Ze wspomnianym zakazem wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna wiąże się regulacja, na mocy której ustawodawca nakłada na podmioty wprowadzające do obrotu drewno obowiązki związane z zasadą tzw. identyfikowalności (*traceability*), jak też w zakresie stosowania „systemów zasad należytej staranności”, a także odpowiednie obowiązki dotyczące kontroli na właściwe organy. Państwa członkowskie mają więc obowiązek zapewnienia, by sankcje za naruszenie przepisów były „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. Przepisy sankcjonujące zakazy określone wspomnianą wyżej regulacją prawa Unii Europejskiej zawarte

14 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 64) i poprzednio obowiązującą dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz.Urz. WE L 144 z 4.06.1997 r., s. 19).

15 Zob. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, Ustawa o lasach..., *op. cit.*, s. 8.

16 Na temat rynku wewnętrznego zob. bliżej M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2006, s. 190 i n.

17 Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 995/2010.

są w art. 66a-66i ustawy o lasach. Zgodnie z tytułem rozdziału 9a ustawy o lasach, są to „administracyjne kary pieniężne”. Dlatego płaszczyzną, w jakiej należy analizować wymienione rozwiązania ustawy o lasach jest zwłaszcza zasada efektywności unijnego prawa, szeroko odnoszona w literaturze do różnych szczebli wykonawstwa, delimitująca zakres krajowej autonomii instytucjonalnej i proceduralnej¹⁸, a także cechy sankcji wskazane w prawodawstwie unijnym. Muszą one bowiem realizować cele unijnych rozporządzeń, zwłaszcza zapewniać możliwość egzekwowania zakazu wprowadzania do obrotu nielegalnego drewna.

Pojęcie administracyjnej kary pieniężnej zawiera kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się „określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nałożoną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej” (art. 189b k.p.a.). Kary pieniężne są zagadnieniem uregulowanym także w art. 189a-189k k.p.a. Przepisy k.p.a. znajdują we wskazanym zakresie zastosowanie, jeśli przepisy ustawy o lasach nie będą zawierały w tym względzie rozwiązań szczególnych. Ustawodawca uregulował zwłaszcza kwestie intertemporalne dotyczące stosowania sankcji w postaci kar pieniężnych. Zgodnie z art. 189c k.p.a., jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Ponadto w art. 189g k.p.a. ustawodawca określił również termin przedawnienia w zakresie możliwości nałożenia kary (kara nie może być nałożona, jeśli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa – art. 189g § 1 k.p.a.) oraz jej egzekucji (kara nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana – art. 189g § 3 k.p.a.). W zakresie przedawnienia przyjąć należy, iż ustawa o lasach zawiera rozwiązania szczególne, tj. 3-letni termin przedawnienia.

Przyjęcie przez ustawodawcę administracyjnych kar pieniężnych jako sankcji za naruszenia rozporządzeń nr 2173/2005 oraz 995/2010 w ustawie o lasach oznacza, iż są to sankcje za tzw. delikt administracyjny, gdzie podstawą odpowiedzialności jest wyczerpanie jego znamion ustawowych²⁰. W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż odpowiedzialność administracyjna powstaje na zasadzie winy obiektywnej, niezależnie od przesłanki winy, a przesłanka winy subiektywnej (zawinienia) nie ma znaczenia dla samej możliwości nałożenia kary pieniężnej, ale wpływa na wy-

18 Por. M. Niedźwiedz, Pośrednie wykonywanie prawa UE przez administrację RP, (w:) Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego. Tom 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), 2014.

19 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, dalej zwana k.p.a.

20 Tak M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008, s. 100.

sokość nakładanej kary²¹. Nie ulega więc wątpliwości, iż przesłanką wymierzenia kary w przypadku deliktów administracyjnych, o jakich mowa w art. 66a-66i ustawy o lasach, może być już samo naruszenie prawa, nawet jeśli było niezamierzone²², a ewentualny niski stopień zawinienia może mieć znaczenie dla ustalenia wysokości nakładanej kary, względnie odstąpienia od jej wymierzenia.

W kwestii winy w orzecznictwie przyjmuje się przykładowo w sprawach karnych, że na stopień zawinienia wpływają wszelkie okoliczności, które decydują o zakresie swobody sprawcy w wyborze i realizacji zachowania zgodnego z prawem, a w tym możliwość rozpoznania znaczenia czynu, możliwość podjęcia decyzji zgodnej z prawem i możliwość faktycznego sterowania swoim postępowaniem, a stopień winy najściślej zależy od stanu poczytalności²³. Wina uznawana jest za rodzaj klauzuli generalnej wymagającej odniesienia do konkretnego stanu, sprawca ponosi bowiem odpowiedzialność karną tylko na tyle, na ile można mu postawić zarzut, przy czym skalę tego zarzutu, a więc i zakres odpowiedzialności wyznaczają zasady subiektywizacji i indywidualizacji²⁴. Wina ujmowana jest m.in. w płaszczyznach umyślności i nieumyślności²⁵. W doktrynie prawa karnego wręcz wskazuje się na ustalenie treści strony podmiotowej czynu zabronionego, a mianowicie tego, czego sprawca chce (w wypadku *doli directi*), na co się godził (w wypadku *doli eventuali*), co przewidywał (w przypadku *luxuriae*) i wreszcie, czego nie przewidywał, chociaż mógł być przewidzieć (*negligentiae*), musi przebiegać w ścisłej relacji do znamion strony przedmiotowej²⁶.

Na gruncie regulacji sankcji określonych w art. 66a-66i ustawy o lasach wskazać można, że sprawcą będzie podmiot naruszający przepisy rozporządzeń – odpowiednio nr 2173/2005 i 995/2010, a jeśli podmiot ten wie, jest świadomy wymogów prawnych wynikających z przepisów, a mimo to dopuszcza się naruszenia, można będzie uznać, iż działa umyślnie²⁷. Jeśli natomiast podmiot nie działa świadomie z zamiarem naruszenia prawa albo nie może przewidzieć i liczyć się z naruszeniem, możliwe będzie stwierdzenie, iż działa on nieumyślnie. Co do zasady w żadnym wypadku kwestia świadomości nie będzie okolicznością zwalniającą, lecz co najwyżej łagodzącą wymiar „sankcji”, skoro do popełnienia deliktu administracyjnego dochodzi przez naruszenie konkretnego przepisu, chyba że organ stwierdzi podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 66f ust. 3 ustawy o lasach.

21 Zob. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2243/13 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7834F319CF>.

22 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r., VI SA/Wa 2053/11, Legalis.

23 Por. wyrok SA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2007 r., II Aka 350/06, Legalis.

24 Por. wyrok SN Izba Karna z dnia 04 listopada 2002 r., III KK 58/02, Legalis.

25 J. Lachowski, Komentarz do art. 1 Kodeksu karnego, (w:) Kodeks karny. Komentarz, V. Konarska-Wrzošek (red.), WK 2016, Lex.

26 Tak, T. Kaczmarek, Ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary, (w:) Nauka o karze. Sądowy wymiar kary. System Prawa Karnego, tom 5, T. Kaczmarek (red.), 2015.

27 Por. P. Wojciechowski, Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, Warszawa 2016, s. 480.

Stopień zawinienia wpłynąć zatem może ewentualnie na obniżenie kary pieniężnej (względnie na odstąpienie od jej wymierzenia, jeśli jest niski), gdy podmiot działań nieumyślnie, jak też odpowiednio na jej podwyższenie, gdy podmiot działał z pełną świadomością naruszenia prawa.

Według brzmienia art. 66f ust. 2 ustawy o lasach, przy ustalaniu wysokości administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 66b-66e, uwzględnia się: rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010 oraz skutki naruszenia. Jak widać, istotne znaczenie dla ustalania wysokości kary w razie naruszenia przepisów ma zakres naruszenia. Należy tu mieć na uwadze granice naruszenia, obszar i skalę naruszenia oraz czas, w jakim nastąpiło naruszenie²⁸. Można w tym względzie analizować również to, ile przepisów i jakiego kalibru zakazy lub nakazy nie zostały zrealizowane.

Przesłanka wpływu naruszenia prawa na środowisko jest adekwatna do celów rozporządzenia nr 995/2010. Zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 995/2010: „(1) Lasy przynoszą różnorodne korzyści środowisku, gospodarce i społeczeństwu, między innymi dostarczają drewno i inne nieдрzewne produkty leśne oraz pełnią funkcje związane z ochroną środowiska, które są niezbędne dla ludzkości, takie jak utrzymywanie różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemu, a także ochrona systemu klimatycznego”. Z tych względów przedmiotem ochrony prawnej jest środowisko, a w tym las jako zasób środowiska.

Nadto, wartość drewna lub produktów z drewna również może rzutować na wysokość wymierzanej sankcji. Jeśli naruszenie będzie dotyczyło drewna lub produktów z drewna wysokiej relatywnie wartości, sankcja może być wyższa. Ponieważ ustawodawca nie wskazuje żadnych kryteriów oceny wartości drewna, należy przyjąć, że pozostaje to w sferze uznania administracyjnego organów wymierzających sankcję. Zupełnie pośrednio można by posiłkować się odniesieniem wartości drewna do wielkości obrotów podmiotu naruszającego, choć istotnie brakuje ku temu wyraźnej podstawy prawnej i propozycja ta ma charakter raczej postulatu *de lege ferenda*. Należy jednak pamiętać o konieczności zachowania proporcjonalności kary i jej adekwatności do rozmiaru działalności prowadzonej przez podmiot dopuszczający się naruszenia prawa. Wielkość obrotów mogłaby być odnoszona do konkretnego produktu, surowca, środka produkcji, z jakim naruszenie prawa się wiąże. Natomiast, jeśli bowiem podmiot naruszający trudni się jednocześnie produkcją i wprowadzaniem do obrotu także innych produktów, nie byłoby adekwatne branie pod uwagę wszystkich obrotów z całej prowadzonej działalności.

28 Por. znaczenie słowa zakres, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/zakres.html> (dostęp: 12.07.2017).

Gdy chodzi o kolejną przesłankę ustalania wysokości kary pieniężnej – dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010, przesłanka ta może dotyczyć okresu w przeszłości, przy czym nie wiadomo jak długiego okresu, aż do momentu popełnienia sankcjonowanego naruszenia. Chodzi zwłaszcza o to, czy podmiot naruszający dopuścił się naruszeń prawa, czy zachowania takie są powtarzalne, notoryczne, czy jedynie incydentalne. Jeśli wystąpiły w przeszłości naruszenia prawa, za które wymierzono sankcje, należy ustalić, czy są to naruszenia tych samych przepisów w niezmienionym brzmieniu. Wypada podkreślić, iż ustawodawcy nie może chodzić o jakiegokolwiek naruszenia prawa, lecz ewentualnie o tożsame przedmiotowo. Nie można uznać, że wymierzenie kary za inne niż oceniane naruszenia, w zakresie zupełnie odmiennym przedmiotowo, mogło rzutować na ocenę dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia prawa. W tym wypadku uznanie organu wydającego decyzję wymaga szczególnej staranności przy dokonywaniu oceny omawianej przesłanki.

Skutki naruszenia stanowią niewątpliwie płaszczyznę pozwalającą ocenić sytuację w sposób pełny, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności naruszenia, ewentualną ich odwracalność, możliwość naprawienia „szkody” w środowisku, w tym skutki społeczne. W orzecznictwie wskazano także, iż przy wymierzeniu sankcji należy uwzględnić zakres współpracy z organem, wreszcie zakres korzyści, które sprawca osiągnął z zachowania niezgodnego z prawem oraz faktyczne skutki, które naruszenie wywołało na rynku²⁹.

Ustawodawca przyjął, iż jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec, właściwy organ odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i umarza postępowanie (art. 66f ust. 3 ustawy o lasach). Jest to sytuacja, w której co prawda doszło do naruszenia prawa, ale wskutek zdarzeń i okoliczności, którym podmiot naruszający nie mógł zapobiec, a zatem nie mógł podjąć działań prewencyjnych.

Ponadto, wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa (art. 66g ust. 2 ustawy o lasach), zaś w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują organom wymierzającym administracyjne kary pieniężne (art. 66h).

29 Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., VII SA/Wa 1136/13, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/vii-sa-wa-1136-13/nadzor_sanitarny/3142641.html (dostęp: 12.07.2017).

30 Dz.U. z 2017 r. poz. 201 i 648.

Dział III Ordynacji podatkowej dotyczy zobowiązań podatkowych. Do administracyjnych kar pieniężnych stosuje się więc odpowiednio przepisy dotyczące tej instytucji, a ponadto należności z tytułu kar w przypadku niespłacenia w terminie podlegają egzekucji administracyjnej³¹. Odpowiednie zastosowanie przepisów działu III Ordynacji podatkowej powoduje w szczególności odpowiedzialność zobowiązanego za zapłatę kar całym majątkiem podmiotu naruszającego (art. 26 Ordynacji podatkowej), a w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim odpowiedzialność ta obejmuje majątek odrębny podatnika oraz majątek wspólny podatnika i jego małżonka (art. 29 § 1 Ordynacji podatkowej). Wśród innych skutków stosowania Ordynacji podatkowej we wskazanym zakresie, wskazać można np. iż możliwe będzie także zabezpieczenie zapłaty kar pieniężnych przed terminem płatności na majątku zobowiązanego (art. 33 § 1 Ordynacji podatkowej), wpis hipoteki przymusowej (art. 35 § 1 Ordynacji podatkowej.). Administracyjne kary pieniężne traktowane są przez ustawodawcę jak należności publicznoprawne³². Przyjęcie przez ustawodawcę sankcji za naruszenia przepisów rozporządzeń 2173/2005 i 995/2010 w postaci administracyjnych kar pieniężnych daje możliwość egzekwowania wspomnianych rozwiązań służących eliminowaniu zjawisku nielegalnego pozyskania drewna.

4. Na koniec należy mieć na uwadze, że w myśl art. 1a ustawy o lasach zakresem przedmiotowym tego aktu objęte zostały „zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów rozporządzeń nr 2173/2005 oraz nr 995/2010”. Jednakże wydaje się, że ustawa o lasach nie reguluje wyczerpująco wszystkich zagadnień związanych ze skupem drewna (na co wskazuje definicja «gospodarki leśnej» zawarta w art. 6 pkt 1 tejże ustawy) i na co zwracano już uwagę³³. Co do zasady polski ustawodawca spełnił obowiązek wprowadzenia sankcji za naruszenia przepisów wskazanych wyżej rozporządzeń służących zapobieganiu wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna, a wprowadzone rozwiązania – administracyjne kary pieniężne – można ocenić jako wystarczające w kontekście cech skuteczności, skoro nadają się do egzekucji administracyjnej i mogą być traktowane jak należności publicznoprawne. Natomiast w aspektach proporcjonalności, niektóre przesłanki ustalania wysokości kar, takie jak wartość drewna i produktów z drewna w świetle art. 66f ust. 2 ustawy o lasach, pozostają za bardzo niedookreślone, albowiem nie mają żadnego kryterium odniesienia. Wartość drewna i produktów z drewna jest „zmienną względną” w różnych okolicznościach. Można więc postulować wprowadzenie przez ustawodawcę konkretnego kryterium oceny, np. w relacji do wysokości osiągniętych dochodów.

31 Na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1201.

32 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., V Sa/Wa 1706/13, Legalis.

33 Opinia Senatu do ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 kwietnia 2015 r. (druk nr 859, www.sejm.gov.pl), por. także J. Bieluk, K. Leśkiewicz, Ustawa o lasach..., *op. cit.*, s. 306.

ADMINISTRATIVE FINANCIAL SANCTIONS FOR THE MARKETING
OF ILLEGALLY HARVESTED TIMBER AND TIMBER PRODUCTS

Keywords: timber, timber trade, administrative sanctions, wood

The legislator imposes a number of obligations on Member States to combat the illegal harvest of timber resulting from Regulations No. 2173/2005 and 995/2010. Member States should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions are applied for infringement of the provisions of this Regulation, including by entities, traders and monitoring organizations. The rules of liability for infringement of the provisions of EU regulations No. 2173/2005 and 995/2010 are regulated by the the Forest Act in Art. 66a-66i. As a rule, the Polish legislator has complied the obligation to introduce sanctions for infringements of the UE regulations to prevent the marketing of illegally harvested timber and timber products. The measures introduced as a administrative sanctions can be assessed as sufficient in the context of effectiveness features, because they are applicable to administrative enforcement and may be treated as public law fees. From the proportionality point of view, certain legal conditions for determining the amount of penalties, such as the value of timber and timber products in the light of the Article 66f 2 of the Forest Act, are too vague, because they have no reference criterion. The legislator may impose a specific criterion for evaluation, eg. in relation to the level of income achieved.

Bibliografia:

- Bentkowski S., Kontrola obrotu drewnem w prawie Unii Europejskiej, „Journal of Modern Science” 2016, t. 2/29.
- Bieluk J., Leśkiewicz K., Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2017.
- Herdegen M., Prawo europejskie, Warszawa 2006.
- Kaczmarek T., Ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary, (w:) Nauka o karze. Sądowy wymiar kary. System Prawa Karnego, tom 5, T. Kaczmarek (red.), 2015.
- Lachowski J., Komentarz do art. 1 Kodeksu karnego, (w:) Kodeks karny. Komentarz, V. Konarska-Wrżosek (red.), WK 2016, Lex.
- Niedźwiedz M., Pośrednie wykonywanie prawa UE przez administrację RP, (w:) Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego. Tom 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), 2014.
- Radecki W., Odpowiedzialność w prawie leśnym, (w:) Polskie prawo leśne, A. Habuda (red.), Warszawa 2016.
- Wincenciak M., Sanckje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008.
- Wojciechowski P., Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, Warszawa 2016.

Prawna ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej

1. Powietrze stanowi element środowiska, którego charakter determinuje priorytetowość ochrony. Jego niezbędność do życia, połączona z ograniczonymi możliwościami zastosowania indywidualnych strategii ochronnych wymuszają konieczność podejmowania działań zinstytucjonalizowanych, w tym również prawnych. Mimo znaczących efektów w postaci poprawy jakości powietrza, nadal jego zanieczyszczenia stanowią najpoważniejsze środowiskowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi². Szacuje się, że co roku 400 000 mieszkańców UE umiera przedwcześnie właśnie z tego powodu. Zanieczyszczenia te obniżają też istotnie jakość życia, prowadząc do poważnych chorób układu oddechowego i krwionośnego, powiązane są również z wystąpieniem schorzeń układu nerwowego, cukrzycy, miażdżycy i powikłań ciążowych³. Znacząco negatywny jest także wpływ zanieczyszczeń powietrza na stan ekosystemów.

Problematyka ochrony powietrza jest bardzo rozległa. Oprócz zagadnień ochrony przed zanieczyszczeniami, włącza się do niej też kwestie ochrony przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym (ze względu na ich oddziaływanie i rozprzestrzenianie się poprzez ten element środowiska)⁴, a nieraz również tematykę ochrony warstwy ozonowej oraz zapobiegania zmianom klimatu⁵. Konsekwencją tego szerokiego zakresu jest też wielowątkowość i współzależność działań i badań w tym względzie (w sferze ekonomicznej, technicznej, społecznej i prawnej). Odzwierciedla to także konstrukcja modelu prawnej ochrony powietrza, obejmującego

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Burden of disease from Ambient Air Pollution for 2012 — Summary of results, World Health Organization Report 2014, http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf (dostęp: 10.09.2017); J. Lelieveld i in., The contribution of outdoor air pollution sources to premature mortality on a global scale, "Nature" 2015, nr 525, s. 367-371.

3 Air quality in Europe — 2016 report, European Environment Agency Report 2016, file:///C:/Users/jugobi/Desktop/THAL16127ENN_Air_quality_in_europe_report_2016.pdf (dostęp: 10.09.2017), s. 8; Review of evidence on health aspects of air pollution, World Health Organization Technical Report 2013, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/193108/REVIHAAP-Final-technical-report-final-version.pdf?ua=1, *passim*.

4 M. Górski, Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014, s. 227.

5 Na temat miejsca prawa klimatycznego w systemie prawa i jego relacji z prawem ochrony środowiska zob. J. Ciechanowicz-McLean, Prawo ochrony klimatu, Warszawa 2016, *passim*.

wiele płaszczyzn, z których najważniejsze tworzą: prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej oraz prawo krajowe⁶.

Emisję zanieczyszczeń do powietrza powoduje każdy rodzaj aktywności ludzkiej. Podjęcie tej problematyki w kontekście działalności rolniczej, uzasadnione jest jednak stopniem oddziaływania rolnictwa na środowisko w tym zakresie. Badania wskazują, że rolnicze emisje stanowią najważniejsze źródło stężenia aerozoli atmosferycznych (pyłu zawieszonego) PM_{2,5} w Europie, stanowiących jedne z najbardziej szkodliwych dla zdrowia człowieka (co wynika zwłaszcza z wielkości cząstek pyłów i idących za tym zdolności penetracyjnych do układu oddechowego i krwionośnego)⁷. Aerozole te są emitowane bezpośrednio do atmosfery (z monitoringu prowadzonego przez satelity wynika, że nadal powszechnie stosowana jest zakazana w większości krajów UE praktyka spalania odpadów rolniczych), bądź powstają w wyniku zachodzących w atmosferze reakcji chemicznych z udziałem gazów będących prekursorami (przede wszystkim dwutlenku siarki, tlenków azotu i amoniaku, oraz lotnych związków organicznych).

Oba źródła powstawania są więc związane z działalnością rolniczą, zwłaszcza drugie – w postaci prekursora, którym jest amoniak. 95% emisji tego związku chemicznego do powietrza powodowane jest bowiem przez rolnictwo (hodowlę zwierząt, stosowanie nawozów), choć również przez wzrost temperatury na Ziemi⁸. Istotną okolicznością jest też fakt, iż w odniesieniu do tego związku odnotowano najmniejszą redukcję emisji spośród zanieczyszczeń objętych dyrektywą 2001/81/WE⁹ (W Unii Europejskiej w latach 1990-2010 emisje dwutlenku siarki zostały zmniejszone o 82%, emisje tlenków azotu – o 47%, emisje niemetanowych lotnych związków organicznych – o 56%, a emisje amoniaku – o 28%)¹⁰.

Kolejnym niebezpiecznym zanieczyszczeniem pochodzenia rolniczego jest ozon, silnie toksyczny i agresywny dla zdrowia ludzkiego oraz przyrody. Jest on wynikiem reakcji chemicznych, których jednym z prekursorów jest metan. W skali globu około połowy emisji metanu pochodzenia antropogenicznego jest zaś emitowane w związku z działalnością rolniczą¹¹.

6 P. Korzeniowski, Model prawny ochrony powietrza w ustawie – Prawo ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1(77), s. 101.

7 J. Lelieveld i in., *op. cit.*, s. 367.

8 J.X. Warner i in., Increased atmospheric ammonia over the world's major agricultural areas detected from space, „Geophysical Research Letters” 2017, nr 44, s. 2875-2884.

9 Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001 r., s. 22).

10 Motyw 1 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE.

11 I. Karakurt, G. Aydin, K. Aydinler, Sources and mitigation of methane emissions by sectors: A critical review, „Renewable energy” 2012, nr 39, s. 40.

Już same przytoczone powyżej fakty skłaniają do podjęcia problematyki prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w aspekcie agrarnym. Rodzi się bowiem pytanie, czy model prawnej ochrony powietrza uwzględnia znaczenie sektora rolniczego (jego wpływu na jakość powietrza), a jednocześnie na ile regulacja prawna dotycząca tego zagadnienia jest zdeterminowana swoistością działalności rolniczej. Próba odpowiedzi na te pytania stanowi cel niniejszego artykułu. Ze względu na rozległość tego zagadnienia, niemożliwe jest wyczerpujące omówienie go w ramach artykułu, stąd rozważania skupione będą na ocenie ostatnich rezultatów aktywności prawodawczej Unii Europejskiej w tym obszarze – zwłaszcza dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE¹².

Dla ukazania kontekstu wpływu swoistości działalności rolniczej na kształt regulacji dotyczącej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, celowym jest sięgnięcie do ustaleń teoretycznych co do swoistości rozwiązań prawnorolnych. Zagadnienie będące przedmiotem niniejszego opracowania stanowi bowiem egzemplifikację potwierdzającą poczynione w doktrynie ustalenia, co do czynników swoistości rozwiązań prawnorolnych oraz tendencji (sprzeczności) rozwojowych prawa rolnego. Ta problematyka należy także do rozległych, dlatego konieczne jest ograniczenie do zarysowania podstawowych tez w tym aspekcie.

2. Podstawowymi dwoma kierunkami prawnej ochrony powietrza są: ochrona imisyjna (stanowienie generalnych standardów jakości powietrza oraz opracowywanie planów sanacyjnych) oraz ochrona emisyjna (przed zanieczyszczeniami – przez przeciwdziałanie i kontrolę emisji)¹³. Tego drugiego, zgodnie z tytułem, dotyczy niniejszy artykuł. W zakresie ochrony emisyjnej można wyróżnić następujące grupy przepisów: ustanawiające krajowe wartości graniczne łącznej emisji, wymagania dotyczące zasad emisji ze wskazanych instalacji przemysłowych, zasady emisji przez określony rodzaj instalacji oraz ustanawiające ograniczenie użytkowania określonych szkodliwych substancji (np. halony, freony).

Jak wskazano powyżej, w odróżnieniu od innych sektorów gospodarki, poziom zanieczyszczeń powietrza pochodzenia rolniczego nie obniżył się w ostatnich dekadach, co więcej – prognozy wskazują, że sytuacja w tym względzie nie zmieni się, a nawet wielkość emisji może wzrosnąć¹⁴. Tymczasem koszt realizacji obecnie obo-

12 Dz.Urz. UE L 344 z 17.12.2016 r., s. 1-31 (dalej powoływana jako dyrektywa NEC).

13 J. Boć, J. Rotko, Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza, (w:) J. Boć, K. Nowacki (red), Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech, Wrocław 2006, s. 71-72.

14 Policy Scenarios for the Revision of the Thematic Strategy on Air Pollution, TSAP report # 10 Version 1.0, International Institute for Applied Systems Analysis IIASA, March 2013, http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/air/policy/TSAP_10-v1-2.pdf (dostęp: 10.09.2017), s. 19.

wiążącego prawodawstwa w zakresie ochrony powietrza ponoszony jest niemal całkowicie przez przemysł, transport oraz sektor bytowo-komunalny (mieszkalnictwo). Udział rolnictwa szacuje się na 2% całkowitych kosztów¹⁵. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z fragmentaryczności (a w praktyce właściwie braku) regulacji w zakresie ochrony powietrza dotyczącej tego sektora gospodarki.

Unijne prawo emisyjne (implementowane w krajach członkowskich) w zakresie emisji przemysłowych (dyrektywa IED¹⁶ i ustanowiony nią tzw. system BAT) nie obejmuje ferm bydła, które są największym emitentem amoniaku i co za tym idzie pyłu zawieszonego w sektorze rolniczym. W odniesieniu do zwierząt gospodarskich, pozwolenie zintegrowane wymagane jest jedynie dla instalacji wskazanych w pkt 6.8 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości¹⁷: do chowu lub hodowli drobiu i świń o określonej tam ilości stanowisk. A nawet jeśli chodzi o standardy przyjęte w 2016 r. w postaci BREF (dokumentów referencyjnych BAT) dla hodowli drobiu i świń, to są one stosunkowo mało restrykcyjne w porównaniu do tego, co można by osiągnąć za pomocą najlepszych dostępnych technik¹⁸.

Bez wątpienia ważnym aktem dotyczącym gospodarki azotem w rolnictwie jest tzw. dyrektywa azotanowa¹⁹ oraz implementujące ją prawodawstwo krajowe. Jednak dotyczy ona działań zapobiegających przenikaniu związków azotowych do wód otwartych i gruntowych, a zatem nie jest ukierunkowana na zanieczyszczenia powietrza. Z kolei grupa regulacji dotycząca standardów jakości produktów (pod względem zawartości określonych substancji w paliwach oraz emisji substancji zanieczyszczających z silników spalinowych) odnosi się do działalności rolniczej w sposób fragmentaryczny²⁰.

Wspomniana na wstępie dyrektywa NEC stanowi główny akt prawny w grupie przepisów ustanawiających krajowe wartości graniczne łącznej emisji. Zasadniczym jej celem, określonym w art. 1 jest umożliwienie zbliżenia się do osiągnięcia poziomów jakości powietrza, które nie wywołują znacznych negatywnych skutków

15 <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/review/Facts%20and%20figures%20agriculture%20under%20the%20NEC.pdf> (dostęp: 10.09.2017).

16 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 17.

17 Dz.U. z 2002 r. Nr 122, poz. 1055.

18 L. Duprez i in., *Clearing the air. Critical guide to the new national mission ceiling directive*, European Environmental Bureau (EEB) 2017, <https://eeb.org/publications/62/air-quality/1078/clearing-the-air-a-critical-guide-to-the-new-nec-directive.pdf> (dostęp: 10.09.2017), s. 28.

19 Dyrektywa Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.Urz. WE. L 375 z 31.12.1991 r., s. 1).

20 W tej grupie można np. wskazać ostatnio przyjęte rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1628 z 14 września 2016 r. w sprawie wymogów dotyczących wartości granicznych emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych oraz homologacji typu w odniesieniu do silników spalinowych wewnętrznego spalania przeznaczonych do maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1024/2012 i (UE) nr 167/2013 oraz zmieniające i uchylające dyrektywę 97/68/WE (Dz.Urz. UE. L 252 z 16.09.2016 r., s. 53).

i zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Dla realizacji tego dążenia dyrektywa ustanawia zobowiązania państw członkowskich w zakresie redukcji emisji antropogenicznych zanieczyszczeń do atmosfery: dwutlenku siarki (SO_2), tlenków azotu (NO_x), niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO), amoniaku (NH_3) i pyłu drobnego ($\text{PM}_{2,5}$), a także zawiera wymóg sporządzania, przyjmowania i wdrażania krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza oraz monitorowania emisji tych zanieczyszczeń i ich skutków, jak również przekazywania na ten temat informacji.

Jednym z głównych celów pierwotnego projektu owej nowej dyrektywy NEC było właśnie podjęcie problemu zanieczyszczeń z rolnictwa w postaci amoniaku i metanu. Proponowano obniżenie emisji tych związków odpowiednio o 29% i 33% do roku 2030. W przyjętej ostatecznie wersji, w wyniku aktywnego działania lobby rolniczego, z dyrektywy wykluczono jednak metan oraz zmniejszono limity dotyczące amoniaku. Na państwach członkowskich nie ciąży zatem żaden obowiązek w zakresie redukcji metanu, konieczne natomiast będą pewne działania w zakresie ograniczania emisji amoniaku. Załącznik III dotyczący treści krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza, o których mowa w art. 6 dyrektywy NEC, w części drugiej wskazuje właśnie środki redukcji emisji w celu ograniczania emisji amoniaku i pyłu drobnego oraz sadzy. Większość tych środków ma jednak charakter fakultatywny (poza ustanowieniem krajowego kodeksu doradczego dobrej praktyki rolniczej dotyczącego ograniczania emisji amoniaku oraz zakazu stosowania nawozów amonowo-węglanowych).

W tym kontekście należy zaznaczyć, że możliwość zastosowania środków redukcji zanieczyszczenia (amoniaku) jest mocno zależna od warunków lokalnych – swoistości rolnictwa w danym kraju (struktury gospodarstw rolnych i stosowanych praktyk rolniczych). Nie wszystkie środki redukcji mogą być bowiem zastosowane w małych gospodarstwach²¹. Co istotne, szacuje się, że w UE 80% rolniczej emisji amoniaku pochodzi z 5% gospodarstw – stanowiących w istocie przedsiębiorstwa rolne²². Ponadto ze względu na nieorganizowany charakter emisji amoniaku ze źródeł rolniczych, ograniczenie, a nawet jej kontrola jest utrudniona. Potwierdza to złożoność problematyki ochrony powietrza i stanowiące tego konsekwencję trudności w formułowaniu skutecznego systemu regulacji prawnej w tym zakresie²³.

Z kolei, jeśli chodzi o metan, to w unijnym prawodawstwie nie istnieje regulacja, która dotyczyłaby bezpośrednio zanieczyszczenia tego rodzaju oraz jego roli

21 O. Oenema i in., Emissions from agriculture and their control potentials TSAP Report #3 Version 2.1 IIASA 2012, http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/TSAP-AGRI-20121129_v21.pdf (dostęp: 10.09.2017), s. 34.

22 Na temat pojęcia przedsiębiorstwa rolnego jako rodzaju gospodarstwa rolnego zob. np. J. Bieluk, O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2013, T. XI, s. 131-145; B. Jeżyńska, Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym, (w:) P. Litwiński (red.), Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016, s. 205-215.

23 G. Dobrowolski, Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne, Kraków 2000, s. 280.

w tworzeniu ozonu troposferycznego²⁴. Metan jest co prawda jednym z sześciu gazów cieplarnianych objętych protokołem z Kioto, lecz państwa członkowskie zobowiązane są do osiągnięcia całkowitego (*overall*) celu redukcji i mogą decydować, który z gazów zredukować²⁵.

Warto także wspomnieć o wpływie innych regulacji, których oddziaływanie na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa ma charakter pośredni. Przykładowo można tu wskazać instrumenty w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej (zwłaszcza w zakresie II filaru), również nietechniczne. Mogą one doprowadzić do redukcji emisji amoniaku ze względu na wpływ na zmniejszenie ilości zwierząt gospodarskich czy strukturalne zmiany w wielkości gospodarstw rolnych²⁶. Wspomnienia wymaga też potencjalny, pośredni wpływ regulacji prawnej w zakresie ochrony klimatu czy rozwoju odnawialnych źródeł energii na redukcję zanieczyszczeń powietrza z sektora rolniczego.

3. Przedstawione rozważania prowadzą do wniosków w dwóch aspektach: oceny regulacji w zakresie ochrony powietrza w kontekście rolnictwa oraz teoretycznoprawnym dotyczącym znaczenia czynników rozwoju prawa rolnego i wpływu na specyfikę rozwiązań prawnorolnych.

Rola sektora rolniczego w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest znacząca. Oznacza to z jednej strony duży udział w powstawaniu szkodliwych emisji, z drugiej istotny potencjał w zakresie wdrożenia środków dla poprawy sytuacji w tym obszarze. Tymczasem, regulacja dotycząca prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego jest fragmentaryczna i rozproszona. Nie odzwierciedla też stopnia wpływu tego sektora na jakość powietrza.

Oceniając w tym aspekcie nową dyrektywę NEC można wskazać, że niestety raczej nie będzie ona w stanie skompensować braku regulacji unijnej zorientowanej na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego. Wynika to ze znaczącego obniżenia wymogów w stosunku do pierwotnych założeń, całkowitego wyłączenia metanu spod regulacji, gruntownego obniżenia wymagań w zakresie redukcji amoniaku oraz wprowadzenia odstępstw w ramach tzw. elastycznego podejścia (art. 5 dyrektywy).

Należy przy tym nadmienić, iż na taki kształt przyjętych ostatecznie rozwiązań prawnych, istotnie wpłynął aktywny lobbing rolniczy (determinujący też stanowisko polskich władz w procesie prawodawczym dotyczącym tego aktu). W tym kontekście warto wspomnieć, że Polska 10 marca 2017 r. wystąpiła do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, zaskarżając nową

24 L. Duprez i in., *Clearing...*, *op. cit.*, s. 18.

25 Tamże.

26 O. Oenema i in., *Emissions...*, *op. cit.*, s. 35.

dyrektywę NEC²⁷. W informacji prezentowanej na stronie Ministerstwa Środowiska, jako argument popierający skargę wskazano m.in. tezę, iż redukcja emisji amoniaku założona w dyrektywie, w swojej istocie sprowadzi się do nałożenia kolejnych obciążeń na polskie drobne rolnictwo, czemu resort jest przeciwny²⁸. Zważywszy na fakultatywny charakter środków określonych w załączniku III dyrektywy oraz znaczne redukcje przyjętych ostatecznie wymagań, argument ten zdaje się nie trafny.

Jak wskazano we wstępie, problematyka prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego skłania też do refleksji teoretycznej, co do wpływu czynników rozwoju prawa rolnego na swoistość prawa rolnego. Ostatnie zmiany legislacyjne (zwłaszcza przedstawiona dyrektywa NEC) są zaś dobrym przykładem obrazującym sprzeczności rozwojowe prawa rolnego, a także skomplikowany charakter jej relacji z prawem ochrony środowiska.

Teza o istotnym wpływie swoistości działalności rolniczej na prawo rolne została już dawno sformułowana w doktrynie²⁹, następnie w pełni rozwinięta przez R. Budzinowskiego w formie szczegółowej klasyfikacji czynników rozwoju prawa rolnego (przyrodniczo-techniczny, polityczny, ustrojowy, międzynarodowy, historyczny oraz nauki o prawie rolnym i rolnictwie)³⁰.

Właściwości rolnictwa jako działu produkcji materialnej uwzględniane w polityce rolnej i przez to wpływające na kształtowanie się regulacji prawnych (ich swoistość) ujmowane są w tej teorii jako przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego. Owe szczególne cechy dotyczą zaś następujących kwestii: natury (właściwości) dóbr zaangażowanych do produkcji rolnej, odrębności procesu wytwarzania, swoistości formy prowadzenia działalności rolniczej i charakterystyki podmiotu prowadzącego tę działalność, cech produktów rolnych będących wynikiem tej działalności, właściwości rynku tych produktów oraz powiązania rolnictwa z innymi dziedzinami gospodarki³¹.

Niewątpliwie problematyka prawnej ochrony powietrza uwypukla znaczenie czynnika przyrodniczo-technicznego, a zwłaszcza charakterystyki dóbr zaangażowanych w produkcję rolnej i stanowiących jej pochodną właściwość procesu wytwarzania. Istotna w kontekście zanieczyszczeń powietrza jest szczególnie swoistość biologicznego charakteru biorących udział w gospodarce rolnej organizmów żywych (szczególnie zwierząt). Także okoliczność, iż produkcja rolnicza przebiega w środowisku naturalnym, w oparciu o jego komponenty, determinuje jej wpływ na eko-

27 Sprawa C-128/17 (w toku).

28 <https://www.mos.gov.pl/aktualnosci/szczegoly/news/skarga-polski-ws-dyrektywy-nec/> (dostęp: 1.09.2017).

29 Zob. np. A. Stelmachowski, (w:) A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Prawo rolne, Warszawa 1987, s. 22-24.

30 R. Budzinowski, Czynniki rozwoju prawa rolnego, (w:) S. Prutis (red.), Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 29-40; Idem, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 42-53.

31 R. Budzinowski, Problemy ogólne..., *op. cit.*, s. 42-53.

systemy. Rolnictwo stanowić może bowiem, jak w przypadku powietrza, zagrożenie środowiskowe (choć może być też instrumentem jego ochrony)³².

Problematyka zanieczyszczeń powietrza pochodzenia rolniczego ukazuje także szeroki zakres i wieloaspektowość czynnika przyrodniczo-technicznego. Choć ma on charakter z natury lokalny, to w pewnych aspektach rolnictwo oddziałuje również w wymiarze ponadlokalnym (a nawet globalnym). Czytelne jest to właśnie w kontekście środowiskowym, zwłaszcza w odniesieniu do komponentów „bez granic” (powietrza, czy powiązanego z nim klimatu, lecz również wód, czy różnorodności biologicznej). Widoczne jest też duże znaczenie czynnika międzynarodowego (zwłaszcza ponadnarodowego) rozwoju prawa rolnego³³ oraz powiązanie z tendencjami rozwojowymi tej gałęzi prawa – jej ekspansją i zjawiskiem ekologizacji³⁴. Ta ostatnia jest jednak nierównomierna, a jej stopień różny w poszczególnych obszarach prawa agrarnego. W przypadku ochrony powietrza ten stopień jest raczej niski, na co wpływ mają nie tylko obiektywne aspekty wynikające z czynnika przyrodniczo-technicznego, lecz przede wszystkim czynnik polityczny. Właśnie działanie tego czynnika rozwoju prawa rolnego uwypukla problematyka ochrony powietrza.

Koncentrując się na interwencji państwa w rolnictwie, dającej wyraz specjalnemu traktowaniu rolnictwa i jego legitymizacji opartej na funkcjach pełnionych przez rolnictwo (obok tradycyjnej wyżywieniowej, także istotnej w tym kontekście ekologicznej)³⁵, rodzi się jednak pytanie o spójność tej koncepcji wobec widocznej w przypadku ochrony powietrza negatywnej roli rolnictwa w aspekcie środowiskowym i niewystarczającej reakcji w tym względzie. Należy przy tym pamiętać, że ewolucja wspólnej polityki rolnej doprowadziła do zmiany podejścia do problematyki rolno-środowiskowej. Obecnie przestrzeganie wymogów środowiskowych jest nie tylko przesłanką wsparcia, lecz sankcjonowanym obowiązkiem³⁶. Jedną z podstaw prawa ochrony środowiska jest zaś zasada „zanieczyszczający płaci”³⁷.

Pozostaje mieć nadzieję, że obecny kształt regulacji w tym zakresie, pozostawiający – jak wykazano – niedosyt w zakresie skuteczności realizacji funkcji ochronnych, ma charakter przejściowy i wynika z etapu rozwoju (*in statu nascendi*) regulacji prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami (w tym również przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego).

32 Tamże, s. 47.

33 R. Budzinowski, Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 27-44.

34 R. Budzinowski, Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 24 i n.

35 R. Budzinowski, Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 18.

36 A. Niewiadomski, Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią, (w:) P. Litwiniuk (red.), Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016, s. 428 i n.

37 Na temat zasady, zanieczyszczający płaci, w kontekście rolnictwa zob. np. M.R. Grossman, Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction, „Oklahoma Law Review” 2006 (59), nr 1, s. 1-52; B. Kuraś, Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane), „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 215-238.

LEGAL PREVENTION OF AIR POLLUTION CONNECTED WITH
AGRICULTURAL ACTIVITY

Keywords: Legal protection of air, NEC Directive, air pollution of agricultural origin, specificity of agricultural activity

Air is a vital component of the environment and its nature determines the priority of protection, but air pollution is still the most serious environmental threat to human life and health. The aim of the article is to determine whether the air protection law takes account of the importance of the agricultural sector (its impact on air quality), and to what extent the legal provisions on this issue are determined by the specificity of agricultural activity. The article focuses on the recent results of European Union legislative activity in this area – in particular the Directive 2016/2284 of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants (NEC directive). To illustrate how agricultural activities' specificity impacts air policy on prevention of air pollution, the theoretical assumptions on the specificity of agricultural law are included. The author points out that both EU and national laws on air protection against agricultural pollution is fragmentary. It is also not adequate for the impact of this sector on air quality. New NEC directive's evaluation shows that it will not be able to compensate for the lack of consistent legislation on air protection against agricultural pollution. This is due to the significant reduction of requirements in relation to the original assumptions, the total exclusion of requirements for methane, the substantial reduction in ammonia's requirements and the introduction of derogations under the "flexible approach".

Bibliografia:

- Bieluk J., O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013, T. XI.
- Boć J., Rotko J., Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza, (w:) J. Boć, K. Nowacki (red.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Wrocław 2006.
- Budzinowski R., Czynniki rozwoju prawa rolnego, (w:) Prutis S. (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998.
- Budzinowski R., Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2007, nr 2.
- Budzinowski R., Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.
- Budzinowski R., Przyszłość prawa rolnego, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2009, nr 1.
- Budzinowski R., Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2008, nr 2.

- Ciechanowicz-McLean J., Prawo ochrony klimatu, Warszawa 2016.
- Dobrowolski G., Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne, Kraków 2000.
- Górski M., Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014.
- Grossman M.R., Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction, „Oklahoma Law Review” 2006 (59), nr 1.
- Jeżyńska B., Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym, (w:) Litwiniuk P. (red.), Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016.
- Karakurt I., Aydin G., Aydiner K., Sources and mitigation of methane emissions by sectors: A critical review, „Renewable energy” 2012, nr 39.
- Korzeniowski P., Model prawny ochrony powietrza w ustawie – Prawo ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1(77).
- Kuraś B., Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane), „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- Lelieveld J. i in., The contribution of outdoor air pollution sources to premature mortality on a global scale, „Nature” 2015, nr 525.
- Niewiadomski A., Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią, (w:) Litwiniuk P. (red.), Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016.
- Stelmachowski A., Zdziennicki B., Prawo rolne, Warszawa 1987.
- Warner J.X. i in., Increased atmospheric ammonia over the world’s major agricultural areas detected from space, „Geophysical Research Letters” 2017, nr 44.

Umowa dotycząca dostawy mleka surowego jako instrument prawny systemu organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych w Polsce

1. Wprowadzenie

Budowa jurydycznych podstaw funkcjonowania rynku mleka i przetworów mlecznych stanowi konsekwencję realizacji WPR². Podobnie jak inne branżowe rynki rolne, rynek mleka i przetworów mlecznych został poddany administracyjno-prawnym instrumentom oddziaływania, których celem było zmniejszenie zachwiania równowagi między podażą i popytem na tym rynku oraz powstałych w jego wyniku nadwyżek strukturalnych³, a tym samym osiągnięcie lepszej równowagi rynku. W katalogu narzędzi interwencyjnych służących do stabilizowania rynku mleka i przetworów mlecznych należy wymienić przede wszystkim system kwot mlecznych⁴ i zwią-

¹ Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

² Do najważniejszych aktów prawnych stanowiących filar tego rynku należy zaliczyć zwłaszcza: rozporządzenie Rady nr 13/1964 z 5.02.1964 r. w sprawie stopniowego ustanowienia wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. WE 34 z 27.02.1964 r., s. 549-561, które zostało uchylone przez rozporządzenie Rady nr 804/1968 z 27.06.1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. WE L 148 z 28.06.1968 r., s. 13-23, które zostało zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1255/1999 z 17.05.1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. WE L 160 z 26.06.1999 r., s. 48-72, które zostało uchylone przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22.10.2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, Dz.Urz. UE L 299 z 16.11.2007 r., s. 1-149 (dalej: rozp. 1234/2007), które zostało uchylone przez rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 671-854 (dalej: rozporządzenie 1308/2013).

³ M. Ciepielewska, Wspólna Polityka Rolna EWG, Warszawa 1981, s. 97; P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 209; B. Jeżyńska, Rynek mleka i przetworów mlecznych, (w:) Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu, B. Jeżyńska, A. Oleszko (red.), Zakamycze 2003, s. 264.

⁴ M. Buchowiecki, Wspólna Polityka Rolna EWG w latach osiemdziesiątych, Warszawa 1991, s. 67-70; E. Tomkiewicz, Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolniczej działalności gospodarczej, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. 1, s. 135-148; E. Tomkiewicz, Prawna organizacja rynku mleka i jego przetworów, (w:) Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, A. Jurciewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz (red.), Warszawa 2007, s. 111-115; B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008, s. 123-126; M. Szewczak, Administracyjno-prawne aspekty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce, Lublin 2008, s. 121; E. Tomkiewicz, Instrumenty ograniczania nadprodukcji rolnej, (w:) Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, A. Jurciewicz (red.), Warszawa 2010, s. 71-74.

zane z ustalaną ilością referencyjną opłaty wyrównawcze⁵, ale także m.in. subwencje, cenę docelową oraz cenę progową⁶.

Skutkiem uzgodnionych w latach 2003-2004 i kontynuowanych później reform WPR był postępujący proces deregulacji rynku mleka i przetworów mlecznych⁷. Zauważono, że z uwagi na wysoki popyt wewnętrzny i zewnętrzny system kwot mlecznych ogranicza rozwój produkcji w odróżnieniu od sytuacji, która miała miejsce w momencie wprowadzania kwot jako odpowiedzi na nadprodukcję⁸. W rezultacie kwoty stały się przyczyną zmniejszania prorynkowego nastawienia producentów mleka, ponieważ zakłócały ich reakcję na sygnały cenowe i uniemożliwiały uzyskanie większej skuteczności w sektorze, gdyż hamowały restrukturyzację⁹. Dążenie do poprawy konkurencyjności mleka i przetworów mlecznych na rynkach międzynarodowych skutkowało zmniejszeniem poziomu wsparcia rynku, w szczególności poprzez stopniową redukcję, poczynając od 1 lipca 2004 r., cen interwencyjnych masła i mleka odtłuszczonego w proszku, ustanowionych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1255/1999, czego wyrazem było m.in. dostosowanie relatywnego poziomu ceny interwencyjnej tych dwóch produktów oraz zniesienie ceny docelowej¹⁰, przy jednoczesnym wsparciu producentów mleka premiami mlecznymi i płatnościami dodatkowymi¹¹, ostatecznie włączonymi do mechanizmu

- 5 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 856/84 z 31.03.1984 r. zmieniające rozporządzenie nr 804/1968 z 27.06.1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. WE L 90 z 1.04.1984 r., s. 10-12 wprowadziło od 2 kwietnia 1984 r. dodatkowy system opłat wyrównawczych w tym sektorze, który polegał na stosowaniu opłaty wyrównawczej do ilości mleka skupionego lub sprzedanego do bezpośredniej konsumpcji przekraczającej pewien próg gwarancji ustalany w stosunku do każdego państwa członkowskiego jako gwarantowana całkowita ilość dla referencyjnej zawartości tłuszczu w mleku. System ten został kilkakrotnie rozszerzony, w szczególności rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3950/92 z 28.12.1992 r. ustanawiającym dodatkową opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych, rozporządzeniem Rady (WE) nr 1256/1999 z 17.05.1999 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 3950/92 ustanawiające dodatkową opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 1788/2003 z 29.09.2003 r. ustanawiającym opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003 r., s. 123-136.
- 6 Szerzej zob. P. Czechowski, Rynek mleka i przetworów mlecznych, (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 1994, s. 206-207.
- 7 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r., „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. V, s. 219; W. Guba, J. Dąbrowski, Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – Skutki i zalecenia dla Polski, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomika Rolnictwa, 2012, t. 99, z. 11, s. 33.
- 8 Mimo to system kwot produkcyjnych w sektorze mleka i przetworów mlecznych został utrzymany w rozporządzeniu 1234/2007, zob. m.in. pkt 30, pkt 36, pkt 37.
- 9 Zob. pkt 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 72/2009 z 19.01.2009 r. w sprawie zmian we wspólnej polityce rolnej poprzez zmianę rozporządzeń (WE) nr 247/2006, (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1405/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr 479/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 1883/78, (EWG) nr 1254/89, (EWG) nr 2247/89, (EWG) nr 2055/93, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 2596/97, (WE) nr 1182/2005 i (WE) nr 315/2007, Dz.Urz. UE L 30 z 31.01.2009 r., s. 1-15.
- 10 Zob. pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1787/2003 z 29.09.2003 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1255/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003 r., s. 121-122.
- 11 Zob. m.in. art. 95 i 96 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z 29.09.2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003 r., s. 1-69.

jednolitych płatności¹². Reformy wspólnej organizacji rynków obejmujące mleko i przetwory mleczne miały na celu orientację rynkową, tj. umożliwienie, aby sygnały cenowe kierowały decyzjami rolników o tym, co i ile produkować, tak aby wzmocnić konkurencyjność sektora mleczarskiego oraz jego zrównoważony rozwój w kontekście zglobalizowanego handlu, co miało doprowadzić do podniesienia wydajności i umożliwić temu sektorowi UE skorzystanie z możliwości rynkowych w UE i poza nią. Wyrazem tych zmian było stopniowe zwiększanie kwot, aby zapewnić sprawne wycofanie systemu kwot mlecznych do 2015 r.¹³, co ostatecznie nastąpiło z upływem 31 marca 2015 r.¹⁴

Przedstawione działania w zasadzie pozbawiały rolników z UE ochrony tak w wymiarze europejskim, jak też światowym, którą do tej pory zapewniała im izolacja od rynku globalnego i zorganizowane formy zarządzania rynkiem mleka i przetworów mlecznych przewidziane w ramach prowadzenia WPR¹⁵. Liberalizacja reguł działania tego rynku zwróciła uwagę unijnego regulatora na konieczność zbudowania unormowań osłonowych o zróżnicowanym wymiarze dla producentów mleka. W obszarze stosunków ściśle handlowych dotyczących rynku mleka i przetworów mlecznych punktem wyjścia dla prac legislacyjnych był fakt, że koncentracja dostaw jest znacznie niższa niż koncentracja przetwarzania, co zakłóca równowagę w sile przetargowej w łańcuchu dostaw między rolnikami a zakładami mleczarskimi i może prowadzić do nieuczciwych praktyk rynkowych. Szczególne znaczenie miała okoliczność, że w momencie dostarczania mleka rolnicy często nie wiedzieli, jaką otrzymają za nie cenę, gdyż zakłady mleczarskie określały ją znacznie później w oparciu o czynniki pozostające całkowicie poza kontrolą rolników. W rezultacie dystrybucja wartości dodanej w łańcuchu nie była zrównoważona, w szczególności w odniesieniu do rolników, co generowało problem transmisji cen wzdłuż łańcucha¹⁶. Ponieważ potrzeba przywrócenia, a w dalszej perspektywie czasowej utrzymania, równowagi w obszarze siły przetargowej najbardziej ujawniała się na odcinku pomiędzy rolnikami a przetwórcami, wysiłek legislacyjny unijnegoodawcy skoncentrowany był na wypracowaniu jurydycznych figur służących roz-

12 Art. 71i rozporządzenia Rady (WE) nr 583/2004 z 22.03.2004 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla mechanizmów bezpośredniego wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone mechanizmy wsparcia dla rolników, rozporządzenie (WE) nr 1786/2003 w sprawie wspólnej organizacji rynku suszu paszowego i rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) w związku z przystąpieniem Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii i Węgier do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 91 z 30.03.2004 r., s. 1-14.

13 Zob. pkt 8 rozporządzenia nr 72/2009 oraz M. Śmigła, Stan i perspektywy rozwoju rynku mleka w Unii Europejskiej w świetle zniesienia kwot mlecznych, *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomia* 2013, nr 70, s. 238-239.

14 Art. 230 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1308/2013.

15 L. Russo, *Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 154.

16 Zob. wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, COM/2010/0728.

wiązaniu tych kwestii. W następstwie wprowadzone rozwiązania prawne przyjęły charakter obligatoryjny oraz fakultatywny¹⁷.

Do grupy tych pierwszych należy zaliczyć nałożony na państwa członkowskie UE¹⁸ obowiązek wdrożenia stosownych przepisów, które umożliwią: 1) uznawanie organizacji producentów mleka, w tym organizacji międzynarodowych oraz kontrolę ich działalności; 2) zbieranie miesięcznych danych dotyczących ilości mleka, które zostało skupione przez podmioty skupujące, i przesyłanie ich w odpowiednim zakresie, formie i terminie Komisji Europejskiej, począwszy od 1 kwietnia 2015 r.¹⁹

Z kolei rozwiązaniami o charakterze fakultatywnym, których realizacja została pozostawiona do dobrowolnej decyzji każdego państwa członkowskiego, są: 1) uznawanie zrzeszeń uznanych organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych; 2) uznawanie międzybranżowych organizacji w sektorze mleka i przetworów mlecznych; 3) wprowadzenie na terytorium danego państwa członkowskiego obowiązku objęcia każdej dostawy mleka surowego przez rolnika do przetwórcy pisemną umową lub wprowadzenie wymogu, aby pierwsi skupujący zobowiązani byli do złożenia pisemnej oferty zawarcia umowy o dostawę mleka surowego przez rolników; 4) wdrożenie na określony czas przepisów regulujących podaż sera korzystającego z chronionej nazwy pochodzenia lub chronionego oznaczenia geograficznego.

Szerokie rozumienie pojęcia stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych nakazuje włączenie do ich zakresu również regulacji prawnych dotyczących negocjacji umownych, a także uznanych organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych oraz zrzeszeń takich organizacji producentów. W niniejszym opracowaniu przyjęto jednak wąskie rozumienie tego terminu, ograniczając jego zakres do prawnych aspektów związanych z treścią i formą umów dotyczących dostarczania mleka. Taki wybór został podyktowany systematyką unijnych aktów prawnych, które w ten sposób określiły znaczenie tego pojęcia²⁰.

Celem rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu jest ukazanie procesu legislacyjnego, którego efektem jest wykreowanie przepisów szczególnych regulujących umowy dotyczące dostaw mleka surowego, które stanowią instrument od-

17 Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 261/2012 z 14.03.2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L 94 z 30.03.2012 r., s. 38-48 (dalej: rozporządzenie. 261/2012).

18 W Polsce stosowne zmiany zostały dokonane ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1272, zob. też Druk Sejmu VII, nr 1589.

19 Szczegóły rozwiązania na poziomie unijnym zostały określone przez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 511/2012 z 15.06.2012 r. w sprawie powiadomień dotyczących organizacji producentów i organizacji międzybranżowych oraz negocjacji umownych i stosunków umownych określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L 156 z 16.06.2012 r., s. 39-40 oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 880/2012 z 28.06.2012 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do współpracy międzynarodowej i negocjacji umownych organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L 263 z 28.09.2012 r., s. 8-9.

20 Zob. art. 185f rozporządzenia nr 1234/2007 oraz art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013.

działywania na rynek mleka i przetworów mlecznych oraz zwrócenie uwagi na najistotniejsze aspekty ich wprowadzenia do polskiego systemu prawnego.

2. Regulacja stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych na poziomie UE

Potrzeba odwołania się do regulacji unijnych wynika z faktu, że są one źródłem krajowych unormowań prawnych państw UE dotyczących systemu umownego w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Podstawowe znaczenie w tym zakresie należy przypisać nowelizacji rozporządzenia 1234/2007²¹, której istota polegała na umożliwieniu państwom członkowskim wprowadzenia przepisów dotyczących stosunków umownych celem właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Mianowicie, jeżeli państwo członkowskie postanowiło, że na jego terytorium każda dostawa mleka surowego przez rolnika do przetwórcy mleka surowego musiała być przedmiotem pisemnej umowy między stronami lub postanowiło, że pierwsi skupujący muszą złożyć pisemną ofertę zawarcia umowy o dostawę mleka surowego przez rolników, taka umowa lub taka oferta musiała spełniać warunki określone w tym rozporządzeniu. Jednocześnie zostało przyjęte, że jeżeli państwo członkowskie postanowiło, iż dostawy mleka surowego przez rolnika do przetwórcy mleka surowego musiały być przedmiotem pisemnej umowy między stronami, musiało ono również postanowić o tym, który etap lub etapy dostawy są objęte taką umową, jeżeli dostawa mleka surowego była dokonywana za pośrednictwem jednego lub większej liczby nabywców. Na użytek tych regulacji termin „nabywca” został zdefiniowany jako przedsiębiorstwo, które przewozi surowe mleko od rolnika lub innego skupującego do przetwórcy mleka surowego lub innego nabywcy, a w każdym takim przypadku ma miejsce przeniesienie prawa własności do mleka surowego²².

Art. 185f ust. 2 rozporządzenia 1234/2007 zawierał warunki, które musiała spełniać oferta lub umowa. Przede wszystkim powinny one być sporządzone w formie pisemnej jeszcze przed dostawą oraz zawierać pewne minimum treści. Jednym z najważniejszych elementów była cena dostawy, która powinna być stała i określona w umowie lub obliczana poprzez połączenie różnych czynników określonych w umowie, które mogły obejmować wskaźniki rynku odzwierciedlające zmianę warunków na rynku, dostarczoną ilość oraz jakość lub skład dostarczonego mleka surowego. Poza tym do obligatoryjnych składników umowy lub oferty unijny ustawodawca zaliczył: 1) określenie ilości mleka surowego, którą można było dostarczyć lub która musiała zostać dostarczona, wraz z terminem takich dostaw; 2) okres obowiązywania umowy, który mógł być ograniczony lub nieograniczony z klauzulami o rozwiązaniu umowy; 3) szczegóły dotyczące procedur i terminów płatności; 4)

21 Nowelizacja została dokonana przez rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 261/2012, Dz.Urz. UE L 94 z 30.03.2012 r., s. 38-48, którego art. 1 ust. 7 wprowadził art. 185f do rozporządzenia nr 1234/2007.

22 Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2012 art. 185f miał być stosowany od 3 października 2012 r.

ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy mleka surowego; 5) przepisy mające zastosowanie w przypadku zaistnienia siły wyższej. Zarówno przytoczone elementy umów o dostawę mleka surowego zawieranych przez rolników, nabywców mleka surowego lub przetwórców mleka surowego, jak też wszystkie pozostałe, które strony chciały włączyć, miały podlegać swobodnym negocjacjom między nimi.

Jeśli państwo członkowskie postanowiło wprowadzić obowiązek zawierania pisemnej umowy o dostawę, to mogło też określić minimalny okres obowiązywania, który miał zastosowanie wyłącznie do umów pisemnych między rolnikiem i pierwszym skupującym mleko surowe. Taki minimalny okres obowiązywania umowy powinien wynosić co najmniej sześć miesięcy i nie mógł zakłócać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Natomiast jeżeli państwo członkowskie postanowiło, że pierwszy skupujący mleko surowe musi złożyć pisemną ofertę umowy rolnikowi, mogło postanowić, że oferta musi obejmować minimalny okres obowiązywania umowy określony w tym celu przez prawo krajowe. Taki minimalny okres obowiązywania wynosił co najmniej sześć miesięcy i nie mógł zakłócać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ustalenie minimalnego okresu związania stron umową nie mogło jednak przybrać charakteru bezwzględnego, rolnik miał prawo do sprzeciwienia się stosowaniu takiego minimalnego czasu obowiązywania, pod warunkiem, że złożył taki sprzeciw na piśmie. W takim przypadku strony miały swobodę negocjacji wszystkich elementów umowy, nawet tych obligatoryjnych wymienionych w art. 185f ust. 2 lit. c) rozporządzenia 1234/2007.

Na zasadzie odstępstwa od art. 185f ust. 1 rozporządzenia 1234/2007 umowa lub oferta umowy nie były wymagane, gdy mleko surowe było dostarczane przez rolnika do spółdzielni, której rolnik był członkiem, jeżeli statut tej spółdzielni lub zasady i decyzje w nim zawarte lub z niego wynikające zawierały przepisy o podobnych skutkach do przepisów określonych w ust. 2 lit. a), b) i c).

Przytoczone regulacje przestały formalnie obowiązywać 31 grudnia 2013 r.²³, ale odegrały kluczową rolę jako baza normatywna służąca za wzór do zbudowania systemu, którego kształt zasadniczo został określony w art. 168 rozporządzenia 1308/2013. Wykładnia przepisów rozporządzenia 1308/2017 prowadzi do wniosku o autonomicznym charakterze jureidycznych podstaw systemu umownego odnoszącego się do sektora mleka i przetworów mlecznych. Wskazuje na to treść art. 148 rozporządzenia 1308/2017, który stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 168 rozporządzenia 1308/2013, zaś pod względem merytorycznym jest powtórzeniem art. 185f rozporządzenia 1234/2007.

23 Art. 230 rozporządzenia nr 1308/2013.

3. Polskie regulacje stosunków umownych w sektorze mleka i produktów mlecznych

W Polsce proces autonomizacji rynku mleka i produktów mlecznych²⁴ rozpoczął się wraz z przebudową podstaw funkcjonowania rynku rolnego w związku z transformacją ustrojową zapoczątkowaną w 1989 r.²⁵ Początkowo interwencję na rynku mleka regulowała ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego²⁶. Stosowane wówczas instrumenty interwencji na rynku mleka wykazywały głęboki dystans do tych, które były stosowane w UE, zarówno w odniesieniu do rodzaju różnych form interwencji, jak i do zakresu poziomu wsparcia. W Polsce interwencja na rynku mleka ograniczała się do zakupów interwencyjnych masła i odtłuszczonego mleka w proszku oraz subwencji do eksportu OMP, a polski rynek chroniony był systemem ceł²⁷. Wyrazem dążenia polskiego ustawodawcy do dostosowania krajowego prawa do przepisów unijnych, obejmujących narzędzia prawne obowiązujące na rynku wewnętrznym, była ustawa z dnia 6 kwietnia 2001 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych²⁸. Znajdujące się w tej ustawie mankamenty co do kwotowania produkcji mleka oraz systemu interwencji rynkowej do rozwiązań stosowanych w państwach UE oraz dublowanie zagadnień, które już były uregulowane w ustawodawstwie unijnym obowiązującym bezpośrednio państwa członkowskie, sprawiły²⁹, że została zastąpiona obecnie obowiązującą ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych³⁰.

Rezultatem ewolucji rozwiązań prawnych w tym sektorze rynku rolnego, jak też konsekwencją oddziaływania prawodawstwa unijnego na polski porządek prawny, było wprowadzenie systemu umownego ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw³¹ poprzez dodanie do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych³² art. 38q, który zaczął obowiązywać od 3 października 2015 r. Istota przyjętego rozwiązania polegała na tym, że każde dostarczenie produktów rolnych sektora mleka i produktów mlecznych, z wyłączeniem sprzedaży bezpośredniej, przez producentów, grupy producentów tych produktów, organizacje takich producentów albo zrzeszenia organizacji

24 Na temat udziału produkcji mleka w strukturze towarowej produkcji rolniczej zob. W. Ziętara, Organizacja i ekonomika produkcji mleka w Polsce, dotychczasowe tendencje i kierunki zmian, „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomika Rolnictwa” 2012, t. 99, z. 11, s. 43.

25 Szerzej zob. P. Czechowski, Kształtowanie się rynku rolnego w Polsce, (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 1994, s. 217-218.

26 Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951 ze zm.

27 Druk Sejmu III, nr 3261.

28 Dz.U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1446 ze zm.

29 Druk Sejmu IV, nr 2560.

30 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1037 ze zm.

31 Dz.U. z 2015 r. poz. 1419.

32 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1006 ze zm., dalej: ustawa z 2004 r.

takich producentów do pierwszego nabywcy wymagało pisemnej umowy spełniającej warunki określone w art. 148 ust. 2 rozporządzenia 1308/2013. W przypadku gdy pierwszym nabywcą, nie był przetwórcą, umowa między kolejnymi nabywcami miała być również zawierana na piśmie. Została też zawarta delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw rynków rolnych, który na jej podstawie może określić, w drodze rozporządzenia, minimalny okres obowiązywania takiej umowy, mając na względzie zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego³³.

Funkcjonowanie przyjętych regulacji wyzwoliło potrzebę ich modyfikacji, czego wyrazem stała się ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw³⁴, która w art. 1 pkt 2 ppkt a wprowadziła nowe brzmienie art. 38q³⁵. Najważniejsze zmiany w odniesieniu do sektora mleka i przetworów mlecznych wywołane nowelizacją art. 38q ustawy z 2004 r. sprowadzają się do następujących zagadnień.

Po pierwsze, zostało doprecyzowane pojęcie producenta rolnego. Art. 3 rozporządzenia 1308/2013 do celów stosowania tego rozporządzenia odsyła do definicji zawartych w rozporządzeniu PE i Rady 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) 73/2009³⁶. A zatem pojęcie „rolnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, której gospodarstwo rolne jest położone na terytorium RP, oraz która prowadzi działalność rolniczą. Jurystycznym skutkiem dokonanej zmiany jest to, że umowa na dostarczenie produktów rolnych wymagana będzie wtedy, kiedy jedną ze stron będzie rolnik, którego gospodarstwo rolne jest położone na terenie Polski.

Po drugie, stosowanie systemu umownego w odniesieniu do produktów rolnych sektora mleka i przetworów mlecznych zostało ograniczone do mleka surowego. Wykładnia historyczna wskazuje, że kierunek tej zmiany podyktowany był przekonaniem ustawodawcy o potrzebie uwolnienia spod reżimu art. 38q ustawy z 2004 r. produktów przetworzonych³⁷. Zważyć jednak należy, że przytoczone wcześniej przepisy unijne odnosiły się wyłącznie do mleka surowego, stąd pierwsza polska regulacja z 2015 r. miała szerszy zakres.

33 Z dniem 11 lutego 2017 r. art. 38q ust. 4 został zmieniony przez art. 41 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 67) w ten sposób, że dodatkowo wyposażył ministra właściwego do spraw rynków rolnych w możliwość określenia w drodze rozporządzenia minimalnego okresu od zawarcia umowy do realizacji dostawy. Jednak do chwili złożenia niniejszego opracowania do druku rozporządzenie takie nie zostało wydane.

34 Dz.U. z 2017 r. poz. 1503.

35 Zgodnie z art. 11 ustawy nowelizującej, zmieniony art. 38q zaczął obowiązywać od 22 sierpnia 2017 r.

36 Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608, ze zm., dalej: rozporządzenie nr 1307/2013.

37 Druk Sejm u VIII, nr 1649.

Po trzecie, rozszerzono katalog form zawarcia umowy także o formę dokumentową i elektroniczną. Nowe rozwiązanie podyktowane było zmianą kodeksu cywilnego³⁸, jak również faktem, że wszystkie trzy formy czynności prawnych są obecnie powszechnie stosowane w obrocie towarami rolnymi przez rolników i przedsiębiorców, zaś dopuszczenie jedynie formy pisemnej zawarcia umowy naruszało w sposób istotny funkcjonowanie rynku oraz uniemożliwiało zawieranie szybkich i sprawnych transakcji np. w okresie żniw³⁹.

Po czwarte, w zakresie wyłączeń przedmiotowych sprecyzowano, że art. 38q ustawy z 2004 r. nie stosuje się w przypadku sprzedaży bezpośredniej w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego⁴⁰.

Po piąte, zostały wprowadzone ograniczenia o charakterze podmiotowym. Mianowicie oprócz przypadku, o którym mowa w art. 148 ust. 3 rozporządzenia 1308/2013, art. 38q ust. 1 ustawy z 2004 r. nie stosuje się również wtedy, gdy producent, o którym mowa w ust. 1, będący członkiem: 1) grupy producentów rolnych w rozumieniu przepisów o grupach producentów rolnych i ich związkach sprzedaje produkty rolne do grupy producentów rolnych, której jest członkiem, 2) organizacji producentów uznanej na podstawie art. 38i ust. 1 lub uznanej w rozumieniu przepisów o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych sprzedaje produkty rolne do tej organizacji – jeżeli statut lub umowa, lub umowa członkowska tej grupy lub tej organizacji spełniają warunki określone w art. 148 ust. 2 lit. a-c tego rozporządzenia. Zmiana podyktowana była tym, że podstawą organizowania się producentów rolnych (np. w grupy producentów rolnych, organizacje producentów) jest wspólne działanie celem dostosowania się do wymagających warunków rynkowych. Jedną z form jest spółdzielnia. Członkowie tychże zorganizowanych form, w ramach aktów założycielskich, umów członkowskich oraz przepisów wewnętrznych mają uregulowane zasady dostarczania produktów na rzecz tych podmiotów (grupy producentów rolnych, organizacje producentów).

Po szóste, na nabywcę mleka surowego został nałożony obowiązek przechowywania umowy przez 2 lata, licząc od końca roku, w którym została zrealizowana ostatnia dostawa w ramach tej umowy. Jest to wymóg wprowadzony dla celów kontroli realizowanych przez KOWR. Brak zdefiniowania obowiązkowego okresu przechowywania tych umów mogłby bowiem skutkować niemożnością naliczenia kary pieniężnej przez organ w odniesieniu do określonych, zrealizowanych dostaw produktów rolnych.

38 Zob. obowiązujący od 8 września 2016 r. art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1311.

39 Druk Sejmu VIII, nr 1649.

40 Dz.U. z 2017 r. poz. 242 i 471.

Po siódme, sprecyzowanie w nowelizacji, że umowa wymagana jest na etapie pierwszego nabywcy będącego przetwórcą lub dystrybutorem zdezaktualizowało zawarty w art. 38q ust. 2 ustawy z 2004 r. wymóg pisemnej formy między kolejnymi nabywcami, gdy pierwszym nabywcą nie jest przetwórcą, co skutkowało jego uchYLENIEM.

4. Wybrane aspekty prawne wprowadzenia przepisów dotyczących stosunków umownych w zakresie dostaw mleka surowego

Bogactwo problematyki związanej z wprowadzeniem przedstawionych regulacji, w konfrontacji z koniecznością zachowania zwięzłości wywodu, pozwala na węzłowe przedstawienie czterech najbardziej istotnych konsekwencji jurystycznych obowiązywania nowych unormowań.

Pierwsza kwestia dotyczy tego, czy analizowane przepisy wprowadzają do polskiego prawa nowy rodzaj umowy. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Przekonuje o tym literalna wykładnia art. 148 rozporządzenia 1308/2013, jak też art. 38q ustawy z 2004 r. Jednak identyfikacja tej umowy skłania do kilku refleksji. Prima facie mogłoby się wydawać, że przepisy te odnoszą się wyłącznie do umowy dostawy, której reżim prawny w polskim porządku normatywnym określają art. 605-612 kc.⁴¹ W art. 148 ust. 1 rozporządzenia 1308/2013 wprost znajduje się sformułowanie o tym, że pierwsi skupujący muszą złożyć: „pi-semną ofertę zawarcia umowy o dostawę mleka surowego”. Zapewne w praktyce właśnie ten kontrakt będzie występował jako podstawa przekazywania mleka przez rolników. Mimo to należy zauważyć, że w istocie przepisy te nie determinują rodzaju umowy, lecz jedynie określają jej przedmiot. Konstatacja ta pozwala przyjąć tezę, że przytoczone regulacje znajdują zastosowanie do każdego cywilnoprawnego stosunku umownego, którego przedmiotem jest przeniesienie własności mleka surowego w warunkach określonych przez art. 38q ustawy z 2004 r. W konsekwencji wymienione normy w określonych sytuacjach mogą odnosić się przykładowo także do umowy: sprzedaży, kontraktacji oraz umów nienazwanych. Nie istnieją przeszkody, by regulacja ta objęła również umowę zamiany. Wprawdzie art. 148 ust. 2 lit. c ppkt i wymienia cenę jako składnik umowy, ale trzeba ją w tym przypadku rozumieć sensu largo, tj. jako ekwiwalent za dostarczone mleko surowe. Prezentowane stanowisko uzyskuje wsparcie także w wykładni językowej art. 38q ustawy z 2004 r., który stanowi o „każdym dostarczeniu produktów rolnych”. Oznacza to, że również polski ustawodawca przyjął szeroką wykładnię art. 148 rozporządzenia 1308/2013, w której nie ograniczył stosunku prawnego łączącego strony tylko do umowy dostawy. Ratio legis wprowadzenia tych przepisów sprawia jednak, że muszą to być umowy odpłatne. Skoro bowiem celem wprowadzonego tego narzędzia prawnego było za-

41 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.).

pewnienie producentom lepszego planowania produkcji i dostosowanie jej do zapotrzebowania⁴², a także wzmocnienie pozycji producenta rolnego jako pierwszego ogniwa w łańcuchu dostaw żywności⁴³, to niewątpliwie wymogi z art. 38q ustawy z 2004 r. należy odnosić do obrotu gospodarczego z udziałem producentów mleka surowego. Tym samym zakres zastosowania art. 38q ustawy z 2004 r. nie obejmuje umów o charakterze nieodpłatnym, np. darowizny mleka surowego i to nawet wówczas, gdy nabywcą jest dystrybutor w rozumieniu tego przepisu (aczkolwiek zjawisko takie, jako pozbawione ekonomicznego uzasadnienia, będzie miało charakter niezwykle rzadki).

Drugie zagadnienie wiąże się z próbą określenia skutków prawnych niespełnienia jednego lub kilku wymogów wymienionych w art. 148 ust. 2 rozporządzenia 1308/2013 w zw. z art. 38q ust. 1 ustawy z 2004 r. przy zawieraniu umowy. Przyjęta przez ustawodawcę koncepcja dualistycznej ochrony prawnej producenta mleka surowego, realizowana przy równoległym użyciu figur jurystycznych z obszaru prawa prywatnego i prawa publicznego, wymaga dwutorowego odniesienia się do podniesionego zagadnienia.

Wskazany w art. 148 ust. 2 lit. a rozporządzenia 1308/2013 nakaz sporządzenia umowy przed dostawą w zakresie cywilnoprawnych skutków jest irrelevantny. Trzeba bowiem odróżnić sporządzenie umowy od jej zawarcia. Zgodnie z regułami prawa cywilnego, do zawarcia umowy dochodzi wskutek zgodnych oświadczeń woli dwóch stron. Tymczasem w sytuacji, w której przepisy nie przewidują formy szczególnej, albo wymagają formy ad probationem lub ad eventum, sporządzenie umowy jest technicznym aspektem i konsekwencją jej zawarcia. Stąd moment sporządzenia umowy nawet po dostawie nie może niweczyć skutków prawnych powstałego wcześniej między stronami węzła obligacyjnego, skoro właśnie następstwem jego powstania była dostawa.

Treść art. 148 rozporządzenia 1308/2013 ani art. 38q ustawy z 2004 r. nie określa konsekwencji prawnych niezachowania narzuconej prawem formy umowy. Należy jednak dostrzec, że forma pisemna, dokumentowa lub elektroniczna nie jest elementem treści umowy i pozostaje poza jej strukturą. Wprowadzone regulacje nie kreują nowego reżimu prawnego umowy, a jedynie określają dodatkowe obostrzenia, które powinny być stosowane przy zawieraniu przewidzianych prawem kontraktów⁴⁴. O słuszności tego kierunku świadczy także wykładnia historyczna, z której wynika, że wzbogacenie katalogu form zawarcia umowy, dokonane w 2017 r.

42 Druk Sejmu VII, nr 3524.

43 Druk Sejmu VIII, nr 1649.

44 W doktrynie został już wyrażony słuszny pogląd o tym, że umowy sprzedaży, dostawy, kontraktacji produktów rolnych zawierane w oparciu o przepisy aktów prawnych organizujących rynki rolne nie przestają być takimi umowami w rozumieniu kc., zob. P. Pytlak, Znaczenie i charakter umów w systemie mechanizmów regulujących branżowe rynki produktów rolnych, „Rejent” 2006, nr 3, s. 103.

nowelizacją art. 38q ustawy z 2004 r., inspirowane było m.in. zmianami kodeksu cywilnego. Pozwala to wytypować normy prawa cywilnego jako obszar poszukiwania odpowiedzi. A zatem przyjęta forma jest formą ad probationem, zaś jej niezachowanie nie rodzi sankcji w postaci bezwzględnej nieważności. Z takim poglądem koresponduje wykładnia celowościowa i funkcjonalna. Skoro bowiem intencją wprowadzonych przepisów było dążenie do ochrony producentów mleka surowego, to wprowadzenie formy ad solemnitatem uderzałoby przede wszystkim w rolników, którzy zostaliby pozbawieni możliwości wywodzenia przed sądem cywilnym swoich roszczeń ex contractu. Jednocześnie godzi się podkreślić, że na gruncie przepisów prawa cywilnego trudno byłoby szukać podstaw do konstruowania roszczeń z tytułu niezachowania formy ad probationem.

Na szczególną uwagę zasługują elementy umowy wymienione w art. 148 ust. 2 lit. c rozporządzenia 1308/2013, których charakter prawny jest zróżnicowany. W zależności od rodzaju umowy zawartej na gruncie prawa polskiego niektóre z tych elementów będą miały charakter essentialia negotii, jak np. cena czy ilość mleka surowego, którą można dostarczyć lub która musi zostać dostarczona. Rodzi się pytanie, czy inne elementy, takie jak określenie terminu dostaw mleka surowego, okres związania umową, szczegóły dotyczące terminów i procedur płatności, ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy mleka surowego, przyjmą charakter naturalia negotii, czy ich brak powinien skutkować nieważnością umowy po myśli art. 58 § 1 kc. Wydaje się, że właściwe jest pierwsze ze wskazanych rozwiązań. Niezamieszczenie w treści umowy wszystkich elementów wymienionych w art. 148 ust. 2 lit. c rozporządzenia 1308/2013 wpłynie jedynie na kształt wzajemnych praw i obowiązków stron i będzie podlegało ocenie według ogólnych reguł prawa cywilnego w razie sporu sądowego. Nie będzie to jednak sprzeczność z prawem w rozumieniu art. 58 § 1 kc., która uzasadniałaby bezwzględną nieważność umowy.

Odmienne na analizowane zagadnienie należy spojrzeć z perspektywy przepisów zapewniających producentom mleka surowego ochronę o charakterze publicznoprawnym. Niezależnie od rodzaju i rozmiaru skutków cywilnoprawnych, nabycie mleka surowego na podstawie wadliwej umowy uruchomi instrumenty administracyjnoprawne. Określają je przepisy zawarte w rozdziale 9c ustawy z 2004 r., które wprowadziły system kar pieniężnych o zróżnicowanej wysokości zależnej od przewinienia, które wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, dyrektor oddziału terenowego KOWR właściwy według miejsca siedziby lub zamieszkania nabywcy albo wnioskodawcy. Kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa i są wpłacane na rachunek bankowy KOWR, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu kary stała się ostateczna. Uzupełnieniem tego systemu jest wyposażenie dyrektora oddziału terenowego KOWR właściwego według miejsca siedziby lub za-

mieszkania nabywcy w prawo przeprowadzania kontroli spełniania obowiązku zawierania umów⁴⁵.

Natomiast należy podkreślić, że żaden organ nie ma uprawnień do uzupełnienia treści umowy o elementy określone w art. 148 ust. 2 rozporządzenia 1308/2013 w przypadku stwierdzenia ich braku. Administracyjnoprawne narzędzia nie pozwalają bowiem na ingerencję w merytoryczną treść łączącego strony stosunku cywilnoprawnego i jego modyfikację. Niepodobna przyjąć, aby jakikolwiek organ, działając w obszarze prawa administracyjnego, mógł określać np. termin dostaw mleka surowego, okres związania umową, szczegółów dotyczące terminów i procedur płatności, albo podejmować ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy mleka surowego. Nawet na gruncie prawa cywilnego ingerencja sądu w treść łączącego strony stosunku prawnego ma charakter wyjątkowy i dozwolony tylko na podstawie wyraźnego przepisu, np. art. 357¹ kc.

Dostrzegając potrzebę wprowadzenia ww. regulacji publicznoprawnych należy zauważyć, że wymykają się one spod jednoznacznej oceny.

Zastrzeżenia wzbudza fakt, że zostały one wprowadzone dopiero przez art. 41 ustawy z 2016 r. i zaczęły obowiązywać od 11 lutego 2017 r., a zatem stosunkowo późno w porównaniu z datą wejścia w życie art. 38q ustawy z 2004 roku. Sprawilo to, że w okresie od 3 października 2015 r. do 11 lutego 2017 r. obowiązek stosowania przy dostawach mleka surowego wymogów stawianych przez art. 148 ust. 2 rozp. 1308/2013 był w zasadzie martwy.

Poza tym w niektórych przypadkach razi brak synchronizacji z terminologią i regułami prawa cywilnego. Przykładem jest art. 40i pkt 1b ustawy z 2004 r., który m.in. przewiduje karę pieniężną, jeżeli pierwszy nabywca będący przetwórcą lub dystrybutorem, wbrew przepisom art. 38q ust. 1 lub 1a, nabywa mleko surowe na podstawie umowy niespełniającej warunków określonych w art. 148 ust. 2 lit. c ppkt i rozporządzenia 1308/2013, który to przepis odnosi się do ceny. Rzecz jednak w tym, że w szeregu umów (a zwłaszcza tych, które będą stanowiły podstawę dla dostaw mleka surowego) cena należy do elementów określanych w doktrynie prawa cywilnego jako *essentialia negotii*, a zatem jej brak powoduje bezskuteczność takiej umowy. W rezultacie, w takim przypadku zapis zawarty w art. 40i pkt 1b ustawy z 2004 r. o nabyciu mleka surowego na podstawie umowy niespełniającej określonych warunków jest wewnętrznie sprzeczny, albowiem w świetle prawa cywilnego umowa taka nie istnieje. Brak określenia ceny sprawia, że nawet jeżeli nastąpiłaby dostawa mleka surowego, to odbyłaby się ona na innej podstawie prawnej, aniżeli umowa. Można się domyślać, że najprawdopodobniej intencją ustawodawcy

45 Podstawę normatywną stanowi art. 38q ust. 3a dodany przez art. 41 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (dalej: ustawa z 2016 r.) zmieniającej ustawę z 2004 r. z dniem 11 lutego 2017 r.

była troska o to, aby cena została zawarta w umowie sporządzonej w formie pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej. Jeżeli tak właśnie było, to treść analizowanego przepisu nie odzwierciedla takiego zamiaru prawodawcy. Obecnie literalna jego wykładnia skłania do wniosku, że w omawianej sytuacji przewiduje on administracyjnoprawną sankcję za pominięcie określenia ceny, a nie za niezamieszczenie tej ceny w umowie sporządzonej w wymaganej formie.

Z rezerwą należy też podejść do obecnego brzmienia art. 38q ust. 3a ustawy z 2004 r., którego interpretacja semantyczna uzasadnia pogląd, że dotyczy on jedynie prawa przeprowadzania kontroli spełniania obowiązku zawierania umów, o których mowa w ust. 1. Dopiero rezultaty wykładni przeprowadzonej w oparciu o metodę celowościową pozwalają odczytać intencję ustawodawcy, którą zapewne było poddanie kontroli nie tylko, czy został wykonany obowiązek zawarcia umowy, ale przede wszystkim, czy zawarta umowa jest zgodna z art. 148 ust. 2 rozporządzenia 1308/2013. Wydaje się, że zmiana redakcji przepisu pozwoliłaby uniknąć tego rodzaju, zbędnych w istocie, wątpliwości.

Trzecie zagadnienie wynika z faktu, że polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie wymogów dotyczących składania ofert, o których stanowi art. 148 rozporządzenia 1308/2013, co rodzi pytanie, czy w polskich realiach prawnych podlegają one identycznym wymogom jak te, które są przewidziane dla zawieranych umów. Stosownie do art. 66 § 1 kc. oferta jest jednostronnym oświadczeniem woli zawarcia umowy, określającym istotne postanowienia tej umowy. Trudno byłoby założyć a priori, że wszystkie wymogi przewidziane w art. 148 ust. 2 lit. c rozporządzenia 1308/2013 są istotnymi postanowieniami przyszłej umowy. Skłania to do opowiedzenia się za rozstrzygnięciem takich kwestii in casu. Jednakże de lege lata w prawie polskim kwestia ta odgrywa wtórne znaczenie wobec braku sankcji i systemu kontroli w tym zakresie, które aktualizują się dopiero po zawarciu umowy.

Czwarta kwestia, która wiąże się bezpośrednio z wprowadzonymi regulacjami, dotyczy ich relacji do trybu postępowania przewidzianego w ustawie z 2016 r. Sytuacja braku spełnienia wymogów z art. 38q ustawy z 2004 r. w zw. z art. 148 ust. 2 rozporządzenia 1308/2013 przy zawieraniu umów nierzadko będzie też wyczerpywała znamiona praktyki nieuczciwie wykorzystującej przewagę kontraktową, o której mowa w art. 7 ustawy z 2016 r. Dojdzie wówczas do zbiegu dwóch postępowań administracyjnoprawnych, które będą mogły toczyć się równolegle, a co więcej każde z nich będzie mogło zakończyć się karą finansowymi dla nabywcy mleka surowego⁴⁶. Obowiązujące przepisy nie precyzują wzajemnego wpływu na siebie tych dwóch postępowań, a zwłaszcza możliwości uwzględnienia kary pieniężnej nało-

46 A. Jurkowska-Gomulka, Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach praktyk nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej – uwagi krytyczne, internetowy „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1, s. 14-15.

zonej w jednym postępowaniu na drugie. Rodzi się pytanie o możliwość potraktowania postępowania przewidzianego w ustawie z 2004 r. jako *lex specialis* wobec tego z ustawy z 2016 r. Odpowiedź nie jest oczywista i wymaga odrębnego zbadania. Jednak już na tym etapie rozważań daje się zauważyć, że pozytywna odpowiedź mogłaby spowodować liczne wątpliwości i nieporozumienia w zakresie subsumpcji poszczególnych stanów faktycznych, a ponadto kolidować z treścią art. 4 ustawy z 2016 r.

5. Podsumowanie

Przyjęte w ramach rozporządzenia 1308/2013 rozwiązania, w tym dotyczące stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, są wyrazem realizacji działań WPR w ramach tzw. kontraktualizacji⁴⁷. Nie uchroniły one producentów mleka przed niekorzystnymi konsekwencjami uwolnienia tego rynku. Dlatego już od września 2014 r. Komisja UE nieprzerwanie stosuje instrumenty osłonowe, zaś od lipca 2015 r. odtłuszczone mleko w proszku jest oferowane w ramach interwencji publicznej⁴⁸. Jednak przebudowa normatywnego systemu organizacji rynku mleka i produktów mlecznych była skutkiem zapotrzebowania podyktowanego zmieniającą się sytuacją gospodarczą i troską o możliwie optymalne rozwiązania prawne, w ramach których mieli funkcjonować rolnicy z UE.

Omawiane w niniejszym opracowaniu aspekty stanowią tylko niewielką część mozaiki instrumentów prawnych służących producentom mleka surowego. Mimo że nie został im nadany priorytetowy charakter w katalogu przyjętych rozwiązań, to nie powinno to prowadzić do marginalizowania ich znaczenia. Wprowadzony do polskiego prawa z dniem 3 października 2015 r. model systemu umownego był wadliwy. Bez wsparcia w postaci instrumentów z zakresu prawa publicznego przepisy konstruujące system umowny w praktyce nie były przestrzegane, ponieważ ich skuteczność warunkowana była mechanizmem kontroli oraz systemem sankcji, których brakowało. Z kolei ich wprowadzenie od 11 lutego 2017 r. ukazało niedoskonałość rozwiązań przyjętych w art. 38q ustawy z 2004 r., które okazały się zbyt formalistyczne i niewyważone. Pojawiło się niebezpieczeństwo zachwiania równowagi w łańcuchu dostaw żywności w ten sposób, że unormowania te rodziły ryzyko, iż zniechęcą do nabywania niewielkich ilości mleka surowego, co mogło się negatywnie odbijać na małych i średnich producentach rolnych, do których przede wszystkim skierowana była ochrona przewidziana tymi przepisami. Niewielki upływ czasu od wejścia w życie w dniu 22 sierpnia 2017 r. nowelizacji art. 38q ustawy z 2004 r.

47 R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 143; R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 48.

48 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego”, COM 2016 (724); zob. też A. Suchoń, Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne, „Studia Iuridica Agraria” 2016, T. XIV, s. 304-310.

nie pozwala na szerszą ocenę tych zmian. Przyjęta koncepcja wielopłaszczyznowej ochrony rolników produkujących mleko surowe wydaje się z założenia słuszną. Wątpliwości wywołują zagadnienia wynikające z przenikania się przepisów tworzących instrumentarium prawne z zakresu prawa publicznego i prywatnego, których konsekwencją są różne tryby postępowania oraz ich wzajemny wpływ.

CONTRACT FOR DELIVERY OF RAW MILK AS A LEGAL INSTRUMENT OF THE
SYSTEM OF ORGANIZATION OF THE MILK AND MILK PRODUCTS
SECTOR IN POLAND

Keywords: milk and milk products sector, contractual relations in the milk and milk products sector, obligation to conclude a written contract on the supply of raw milk, Common Agricultural Policy, unfair use of contractual advantage; dishonest practices, a farmer

Initially, the milk and milk products market was a subject to administrative and legal instruments, with the milk quota system playing a key role. The aim was to reduce the imbalance between the supply and demand and resulting structural surpluses in this sector and thereby to achieve a better market balance.

The reconstruction of the normative system of organization of the milk and milk products sector which began in 2003 resulted from the needs of the changing economic situation and led to a definitive abandonment of the quota system of milk production since 1 April 2015.

The purpose of this paper is to present the legislative process which results in the creation of specific regulations governing the contracts for supply of raw milk which are an instrument influencing the milk and milk products sector and to draw attention to the most important aspects of their introduction into the Polish legal system.

Bibliografia:

- Buchowiecki M., Wspólna Polityka Rolna EWG w latach osiemdziesiątych, Warszawa 1991.
- Budzinowski R., Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.
- Budzinowski R., Suchoń A., Błażejewska K., Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- Ciepielewska M., Wspólna Polityka Rolna EWG, Warszawa 1981.
- Czechowski P., Kształtowanie się rynku rolnego w Polsce, (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 1994.
- Czechowski P., Rynek mleka i przetworów mlecznych, (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 1994.
- Czechowski P., Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001.

- Guba W., Dąbrowski J., Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – Skutki i zalecenia dla Polski, *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomika Rolnictwa*, 2012, t. 99, z. 11.
- Jeżyńska B., Rynek mleka i przetworów mlecznych, (w:) *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, B. Jeżyńska, A. Oleszko (red.), Zakamycze 2003.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Jurkowska-Gomułka A., Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach praktyk nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej – uwagi krytyczne, internetowy „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1.
- Pytlak P., Znaczenie i charakter umów w systemie mechanizmów regulujących branżowe rynki produktów rolnych, „Rejent” 2006, nr 3.
- Russo L., Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- Suchoń A., Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne, „Studia Iuridica Agraria” 2016, T. XIV.
- Szewczak M., *Administracyjnoprawne aspekty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, Lublin 2008.
- Śmigła M., Stan i perspektywy rozwoju rynku mleka w Unii Europejskiej w świetle zniesienia kwot mlecznych, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica” 2013, nr 70.
- Tomkiewicz E., Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolniczej działalności gospodarczej, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. 1.
- Tomkiewicz E., Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r., „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. V.
- Tomkiewicz E., Prawna organizacja rynku mleka i jego przetworów, (w:) *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz (red.), Warszawa 2007.
- Tomkiewicz E., Instrumenty ograniczania nadprodukcji rolnej, (w:) *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010.
- Ziętara W., Organizacja i ekonomika produkcji mleka w Polsce, dotychczasowe tendencje i kierunki zmian, „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomika Rolnictwa” 2012, t. 99, z. 11.

Kilka uwag w przedmiocie projektu nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin

1. Zagadnienia wstępne

System ochrony prawnej odmian roślin w Polsce opiera się na trzech filarach. Pierwszy z nich stanowi Międzynarodowa konwencja ochrony nowych odmian roślin² przyjęta w Paryżu w dniu 2 grudnia 1961 r. Polska jest związana tą Konwencją od 11 listopada 1989 r., a od 15 sierpnia 2003 r. jest stroną jej najnowszej wersji z 1991 r. Członkiem Konwencji UPOV od 29 lipca 2005 r. jest także Unia Europejska. Zgodnie z przepisami art. 30 Konwencji UPOV, nakłada ona na swoich sygnatariuszy obowiązek wdrożenia jej postanowień do wewnętrznych porządków prawnych umawiających się stron. Tym samym zarówno Polska, jak i Unia Europejska, jako sygnatariusze Konwencji, zobligowani byli do przyjęcia stosownych przepisów prawa regulujących problematykę ochrony prawnej odmian roślin.

Konwencja UPOV jest zatem źródłem dwóch pozostałych grup przepisów statuujących ochronę wyłącznego prawa do odmian roślin w Polsce. Na szczeblu krajowym są to przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin³, zaś na szczeblu wspólnotowym – przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 z dnia 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin⁴ wraz z przepisami wykonawczymi⁵. Obydwie ww. grupy regulacji prawnych funkcjonują w Polsce równolegle. Wyłącznie od decyzji uprawnionego podmiotu (hodowcy) zależy, w oparciu o które spośród nich chronić będzie swoje odmiany roślin. Jeżeli w stosunku do konkretnej odmiany złożony wniosek o przy-

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Międzynarodowa konwencja ochrony nowych odmian roślin zawarta w Paryżu 2 grudnia 1961 r. była następnie rewidowana w Genewie 10 listopada 1972 r., 23 października 1978 r. oraz 19 marca 1991 r. Powszechnie używa się na jej określenie nazwy Konwencja UPOV, która pochodzi od powstałego na podstawie Konwencji Związku Ochrony Nowych Odmian Roślin (franc. *Union pour la Protection des Obtentions Végétales*) – tekst konwencji dostępny jest na stronie: http://www.upov.int/upovlex/en/conventions/1978/act_1978.html.

3 Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 843.

4 Dz.Urz. WE L 227 z 1.09.1994 r., s. 1-30.

5 Spośród, których najistotniejsze znaczenie ma rozporządzenie Komisji (WE) nr 1768/95 z 24.07.1995 r. ustanawiające przepisy wykonawcze w zakresie odstępstwa rolnego przewidzianego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (Dz.Urz. WE L 173 z 25.07.1995 r.), s. 14-21.

znanie ochrony krajowej, do wyłącznego prawa do tej odmiany zastosowanie znajdą przepisy ustawy o ochronie prawnej odmian roślin. Jeżeli wystąpi o przyznanie ochrony wspólnotowej i ochronę taką uzyska, będzie ona bazować na przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94. Zarówno przepisy Unii Europejskiej⁶, jak i korespondujące z nimi uregulowania krajowe⁷ wykluczają możliwość łączenia ochrony w ramach systemu krajowego oraz wspólnotowego. Uzyskanie ochrony na szczeblu wspólnotowym z mocy samego prawa uniemożliwia uzyskanie ochrony na szczeblu krajowym, a jeżeli ochrona krajowa została przyznana wcześniej, to zostaje ona zawieszona na czas trwania ochrony wspólnotowej.

Niezależnie od przyjętego modelu ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin (krajowego czy też wspólnotowego), jego treść zawiera się w ustanowieniu na rzecz podmiotu uprawnionego (hodowcy) monopolu w zakresie korzystania z materiału siewnego odmiany objętej ochroną. Wyłącznie hodowca uprawniony jest bowiem do: wytwarzania lub rozmnażania, przygotowania do rozmnażania, oferowania do sprzedaży, sprzedaży i innych form zbywania, eksportu, importu oraz przechowywania materiału siewnego odmiany (odpowiednio art. 21 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 13 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94). Monopol ten pozwala hodowcy na zarobkowe korzystanie z wyłącznego prawa do odmiany. Podstawowym bowiem sposobem czerpania przez hodowcę korzyści z tytułu wyłącznego prawa do odmian roślin jest udzielanie podmiotom zainteresowanym licencji, w ramach których hodowca – w zamian za opłatę licencyjną – upoważnia licencjohodowców do dokonywania określonych czynności w stosunku do materiału siewnego odmiany objętej ochroną. Najczęściej hodowca upoważnia licencjohodowcę do rozmnożenia materiału siewnego, przygotowania namnożonego materiału siewnego do siewu, oferowania takiego materiału do sprzedaży oraz do jego sprzedaży odbiorcom końcowym (rolnikom).

Możliwość zarobkowego korzystania z wyłącznego prawa do odmian roślin nie tylko motywuje hodowców do dalszej pracy twórczej, czyli do hodowania nowych odmian roślin, ale także dostarcza środków do prowadzenia takiej twórczej hodowli. Bez możliwości czerpania korzyści z tytułu prawa do odmian roślin nie byłoby możliwe finansowanie nowych prac hodowlanych.

2. Ograniczenia wyłącznego prawa do odmian roślin

Wyłączne prawo do odmian roślin nie ma jednak charakteru monopolu absolutnego. Podobnie jak i inne prawa własności intelektualnej doznaje ono różnego rodzaju ograniczeń. Wśród ograniczeń tych wymienić można: jego czasowy charakter

6 Por. art. 92 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 2100/94.

7 Por. art. 4 oraz 27 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin.

(wyłączne prawo do odmian roślin przyznawane jest na określony czas⁸), przywiłej hodowcy (nie stanowi naruszenia wyłącznego prawa do odmian roślin wykorzystywanie materiału siewnego do tworzenia nowych odmian⁹), prawo do korzystania z materiału siewnego dla własnych, niezarobkowych celów¹⁰, prawo do korzystania z materiału siewnego w celach doświadczalnych¹¹, wyczerpanie wyłącznego prawa do odmiany (możliwość podejmowania szeregu działań w stosunku do konkretnej partii materiału siewnego legalnie wprowadzonego do obrotu¹²), licencje ustawowe wyłącznego prawa do odmiany (licencja przymusowa¹³ oraz odstępstwo rolne¹⁴).

Spośród wskazanych wyżej ograniczeń wyłącznego prawa do odmian roślin, Konwencja UPOV tylko odstępstwo rolne traktuje jako ograniczenie fakultatywne. Oznacza to, że wszystkie pozostałe ograniczenia wyłącznego prawa do odmian roślin muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach wewnętrznych sygnatariuszy Konwencji, natomiast strona Konwencji może, ale nie musi wprowadzić do swojego porządku prawnego instytucję odstępstwa rolnego. Zgodnie bowiem z przepisami art. 15 ust. 2 Konwencji UPOV, każda z umawiających się stron może, w rozsądnych granicach oraz z uwzględnieniem ochrony prawnych interesów hodowcy, ograniczyć prawo hodowcy odnośnie do jakiegokolwiek odmiany w celu umożliwienia rolnikom wykorzystania do celów siewu, w ich gospodarstwach, płonu, który uzyskali, sadząc w swoich gospodarstwach chronioną odmianę.

Istotą odstępstwa rolnego jest zatem odstępstwo od przyjętego systemu ochrony odmian roślin w celu zabezpieczenia interesów rolników. Realizacja interesów rolników polega zaś na możliwości wykorzystywania przez nich we własnym gospodarstwie materiału ze zbioru odmiany chronionej jako materiału siewnego bez zgody hodowcy. Tak rozumiane odstępstwo rolne funkcjonuje zarówno we wspólnotowym, jak i krajowym modelu ochrony prawnej odmian roślin.

W obowiązującym stanie prawnym, zarówno w przypadku wspólnotowej, jak i krajowej instytucji odstępstwa rolnego, prawodawcy zadbali, by ustanowione w ten sposób ograniczenie wyłącznego prawa do odmian roślin miało rozsądne granice i uwzględniało konieczność ochrony uzasadnionych interesów hodowców. Granice instytucji wyznacza:

8 Por. art. 27 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94.

9 Por. art. 22 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 15 pkt c) rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94.

10 Por. art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 15 pkt a) rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94.

11 Por. art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 15 pkt b) rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94.

12 Por. art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 16 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94.

13 Por. art. 31-34 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 29 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94.

14 Por. art. 23-23d ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94.

- możliwość korzystania przez rolników z odstępstwa rolnego wyłącznie w przypadku najważniejszych rolniczo gatunków roślin, których zamknięty katalog określają odpowiednie przepisy¹⁵,
- możliwość korzystania z odstępstwa rolnego bez żadnych obciążeń wyłącznie przez tzw. drobnych rolników¹⁶.

Uwzględniając zaś konieczność ochrony uzasadnionych interesów, tak prawodawca wspólnotowy, jak i krajowy skorelowali z uprawnieniami pozostałych rolników¹⁷ trzy obowiązki:

- obowiązek zapłaty przez rolnika korzystającego z instytucji odstępstwa rolnego, na rzecz uprawnionego hodowcy stosownej opłaty¹⁸,
- obowiązek udzielenia przez rolnika na rzecz hodowcy informacji o zakresie stosowania przez niego instytucji odstępstwa rolnego¹⁹, oraz
- obowiązek poddania się kontroli zgodności udzielonych informacji ze stanem faktycznym²⁰.

15 Por. art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin.

16 Przepisy dotyczące wspólnotowego odstępstwa rolnego, wprowadzają skomplikowany mechanizm pozwalający w oparciu o normy produkcyjne na ustalenie kategorii drobnych rolników. Regulacje pozwalające na określenie tej kategorii zawiera art. 14 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 oraz art. 7 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95 z 24.07.1995 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze w zakresie odstępstwa rolnego przewidzianego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (Dz.Urz. WE. L 173, 25.07.1995 r., str. 14-21). Więcej co do zasad określania kategorii „drobnych rolników” na gruncie przepisów wspólnotowych P. Gała, M. Korzycka-Iwanow, Ochrona prawna odmian roślin, (w:) System Prawa Prywatnego, Tom 14A, Prawo własności przemysłowej, R. Skubisz (red.), Warszawa 2012, s. 1036-1037. Przepisy dotyczące krajowego odstępstwa rolnego, w art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, nie definiując pojęcia „drobnego rolnika” wskazują, że opłaty z tytułu odstępstwa rolnego nie ponoszą posiadacze gruntów rolnych o powierzchni: do 10 ha – w przypadku, gdy korzystają z chronionych wyłącznym prawem odmian ziemniaka; do 25 ha – w przypadku, gdy korzystają z chronionych wyłącznym prawem odmian innych gatunków objętych odstępstwem rolnym. Więcej w przedmiocie określania kategorii „drobnych rolników” na gruncie przepisów krajowych P. Gała, M. Korzycka-Iwanow, Ochrona prawna odmian roślin, *op. cit.*, s. 1035-1036.

17 Innych niż „drobni rolnicy”.

18 Niezależnie od przyjętego systemu ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin (krajowego lub wspólnotowego), strony są uprawnione przede wszystkim do określenia wysokości tej opłaty w drodze umowy (art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin oraz art. 5 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95). Dopiero w braku takiej umowy zastosowanie znajdują przepisy pozwalające na jej skalkulowanie. W przypadku krajowego odstępstwa rolnego wysokość tej opłaty stanowi 50% wartości opłaty licencyjnej pobieranej przez hodowcę danej odmiany (art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin). W przypadku wspólnotowego odstępstwa rolnego, opłata ta powinna być w rozsądnym stopniu niższa od wysokości opłaty licencyjnej i winna być ustalana stosownie do jednolitego poziomu takiej opłaty na danym obszarze. Gdy zaś na danym obszarze brak jest możliwości ustalenia takiego jednolitego poziomu opłaty, winna ona stanowić 50% wartości opłaty licencyjnej (art. 5 ust. 2-5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95).

19 Por. w przypadku odmian roślin chronionych na szczeblu wspólnotowym art. 14 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 oraz art. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95, a w przypadku krajowego odstępstwa rolnego art. 23a ustawy o ochronie prawnej odmian roślin.

20 Por. w przypadku odmian roślin chronionych na szczeblu wspólnotowym art. 14 i 16 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95, a w przypadku krajowego odstępstwa rolnego art. 23c ustawy o ochronie prawnej odmian roślin.

Przyjmując do wspólnotowego oraz krajowego systemu ochrony prawnej odmian roślin instytucję odstępstwa rolnego, prawodawca (tak wspólnotowy, jak i krajowy) miał na uwadze przede wszystkim interes rolników. Instytucja ta bowiem uniezależnia ich od monopolu hodowców nowych odmian roślin. Dzięki odstępstwu rolnemu rolnicy mogą korzystać do siewu z nasion (materiału siewnego) pozyskanych we własnym gospodarstwie bez konieczności uzyskiwania zgody hodowcy. Instytucja ta jednocześnie stanowi gwarancję bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Gwarancja ta przejawia się w możliwości produkowania przez rolników żywności w oderwaniu od jakichkolwiek zewnętrznych ograniczeń prawnych.

Ustanawiając obowiązek zapłaty przez największych rolników korzystających z instytucji odstępstwa rolnego opłaty z tego tytułu ustawodawca, tak wspólnotowy, jak i krajowy, zagwarantował z kolei hodowcy możliwość rekompensaty co najmniej części strat spowodowanych utratą opłat licencyjnych z tytułu wykorzystania wyłącznego prawa do odmian roślin w ramach samozaopatrzenia gospodarstw w nasiona (materiał siewny). Ustawodawca zdawał sobie jednocześnie sprawę, że samo uprawnienie do opłat z tytułu korzystania z instytucji odstępstwa rolnego miało by charakter iluzoryczny bez stworzenia mechanizmu prawnego pozwalającego hodowcy na ustalenie, czy konkretny rolnik korzystał z odstępstwa rolnego oraz jaki był zakres tego korzystania. Stąd też obok uprawnienia do opłaty, hodowcy przysługuje względem rolnika roszczenie informacyjne. Roszczenie to ma w istocie charakter kontrolny. Niezależnie bowiem od przyjętego modelu ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin, rolnik zobowiązany jest do uiszczenia opłaty z tytułu odstępstwa rolnego bez wezwania ze strony hodowcy²¹. Uprawnienie informacyjne służyć ma zatem jedynie weryfikacji, czy rolnik korzystający z odstępstwa rolnego uiścił opłatę należną z tego tytułu.

Tak jak roszczenie informacyjne ma pomocniczy, weryfikacyjny charakter w stosunku do uprawnienia do uzyskania opłaty z tytułu odstępstwa rolnego, tak wskazane wyżej uprawnienie kontrolne służy możliwości sprawdzenia przez hodowcę, czy informacja udzielona przez rolnika jest zgodna ze stanem rzeczywistym. W ramach uprawnienia kontrolnego hodowca ma prawo domagania się: wglądu do dokumentów rolnika dotyczących korzystania z materiału siewnego, okazania gruntów rolnych, pomieszczeń i urządzeń magazynowych²².

Podkreślić należy, że jedynie połączenie w ramach odstępstwa rolnego uprawnień hodowcy do opłaty z roszczeniami: informacyjnym i kontrolnym, gwarantuje ochronę słuszych interesów hodowcy. Bez prawa do opłaty za korzystanie z materiału siewnego pochodzącego z własnego zbioru, hodowca nie mógłby liczyć na uzy-

21 P. Gała, M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona prawna odmian roślin*, *op. cit.*, s. 1040.

22 Por. w przypadku odmian roślin chronionych na szczeblu wspólnotowym art. 14 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95, a w przypadku krajowego odstępstwa rolnego art. 23c ust. 4 pkt 1) ustawy o ochronie prawnej odmian roślin.

skanie zwrotu kosztów inwestycji związanych z twórczą hodowlą nowych odmian roślin. Sytuacja taka mogłaby prowadzić do zahamowania prac hodowlanych jako nieopłacalnych, a w efekcie do uzależnienia polskich rolników od materiału siewnego odmian roślin hodowanych poza granicami kraju. Odmiany te jednak nie gwarantują należytego dostosowania do polskich warunków klimatycznych i glebowych, a przez to nie gwarantują polskim rolnikom plonów pozwalających na prowadzenie konkurencyjnej produkcji rolnej. Opłaty te co prawda mają mniejsze znaczenie w krajach, gdzie tradycyjnie rolnicy w znacznej części korzystają z licencjonowanego materiału siewnego, jednak mają one kluczowe znaczenie w tych krajach, w których licencjonowany materiał siewny stanowi mniejszość w ogóle materiału wykorzystywanego do siewu. Polska, niestety, należy do tej drugiej kategorii państw Unii Europejskiej.

Jednocześnie bez uprawnień weryfikacyjnych: roszczenia informacyjnego oraz kontrolnego, iluzoryczna stałaby się możliwość realnego dochodzenia przez hodowców roszczeń z tytułu opłaty za korzystanie z instytucji odstępstwa rolnego. Warto bowiem wskazać, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie prawnej odmian roślin i ustawy o nasiennictwie²³, która to nowelizacja wprowadziła do krajowej instytucji odstępstwa rolnego uprawnienie informacyjne i kontrolne, rolnicy nie uiszczali na rzecz hodowców opłat należnych z tytułu odstępstwa rolnego.

Podkreślić także należy, że równowaga w zakresie praw i obowiązków stron stosunków obligacyjnych wynikających z instytucji odstępstwa rolnego ma zasadnicze znaczenie dla całego modelu ochrony prawnej odmian roślin. Odstępstwo rolne, w ramach którego słuszne interesy hodowcy nie są respektowane, musi prowadzić do erozji wyłącznego prawa do odmian roślin w ogólności. Dlatego też Konwencja UPOV uzależnia możliwość wprowadzenia do porządku prawnego sygnatariusza konwencji tego ograniczenia wyłącznie wtedy, gdy przepisy kreujące tę instytucję zapewniają ochronę interesów hodowców nowych odmian roślin.

3. Ewolucja krajowej instytucji odstępstwa rolnego

Pierwszą regulacją statuującą wyłączne prawo do nowych odmian roślin w Polsce była ustawa z dnia 16 lutego 1961 r. o hodowli roślin i nasiennictwie²⁴, lecz zakładała ona nacjonalizacyjny model tego prawa, po wyhodowaniu nowej odmiany wyłączne prawo do niej podlegało nacjonalizacji²⁵. Następnie problematyka ochrony prawnej odmian roślin objęta została postanowieniami ustawy z dnia 10 paź-

23 Dz.U. z 2006 r. Nr 126, poz. 877.

24 Dz.U. z 1961 r. Nr 10, poz. 54.

25 por. M. Korzycka-Iwanow, Wyłączne prawo do nowej odmiany rośliny uprawnej, Warszawa 1990, s. 51-56.

dziennika 1987 r. o nasiennictwie²⁶. Ustawa ta ukształtowała nowy, prywatnoprawny model ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin²⁷. Nie wprowadzała ona do polskiego porządku prawnego instytucji odstępstwa rolnego. Tym samym, w trakcie jej obowiązywania rolnicy nie byli uprawnieni do wykorzystywania do siewu materiału odmiany chronionej wyłącznym prawem pochodzącego z ich własnego zbioru.

Instytucja odstępstwa rolnego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie²⁸. Art. 26 tej ustawy polski prawodawca zezwalał posiadaczom gruntów rolnych na nieodpłatne wykorzystywanie w ich własnych gospodarstwach materiału pochodzącego ze zbioru odmian roślin chronionych wyłącznym prawem jako materiału siewnego. Posiadacz gruntów rolnych mógł jednak zastosować ten przywilej wyłącznie do obsiania lub obsadzenia uprawy gruntowej o powierzchni do 2 ha.

Jednak zarówno pod rządami ustawy o nasiennictwie z 1987 r., jak i ustawy o nasiennictwie z 1995 r. rozwiązania prawne dotyczące egzekwowania wyłącznego prawa do odmian roślin pozostawały martwe. Podmioty zajmujące się w Polsce tworząc hodowlą nowych odmian roślin (specjalistyczne Państwowe Przedsiębiorstwa Gospodarki Rolnej, a później ich następcy – krajowe spółki hodowli roślin) nie były zainteresowane dochodzeniem swoich praw z tego tytułu wobec faktu, że hodowla twórcza nowych odmian roślin finansowana była ze środków budżetowych. Sytuacja ta uległa zmianie dopiero po akcesji Polski do UE, kiedy to działalność hodowlana nie mogła już być dotowana. Dopiero wówczas konieczne stało się przyjęcie takiej regulacji prawnej, która realnie umożliwiała hodowcom nowych odmian roślin czerpanie zarobkowych korzyści z ich twórczości intelektualnej celem zapewnienia źródeł finansowania dalszych prac badawczych. Odpowiedzią na takie zapotrzebowanie było uchwalenie w dniu 26 czerwca 2003 r. ustawy o ochronie prawnej odmian roślin. Na gruncie tej właśnie ustawy zaczęła kształtować się praktyka stosowania przepisów dotyczących ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin, w tym praktyka stosowania instytucji odstępstwa rolnego. Ustawa ta bowiem utrzymała i doprecyzowała przepisy dotyczące instytucji odstępstwa rolnego. Art. 23 ustawy z 2003 r. w jej brzmieniu pierwotnym ustawodawca przesądził o kształcie instytucji odstępstwa rolnego (ust. 1), wprowadził katalog gatunków roślin rolniczych objętych tą instytucją (ust. 2), określił, że dla posiadaczy gruntów rolnych o powierzchni do 5 ha (a w przypadku ziemiaka do 1 lub 2 ha w zależności od tego, czy była to odmiana wczesna) instytucja ta ma charakter przywileju i nie jest związana z koniecznością uiszczania na rzecz hodowcy żadnych opłat (ust. 3 i 4), a także nałożył na pozostałych posiadaczy gruntów rolnych korzystających z odstępstwa rolnego:

26 Dz.U. z 1987 r. Nr 31, poz. 166.

27 Por. Korzycka-Iwanow, Wyłączne prawo do nowej odmiany rośliny uprawnej, *op. cit.*, s. 98 i n.

28 Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 53, poz. 563.

- obowiązek uiszczania na rzecz hodowcy opłaty z tytułu korzystania z tej instytucji (ust. 6 i 7), oraz
- obowiązek udzielania hodowcy pisemnych informacji o zakresie korzystania z instytucji odstępstwa rolnego (ust. 8).

Tym samym polski ustawodawca, przyjmując ustawę z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin, wprowadził do niej przepisy regulujące opcjonalny wyjątek od prawa hodowcy na zasadach przewidzianych Konwencją UPOV i w kształcie, który miał gwarantować hodowcom poszanowanie ich praw.

Regulacja ta miała niezwykle istotne znaczenie praktyczne. Praktyka korzystania przez rolników (posiadaczy gruntów rolnych) z materiału siewnego odmian roślin chronionych wyłącznym prawem wskazywała bowiem, że zasadnicza większość polskich rolników wykorzystywała do siewu materiał uzyskany uprzednio ze zbioru we własnym gospodarstwie²⁹. Jednocześnie podmioty te nie wywiązywały się z obowiązku zapłaty na rzecz hodowców opłaty z tego tytułu. Zjawisko takie prowadziło do erozji wyłącznego prawa do odmiany. Posiadacze gruntów rolnych korzystali z szerokiego dostępu do nowych odmian roślin, kupując niewielkie ilości licencjonowanego materiału siewnego, następnie namnażając ten materiał we własnych gospodarstwach i korzystając z niego bez uiszczania opłat z tego tytułu, a często także wprowadzając go do obrotu bez wiedzy i zgody jego hodowcy. Sytuacja taka doprowadziła do kryzysu polskiej, twórczej hodowli nowych odmian roślin. Polskie spółki hodowlane, odcięte od środków publicznych, zmuszone zostały do podjęcia działań zmierzających do egzekwowania wyłącznego prawa do odmian, w tym prawa do opłaty z tytułu stosowania instytucji odstępstwa rolnego. Mając powyższe na uwadze, polskie spółki hodowlane powołały w 2003 r. swoją organizację³⁰, której celem było uporządkowanie polskiego rynku nasiennego poprzez: reprezentowanie interesów hodowców w procesie przestrzegania przepisów prawa dotyczących licencji umownych wyłącznego prawa do odmian roślin uprawnych, zwalczanie nielegalnego rynku materiału siewnego oraz dochodzenie na rzecz hodowców roszczeń z tytułu odstępstwa rolnego.

Praktyka stosowania przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin w zakresie dotyczącym instytucji odstępstwa rolnego wyka-

29 Polska Izba Nasienna (organizacja branżowa polskiego przemysłu nasiennego) szacowała, że w roku 2003 (w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin) zaledwie 7% spośród wszystkich polskich rolników korzystało z kwalifikowanego materiału siewnego (w tym w przeważającej części był to materiał siewny odmian chronionych wyłącznym prawem). Pozostali rolnicy korzystali bądź z materiału siewnego pochodzącego z własnego rozmnożenia (czyli w przypadku odmian roślin chronionych wyłącznym prawem, z materiału objętego instytucją odstępstwa rolnego), bądź też z materiału siewnego odmian roślin nieobjętych ochroną, a także z materiału siewnego odmian chronionych wyłącznym prawem, lecz pochodzącego ze źródeł nielegalnych (wymiany sąsiedzkiej, sprzedaży bez zgody hodowcy, itp.).

30 Organizacją tą jest Agencja Nasienna Sp. z o.o. Obecnie liczy ona 31 udziałowców. Źródło: www.agencjanasienne.pl.

zała, że posiadacze gruntów rolnych, korzystając z instytucji odstępowstwa rolnego, bardzo niechętnie wywiązują się ze swoich zobowiązań wynikających z przepisów prawa. Po pierwsze, podmioty te nie regulowały opłat z tytułu odstępowstwa rolnego, o ile nie zostały wezwane do zapłaty z tego tytułu. Po drugie, posiadacze gruntów rolnych ignorowali wnioski hodowców (ich organizacji) o udzielenie pisemnych informacji o zakresie korzystania z instytucji odstępowstwa rolnego. Po trzecie, posiadacze gruntów rolnych, jeśli już zdecydowali się na udzielenie takich informacji, to niechętnie przyjmowali próby kontroli ich rzetelności przez hodowców. Ponadto, egzekwowanie przez hodowców ich uprawnień z tytułu odstępowstwa rolnego wiązało się z licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi wynikającymi z lakonicznej redakcji przepisów art. 23 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin.

Sytuacja doprowadziła do podjęcia dyskusji na temat konieczności podjęcia prac w przedmiocie nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin w aspekcie dotyczącym instytucji odstępowstwa rolnego. Efektem tych prac było uchwalenie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie prawnej odmian roślin i ustawy o nasiennictwie³¹. Nowelizacja ta z jednej strony poszerzyła krąg posiadaczy gruntów rolnych uprawnionych do korzystania z instytucji odstępowstwa rolnego bez konieczności ponoszenia z tego tytułu żadnych opłat³². Jednocześnie ustawodawca nowelizując ustawę wprowadził do niej rozbudowaną regulację art. 23a-23c, która uszczegółowiła uprawnienie informacyjne hodowcy oraz wprowadziła możliwość weryfikacji zgodności informacji udzielanych przez posiadaczy gruntów rolnych ze stanem faktycznym. Tym samym polski ustawodawca wprowadził do ustawy o ochronie prawnej odmian roślin ostatnie regulacje gwarantujące równowagę interesów stron instytucji odstępowstwa rolnego.

Kolejną nowelizacją, wprowadzoną ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie prawnej odmian roślin³³, ustawodawca nie ingerował w zasadnicze mechanizmy odstępowstwa rolnego, a jedynie poszerzył katalog gatunków roślin objętych tą instytucją oraz ponownie powiększył kategorię posiadaczy gruntów rolnych zwolnionych z obowiązku uiszczania opłat na rzecz hodowców w związku ze stosowaniem do zasiewu materiału pochodzącego z własnego rozmnożenia³⁴. Zmieniona ustawa wprowadziła także możliwość pobierania opłat z tytułu odstępowstwa rolnego przez organizację hodowców (art. 23 ust. 7 i 8) oraz doprecyzowała termin

31 Dz.U. z 2006 r. Nr 126, poz. 877.

32 Zgodnie ze znówelizowanym brzmieniem art. 23 ust. 3 ustawy, obowiązek zapłaty nie obciążał posiadaczy gruntów rolnych o powierzchni do 10 ha. W wyniku takiej zmiany liczba podmiotów zobowiązanych do zapłaty z tytułu stosowania instytucji odstępowstwa rolnego zmniejszyła się o około 350 tysięcy podmiotów.

33 Dz.U. z 2011 r. Nr 186, poz. 1099.

34 Z dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy, zwolnieni z obowiązku zapłaty z tytułu stosowania odstępowstwa rolnego zostali posiadacze gruntów rolnych o powierzchni do 25 ha w przypadku stosowania odstępowstwa rolnego w zakresie wszystkich gatunków roślin objętych tą instytucją, z wyjątkiem ziemniaka. W przypadku ziemniaka zobowiązanymi pozostali posiadacze gruntów rolnych o powierzchni 10 ha i większej.

do udzielenia informacji dotyczących stosowania odstępstwa rolnego (art. 23a ust. 1 oraz art. 23b ust. 1).

Wskazane wyżej zmiany umożliwiły hodowcom coraz bardziej skuteczne dochodzenie uprawnień wynikających z odstępstwa rolnego. Następstwem tego stanu rzeczy był wzrost wpływów hodowców zarówno z tytułu opłaty od odstępstwa rolnego, jak i z tytułu opłat licencyjnych. Rolnicy bowiem, stojąc przed koniecznością uiszczania opłat z tytułu korzystania z materiału siewnego pochodzącego z własnego rozmnożenia, zaczęli chętniej sięgać po licencjonowany materiał siewny. Efektem był wzrost liczby rolników korzystających rokrocznie z takiego właśnie, licencjonowanego materiału siewnego – z 7% w roku 2003 do 17% w roku 2016.

Jednocześnie jednak mechanizm egzekwowania uprawnień hodowców z tytułu odstępstwa rolnego wykazał szereg mankamentów. Po pierwsze, mechanizm ten okazał się niezwykle kosztochłonny. Hodowcy, działający poprzez swoją organizację, zmuszeni są do ponoszenia wysokich kosztów związanych z występowaniem do posiadaczy gruntów rolnych z pisemnymi wnioskami o udzielenie informacji, jak też wysokich kosztów egzekwowania obowiązku udzielania tych informacji. W następstwie czego mechanizm ten nie stał się, ze względów ekonomicznych, mechanizmem powszechnym. Po drugie, jego sformalizowany charakter spotkał się z nieprzychylnym przyjęciem ze strony posiadaczy gruntów rolnych, którzy uznali go za zbyt biurokratyczny i represyjny. Wielu spośród zobowiązanych do udzielenia informacji ignorowało zatem ten obowiązek, nie akceptując go. Efektem takiego stanu rzeczy było szereg postępowań sądowych, w których hodowcy zmuszeni byli dochodzić roszczeń o udzielenie informacji. Postępowania takie spowodowały zaś zaostrzenie się sporu pomiędzy hodowcami i rolnikami. Prowadzone dotychczas negocjacje, w tym przy udziale przedstawicieli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zmierzające do wypracowania kompromisu w zakresie stosowania instytucji odstępstwa rolnego nie przyniosły do dnia dzisiejszego żadnego pozytywnego rezultatu.

4. Projekt nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin

Następstwem problemów w relacjach pomiędzy hodowcami i posiadaczami gruntów rolnych było podjęcie przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin³⁵. Zgodnie z założeniami projektodawcy, nowelizacja miała zmierzać do stworzenia możliwości przyjmowania przez strony stosunków obligacyjnych odstępstwa

35 Por. jak wynika z treści uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12289107/katalog/12374893#12374893>, s. 2.

rolnego elastycznych rozwiązań w zakresie pobierania opłat od rozmnożeń własnych³⁶.

Realizując taki cel, projektodawca zaproponował wprowadzenie do przepisów art. 23, 23a oraz 23c ustawy postanowień:

- określających uprawnienie hodowcy do ogłoszenia na jego stronie internetowej informacji o zamiarze odstąpienia od pobierania opłat z tytułu odstępowstwa rolnego od określonej odmiany w określonym okresie,
- wskazujących, że w czasie obowiązywania ww. ogłoszenia posiadacze gruntów rolnych będą zwolnieni od opłaty z tytułu odstępowstwa rolnego w stosunku do ww. odmian roślin,
- dopuszczających możliwość umówienia się stron odstępowstwa rolnego (hodowcy i posiadacza gruntów rolnych), że opłata z tytułu odstępowstwa rolnego pobierana będzie jednorazowo,
- dopuszczających możliwość odmiennego od ustawowego ukształtowania spoczywającego na posiadaczu gruntów rolnych, obowiązku informacyjnego w drodze umowy z hodowcą (lub jego organizacją),
- dopuszczających możliwość umownego wyłączenia przysługującego hodowcy uprawnienia kontrolnego (uprawnienia do weryfikacji zgodności informacji udzielonych przez posiadacza gruntów rolnych ze stanem faktycznym).

Zaproponowane nowelizacją rozwiązania uznać jednak należy za klasyczny przykład *superfluum*. Prawo hodowcy do opłaty z tytułu odstępowstwa rolnego jest prawem podmiotowym, a co za tym idzie w wyłącznej gestii hodowcy leży, czy prawo to będzie realizował, czy też odstąpi od jego realizacji. Odstępując od realizacji uprawnienia do opłaty z tytułu odstępowstwa rolnego, hodowca może posłużyć się wieloma ugruntowanymi i funkcjonującymi instrumentami prawa. Hodowca może zwolnić posiadacza gruntów od długu (art. 508 kodeksu cywilnego), zawrzeć z posiadaczem gruntów rolnych *pactum de non petendo*, czy też wreszcie nie czynić niczego by roszczenia swojego dochodzić.

Podobnie, zbędną regulację stanowiłyby pozostałe zaproponowane przepisy prawne odnoszące się do treści umowy, jaka mogą zawierać strony stosunków obligacyjnych odstępowstwa rolnego. W ramach obecnie obowiązujących przepisów ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, strony umowy oznaczonej w art. 23a ust. 4 tej ustawy mogą ukształtować jej treść swobodnie, zgodnie z zasadą swobody umów (art. 353¹ kodeksu cywilnego). W ramach swobody kontraktowej strony mogą także określić, iż opłata z tytułu odstępowstwa rolnego może być uiszczana przez posiadacza

36 Tamże, s. 2.

gruntów rolnych jednorazowo. Mogą również w odmienny od ustawowego sposób ukształtować zasady przekazywania hodowcom informacji oraz ich kontroli, z wyłączeniem tych uprawnień wyłącznie.

Ukształtowany w ten sposób projekt nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin został poddany konsultacjom publicznym. W toku tych konsultacji stanowisko zajęły jedynie trzy podmioty³⁷. Wszystkie trzy stanowiska były krytyczne, przy czym stanowisko Polskiej Izby Nasionnej koncentrowało się na wskazanych wyżej problemach związanych ze zbędnością zaproponowanej regulacji, zaś stanowisko Krajowej Rady Izb Rolniczych na niewystarczającym zakresie nowelizacji.

W następstwie ww. konsultacji, w dniu 9 stycznia 2017 r. doszło do zmiany projektu nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin. Projektodawca, zachowując zapisy dotyczące uprawnienia hodowcy do rezygnacji z pobierania opłat z tytułu odstępowstwa rolnego poprzez ogłoszenie zamieszczone na stronie internetowej hodowcy oraz zachowując zapis dotyczący możliwości umownego oznaczenia opłaty od odstępowstwa rolnego jako opłaty jednorazowej, dodatkowo zaproponował uchylenie przepisów art. 23a, tj. przepisów statuujących obowiązek udzielenia przez posiadaczy gruntów rolnych informacji o zakresie korzystania z odstępowstwa rolnego oraz art. 23c w zakresie, w jakim przepis ten uprawniał hodowcę do kontroli zgodności takich informacji ze stanem faktycznym. Autor projektu w jego uzasadnieniu wskazał jednoznacznie, iż proponowana zmiana ma na celu *zwolnienie wszystkich posiadaczy gruntów rolnych oraz organizacji posiadaczy gruntów rolnych z obowiązku przekazywania hodowcom albo organizacjom hodowców pisemnej informacji dotyczącej wykorzystania materiału ze zbioru, który został uzyskany w gospodarstwie rolnym i użyty na terenie tego gospodarstwa rolnego*³⁸. Dodatkowo projektodawca uzasadnił, że *zaproponowana zmiana została wprowadzona na wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych*³⁹.

Projekt w takim brzmieniu został skierowany w dniu 21 lutego 2017 r. do Sejmu.

5. Wnioski

Zaproponowany projekt nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin ocenić należy krytycznie. Przede wszystkim wyłącza on wszystkie mechanizmy służące równoważeniu interesów stron odstępowstwa rolnego, tj. obowiązek informacyjny oraz uprawnienie kontrolne hodowców. Wejście w życie zaprojektowanej w ten sposób zmiany sprawi, że ograniczenie prawa hodowcy przekroczy *rozsądne gra-*

37 Hodowla Roślin Strzelce Sp. z o.o. – Grupa IHAR, Krajowa Rada Izb Rolniczych oraz Polska Izba Nasiona.

38 Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, dostępne pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289107/12374920/12374921/dokument267037.pdf>, s. 4.

39 Tamże, s. 4.

nice i nie będzie uwzględniać konieczności ochrony interesów hodowców. Tym samym będzie ono sprzeczne z postanowieniami art. 5 ust. 2 Konwencji UPOV.

Ponadto, zaproponowana w ten sposób zmiana nie czyni zadość podstawowemu celowi nowelizacji wskazanemu w treści jej uzasadnienia, tj. nie stworzy ona warunków do elastycznego, umownego ukształtowania stosunków umownych pomiędzy posiadaczami gruntów rolnych a hodowcami. Pozostawienie w polskim porządku prawnym krajowej instytucji odstępstwa rolnego pozbawionej uprawnienia informacyjnego i kontrolnego hodowcy sprawi, że korzystanie z tej instytucji w praktyce stanie się nieodpłatne. Hodowca nie będzie bowiem posiadał żadnego instrumentu prawnego pozwalającego zweryfikować istnienie obowiązku zapłaty opłaty z tytułu korzystania przez rolnika z materiału pochodzącego z własnego rozmnożenia. Tym samym należy oczekiwać powrotu do stanu sprzed roku 2003, tj. sytuacji, w której ochrona wyłącznego prawa do odmian roślin w Polsce, w stosunku do odmian chronionych na szczeblu krajowym, stanie się w istocie iluzoryczna. Najprawdopodobniej skutkiem będzie ograniczenie zapotrzebowania na licencjonowany materiał siewny, rozpowszechnienie się szarej strefy obrotu materiałem siewnym i znaczący spadek wpływów polskich spółek hodowlanych. Zarazem, posiadacze gruntów rolnych nie będą w żaden sposób motywowani do poszukiwania kompromisu poprzez umowne uregulowanie stosunków prawnych wynikających z instytucji odstępstwa rolnego.

Co więcej, projektodawca zdaje się nie dostrzegać, że przyjęcie zaproponowanych przez niego rozwiązań odbije się negatywnie na sytuacji prawnej wyłączenie tych hodowców, którzy chronią swoje odmiany na szczeblu krajowym. W przypadku odmian roślin chronionych na szczeblu wspólnotowym sytuacja prawna nie ulegnie natomiast zmianie. Oznacza to, że hodowcy (i ich organizacje) będą nadal uprawnieni do domagania się informacji oraz do kontroli ich zgodności ze stanem faktycznym w przypadku odmian chronionych wyłącznym prawem na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94. Zważywszy, że około 65% wykorzystywanego w Polsce materiału siewnego to materiał odmian roślin chronionych na szczeblu wspólnotowym, znowelizowana ustawa znajdzie jedynie bardzo ograniczone zastosowanie. Ponadto, preferowany zostanie wspólnotowy model ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin, co postawi w pozycji uprzywilejowanej hodowców zagranicznych kosztem polskich spółek hodowli twórczej.

Mając powyższe na uwadze należy mieć nadzieję, że kształt zaproponowanej nowelizacji ustawy o ochronie prawnej odmian roślin nie zyska aprobaty w toku prac Sejmowej Komisji Rolnictwa i ulegnie on ostatecznie zmianie uwzględniającej słuszne interesy hodowców nowych odmian roślin.

SEVERAL CONCERNS REGARDING THE PROPOSED AMENDMENT
OF THE PLANT VARIETY PROTECTION ACT

Keywords: legal protection of plant varieties, industrial property rights. Intellectual property, agricultural exemption.

The institution of agricultural exemption is the most significant economic importance from all limitations to the exclusive right to the plant varieties. The agricultural exemption shall mean the derogation from the assumed protection model of plant variety rights, the objective of which is to defend the interests of farmers. Protecting the interests of farmers within the institution concerned is provided through their entitlement to benefit from the material harvested from plant varieties protected by the exclusive right as the seed without the breeder's consent.

So far-restricting protection of the exclusive right to the variety may lead to disintegration of the referred right, unless the legislator ensures the breeders legal instruments to offset their legitimate interests. Both at the Community and the national level such instruments shall be the entitlement to collect a fee for the agricultural exemption, the entitlement of the breeder to demand the information on a scope of the use of the institution of agricultural exemption, as well as the entitlement to check the compliance of the obtained information with the actual data.

The latest draft amendment to the plant variety protection act fails to satisfy the principle to balance interests of the parties for obligatory relations of the agricultural exemption. In Poland its potential adoption and coming into force may be the essential factor which shall make the protection of the exclusive right regarding plant varieties at national level illusory.

Bibliografia:

- Gała P., Korzycka-Iwanow M., Ochrona prawna odmian roślin, (w:) System Prawa Prywatnego, Tom 14A, Prawo własności przemysłowej, R. Skubisz (red.), Warszawa 2012.
- Korzycka-Iwanow M., Wyłączne prawo do nowej odmiany rośliny uprawnej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1990.

Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich – wybrane aspekty prawne

1. Zagadnienia wstępne

Działalności rolniczej, w tym w szczególności produkcji zwierzęcej, towarzyszy bardzo duża niepewność. Jest ona w znacznej mierze narażona na oddziaływanie czynników niezależnych od woli człowieka, o charakterze zewnętrznym. Efektywność produkcji zwierzęcej jest między innymi uzależniona od bezpieczeństwa zdrowotnego poszczególnych osobników, które odnosi się zarówno do materiału genetycznego, jak i zwierząt będących przedmiotem obrotu. Istotnym elementem kształtującym produktywność jest występowanie chorób zakaźnych. Ich przyczyna leży w pojawianiu się wielu różnych czynników etiologicznych, do których zalicza się: wirusy, priony, bakterie, riketsje oraz grzyby.

Choroby zakaźne, ze względu na sposób powstawania lub szerzenia się, stanowią zagrożenie dla zdrowia innych osobników oraz ludzi. Ich wystąpieniu najczęściej towarzyszą duże straty w produkcji, które w ostateczności mogą prowadzić do całkowitego jej wygaszenia. Implikują one wiele problemów natury ekonomicznej i społecznej dla producenta rolnego oraz hodowcy.

Jak zauważają F.M. Tomley i M.W. Shirley, niektóre „niszczycielskie” choroby zwierząt gospodarskich są endemiczne w wielu częściach świata, przy czym nadal pojawiają się zagrożenia ze strony starych i nowych patogenów². Ich występowanie często jest potęgowane przez postępujące zmiany klimatyczne, stosowane praktyki rolnicze, a także zmieniającą się demografię. Czynniki te stwarzają szczególnie korzystne warunki dla rozprzestrzeniania chorób, również na nowych geograficznych obszarach i przemieszczania już istniejących. Jednocześnie warto dodać, że problem występowania chorób zakaźnych zwierząt nie jest nowy, a człowiek zmagą się z nim

¹ Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

² Szerzej F.M. Tomley, M.W. Shirley, *Livestock infectious diseases and zoonoses*, „Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences” 2009, nr 27, s. 2637-2642.

od zarania dziejów, przyjmując różne postawy i stosując odpowiednie instrumenty prawne³.

Przedmiotem artykułu jest analiza zaproponowanych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa zwierząt gospodarskich w obliczu występowania i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. W szczególności chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaka jest rola lekarza weterynarii, działającego jako podmiot publiczny, a także na ile stosowane przez niego instrumenty prawne ograniczają prowadzenie produkcji zwierzęcej. Koncyptowaniu poddana jest przede wszystkim regulacja krajowa oraz aktualne orzecznictwo sądów powszechnych.

Podejmowane zagadnienia są niezmiernie istotne. Choroby zakaźne zwierząt gospodarskich stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia i dobrostanu zwierząt na całym świecie, a ich skuteczna kontrola ma kluczowe znaczenie dla rolnictwa, ochrony i zapewnienia krajowych oraz międzynarodowych dostaw żywności, a także łagodzenia ubóstwa na obszarach wiejskich w krajach rozwijających się.

Problematyka chorób zakaźnych wydaje się być ważna także z uwagi na zagrożenia występowania obecnie różnych ognisk i jednostek chorobowych. Należy tu chociażby wspomnieć o takich chorobach, jak ptasia grypa czy afrykański pomór świń (ASF). Ich występowanie oddziałuje nie tylko na gospodarkę państwa, na terenie którego została wykryta, ale też na handel międzynarodowy. W celu ochrony własnego rynku, wiele państw wprowadza rygorystyczne środki dla importu zwierząt czy ich produktów pochodnych. Środki te są wspierane przez międzynarodowe przepisy i procedury kontroli ustalone przez Międzynarodową Organizację Zdrowia Zwierząt (OIE)⁴.

Zagadnienia dotyczące zdrowia zwierząt gospodarskich zostały ukształtowane przepisami unijnymi oraz krajowymi. Unijnym aktem prawnym, który kształtuje omawiane zagadnienia, jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)⁵. Celem przewidzianych w rozporządzeniu rozwiązań prawnych jest zapewnienie wysokich norm dotyczących zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego, racjonalnego rozwoju rolnictwa oraz podniesienie skuteczności stosowanych przepisów⁶.

3 Piszą na ten temat: P. Listos, M. Dylewska, M. Gryzińska, Rys historyczny prawnych aspektów ochrony weterynaryjnej zwierząt w Polsce, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 108, s. 115-125.

4 Zob. F. Junker, J. Komorowska, F. van Tongeren, Impact of Animal Disease Outbreaks and Alternative Control Practices on Agricultural Markets and Trade: The case of FMD, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers 2009, nr 19, OECD Publishing.

5 Dz.Urz. UE L 84 z dnia 31.03.2016, s. 1-208.

6 Tak pkt 4 Preambuły rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429.

Problematyka szerzenia się chorób i konieczność ich ograniczania została zawarta w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (dalej: Uoz)⁷. Jej uchwalenie nastąpiło wraz z implementowaniem do polskiego porządku prawnego rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej i dotyczyło objęcia ochroną weterynaryjną zwierząt gospodarskich. U podstaw ochrony zdrowia zwierząt leży konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa i nienaruszalności interesu publicznego, jakim jest zdrowie ludzi, co zostało między innymi wyrażone w art. 68 Konstytucji RP. Stąd wynika również bardzo istotna rola powierzona organowi publicznemu w tym zakresie, tj. lekarzowi weterynarii. Nie podlega jednak wątpliwości fakt, że skuteczność w zwalczaniu chorób zakaźnych w dużej mierze zależy od ścisłej współpracy producentów rolnych, posiadaczy zwierząt, hodowców oraz służb weterynaryjnych. Ponadto, jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r. (sygn. K 14/03), konstytucyjny obowiązek zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych musi odbywać się w postaci realnych, rzeczywistych działań, z wykorzystaniem wszelkich możliwych, dostępnych środków⁸. Ma się to odbywać bez narażenia zdrowia i życia obywateli na niebezpieczeństwo ich utraty lub uszczerbku. Zdaniem Ł.B. Pilarza, Konstytucja daje gwarancję zapewnienia obywatelom takich rozwiązań prawnych, które zapewnią skuteczną opiekę zdrowotną dla ludzi i zwierząt⁹.

Warto podkreślić, że stanowiąc normy prawne w zakresie zdrowia zwierząt, kluczowe znaczenie ma uwzględnienie powiązań między zdrowiem zwierząt a zdrowiem publicznym, środowiskiem, bezpieczeństwem żywności i paszy, dobrostanem zwierząt, bezpieczeństwem żywnościowym oraz kwestiami gospodarczymi, społecznymi i kulturowymi. W związku z tym formułowanie ich treści wymaga uwzględniania wszystkich tych kwestii, co często czyni je skomplikowanymi.

2. Prowadzenie produkcji zwierzęcej a działalność nadzorowana

Zasadniczo prowadzenie produkcji zwierzęcej wymaga spełniania zasad dobrostanu zwierząt, w tym w szczególności ustalonych przez ustawodawcę indywidualnych wymagań dla poszczególnych ras. Ich adresatem jest każdy posiadacz zwierzęcia gospodarskiego, czyli osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Omawiane normy prawne obejmują zatem każdy podmiot władający zwierzęciem, w tym również tymczasowo, bez względu na etap, czy typ produkcji zwierzęcej. Najczęściej do grona tych osób należą rolnik oraz hodowca.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.

8 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, Dz.U. Nr 5, poz. 37.

9 Zob. Ł.B. Pilarz, Administracyjny nadzór epidemiologiczny – rola lekarza weterynarii, „Weterynaria News” z 8.04.2014, <http://weterynarianews.pl>, (dostęp: 8.10.2017).

Formułując zakres ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ustawodawca dostrzegł potrzebę wzmoczonej ochrony weterynaryjnej w odniesieniu do podejmowania i prowadzenia pewnych rodzajów działalności, których przedmiotem są zwierzęta żywe lub ich materiał biologiczny¹⁰. Chodzi tu o tzw. działalność nadzorowaną. Jej wykonywanie wiąże się z koniecznością spełnienia przez podmiot ją prowadzący szczególnych wymagań określonych dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej działalności (art. 4 ust. 1 Uoz). Należy do nich obowiązek zapewnienia określonych warunków lokalizacyjnych, zdrowotnych, higienicznych, sanitarnych, organizacyjnych, technicznych lub technologicznych, zabezpieczających przed zagrożeniem epizootycznym, epidemicznym.

Do działalności nadzorowanej należy zaliczyć zarobkowy transport zwierząt, prowadzenie punktu kopulacyjnego lub prowadzenie zakładu drobiu, a także utrzymywanie zwierząt gospodarskich w celu umieszczenia ich na rynku lub produktów pochodzących z tych lub od tych zwierząt. Natomiast nie jest nią objęty obrót prowadzony w ramach działalności rolniczej w rozumieniu przepisów prawa działalności gospodarczej, pośrednictwa w tym obrocie lub skupu zwierząt.

3. Instrumenty prawne ochrony zdrowia zwierząt gospodarskich

Przechodząc do analizy przyjętych rozwiązań prawnych kształtujących postępowanie na wypadek wystąpienia i zwalczania chorób zakaźnych, zasadniczo można wyróżnić środki o charakterze prewencyjnym oraz restytucyjnym. Jeżeli chodzi o zapobiegzenie pojawianiu się chorób, ustawodawca wskazał ogólne wymagania weterynaryjne dla chowu poszczególnych ras i gatunków zwierząt gospodarskich, ich przemieszczania oraz obrotu. Natomiast szczególne zasady sprecyzował co do chorób zakaźnych podlegających obowiązkowi zwalczania (art. 41 ust. 1 Uoz). Obejmują one grupę chorób zakaźnych i zaraźliwych łatwo rozprzestrzeniających się na inne zwierzęta, a także na ludzi. Często przybierają one formę epizootii¹¹.

Należy podkreślić, że choroby zakaźne zwalczane z urzędu obejmują tylko choroby zawarte w załączniku nr 2 do ustawy, których łącznie jest obecnie 36 oraz choroby objęte krajowymi programami zwalczania chorób zakaźnych zwierząt lub chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, wskazanych przepisami unijnymi¹². Obowiązkowi zwalczania mogą być poddane także inne jednostki chorobowe pod warunkiem, że zostaną one zdefiniowane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Uzasadnieniem poszerzenia listy będzie

10 Piszą na ten temat: M. Rudy, A. Rudy, Postępowanie administracyjne przy zwalczaniu wysoce zjadliwej grypy ptaków, „Życie Weterynaryjne” 2005, nr 12, s. 744-749.

11 Szerzej H. Pawlak, M. Lipiński, Leksykon zootechniczny, Poznań, 2016, s. 51.

12 Chodzi tu o krajowe programy zwalczania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, które są wymienione w rozporządzeniu nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie zwalczania salmonelli i innych określonych odzwierzęcych czynników chorobotwórczych przenoszonych przez żywność, Dz.Urz. UE L 325 z dnia 12.12.2003, s. 1, ze zm.

rozwój sytuacji epizootycznej i epidemicznej. Każdorazowo będzie ona oceniana z uwzględnieniem ochrony zdrowia publicznego, a także zdrowia zwierząt. Podstawą do modyfikacji wykazu chorób zakaźnych są również zmieniające się międzynarodowe wymagania sanitarno-weterynaryjne obowiązujące w zakresie obrotu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego.

3.1. Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt

Podstawowym działaniem prawnym wpływającym na bezpieczeństwo produkcji zwierzęcej jest zwalczanie chorób zakaźnych. Składa się nań wiele czynności, do których należy zgłaszanie symptomów danej jednostki chorobowej, zapobieganie dalszemu szerzeniu się jej, wykrywanie, kontrola i likwidowanie chorób, czyszczenie i odkażanie oraz właściwe postępowanie przy ponownym umieszczeniu zwierząt w gospodarstwie rolnym (art. 2 pkt 27 Uoz). To czy omawiana regulacja prawna będzie skuteczna w doborze pewnych metod i środków jest uzależnione od zastosowania najważniejszego z nich, tj. zawiadomienia organu Inspekcji Weterynaryjnej, lekarza weterynarii albo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o przypadku podejrzenia wystąpienia choroby zakaźnej. Stwierdza ją posiadacz zwierzęcia na podstawie występujących symptomów wymienionych przykładowo w art. 42 ust. 1 ustawy. Z zastosowaniem tego instrumentu wiąże się możliwość uzyskania w przyszłości ze środków budżetu państwa zapomogi za zwierzę, które padło, zanim organ Inspekcji Weterynaryjnej otrzymał informację o zgłoszeniu¹³.

Złożenie zawiadomienia, o którym mowa, skutkuje wskazaniem przez lekarza weterynarii właściwego sposobu postępowania, bezpiecznego zarówno dla człowieka, jak i pozostałych zwierząt. Odpowiednio w art. 44 ust. 1 i 1a Uoz zostały zawarte przepisy, które umożliwiają nakazanie posiadaczowi zwierząt zastosowanie określonych instrumentów w celu zabezpieczenia gospodarstwa przed przenikaniem czynnika zakaźnego. Ich wykorzystanie pozwoli na podjęcie skutecznych działań w przypadku wystąpienia choroby podlegającej obowiązkowi zwalczania bądź też konieczności usunięcia skutków jej wystąpienia. O ich doborze decyduje powiatowy lekarz weterynarii, w drodze decyzji administracyjnej.

Katalog instrumentów zabezpieczających jest szeroki, a obejmuje nakazy, zakazy oraz inne czynności. Odpowiednio do nakazów należy: 1) odosobnienie, strzeżenie lub obserwacja zwierząt chorych, zakażonych albo podejrzanych o zakażenie lub o chorobę; 2) wyznaczenie ogniska choroby; 3) wstrzymanie wydawania świadectw zdrowia, dokumentów handlowych lub przewozowych; 4) zabicie lub ubój zwierząt chorych lub zakażonych, podejrzanych o zakażenie lub o chorobę albo zwierząt z gatunków wrażliwych; 5) oczyszczenie i odkażenie miejsc oraz środ-

13 Zapomoga przysługuje, jeżeli stwierdzono, że zwierzę padło z powodu zachorowania na chorobę zakaźną zwierząt podlegającą obowiązkowi zwalczania.

ków transportu, ściółki, nawozów naturalnych oraz przedmiotów, z którymi miały kontakt zwierzęta chore, zakażone lub podejrzane o zakażenie lub o chorobę; 6) odkażanie rzeczy osób, które miały lub mogły mieć kontakt ze zwierzętami chorymi; 7) przeprowadzenie badań klinicznych, sekcji zwłok zwierzęcych, czy wykonywanie określonych zabiegów na zwierzętach (np. szczepień); 8) unieszkodliwienie zwłok zwierzęcych w związku ze zwalczaniem chorób zakaźnych, produktów pozyskanych od tych zwierząt oraz przedmiotów, z którymi miały kontakt zabite zwierzęta; 9) podjęcie przez posiadacza określonych działań w celu zabezpieczenia gospodarstwa przed przenikaniem czynnika zakaźnego; 10) przeprowadzanie uboju z określeniem jego warunków; 11) dokonanie transportu zwierząt lub ich zwłok do wskazanych miejsc; 12) przetworzenie produktów oraz, jeżeli jest to konieczne, zastosowanie do tego określonej technologii; 13) podjęcie czynności prowadzących do ograniczenia lub wyeliminowania czynnika chorobotwórczego.

Zakazy obejmują odpowiednio: 1) czasowe nicopuszczanie przez osoby, które były lub mogły być w kontakcie ze zwierzętami chorymi, zakażonymi lub podejrzanymi o zakażenie lub o chorobę, ogniska choroby; 2) niekarmienie zwierząt określonymi środkami żywienia zwierząt lub pojenia z określonych zbiorników i ujęć wody; 3) wprowadzanie, przeprowadzanie i wyprowadzanie zwierząt lub sprowadzanie i wywożenie produktów, zwłok zwierzęcych i środków żywienia zwierząt w obszarze ogniska choroby; 4) używanie zwierząt w celu rozmnażania.

Ponadto lekarz w decyzji administracyjnej może określić sposób postępowania ze zwierzętami chorymi, zakażonymi lub podejrzanymi o zakażenie lub o chorobę, zwłokami zwierzęcymi, produktami oraz środkami żywienia zwierząt zakażonymi lub podejrzanymi o zakażenie. Ustawodawca, nie zamykając katalogu instrumentów, pozostawił lekarzowi także możliwość zastosowania innych niż te wymienione powyżej. Podstawa ich zastosowania może bezpośrednio wynikać ze stosowanych w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt. Ich celem jest zapewnienie bezpieczeństwa epizootycznego.

Reasumując, zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt ma na celu likwidację ich ognisk według zasad i procedur przewidzianych dla poszczególnych jednostek chorobowych. Wyróżnia się trzy grupy działań, tj. po pierwsze, eliminację z gospodarstw zakażonych padłych zwierząt. Po drugie, usuwa się i niszczy zwłoki zwierzęcych produktów pochodzących od zwierząt zakażonych, a ponadto pasz, materiału biologicznego, ściółki, obornika oraz rzeczy i przedmiotów mogących przenosić czynnik zakaźny (których nie można poddać oczyszczeniu i dezynfekcji). Po trzecie, oczyszczaniu i dezynfekcji zostaje poddane całe gospodarstwo rolne według szczegółowych procedur zatwierdzonych dla poszczególnych chorób zakaźnych.

Warto dodać, że eliminacja chorych zwierząt może być dokonana z zastosowaniem metody radykalnej poprzez zabicie wszystkich zwierząt gatunków podatnych w gospodarstwie oraz metody stopniowej eliminacji i uzdrawiania stada. Ta ostatnia polega na zabijaniu lub uboju wyłącznie zwierząt chorych i zakażonych oraz badanie reszty stada, aż do uzyskania statusu uwolnienia od danej choroby.

Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt to ustawowa powinność Inspekcji Weterynaryjnej. Jest ona realizowana przez odpowiednie organy inspekcji szczebla centralnego (Główny Lekarz Weterynarii), wojewódzkiego (wojewódzki i graniczny lekarz weterynarii) oraz powiatowego (powiatowy lekarz weterynarii), przy czym organem właściwym do bieżącego zwalczania ognisk chorób zakaźnych zwierząt, od momentu przyjęcia zgłoszenia o podejrzeniu choroby, poprzez jej potwierdzenie, aż do eliminacji ogniska i uzdrowienia gospodarstwa jest powiatowy lekarz weterynarii.

3.2. Zagrożenie wystąpienia choroby zakaźnej

Wskazane powyżej instrumenty oraz partykularne środki mają na celu zwalczanie chorób. Poza nimi, na skutek zmiany ustawy w 2016 r., ustawodawca dodał pewne rozwiązania stosowane w przypadku zagrożenia wystąpienia choroby zakaźnej. Zawierają one upoważnienie powiatowego lekarza weterynarii do wydania decyzji administracyjnej o charakterze nakazu lub zakazu. Ich katalog jest podobny do stosowanego przy zwalczaniu chorób, jednakże jest on węższy. Odpowiednio nakaz może dotyczyć odosobnienia, strzeżenia lub obserwacji zwierząt chorych, zakażonych albo podejrzanych o zakażenie lub o chorobę, oczyszczenia i odkażenia miejsc oraz środków transportu, rzeczy osób, które miały lub mogły mieć kontakt ze zwierzętami, przeprowadzenie badań klinicznych i sekcji zwłok, etc. Z kolei zakazy wprowadzane są odnośnie wydawania świadectw zdrowia, dokumentów handlowych lub przewozowych, jak i karmienia zwierząt określonymi środkami żywienia zwierząt lub pojenia z określonych zbiorników i ujęć wody. Ponadto posiadacz zwierzęcia może być zobowiązany do podjęcia określonych działań w celu zabezpieczenia gospodarstwa przed przenikaniem czynnika zakaźnego. W obu wariantach, decyzjom administracyjnym wydawanym przez powiatowego lekarza weterynarii nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

3.3. Zagrożenie wystąpienia lub wystąpienie choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania

Nieco inny katalog instrumentów został przewidziany w art. 45 ust. 1 ustawy w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej. O ile jest to choroba podlegająca obowiązkowi zwalczania, powiatowy lekarz weterynarii w drodze rozporządzenia ustala w pierwszej kolejności obszar jej występowania, uznając go za zapowietrzony lub zagrożony, wraz ze sposobem jego oznakowania.

Takie rozwiązanie pozwala na szybką jego identyfikację i przyczynia się do ograniczenia podejmowania przypadkowych czynności. Może temu towarzyszyć czasowe ograniczenie w przemieszczaniu się osób lub pojazdów w tym obszarze.

Na terenach zagrożonych zakazuje się organizowania widowisk, zgromadzeń, targów, wystaw, polowań, odłowów zwierząt łownych, etc. Ponadto ograniczeniu bądź zakazowi może ulec przemieszczanie lub obrót zwierzętami niektórych gatunków, zwłokami zwierzęcymi, produktami, surowcami i produktami rolnymi lub paszami oraz innymi przedmiotami, które mogą spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt. W celu prostej identyfikacji zwierząt i potencjalnych zagrożeń, jakie mogą one za sobą nieść, powiatowy lekarz weterynarii może nakazać zaopatrywanie zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia wystawiane przez urzędownego lekarza weterynarii.

Po stronie posiadaczy chorych osobników leży obowiązek zgłaszania lekarzowi miejsc ich pobytu. Lekarz może również nakazać szczepienie zwierząt, a także oczyszczenie miejsca, w którym one przebywają. Do działań stosowanych w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej należy podjęcie określonych czynności w celu zabezpieczenia gospodarstwa przed przenikaniem czynnika zakaźnego, w tym utrzymywanie zwierząt, ich karmienie lub pojenie, w szczególności dla danego gatunku i zalecany przez lekarza weterynarii sposób.

4. Obowiązki innych podmiotów niż posiadacze gospodarstw rolnych w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt

Na mocy zmiany omawianej ustawy w lipcu 2017 r., poza działaniami podejmowanymi bezpośrednio w obszarze gospodarstwa rolnego, pewne obowiązki w zakresie zwalczania chorób zakaźnych mogą również zostać nałożone na dzierżawców, jak i zarządców obwodów łowieckich¹⁴. Mianowicie lekarz weterynarii może zastosować nakaz odstrzału sanitarnego zwierząt dzikich, a także nałożyć na nich obowiązek zgłaszania przypadków padnięć lub dostarczania odstrzelonych zwierząt łownych do określonych miejsc. Ma to istotne znaczenie przy diagnostyce chorób zakaźnych zwierząt (próbkobranie, badanie kliniczne), np. przy wystąpieniu ASF, CSF, wścieklizny. Rozwiązanie to jest uzasadnione potrzebą ograniczenia możliwości szerzenia się chorób zakaźnych wśród zwierząt łownych, które będą miały kontakt z pozostawianymi w lesie produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego. Tusze odstrzelonych zwierząt łownych, zwłok tych zwierząt lub ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego pochodzących od tych zwierząt muszą zostać zagospodarowane w określony sposób.

14 Na temat przenoszenia chorób ze zwierząt dzikich na gospodarskie piszą E.M. Fèvre, B.M. Bronsvoort, K.A. Hamilton, S. Cleaveland, *Animal movements and the spread of infectious diseases*, „Trends in Microbiology” 2006, nr 14, s. 125-131.

Z kolei do obowiązków zarządców dróg publicznych należy, po wydaniu odpowiedniego nakazu lekarza weterynarii, wykładanie mat dezynfekcyjnych. Szczególne działania mogą być także nałożone na zarządców przejść granicznych oraz podmioty prowadzące działalność w zakresie produkcji, przetwarzania lub dystrybucji produktów lub pasz z zastosowaniem określonej technologii. Poza wymienionymi instrumentami, lekarz weterynarii ma prawo wskazać konieczność zastosowania innych, o ile wynikają one ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zapewniających bezpieczeństwo epizootyczne, w szczególności: zapobieganie, ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego.

5. Program zwalczania chorób zakaźnych

Istotną rolę w zwalczaniu chorób zakaźnych odgrywają określone przez Głównego Lekarza Weterynarii specjalne programy. Mają one na celu wykrycie występowania zakażeń czynnikami wywołującymi choroby zakaźne zwierząt lub poszerzenie wiedzy o ryzyku wystąpienia takich chorób (art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy). Przykładem może być wprowadzony w 2017 roku „Program mający na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie”¹⁵. Zawarto w nim między innymi historyczny przebieg choroby, rodzaj koniecznych do podjęcia działań wraz ze wskazaniem, jakie powinny być ich efekty, sposoby ich finansowania, etc.

Obowiązujące przepisy prawa umożliwiają wprowadzenie programu zwalczania, w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw rolnictwa, dopiero po jego ostatecznym zatwierdzeniu w formie decyzji przez Komisję Europejską. Zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia 652/2014¹⁶, Komisja Europejska przekazuje państwom członkowskim do dnia 30 listopada każdego roku, wykaz programów krajowych, które zostały zatwierdzone pod względem technicznym i zaproponowane do współfinansowania. Termin na ostateczne zatwierdzenie przez Komisję Europejską programów krajowych i wysokość środków finansowych na ich realizację upływa dnia 31 stycznia każdego roku. Wykaz programów zatwierdzonych pod względem

15 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia w 2017 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „Programu mającego na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie”, Dz.U. z 2017 r. poz. 626 ze zm.

16 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 652/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, zmieniające dyrektywy Rady 98/56/WE, 2000/29/WE i 2008/90/WE, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002, (WE) nr 882/2004 i (WE) nr 396/2005, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające decyzje Rady 66/399/EWG, 76/894/EWG i 2009/470/WE, Dz.Urz. UE L 328 z dnia 12.12.2015, s. 126-126.

technicznym jest równoważny ze zgodą komisji na ich wprowadzenie przez państwo członkowskie z dniem 1 stycznia danego roku.

6. Wsparcie publiczne w zakresie zwalczania chorób zakaźnych

Wykonanie decyzji administracyjnej lekarza weterynarii czy Inspekcji Weterynaryjnej często wiąże się z ograniczeniem bądź zaprzestaniem produkcji, co nie- sie za sobą określone straty dla rolnika, tudzież hodowcy. Decyzje te są szczególnie dotkliwe ekonomicznie, jeżeli z ich treści wynika konieczność dokonania uboju lub zabicia zwierzęcia, albo gdy efektem wykonania decyzji jest padnięcie osobnika na skutek zastosowania określonych w ich treści nakazów. W takiej sytuacji ustawodawca przewiduje możliwość dochodzenia odszkodowania ze środków budżetu państwa, a z żądaniem takim może wystąpić posiadacz zwierząt.

Odszkodowanie przysługuje, zgodnie z treścią art. 49 ust. 1 Uoz, za: bydło, świnie, owce, kozy, konie, kury, kaczki, gęsi, indyki, perlice, przepiórki, kuropatwy, bażanty, strusie, jeleniowate, rodziny pszczele oraz ryby słodkowodne. Przesłanką jego uzyskania jest utrata zwierzęcia. Wysokość odszkodowania odpowiada jego wartości rynkowej, a podlega ona ustaleniu na podstawie średniej z trzech kwot wyceny przyjętych przez powiatowego lekarza weterynarii oraz dwóch wyznaczonych przez niego rzeczoznawców.

Szczególne zasady wyceny zostały określone w § 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 lipca 2009 r., zgodnie z którym powinna ona nastąpić przed zabiciem zwierzęcia z nakazu organu Inspekcji Weterynaryjnej, a w przypadku zwierzęcia padłego w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych przez ten organ – niezwłocznie po jego padnięciu¹⁷. Ponadto, zgodnie z pkt 1 ust. 2 § 6 cytowanego rozporządzenia, wartość rynkową zwierzęcia podlegającego oszacowaniu ustala się, w przypadku zwierząt rzeźnych, uwzględniając jego gatunek, masę, kondycję i wiek. W ocenie sądu, w sprawie I Ca 221/13, ustalenie wartości rynkowej zwierzęcia polega na ustaleniu takiej wartości, która byłaby najbardziej zbliżona do wartości możliwej do uzyskania za dany rodzaj zwierzęcia, produktu posiadanego przez hodowcę, na rynku przy uwzględnieniu kryteriów określonych we wskazanym powyżej rozporządzeniu¹⁸.

Gdy zwierzę poddano ubojowi, a jego mięso jest zdatne do spożycia przez ludzi, odszkodowanie pomniejsza się o kwoty uzyskane ze sprzedaży mięsa i jego ubocznych produktów. W drugim przypadku, odszkodowanie przysługuje również za zniszczone z nakazu organu Inspekcji Weterynaryjnej produkty pochodzenia zwierzęcego oraz jaja wylęgowe, pasze i sprzęt, które nie mogą być poddane odka-

17 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie rzeczoznawców wyznaczonych przez powiatowego lekarza weterynarii do przeprowadzenia szacowania, Dz.U. Nr 142, poz. 1161.

18 Wyrok Sądu Okręgowego w Elblągu I Wydział Cywilny z dnia 30 września 2013 r.

zaniu. Jego wysokość odpowiada wartości rynkowej zniszczonych produktów, ustalonej w sposób określony powyżej dla zwierząt.

Przesłanką uwzględnienia żądania odszkodowania jest, jak to stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt V CSK 35/14, spełnienie wymagań weterynaryjnych, określonych dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej działalności, w tym działalności nadzorowanej, a nie sam fakt uboju zwierząt w oparciu o decyzję administracyjną¹⁹. W omawianej sprawie powód nie wykazał, by zapewnił wymagania zdrowotne, sanitarne, technologiczne i organizacyjne przeniesionych z konieczności kur. Wymagania te zostały określone w przepisach obowiązujących w 2010 r., czy to w formie ustawowej, czy aktów prawnych prawa europejskiego, znajdujących bezpośrednie zastosowanie do oceny przestrzegania porządku prawnego, w zakresie wymaganym do uzyskania tak szczególnego świadczenia, jak odszkodowanie określone ustawą o ochronie zdrowia zwierząt. Sam fakt opieki weterynaryjnej hodowcy nie stanowi wystarczającej przesłanki do uzyskania odszkodowania.

Ustalanie wysokości odszkodowania jest kwestią indywidualną i zależną od danego przypadku wystąpienia choroby oraz rodzajów czynności, jakie należy podjąć w celu jej likwidacji bądź ograniczenia przemieszczania. Zdecydowanie choroba zwierzęcia implikuje powstanie szkody w majątku jego posiadacza. Odpowiednio, Sąd Rejonowy w Golubiu-Dobrzyniu w wyroku z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. akt I C 189/15 uznał, że Skarb Państwa każdorazowo, działając w interesie społecznym, wypłaca hodowcy odszkodowanie za produkt, który jako potencjalnie niebezpieczny dla społeczeństwa podlega zniszczeniu²⁰. Stąd także określa szczegółowo i indywidualnie sposób, w jaki ustala się wysokość odszkodowania ze środków budżetu państwa.

Warto w tym miejscu podkreślić, że wysokość odszkodowania będzie również uzależniona od tego, czy działalność posiadacza zwierząt miała charakter hodowlany, i co za tym idzie, czy jest ono objęte oceną użytkową i zostało wpisane do ksiąg hodowlanych. Ocenie sądu będzie podlegało, czy ma miejsce chów zwierząt czy ich hodowla. W cytowanym powyżej orzeczeniu (sygn. akt I C 189/15) sąd uznał, że chów to żywienie, utrzymanie, pielęgnacja i prosty rozród, zaś hodowla to jest zespół wszystkich zabiegów mających na celu pokoleniową poprawę danych cech ujętych w założonym programie hodowlanym poprzez selekcję i rozród oraz dobór par do rozrodu. Zatem w sprawie, która dotyczyła kwestii uzyskania odszkodowania w przypadku chowu kur niosek, stwierdził on, że produkcja ta była pozbawio-

19 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt V CSK 35/14, Lex 1628960.

20 Wyrok Sądu Rejonowego w Golubiu-Dobrzyniu I Wydział Cywilny z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. akt I C 189/15.

na cech typowych dla hodowli. Nie miały więc zastosowania przepisy dotyczące uwzględnienia wartości hodowlanej stada, co zwiększyłyby kwotę odszkodowania.

Wskazane prawo do odszkodowania nie przysługuje, jeżeli posiadacz zwierzęcia nie zastosował się do obowiązków określonych w przepisach o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt lub obowiązków określonych w omawianej ustawie (art. 49 ust. 7). W szczególności, gdy wprowadził on do swojego gospodarstwa zwierzę, o którym wiedział, że jest chore, zakażone lub podejrzane o zakażenie lub chorobę, jest nieoznakowane lub bez paszportu zwierzęcia, jeżeli jest wymagany przepisami o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, oraz dokonał tego z naruszeniem przepisów obowiązujących w tym zakresie. Podmiot nie ma również uprawnień do otrzymania odszkodowania między innymi za zwierzęta oraz produkty pochodzenia zwierzęcego, jaja wylęgowe, pasze i sprzęt, które stanowią własność podmiotów prowadzących działalność w zakresie transportu, obrotu produktami pochodzenia zwierzęcego, jajami wylęgowymi lub paszami, jak i uboju zwierząt lub produkcji mięsa, a także przywiezione lub umieszczone na rynku z naruszeniem przepisów obowiązujących w tym zakresie.

Jak podniósł Sąd Najwyższy w cytowanym powyżej wyroku z dnia 13 listopada 2014 r. (sygn. akt V CSK 35/14), prowadzenie działalności nadzorowanej oznacza obowiązek stosowania się do wymagań wskazanych w przepisach ogólnych omawianej ustawy oraz spełnienia wymagań weterynaryjnych określonych dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej działalności nadzorowanej. W zakresie spełniania wymagań weterynaryjnych podmiot prowadzący działalność nadzorowaną obowiązany jest zapewniać wymagania lokalizacyjne, zdrowotne, higieniczne, sanitarne, organizacyjne, techniczne lub technologiczne, zabezpieczające przed zagrożeniem epizootycznym, epidemicznym lub zapewniające właściwą jakość produktów, obejmujące w szczególności wymagania dotyczące stanu zdrowia zwierząt będących przedmiotem działalności nadzorowanej lub wykorzystywanych do jej prowadzenia, w tym odnoszące się do badań potwierdzających ten stan oraz określonych szczepień ochronnych (art. 1 pkt 1 oraz 4 ust. 1 i 2). Normę tę należy traktować jako ogólną, która jest adresowana do każdego podmiotu prowadzącego działalność nadzorowaną. Realizację wymagań w niej zawartych zapewniają, wraz z przepisami unijnymi, opracowane przez ustawodawcę programy zwalczania chorób zakaźnych, które każdy podmiot prowadzący działalność nadzorowaną powinien stosować. Ten obowiązek skorelowany jest z prawem do odszkodowania ze środków budżetu państwa, w sytuacji, w której wymienione w art. 49 ust. 1 ustawy zwierzęta zostały zabite lub poddane ubojowi z nakazu organów Inspekcji Weterynaryjnej albo padły w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych przez te organy przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania. Odszkodowanie ze środków budżetu państwa nie przysługuje w sytuacjach określonych w art. 49 ust. 7 Uoz, w tym między innymi także wtedy, gdy posiadacz wprowadził do swo-

jego gospodarstwa zwierzę z naruszeniem przepisów obowiązujących w tym zakresie (art. 49 ust. 7 pkt 2 lit. c).

Należy podkreślić, że decyzja w sprawie odszkodowania wydana przez powiatowego lekarza weterynarii jest ostateczna. Posiadacz zwierzęcia niezadowolony z tej decyzji może, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, wnieść powództwo do sądu rejonowego.

Przestrzeganie zawartych w ustawie rozwiązań prawnych można postrzegać jako pewien sposób realizowania jej funkcji ochronnej. Otóż, jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 listopada 2015 r., sygn. II CSK 52/15, perspektywa utraty możliwości uzyskania odszkodowania, o którym mowa w art. 49 ust. 1 tej ustawy, ma mobilizować hodowców do przestrzegania obowiązków wskazanych w ust. 7 pkt 1 tego przepisu, a odszkodowanie może być uznane za swoistą gratyfikację dla hodowców za ich poszanowanie²¹. Na skutek zmiany ustawy w 2016 r. przewidziano dla podmiotu, który poniósł koszty związane z realizacją nakazów i wdrażaniem poszczególnych instrumentów, ich zwrot ze środków budżetu państwa²². Takie rozwiązanie prawne jest bardzo istotne, gdyż skorzystanie przez powiatowego lekarza weterynarii z rozszerzonego katalogu nakazów w wielu przypadkach wiąże się z koniecznością poniesienia dużych wydatków przez zobowiązanych do ich wykonania. Wiążą się one np. z zakupem materiałów, urządzeń lub poczynieniem innego rodzaju inwestycji.

7. Odpowiedzialność z tytułu nieprzestrzegania zasad zwalczania chorób zakaźnych

Z uwagi na negatywne skutki, jakie mogą towarzyszyć występowaniu chorób zakaźnych, ustawodawca przewidział sankcje karne oraz administracyjne za nieprzestrzeganie zasad zawartych w omawianej ustawie. Mianowicie, na podstawie art. 78 pkt 2 UoZ, ten kto nie stosuje się do nakazów, zakazów lub ograniczeń wydanych w celu zwalczania choroby zakaźnej zwierząt lub zapobiegania takiej chorobie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Przykładem może być chociażby niewykonanie nakazu przeprowadzenia u zwierząt ponownego badania serologicznego w kierunku afrykańskiego pomoru świń²³. Sąd Okręgowy w Lublinie w wyroku z dnia 30 grudnia 2015 r., sygn. akt XI Ka 918/15, przyjął w tym przypadku, że rolnik dopuścił się czynu z art. 78 pkt 2, którego efektem było uruchomienie procedury uwalniania stada od wirusa tej choroby. Mimo że w przypadku wystąpienia chociażby podejrzeń co do istnienia tej cho-

21 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2015 r., sygn. II CSK 52/15, Lex nr 1956346.

22 Zob. art. 3 pkt 4b ustawy z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. z 2016 r. poz. 1605.

23 Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 30 grudnia 2015 r., sygn. akt XI Ka 918/15.

roby wydaje się odpowiednio takie nakazy i zakazy, jakby w rzeczywistości choroba istniała, co daje lepsze możliwości jej zwalczania. Jednakże, zdaniem sądu, te nie nastąpiły z uwagi na bezczynność rolnika.

Sankcje, o których mowa powyżej, są także przewidziane w przypadku osoby, która udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności wynikających z nakazów organów Inspekcji Weterynaryjnej, wydanych w związku ze zwalczaniem choroby zakaźnej zwierząt (art. 78 pkt 4 Uoz).

Szczególne rozwiązania w zakresie sankcji administracyjnej zostały dodane w 2016 r.²⁴ Dotyczą one możliwości nakładania przez Inspekcję Weterynaryjną kar pieniężnych za niewykonywanie niektórych obowiązków wymienionych w art. 44 ust. 1 i 1a, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 3 Uoz, w tym nałożonych w programach: 1) zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, 2) mających na celu wykrycie występowania zakażeń czynnikami wywołującymi choroby zakaźne zwierząt lub poszerzenie wiedzy o ryzyku występowania takich chorób, 3) nadzoru nad chorobami zakaźnymi zwierząt akwakultury, mającego na celu osiągnięcie przez terytorium kraju, strefę lub enklawę statusu wolnego od danej choroby zakaźnej, 4) zwalczania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych wymienionych w rozporządzeniu nr 2160/2003²⁵, w załączniku I, oraz 5) bioasekuracji. Kara wymierzana jest w pieniądzu według kwoty wielokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 85aa ust. 1 Uoz). Przyjęcie takiego rozwiązania powinno wpłynąć na bardziej efektywne zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. Wydaje się, że przyznanie organom Inspekcji Weterynaryjnej wskazanych środków (w tym przymusu) powinno służyć przestrzeganiu przepisów przez ich adresatów, i tym samym ograniczaniu szerzenia się chorób zakaźnych zwierząt.

Warto podkreślić, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, każdorazowo powiatowy lekarz weterynarii bierze pod uwagę, stopień spowodowanego zagrożenia dla bezpieczeństwa zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt oraz zakres stwierdzonych naruszeń lub ich stopień, a także, odpowiednio, wielkość gospodarstwa, liczbę zwierząt, powierzchnię gospodarstwa lub wielkość produkcji w zakładzie, których dotyczy dane naruszenie.

24 Zob. art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. z 2016 r. poz. 1605.

25 Rozporządzenie (WE) nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie zwalczania salmonelli i innych określonych odzwierzęcych czynników chorobotwórczych przenoszonych przez żywność, Dz.Urz. UE L 325 z dnia 12.12.2003, s. 1-15.

8. Podsumowanie

Ustawa, będąca przedmiotem analizy w niniejszym artykule, formułuje w sposób jednoznaczny prawa i obowiązki producenta rolnego oraz hodowcy w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich. Cięży na nich bezpośrednia odpowiedzialność za rozprzestrzenianie się chorób i zastosowanie wskazanych w decyzji administracyjnej powiatowego lekarza weterynarii działań. Rola tego ostatniego jest doniosła, bowiem dokonuje on doboru najskuteczniejszych z punktu widzenia weterynarii instrumentów i czuwa nad ich realizacją. Mogą one w szczególności prowadzić do ograniczenia potencjału produkcyjnego rolnika. Jednakże wszelkie, lecz uzasadnione jego uszczuplenia, wynikające z wykonania decyzji organu publicznego podlegają odpowiedniej rekompensacie.

Bez wątpienia, kwestią zasadniczą przy zwalczaniu choroby zakaźnej zwierząt jest upływ czasu, jaki nastąpił od momentu zakażenia do chwili podjęcia odpowiednich czynności przez powiatowego lekarza weterynarii. Konstrukcja przyjęta w obowiązującej ustawie, z jednej strony umożliwia podjęcie działań *ad hoc*, a z drugiej przewiduje określone sankcje za beczynność zobowiązanego podmiotu. Pozytywnie należy ocenić przepisy implikujące współpracę posiadaczy zwierząt z lekarzem weterynarii w zakresie zarówno zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, jak i ich prewencji. Skuteczne egzekwowanie przestrzegania nakazów i zakazów przyczynia się do poprawy warunków bioasekuracyjnych w gospodarstwie zapobiegających dalszemu szerzeniu się choroby, co zarówno ogranicza koszty ich wystąpienia, jak i wpływa na trwałość gospodarowania.

COMBATING INFECTIOUS DISEASES OF LIVESTOCK
– SELECTED LEGAL ASPECTS

Keywords: emerging infectious diseases, epidemiological surveillance, vector-borne diseases, infectious disease prevention

The article refers to the issues of ensuring the safety of husbandry in the face of the occurrence of diseases and the role of the district veterinarian. Preventing and combating of infectious diseases in animals is essential obligation of the state in terms of its administrative activities. The paper presents the basic national regulations on prevention of infectious diseases in animals in connection with the activities of a veterinarian. It was found that the regulations create the wide cooperation of animal owners with the veterinarian in both the combat against infectious diseases and their prevention. It has been noted that effective enforcement of the orders and prohibitions in this area contributes to improved bioasecuration on the farm, thus ensuring its economic viability.

Bibliografia:

- Fěvre E.M., Bronsvoort B.M., Hamilton K.A., Cleaveland S., Animal movements and the spread of infectious diseases, „Trends in Microbiology” 2006, nr 14.
- Junker F., Komorowska J., van Tongeren F., Impact of Animal Disease Outbreaks and Alternative Control Practices on Agricultural Markets and Trade: The case of FMD, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers 2009, nr 19, OECD Publishing.
- Listos P., Dylewska M., Gryzińska M., Rys historyczny prawnych aspektów ochrony weterynaryjnej zwierząt w Polsce, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 108.
- Pawlak H., Lipiński M., Leksykon zootechniczny, Poznań 2016.
- Pilarz Ł.B., Administracyjny nadzór epidemiologiczny – rola lekarza weterynarii, „Weterynaria News” z 8.04.2014 r., <http://weterynarianews.pl> (dostęp: 8.10.2017).
- Rudy M., Rudy A., Postępowanie administracyjne przy zwalczaniu wysoce zjadliwej grypy ptaków, „Życie Weterynaryjne” 2005, nr 12.
- Tomley F.M., Shirley M.W., Livestock infectious diseases and zoonoses, „Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences” 2009, nr 27.

Nowe rozporządzenie określające przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji

1. Uwagi wstępne

W dniu 5 lipca 2017 r. Minister Sprawiedliwości na podstawie delegacji wyrażonej w art. 830 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego² wydał nowe rozporządzenie w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji³, uchylając jednocześnie poprzednie rozporządzenie z dnia 16 maja 1996 r.⁴ Nowa regulacja weszła w życie w dniu 18 lipca 2017 r.

Rozporządzenie z 1996 r., z racji tego, że zostało wydane już 21 lat temu oraz nie było od tego czasu nowelizowane, nie przystawało do współczesnych stosunków gospodarczych⁵, wymagało dostosowania do specyfiki aktualnie prowadzonej działalności rolniczej. Dodatkowo niezbędne było uaktualnienie przepisów w zakresie prawno-legislacyjnym, m.in. ze względu na odwołanie do nieistniejących już urzędów rejonowych (§ 2 rozporządzenia z 1996 r.). Wprowadzenie rozporządzenia dostosowanego do aktualnych realiów gospodarczych i legislacyjnych należy zatem uznać za słuszne. Celem niniejszego artykułu jest ocena nowych regulacji.

2. Przyczyny wprowadzenia w rozporządzeniu ograniczeń egzekucji sądowej o charakterze przedmiotowym

Przepis art. 830 kpc. oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie wprowadzają ograniczenia egzekucji sądowej o charakterze przedmiotowym. Powodują one niedopuszczalność prowadzenia egzekucji świadczeń pieniężnych z określonych

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 z późn. zm., dalej: kpc.

3 Dz.U. poz. 1385, dalej: rozporządzenie.

4 Dz.U. Nr 63, poz. 300, dalej: rozporządzenie z 1996 r.

5 Zob. uzasadnienie rozporządzenia, nr z wykazu Rządowego Centrum Legislacji: B303, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/12291854/12388315/dokument298401.pdf>, dalej: uzasadnienie, s. 5.

składników majątku należącego do dłużnika⁶. Ograniczenia w egzekucji stanowią wyjątek od zasady prawa cywilnego i postępowania cywilnego, zgodnie z którą wierzyciel jest uprawniony do żądania zaspokojenia swojej wierzytelności z całości majątku dłużnika⁷. Według A. Marciniaka są one uzasadnione m.in. względami humanitarno-społecznymi, mają na celu zapewnienie dłużnikowi minimum środków materialnych niezbędnych do życia lub gospodarczymi, gdyż ich zadaniem jest umożliwienie dłużnikowi prowadzenia działalności gospodarczej⁸.

Ograniczenia wprowadzone w rozporządzeniu nie wynikają m.in. ze względów humanitarnych, jak to miało miejsce w poprzednich aktach prawnych w tym zakresie, a zmierzają do umożliwienia dalszego prowadzenia produkcji w gospodarstwie rolnym, chronią gospodarstwo przed likwidacją⁹. Projektodawcy wskazują, że „...ochrona gospodarstwa rolnego wynika ze szczególnego charakteru gospodarstwa rolnego, gdyż przez ścisły związek z ziemią traktowane jest ono jako dobro narodowe. Gospodarstwo rolne jest bowiem podstawową, a zarazem historycznie uwarunkowaną jednostką wytwórczą w rolnictwie”. Głównym celem rozporządzenia jest ochrona prowadzonej przez dłużnika działalności rolniczej, umożliwienie jej kontynuacji pomimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

3. Podmiotowy zakres ograniczeń w egzekucji prowadzonej przeciwko rolnikowi

Rozporządzenie, zgodnie z delegacją ustawową przewidzianą w art. 830 kpc., określa przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji. W polskim porządku prawnym brak jest jednolitej definicji normatywnej rolnika. Ustawodawca posługuje się tym pojęciem w wielu aktach prawnych nadając mu różnorodne znaczenie¹⁰. W przypadku rozporządzenia wskazówką co do rozumienia terminu „rolnik” może być dookreślenie, że jest to podmiot prowadzący „gospodarstwo”.

W celu ustalenia zakresu pojęcia „gospodarstwo” należy odnieść się do definicji gospodarstwa rolnego z art. 55³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹, ze względu na to, że przepisy regulujące procedurę cywilną nie zawierają osobnego objaśnienia tego terminu¹². Przepis art. 830 kpc. zawiera określenie „rolnik prowadzący gospodarstwo”, nie „gospodarstwo rolne”, jednak ze względu na to, że defini-

6 A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 269.

7 F. Zedler, *Glosa do uchwały SN z dnia 30 maja 1996 r.*, III CZP 56/96, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 11, poz. 205.

8 A. Marciniak, *Sądowe postępowanie...*, *op. cit.*, s. 269-270.

9 Uzasadnienie, s. 5.

10 B. Jeżyńska, *Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 207-208.

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm., dalej: kpc.

12 Z. Radwański, *Założenia nowego kodeksu cywilnego*, „Rejent” 2008, nr 2, s. 12.

cja zawarta w art. 55³ kc. została wprowadzona do kc. dopiero w 1990 r.¹³, a art. 830 kpc. obowiązuje w niezmiennym brzmieniu od uchwalenia kpc. w 1964 r., należy uznać, że odnosi się on do aktualnie obowiązującej definicji gospodarstwa rolnego. Zakres podmiotowy rozporządzenia odnosi się zatem do rolnika prowadzącego gospodarstwo, tj. osoby prowadzącej gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ kc.¹⁴

4. Przedmiotowy zakres ograniczeń w egzekucji prowadzonej przeciwko rolnikowi w poprzednim stanie prawnym

Rozporządzenie z 1996 r. zawierało szczegółowy i sztywno określony katalog przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegały egzekucji, w tym m.in.: jeden koń z uprzężą, a w razie braku konia – jeden źrebiak lub inne zwierzę pociągowe wraz z uprzężą; w razie braku krowy – jedna jałówka lub cieliczka; jeden tryk, jedna maciora (locha) oraz 20 sztuk drobiu; podstawowe maszyny, narzędzia i urządzenia rolnicze w ilości niezbędnej do pracy w gospodarstwie rolnym; zboże i inne ziemiopłody niezbędne do siewów lub sadzenia w gospodarstwie rolnym dłużnika w danym roku gospodarczym; ciągnik wraz z maszynami i sprzętem współpracującym niezbędnym do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów; zapasy paliwa i części zamienne niezbędne do normalnej pracy ciągnika i maszyn rolniczych – na okres niezbędny do zakończenia cyklu produkcyjnego; zapasy opału na okres sześciu miesięcy; nawozy oraz środki ochrony roślin w ilości niezbędnej na dany rok gospodarczy dla gospodarstwa rolnego; zapasy paszy i ściółki dla inwentarza; podstawowy sprzęt techniczny niezbędny do zakończenia cyklu danej technologii produkcji w przypadku gospodarstwa specjalistycznego.

Z uwagi na to, że regulacje te zostały wprowadzone już 21 lat temu, nie były dostosowane do sposobu, w jakim aktualnie prowadzi się działalność rolniczą.

5. Przedmiotowy zakres ograniczeń w egzekucji prowadzonej przeciwko rolnikowi w nowym stanie prawnym

Przepis § 1 rozporządzenia zawiera katalog przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji, w tym m.in. stado podstawowe zwierząt gospodarskich, maszyny, narzędzia, urządzenia rolnicze, zapasy paliwa, nawozy i środki ochrony roślin, materiał siewny, zapasy paszy i ściółki, w ilości niezbędnej do kontynuowania działalności rolniczej, a także budynki go-

13 Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321 z późn. zm.) zmieniająca kc. z dniem 1 października 1990 r.

14 Szczegółowe objaśnienie definicji gospodarstwa rolnego wykracza poza ramy niniejszego artykułu, zob. na ten temat m.in. R. Budzinowski, Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ kc.), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalny” 1991, nr 3; K. Stefańska, Funkcje gospodarstwa rolnego w świetle art. 55³ kodeksu cywilnego, „Studia Iuridica Agraria” 2013, T. XI; P. Czechowski, A. Niewiadomski, Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa, „Studia Iuridica Agraria” 2010, T. VIII; J. Bieluk, Działy specjalne produkcji rolnej, Białystok 2013, s. 29-74.

spodarcze i grunty rolne niezbędne do hodowli zwierząt w proporcji uzależnionej od wielkości stada podstawowego i niezbędnej nadwyżki inwentarza oraz budynki gospodarcze magazynowe, składowe, przechowalnie oraz szklarnie, tunele foliowe i inspekty do prowadzenia produkcji roślinnej w gospodarstwie rolnym wraz z wyposażeniem. W ocenie projektodawców, regulacja obejmuje *wszystkie składniki gospodarstwa rolnego niezbędne dla zapewnienia jego dalszej działalności*¹⁵.

Zastosowano model indywidualny i konkretny¹⁶ – nie określono wyraźnie, jak w dotychczasowych przepisach, np. liczby zwierząt gospodarskich zwolnionych spod egzekucji. Każdorazowo organ egzekucyjny będzie podejmował decyzję, jak w danym przypadku należy rozumieć „stado podstawowe”, budynki i grunty rolne niezbędne do hodowli tego stada itd. Jest to rozwiązanie na tyle elastyczne, że pozwala na uwzględnienie specyfiki danego gospodarstwa, profilu jego działalności, poziomu technologicznego, przy czym rozporządzenie odnosi się nie do wielkości gospodarstwa w zakresie areálu gruntów, a do jego potencjału ekonomicznego, zdolności do prowadzenia produkcji rolnej¹⁷.

Powyższe podejście w zakresie zastosowania w rozporządzeniu niedookreślonych pojęć należy ocenić, co do zasady, pozytywnie. W praktyce jednak może wywoływać pewne trudności, na co zwracała uwagę podczas konsultacji Krajowa Rada Komornicza¹⁸. Ze względu na brak precyzyjnych definicji, to komornik sądowy będzie musiał ocenić, jakie przedmioty w danym gospodarstwie są niezbędne do kontynuowania niezakłóconej działalności rolniczej. Uwagi Krajowej Rady Komorniczej co do potencjalnych problemów w stosowaniu rozporządzenia są zasadne, jednak z uwagi na cele regulacji, bardziej precyzyjne określenie ilości przedmiotów wyłączonych spod egzekucji byłoby nieodpowiednie. Rozporządzenie z 1996 r. było aż nazbyt szczegółowe i kazuistyczne, nie uwzględniało różnorodności gospodarstw rolnych. Pozostawienie organowi egzekucyjnemu pewnej uznaniowości pozwala na zastosowanie rozporządzenia w różnych stanach faktycznych z uwzględnieniem nadrzędnego celu przepisów – ochrony kontynuowania działalności rolniczej prowadzonej przez dłużnika. Komornik sądowy z reguły nie dysponuje wiadomościami specjalistycznymi z zakresu rolnictwa, ale może posiłkować się opinią biegłego na podstawie art. 813 kpc. Jego decyzja, jako czynność komornika, podlega kontroli sądowej, wówczas sąd również może zasięgnąć opinii specjalisty. Dzięki tym środkom ryzyko błędnego zastosowania rozporządzenia jest do pewnego stopnia niwelowane.

15 Uzasadnienie, s. 5.

16 Tamże, s. 9.

17 Tamże, s. 8-9.

18 Uwagi Krajowej Rady Komorniczej, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12291854/12388291/12388294/dokument267191.pdf>.

Niezależnie od wyłączeń, o których mowa w § 1 rozporządzenia, egzekucji nie podlega także nadwyżka inwentarza żywego ponad stado podstawowe oraz przedmioty, o których mowa w § 1 pkt 6, 8, 9, 11-13 i 15, ponad ilości wymienione w § 1, tj. w ilości niezbędnej do pracy w gospodarstwie w zakresie hodowli zwierząt ponad stado podstawowe, jeżeli komornik, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej, tj. organu samorządu rolniczego¹⁹, właściwej ze względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika, uznaje za niezbędne do prowadzenia tego gospodarstwa. W początkowym etapie prac nad rozporządzeniem jako organ właściwy do wydania opinii wskazywano wójta (burmistrza, prezydenta miasta)²⁰. Można uznać, że izby rolnicze dysponują większymi wiadomościami specjalistycznymi w zakresie rolnictwa niż organy samorządu terytorialnego. Wystąpienie przez komornika o opinię izby rolniczej jest obligatoryjne w każdym przypadku, gdy dokonano zajęcia inwentarza żywego ponad stado podstawowe oraz przedmiotów, o których mowa w § 1 pkt 6, 8, 9, 11-13 i 15, ponad ilości wymienione w § 1 rozporządzenia. Do czasu wydania opinii – komornik powstrzymuje się z dokonywaniem czynności egzekucyjnych.

Omawiana instytucja ma na celu dalsze uelastycznienie rozporządzenia i umożliwienie dostosowania niezbędnych ograniczeń egzekucji do ochrony działalności rolniczej konkretnych gospodarstw, z uwzględnieniem specyfiki prowadzonej w nim produkcji.

6. Egzekucja z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego

Nie zdecydowano się na wprowadzenie minimalnego areálu gruntów rolnych zwolnionych spod egzekucji, pomimo propozycji w tym zakresie zgłoszonej przez Ministerstwo Rozwoju²¹. W myśl § 1 pkt 15 i 16 rozporządzenia, egzekucji nie podlegają budynki gospodarcze i grunty rolne, niezbędne do hodowli zwierząt w proporcji uzależnionej od wielkości stada podstawowego i niezbędnej nadwyżki inwentarza oraz budynki gospodarcze magazynowe, składowe, przechowalnie oraz szklarnie, tunele foliowe i inspekty do prowadzenia produkcji roślinnej w gospodarstwie rolnym wraz z wyposażeniem. Areál gruntów oraz budynki gospodarcze zwolnione spod egzekucji są więc uzależnione od specyfiki danego gospodarstwa. Oceny w tym zakresie dokonuje komornik sądowy, a jego decyzja, jako czynność komornika, podlega kontroli sądowej po złożeniu skargi. Wyłączenie spod egzekucji gruntów rolnych i budynków było krytykowane przez Krajową Radę Komorniczą. W ocenie tego organu, takie ukształtowanie wyłączenia wykracza poza delegację ustawową przewidzianą w art. 830 kpc. dotyczącą jedynie „przedmiotów”

19 Por. ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1315 z późn. zm.).

20 Projekt z dnia 26 października 2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12291854/12388285/12388286/dokument253817.pdf>.

21 <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12291854/12388312/dokument291798.pdf>.

należących do rolnika, zaś w ocenie Krajowej Rady Komorniczej nieruchomości wykraczają poza ten katalog.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia, jego przepisów nie stosuje się w razie równoczesnego skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika, zatem egzekucja może być wówczas skierowana w pełnym zakresie także do wszystkich pozostałych składników gospodarstwa rolnego, bez ochrony wynikającej z ograniczeń przewidzianych w rozporządzeniu. Przepis o takim brzmieniu zawierało już rozporządzenie z 1996 r. oraz wcześniejsze rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 1966 r. w sprawie określenia przedmiotów, należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sądowej²². Przepis § 5 Rozporządzenia został wprowadzony w poprzednich rozporządzeniach z tego powodu, że skierowanie egzekucji do wszystkich nieruchomości rolnych dłużnika prowadzi do faktycznej likwidacji gospodarstwa rolnego²³, zatem niezasadne jest wówczas utrzymywanie ograniczeń egzekucji. Jak wskazuje się w orzecznictwie na gruncie rozporządzenia z 1996 r., regulacja ma „...takie znaczenie normatywne (bezsprzecznie pogarszające sytuację dłużnika), że skierowanie egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika (tj. do całego gospodarstwa) pozbawia go uprawnienia do jakichkolwiek wyłączeń spod egzekucji, przewidzianych rozporządzeniem (perspektywa utraty całego gospodarstwa czyni bowiem bezprzedmiotowym stosowanie wyłączeń, mających na celu umożliwienie dłużnikowi dalsze prowadzenie tej części gospodarstwa, która nie została zlicytowana)”²⁴.

W poprzednich rozporządzeniach brak jednak ograniczenia w egzekucji w stosunku do gruntów rolnych i budynków gospodarczych. Skoro zatem egzekucja do części gruntów rolnych i budynków gospodarczych, niezbędnych do hodowli zwierząt ze stada podstawowego oraz budynków gospodarczych wykorzystywanych do produkcji roślinnej – jest niedopuszczalna, niemożliwe jest skierowanie egzekucji do wszystkich nieruchomości rolnych, a zatem skutek przewidziany w § 5 rozporządzenia nie powstanie. Korelacja tych dwóch powołanych przepisów powoduje to, że wyłączenie zastosowania ograniczeń przewidzianych w rozporządzeniu nastąpi jedynie w tych przypadkach, w których dopuszczalne jest skierowanie egzekucji do wszystkich nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

Recypowanie omawianego przepisu w niezmiennym od 1966 r. brzmieniu do Rozporządzenia należy ocenić negatywnie. Po pierwsze, ze względu na wprowadze-

22 Dz.U. Nr 21, poz. 138.

23 M. Błażejczyk, Składniki majątkowe gospodarstwa rolnego wyłączone spod egzekucji sądowej, „Prawo Rolne” 1996, z. 3 (21), s. 98.

24 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2015 r., IV SA/Wa 2408/15, Lex nr 1992606.

nie wyłączenia spod egzekucji części gruntów rolnych i budynków gospodarczych. Skutki wzajemnego oddziaływania tych przepisów prawdopodobnie nie były prze-myślane przez twórców projektu (brak odniesienia do tego problemu w uzasadnieniu), a wprowadzenie wyłączeń egzekucji dotyczących gruntów rolnych i budynków w większości przypadków wyklucza zastosowanie § 5 rozporządzenia.

Po drugie, omawiana regulacja powstała pierwotnie w 1966 r., gdzie w polskiej procedurze cywilnej nie istniały jeszcze szczególne sposoby prowadzenia egzekucji przeciwko dłużnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą w formie gospodarstwa rolnego, tj. egzekucja przez zarząd nad gospodarstwem rolnym oraz egzekucja przez sprzedaż gospodarstwa rolnego²⁵. Instytucje te mają na celu ochronę prowadzonej działalności rolniczej, w przypadku pierwszego z powołanych sposobów egzekucji, wierzyciele zaspokajani są z dochodów gospodarstwa rolnego oddanego pod zarząd zarządcy przymusowego, a drugiego – ze środków uzyskanych poprzez sprzedaż gospodarstwa rolnego jako całości.

Zarówno rozporządzenie, jak i powołane szczególne sposoby egzekucji, mają wspólny cel – dążą do ochrony funkcjonowania gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej. Rozporządzenie realizuje ten cel jeszcze na etapie, w którym możliwe jest prowadzenie działalności rolniczej przez samego dłużnika, a szczególne sposoby egzekucji, już poprzez czasowe odebranie dłużnikowi zarządu nad gospodarstwem, czy też przez sprzedaż gospodarstwa rolnego jako całości innemu podmiotowi. Połączenie tych instytucji można byłoby osiągnąć poprzez przymus zastosowania egzekucji przez sprzedaż lub zarząd przymusowy wówczas, gdy egzekucja jest skierowana do wszystkich nieruchomości rolnych dłużnika, a nieruchomości te stanowią podstawę prowadzonej przez niego działalności rolniczej. Warto poddać tę kwestię dalszej dyskusji, gdyż aktualnie te szczególne sposoby prowadzenia egzekucji są bardzo rzadko wykorzystywane²⁶, być może skorygowanie skutku skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości rolnych dłużnika prowadzącego gospodarstwo rolne skłoniłoby do szerszego wykorzystywania tych instytucji.

7. Rozporządzenie a interes wierzycieli

Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w ramach konsultacji projektu rozporządzenia zwracał uwagę na to, że proponowane rozwiązania w połączeniu z wy-

25 Egzekucja przez zarząd nad gospodarstwem rolnym lub przedsiębiorstwem oraz przez sprzedaż gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa została wprowadzona do kpc. ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804, ustawa weszła w życie w dniu 5 lutego 2005 r.), szerzej zob. W. Głodowski, Sprzedaż egzekucyjna gospodarstwa rolnego i jej skutki dla nabywcy, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007; M. Krakowiak, Egzekucja przez zarząd przymusowy, Warszawa 2011; E. Kremer, Gospodarstwo rolne w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. V.

26 Zob. dane statystyczne gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z omówieniem – M. Komarowska, Egzekucja z gospodarstwa rolnego, Sopot 2017, s. 111-115, s. 141-145.

nikającymi z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, na potrzeby tego aktu prawnego²⁷ ograniczeniami w prowadzeniu egzekucji z nieruchomości rolnych tworzą „...grupę dłużników nieegzekwowalnych, mimo posiadania majątku o znacznej wartości”²⁸.

Powyższe stanowisko akcentuje istotny problem pojawiający się przy wprowadzaniu ograniczeń w egzekucji, tj. pokrzywdzenie wierzyciela egzekwującego należny mu dług. Interes wierzyciela i dłużnika prowadzącego działalność rolniczą musi być odpowiednio wyważony. W przypadku rozporządzenia jeszcze jedna wartość jest uwzględniana w rachunku – interes społeczny w ochronie trwałości gospodarstw rolnych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju²⁹. Prawodawca dokonując oceny powyższych wartości uznał, że zasadne jest przyznanie dłużnikom prowadzącym gospodarstwa rolne zwiększonej ochrony przed egzekucją, co jednocześnie powoduje zmniejszenie ochrony interesu wierzyciela egzekwującego należny mu dług.

8. Przepisy przejściowe

Przepisy przejściowe rozporządzenia stanowią o tym, że do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy niniejszego rozporządzenia (§ 6 rozporządzenia). Takie rozwiązanie należy uznać za prawidłowe. Poprzednie rozporządzenie było niedostosowane do aktualnej rzeczywistości gospodarczej, aktualizacja wyłączonych przedmiotów z egzekucji w celu ochrony rolników wymaga natychmiastowego zastosowania, nawet do postępowań toczących się już w chwili wejścia w życie rozporządzenia, w szczególności ze względu na częstą długotrwałość prowadzonych postępowań.

9. Podsumowanie

Nowe rozporządzenie zostało dostosowane do aktualnej rzeczywistości gospodarczej oraz w lepszym stopniu realizuje ochronę dłużnika prowadzącego gospodarstwo rolne. Zawiera rozwiązania na tyle elastyczne, że pozwala na dostosowanie do różnych rodzajów i skali produkcji rolnej. Z drugiej jednak strony, wprowadzonym regulacjom można zarzucić zbyt duże pokrzywdzenie interesu wierzyciela. Prawodawca dokonał porównania wartości – ochrony produkcji rolnej oraz interesu wierzyciela egzekwującego należny mu dług, przyznając większe znaczenie pierwszej z nich. Ocena rozporządzenia w zakresie wpływu na skuteczność egzekucji przeciw-

27 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052 z późn. zm.

28 Uwagi Prezesa Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/12291854/12388291/12388294/dokument267201.pdf>; o wpływie znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zob. J. Bieluk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016, s. 192 i nast.

29 Uzasadnienie, s. 9-10.

ko rolnikom możliwa będzie jednak dopiero po dłuższym stosowaniu nowych przepisów.

Rozporządzenie, rozszerzając katalog przedmiotów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego wyłączonych z egzekucji, może wpłynąć na zmianę sposobu prowadzenia egzekucji przeciwko rolnikowi, dotychczasowo ukierunkowanej głównie na spieniężanie składników gospodarstwa. Nowe regulacje mogą spowodować, że zaspokajanie egzekwowanego długu będzie następowało z dochodów uzyskiwanych z kontynuowanej działalności rolniczej, a nie ze zbycia aktywów wykorzystywanych do produkcji.

Być może spojrzenie całościowe na kwestię egzekucji prowadzonej z gospodarstwa i jego składników doprowadzi do wypracowania optymalnego rozwiązania zabezpieczającego zarówno interesy dłużników, jak i wierzycieli. Zasadne byłoby skorelowanie rozporządzenia z instytucjami egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym oraz egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, jako szczególnych sposobów egzekucji, których celem również jest ochrona gospodarstwa rolnego przed likwidacją oraz dążenie do zaspokojenia wierzycieli z dochodów gospodarstwa, a nie sprzedaży jego poszczególnych składników. Aktualnie brak jest regulacji, które całościowo regulują problem egzekwowania wierzytelności przeciwko rolnikowi.

THE NEW REGULATION STIPULATING OBJECTS OWN BY THE FARMER CONDUCTING A FARM, WHICH ARE EXCLUDED FROM JUDICIAL EXECUTION

Keywords: judicial execution from a farm; judicial executions against a farmer; objective limitations of judicial execution

On 5th July 2017 the Minister of Justice on the basis of Article 830 of the Civil Procedure Code has issued a new regulation on stipulating objects own by the farmer conducting a farm, which are excluded from judicial execution, simultaneously reversing the previous regulation from 16th May 1996. The new regulation has been adjusted to the actual economic reality and in a better way fulfils the protection of a debtor conducting a farm. It consists of the solutions which are flexible enough to adapt to various kind of farm production and its scale. On the other hand, the new regulations can be considered as violating the creditor's interest too much. The legislator has made a comparison of two values – the protections of farm production and the creditor's interest, awarding the bigger significance to the first of them.

Bibliografia:

- Bieluk J., *Działy specjalne produkcji rolnej*, Białystok 2013.
- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Błażejczyk M., Składniki majątku gospodarstwa rolnego wyłączone spod egzekucji sądowej, „Prawo Rolne” 1996, z. 3 (21).
- Budzinowski R., Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ kc.), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalny” 1991, nr 3.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, T. VIII.
- Głodowski W., Sprzedaż egzekucyjna gospodarstwa rolnego i jej skutki dla nabywcy, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007.
- Jeżyńska B., *Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym*, (w:) Litwiniuk P. (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016.
- Komarowska M., *Egzekucja z gospodarstwa rolnego*, Sopot 2017.
- Krakowiak M., *Egzekucja przez zarząd przymusowy*, Warszawa 2011.
- Kremer E., *Gospodarstwo rolne w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. V.
- Marciniak A., *Sądowe postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2013.
- Radwański Z., Założenia nowego kodeksu cywilnego, „Rejent” 2008, nr 2.
- Stefańska K., Funkcje gospodarstwa rolnego w świetle art. 55³ kodeksu cywilnego, „Studia Iuridica Agraria” 2013, T. XI.
- Zedler F., Glosa do uchwały SN z dnia 30 maja 1996 r., III CZP 56/96, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 11, poz. 205.

Nowe tendencje wsparcia rolnictwa ekologicznego

1. Zagadnienia wstępne – produkcja ekologiczna

Rozwój sektora rolnictwa ekologicznego wymusił na Unii Europejskiej konieczność stworzenia ogólnych wspólnotowych ram obejmujących zasady ekologicznej produkcji roślinnej, zwierzęcej oraz produktów akwakultury, w tym zasad dotyczących zbioru dziko rosnących roślin i wodorostów, zasad konwersji, jak również zasad dotyczących produkcji żywności przetworzonej, w tym wina, a także paszy oraz drożdży ekologicznych. W 2007 roku Rada Unii Europejskiej uchwaliła rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91. Zastąpiło ono rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych.

Nowe rozporządzenie miało na celu ułatwić rozwój produkcji ekologicznej, w szczególności poprzez wspieranie wykorzystania nowych, lepiej dostosowanych do potrzeb produkcji ekologicznej technik i substancji. Rada dąży do tego, by w produktach rolnictwa ekologicznego występowało jak najmniej organizmów modyfikowanych genetycznie. Organizmy modyfikowane genetycznie i wyprodukowane z nich lub z ich zastosowaniem produkty uznane zostały za niezgodne z koncepcją produkcji ekologicznej i sposobem, w jaki konsumenci postrzegają produkty rolnictwa ekologicznego. Z tego też powodu nie mogą być one stosowane w rolnictwie ekologicznym lub w trakcie przetwarzania produktów rolnictwa ekologicznego.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 ustanawia fundamentalne cele i zasady produkcji ekologicznej. Produkcja ekologiczna stanowi ogólny system zarządzania gospodarstwem i produkcji zwierząt. Łączy ona najkorzystniejsze dla środowiska praktyki, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, stosowanie wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt i metodę produkcji odpowiadającą wymaganiom niektórych konsumentów wybiera-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

jących wyroby wytwarzane przy użyciu substancji naturalnych i naturalnych procesów. Z powyższej definicji ekologicznej metody produkcji wynika podwójna funkcja społeczna: z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, z drugiej zaś strony jest działaniem w interesie publicznym, gdyż przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich.

Finalnym efektem produkcji ekologicznej jest wytworzenie produktu rolnego ekologicznego. Definicja produktu rolnego została zawarta w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007.

Do grupy produktów rolnych, w tym pochodzących z akwakultury, wprowadzonych na rynek, lub które mają być wprowadzone na rynek, zalicza się:

- a) żywe lub nieprzetworzone produkty rolne;
- b) przetworzone produkty rolne przeznaczone do spożycia;
- c) pasze;
- d) wegetatywny materiał rozmnożeniowy i nasiona do celów uprawy.

Powyższa grupa produktów rolnych stanowi katalog zamknięty i ogranicza się jedynie do przypadków określonych powyżej. Dodatkowo ustawodawca unijny nie uznał za produkcję ekologiczną produktów myślistwa i rybactwa pochodzących od dzikich zwierząt.² Z potocznego toku rozumowania mogłoby się wydawać, że zwierzęta dzikie, żyjące w swoim środowisku naturalnym, bez ingerencji człowieka, mogłyby zostać uznane za produkt ekologiczny. Jednakże nie jest to zgodne z zasadami produkcji ekologicznej, która oznacza stosowanie metody produkcji zgodnej z zasadami określonymi w rozporządzeniu 834/2007 na wszystkich etapach produkcji, przygotowania i dystrybucji. Produkty myślistwa i rybactwa nie stanowią wytworu człowieka.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 odnosi się, oprócz wymienionych powyżej produktów rolnych, do drożdży przeznaczonych do spożycia lub używanych jako pasza.

W polskim ustawodawstwie istotne znaczenie z punktu widzenia organizacji rolnictwa ekologicznego ma ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym. Ustawa określa zadania oraz właściwość organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych w rolnictwie ekologicznym w zakresie wykonania przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchy-

2 Art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91.

lającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.Urz. UE L 189 z 20.07.2007, s. 1 z późn. zm.) oraz przepisów Unii Europejskiej wydanych w trybie przepisów tego rozporządzenia.

2. Beneficjenci wsparcia rolnictwa ekologicznego

Zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, wsparcie na rolnictwo ekologiczne mogą otrzymać rolnicy lub grupy rolników, którzy w sposób dobrowolny podejmują się konwersji lub utrzymania praktyk i metod rolnictwa ekologicznego, a także są rolnikami aktywnymi zawodowo. Oznacza to, że nie wystarczy posiadać status rolnika, ale trzeba wykazać określoną aktywność zawodową.

Definicja rolnika aktywnego zawodowo została uregulowana w art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009. Nie otrzymują płatności bezpośrednich osoby fizyczne lub prawne ani grupy osób fizycznych lub prawnych, których użytki rolne zajmują główne obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych wskazanych przez państwa członkowskie. Ponadto płatności bezpośrednich nie otrzymują osoby fizyczne lub prawne ani grupy osób fizycznych lub prawnych, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jak również świadczą usługi przewozu kolejowego lub usługi w zakresie obrotu nieruchomościami. W niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów zdecydować o uzupełnieniu przedsiębiorstw i rodzajów działalności wskazanych powyżej o wszelkie inne podobne nierolnicze przedsiębiorstwa lub rodzaje działalności, a następnie mogą zdecydować o usunięciu takich uzupełnień.

Rozporządzenie przewiduje jednak od tych zasad pewne wyjątki. Osobę lub grupę osób można zakwalifikować jako rolnika aktywnego zawodowo, pod warunkiem, że za pomocą możliwych do zweryfikowania dowodów, w formie wymaganej przez państwa członkowskie, udokumentuje, że:

- a) roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez niego z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym, za który dowody takie są dostępne;

- b) jego działalność rolnicza nie stanowi charakteru marginalnego lub;
- c) jego główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej.

Ponadto rozporządzenie pozwala państwom członkowskim zdecydować na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów o nieprzyznaniu płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym lub grupom osób fizycznych lub prawnych, których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczną część ogółu ich działalności gospodarczej, lub których główną działalność lub przedmiot działalności nie stanowi wykonywanie działalności rolniczej. Nie ma to jednak zastosowania do rolników, którzy w poprzednim roku otrzymywali jedynie płatności bezpośrednie nieprzekraczające określonej kwoty. Kwota ta jest ustalana indywidualnie przez państwa członkowskie na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak ich charakterystyczne cechy krajowe lub regionalne, i nie może być wyższa niż 5 000 EUR.

Prawodawca unijny, w celu zagwarantowania ochrony praw rolników, uprawniał komisję do przyjmowania aktów delegowanych określających:

- a) kryteria ustalania przypadków, w których uznaje się, że użytki rolne danego rolnika stanowi przede wszystkim obszar utrzymujący się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy;
- b) kryteria ustanawiania rozróżnienia pomiędzy przychodami wynikającymi z działalności rolniczej i z działalności pozarolniczej;
- c) kryteria ustalenia kwoty płatności bezpośrednich, a w szczególności w odniesieniu do płatności bezpośrednich w pierwszym roku przydziału uprawnień do płatności, w sytuacji gdy wartość uprawnień do płatności nie jest jeszcze ostatecznie ustalona, jak również w stosunku do płatności bezpośrednich dla nowych rolników;
- d) kryteriów, które mają spełnić rolnicy, aby udowodnić, że ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego i że ich główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej.

Dnia 11 marca 2014 r. uchwalone zostało Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia.³ Powyżej wymienione kry-

3 Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia.

teria zostały wyjaśnione, rozszerzone w rozdziale 1 Sekcji 3 „Rolnik aktywny zawodowo” w artykułach 10-13 rozporządzenia delegowanego.

3. Znakowanie produktów rolnictwa ekologicznego

Obowiązek umieszczania logo UE na wszystkich pakowanych żywnościowych produktach rolnictwa ekologicznego wytwarzanych we Wspólnocie został wprowadzony w celu stworzenia jasnej sytuacji na rynku wspólnotowym dla konsumentów. Ma to również utrzymać zaufanie konsumentów do produktów rolnictwa ekologicznego.

Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 uznaje się, że produkt opatrzony jest terminem odnoszącym się do ekologicznej metody produkcji, jeżeli przy znakowaniu, w materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych taki produkt, jego składniki lub materiały paszowe opisywane są za pomocą terminów sugerujących nabywcy, że produkt ten, jego składniki lub materiały paszowe zostały uzyskane zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu. W szczególności odnosi się to do terminów wymienionych w załączniku rozporządzenia⁴, ich pochodne lub wersje skrócone, jak np. „bio” i „eko”, używane samodzielnie lub łącznie, mogą być stosowane na terenie Wspólnoty i we wszystkich językach Wspólnoty w znakowaniu i reklamie produktu, który spełnia wymogi określone na mocy lub zgodnie z rozporządzeniem. Przy znakowaniu i w reklamie żywych lub nieprzetworzonych produktów rolnych można stosować terminy odnoszące się do ekologicznej metody produkcji jedynie w przypadku, gdy wszystkie składniki tego produktu również zostały wyprodukowane zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu. Jeżeli produkt nie spełnia wymogów, nie można stosować terminów na terenie UE ani w żadnym języku UE w znakowaniu, reklamie i dokumentach handlowych produktu. Nie jest dopuszczalne także stosowanie terminów mogących wprowadzić w błąd konsumenta lub użytkownika poprzez sugerowanie, że produkt lub składniki spełniają wymogi wymienione w niniejszym rozporządzeniu. Wykluczone jest również stosowanie terminów w odniesieniu do produktu, w którego etykietowaniu lub reklamie należy zaznaczyć, że zawiera on GMO, składa się z GMO lub został wyprodukowany z GMO zgodnie z przepisami wspólnotowymi.

Powyższe regulacje dotyczą produktu ekologicznego, pozyskanego zgodnie z ekologiczną metodą produkcji. Prawodawca unijny dopuszcza także używania terminów „ekologiczne” do żywności przetworzonej. Terminy te można stosować w odniesieniu do żywności przetworzonej w następujących przypadkach⁵:

a) w opisie handlowym, pod warunkiem, że:

⁴ Są to terminy wyrazu „ekologiczne” wyrażone w językach państw członkowskich UE.
⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007, art. 23 ust. 4.

- żywność przetworzona spełnia wymogi art. 19⁶;
- co najmniej 95% masy jej składników pochodzenia rolniczego stanowią składniki ekologiczne;
- b) tylko w wykazie składników, pod warunkiem że żywność ta spełnia przepisy art. 19 ust. 1⁷, art. 19 ust. 2 lit. a)⁸, art. 19 ust. 2 lit. b)⁹ i art. 19 ust. 2 lit. d)¹⁰;
- c) w wykazie składników i tym samym polu widzenia co opis handlowy, pod warunkiem, że:
 - głównym składnikiem są produkty myślistwa lub rybactwa;
 - zawiera ona inne – tylko ekologiczne – składniki pochodzenia rolniczego;
 - żywność ta spełnia przepisy art. 19 ust. 1, art. 19 ust. 2 lit. a), art. 19 ust. 2 lit. b) i 19 ust. 2 lit. d).

Wykaz składników precyzuje, które składniki są ekologiczne.

Wraz ze stosowaniem powyższych terminów należy na etykiecie umieścić również numer identyfikacyjny organu kontrolnego lub jednostki certyfikującej, którym podlega podmiot gospodarczy, który ostatnio wykonał dany produkt lub przeprowadził działanie przygotowawcze. W odniesieniu do żywności paczkowanej na opakowaniu umieszcza się również wspólnotowe logo. Z kolei w przypadku użycia wspólnotowego logo, w tym samym polu widzenia co logo należy umieścić oznaczenie miejsca, w którym wyprodukowano nieprzetworzone produkty rolnicze, z których wytworzono końcowy produkt; oznaczenie to przyjmuje odpowiednio jedną z następujących form:

- „rolnictwo UE”, gdy surowiec rolniczy wyprodukowano w UE,
- „rolnictwo spoza UE”, gdy surowiec rolniczy wyprodukowano w krajach trzecich,
- „rolnictwo UE/spoza UE”, gdy część surowców wyprodukowano we Wspólnocie, a część w kraju trzecim.

Oznaczenia powinny być umieszczane w eksponowanym miejscu w taki sposób, aby były dobrze widoczne, czytelne i nieusuwalne. Wspólnotowe logo produk-

6 Art. 19 dotyczy ogólnych zasad produkcji przetworzonej.

7 Przygotowanie przetworzonej żywności ekologicznej jest oddzielone w czasie lub przestrzeni od przygotowania żywności nieekologicznej.

8 Dany produkt wytwarzany jest głównie ze składników pochodzenia rolniczego; w celu stwierdzenia, czy produkt został wyprodukowany głównie ze składników pochodzenia rolniczego, pod uwagę nie bierze się dodatków w postaci wody i soli kuchennej.

9 W środkach spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego mogą być stosowane wyłącznie dodatki, substancje pomocnicze w przetwórstwie, środki aromatyzujące, woda, sól, preparaty na bazie mikroorganizmów i enzymów, minerały, mikroelementy, witaminy, a także aminokwasy i inne mikroelementy tylko w zakresie, w jakim zostały dopuszczone do stosowania w produkcji ekologicznej zgodnie z art. 21.

10 Składnik ekologiczny nie występuje wraz z takim samym składnikiem w formie nieekologicznej lub składnikiem będącym efektem konwersji.

cji ekologicznej może być stosowane w znakowaniu, prezentowaniu i reklamie produktów spełniających wymogi określone w rozporządzeniu 834/2007.

4. Płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego

Zgodnie z zamierzeniami unijnymi¹¹, płatności dla rolników z tytułu konwersji na rolnictwo ekologiczne lub utrzymania rolnictwa ekologicznego zostały wprowadzone, aby zachęcić rolników do udziału w takich systemach. Podyktowane zostało to również rosnącym zapotrzebowaniem społeczeństwa na stosowanie praktyk rolniczych przyjaznych dla środowiska i na wysokie standardy dotyczące dobrostanu zwierząt. W celu zwiększenia synergii w zakresie różnorodności biologicznej i korzyści wynikających z działań w dziedzinie rolnictwa ekologicznego rolnicy zachęceni są do zawierania umów zbiorowych, a także współpracy między nimi na większych, przyległych obszarach. Ponadto należy udzielać wsparcia dla działań związanych z konwersją na rolnictwo ekologiczne, jak również utrzymaniem takiego rolnictwa, aby uniknąć masowego powrotu rolników do rolnictwa konwencjonalnego. Dlatego też płatności powinny przyczyniać się do pokrycia dodatkowych poniesionych kosztów i utraconych dochodów zaistniałych w związku z podjęciem zobowiązania i powinny obejmować jedynie zobowiązania wykraczające poza odpowiednie obowiązkowe normy i wymogi. Z kolei na państwa członkowskie zostało nałożone zobowiązanie, aby płatności dla rolników nie prowadziły do podwójnego finansowania. Efektywne wykorzystanie zasobów EFRROW będzie miało miejsce wówczas, gdy wsparcie na rolnictwo ekologiczne ograniczone zostanie do rolników aktywnych zawodowo. Oznacza to, że wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego nie stanowi równocześnie wsparcia dla produkcji produktu ekologicznego i stanu jego podaży, ale stanowi rekompensatę strat ponoszonych przez producentów rolnych, prowadzących politykę rolną zgodną ze standardami produkcji ekologicznej, a więc z podwyższonymi wymogami w zakresie ochrony środowiska.¹²

Zgodnie z art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, wsparcie w ramach działania „rolnictwo ekologiczne” udzielane jest na hektar użytków rolnych rolnikom lub grupom rolników, którzy dobrowolnie podejmują się konwersji lub utrzymania praktyk i metod rolnictwa ekologicznego¹³ i którzy są rolnikami aktyw-

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

12 S. Prutis, Regulacje Prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria” 2013, T. XI, s. 58.

13 Określone w Rozporządzeniu (WE) nr 834/2007.

nymi zawodowo¹⁴. Ponadto wsparcie udzielane jest jedynie w odniesieniu do zobowiązań spełniających określone wymogi. Zobowiązania w ramach działania „rolnictwo ekologiczne” podejmowane są na okres od pięciu do siedmiu lat. Przepisy unijne pozwalają państwom członkowskim, w przypadku gdy wsparcie udzielane jest na konwersję na rolnictwo ekologiczne, wyznaczyć krótszy okres początkowy odpowiadający okresowi konwersji. W sytuacji gdy zaś wsparcie udzielane jest na utrzymanie rolnictwa ekologicznego, państwa członkowskie mogą przewidzieć w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich przedłużenie realizacji działania o rok po zakończeniu okresu początkowego. Dla nowych zobowiązań dotyczących utrzymania następujących bezpośrednio po realizacji zobowiązania w okresie początkowym, istnieje możliwość ustalenia przez państwa członkowskie krótszego okresu. Płatności udzielane są corocznie. Stanowią one beneficjentom rekompensatę całości lub części dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętych zobowiązań.

W polskim ustawodawstwie obecnie obowiązuje ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.¹⁵ Do ustawy został wydany akt wykonawczy – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W ciągu dwóch lat od wydania, rozporządzenie zostało już zmienione aż pięciokrotnie (lipcu 2015¹⁶, marcu 2016¹⁷, kwietniu 2016¹⁸, sierpniu 2016¹⁹, kwietniu 2017²⁰).

Nowością było ujęcie „Rolnictwa ekologicznego” jako odrębnego działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W poprzednim okresie budżetowym, tj. 2007-2013, wsparcie dla rolnictwa ekologicznego pochodziło z płatności rolnośrodowiskowej.

14 Zgodnie z art. 9 Rozporządzenia UE nr 1307/2013.

15 Dz.U. z 2015 r. poz. 349.

16 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; Dz.U. z 2015 r. poz. 983.

17 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; Dz.U. z 2016 r. poz. 343.

18 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; Dz.U. z 2016 r. poz. 601.

19 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 sierpnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; Dz.U. z 2016 r. poz. 1270.

20 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 kwietnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; Dz.U. z 2017 r. poz. 807.

Założeniem PROW na lata 2014-2020 jest ukierunkowanie niektórych działań II filara jedynie dla aktywnych rolników, zgodnie z definicją stosowaną dla płatności bezpośrednich. Ma to dotyczyć między innymi rolnictwa ekologicznego.²¹

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, płatność przyznaje się rolnikowi (o którym mowa w art. 29 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013), jeżeli:

- 1) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;
- 2) łączna powierzchnia posiadanych przez niego użytków rolnych, w rozumieniu art. 2 ust. 1 akapit drugi lit. f rozporządzenia nr 1305/2013²², wynosi co najmniej 1 ha
- 3) realizuje 5-letnie zobowiązanie ekologiczne, o którym mowa w art. 29 ust. 2 rozporządzenia 1305/2013²³, w ramach określonego pakietu albo jego wariantu;
- 4) spełnia warunki przyznania płatności ekologicznej w ramach określonych pakietów lub ich wariantów, określone w rozporządzeniu.

Zobowiązanie ekologiczne realizowane jest w ramach pakietów lub wariantów. Rozporządzenie określa następujące pakiety i ich warianty:

- 1) Pakiet 1. Uprawy rolnicze w okresie konwersji;
- 2) Pakiet 2. Uprawy warzywne w okresie konwersji;
- 3) Pakiet 3. Uprawy zielarskie w okresie konwersji;
- 4) Pakiet 4. Uprawy sadownicze w okresie konwersji:
 - a) Wariant 4.1.1. Podstawowe uprawy sadownicze w okresie konwersji,
 - b) Wariant 4.1.2. Uprawy jagodowe w okresie konwersji,
 - c) Wariant 4.2. Ekstensywne uprawy sadownicze w okresie konwersji;
- 5) Pakiet 5. Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji;
- 6) Pakiet 6. Trwałe użytki zielone w okresie konwersji;

21 Będźmirowska P. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, „Studia Iuridica Agraria” 2015, T. XII, s. 95.

22 „Użytek rolny” oznacza każdy obszar zajęty przez grunty orne, trwałe użytki zielone, pastwiska trwałe lub uprawy trwałe.

23 Wsparcia udziela się jedynie w odniesieniu do zobowiązań, które wykraczają poza odpowiednie obowiązkowe normy ustanowione zgodnie z tytułem VI rozdział I rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, odpowiednie kryteria i minimalne działania ustalone zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) ppkt (ii) oraz (iii) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, odpowiednie minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz inne odpowiednie obowiązkowe wymogi ustanowione na mocy prawa krajowego. Wszystkie te wymogi określa się w programie.

- 7) Pakiet 7. Uprawy rolnicze po okresie konwersji;
- 8) Pakiet 8. Uprawy warzywne po okresie konwersji;
- 9) Pakiet 9. Uprawy zielarskie po okresie konwersji;
- 10) Pakiet 10. Uprawy sadownicze po okresie konwersji:
 - a) Wariant 10.1.1. Podstawowe uprawy sadownicze po okresie konwersji,
 - b) Wariant 10.1.2. Uprawy jagodowe po okresie konwersji,
 - c) Wariant 10.2. Ekstensywne uprawy sadownicze po okresie konwersji;
- 11) Pakiet 11. Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji;
- 12) Pakiet 12. Trwałe użytki zielone po okresie konwersji.

Rolnik może realizować jednocześnie więcej niż jedno zobowiązanie ekologiczne, z zastrzeżeniem, że nie może jednocześnie realizować takich samych zobowiązań, chyba że kontynuuje realizację takiego samego zobowiązania ekologicznego podjętego przez innego rolnika.²⁴ Pierwotnie jednak rolnik mógł jednocześnie realizować więcej niż jedno zobowiązanie, jeżeli takie zobowiązania zostały podjęte w tym samym roku lub w roku następnym.²⁵

Realizując zobowiązanie ekologiczne, rolnik musi posiadać plan, a także zachować elementy krajobrazu rolniczego nieużytkowane rolniczo, tworzące ostoje przyrody, określone w planie działalności ekologicznej. Ponadto musi on prowadzić rejestr działalności ekologicznej w odniesieniu do gruntów objętych zobowiązaniem ekologicznym zawierającym wykaz: działań agrotechnicznych wykonywanych w ramach realizowanego pakietu lub jego wariantu, w tym zastosowania nawozów i wykonania zabiegów przy użyciu środków ochrony roślin, ze wskazaniem nazwy i dawki zastosowanego nawozu i środka ochrony roślin, a także przyczyny zastosowania środka ochrony roślin oraz wykonania koszenia; wypasu zwierząt – w przypadku prowadzenia wypasu, wraz z terminami ich przeprowadzenia. Rolnik nie może przekształcić występujących w gospodarstwie rolnym trwałych użytków zielonych i pastwisk trwałych. Musi też przestrzegać innych, szczegółowych wymogów określonych w poszczególnych pakietach lub ich wariantach. Co ciekawe, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rozporządzeniu zmieniającym z dnia 12 kwietnia 2017 r.²⁶ zwolnił rolnika z wypełnienia obowiązku informatycznego,

24 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 kwietnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. z 2017 r. poz. 807, § 1 ust. 1 lit. a.

25 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

26 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 kwietnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. z 2017 r. poz. 807, § 1 ust. 2 lit. a.

o którym mowa w części 1 pkt 2.2 lit. b załącznika III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).²⁷ Oznacza to, że rolnik realizujący zobowiązanie ekologiczne nie jest zobowiązany do poinformowania opinii publicznej o pomocy otrzymanej z EFRROW.

Zobowiązanie ekologiczne realizowane jest od dnia 15 marca roku, w którym rolnik złożył wniosek o przyznanie pierwszej płatności ekologicznej. Płatność ekologiczna do tego samego obszaru może być przyznana z tytułu realizacji tylko jednego zobowiązania ekologicznego. A jeżeli na danym obszarze jest realizowane zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne, to wówczas do tego obszaru nie przysługuje płatność ekologiczna.

Płatność ekologiczna przyznawana jest, jeżeli rolnik prowadzi produkcję rolną zgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym, przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, oraz przepisami wydanyymi w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Płatność ekologiczna przyznawana jest w trzech pułapach wysokości w zależności od obszaru posiadanych hektarów:²⁸

- 100% stawki podstawowej – za powierzchnię od 0,10 ha do 50 ha,
- 75% stawki podstawowej – za powierzchnię powyżej 50 ha do 100 ha,
- 60% stawki podstawowej – za powierzchnię powyżej 100 ha.

Nowy program wspiera dofinansowanie mniejszych gospodarstw ekologicznych.

27 Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym, w okresie realizacji operacji beneficjent – rolnik zobowiązany jest poinformować opinię publiczną o pomocy otrzymanej z EFRROW za pomocą: w przypadku operacji niewchodzących w zakres lit. c), dla których całkowite wsparcie publiczne przekracza 10 000 EUR, oraz w zależności od działania (na przykład dla działań finansowanych w ramach art. 20 dotyczącego odnowy wsi lub LEADER) – przynajmniej jednego plakatu z informacjami na temat operacji (minimalny rozmiar: A3), podkreślający wsparcie finansowe ze strony Unii, umieszczonego w miejscu łatwo widocznym dla ogółu społeczeństwa, takim jak wejście do budynku. Jeżeli operacja w ramach PROW skutkuje inwestycją (na przykład w gospodarstwie lub przedsiębiorstwie spożywczym), a jej całkowity koszt przekracza 50 000 EUR, beneficjent umieszcza tablicę informacyjną z informacjami na temat projektu, podkreślając wsparcie finansowe ze strony Unii. Tablicę informacyjną instaluje się również w siedzibach lokalnych grup działania finansowanych w ramach LEADER.

28 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Pomoc jest przyznawana do wysokości limitu środków stanowiącego równowartość w złotych określonej w programie kwoty środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przeznaczonych na poszczególne działania i poddziałania, powiększonej o wysokość kwoty krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie tych działań i poddziałań.²⁹ Pomoc jest przyznawana na wniosek o jej przyznanie. Rozpatrzenie wniosku o przyznanie pomocy powinno nastąpić w terminie nie dłuższym niż niezbędny do należytego wyjaśnienia sprawy, w tym do przeprowadzenia kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu oraz innych kontroli podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy, przeprowadzanych przez podmiot wdrażający na podstawie ustawy. Ustawodawca więc nie dookreślił konkretnego terminu, co może przyczyniać się do przewlekłości w rozpatrywaniu wniosku. Pomoc w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej. Organem właściwym w sprawach dotyczących przyznawania pomocy w drodze decyzji administracyjnej jest kierownik biura powiatowego agencji. Zgodnie z powyższą ustawą, odwołanie od decyzji administracyjnej w sprawie o przyznanie pomocy:

- 1) rozpatruje się w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania;
- 2) nie wstrzymuje jej wykonania.

Ponadto w przypadku, o którym mowa w art. 155 kodeksu postępowania administracyjnego³⁰, organ, który wydał ostateczną decyzję administracyjną w sprawie o przyznanie pomocy, na mocy której strona nabyła prawo, może ją zmienić, również bez zgody strony, jeżeli nie ograniczy to nabytych przez nią praw.

Rolnikowi może corocznie zostać przyznana kwota przeznaczona na refundację kosztów transakcyjnych poniesionych z tytułu kontroli gospodarstwa ekologicznego, jeżeli są spełnione warunki przyznania płatności ekologicznej w ramach danego pakietu lub wariantu. Zgodnie z art. 2 ust. 1 akapit drugi lit. c rozporządzenia nr 1305/2013 kosztem transakcyjnym jest dodatkowy koszt związany z wypełnianiem zobowiązania, ale niezwiązany bezpośrednio z jego realizacją lub nieujęty w kosztach lub utraconych dochodach, które są wyrównywane bezpośrednio. Koszt ten może być obliczany na podstawie kosztu standardowego.

Wysokość kwoty przeznaczonej na refundację kosztów transakcyjnych poniesionych z tytułu kontroli gospodarstwa nie może przekraczać 20% wysokości płatności ekologicznej.

29 Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

30 Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Stawki płatności uwzględniają bilans kosztów i korzyści gospodarstwa. W ramach utraconych kosztów został uwzględniony dochód, dodatkowe nakłady pracy, większe zużycie paliwa z tytułu mechanicznej ochrony przed chwastami, a także koszt rozrzużenia obornika. Natomiast z punktu widzenia korzyści zostały uwzględnione oszczędności w środkach produkcji, jako kosztach bezpośrednich.

Wpisuje się to w zasadę sprawiedliwości dystrybutywnej. Związane jest z ponoszonymi przez rolników kosztami z tytułu przestrzegania wymogów ochrony środowiska, czy też kosztami podejmowania aktywnych działań stanowiących wkład w środowisko. Za poniesione na ten cel koszty rolnicy otrzymują płatności, stanowiące rekompensatę za całość, bądź też część dodatkowych kosztów lub dochodów utraconych w wyniku wykonania obowiązków dobrowolnych lub nałożonych w drodze ustawy.³¹

5. Podsumowanie

Dynamika rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce nastąpiła dopiero po akcesji do Unii Europejskiej, a przede wszystkim dzięki korzystnym warunkom wsparcia finansowego w ramach programu rolnośrodowiskowego.³² Udział sektora rolnictwa ekologicznego rośnie w większości państw członkowskich. W ostatnich latach szczególnie wyraźny jest wzrost zapotrzebowania konsumentów na produkty rolnictwa ekologicznego. Reformy wspólnej polityki rolnej, kładąc nacisk na dostosowanie produkcji do potrzeb rynku i dostarczanie produktów wysokiej jakości w celu zaspokojenia oczekiwań klientów, przyczyniają się do dalszego powiększenia się rynku produktów rolnictwa ekologicznego. W związku z powyższym prawodawstwo dotyczące produkcji ekologicznej odgrywa coraz większą rolę w ramach polityki rolnej i jest ściśle związane z rozwojem rynków rolnych.

Istotny wpływ na rozwój rolnictwa ekologicznego wywarło stworzenie zasad ekologicznej produkcji roślinnej, zwierzęcej oraz produktów akwakultury. Z ekologicznej metody produkcji wywodzi się podwójna funkcja społeczna: z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, z drugiej zaś jest działaniem w interesie publicznym, gdyż przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich.

W celu stworzenia jasnej sytuacji dla konsumentów na rynku wspólnotowym został wprowadzony obowiązek umieszczania logo UE na wszystkich pakowanych żywnościowych produktach rolnictwa ekologicznego. Zagwarantowanie ochrony konsumentów i uczciwej konkurencji przejawia się również w wyniku oznacza-

31 S. Prutis, Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno- finansowych Wspólnej Polityki Rolnej, „*Studia Iuridica Agraria*” 2015, T. XIII, s. 60.

32 A. Kołodziejczak, Wpływ funduszy UE na rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce, (w:) Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik modernizacji rolnictwa polskiego, Roman Rudnicki (red.), Warszawa 2010, s. 75.

nia produktów rolnictwa ekologicznego. Oznaczenia produktów ekologicznych nie mogą być używane do oznaczania produktów nieekologicznych w obrębie UE i niezależnie od języka. Ponadto ochronie powinny podlegać także zwyczajowe pochodne tych określeń i ich skrócone wersje, bez względu na to, czy są używane osobno czy łącznie.

Wsparcie na rolnictwo ekologiczne mogą otrzymać rolnicy lub grupy rolników, którzy w sposób dobrowolny podejmują się konwersji lub utrzymania praktyk i metod rolnictwa ekologicznego, a także są rolnikami aktywnymi zawodowo. Oznacza to, że nie wystarczy posiadać status rolnika, ale trzeba wykazać określoną aktywność zawodową. Płatności na rolnictwo ekologiczne zaś powinny przyczyniać się do pokrycia dodatkowych poniesionych kosztów i utraconych dochodów zaistniałych w związku z realizacją podjętego zobowiązania, powinny też obejmować jedynie zobowiązania wykraczające poza odpowiednie obowiązkowe normy i wymogi.

NEW TRENDS IN DEVELOPMENT SUPPORT ECOLOGICAL AGRICULTURE

Keywords: ecological agriculture, new programming period, ecological production

The article to present payment for ecological agriculture in Poland. The Polish entry to the EU, there has been development of ecological agriculture. The purpose of article is to show changes in developmnet of ecological agriculture.

Bibliografia:

- Będźmirowska P., Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, „Studia Iuridica Agraria” 2015, T. XII.
- Kołodziejczak A., Wpływ funduszy UE na rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce, (w:) Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik modernizacji rolnictwa polskiego, Roman Rudnicki (red.), Warszawa 2010.
- Prutis S., Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno- finansowych Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia Iuridica Agraria” 2015, T. XIII.
- Prutis S., Regulacje Prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria” 2013, Tom XI.

C.
OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

Reformy agrarne w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku

1. Uwłaszczenie chłopów na ziemiach polskich

Nadchodzący rok 2018, będący jubileuszem stulecia odzyskania niepodległości, będzie z pewnością czasem wspomnień, historycznych ocen osiągnięć i dokonania, konsekwencji podejmowanych wówczas decyzji politycznych, gospodarczych i ustrojowych. Decyzje odbudowy Państwa Polskiego dotyczyły praktycznie wszystkich stref funkcjonowania państwa; w tym także rolnictwa – odbudowy strefy produkcyjnej rolnictwa po zniszczeniach wojennych oraz kontynuacji procesu przebudowy ustroju rolnego, zapoczątkowanych jeszcze w okresie zaborów. Tak się bowiem dzieje, że kształtowanie ustroju rolnego jest permanentnym procesem, w którym reformy agrarne stanowią swoiste okresy zmian przyspieszonych, będących impulsem czy drogowskazem. Nawiązują one zawsze do sytuacji zastanych. Tak się też złożyło, że niezwykle istotne przemiany w ustroju rolnym polskiego rolnictwa miały miejsce w ciągu wieku bezpośrednio poprzedzającego odzyskanie niepodległej państwowości. Chodzi oczywiście o reformy w postaci uwłaszczenia chłopów.

Istotne zmiany w sytuacji prawnej chłopów oraz w strukturze agrarnej ziem polskich przyniósł wiek XIX. Zmiany te nie dotyczyły tylko obszaru ziem polskich, ale całej Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Cesarstwa Rosyjskiego. Wielki autoritet historii gospodarczej prof. Witold Kula twierdził, że: „Niewiele jest wydarzeń dziejowych równej wagi, co uwłaszczenie chłopów. Stoi ono na rubieży między tysiącletnimi dziejami wsi feudalnej a stuletnią epoką wsi kapitalistycznej. Burzy ono jedną, a tworzy nową strukturę wsi. Głębia tej przemiany jest tak wielka, że naukowcom dzisiejszym niełatwo jest ją w pełni ogarnąć”.²

Zdaniem A. Stelmachowskiego, uwłaszczenie chłopów było przejawem rewolucji agrarnej, która znamionowała przejście od feudalizmu do kapitalizmu; mia-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 W. Kula, Wstęp, (w:) *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*, oprac. K. Śreniowska, S. Śreniowski, Wrocław 1961, s. XXI; por. także W. Kula, *Historia gospodarcza Polski w dobie powstaniowej 1864-1918*, Warszawa 1947; S. Śreniowski, *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Warszawa 1956 r.

ła ona charakter doniosły i oznaczała zupełne przekształcenie dawnej wsi pańszczyźnianej. Taka rewolucja dokonała się na ziemiach polskich między 1807 a 1864 rokiem, a więc w okresie zaborów, przy czym zarówno jej przebieg, jak i rezultat był różny w poszczególnych dzielnicach kraju, choć przyczyny przemian agrarnych były w gruncie rzeczy takie same – sprzeczności narastające między szybko unowocześniającym się przemysłem a zacofanym rolnictwem pańszczyźnianym³.

W programach agrarnych socjaldemokracji wyodrębniano tzw. pruską drogę do kapitalizmu w rolnictwie, która charakteryzowała się zachowaniem pańszczyźnianego gospodarstwa obszarowego, które z wolna przerastało w gospodarstwo kapitalistyczne⁴; dla stosunków polskich pruska droga do kapitalizmu w rolnictwie miała szczególne znaczenie, bo właśnie ona była realizowana przez wszystkie trzy państwa zaborcze. Z tym, że warunki polityczne, w jakich realizowano uwłaszczenie chłopów, były w poszczególnych zaborach różne. W zaborze austriackim i w Królestwie Kongresowym uwłaszczenie było wymuszone ruchami rewolucyjnymi (Wiosna Ludów, powstanie styczniowe 1863 r.), podczas gdy w zaborze pruskim Wiosna Ludów przyspieszyła końcową fazę uwłaszczenia, które przebiegało już wcześniej⁵.

Klasyczna pruska droga uwłaszczenia chłopów miała miejsce w zaborze pruskim. Początek reform to zniesienie poddaństwa osobistego chłopów (edyktem z 1807 r., z mocą obowiązującą od 1810 roku). Uwłaszczenie zapoczątkował edykt z 1811 r., który przewidywał uwłaszczenie stopniowo, przy jednoczesnym przerzuceniu wszelkich ciężarów ekonomicznych związanych z rekonstrukcją ustroju rolnego na chłopą. Edykt przewidywał możliwość przekształcenia, drogą swoiscie pojętego „wykupu”, czasowych dzierżaw chłopskich w gospodarstwa dziedziczne. Od 1816 r. ograniczono regulację tylko do tzw. gospodarstw sprzężajnych⁶. Oznaczało to, charakterystyczną dla drogi pruskiej, rezygnację z ochrony małych gospodarstw i udzielenie wyraźnego poparcia gospodarstwom większym (górną granicą chłopskiego gospodarstwa wynosiła wówczas 200 morgów magdeburskich, tj. 50 ha). Kolejnym ogniwem stopniowej reformy pruskiej był edykt z 1821 r., który pozwalał gospodarstwom sprzężajnym na wykup świadczeń pańszczyźnianych, zarówno w postaci zapłaty czynszem, jak i ziemią, jak również na całkowite uwolnienie się od zależności od pana feudalnego przez zapłatę skapitalizowanej wartości czynszu. Zawily obraz regulacyjnego ustawodawstwa pruskiego komplikuje się jeszcze bardziej, jeśli uwzględnić różnice regionalne; np. inaczej niż na pozostałym obszarze Prus przebiegała regulacja w Poznańskim, a jeszcze inaczej na Śląsku. Ostateczne zakończenie akcji uwłaszczenia nastąpiło w zaborze pruskim pod wpływem Wiosny

3 Por. A. Stelmachowski, (w:) J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 30 i n. oraz tam powołana literatura.

4 Drugą drogą była droga typu amerykańskiego, gdzie kolonizacja odbywała się na terenach wolnych, na których nie było przedtem żadnych form gospodarki feudalnej.

5 Por. A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 31-32.

6 Takich, które obrabiała posiadaną ziemię parą koni lub parą wołów.

Ludów, która zakończyła się w Niemczech feudalno-burżuazyjnym kompromisem. Od strony prawnej aktami końcowymi były trzy ustawy z lat 1848-1850; na ich podstawie uwłaszczono wszystkich posiadaczy gruntów „nienależących do folwarku”, a więc również gospodarstwa „niesprężajne”, o ile jeszcze takie przetrwały. Wszelkie zwierzchnie prawa dworu zostały zniesione bez odszkodowania; wszelkie powinności chłopskie, jeszcze nie zamienione na renty, zamieniono na czynsze⁷.

Na przebieg akcji uwłaszczenia chłopów w zaborze austriackim wpływ miały zarówno ruchy narodowo-wyzwolenicze, jak i chłopskie, zapoczątkowane w 1846 r. (powstanie krakowskie, „rzeź galicyjska”). Gdy w 1848 r. Wiosna Ludów przyniosła kolejny przypływ ruchów rewolucyjnych, ogłoszono proklamację uwłaszczenia we Lwowie w dniu 17 kwietnia 1848 r. Uwłaszczenie objęło wszystkich chłopów, nawet tych, którzy mieli w swoim władaniu ziemię dworską, z wyłączeniem jedynie dzierżaw czasowych. Odszkodowanie dla właścicieli miało wypłacić państwo; odszkodowania były niższe od analogicznych odszkodowań pruskich. W 1853 r. wydany został patent o znoszeniu służebności; akcja ta przebiegała wszakże powoli i nie została zakończona do końca rządów zaborczych.

W Królestwie Polskim poddaństwo osobiste zostało zniesione już w 1807 r., od czasu konstytucji napoleońskiej, nadanej Księstwu Warszawskiemu; natomiast rozwiązanie kwestii agrarnej związane było z przebiegiem powstania styczniowego. Manifest Rządu Narodowego z 22 stycznia 1863 r. zawierał zasadniczy program reformy agrarnej; proklamował on przyznanie pełnej własności posiadanej ziemi bez jakichkolwiek powinności. Chłopi biorący udział w powstaniu mieli otrzymać ziemię z dóbr narodowych; odszkodowanie dla właścicieli miało wypłacać państwo. Powstanie upadło, jednak jego program agrarny okazał się silniejszy. Uwłaszczeniowy ukaz carski z 19 lutego 1864 r., wydany celem odciążenia chłopów od powstania, nie mógł dawać mniej, niż obiecywał Rząd Narodowy. Ukaz dawał chłopom pełną własność bez żadnych warunków i obciążeń; uwłaszczał chłopów według stanu posiadania z 1846 r., a więc umożliwiał otrzymanie ziemi wielu chłopom poprzednio wyrugowanym. Na rzecz właścicieli przewidziane było odszkodowanie, wypłacane przez państwo. Odszkodowanie było skalkulowane względnie korzystnie dla chłopów. Ujemną stroną reformy było pominięcie sprawy serwitutów; ich likwidacja nastąpiła dopiero w okresie międzywojennym⁸.

Po okresie uwłaszczenia, realizującym pierwotne kapitalistyczne koncepcje agrarne, nastąpił dłuższy okres (aż do końca I wojny światowej 1914-1918), w którym ugruntowywano powstałe stosunki kapitalistyczne na wsi, z tym że postawa poszczególnych rządów zaborczych była zróżnicowana. W zaborze austriackim przejawiał się kierunek skrajnie liberalny; do roku 1868 znikły wszelkie ogranicze-

7 Por. A. Stelmachowski, *Prawo rolne, op. cit.*, s. 31-34.

8 Tamże, s. 34-37.

nia w obrocie ziemią i w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych. Przeciwnieństwem polityki liberalnej była polityka pruska, ponieważ rząd pruski nie wyrzekł się nigdy wpływu na kształtowanie stosunków rolnych. Głównym przejawem tej polityki była akcja kolonizacji wewnętrznej o narodowościowym ostrzu (jedna z ustaw z 1912 r. nosiła nawet tytuł: „o umocnieniu niemieckości...”). Władze carskie prowadziły politykę zachowania półfeudalnego porządku rzeczy. Istniało stanowe ustawodawstwo włościańskie, regulujące własność „włościańską”⁹.

Przypomnienie reguł reform uwłaszczeniowych było uzasadnione faktem, iż – zdaniem R. Jastrzębskiego – reformy XIX wieku odcisnęły swoje piętno na dzisiejszej strukturze polskiej wsi. W ich wyniku bowiem powstały średniotowarowe oraz wielkotowarowe gospodarstwa rolne w zaborze pruskim oraz często karłowate – w postaci tzw. szachownicy – gospodarstwa na obszarze zaboru rosyjskiego i austriackiego. Przebieg tych reform związany był z określonymi zagadnieniami, które wynikały z odpowiednich regulacji prawnych oraz prowadzonej polityki agrarnej, opartej na dwóch czynnikach: ekonomicznym i socjalnym. Do zagadnień tych R. Jastrzębski zaliczył: 1) parcelację; 2) przejęcie przez państwo na cele reformy tzw. dóbr martwej ręki; 3) separację (podział gruntów użytkowanych jednocześnie przez obszarnika i gromady); 4) indemnizację (odszkodowanie na rzecz obszarnika, które płać państwo albo rolnik, za pośrednictwem instytucji bankowych); 5) komasację; 6) regulację serwitutów – prawa do korzystania z gruntów i chłopskich, przysługujące wzajemnie chłopom i dziedzicom (np. prawo do wypasu bydła na pastwiskach czy zbierania w lasach drewna na opał)¹⁰. Jak zauważa powołany autor, unormowania dotyczące reform agrarnych XIX wieku również współcześnie stanowią przedmiot rozstrzygnięć sądowych; w szczególności chodzi o wspólnoty gruntowe, dobra martwej ręki czy serwituty.

B. Prawo agrarne instrumentem kształtowania ustroju rolnego

Osoby specjalizujące się w prawie rolnym interesują się w sposób szczególny problemami ustroju rolnego, ponieważ prawne instrumentarium kształtowania ustroju dało podstawę do wyodrębnienia prawa agrarnego, będącego poprzednikiem prawa rolnego i żywnościowego. Pierwsza prezentacja teoretycznych zagadnień prawa agrarnego miała miejsce w podręczniku „Prawo agrarne”, opublikowanym przez Franciszka Longchamps w Warszawie w 1949 roku. Określając przedmiot wykładu Autor uznał, iż **prawo agrarne jest to klasa wszystkich norm prawnych, które dotyczą władczego kształtowania ustroju rolnego w sposób celowy społecznie**¹¹. Prawo agrarne to normy prawne – a więc obowiązujące zdania powinnościowe – do-

9 Tamże, s. 38-41.

10 Por. R. Jastrzębski, Zagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich w XX wieku, (w:) pracy zbiorowej: Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016, s. 19-20.

11 F. Longchamps, Prawo agrarne, Warszawa 1949, s. 9.

tyczące kształtowania ustroju rolnego, nie zaś samo kształtowanie. Ustrojem rolnym w tym określeniu jest układ form gospodarczych i prawnych korzystania z ziemi i ogół stosunków społecznych, współzależnych z tym układem. Prawo agrarne dotyczy **władczego** kształtowania ustroju rolnego; kształtowania go drogą władczych działań z zakresu administracji publicznej; prawo agrarne jest jednym z działów prawa administracyjnego. **Prawo agrarne dotyczy kształtowania ustroju rolnego drogą przekształcania tych form korzystania z ziemi, które się przedtem wytworzyły w prawie cywilnym.** Na koniec wypada określić stosunek zakresowy prawa agrarnego do prawa cywilnego. Zdaniem F. Longchamps, poza tym wszystkim, co wynika z prawa agrarnego, a więc z prawa, które dotyczy kształtowania ustroju rolnego w sposób celowy społecznie, **korzystanie z ziemi jest poza tym zostawione pod rządem prawa cywilnego** (i ewentualnie innych przepisów), a więc poza tym korzystający ma tę swobodę, która wynika z prawa cywilnego, przede wszystkim z prawa własności – bo to jest podstawową formą korzystania w prawie cywilnym¹².

Pamiętać należy, iż przytoczone poglądy F. Longchamps ogłoszone zostały w 1949 r., m.in. w oparciu o przegląd ustawodawstwa agrarnego z okresu dwudziestolecia międzywojennego. Natomiast w chwili odzyskania niepodległości w 1918 roku – zdaniem F. Longchamps – „nie było na obszarach Polski żadnych przepisów prawnych, zmierzających do celowej przebudowy ustroju rolnego.”¹³ Niektóre dzielnicowe przepisy dotyczące ograniczenia obrotu ziemią (tylko w b. zaborze pruskim i rosyjskim) nie miały na celu przebudowy ustroju rolnego, ale zachowanie pewnych, stanowego jeszcze pochodzenia, elementów tego ustroju. Poza tym korzystanie z ziemi podlegało powszechnym zasadom prawa cywilnego, które, choć różne w różnych pozaborczych dzielnicach, ujmowały przecież własność w jednaki niemal sposób, tj. odpowiadający w zasadzie gospodarce liberalnej i indywidualistycznej. „Druga połowa XIX wieku i początek XX wieku były zarazem okresem **liberalizmu i prywatnego kapitalizmu** w życiu gospodarczym i **indywidualizmu** w pojmowaniu stanowiska jednostki w grupie społecznej. Odpowiadała tym kierunkom właśnie klasyczna rzymska koncepcja własności”.¹⁴ Łącznie zatem: prawo własności według wzoru rzymskiego, liberalny i prywatno-kapitalistyczny system w ekonomii społecznej oraz indywidualizm w ustroju społecznym i państwowym tworzyły taką całość, w której rozporządzanie rzeczą było pozostawione swobodzie jednostki. Kto był właścicielem ziemi z jakiegokolwiek tytułu prawa cywilnego – kupna, dziedziczenia, czy innego – mógł tę ziemię mieć w dowolnej ilości, mógł nią gospodarować według swojej woli, sprzedawać ją lub nabywać nową ziemię dowolnie. Rozważania na temat roli prawa agrarnego w kształtowaniu ustroju rolne-

12 Tamże, s. 10-14.

13 Tamże, s. 15.

14 Tamże, s. 17.

go F. Longchamps zamyka konstatacją: „Zanim się u nas rozpoczął proces nowoczesnego uspołecznienia własności, w szczególności przed powstaniem polskiego prawa agrarnego, prawa dzielnicowe nie zapobiegały np. w ogóle gromadzeniu (kumulowaniu) ziemi w rękach jednostek silnych gospodarczo, a nie zapobiegały skutecznie i powszechnie w całym Państwie, rozdrabnianiu i upadkowi gospodarstw chłopskich”¹⁵.

3. Reforma rolna w II Rzeczypospolitej

Ustrój rolny Polski, pozostawiony przez państwa zaborcze, był wynikiem długiego rozwoju panowania stanowego i kapitalistycznego na wsi, toteż wykazywał ogromną rozpiętość form gospodarczych, także pod względem wielkości, i katastrofalny stan własności chłopskiej. Powstanie państwa polskiego spowodowało, że sprawa przeprowadzenia reformy rolnej, zapisana w programach ówczesnych partii politycznych, w szczególności wywodzących się z ruchu ludowego, stała na porządku dziennym różnych ośrodków politycznych. Jednym, bodaj pierwszym dokumentem zapowiadającym reformę rolną był manifest Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej (Rządu Lubelskiego) z 7 listopada 1918 roku; manifest ten m.in. proklamował wniesienie do Sejmu Ustawodawczego projektu przymusowego wywłaszczenia i zniesienia wielkiej oraz średniej własności ziemskiej i oddanie jej w ręce ludu pracującego pod kontrolą państwową. Krótki był jednak żywot Rządu Lubelskiego, który rozwiązał się na żądanie Józefa Piłsudskiego. Manifest lubelski pozostał historyczną, lecz w praktyce bezowocną deklaracją polskiej lewicy demokratyczno-liberalnej, a **ustawodawstwo polskie nadało przebudowie ustroju rolnego charakter reformy ewolucyjnej**¹⁶.

Struktura agrarna polskiego rolnictwa odpowiadała sytuacji charakterystycznej dla gospodarek w państwach, w których występował problem tzw. głodu ziemi. Według spisu powszechnego w roku 1921 grupa gospodarstw o powierzchni do 5 ha stanowiła 64,6% ogólnej liczby gospodarstw, obejmując przy tym 14,8% ogółu powierzchni ziemi; natomiast gospodarstwa o obszarze powyżej 50 ha (ich liczba wynosiła 0,9%) posiadały 47,3% ogółu ziemi w Polsce; w województwach południowych aż 87,1% ogółu gospodarstw znajdowało się w przedziale obszarowym do 5 ha¹⁷.

W praktyce, według oceny H. Świątkowskiego, ustawodawstwo związane z reformą rolną w okresie międzywojennym ogniskowało się wokół zagadnień:

15 Tamże.

16 Por. H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1966, s. 20 i n.; *Polityka agrarna*. Podręcznik, S. Ignar (red.), Warszawa 1968, s. 68 i n.; W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1987, s. 40-43.

17 Por. *Polityka agrarna*. Podręcznik, s. 71.

- 1) parcelacji tzw. wielkiej własności rolnej, czyli folwarków, oraz tworzenia z rozparcelowanych gruntów rolnych nowych gospodarstw chłopskich, bądź ich powiększenie (upełnorolnienie);
- 2) uwłaszczenia długoletnich posiadaczy gruntów, którzy nie otrzymali ich własności;
- 3) likwidacji serwitutów;
- 4) likwidacji wspólnot gruntowych¹⁸.

Gdy chodzi o reformę rolną w ścisłym znaczeniu, tj. parcelację wielkiej własności, wydano następujące regulacje ustawodawcze:

- 1) uchwałę Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 r. w przedmiocie zasad reformy rolnej¹⁹;
- 2) ustawę z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej;²⁰
- 3) ustawę z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej²¹.

Ad 1) Pierwsza regulacja miała charakter rezolucji i stanowiła kompromis stronnictw politycznych, zasiadających w Sejmie Ustawodawczym. Uchwała ta wytyczała zasady przyszłego ustroju i głosiła, że „regulatorem władania ziemią ma być Państwo”, że ziemie będą „wykupowane drogą ustawowego przymusu... po cenie ustawą określonej”, że reforma zostanie przeprowadzona w drodze administracyjnej²².

Uchwała Sejmu nie stanowiła prawa powszechnie obowiązującego, lecz zawierała postulaty *de lege ferenda* unormowań ustawodawczych. Maksymalny obszar gruntów folwarcznych, którego nie wolno przymusowo parcelować, wynosił od 60 do 180 ha, a dla części byłego zaboru pruskiego oraz ziem wschodnich wielkość ta mogła być podniesiona do 400 ha. Nadwyżka ponad maksimum miała zostać przymusowo wywłaszczona; wywłaszczenia oraz podziału ziemi miały dokonać organy państwowe. Obszar tworzonych i upełnorolnionych gospodarstw miał nie przekraczać 25 ha. W uchwale stwierdzono, że „ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej oprzeć się winien przede wszystkim na silnych, zdrowych i zdolnych do intensywnej produkcji gospodarstwach włościańskich, opartych na zasadzie prywatnej własności, różnego typu i wielkości”²³. Ponadto uchwała dotyczyła przejścia własno-

18 Szerzej na ten temat: H. Świątkowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 20-35; A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 42-47.

19 Dz.Urz. Głównego Urzędu Ziemskiego RP 1920, s. 97-102; Sejm Ustawodawczy (1919-22), Druk Sejmowy nr 839.

20 Dz.U. Nr 70, poz. 462.

21 Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1.

22 Por. F. Longchamps, *Prawo agrarne*, *op. cit.*, s. 20.

23 Sejm Ustawodawczy (1919-1920), Druk Sejmowy nr 839, s. 1.

ści lasów bez ograniczeń obszarowych na rzecz państwa, wyłączając lasy gminne i drobne lasy prywatne²⁴.

Ad 2) Kolejnym aktem prawnym, przyjmującym już powszechnie znaną formę, była ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej. W doktrynie zgodnie podkreśla się, że uchwalenie ustawy przez Sejm było związane z sytuacją militarną na froncie polsko-bolszewickim; w sytuacji zagrożenia niepodległości ustawa została przyjęta jednogłośnie, bez żadnej dyskusji, po krótkim przemówieniu sprawozdawcy. Zasady normatywne ustawy nie odbiegały daleko od omawianej poprzednio uchwały sejmowej (wykupowi podlegały nadwyżki ponad 180 ha, cena przymusowego wykupu ustalona została na 50% ceny rynkowej)²⁵.

Według R. Jastrzębskiego, zasady reformy rolnej, zgodnie z ustawą z 1920 r. dotyczyły:

- 1) przymusowego wykupu ziemi wielkiej własności, przy czym pozostawiony został obszar poniżej pewnego maksimum ustawowego;
- 2) częściowej indemnizacji za wywłaszczoną przez państwo ziemię, która miała być wypłacana obszarnikowi;
- 3) określonych uprawnień dla żołnierzy, w szczególności inwalidów, oraz miejscowych robotników rolnych, w tym właścicieli gospodarstw karłowatych;
- 4) ograniczeń w zakresie obciążania czy też alienacji powstałych w wyniku reformy gospodarstw;
- 5) przeprowadzenia samej parcelacji przez organy państwowe;
- 6) ustawa, w porównaniu z wcześniejszą uchwałą, nie przewidywała już nacjonalizacji lasów²⁶.

Tak się składa, iż regulacja prawna ustawy z 1920 roku nie jest szerzej omawiana czy komentowana w doktrynie, albowiem obowiązywała ona krótko – tylko do końca 1925 r. (została zastąpiona ustawą z 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej), a nadto „jej wykonanie było – zdaniem F. Longchamps – dość chwiejne, m.in. skutkiem pewnych braków redakcyjnych w samej ustawie”²⁷. Chodzi tu głównie o ustalenia w przedmiocie odszkodowania, które miało być wypłacane obszarnikowi za wywłaszczoną ziemię. Ustawa przewidywała wypłacenie odszkodowania w wysokości połowy przeciętnej ceny rynkowej, czyli odszkodowanie w wysokości połowy ich wartości. I to zagadnienie budziło największe kontrowersje, zwłaszcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku²⁸.

24 Szerokie omówienie uchwały z 1919 r. por. R. Jastrzębski, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 22; por. także H. Świątkowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 22-24.

25 Por. W. Pańko, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 41; por. także H. Świątkowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 24.

26 Por. R. Jastrzębski, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 22-23.

27 F. Longchamps, *Prawo agrarne*, *op. cit.*, s. 20.

28 Dz.U. Nr 44, poz. 267.

Ten właśnie moment został wykorzystany przez elementy konserwatywne zwalczające reformę rolną (podnoszono argument, że zasada niepełnego odszkodowania jest sprzeczna z art. 99 Konstytucji marcowej) i przy jednoczesnym wykorzystaniu przewlekłej procedury doprowadzono do „zablokowania” reformy rolnej²⁹.

Zgodnie z postanowieniem art. 99 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, **za odszkodowaniem**. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia. Ziemia jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określają przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność. Postanowienia Konstytucji brane były pod uwagę przy uchwalaniu ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej.

Ad 3) Ostatecznie ustawa z 1920 r. została uchylona przez ustawę z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej³⁰; stanowiła ona swoisty kompromis polityczny między Związkiem Ludowo-Narodowym, Chrześcijańską Demokracją oraz PSL-Piast (tzw. pakt lanckoroński)³¹. W porównaniu do poprzednich aktów prawnych, ustawa z 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej miała charakter umiarkowany³².

Ustawa przewidywała przejmowanie na cele reformy – za odszkodowaniem wypłacanym częściowo w gotówce, częściowo w papierach wartościowych – nadwyżek majątków obszarnczych ponad 180 ha użytków rolnych (w okręgach przemysłowych i podmiejskich – ponad 60 ha). Przepisy ustawy nakładały właścicieli

29 Por. A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 42; R. Jastrzębski, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 23-24; H. Świątkowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 24-25.

30 Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1 z późn. zmianami.

31 Por. na ten temat: A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo agrarne*, (w:) *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939*, cz. I, pod red. F. Ryszkii, Warszawa 1962, s. 344 i n.

32 Por. R. Jastrzębski, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 24.

do dobrowolnej parcelacji dóbr; wyłączenie przez państwo było ostatecznością. Procedura przejmowania gruntów na cele reformy obejmowała 3 stadia:

- 1) stadium wstępne – ogłoszenie przez Radę Ministrów planu parcelacyjnego na następny rok kalendarzowy (do 15 lutego danego roku);
- 2) stadium przygotowawcze – w razie nierozparcelowania, dobrowolnie kontyngentu gruntów przewidzianych w planie, Rada Ministrów ogłaszała wykaz imienny majątków podlegających przymusowemu wykupowi;
- 3) stadium realizacji – obejmujące sam wykup, które jednak nie mogło wystąpić wcześniej, niż po roku od dnia ogłoszenia wspomnianego wyżej wykazu.

Gdy chodzi o samą parcelację, mogła być ona przeprowadzona w trojaki sposób:

- 1) prywatnie przez właściciela lub za pośrednictwem upoważnionej instytucji powierniczej;
- 2) przez Bank Rolny (bank ten przyjmował także grunty prywatne do parcelacji komisowej);
- 3) przez właściwe organa administracji państwowej. Przy parcelacji dokonywanej przez organy administracji obowiązywał tryb publicznoprawny; ostateczne przejście własności następowało na podstawie orzeczenia wojewody. W dwóch pierwszych wypadkach parcelacja odbywała się przy wykorzystaniu formy cywilnoprawnej, z zastosowaniem obowiązujących przepisów dzielnicowych, jednakże pod kontrolą właściwych urzędów ziemskich, która obejmowała m.in. cenę nabycia. Jeżeli była ona wygórowana, można było odmówić zatwierdzenia planu parcelacji, nie można było natomiast administracyjnie obniżyć ceny³³. Taki stan prawny krytycznie oceniał H. Świątkowski. Zdaniem autora, z punktu widzenia prawa cywilnego, istotna różnica między różnymi rodzajami parcelacji polegała na tytule przelania prawa własności na nabywców, którym przy parcelacji prywatnej jest kontrakt kupna-sprzedaży, natomiast przy parcelacji prowadzonej przez urzędy ziemskie jest to *sui generis* akt publiczno-prawny – orzeczenie okręgowego urzędu ziemskiego (wojewody), przenoszące w myśl art. 61 ustawy z 1925 r. własność. Przepis ten miał istotne znaczenie w stosunku do obowiązującego prawa cywilnego. Skoro bowiem własność przenosiło orzeczenie urzędu ziemskiego, to naruszona została zasada prawa cywilnego austriackiego i niemieckiego, że tylko przez wpis do księgi gruntowej nabywa się własność, zatem wpis do księgi gruntowej na podstawie takiego orzeczenia mógł mieć jedynie znaczenie deklaratywne³⁴.

33 Por. A. Stelmachowski, Prawo rolne, *op. cit.*, s. 43.

34 Por. H. Świątkowski, Prawo rolne, *op. cit.*, s. 29.

Zapas ziemi przeznaczony do parcelacji stanowiła pewna liczba majątków Skarbu Państwa oraz tzw. nadwyżki władania przekraczające obszary określone w ustawie. W założeniach ustawy było pozostawienie ziemiaństwa, jako klasy społecznej, a tylko „odjęcie ziemi z majątków przewyższających pewien obszar”³⁵. Swoistą cechą systemu było to, że był wykonywany stopniowo: co roku władze rządowe ustalały plan parcelacyjny (kontyngent do rozparcelowania w następnym roku kalendarzowym w poszczególnych województwach), a następnie wykaz imienny (ustalenie indywidualne majątków, na których ciążył obowiązek parcelacyjny), w dalszej kolejności wykupywano nadwyżki, jeżeli nie zostały zbyte przez właściciela. Finansowanie reformy, tj. wypłata byłym właścicielom ceny wykupu (w 20% gotówką, a w 80% obligacjami) i kredytowanie nabywania własności działek znajdowało się w gestii odrębnego Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej. W ocenie F. Longchamps, ustawa z 1925 r. „nawet gdyby była sprawniej wykonywana, była tylko półśrodkiem i nie stanowiła rozwiązania sprawy ustroju rolnego”³⁶.

Dla pełnej oceny reformy ustroju rolnego w okresie międzywojennym pomocne powinno być poinformowanie na temat licznych ustawodawstw „okołoparcelacyjnego”. Wskazać tu trzeba na ustawodawstwo organizujące osadnictwo na Kresach Wschodnich, zwłaszcza osadnictwo wojskowe, realizujące cele narodowościowe polityki agrarnej³⁷, które miało na celu osadzenie osadników cywilnych i wojskowych narodowości polskiej. Osadnictwo to miało wzmacniać ochronę państwowej granicy wschodniej, co było zabiegiem w zupełności zrozumiałym.

Do pozytywnych stron polityki agrarnej okresu międzywojennego A. Stelmachowski zaliczał również uchylenie dawnego ustawodawstwa dyskryminacyjnego, wprowadzającego ograniczenia natury narodowościowej, czy też religijnej, jak również ustawodawstwa stanowego. Kończąc wlokące się „zaległości” z okresu powłaszczeniowego dokonano zniesienia serwitutów (nieznaczna reszta spraw niezadowolonych tego typu znalazła swój finał w okresie przeprowadzenia reformy rolnej PKWN 1944 r.)³⁸.

W związku z reformą rolną pozostawał kompleks ustawodawstwa regulującego obrót ziemią. Największe znaczenie miało tymczasowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normujące przeniesienie własności nieruchomości ziemskich³⁹. Rozporządzenie to wymagało, dla skuteczności przeniesienia własności „nieruchomości ziemskich”, zgody właściwego organu administracyjnego. Rozporządzenie miało na celu kontrolę obrotu tymi wszystkimi nieruchomo-

35 Takiego określenia używa F. Longchamps, *Prawo agrarne*, *op. cit.*, s. 21.

36 Tamże, s. 22.

37 Por. ustawa z dnia 17 grudnia 1920 r. o nadaniu ziemi żołnierzom Wojska Polskiego (Dz.U. z 1921 r. Nr 4, poz. 18).

38 Por. A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 43-47.

39 Dz.U. Nr 73, poz. 428 z późn. zm.

ściami, które miały być przeznaczone na cele reformy rolnej. Od obowiązku uzyskania zezwolenia zwolnione były nieruchomości będące przedmiotem własności „włościańskiej (rustykalnej)”; jak wyjaśniło orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczyło to nieruchomości nie przekraczających górnej wysokości działek nadawanych z reformy rolnej⁴⁰. Nadto została wydana ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. o ograniczeniu obrotu nieruchomościami powstałymi z parcelacji⁴¹. Do ustaw porządkujących gospodarowanie ziemią rolniczą zaliczyć należy ustawę z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów⁴²; ustawę z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych⁴³ oraz grupę aktów normatywnych regulujących kwestie uwłaszczenia drobnych dzierżawców rolnych i podobnych kategorii⁴⁴.

Prezentując regulację prawną z zakresu prawa agrarnego w okresie międzywojennym, warto zwrócić uwagę, iż po wejściu w życie ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 1925 r. Minister Reform Rolnych powołał do życia Komisję Uporządkowania Ustawodawstwa Agrarnego, której przewodniczącym został Władysław Leopold Jaworski; efektem jej działalności był Projekt Kodeksu Agrarnego, który ukazał się w 1928 r.⁴⁵ Przygotowanie tego projektu świadczy o znaczeniu problemu kształtowania ustroju rolnego dla władz niepodległego kraju; natomiast niewykorzystanie poza fazę samego projektu uznać należy za słuszne zaniechanie, ponieważ każda kodyfikacja jakiejś dziedziny oznacza jej petryfikację na dzień kodyfikacji, natomiast kształtowanie ustroju rolnego w Polsce wymagało jeszcze wielu zmian, o czym świadczą m.in. zmiany ustawodawcze co do pozycji dzierżawców rolnych.

4. Ocena reform rolnych okresu międzywojennego

Jak każde zjawisko społeczno-gospodarcze o istotnym znaczeniu dla kształtowania ustroju gospodarczego, w tym przypadku ustroju rolnego, **reformy spotykają się ze złożonymi, zróżnicowanymi ocenami, co jest zrozumiałe zwłaszcza, jeśli uwzględni się zróżnicowanie horyzontu czasowego dokonywanych ocen**. Większość oceniających dynamikę przemian zwraca uwagę, że na wykonanie reformy rolnej duży wpływ wywarł ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy lat 1929-33. Związany z nim był drastyczny spadek cen towarów rolnych, co powodowało zmniejszenie dochodowości gospodarstw rolnych oraz cen nieruchomości ziemskich; nadto wzrosło realne zadłużenie gospodarstw rolnych, z którym wiązało się rolnicze ustawodawstwo oddłużeniowe o charakterze moratoryjnym⁴⁶.

40 Por. S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1966, s. 215 i n.

41 Dz.U. Nr 36, poz. 272.

42 Dz.U. z 1927 r. Nr 92, poz. 833 z późn. zm.

43 Dz.U. Nr 33, poz. 290.

44 Por. F. Longchamps, *Prawo agrarne*, *op. cit.*, s. 23-24.

45 Fakt ten odnotowuje R. Jastrzębski, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 25, odsyłając do opracowania W.L. Jaworski, *Projekt Kodeksu Agrarnego*, Warszawa 1928.

46 Por. H. Świątkowski, *Prawo rolne*, *op. cit.*, s. 31 i n.

Gdy chodzi o dokonania prac parcelacyjnych, to w latach 1919-1938 pracami tymi objęte zostało około 735 tys. gospodarstw, z których utworzono około 154 tys. gospodarstw samodzielnych, scalaniem objęto 859 tys., w tym likwidacją serwitutów 280,5 tys. Natomiast 68,5% parcelowanego obszaru rozparcelowali sami obszarnicy, zaś około 30% nabywców otrzymało ziemię bezpośrednio z rąk państwa. Z powyższego wynika, że reforma rolna tego okresu nie przyniosła zasadniczej zmiany w strukturze polskiej wsi. Według szacunków, własność chłopska powiększyła się bowiem jedynie o 13%, a powierzchnia majątków obszarniczych zmniejszyła się o 16%⁴⁷. Ustawa o reformie rolnej nie pozwalała „spieszyć się” z parcelacją. Roczny kontyngent ziemi przeznaczony na parcelację określała na 200 tys. ha. W praktyce zamiast 200 tys. ha parcelowano przeciętnie w okresie dwudziestolecia 132.740 ha, czyli 65% przewidywanej ilości. Biorąc pod uwagę ogólny obszar gruntów podlegających parcelacji, wynoszący ok. 5.500 tys. ha, to parcelacja w takim tempie musiałaby przeciągnąć się do 1965 r.⁴⁸

Zdaniem F. Longchamps, biorąc w całości okres dwudziestolecia, reforma rolna – przedmiot wielu sporów, rozgrywek politycznych i krzyżowania różnych wpływów – nie została dokonana, nawet w imię tych założeń, które przyjęto dla ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r.⁴⁹ Według A. Stelmachowskiego, patrząc z perspektywy czasu na reformę międzywojenną otrzymujemy obraz bardzo złożony. Nawet gdyby reforma była przeprowadzona w sposób radykalny, i tak nie mogła rozwiązać problemu; zapas ziemi obszarniczej był niewystarczający dla zaspokojenia głodu ziemi. Zasadniczym momentem paraliżującym poczynania w dziedzinie reformy był słaby stan uprzemysłowienia kraju, silne uzależnienie od kapitału zagranicznego i niemożność odpływu nadwyżek siły roboczej ze wsi. Biedota wiejska nie miała środków na zakup ziemi, korzystała więc z reformy rolnej w sposób jawnie niewystarczający; natomiast wśród nabywców był wielu bogatych chłopów; ok. 10% nabywców stanowili nierolnicy⁵⁰.

Interesująca jest ocena byłego ministra rolnictwa i reform rolnych Juliusza Poniatowskiego, który już po II wojnie światowej stwierdził, że „reforma rolna w niepodległej Polsce ani się nie stała historycznym aktem przymierza odrodzonego państwa z zaniedbywaną dotychczas najliczniejszą grupą narodu – jak to marzyli sobie społecznicy, ani nie spełniła tak wielkich nadziei – jakie w niej pokładał lud wiejski, ani nie odegrała tak ważnej roli gospodarczej – jaką spełnić mogła, ...jej niedokończenie, jej powolne sączenie się poprzez dziesięciolecia, jej metoda przeważnie uchylająca bezpośrednie zetknięcie z państwem, a skazująca na targ o kupno ziemi

47 Por. R. Jastrzębski, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 26 i tam powołana literatura. Według W. Pańki, *Prawo rolne, op. cit.*, s. 43, tzw. wielka własność zmniejszyła swój stan posiadania o 7%; podobnie H. Świątkowski, *Prawo rolne, op. cit.*, s. 33.

48 Por. H. Świątkowski, *Prawo rolne, op. cit.*, s. 33 i n.

49 F. Longchamps, *Prawo agrarne, op. cit.*, s. 22.

50 Por. A. Stelmachowski, *Prawo rolne, op. cit.*, s. 45 i n.

od dziedzica, wreszcie jej bez troskie i twarde zaniedbanie pomocy finansowej w latach zagospodarowania – **pozbawiały ją charakteru pamiętnego państwowego aktu**⁵¹. Z osądem tym trzeba się zgodzić, **ponieważ mało kto uznaje, że przeprowadzenie reformy rolnej było aktem politycznym, należącym do symboli odzyskania niepodległości w 1918 roku.**

Stało się tak m.in. i z tego względu, że **efekty ewolucyjnie przeprowadzanej reformy parcelacyjnej w latach międzywojennych, w ocenie politycznej społeczeństwa polskiego znalazły się niejako „pod przykryciem” radykalnej reformy rolnej Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, przeprowadzonej po II wojnie światowej.** To ta reforma pozostała w świadomości narodu jako jeden z aktów konstytuujących ustrój społeczno-gospodarczy, choć oparta była na odmiennych założeniach ideologiczno-politycznych, a władzy, która reformę zrealizowała, **nie można uznać za suwerenną władzę niepodległej Polski.** Ściśle rzecz biorąc na reformę ustroju rolnego wpływ miały dwie wielkie akcje: przebudowy ustroju na dawnych (przedwojennych) ziemiach polskich oraz osadnictwo na Ziemiach Odzyskanych⁵². Co do osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych, miało ono charakter akcji ogólnonarodowej, o wielkim znaczeniu politycznym i nie budziło zasadniczych różnic poglądów w społeczeństwie. Natomiast akcja reformy rolnej w państwie polskim po II wojnie miała charakter niezwykle radykalnej reformy ustrojowej⁵³. Radykalizm reformy polegał przede wszystkim na przejęciu na jej cele, na własność państwa, nieruchomości ziemskich, bez odszkodowania dla dotychczasowych właścicieli. Jak stwierdzał F. Longchamps, **przeprowadzenie reformy rolnej było likwidacją klasy ziemiańskiej,** uwłaszczeniem mas bezrolnych i upelnorolnieniem gospodarstw karłowatych, małorolnych i średniorolnych⁵⁴. Reforma przeprowadzona została wyłącznie przy wykorzystaniu, dla jej realizacji, mechanizmów administracyjnoprawnych czyli decyzji administracyjnych, **bez jakichkolwiek możliwości odwołania się do niezawisłych sądów, czy też sądowej kontroli decyzji administracyjnych** (Naczelny Sąd Administracyjny funkcjonuje dopiero od 1980 r.). Prawdą jest, iż reforma rolna lat 1944-48 spowodowała zaspokojenie dążeń wielu do „zaspokojenia głodu ziemi”, jednakże – i to trzeba otwarcie stwierdzić – reforma jednocześnie pogorszyła strukturę obszarową indywidualnych gospodarstw rolnych; do dnia dzisiejszego jednym z celów strukturalnej polityki rolnej jest poprawa średniej wielkości obszarowej indywidualnego gospodarstwa rolnego, która uległa istotnemu pogorszeniu wskutek reformy lat 1944-46. Pamiętać należy także o likwidacji ziemianstwa jako klasy społecznej. Najczęściej trudno jest o jed-

51 J. Poniatowski, *Cele i założenia Reformy Rolnej w 20-leciu Niepodległości*, Warszawa 2004, s. 31.

52 Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279); dekret pomyślany był jako *lex specialis* w stosunku do dekretu o reformie rolnej.

53 Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r. (Dz.U. Nr. 4, poz. 1). Szerzej na temat tej reformy rolnej A. Stelmachowski, *Prawo rolne, op. cit.*, s. 60-65.

54 F. Longchamps, *Prawo agrarne, op. cit.*, s. 80-81.

noznaczne oceny poszczególnych reform rolnych. Już w 1918 roku Franciszek Bujak pisał, że „reforma rolna jest przebudową podwalin bytu narodowego, która może będzie trwała setki lat i przez cały ten okres będzie na ten byt niezmiennie silnie oddziaływała”. Autor ten dodawał niezwykle istotną uwagę, że „reforma nie może być przeprowadzona w tym duchu, aby kosztem jednej warstwy społecznej wzbogacać drugą w imię jakiejś sprawiedliwości dziejowej. Nie o porachunki bowiem i spłaty długów za przeszłość, ale jedynie o najlepsze urządzenie stosunków na przyszłość powinno tu chodzić, jak we wszystkich reformach społecznych”, zaś „celem bezwzględnym i wynikiem koniecznym musi być naprawa ustroju rolnego”⁵⁵.

55 F. Bujak, O naprawie ustroju rolnego w Polsce, Kraków 1918, s. 90-91.

AGRARIAN REFORMS IN POLAND AFTER REGAINING INDEPENDENCE IN 1918

Keywords: agricultural reform, evolutionary reform, revolutionary reform, parcel, agrarian structure, agrarian law – regulating the issue of agricultural reform

Restructuring of agricultural system after regaining independence in 1918 was of the nature of the evolutionary reform that consisted in the process of dividing surpluses over the determined size of the farms into smaller items. The reform was carried out by administrative methods and the provisions governing the reform initiated Polish agrarian law. However, the revolutionary (expropriation) reform that was carried out after the Second World War (1944-1946) remained in remembrance of the Poles.

Bibliografia:

- Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych*, Warszawa 1966.
- Bujak F., *O naprawie ustroju rolnego w Polsce*, Kraków 1918.
- Ignar S. (red.), *Polityka agrarna*, Podręcznik, Warszawa 1968.
- Jastrzębski R., *Zagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich w XX wieku*, (w:) praca zbiorowej, *Kwestia agrarna, Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2016, s. 17-37.
- Jaworski W.L., *Projekt Kodeksu Agrarnego*, Warszawa 1928.
- Kula W., *Historia gospodarcza Polski w dobie powstaniowej 1864-1918*, Warszawa 1947.
- Kula W., *Wstęp*, (w:) *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*, oprac. K. Śreniowska, S. Śreniowski, Wrocław 1961.
- Longchamps F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.
- Pańko W., *Prawo rolne*, Katowice 1987.
- Poniatowski J., *Cele i założenia Reformy Rolnej w 20-leciu Niepodległości*, Warszawa 2004.
- Ryszka F. (red.), *Historia państwa i prawa Polski, 1918-1939*, cz. I, Warszawa 1962.
- Śreniowski S., *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Warszawa 1956 r.
- Selwa J., Stelmachowski A., *Prawo rolne*, Warszawa 1970.
- Świątkowski H., *Prawo rolne*, Warszawa 1966.

Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane

1.

Problematyka kształtowania struktur agrarnych zazwyczaj zajmuje centralne miejsce w unormowaniach prawnych dotyczących rolnictwa. Aktywność legislacyjna państwa skupia się zatem na określeniu modelu relacji własnościowych w rolnictwie i preferencji w zakresie normatywnych podstaw obrotu nieruchomościami rolnymi, a więc zagadnień fundamentalnych w kontekście produktywności sektora rolnego i funkcjonowania społeczności wiejskiej². Kontekst ten sprawia, że problematyka „własnościowa” ma szczególną rangę w sferze regulacji normatywnej rolnictwa. W niej bowiem następuje odzwierciedlenie przyjmowanych przez ustrojodawcę założeń ideowych dotyczących ustroju rolnego państwa³.

Nie ulega wątpliwości, że regulacje prawne z zakresu kształtowania ustroju rolnego odgrywają też istotną rolę w sferze gospodarczej i politycznej. Określone przez prawodawcę ramy normatywne dla kształtowania się stosunków własnościowych

1 Instytut Nauk Prawnych PAN.

2 Por. A. Stelmachowski, (w:) T. Dybowski, System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3, Warszawa 2007, s. 187-193; S. Prutis, Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, (w:) P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2013, s. 44-45; T. Kurowska, Renesans własności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 28; A. Jurcewicz, P. Popardowski, Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX, s. 139; M. Korzycka-Iwanow, Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX, s. 119-121.

3 Por. np. K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2004, T. III, s. 171 i nast.; T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP, (w:) K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne, Częstochowa 2004, s. 45-59; P. Czechowski, Opinia indywidualna członka Rady Legislacyjnej do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2, s. 142-144; S. Prutis, Zróżnicowanie własnościowe gospodarstw rolnych – synchronizacja pojęć, „Studia Iuridica Agraria” 2014, T. XII, s. 7 i nast. Zob. również w kwestii oddziaływania własności na kształtowanie stosunków społecznych i gospodarczych w ujęciu ogólnym: W. Bienkowski, Problemy teorii rozwoju społecznego, Warszawa 1966, s. 151; M. Bednarek, Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, s. 7; J. Jabłońska-Bonca, Własność – w labiryncie interdyscyplinarnych problemów. Kilka uwag wstępnych, (w:) J. Jabłońska-Bonca (red.), Krytyka prawa. Niezależne studium nad prawem. Tom I. Własność, Warszawa 2009, s. 12.

w rolnictwie przekładają się w sposób bezpośredni na rzeczywisty potencjał produkcyjny tego sektora⁴, a w szerszym ujęciu wpływają na poziom życia społeczności wiejskiej⁵. Odniesienia te mają także istotne znaczenie polityczne. Kształtowane w ten sposób zdolności produkcyjne rodzimego sektora rolnego służą zapewnieniu przez państwo bezpieczeństwa żywnościowego swoich obywateli⁶, a w relacjach zewnętrznych determinują jego niezależność żywnościową (ang. *food sovereignty*)⁷.

2.

W Polsce postulat poprawy struktury agrarnej od lat przywoływany jest jako zasadniczy motyw podejmowanych przez państwo różnorodnych inicjatyw legislacyjnych skierowanych do sektora rolnego. Znaczącym jest jednak, że pomimo wielokrotnie wyrażanych dążeń do wzmocnienia potencjału produkcyjnego rodzimego sektora rolnego poprzez oddziaływanie strukturalne (ochrona przed rozdrobnieniem gospodarstw rolnych, zapobieganie nadmiernej koncentracji produkcji rolnej oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje) podejmowane działania legislacyjne rzadko prowadziły do skutecznej eliminacji negatywnych zjawisk ujawniających się w tym obszarze gospodarki. Co więcej, mając na uwadze perspektywę historyczną można stwierdzić, że podnoszony argument poprawy struktury agrarnej niejednokrotnie stanowił jedynie werbalne uzasadnienie dla działań regulacyjnych dotyczących rolnictwa, służących w zasadzie realizacji doraźnych celów politycznych i w istocie rzeczy abstrahujących od rozwiązywania rzeczywistych problemów polskiej wsi i rolnictwa. Działania takie często wywoływały skutek odwrotny, potęgując niekorzystne tendencje i zjawiska strukturalne na polskiej wsi.

4 Zob. szerzej w tej kwestii: Z. Kołoszko-Chomentowska, L. Sieczko, Gospodarstwo rodzinne jako podmiot w gospodarce narodowej, „Economics and Management” 2014, nr 1, s. 97-107; W. Poczta, E. Szuba-Barańska, P. Beba, W. Czubak, Strukturalna i ekonomiczna różnorodność a możliwości rozwoju gospodarstw rodzinnych w UE, „Wież i Rolnictwo” 2015, nr 1, s. 57-76; W. Michna, Ewolucja rodzinnych gospodarstw rolnych na rzecz uzyskania odpowiedniej zdolności konkurencyjnej i samowystarczalności żywnościowej kraju, (w:) Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa, Warszawa 2011, s. 59-62.

5 Por. P. Prus, Współczesne problemy rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 5, s. 134-136. Kontekst związany z oddziaływaniem koncepcji własności i kształtowanych na jej podstawie relacji własnościowych na rzeczywistość społeczną i gospodarczą analizowany jest w literaturze również w ujęciu ogólnym: por. J. Wawrzyniak, Władza a własność, czyli o wybranych problemach ewolucji stosunków między władzą polityczną a władzą ekonomiczną, (w:) J. Jabłońska-Bonca (red.), Krytyka prawa..., *op. cit.*, s. 140-145; D. Mitrega, I. Ostrój, Wpływ państwa na zmiany struktury własnościowej w warunkach gospodarki rynkowej, (w:) J. Żabińska (red.), Państwo w gospodarce rynkowej, Katowice 1992, s. 41 i nast.

6 Por. R.F. Hopkins, Food security, policy options and the evolution of state responsibility, (w:) F. La Monde Tullis, W.L. Hollis (red.), Food, the state and international policy economy. Dilemmas of developing countries, Lincoln – London 1986, s. 4-5; K. Mechlem, Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations, *European Law Journal* 2004, v. 10, nr 2, s. 637; D. Gualtieri, Right to Food, Food Security, and Food Aid Under International Law, or the Limits of a right-based approach, *Future of Food: Journal on Food, Agriculture and Society* 2013, v. 1, nr 2, s. 19-21.

7 Por. H.M. Haugen, Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?, *Nordic Journal of International Law* 2009, v. 78, s. 264 i s. 273.

Wspomniane skutki wynikały częstokroć z regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, stanowiących w okresie PRL, które opierały się m.in. na wyróżnieniu obrotu takimi nieruchomościami w obszarze regulacji cywilnoprawnej⁸. I chociaż w odniesieniu do środków produkcji rolnej – odmiennie niż w większości państw tzw. bloku wschodniego – nie zdecydowano się na ich jednorazowe i całkowite upaństwowienie⁹, to jednak mając na uwadze postanowienia wielu regulacji prawnorolnych, bardzo wyraźnie zarysowana była tendencja do stopniowego „uspołeczniania” nieruchomości rolnych stanowiących własność prywatną. Realizacja tego celu następowała głównie poprzez wprowadzenie rozbudowanego systemu ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi *inter vivos* i *mortis causa*¹⁰. Wymogi normatywne dotyczące przeniesienia własności nieruchomości rolnych *inter vivos*, a przede wszystkim praktyka ich stosowania przez organy państwowe, w swej istocie skutkowały wyłączeniem obrotu prywatnego¹¹. W ujęciu merytorycznym rozwiązania te skorelowane były z przepisami dotyczącymi dziedziczenia gospodarstw rolnych. W oparciu o nie wprowadzono rozbudowane ograniczenia podmiotowe przy dziedziczeniu gospodarstw rolnych, co prowadziło do preferowania państwa w kręgu spadkobierców. Znaczącym jest przy tym, że przy powoływaniu się przez ustawodawcę na konieczność podejmowania działań legislacyjnych nastawionych na ograniczenie zjawiska rozdrobnienia gospodarstw rolnych oraz zapewnienie ich prowadzenia przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, mieliśmy raczej do czynienia z dążeniem do (przynajmniej częściowego) wkomponowania rolnictwa w założenia ideowe właściwe dla gospodarki opartej na systemie nakazowo-rozdziałczym niż, rzeczywistym dążeniem do poprawy struktury agrarnej polskiego rolnictwa. Podporządkowanie legislacji rolnej temu właśnie celowi, wbrew formalnie wyrażanym dążeniom do poprawy struktury agrarnej, w praktyce dysfunkcjonalnie oddziaływało na model stosunków własnościowych na polskiej wsi. Sprowadzało się ono do preferowania uspołecznionych form działalności rolniczej¹², w których produkcja prowadzona była w ramach wielkoobszarowych, ale często nieefektywnych gospodarczo, państwowych gospodarstwach rolnych (PGR). Sprzyjało to także nieformalnemu obrotowi nieruchomości rolnymi oraz pogłę-

8 Por. A. Jurcewicz, Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi), „Wies i Rolnictwo” 2006, nr 1, s. 71-72 oraz W. Jurcewicz, Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej gospodarowania gruntami rolnymi w latach 1944-1984, „Wies i Rolnictwo” 1985, nr 1, s. 39.

9 Por. szerzej w tej kwestii P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe. Tom I, Warszawa 2013, s. 258-260.

10 A. Jurcewicz, Problematyka prawna..., *op. cit.*, s. 73.

11 A. Jurcewicz, P. Popardowski, Własność w rolnictwie – ujęcie systemowe z perspektywy prawa krajowego i unijnego, „Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 36-37.

12 Taki model pozwalał na uspołecznienie pozostających dotychczas w rękach prywatnych pewnej liczby prywatnych gospodarstw rolnych, a tym samym możliwość – również na płaszczyźnie produkcji rolnej – realizacji podstawowego założenia ideologicznego państwa socjalistycznego, jakim był monopol państwa w odniesieniu do środków produkcji. Por. A. Jurcewicz, Problematyka..., *op. cit.*, s. 75; A. Lichorowicz, Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2001 r., „Rejent” 2001, nr 9, s. 88-89; P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red.), Kodeks..., *op. cit.*, t. I, s. 256.

bianiu się rozdrobnienia powierzchniowego gospodarstw rolnych pozostających poza sferą upaństwowienia¹³.

3.

Przemiany ustrojowe w Polsce po 1989 r. zaowocowały nowymi regulacjami prawnymi w przedmiocie obrotu nieruchomościami rolnymi. Zmiany koncentrowały się przede wszystkim na zniesieniu uprzywilejowania upaństwowionych form własności (w tym również własności rolnej) oraz zniesieniu odrębności obrotu nieruchomościami rolnymi na płaszczyźnie regulacji cywilnoprawnej¹⁴. Dla niektórych wynikająca z tego liberalizacja obrotu nieruchomościami rolnymi stanowiła stan właściwy, odzwierciedlający zasadnicze założenia ideowo-ustrojowe dotyczące gospodarki wolnorynkowej¹⁵. W przeważającej części wypowiedzi zasadnie jednak akcentowano konieczność wprowadzenia różnorodnych rozwiązań, które – uwzględniając uwarunkowania właściwe dla obrotu wolnorynkowego – będą jednocześnie oddziaływać stymulująco na funkcjonowanie sektora rolnego, w tym przede wszystkim poprzez kształtowanie efektywnej struktury agrarnej¹⁶. Podej-

13 Regulacja prawnorolna w okresie PRL w praktyce prowadziła do niemal całkowitego zahamowania obrotu nieruchomościami rolnymi. W literaturze zwraca się uwagę, że efekty takich rozwiązań normatywnych były negatywne. Podkreśla się, że niezwykle rygorystyczne ujęcie mechanizmu obrotu nieruchomościami rolnymi, a przede wszystkim praktyka stosowania właściwych rozwiązań normatywnych, prowadziło do osłabienia poczucia własności wśród chłopów, przyczyniając się tym samym do upadku szeregu gospodarstw rolnych. Praktyczne wykluczenie w pewnym czasie możliwości przeniesienia własności nieruchomości rolnych sprzyjało rozwojowi zjawiska nieformalnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Znaczące jest to, że skutki owego nieformalnego obrotu były bardziej trwałe i dalekosiężne niż same, dość przecież radykalne, ograniczenia obrotu. Po pierwsze, w wyniku dokonywania wielkiej liczby nieformalnych transakcji obrotu ziemią, wystąpiło ogromne zamieszanie w stosunkach własnościowych na wsi. Z jednej strony nawarstwiały się niezgodności między stanem prawnym a stanem faktycznym, powodujące w dużej mierze dezaktualizację (tam gdzie w ogóle istniały) ksiąg wieczystych lub ewidencji gruntów. Po drugie, przeprowadzanie transakcji nieformalnych (w pewnych przypadkach akceptowanych nawet przez urzędników) wywoływało niekorzystne zmiany w świadomości prawnej rolników, w ich podejściu do prawa. W sytuacji „erozji” legalistycznych postaw, stanowiących skutek formalnego zahamowania obrotu gruntami rolnymi, utwierdziło się w chłopach przekonanie, że prawo można skutecznie omijać. Nastąpiło więc ogólne osłabienie poczucia praworządności wśród chłopów i aparatu urzędniczego. Zjawiska te w żaden sposób nie przyczyniały się do wzmocnienia strukturalnego polskiego rolnictwa. Wręcz przeciwnie, potęgowały one chaos przy określaniu struktury własnościowej na wsi i w istocie wykluczały możliwość realnego oddziaływania państwa na wielkość gospodarstw rolnych, a tym samym ich potencjał produkcyjny.

14 Jednym z podstawowych założeń transformacji ustrojowej było bowiem przeprowadzenie zmian w sferze własnościowej. Ich istota wyrażała się w odstąpieniu od deklarowanej na gruncie ówczesnego prawodawstwa marksistowskiej koncepcji własności zakładającej dywersyfikację własności i środków jej ochrony na rzecz jednolitego pojęcia własności oraz rezygnacji ze zróżnicowania pod względem podmiotowym przysługujących właścicielowi środków ochrony jego prawa. W tym właśnie modelu własności ustawodawca upatrywał bowiem fundamentu dla nowo kształtującego się ustroju społeczno-gospodarczego, opartego na idei społecznej gospodarki rynkowej. Zerwanie z marksistowską teorią własności, a co za tym idzie również z eksponowaną na tle ówczesnego prawodawstwa preferencją własności społecznej, miało otworzyć drogę do rozwoju własności prywatnej nie tylko w odniesieniu do dóbr konsumpcyjnych, ale także środków produkcji. W swoich założeniach docelowy model gospodarki zakładał bowiem sprywatyzowanie całości gospodarki, z pozostawieniem jedynie niektórych, istotnych z punktu widzenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, przedsiębiorstw państwowych zarządzanych w formach skomercjalizowanych. Zob. M. Bednarek, Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, z. 4, s. 448; S. Rudnicki, Własność nieruchomości, Warszawa 2008, s. 13-14; A. Stelmachowski, (w:) T. Dybowski (red.), System..., *op. cit.*, s. 89 i nast.

15 L. Balcerowicz, Wieś, rolnictwo, wolny rynek. Rozszerzony tekst wykładu prof. L. Balcerowicza, wygłoszonego 18 marca 1993 r. w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 1993.

16 W. Ciechowski, Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym, Poznań 1997, s. 5; A. Woś, Interwencjonizm państwowy i globalizacja w polityce rolnej, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2005, nr 4, s. 6; J.F.N. Swi-

ście to wynikało z postrzegania rolnictwa jako szczególnego obszaru działalności wytwórczej człowieka, przede wszystkim ze względu na specyficzne uwarunkowania gospodarcze oraz silne oddziaływanie w jego obrębie wartości ogólnospołecznych¹⁷. W konsekwencji akcentowano konieczność modyfikacji istniejących lub wprowadzania odrębnych rozwiązań dotyczących rolnictwa w stopniu pozwalającym na skuteczne rozwiązywanie problemów związanych z funkcjonowaniem sektora rolnego oraz wspierających jego zrównoważony rozwój¹⁸. Znaczącym jest, że przy akceptacji tego wyjściowego założenia regulacyjnego wśród przedstawicieli doktryny zarysowały się różnice co do metody i zakresu kreowanej odrębności regulacji prawnorolnej. Rozbieżności w tym zakresie dotyczyły między innymi kwestii fundamentalnych, czy w celu poprawy struktury agrarnej stosować należy instrumenty cywilnoprawne czy też publicznoprawne.

Wśród możliwych do zastosowania ujęć koncepcyjnych ustawodawca zdecydował się oprzeć mechanizm oddziaływania strukturalnego na instrumentach o charakterze prywatnoprawnym. Odzwierciedleniem takiego podejścia jest ustawa z dnia 11 marca 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁹. Pomimo jednoznacznego eksponowania w swojej treści dążeń do wzmocnienia struktury agrarnej polskiego rolnictwa, ustawa ta nie spełnia wiązanych z nią zadań. Wśród przedstawicieli doktryny prawa rolnego²⁰ oraz praktyków²¹ podnoszone są liczne mankamenty dotyczące

-
- nner, Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Further Research, *Applied Economic Perspectives and Policy* 2010, v. 32, nr 1, s. 36.
- 17 J. Wilkin, Rolnictwo a społeczeństwo – ewolucja funkcji i relacji, (w:) A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Warszawa 2005, s. 22.
- 18 Zob. szerzej na temat zrównoważonego rozwoju rolnictwa: A. Sadowski, *Gospodarstwo rolne a koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, JARD 2009, z. 2, s. 170; M. Maciejczak, *Rolnictwo i obszary wiejskie źródłem dóbr publicznych – przegląd literatury*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacji Gospodarki Żywnościowej” 2009, nr 75, s. 121; J. Wilkin, *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym*. Referat przygotowany na VIII Kongres Ekonomistów Polskich „Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju” Warszawa, 29 listopada 2007 r., s. 17-18 – opracowanie dostępne na stronie internetowej: www.pte.pl/pliki/0/247/pte-kongreswilkin.doc (dostęp: 7.10.2016)
- 19 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.
- 20 Por. np. S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – próba nowej regulacji ustawowej*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, t. V, s. 168 i nast.; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 385 i nast.; A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004 nr 3, s. 11 i nast.; Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*. Część I, „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i nast., L. Błądek, *Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2003, nr 9, s. 140 i nast.; D. Łobos-Kotowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości*, (w:) K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia...*, *op. cit.*, s. 133, T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, T. VII, s. 21 i nast., E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II)*, „Rejent” 2004, nr 6, s. 86; J. Matys, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi ogólne*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, T. XII, s. 199 i nast.; P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, nr 5, s. 39 i nast.
- 21 Na ten aspekt wprost wskazuje J. Matys, *Ustawa o kształtowaniu ustroju...*, *op. cit.*, s. 200; Gniewek, *Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, (w:) E. Gniewek (red.), *Zawieranie i wykonywanie umów*. Wybrane zagadnienia, Wrocław 2004, s. 29 i nast.; T. Ciodyk, T. Zagórki,

tego aktu prawnego. Pod względem merytorycznym podnoszone zarzuty mają charakter zasadniczy, gdyż odwołują się one do *ratio* przyjętej ustawy. Wskazuje się między innymi na brak dostosowania wprowadzanych instrumentów prawnych wobec zakładanych celów ustawy (brak adekwatności pomiędzy przyjmowanymi celami ustawy a jej rzeczywistym oddziaływaniem), słabość w zastosowaniu techniki legislacyjnej, wyrażająca się w nieprecyzyjnej siatce pojęciowej²² oraz zastrzeżenia co do zgodności ustawy z Konstytucją RP²³ i prawem unijnym²⁴. Dla niektórych przedstawicieli doktryny stopień dostrzeganych wad ustawy z 2003 r. był na tyle istotny, że wprost wskazywano na konieczność dokonania zasadniczych zmian normatywnych, które nie będą sprowadzać się do nowelizacji tego aktu prawnego, lecz stanowić będą podstawę uchwalenia nowej ustawy dotyczącej kształtowania ustroju rolnego²⁵.

Powyższe zarzuty w pełni oddają istotę zastrzeżeń, jakie można zgłosić wobec ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Podkreślenia wymaga, że pomimo licznych jej nowelizacji ustawodawca nie zdecydował się na zasadnicze zmiany przyjętych rozwiązań. Taki stan rzeczy na swoje źródło w złożonym kontekście uwarunkowań politycznych. Po pierwsze, wynika on z braku wypracowania jednolitej i aprobowanej przez wszystkie siły polityczne koncepcji rozwoju rolnictwa, która pozwalałaby na urzeczywistnienie konstytucyjnej idei gospodarstwa rodzinnego (art. 23 Konstytucji RP). Po drugie, z traktowania kwestii rolnej jako zagadnienia służącego przede wszystkim realizacji doraźnych celów politycznych. Nie jest przypadkiem, że problemy polskiej wsi i rolnictwa „odżywiają” ze szczególnym natężeniem w okresie wyborczym i postrzegane są przede wszystkim jako źródło generowania kapitału politycznego. W konsekwencji podejmowane działania normatywne często nastawione są na realizację partykularnych interesów grup wpływu, nie zawsze przy tym równoważnych z zadaniami służącymi reformie polskiego rolnictwa. Po trzecie, można wskazać na występującą tendencję do niepodejmowania działań służących uwzględnianiu zasadniczych uwarunkowań dotyczących funkcjonowania rolnictwa. Kwestia niechęci prawodawcy do wprowadzania zmian w istniejącym *status quo* nie dotyczy wyłącznie zagadnień związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi.

P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. IV, s. 143 i nast.

22 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi..., *op. cit.*, s. 9 i nast.

23 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Dostrzegane wątpliwości stanowiły także kanwę dla analizy podjętej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08, publ. OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

24 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi..., *op. cit.*, s. 9 i nast.; M. Mataczyński, W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „Rejent” 2004, nr 9, s. 73 i nast.

25 W tym względzie charakterystyczne są wypowiedzi prof. S. Prutisa, który wskazywał na konieczność opracowania nowej regulacji ustawowej dotyczącej ustroju rolnego. Wprost wskazywał, że w krótkim okresie obowiązywania ustawy da się wyróżnić w tym akcie prawnym błędy, nieścisłości, mankamenty na tyle poważne, że nie można ich poprawić w drodze nowelizacji. Jednocześnie podkreślał on, że praktyczna działalność Agencji Nieruchomości Rolnych w oparciu o przyjęte mechanizmy nie zapewnia realizacji zasad kształtowania ustroju rolnego. Por. S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego..., *op. cit.*, s. 168 i nast.

W istocie sprowadza się ona do całego obszaru regulacji rolnej. Tytułem przykładu wystarczy wskazać na brak wprowadzenia regulacji prawnej dotyczącej tak istotnej – z perspektywy społeczności wiejskiej – kwestii, jak zagadnienie ubezpieczenia społecznego rolników uwzględniające orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Nadal bowiem, pomimo stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z konstytucją przepisów dotyczących ubezpieczenia społecznego rolników z KRUS²⁶, nie wprowadzono stosownych rozwiązań, które uporządkowałyby istniejącą w tym względzie lukę legislacyjną. Nadmienić w tym miejscu należy, że brak determinacji w podejmowaniu działań reformujących wyznaczone ramy prawne dla funkcjonowania sektora rolnego jest zjawiskiem występującym w większości współczesnych gospodarek wolnorynkowych opartych na interwencjonistycznym i protekcjonistycznym podejściu do funkcjonowania sektora rolnego. W naukach politycznych wprost wskazuje się, że taki stan rzeczy kreuje rolnicze państwo dobrobytu (ang. *agricultural welfare state*), co wiąże się z równoczesną presją polityczną ze strony rolników i społeczności wiejskiej, dążącą do utrzymania istniejących warunków przypisywanych dla tego obszaru aktywności wytwórczej człowieka²⁷.

W Polsce w kwestii kształtowania struktury agrarnej mamy do czynienia ze stanem dalekim od realnego oddziaływania na tę sferę działalności rolniczej. Obowiązująca ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, wbrew wyrażanemu jednoznacznie w tytule tego aktu oddziaływaniu na ustrój rolny, realizuje te zamierzenia w sposób na wskroś niedoskonały. Koncepcja normatywna zakładająca kluczową rolę Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, jako dysponenta zasobu nieruchomości rolnych i podmiotu stymulującego właściwy kierunek rozwoju struktur rodzimego rolnictwa (unikanie rozdrobnienia gospodarstw rolnych, zapobieganie procesom zbytnej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe) nie przyniosła oczekiwanych rezultatów²⁸. Wprawdzie, jak pokazują dane statystyczne, występuje tendencja do powiększania się arealu gospodarstw rolnych (w 2002 r. średnia wielkość gospodarstwa rolnego wynosiła 5,8 ha, w 2011 r. – 9,1 ha, w 2013 r. – 10,2 ha). Nadal jednak ponad połowa gospodarstw w Polsce użytkuje nie więcej niż 5 ha użytków rolnych, a 3/4 gospodarstw mniej niż 10 ha.²⁹ Dane te pokazują, że nadal w polskim rolnictwie dominują gospodarstwa o niskim areale uprawnym, co oznacza ograniczone zdolności produkcyjne i małą ich konkurencyjność na rynku³⁰. Ponad 10-letnia działalność ANR nie zmieniła zatem w sposób znaczący warunków strukturalnych polskiego rolnictwa. Jak trafnie wskazuje

26 Wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07, publ. OTK-A 2010, nr 8, poz. 80.

27 K. Gorlach, Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy, Warszawa 2004, s. 14-15.

28 Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 22.

29 J. Matys, Ustawa o kształtowaniu ustroju..., op. cit., s. 202-203.

30 Tamże, s. 203.

się w literaturze, już w momencie wyjściowym możliwości skutecznego działania ANR były znacząco ograniczone ze względu na przyjęcie zasady samofinansowania jej działalności. W konsekwencji środki finansowe, jakie ANR mogła przeznaczyć na realizację jej celów ustawowych, nie były (i nadal nie są) adekwatne wobec jej rzeczywistych potrzeb. W praktyce oznacza to istotne ograniczenie możliwości wykorzystania przez ANR kompetencji wynikających z prawa pierwokupu w przypadkach, gdy zbycie nieruchomości rolnej będzie negatywnie oddziaływało na kształtowanie się struktury agrarnej.

4.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Państwowego Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw³¹ stanowi kolejny wyraz aktywności legislacyjnej związanej z kształtowaniem struktury agrarnej. Utrzymuje dotychczasowy model oddziaływania państwa na strukturę agrarną. *In meritum* odwołuje się ona zatem do problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi, w której nadal upatruje się zasadniczego obszaru oddziaływania strukturalnego. Ustawa zachowuje również zasadnicze założenia dotyczące mechanizmu oddziaływania na strukturę agrarną, przyjęte w ustawie z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Wynikające z niej modyfikacje w zakresie uwarunkowań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi mają jednak na tyle istotne odniesienia praktyczne, iż warto poddać je analizie w niniejszym opracowaniu.

Z uzasadnienia do projektu omawianej ustawy wynika, iż podjęta działalność legislacyjna nastawiona jest przede wszystkim na ochronę polskiej ziemi rolnej przed spekulacyjnym jej nabywaniem przez podmioty zagraniczne, które – jak wprost wskazuje ustawodawca – nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze³². W zjawisku tym dostrzega bowiem zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego i zapewnienia właściwego rozwoju strukturalnego polskiego rolnictwa. Tym samym zachodzi konieczność wprowadzenia stosownych instrumentów ochronnych pozwalających na unikanie sytuacji, w których nieruchomości rolne nabywane są w celach niezwiązanych z działalnością rolniczą. Wskazać także należy, że źródeł wskazanych powyżej zagrożeń ustawodawca dopatruje się przede wszystkim w skutkach wygaśnięcia z dniem 1 maja 2016 r. okresu przejściowego, w którym to – zgodnie z art. 4.2. XII załącznika do Traktatu Akcesyjnego – wyłączono możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez obywateli państw członkowskich UE. W uzasadnieniu podkreśla się, że pomimo upływu tzw. okresu ochronnego nadal występują istotne dysproporcje w war-

31 Dz.U. z 2016 r. Nr 585 – cyt. dalej jako ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych.

32 Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 2.

tości nieruchomości rolnych oraz wysokości uzyskiwanych dochodów przez obywateli polskich względem pozostałych państw UE (przede wszystkim tzw. starej UE). W konsekwencji obywatele państw członkowskich UE będą posiadali przewagę ekonomiczną wobec polskiego rolnika przy nabywaniu nieruchomości³³. Nabywanie przez nich nieruchomości rolnych może być przy tym traktowane wyłącznie jako forma lokaty kapitału i nie będzie wiązało się z prowadzeniem działalności rolnej. Takie implikacje mają zaś w sposób niekorzystny przekładać się na uwarunkowania strukturalne polskiego sektora rolnego.

Zarysowana powyżej motywacja stanowiła podstawę do wprowadzenia rozwiązań zakładających: 1) czasowe wyłączenie sprzedaży nieruchomości rolnych lub ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; 2) ograniczenia podmiotowe przy przenoszeniu własności nieruchomości rolnych; 3) zwiększenie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi oraz umocnienie pozycji ANR przy przenoszeniu ich własności. Znaczącym jest także, że jakkolwiek zasadnicze zagrożenia ustawodawca dostrzega w nabywaniu nieruchomości przez podmioty pochodzące z państw obcych, to rozwiązania zawarte w ustawie dotyczą również obywateli polskich. Przyjęcie takiego zakresu podmiotowego ustawy uzasadnia się dążeniem do zapewnienia skuteczności rozwiązań stanowionych w tym akcie poprzez unikanie ich obchodzenia w wyniku czynności prawnych dokonywanych przez obywateli polskich (tzw. słupów) na rzecz obywateli państw obcych³⁴.

5.

Przed przystąpieniem do analizy niektórych rozwiązań stanowionych w ustawie z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa należy podkreślić istnienie potrzeby i zasadności podejmowania inicjatyw legislacyjnych zmierzających do wsparcia strukturalnego polskiego rolnictwa. Słabości ekonomiczne ujawniające się w tym obszarze gospodarki oraz związane z nimi istotne odniesienia społeczne, które nie znajdują bezpośredniego przełożenia w mechanizmie rynkowym, wymagają podejmowania przez państwo działań pozwalających na ochronę tego sektora oraz stymulujących jego rozwój.

Podkreślić trzeba, że oddziaływanie państwa na kształt struktury agrarnej koncentruje się w głównej mierze na ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich rolników. W ujęciu prawodawstwa krajowego dominują bowiem te instrumenty wspierania potencjału produkcyjnego gospodarstw, które odwołują się wprost do czynnika niezbędnego przy produkcji rolnej, jakim jest ziemia (nieruchomość rolna) oraz zakresu władztwa realizowanego przez rolnika w stosunku do tego przedmiotu. Od-

33 Tamże, s. 4.

34 Tamże, s. 8.

działywanie na struktury rolne zatem w swojej istocie opiera się na poszukiwaniu równowagi pomiędzy przyjmowaną przez prawodawcę preferencją w zakresie kształtowania tych struktur (w szerszym zaś ujęciu konstytuującą uwarunkowania ustroju rolnego) a koncepcją własności i wyznaczaną w jej obrębie sferą władztwa jednostki nad rzeczą. Wymaga to zatem tworzenia wyłącznie takich rozwiązań, które będą niezbędne dla realizacji zakładanych celów strukturalnych. Przekłada się to także na postrzeganie skuteczności stanowionych rozwiązań, ta zaś – o czym już wspomniano – stanowi istotną słabość współczesnej regulacji prawnorolnej.

Niestety, ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa powieliła wiele wad, krytykowanych w dotychczasowej regulacji. Wskazać można szereg zastrzeżeń związanych ze skutecznością i adekwatnością stanowionych przez nią rozwiązań dla ochrony strukturalnej polskiego rolnictwa.

Trzeba podkreślić, że ustawa przewiduje wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez okres 5 lat od wejścia jej w życie (art. 1 ustawy). Obrót takimi nieruchomościami dopuszcza się jedynie wyjątkowo w odniesieniu do niektórych kategorii nieruchomości rolnych (art. 2 ust. 1). Przewiduje się również sprzedaż nieruchomości lub ich części, innych niż objęte wyłączeniem z art. 2 ust. 1 ustawy, na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa wydanej na wniosek Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, jeżeli za dopuszczeniem do sprzedaży przemawiają względy społeczno-gospodarcze. Wprowadzone rozwiązanie, jak wskazuje się w uzasadnieniu ustawy, ma służyć ochronie „polskiej ziemi rolnej” przed jej wykupem przez podmioty zagraniczne, dla których nabywanie nieruchomości rolnych traktowane jest jako jedna z form lokaty kapitału. Znamienne jest przy tym, że źródła tak postrzeganej relacji na krajowym rynku nieruchomości rolnych upatruje się w niskiej, względem pozostałych państw członkowskich UE, dochodowości działalności rolniczej, co – w przekonaniu ustawodawcy – prowadzi do zmniejszenia ich zdolności konkurowania przy nabywaniu nieruchomości rolnych należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Pomimo takiego postrzegania motywów podjętych działań legislacyjnych, ustawodawca zdecydował się na wstrzymanie sprzedaży nieruchomości zasobu również w odniesieniu do obywateli RP (a w praktyce polskich rolników). Skutkiem wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. może być zatem istotne ograniczenie możliwości zwiększania zdolności produkcyjnych przez polskich rolników poprzez nabywanie nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W szerszym ujęciu przekłada się to także na ograniczenie możliwości zwiększania potencjału dochodowego polskiego sektora rolnego. Nabywanie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa stanowiło bowiem dotychczas jedno z zasadniczych źródeł powiększania areалу uprawnego polskich gospodarstw rolnych, a tym samym wzmacniania strukturalnego rodzimego sektora rolnego. Rozwiązania wprowadzo-

ne w ustawie mogą zatem prowadzić do zahamowania dostrzeganego trendu, wskazującego na niewielką, stopniową poprawę struktury powierzchniowej polskich gospodarstw rolnych. Wprawdzie ustawa ta dopuszcza możliwość nabycia nieruchomości w okresie wyłączenia obrotu na podstawie stosownej decyzji Ministra Rolnictwa, to jednak jej wydanie determinowane jest przez kryterium „względów społeczno-gospodarczych” (art. 2 ust. 2 ustawy). Oznacza to znaczącą relatywizację ocen przy wydawaniu decyzji przez Ministra Rolnictwa i w istocie uzależnienie uzyskania zgody na nabycie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa od przyjmowanej pragmatyki działania Ministra Rolnictwa w kwestii oceny zgłaszanych wniosków, która – co należy podkreślić – pozbawiona jest odniesień do obiektywnych kryteriów oceny. Znamionym jest, że wydanie stosownej decyzji uzależnione jest od wystąpienia z wnioskiem przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych i także tutaj ustawodawca nie wprowadza żadnych obiektywnych przesłanek wskazujących na podjęcie stosownej aktywności. W praktyce mechanizm ten nie tylko będzie zniechęcał rolników do podejmowania działań inwestycyjnych z wykorzystaniem nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale jednocześnie stwarza szerokie pole do nadużyć ze względu na brak wprowadzenia jednoznacznych kryteriów uzasadniających dopuszczenie sprzedaży nieruchomości na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa.

Zastrzeżenia zgłosić także należy do wprowadzonych ustawą zmian w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (w skrócie: u.k.u.r.) m.in. w zakresie dotyczącym możliwości nabywania przez spółki prawa handlowego nieruchomości rolnych; przyznania Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego (art. 3a u.k.u.r.) oraz nabycia przez Agencję Nieruchomości Rolnych nieruchomości rolnej stanowiącej własność spółki osobowej w sytuacji zmian w składzie osobowym spółki.

W następstwie nowelizacji u.k.u.r. ograniczono możliwość nabycia nieruchomości rolnych wyłącznie przez rolnika indywidualnego (art. 2a ust.1 u.k.u.r.), tj. osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). *De lege lata* oznacza to, że nabycie nieruchomości rolnej nie może nastąpić na rzecz spółki prawa handlowego nawet wówczas, gdy zasadniczy przedmiot jej działalności gospodarczej stanowi produkcja rolna. Takie podejście ustawodawcy stanowi nieuzasadnione we współczesnych realiach gospodarczych zawężenie dopuszczalnych form prawnych prowadzenia działalności rolniczej. W wymiarze gospodarczym oznacza to: 1) wykluczenie możliwości zwiększania zdolności produkcyjnych poprzez na-

bywanie nowych nieruchomości rolnych przez istniejące już spółki handlowe, które prowadzą działalność rolniczą; 2) wyłączenie posługiwania się formą spółki handlowej dla podejmowania działalności rolniczej, a tym samym pozbawienie możliwości wykorzystania tej właśnie formy prawnej dla minimalizowania ryzyka gospodarczego przy prowadzeniu działalności rolniczej.

Wątpliwości budzi również przyznanie Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych, w skład majątku których wchodzi nieruchomości rolne (art. 3a u.k.u.r.). Mianowicie realizacja prawa pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych dotyczyć będzie każdej czynności zbycia udziałów lub akcji w każdej spółce kapitałowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej, bez względu na stopień odniesienia wartości nieruchomości do wartości całego majątku spółki. W konsekwencji, w świetle art. 3a u.k.u.r. agencja będzie mogła nabyć udziały lub akcje w spółce kapitałowej, której główny przedmiot działalności nie jest związany z produkcją rolną, a nieruchomość rolna ma marginalne znaczenie z punktu widzenia wartości majątku spółki. Jednocześnie w ustawie nie wprowadza się żadnych rozwiązań, które pozwalałyby na związanie wykonywania prawa pierwokupu z wartością nieruchomości rolnej. Tym samym wykonanie prawa pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych może następować przy zbywaniu udziałów lub akcji, których wartość (stanowiąca odzwierciedlenie stopnia partycypacji w majątku spółki) znacząco przewyższa wartość nieruchomości rolnej stanowiącej własność spółki. Artykuł 3a u.k.u.r. istotnie wzmacnia zatem rolę Agencji Nieruchomości Rolnych w sferze obrotu udziałami lub akcjami spółek kapitałowych. Realizacja tak szeroko ujętego uprawnienia Agencji Nieruchomości Rolnych skutkować może nieuzasadnioną względami merytorycznymi ingerencją podmiotu państwowego w obszarze działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty prywatne w ramach formy spółki kapitałowej. Bez względu bowiem na stopień odzwierciedlenia wartości nieruchomości rolnej w majątku spółki na podstawie art. 3a u.k.r.u. agencja, w oparciu o przysługujące jej prawo pierwokupu, będzie mogła nabywać udziały lub akcje spółek kapitałowych, a tym samym stawać się uczestnikiem jej struktury korporacyjnej oraz wykonywać wynikające z udziałów lub akcji uprawnienia o charakterze majątkowym i korporacyjnym. Z perspektywy kontrahentów zainteresowanych zbyciem udziałów lub akcji, dokonanie takiej czynności będzie obciążone znacznym ryzykiem gospodarczym ze względu na możliwość skorzystania przez agencję z prawa pierwokupu. Wynikające z art. 3a u.k.u.r. implikacje mają zatem znaczące odniesienia praktyczne. Dla ochrony interesów kontrahentów każdorazowa transakcja zbycia udziałów lub akcji będzie wymagała dokonania uprzednich ustaleń co do tego, czy w skład majątku spółki, której udziały lub akcje są zbywane, nie wchodzi nieruchomość rolna, a tym samym czy Agencji Nieruchomości Rolnych nie przysługuje prawo pierwokupu. Trudności praktyczne potęguje fakt, iż ze względu na brak ujęcia planami zagospodarowania przestrzennego całości

obszaru kraju, mogą występować niejasności w kwestii kwalifikacji konkretnej nieruchomości stanowiącej własność spółki kapitałowej jako nieruchomości rolnej. Poczynienie zaś stosownych ustaleń przez strony na etapie zbywania udziałów lub akcji jest o tyle istotne, że dokonanie tej czynności z pominięciem uprawnień Agencji Nieruchomości Rolnych wynikających z art. 3a u.k.u.r. obciążone jest sankcją nieważności czynności prawnej (art. 559 § 2 w zw. z art. 3a ust. 4 u.k.u.r.).

Odniesić się także należy do zmian wprowadzonych przez ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. w przepisach kodeksu cywilnego. Tu również, powołując się na potrzebę ochrony struktury gospodarstwa rolnego, wprowadzono istotne modyfikacje dotyczące nieruchomości rolnych. Ustawą znowelizowano między innymi art. 173 kc. i wyłączono możliwość zasiedzenia nieruchomości rolnej przez podmiot nieposiadający statusu rolnika indywidualnego (art. 173 § 3 kc.). W odniesieniu do tego rozwiązania znaczącym jest, iż podważa ono założenia konstrukcyjne właściwe dla instytucji zasiedzenia. Instytucja ta służy bowiem usankcjonowaniu stanów faktycznych, w których podmiot niebędący właścicielem realizuje w sposób długotrwały swoje uprawnienia do rzeczy jako właściciel. Nabycie własności przez podmiot zasiadający jest przy tym konsekwencją braku aktywności w zakresie realizacji uprawnień właścicielskich przez właściciela rzeczy (nieruchomości). Przy takim postrzeganiu instytucji zasiedzenia trudno uznać za słuszne wyłączenie możliwości zasiedzenia nieruchomości rolnej, gdy właściciel tej nieruchomości w sposób długotrwały nie wykonuje władztwa nad rzeczą. Tym samym rozwiązanie to w żaden sposób nie chroni trwałości produkcyjnej gospodarstwa rolnego, gdyż zasiedzenie następuje w odniesieniu do tych nieruchomości, względem których nie są wykonywane przez właściciela uprawnienia władcze, czego przejawem jest m.in. brak rolniczego wykorzystania gruntu (*ius possidendi*). Wskazać również należy na występującą niewspółmierność pozycji przy stosowaniu instytucji zasiedzenia. Rolnik indywidualny może bowiem zasiedzieć każdą nieruchomość bez względu na jej charakter (i ewentualne późniejsze jej przeznaczenie). Natomiast osoba nieposiadająca statusu rolnika indywidualnego może zasiedzieć jedynie te nieruchomości, które nie mają charakteru rolnego. Występujące rozróżnienie, co wskazano powyżej, nie znajduje jednak żadnego przełożenia na zapewnienie właściwego ukształtowania struktury agrarnej w Polsce.

6.

Zarysowane powyżej uwagi dotyczące regulacji prawnej w zakresie kształtowania struktury rolnej naszego rolnictwa wskazują na istotne wady w tej materii. Zasadnicze problemy wynikają z braku ukształtowania jednolitego modelu oddziaływania na strukturę agrarną i podporządkowania tej sfery regulacji doraźnym celom normatywnym. Konsekwencją zaś takiego stanu rzeczy są rozwiązania prawne pozbawione możliwości efektywnego wpływania na poprawę struktury rodzime-

go sektora rolnego oraz wykazujące znaczące wady legislacyjne. Niestety, ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. powiela sygnalizowane niedoskonałości. We wskazanych powyżej obszarach, wynikający z niej rygoryzm w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, można postrzegać jako czynnik rzutujący na zahamowanie właściwego kształtowania stosunków własnościowych na polskiej wsi. Wzmocnienie zaś roli Agencji Nieruchomości Rolnych w mechanizmie obrotu nieruchomościami rolnymi, przy utrzymaniu dotychczasowego modelu jej funkcjonowania, stwarza istotne obawy co do możliwości zapewnienia warunków umożliwiających skuteczną realizację przyznanych jej uprawnień. Podkreślić też należy, że podejmowane działania ochronne powinny uwzględniać implikacje wynikające z ingerencji w konstytucyjnie chronione wartości, takie jak własność czy swoboda działalności gospodarczej. Z tego względu za zbyt rygorystyczne należy uznać między innymi wskazane powyżej rozwiązania dotyczące realizacji prawa pierwokupu udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych, których składnikiem majątku jest nieruchomość rolna.

THE IMPACT OF THE LAW DATED 14 APRIL 2016 ON SUSPENSION OF THE SALE
OF THE AGRICULTURAL REAL ESTATE FROM THE STATE RESERVE
ON SHAPING OF AGRARIAN SYSTEM – FEW REFLECTIONS

Keywords: agrarian system, agricultural real estate, agricultural law, agricultural sector

Shaping the Agrarian System is one of the basic topics of the Polish Agricultural Law. The main problem here is to define a proper model of ownership relations in the agricultural sector and principles of the real estate trading. These issues are relevant for both economic and political relations. In economy the influence the real capability of the agricultural sector as well as the standard of living of the agricultural society. In the politics they are treated as the instruments assuring the food security for all the citizens and in the international relations food sovereignty.

The article presents, against the historical background, the solutions provided in the recently adopted law, the main purpose of which was to restrict the possibility of acquiring the agricultural real estate by foreigners. The new law provides a ban for the transfer of state owned agricultural real estate not only to foreigners but also to Polish citizens who are not farmers. It also provides certain other restrictions on this area.

Bibliografia:

- Balcerowicz L., Wieś, rolnictwo, wolny rynek. Rozszerzony tekst wykładu prof. L. Balcerowicza, wygłoszonego 18 marca 1993 r. w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 1993.
- Bednarek M., Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, z. 4.
- Bednarek M., Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994.
- Bienkowski W., Problemy teorii rozwoju społecznego, Warszawa 1966.
- Błądek L., Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Rejent” 2003, nr 9.
- Ciechomski W., Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym, Poznań 1997.
- Ciodyk T., Zagórki T., Iwaszkiewicz P., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. IV.
- Czechowski P., Opinia indywidualna członka Rady Legislacyjnej do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2.
- Czechowski P., Niewiadomski A., Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX.

- Czechowski P., Wieczorkiewicz P., Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, T. 5.
- Gniewek E., Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi, (w:) E. Gniewek (red.), *Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2004.
- Gorlach K., *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*, Warszawa 2004.
- Gualtieri D., Right to Food, Food Security, and Food Aid Under International Law, or the Limits of a right-based approach, *Future of Food: Journal on Food, „Agriculture and Society”* 2013, v. 1, nr 2.
- Haugen H.M., Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?, „*Nordic Journal of International Law*” 2009, v. 78.
- Hopkins R.F., Food security, policy options and the evolution of state responsibility, (w:) F. La Monde Tullis, W.L. Hollis (red.), *Food, the state and international policy economy. Dilemmas of developing countries*, Lincoln – London 1986.
- Jabłońska-Bonca J., Własność – w labiryncie interdyscyplinarnych problemów. Kilka uwag wstępnych, (w:) J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studium nad prawem. Tom I. Własność*, Warszawa 2009.
- Jurcewicz A., Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi), „*Wies i Rolnictwo*” 2006, nr 1.
- Jurcewicz A., Popardowski P., Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, T. IX.
- Jurcewicz A., Popardowski P., Własność w rolnictwie – ujęcie systemowe z perspektywy prawa krajowego i unijnego, „*Studia Prawnicze*” 2014, nr 1.
- Jurcewicz W., Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej gospodarowania gruntami rolnymi w latach 1944-1984, „*Wies i Rolnictwo*” 1985, nr 1.
- E. Klat-Górska, Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II), „*Rejent*” 2004, nr 6.
- Kołoszko-Chomentowska Z., Sieczko L., Gospodarstwo rodzinne jako podmiot w gospodarce narodowej, „*Economics and Management*” 2014, nr 1.
- Korzycka-Iwanow M., Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, T. IX.
- Kurowska T., Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP, (w:) K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne*, Częstochowa 2004.
- Kurowska T., Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, T. VII.
- Kurowska T., Renesans własności rolniczej, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2014, nr 2.
- Lichorowicz A., Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2001 r., „*Rejent*” 2001, nr 9, s. 88-89.
- Lichorowicz A., Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 2004, z. 2.
- Lichorowicz A., Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „*Przegląd Legislacyjny*” 2004 nr 3.

- Łobos-Kotowska D., Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości, (w:) K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne, Częstochowa 2004.
- Maciejczak M., Rolnictwo i obszary wiejskie źródłem dóbr publicznych – przegląd literatury, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomia i Organizacji Gospodarki Żywnościowej” 2009, nr 75.
- Mataczyński M., W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „Rejent” 2004, nr 9.
- Matys J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi ogólne, „Studia Iuridica Agraria” 2015, T. XII.
- Mechlem K., Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations, „European Law Journal” 2004, v. 10, nr 2.
- Michna W., Ewolucja rodzinnych gospodarstw rolnych na rzecz uzyskania odpowiedniej zdolności konkurencyjnej i samowystarczalności żywnościowej kraju, (w:) Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa, Warszawa 2011.
- Mitręga D., Ostrój I., Wpływ państwa na zmiany struktury własnościowej w warunkach gospodarki rynkowej, (w:) J. Żabińska (red.), Państwo w gospodarce rynkowej, Katowice 1992.
- Poczta W., Szuba-Barańska E., Beba P., Czubak W., Strukturalna i ekonomiczna różnorodność a możliwości rozwoju gospodarstw rodzinnych w UE, „Wieś i Rolnictwo” 2015, nr 1.
- Prus P., Współczesne problemy rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 5.
- Prutis S., Kształtowanie ustroju rolnego – próba nowej regulacji ustawowej, „Przegląd Legislacyjny” 2005, t. V.
- Prutis S., Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, (w:) P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2013.
- Prutis S., Zróżnicowanie własnościowe gospodarstw rolnych – synchronizacja pojęć, „Studia Iuridica Agraria” 2014, T. XII.
- Rudnicki S., Własność nieruchomości, Warszawa 2008.
- Sadowski A., Gospodarstwo rolne a koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, JARD 2009, z. 2.
- Stefańska K., Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2004, T. III.
- Swinner J.F.N., Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Further Research, Applied Economic Perspectives and Policy 2010, v. 32, nr 1.
- System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3, Warszawa 2007.
- Truskiewicz Z., Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Część I, „Rejent” 2003, nr 9.
- Wawrzyniak J., Władza a własność, czyli o wybranych problemach ewolucji stosunków między władzą polityczną a władzą ekonomiczną, (w:) J. Jabłońska-Bonca (red.), Krytyka prawa. Niezależne studium nad prawem. Tom I. Własność, Warszawa 2009.
- Wilkin J., Rolnictwo a społeczeństwo – ewolucja funkcji i relacji, (w:) A. Rosner (red.), Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, Warszawa 2005.

- Wilkin J., Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Referat przygotowany na VIII Kongres Ekonomistów Polskich „Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju” Warszawa, 29 listopada 2007 r., s. 17-18 – opracowanie dostępne na stronie internetowej: www.ptc.pl/pliki/0/247/pte-kongreswilkin.doc (dostęp: 7.10.2016).
- Woś A., Interwencjonizm państwowy i globalizacja w polityce rolnej, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2005, nr 4.

O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi

1. Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że „własność jest jednym z filarów, na których wspiera się cały gmach, cała konstrukcja systemu prawa cywilnego”.² Co więcej, własność jest fundamentalną instytucją, wpływającą na kształt i organizację wszelkich stosunków społecznych. Trudno bowiem sobie wyobrazić społeczeństwo funkcjonujące bez własności. W. Pańko dostrzega we własności, i słusznie, jej ponadnormatywny rodowód: „Prawu własności przypisuje się charakter takiej instytucji prawnej, która istnieje jakby niezależnie od prawa pozytywnego, czy też ponad nim, należąc do «tradycji prawnej» wspólnej dla wszystkich systemów prawa”³. Stąd nic dziwnego, że naturą własności interesują się przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych, poczynawszy od filozofów, poprzez ekonomistów, a skończywszy na prawnikach, że termin ten ma różne znaczenia, również w ramach systemu prawnego, a nawet w obrębie prawa prywatnego⁴.

Własność wywodzi się z posiadania, a ściślej z fizycznego władania. Naturalnie występujące i postrzegane władanie przestało wystarczać z chwilą powstawania coraz bardziej złożonych relacji społecznych, zwłaszcza odnoszących się do udostępniania dóbr osobom trzecim na jakiś czas i w określonym celu, a więc z chwilą, kiedy trzeba było odróżnić i opisać sytuację pierwotnego posiadacza i osoby trzeciej, która uzyskiwała możliwość korzystania z „cudzego” dobra materialnego. W tym celu wykreowano prawo własności i przypisano je pierwotnemu posiadaczowi, a uprawnienia osób trzecich zaczęto opisywać i nazywać inaczej (np. użytkowaniem, dzierżawą). Ale ta czasowa możliwość korzystania z cudzego dobra materialnego należała już do osoby trzeciej. Można by rzec, że osoba trzecia stawiała się właścicielem nie cudzego dobra materialnego, ale możliwości (uznanej za ja-

1 Uniwersytet Jagielloński.

2 A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 260.

3 W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 80.

4 Wielowymiarowość własności w pełni oddaje W. Pańko, O prawie..., *op. cit.*, s. 217.

kiś rodzaj prawa) umożliwiającą korzystanie jej z tego dobra. Osoba trzecia mogła mówić wówczas, że przysługuje jej prawo do danej rzeczy, że do niej należy np. spółdzielcze prawo do lokalu, że – w konsekwencji – jest właścicielem prawa na cudzej rzeczy. Z upływem lat zaczęto chronić dobra niematerialne. I w tym przypadku pojawiał się pierwotny posiadacz takiego dobra, a ślad za tym posiadaniem zaczęto przypisywać posiadaczowi własność do takiego dobra. Ale posiadać można nie tylko pojedyncze dobra materialne i niematerialne. Można posiadać także różnego rodzaju zbiory. Niektóre z nich mogą, ze względu na funkcjonalne powiązania, tworzyć, jako całość, odrębne dobro, np. gospodarstwo rolne, przedsiębiorstwo. A nawet sam zbiór jakiś dóbr, z uwagi na swoje walory (np. kompletność), może być traktowany w relacjach społecznych jako odrębne dobro. Z każdym z tych dóbr możemy wiązać i posiadanie, i różne prawa, w tym własność.

Z tych krótkich uwag wynika, że własność może mieć różne znaczenia. Chcąc wykorzystywać to pojęcie do opisywania relacji społecznych na płaszczyźnie prawnej, prawnicy musieli zdefiniować jego znaczenie, jego treść i powiązać go z jakimś rodzajem dóbr materialnych, bo one najczęściej występują w naturze i najczęściej są przedmiotem relacji społecznych. Obecnie, w polskim prawie własność jest podstawowym, najważniejszym prawem do pojedynczej rzeczy, określonej w art. 45 i 46 kc. Treść tego prawa została zdefiniowana w art. 140 kc., a kodeksowe prawo własności jest uregulowane także w innych aktach prawnych. Jest to najwęższe ujęcie prawa własności, czyli w znaczeniu techniczno-prawnym, stworzone na potrzeby prawa prywatnego, odnoszącego się do relacji społecznych powiązanych z rzeczami w rozumieniu kodeksu cywilnego. Potwierdzenie wąskiego rozumienia prawa własności na gruncie kodeksu cywilnego znajdziemy w art. 44 i 45, które odnoszą się do „własności i innych praw majątkowych”. Chodzi tu o własność w rozumieniu art. 140 kc. i inne prawa majątkowe. Ale w ramach prawa prywatnego występują także przepisy regulujące własność mającą za przedmiot inne dobra niż rzeczy w rozumieniu kodeksu cywilnego, np. własność wód, własność górnicza, własność przemysłowa. Własność tę uregulowano w odrębnych aktach prawnych⁵. Jest ona zbliżona do własności uregulowanej w kodeksie cywilnym, ale nie tożsama. W konsekwencji, w tych ustawach pojawiają się niekiedy przepisy nakazujące odpowiednie stosowanie przepisów o własności⁶, co wskazuje na odrębność tych własności w porównaniu do własności kodeksowej.

5 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 880); ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 776); ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.); ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.).

6 Art. 11 ustawy – Prawo geologiczne i górnictwa. Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych w istocie nie posługuje się terminem „własność intelektualna”. Jedynie art. 9 ust. 5 nakazuje do autorskich praw majątkowych przysługujących współtwórcom stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o współwłasności w częściach ułamkowych. Art. 72 ust. 3 i art. 159 ust. 2 ustawy – Prawo własności przemysłowej do wspólnego patentu i wspólnego prawa ochronnego również stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego, chyba że co innego wynika z umowy o wspólności takiego prawa.

Nie tylko w języku prawniczym, ale i prawnym możemy się spotkać z przepisami, które nawiązują do własności gospodarstwa rolnego. Przykładowo, w art. 20 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁷ jest mowa o posiadaniu i własności gospodarstwa rolnego, a w art. 47 ust. 5 pkt 2 i 4 tej ustawy o zbyciu własności gospodarstwa rolnego. Art. 4a u.k.u.r. w pierwotnej wersji nakazywał stosowanie tej ustawy do przeniesienia własności gospodarstwa rolnego. Nawet kodeks cywilny zawiera przepisy dotyczące własności gospodarstwa rolnego. Otóż wśród przepisów o zniesieniu współwłasności zamieszczono przepisy szczególne o zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 210 § 2, 213 § 1 i 216 § 4 kc.⁸). Warto przypomnieć już nicobowiązującą ustawę, która odegrała istotną rolę w porządkowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie, a mianowicie ustawę z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁹. Jednakże **nigdzie nie uregulowano prawa własności do gospodarstwa rolnego**, a doktryna ma trudności z wyjaśnieniem terminu „własność gospodarstwa rolnego”¹⁰, co przekłada się z kolei na kontrowersje związane z rozumieniem nabycia gospodarstwa rolnego, a w konsekwencji nabycia własności takiego gospodarstwa rolnego. Jeżeli nawet udałoby się nadać prawu własności do gospodarstwa rolnego jakąś treść, to byłoby to prawo do zbioru praw i obowiązków związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Do tego zbioru mogą należeć zarówno prawa własności w kodeksowym znaczeniu (np. prawo własności nieruchomości rolnej, własności maszyny rolniczej), jak i inne prawa majątkowe (np. dzierżawa gruntu rolnego, leasing maszyny rolniczej, wierzytelności z umowy rolniczego ubezpieczenia) oraz prawa niemajątkowe, a więc prawa należące do prowadzącego gospodarstwo rolne, czyli do „właściciela gospodarstwa rolnego”. One też stanowią „własność” właściciela gospodarstwa rolnego. Można nawet sobie wyobrazić właściciela gospodarstwa rolnego, który zorganizował je na gruntach stanowiących cudzą własność i przy jego prowadzeniu wykorzystuje sprzęt również stanowiący własność osób trzecich. Patrząc na gospodarstwo rolne, dostrzegamy z całą wyrazistością, że własność może mieć różne oblicza i znaczenia. W każdym razie nie można utożsamiać własności w rozumieniu art. 140 kc. z własnością gospodarstwa rolnego.

Prawo własności obejmuje dwa podstawowe uprawnienia: do korzystania z przedmiotu własności, w tym do pobierania pożytków, i do rozporządzania. Uprawnienia te mają wymiar indywidualny (z punktu widzenia właściciela) i wy-

7 Dz.U. z 2017 r. poz. 562.

8 Interesujące, że w wymienionych przepisach w pierwotnym brzmieniu była mowa o zniesieniu współwłasności nieruchomości rolnej.

9 Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.

10 Por. Z. Truszkiewicz, Prawo do gospodarstwa rolnego (do przedsiębiorstwa), (w:) Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi, E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), Kraków 2009, s. 257-270.

miar społeczny (z punktu widzenia społeczeństwa jako całości). Teoretycznie każde dobro może przynosić korzyści, współcześnie jeśli nie w postaci korzyści naturalnych, to w postaci korzyści tzw. cywilnych, czyli wynikających z udostępnienia przedmiotu osobie trzeciej. Może być ono wykorzystywane także do osiągnięcia – w ramach oznaczonej działalności – innych dochodów. Korzyści te (w ekonomicznym znaczeniu) może przynosić nie tylko pojedyncze dobro, ale również dobra zorganizowane w celu prowadzenia działalności przynoszącej korzyści podmiotowi, który prowadzi tę działalność, niekiedy wykorzystując przy tym cudze dobra. W takich przypadkach korzyści i inne dochody odnoszą właściciele poszczególnych dóbr i właściciel zorganizowanego przedsięwzięcia. Co więcej, pośrednio korzyści odnoszą także pracownicy angażowani przez przedsiębiorcę. I właśnie ów wymiar społeczny wyraża się w czerpaniu korzyści, tym samym stając się zjawiskiem ekonomicznym. Niekiedy mówi się o zawłaszczaniu korzyści, jakie pozwala osiągać własność. Dlatego dla ekonomistów własnością jest nie tylko prawo własności w rozumieniu art. 140 kc., ale każde inne prawo, nawet na rzeczy cudzej, jeżeli tylko choćby pośrednio może być wykorzystywane do osiągnięcia korzyści. Z tej perspektywy własnością jest także własność gospodarstwa rolnego czy przedsiębiorstwa, nawet obejmującego cudze przedmioty, jeżeli tylko prowadzący działalność gospodarczą w ramach takiego gospodarstwa czy przedsiębiorstwa może „zawłaszczać” efekty takiej działalności. Aczkolwiek na płaszczyźnie prawnej własność gospodarstwa rolnego czy przedsiębiorstwa nie została zdefiniowana i uregulowana, przynajmniej wprost, i nie znosi się na to, że tak się kiedykolwiek stanie. Jest się bowiem wówczas „właścicielem” jakiegoś organizmu (jednostki organizacyjnej) obejmującego przeróżne składniki, materialne i niematerialne, jakieś powiązania ludzkie (w tym z klientami) i organizacyjne, które sprawiają, że owe składniki przynoszą w ramach funkcjonującego organizmu korzyści pożądane przez otoczenie. Można by rzec, że jest się wówczas właścicielem pewnej działalności.

2. Sposoby postrzegania własności

W pełni miał rację W. Pańko, pisząc: „Jest rzeczą zrozumiałą, że prawa własności nie da się zamknąć w ramach prawa cywilnego. W prawie tym jest zapewne konstrukcja wyjściowa (*struttura generica*) prawa własności, ale jego treść jest kształtowana już przez cały system prawny. W tym, i tylko w tym, sensie należy rozumieć liczne twierdzenia o podstawowej roli własności w prawie, o prawie własności jako o «fundamencie wszystkich innych praw rzeczowych i zobowiązaniowych tworzących całość nadbudowy prawnej (*superstructure juridique*)» dla ekonomicznej bazy społeczeństwa”¹¹.

11 W. Pańko, O prawie..., *op. cit.*, s. 80.

Najogólniej własnością jest wszystko, co do kogoś należy, z czego ten ktoś może korzystać, niekiedy czerpać korzyści czy nawet rozporządzać tym czymś. Wówczas przedmiotem własności jest po prostu mienie, należące do danej osoby. A na mienie składa się własność w cywilistycznym znaczeniu (tj. w rozumieniu art. 140 kc.), własność w rozumieniu innych aktów prawnych oraz inne prawa majątkowe. To, w jakim znaczeniu posłużono się w danym przepisie, trzeba ustalać w drodze wykładni, odwołując się przede wszystkim do treści przepisu i roli regulacji zamieszczonej w danym akcie prawnym, obejmującym wykładany przepis. A że wykładnia tego rodzaju przepisów nie zawsze prowadzi do jednoznacznych ustaleń, dowodzą kontrowersje związane z wykładnią art. 21 i 64 Konstytucji RP. Pierwszy z nich stanowi w ust. 1, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a w ust. 2 dodaje, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast w art. 64 ust. 1 postanowiono, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. W ust. 2 dodano, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, a w ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W moim przekonaniu, na gruncie art. 21 Konstytucji chodzi o własność w szerokim znaczeniu, obejmującym mienie, a więc własność i inne prawa majątkowe. Nie powinno budzić wątpliwości, że w myśl art. 20 Konstytucji RP podstawę ustroju gospodarczego Polski stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta między innymi na szeroko rozumianej własności prywatnej, a nie tylko na własności prywatnej w cywilistycznym znaczeniu. Skoro art. 21 ust. 1 Konstytucji mówi o ochronie własności i prawa dziedziczenia, to musi mieć na uwadze własność rozumianą co najmniej jako mienie, ponieważ dziedziczeniu podlega mienie wraz z obowiązkami, czyli majątek. Potwierdzeniem, że na gruncie art. 21 Konstytucji winno własność postrzegać się szeroko jako mienie, jest treść ust. 2 tegoż artykułu, który pozwala na wywłaszczenia własności na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Czyżby prawa majątkowe inne niż własność mogły być wywłaszczane nie tylko na cele publiczne i bez słusznego odszkodowania? Nadto, i art. 21 ust. 1 mówi o ochronie własności oraz prawa dziedziczenia, i art. 64 ust. 2 mówi o ochronie prawa dziedziczenia oraz własności i innych praw majątkowych, tyle że równej, to w obydwu przepisach musi chodzić o tę samą ochronę. A różnica w ujęciu własności wynika stąd, że art. 21 Konstytucji zamieszczony jest wśród przepisów ustrojowych, ale z perspektywy państwa jako całości, a więc ogólniejszych, art. 64 wśród przepisów dotyczących wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, zatem z perspektywy obywatela, jednostki.

W konsekwencji uważam, że **w ramach Konstytucji RP własność winno rozumieć się szeroko**, chyba że co innego wynika z treści danego przepisu, np. z treści

art. 64. I mimo iż w ust. 3 posłużono się tylko terminem „własność” w oderwaniu od innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, to nie powinno ulegać wątpliwości, że akurat w tym przypadku chodzi o własność w węższym znaczeniu niż w art. 21 Konstytucji RP. Taki wniosek wynika bowiem z zestawienia regulacji zamieszczonej w art. 64 Konstytucji RP oraz z istoty samej regulacji, zawartej w ust. 3 tego artykułu.

Chcąc usystematyzować różne znaczenia terminu „własność” na płaszczyźnie prawnej, trzeba zacząć – jak to określił W. Pańko – od konstrukcji wyjściowej, czyli od **własności w rozumieniu kodeksu cywilnego**. Jest to najwęższe ujęcie własności: techniczno-prawne, czyli zdefiniowane w art. 140 kc. odnoszące się do rzeczy w rozumieniu art. 45 i 46 kc. Szersze znaczenie własności obejmuje także własność w odniesieniu do innych dóbr, uregulowaną w innych aktach prawnych niż kodeks cywilny. **Najszersze rozumienie własności obejmuje natomiast całe mienie** należące do danego podmiotu, czyli własność i inne prawa majątkowe, aczkolwiek tak rozumiana własność nie ma już skonkretyzowanej treści i ochrony w ramach prawa prywatnego, przynajmniej w sposób generalny i abstrakcyjny. Głównie chroni się poszczególne prawa, czyli własność i każde inne prawo majątkowe. Ale z łatwością można wskazać w prawie prywatnym i publicznym przejawy ochrony prawnej odnoszącej się do mienia, a w szczególności zorganizowanego w postaci gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw, czyli do szeroko pojmowanej własności. Warto tu też wspomnieć o ochronie spadku jako całości (art. 1029 kc.). Tak szeroko rozumianą własność chroni także Konstytucja RP, a w sposób szczególny własność w węższym znaczeniu, zakazując w art. 64 ust. 3 naruszania jej istoty¹². W konsekwencji własność w znaczeniu konstytucyjnym winno się – co do zasady – utożsamiać z własnością w szerokim znaczeniu, postrzeganą jako mienie (własność i inne prawa majątkowe).

Nieco inaczej należy postrzegać własność **w znaczeniu ekonomicznym**. Za własność w tym znaczeniu będą uważane i prawo własności, i te prawa majątkowe, które umożliwiają podmiotowi tego prawa pobieranie różnego rodzaju pożytków (i innych dochodów), choćby pośrednio. Tak więc własność w znaczeniu ekonomicznym nie pokrywa się w pełni z własnością w znaczeniu konstytucyjnym (pojmowaną jako mienie), aczkolwiek jest również zbiorem własności i innych praw majątkowych, tyle że nie wszystkich, lecz umożliwiających osiągnięcie szeroko rozumianych pożytków.

12 I chodzi tu zwłaszcza o własność w rozumieniu art. 140 kc., ale też własność uregulowaną w innych aktach prawnych, np. dotyczących własności intelektualnej i przemysłowej.

3. Własność jako kompleks praw i obowiązków

Każda instytucja prawna, każde prawo i powiązane z nim obowiązki, służą regulowaniu relacji społecznych. Ich kształt, ich treść zależy od wielu czynników, zwłaszcza od uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Również własność podlega tej zależności. Własność, jako jeden z podstawowych filarów społecznych i gospodarczych, a w konsekwencji jeden z podstawowych filarów każdego systemu prawnego, poddawana jest od wielu lat poważnym próbom wynikającym z przeobrażeń społecznych, gospodarczych i politycznych, co przejawia się w postrzeganiu funkcji i konstrukcji prawa własności. Jest zatem czymś oczywistym, że postrzeganie własności, jej roli, a w konsekwencji i jej treści oraz mechanizmów ochrony jest zmienne: od własności niemalże absolutnej, służącej wyłącznie jednostce, do własności w pełni społecznej, wykorzystywanej dla dobra ogółu. W konkretnych przypadkach postrzeganie własności mieści się między tymi krańcowymi sposobami postrzegania własności. Wynika to z istoty prawa jako systemu „ubierającego” wolności, nawet przysługujące właścicielom, w określone ramy. Tylko techniki owego ubierania są różne. Można bowiem zawężyć treść praw własności, bez względu na przedmiot takiego prawa, albo można też nakładać na właściciela określone obowiązki, podyktowane interesem społecznym. Owe procesy, zachodzące pod wpływem wielkich myślicieli i teoretyków prawa oraz przeobrażających się stosunków społeczno-gospodarczych, określa się niekiedy mianem: dekompozycja prawa własności. W. Pańko odniósł się do tego zjawiska, pisząc: «Wydaje się, że dekompozycja prawa własności ma dwa znaczenia, z których jedno odnosi się do „uniwersalności”, a drugie do „pełności” prawa własności. W pierwszym znaczeniu dekompozycja ujawnia się w procesie różnicowania uniwersalnego modelu prawa własności na różne kategorie (typy, formy) tego prawa, zarówno ze względu na charakter podmiotów, jak i przedmiotu (oraz funkcji) własności. W drugim znaczeniu dekompozycja odnosi się do treści własności jako prawa podmiotowego, a więc do podzielności własności.»¹³ Opisana w monografii przez W. Pańkę wielowymiarowość prawa własności nawiązuje do sposobu postrzegania własności przez A. Stelmachowskiego, który definiował własność jako zbiór praw i obowiązków. Jego zdaniem: „Można więc zaryzykować twierdzenie, że błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawa podmiotowego. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków. Nie jest to zresztą sytuacja prawna nieznana systemowi prawa cywilnego. Władza rodzicielska jest też przecież nie tylko prawem, ale i obowiązkiem rodziców. Kto wie, czy korelacja praw i obowiązków, tak typowa dla praw obligacyjnych, nie powinna być także stosowana w ogóle w zakresie praw bezwzględnych”¹⁴.

13 W. Pańko, *O prawie...*, *op. cit.*, s. 98.

14 A. Stelmachowski, *Wstęp...*, *op. cit.*, s. 292 i 293, tenże, (w:) *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, s. 248.

Niewątpliwie koncepcja A. Stelmachowskiego nawiązuje do idei własności jako funkcji społecznej, kładącej nacisk nie tak na prawa właściciela, lecz na jego obowiązki wobec społeczeństwa¹⁵. Idea ta upowszechniła się pod wpływem refleksji nad kształtem stosunków społecznych opartych na skrajnie liberalnym pojmowaniu prawa własności. Niemalę zasługi na tym polu miał Kościół katolicki ze swoją doktryną prawa własności¹⁶. K. Sójka-Zielińska wyraziła to następująco: „...idea ta zostanie *expressis verbis* nazwana przez Piusa XI w encyklice *Quadragesimo Anno* (1931) funkcją społeczną (*ratio socialis*) własności, a w zmodyfikowanej postaci powtórzona w encyklikach społecznych Jana XXIII (*Mater et Magistra*, 1961) i Jana Pawła II (*Laborem exercens*, 1981). Teoria funkcjonalizmu opierająca się na koncepcji podwójnego charakteru własności: indywidualnego a zarazem społecznego, określonego względami dobra powszechnego, weszła po I wojnie światowej już na stałe do programów partii chrześcijańsko-demokratycznych”¹⁷.

Już na podstawie tych kilku uwag widać, jak kluczową rolę odgrywa własność w kształtowaniu stosunków społeczno-gospodarczych. I z pewnością mają rację ci, którzy widzą we własności kompleks praw i obowiązków. Jednakże z takim postrzeganiem własności należy wiązać zawsze zastrzeżenie. Chodzi wówczas o **instytucję własności**, mającą fundamentalne znaczenie dla relacji społecznych, a **nie o prawo własności** jako instrument techniczno-prawny, wykorzystywany do regulowania tych relacji. Własność w ścisłym znaczeniu, definiowana jako zespół uprawnień (czyli jako prawo w ścisłym znaczeniu), nie może być z powodu swej istoty kompleksem praw i obowiązków. Co najwyżej z **prawem można wiązać określone obowiązki**. Są to obowiązki realne w tym znaczeniu, że ciążyą one na każdorazowym właścicielu danego przedmiotu. Ale obowiązki nie mogą być częścią prawa własności, co najwyżej mogą stanowić element własności postrzeganej jako instytucja, a nie jako prawo. Prawo i obowiązek są przeciwstawnymi konstrukcjami prawnymi, co nie wyklucza, że mogą być one ze sobą funkcjonalnie powiązane w ramach instytucji własności, ale nie w ramach prawa własności.

To, że niekiedy na oznaczenie kompleksu uprawnień i obowiązków używa się terminu obejmującego ów kompleks (np. prawo najmu, prawo dzierżawy, prawo dożywocia) nie oznacza, że ściśle rozumiane prawo może obejmować obowiązki. Prawo nie może być – logicznie rzecz biorąc – zarazem obowiązkiem. To jest sprzeczność sama w sobie. Natomiast nazwa prawa, pod którym kryje się jednak cała instytucja prawna, może obejmować już uprawnienia i obowiązki. Dlatego też przy opisywaniu własności należy odróżniać **prawo własności w ścisłym, czyli kodeksowym znaczeniu od własności postrzeganej jako fundamentalna instytucja każdego sytemu prawnego**.

15 K. Sójka-Zielińska, *Drogi i bezdroża prawa. szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław 2010, s. 82.

16 W. Pańko, *O prawie...*, *op. cit.*, s. 21.

17 K. Sójka-Zielińska, *Drogi...*, *op. cit.*, s. 82 i 83; A. Stelmachowski, (w:) *System...*, *op. cit.*, s. 245-247.

Nic dziwnego zatem, że współcześnie podstawowym problemem nie jest ustalanie treści prawa własności. Do tego zresztą wystarczy chyba intuicyjne pojmowanie własności wynikające z faktu, że własność jest prawem podstawowym, pierwotnym, elastycznym i niezależnym od stosunków umownych, definiowanym negatywnie, tj. od strony ograniczeń i obowiązków. I nie przeszkadza temu nawet definicja własności, zamieszczona w art. 140 kc., ujmująca treść tego prawa – o dziwo – od strony pozytywnej, a nie od strony negatywnej. Dlatego też, mimo tak ujętej definicji prawa własności, istotne jest wyznaczenie granic prawa własności przez różnego rodzaju regulacje, które są źródłem ograniczeń i obowiązków właścicielskich. Z perspektywy teoretycznej nasuwa się pytanie, czy owe ograniczenia zawężają treść prawa własności czy też jego wykonywanie. Tylko wyjątkowo ustawodawca wyraźnie odnosi się do tej kwestii. Przykładowo, w art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.) ustawodawca stwierdził, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób **wykonywania** (podkr. Z.T.) prawa własności nieruchomości. Ale nasuwa się pytanie, czy rzeczywiście w tym przypadku ograniczenia wynikające z wymienionej ustawy wpływają tylko na wykonywanie prawa własności nieruchomości, czy też w jakimś zakresie zawężają treść prawa własności. Jest to już pytanie na inne opracowanie.

4. Postrzeganie własności rolniczej w kontekście różnie rozumianej własności

Termin „własność rolnicza” w języku prawniczym, zwłaszcza w obrębie prawa rolnego, ma już – za sprawą A. Stelmachowskiego – swoje ugruntowane miejsce¹⁸.

18 Przykładowo: B. Banaszekiewicz, P. Czechowski, Indywidualna własność rolnicza w prawie PRL, cz. 1-2, „Wies Współczesna” 1983, nr 3, s. 19-28 i nr 5, s. 30-41; M. Błażejczyk, Prawne gwarancje indywidualnej własności rolniczej, „Państwo i Prawo” 1982, nr 10, s. 31-38; M. Błażejczyk, Rolnicza własność gruntowa we włoskim systemie prawnym, (w:) Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa. T. 5, M. Błażejczyk, A. Jurcewicz (red.), Wrocław 1986, s. 129-147; P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowej własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2007, T. VI, s. 170-167; P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III, s. 51-71; K. Daniel, Mityczność i realność prywatnej własności rolniczej w procesie przemian zachodzących obecnie w Polsce, (w:) Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej, G. Skąpska (red.), Toruń 2000, s. 377-386; A. Germano, Chłopska własność rolnicza we włoskim systemie prawnym, „Prawo Rolne” 1993, nr 3, s. 25-36; B. Jeżyńska, A. Oleszko, Przemiany strukturalne własności rolniczej w prawie polskim, (w:) Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, R. Budzinowski i A. Zieliński (red.), Warszawa 2001, s. 123-141; M. Korzycka, Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979; M. Korzycka-Iwanow, Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX, s. 115-129; K. Kruzer, Rolnicza własność gruntowa w systemie prawnym RFN, (w:) Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa. T. 5, M. Błażejczyk, A. Jurcewicz (red.), Wrocław 1986, s. 183-205; T. Kurowska, Współczesne aspekty własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III, s. 39-50; T. Kurowska, Współczesne aspekty własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III (Materiały konferencyjne. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora dr. hab. Waleriana Pańko, T. Kurowska, S. Prutis (red.), s. 15-38; T. Kurowska, Renesans własności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 23-44; J. Nadler, Rolnicza własność zespólna, (w:) Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Profesorowi Wiktorowi Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin, (red.) R. Budzinowski, Poznań 2004, s. 149-165; A. Oleszko, Konstytucyjna ochrona własności rolniczej w ustawodawstwie zwykłym. Wnioski de lege ferenda, (w:) Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły, T. Bojarski, E. Gdu-

Natomiast w języku prawnym termin ten w zasadzie nie występuje. Jedynie w pkt 9 załącznika do Regulaminu Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2016 r. poz. 824 ze zm.), określającym przedmiotowy zakres działania senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wymieniono między innymi „kształtowanie własności rolniczej”.

W kontekście wyżej przedstawionych różnych ujęć własności, najszerzej rozumianą własność rolniczą należy wiązać z szeroko rozumianą działalnością rolniczą, nieco wężziej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego czy też przedsiębiorstwa rolnego. Tak rozumiana własność rolnicza określa prawa i obowiązki podmiotu prowadzącego działalność rolniczą, zwłaszcza w ramach gospodarstwa rolnego, innymi słowy – prawa i obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa. Zakres tak rozumianej własności rolniczej wyznacza w istocie ogół ustawodawstwa dotyczącego działalności rolniczej, a nie tylko przepisy kodeksu cywilnego regulującego treść i wykonywanie prawa własności w wąskim, kodeksowym znaczeniu. Kodeks cywilny umożliwia jedynie ochronę poszczególnych praw (i to nie wszystkich), ale nie całego gospodarstwa rolnego. Aczkolwiek chroniąc poszczególne składniki gospodarstwa rolnego, chroni się także gospodarstwo rolne i prowadzoną w ramach niego działalność gospodarczą. Jednakże zdarzają się przepisy, nawet w kodeksie cywilnym, które odnoszą się wprost do całego gospodarstwa rolnego; przykładowo o odpowiedzialności nabywcy gospodarstwa rolnego za długi związane z jego prowadzeniem (art. 55⁴ kc.), o nabywaniu gospodarstwa wraz z udziałem w nieruchomości rolnej (art. 166 kc.), o zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 210-218 kc.), o nabyciu posiadania gospodarstwa rolnego (art. 626 kc.), o nabyciu gospodarstwa rolnego w drodze zapisu windykacyjnego (art. 981¹ § 2 pkt 3 kc.), o dziedziczeniu gospodarstwa rolnego (art. 1058-1087 kc.). Takie też przepisy występują w innych aktach prawnych¹⁹, także w aktach prawa publicznego²⁰. Przykładowo wymienione akty prawne dotyczą wprost głównie gospodarstwa rolnego i w ten sposób wpływają na sytuację prawną prowadzącego gospodarstwo rolne. Wiele aktów prawnych dotyczy nie tak gospodarstwa rolnego, jak prowadzonej

lewicz, J. Szreniawski (red.), Lublin 2000, s. 189-196; A. Oleszko, Przemiany strukturalne oraz organizacyjne spółdzielczej własności rolniczej w świetle aktualnej polityki rolnej państwa, Zamojskie Stud.Prawn.-Ekonom. 2000, t. 1, s. 171-182; S. Prutis, Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolniczej, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce. Determinanty prawne S. Prutis (red.), Białystok 1996, s. 67-124; A. Stelmachowski, Własność rolnicza, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, nr 4, s. 1-15; A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III (Materiały konferencyjne. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora dr. hab. Waleriana Pańko, T. Kurowska, S. Prutis (red.), s. 15-38; M. Szymańska, Znaczenie własności rolniczej w kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX, s. 240-253.

19 Przykładowo, art. 37 § 1 pkt 3 k.r.o., który uzależnia skuteczność zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia i wydzierżawienia m.in. gospodarstwa rolnego od zgody drugiego małżonka, art. 4a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego rozciąga jej stosowanie także na nabywanie gospodarstw rolnych, ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 703).

20 Przykładowo, kodeks postępowania cywilnego, zwłaszcza przepisy regulujące postępowanie egzekucyjne, ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700 ze zm.), ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161).

w nim działalności rolniczej²¹. Można także wyróżnić akty dotyczące wprost rolników indywidualnych i innych producentów rolnych²². Nie można też zapominać o ustawodawstwie unijnym, poczynając od fundamentalnych przepisów, jakimi są art. 38-44 TFUE, dotyczące rolnictwa i rybołówstwa, skończywszy na ustawodawstwie pochodnym²³. Prawo unijne w połączeniu z prawem krajowym wpływa przede wszystkim na prowadzenie działalności rolniczej i otoczenie podmiotów prowadzących taką działalność.

Z powyższych uwag wynika, że **szeroko rozumiana własność rolnicza przysługuje rolnikowi do należącego do niego gospodarstwa rolnego**. A. Stelmachowski ujął to następująco: „...specyficzne cechy własności rolnej ujawniają się wówczas, gdy stanowi ona swoiste mienie, jakie składa się na zorganizowaną całość gospodarczą, którą jest gospodarstwo rolne”²⁴. **Własność ta obejmuje** zatem prawa i obowiązki związane z posiadaniem gospodarstwa i prowadzeniem w jego ramach działalności rolniczej. **Treść tej własności nie jest wprost zdefiniowana**. Owe prawa i obowiązki trzeba ustalać, odwołując do wielu aktów prawnych. Opisu własności rolniczej, mającej za przedmiot gospodarstwo rolne, można dokonywać na wzór uprawnień, składających się na klasyczne prawo własności. Uzasadnienia dla takiej metody można dopatrzeć się w stwierdzeniu A. Stelmachowskiego, który napisał: „Zasadniczy przepis art. 140 kc., nakazujący korzystanie z rzeczy zgodnie ze «społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa», na tle swoistego przeznaczenia własności rolniczej otwiera perspektywy szczególnego kształtowania jej

- 21 Przykładowo ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2016 r. poz. 792 ze zm.); ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. z 2017 r. poz. 242 ze zm.); ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1006 ze zm.); ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1613 ze zm.); ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz.U. z 2016 r. poz. 58 ze zm.); ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1444).
- 22 Przykładowo, ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2016 r. poz. 277 ze zm.); ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 983 ze zm.); ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1149 ze zm.); ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r. poz. 195 ze zm.); ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz.U. z 1982 r. Nr 32, poz. 217 ze zm.).
- 23 Przykładowo, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. z 2013 r. L 347 z dnia 20.12.2013, s. 487 ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. z 2013 r. L 347 z dnia 20.12.2013, s. 549 ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. z 2013 r. L 347 z dnia 20.12.2013, s. 671 ze zm.); rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz.U. z 2013 r. L 352 z dnia 24.12.2013, s. 9).
- 24 A. Stelmachowski, (w:) Polskie..., *op. cit.*, s. 12.

treści”²⁵. **Wówczas treść własności rolniczej określi się**, opisując uprawnienie do korzystania z gospodarstwa rolnego, w tym do pobierania pożytków i innych dochodów, oraz do rozporządzania takim gospodarstwem. Ochrona prawna tak szeroko rozumianej **własności rolniczej** musi być – siłą rzeczy – wielopłaszczyznowa. Może ona bowiem dotyczyć poszczególnych składników (praw) wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, gospodarstwa jako całości czy też prowadzonej w ramach gospodarstwa działalności gospodarczej, a nawet samego rolnika i jego otoczenia. Chroniąc składnik gospodarstwa rolnego, chroni się zazwyczaj gospodarstwo jako całość, a także prowadzoną w nim działalność rolniczą. I odwrotnie. „Tak rozumiana własność rolnicza uzyskuje swój pełny obraz dopiero wtedy, gdy weźmiemy pod uwagę nie tylko przepisy kodeksu cywilnego, ale i **konglomerat przepisów różnej rangi kształtujących treść tej własności i sposób jej wykonywania**. Co więcej, elementy pozacywilistyczne mają tu szczególne znaczenie. Chcąc się dowiedzieć, w jaki sposób rolnik może wykorzystać swą ziemię i inne składniki gospodarstwa rolnego, musimy sięgać do przepisów o ochronie gruntów rolnych, a także o ochronie środowiska, o planowaniu przestrzennym, a nawet do prawa budowlanego, gdy chodzi o wznoszenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Aby ocenić poziom opłacalności w gospodarstwie, należy przestudiować przepisy podatkowe, zasady kształtowania cen oraz liczne przepisy regulujące unijne branżowe rynki rolne. (...) Mamy więc **kompleks przepisów, które wpływają w sposób pośredni na możliwość korzystania przez rolnika z jego własności. Suma tych regulacji określa sytuację prawną rolnika**.”²⁶ Jeszcze w szerszym znaczeniu własność rolniczą można wiązać z każdym producentem rolnym, nie tylko z rolnikiem prowadzącym indywidualne gospodarstwo rolne, a nawet z otoczeniem, w którym taki producent funkcjonuje.

W węższym, cywilistycznym znaczeniu własność rolnicza dotyczy poszczególnych nieruchomości rolnych i rzeczy ruchomych, a także zwierząt gospodarskich, będących przedmiotem własności w rozumieniu art. 140 kc. Jak wynika z tego przepisu, treść tego kodeksowego prawa własności kształtowana jest nie tylko przez kodeks cywilny, ale przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Także na zakres ochrony prawa własności w ścisłym znaczeniu ma wpływ nie tylko kodeks cywilny. W szerszym znaczeniu własność rolnicza dotyczy każdego innego prawa związanego z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Treść tego prawa i zakres jego ochrony prawnej zależy od natury danego prawa (np. wierzytelności rolnika o wypłatę odszkodowania z tytułu ubezpieczenia majątkowego).

25 A. Stelmachowski, (w:) Polskie..., *op. cit.*, s. 12.

26 M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, (w:) Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 48.

W szerokim ujęciu **własność rolniczą można wiązać z ustrojem rolnym** w tym znaczeniu, że ustrój rolny kształtuje szeroko rozumianą własność rolniczą, a także ma wpływ na definiowanie własności rolniczej w węższym znaczeniu, odnoszącej się do konkretnych dóbr związanych z prowadzeniem działalności rolniczej i osób taką działalność prowadzących. Dlatego można było oczekiwać, że ustawie noszącej tytuł „o kształtowaniu ustroju rolnego”²⁷ znajdą się fundamentalne regulacje dla postrzegania własności rolniczej w szerokim znaczeniu. Ustawa o takim tytule winna być konstytucją dla polskiego rolnictwa.

5. Wpływ u.k.u.r. na własność rolniczą

Nie ulega wątpliwości, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, uchwalona dnia 11 kwietnia 2003 r., nie może pełnić roli konstytucji dla polskiego rolnictwa, nawet w zakresie obrotu ziemią rolną. **Świadczy o tym dobitnie zakres regulacji, jaki ostatecznie został objęty** pierwotną ustawą²⁸. Ograniczono go w istocie do poddania obrotu nieruchomościami rolnymi (w zasadzie bez względu na ich powierzchnię) kontroli Państwa, sprawowanej przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (zwaną odtąd Agencją Nieruchomości Rolnych, dalej w skrócie „agencją”)²⁹, którą wyposażono w prawo pierwokupu lub prawo nabycia takiej nieruchomości, a nawet gospodarstwa rolnego (art. 4a u.k.u.r., dodany w 2011 r.) i spadku rolnego (art. 1070¹ kc.). Co więcej, pierwotnie chodziło jedynie o kontrolę obrotu własnościowego na podstawie różnego rodzaju umów. Kontrowersje wzbudzał nawet obrót nieruchomością rolną **będącą przedmiotem użytkowania wieczystego**. Zamieszczone w ustawie regulacje nie realizowały **w pełni nawet celów** określonych w jej art. 1. Zapowiedziano w nim bowiem, że ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych; 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Nie trzeba było specjalnej przenikliwości, by zauważyć, że przyjęte w ustawie rozwiązania nie przyniosą spodziewanych rezultatów, nawet w zakresie celów

27 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2052 ze zm.), zwana dalej także w skrócie u.k.u.r.

28 Warto przypomnieć, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego została uchwalona 11 kwietnia 2003 r., tj. na pięć dni przed podpisaniem przez Polskę w Atenach Traktatu akcesyjnego do UE. Perspektywa zagrożenia dla obrotu ziemią rolną, wynikająca z przystąpienia Polski do UE, przesądziła o zakresie regulacji, mimo iż ustawa została przyjęta w ramach prac nad trzema projektami, odnoszącymi się szerzej do obrotu gruntami rolnymi, tj. nad projektem poselskim PiS-u z dnia 6 marca 2002 r. o obrocie ziemią rolną (druk sejmowy nr 697, IV kadencja), projektem poselskim PSL-u z dnia 2 lipca 2002 r. ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 697, IV kadencja) i projektem rządowym z dnia 28 listopada 2002 r. o kształtowaniu ustroju rolnego i o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1128, IV kadencja).

29 Z dniem 1 września 2017 r. zadania Agencji, określone w u.k.u.r., przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (art. 17 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. z 2017 r. poz. 624).

określonych w art. 1 u.k.u.r., a co dopiero w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Agencję wyposażono bowiem w narzędzia pasywne. Żeby można było za ich pomocą wpływać na cele określone w art. 1 ustawy, wówczas Agencja musiałaby prowadzić bardzo aktywną politykę w tym kierunku, czyli w istocie korzystać niemalże w każdym przypadku z prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnej z myślą o ich odpowiednim zadysponowaniu po nabyciu. Tego rodzaju aktywność wymagałaby ogromnych nakładów, a rezultaty i tak nie byłyby z pewnością nadzwyczajne. Do końca roku 2015 do agencji nadesłano 643,8 tys. umów, z czego znaczącą większość do 2010 r.³⁰ Z prawa pierwokupu i nabycia agencja skorzystała w 629 przypadkach, co stanowi 0,977 promila wszystkich nadesłanych umów. W ten sposób agencja nabyła tylko 16,7 tys. ha³¹ gruntów, z czego przejęła 12,6 tys. ha, a rozdysponowała tylko 9,8 tys. ha³². W skali całego kraju i w okresie przeszło 12 lat to mikroskopijne oddziaływanie na stosunki rolne, a koszty społeczne niemałe. Zapewne pochłonęły one energię pochodzącą z niejednej farmy wiatrowej.

Wprowadzie w ustawie, po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie, zdefiniowano rodzinne gospodarstwo rolne, ale nie stało się ono głównym przedmiotem regulacji. Definicję tę stworzono po to tylko, by za jej pomocą wpłynąć na zakres prawa pierwokupu dzierżawcy (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r.) i ograniczyć prawo pierwokupu lub prawo nabycia, przyznane ANR w tej ustawie³³, w przypadkach nabycia nieruchomości rolnych prowadzącego do powiększania rodzinnych gospodarstw rolnych (art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.)³⁴. Za rodzinne uznano gospodarstwa o powierzchni od 1 do 300 ha użytków rolnych, prowadzone przez rolnika indywidualnego (art. 5 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu). A za rolnika in-

30 Już w 2008 r. zgłoszono projekt zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w którym zaproponowano wyłączenie prawa pierwokupu i nabycia w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni poniżej 1ha. W uzasadnieniu projektu napisano między innymi, że „spośród około 80 tysięcy umów przekazywanych rocznie do Agencji, w stosunku do których przysługuje jej prawo pierwokupu, aż 80% dotyczy nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha, obrót którymi nie wpływa na poprawę struktury agrarnej” (druk sejmowy nr 1053, VI kadencja). W 2009 r. pojawił się zbliżony projekt senacki (druk sejmowy nr 1745, VI kadencja). Ale żeby jeszcze bardziej zmniejszyć napływ umów do Agencji, na wniosek sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sejm podwyższył normę 1 ha do 5 ha. Ustawa ograniczająca prawo pierwokupu i nabycia, przysługujące Agencji, za pomocą kryterium powierzchniowego weszła w życie 8 lipca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 110, poz. 725).

31 Z łącznej powierzchni 1.249,3 tys. ha, będących przedmiotem wszystkich umów przesłanych do Agencji do 31 grudnia 2015 r., co stanowi 1,336 promila, Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Skarbu Państwa w 2015 r., Warszawa 2016, s. 20 (druk sejmowy nr 773, VIII kadencja).

32 Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych..., *op. cit.*, s. 19 i 20.

33 Prawo pierwokupu przyznano także dzierżawcom zbywanej nieruchomości rolnej (art. 3 u.k.u.r.).

34 Aczkolwiek zwrot ten już występował w innych aktach prawnych (poza Konstytucją RP), np. w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zmodyfikowanej ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3 ze zm.), a więc w wersji obowiązującej od 19 października 1994 r. Na mocy u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi zwiększyła się liczba przepisów odnoszących do gospodarstw rodzinnych, a do ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2) dodano przepisy odnoszące się do gospodarstwa rolnego, która została zastąpiona przez ustawę z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1512 ze zm.). Warto może przypomnieć, że zwrot „gospodarstwo rodzinne” zamieszczono już w ustawie z 1919 r., tj. w art. 7 ustawy z dnia 11 lipca 1919 r. normująca stosunki służbowe funkcjonariuszów państwowych podczas pełnienia służby wojskowej (Dz.U. z 1919 r. Nr 59, poz. 357).

dywidualnego uznano kogoś, kto ma łącznie nie więcej niż 300 ha użytków rolnych (we własności i dzierżawie), posiada kwalifikacje rolnicze, osobiście prowadzi dane gospodarstwo rolne i zamieszkuje w gminie, w której położona jest co najmniej jedna nieruchomość wchodząca w skład tego gospodarstwa (art. 6 ust. 1 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu)³⁵. Do powiększenia gospodarstwa rodzinnego dochodziło, jeżeli rolnik indywidualny nabywał nieruchomość rolną, powiększającą gospodarstwo rodzinne, położoną w gminie, w której miał miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej³⁶ (art. 3 ust. 7 u.k.u.r.). Wprawdzie jest to jakiś ustawowy instrument ochronny dla tego rodzaju gospodarstw, ale o marginalnym znaczeniu. Wystarczyło zresztą w państwowej agencji przyjąć odpowiednią instrukcję, w której wyłączono by stosowanie prawa pierwokupu do gospodarstw rolnych, definiowanych w ustawie jako rodzinne³⁷.

Wprowadzone przez u.k.u.r. rozwiązania nie prowadziły do odpowiednich przeobrażeń ustroju rolnego, lecz w istocie jedynie utrudniały obrót własnością rolniczą, zwłaszcza w okresie, w którym każda nieruchomość rolna podlegała działaniu ustawy. Nieruchomości rolne mogły być bowiem nadal nabywane przez każdy podmiot bez ograniczeń obszarowych, tyle że ANR mogła skorzystać z prawa pierwokupu lub nabycia danej nieruchomości rolnej, chyba że zachodziła sytuacja³⁸, w której prawo pierwokupu lub nabycia było wyłączone, np. nabycie przez osobę bliską, nabycie prowadzące do powiększenia gospodarstwa rodzinnego.

Z powyższych uwag wynika, że oddziaływanie u.k.u.r. na własność rolniczą, zarówno tę w znaczeniu generalnym, czyli na ustrój rolny, jak i na własność rolniczą mającą za przedmiot gospodarstwo rolne i jego nieruchome składniki, mimo jej wymownego tytułu, było nikłe, żeby nie powiedzieć żadne. Trudno bowiem mówić o tym, że u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu regulowała w sposób pełny i spójny obrót gruntami rolnymi, a co dopiero realizowała założone cele związane z własnością rolniczą, w szczególności mającą za przedmiot gospodarstwo rodzinne, będące podstawą polskiego ustroju rolnego, za pomocą adekwatnych i proporcjonalnych instrumentów prawnych.

Zasadnicze zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzono w 2016 r.³⁹ Ich wagę wzmacnia dodana do ustawy preambuła. Oznajmiono w niej,

35 Od 3 grudnia 2011 r. obowiązuje zmodyfikowana definicja rolnika indywidualnego. Nakazuje ona przy ustalaniu maksymalnej normy użytków rolnych (300 ha) uwzględnić, oprócz gruntów będących we własności i dzierżawie, także grunty będące w użytkowaniu wieczystym i samoistnym posiadaniu. Nadto wymóg zamieszkiwania w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa zaostrzono w ten sposób, że taki stan ma trwać co najmniej 5 lat.

36 Od 3 grudnia 2011 r. – w gminie graniczącej (Dz.U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382).

37 Nie zawsze realizacja przyjętych założeń politycznych wymaga interwencji ustawodawcy, o czym w wielu wypadkach się zapomina.

38 Oprócz powiększenia gospodarstwa rodzinnego.

39 Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585), która weszła w życie z dniem 30 kwietnia

że ustawę uchwalono: „W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰ stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.” Tymczasem wyżej przytoczony i niezmieniony art. 1 u.k.u.r., określający cele ustawy, radykalnie zawęży – w porównaniu do dodanej preambuły – pole regulacji. Tak znaczące zawężenie przedmiotu regulacji staje się zrozumiałe w świetle zaskakującego uzasadnienia projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, za pomocą której wprowadzono zmiany do u.k.u.r. Z tego uzasadnienia jednoznacznie wynika, że ustawodawcy nie chodziło o „kształtowanie ustroju rolnego”, lecz przede wszystkim o wzmocnienie – po ustaniu 12-letniego okresu ochronnego na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców – „ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”⁴¹, a tym samym o wdrożenie przepisów ustalających zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi, które pozwolą na właściwą dystrybucję nieruchomości rolnych jako niepomnażalnego dobra publicznego.⁴²

Nowelizacja u.k.u.r., dokonana w 2016 r., wprowadziła zasadnicze ograniczenia w obrocie własnościowym gruntami rolnymi. Po pierwsze, przyjęto zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.) oraz że nabycie nieruchomości rolnej nie może prowadzić do przekroczenia normy obszarowej wynoszącej 300 ha użytków rolnych (art. 2a ust. 2 u.k.u.r.)⁴³. Nie dodano natomiast do ustawy przepisów, które zapobiegałyby podziałom dotychczasowych gospodarstw rolnych⁴⁴. Po drugie, nakazano nabywcy nieruchomości rolnej osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego, w skład którego wejdzie nabyta

2016 r.

40 M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017, s. 247; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Komentarz, Warszawa 2016, s. 404.

41 Druk sejmowy nr 293, VIII kadencja.

42 Druk sejmowy nr 293, VIII kadencja. Co więcej, w uzasadnieniu możemy przeczytać, że ustawodawcy chodziło także o to, by poprzez ograniczenia dotyczące obrotu własnościowego gruntami rolnymi skłaniać gminy do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To wyjaśnia w jakimś stopniu odmienne potraktowanie nieruchomości rolnych, objętych decyzjami ustalającymi warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

43 Przy ustalaniu uwzględnia się także grunty będące przedmiotem użytkowania wieczystego, samoistnego posiadania i dzierżawy (art. 2a ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 i 3 u.k.u.r.).

44 Ograniczenia w podziale gruntów rolnych przewiduje art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.), który uniemożliwia – co do zasady – wydzielanie działek rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha. Owa przeszkoda w połączeniu z art. 1a pkt 1 lit. b) u.k.u.r., który wyłącza spod działania ustawy nieruchomości rolne o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, stanowi pewną barierę dla dzielenia gospodarstw rolnych.

nieruchomość, przez okres dziesięciu lat, a w konsekwencji zakazano zbywania w tym okresie tej nieruchomości, a nawet oddawania w posiadanie bez zgody sądu (art. 2b u.k.u.r.). Po trzecie, powyższe ograniczenia zostały poszerzone w ten sposób, że zakresem ustawy objęto już wyraźnie obrót nieruchomościami rolnymi będącymi przedmiotem użytkowania wieczystego⁴⁵, a także zmiany własnościowe (w tym również w zakresie użytkowania wieczystego) wywołane jakimkolwiek zdarzeniem prawnym⁴⁶, nie wyłączając nawet nabycia z mocy prawa (np. dziedziczenia czy zasiedzenia). Po czwarte, kontrolą objęto obrót udziałami i akcjami w spółkach kapitałowych oraz zmiany podmiotowe w spółkach osobowych, w obydwu przypadkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych (art. 3a, art. 4 ust. 6 i art. 3b u.k.u.r.). Krótko rzecz ujmując, kontrolą objęto wszelkie zmiany podmiotowe w zakresie własności i użytkowania wieczystego gruntów rolnych, gospodarstw rolnych, obejmujących takie grunty, a nawet spółek będących właścicielami i użytkownikami wieczystymi takich gruntów. Jedynie spod tej kontroli wyłączono nieruchomości rolne określone w art. 1a u.k.u.r., a w niektórych przypadkach załagodzono rygory działania tej ustawy (np. art. 2a ust. 3, art. 2b ust. 4, art. 3 ust. 5 i 7, art. 3a ust. 2, art. 3b ust. 6, art. 4 ust. 4 i 6).

Chcąc ocenić, w jaki sposób u.k.u.r. wpływa na własność rolniczą, należy zacząć od spojrzenia na tę ustawę z najszerszej, konstytucyjnej perspektywy. Konstytucja RP poświęca rolnictwu w zasadzie⁴⁷ tylko jeden przepis, a mianowicie art. 23 zd. 1, w którym postanowiono, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Tytuł ocenianej ustawy, tj. o kształtowaniu ustroju rolnego, nawiązuje wprost nie tylko do konstytucyjnie zdefiniowanego ustroju rolnego, ale jednocześnie do jednego z elementów ustroju państwa. Art. 23 jest bowiem zamieszczony w pierwszym rozdziale Konstytucji, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, zawierającym przepisy fundamentalne dla ustroju państwa. Należało zatem oczekiwać, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego będzie – po prostu – rozwinięciem reguły wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP⁴⁸.

Z całą mocą należy podkreślić, że **gospodarstwo rodzinne nie jest głównym przedmiotem regulacji w u.k.u.r.** Jest nim obrót własnościowy gruntami rolnymi, a jedynie uzależniono prawo pierwokupu dzierżawcy od prowadzenia przez niego gospodarstwa rodzinnego⁴⁹ i załagodzono ów obrót w przypadku powiększania takiego gospodarstwa przez inne osoby fizyczne. I w tym celu (art. 3 ust. 1 i ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1) zdefiniowano gospodarstwo rodzinne (art. 5 i 6 u.k.u.r.).

45 Art. 2c u.k.u.r.

46 Art. 2 pkt 7 u.k.u.r., zawierający definicję nabycia nieruchomości rolnej.

47 W art. 12 i 59 dotyczą także organizacji społeczno-zawodowych.

48 W Trybunale Konstytucyjnym zawisły cztery sprawy K 36/16, K 37/16, K 47/16 i K 48/16, które zostały połączone do rozpoznania w jednym postępowaniu pod sygn. K 36/16.

49 Tym samym zawężono dzierżawcy – w porównaniu do art. 695 § 2 kc., uchylonego u.k.u.r. – przysługujące mu prawo pierwokupu.

Przydatność tej definicji w ramach u.k.u.r. jest zatem niewielka, a z punktu widzenia postrzegania jej znaczenia dla ustroju rolnego wprowadziła więcej zamieszania, niż przyniosła pożytku. Z pewnością natomiast ożywiła zainteresowanie problematyką prawną gospodarstwa rodzinnego⁵⁰, choćby w celu odpowiedzi na pytanie,

- 50 Przykładowo: J. Bieluk, Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 335-349; P. Blajer, Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy, „Studia Iuridica Agraria” 2014, T. XII, s. 97-119; P. Blajer, Pojęcia gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 1, s. 9-24; M. Błażejczyk, Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, „Prawo Rolne” 1992, nr 2, s. 5-32; R. Budzinowski, Rodzinny charakter indywidualnego gospodarstwa rolnego. Zagadnienia prawne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, nr 4, s. 63-73; E. Gajewska i P. Iwaszkiewicz, Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 159-178; P. Gała, Odstępstwo rolne jako prawny instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 419-430; M. Jarosiewicz, Formy wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, „Rejent” 2009, nr 9, s. 50-85; A. Kapala, Prawne uwarunkowania prowadzenia działalności powiązanych w gospodarstwach rodzinnych – wybrane aspekty porównawcze, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 231-241; E. Kremer, Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 375-392; M. Król, Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 153-174; T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich, (w:) Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów i T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 181-201; T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „Studia Iuridica Agraria” 2009, T. VIII, s. 14-29; T. Kurowska, Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 65-91; T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP, (w:) Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, (w:) Materiały konferencyjne, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004, s. 45-59; A. Lichorowicz, O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda, „Rejent” 1996, nr 7-8, s. 31-50; A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, ss. 246; A. Lichorowicz, Pojęcie rolniczego gospodarstwa rodzinnego w systemach prawa polskiego i unijnego, (w:) Rolnicze gospodarstwo rodzinne, Konferencje i seminaria 2000, nr 2; s. 107-125; A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji RP), „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I, s. 25-45; A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. IV, s. 9-30; A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 263-281; D. Łobos-Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, (w:) Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004, s. 123-134; D. Łobos-Kotowska, Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji, Sosnowiec 2006; B. Mazuryk, M. Szmulik, Gospodarstwo rodzinne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 93-101; K. Marciniuk, Rodzinne gospodarstwo rolne w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 175-189; R. Michałowski, Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia), „Studia Iuridica Agraria” 2014, T. XII, s. 167-174; A. Niewiadomski, Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 141-151; A. Oleszko, Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP), (w:) „Annales UMCS” 1997, nr 44, s. 87-96; A. Oleszko, Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997), „Rejent” 1997, nr 5, s. 79-99;

czy zamieszczona w u.k.u.r. definicja gospodarstwa rodzinnego ma walory definicji uniwersalnej w tym znaczeniu, że można ją traktować jako konkretyzację pojęcia, którym posłużono się w art. 23 Konstytucji RP, a tym samym że może być ona wykorzystywana w ramach także innych aktów prawnych, zawierających regulacje odnoszące się do gospodarstw rodzinnych. Innymi słowy, trudno uniknąć odpowiedzi na pytanie, czy wokół zdefiniowanego w u.k.u.r. gospodarstwa rodzinnego można budować polski ustrój rolny, a w konsekwencji czy tak pojmowane gospodarstwo rodzinne można uważać za przedmiot własności rolniczej, zasługującej na szczególne względy przy kreowaniu polityki rolnej i przy tworzeniu odpowiednich regulacji prawnych.

W mojej ocenie, nie można udzielić pozytywnych odpowiedzi na powyższe pytania, choćby dlatego, że w u.k.u.r. zdefiniowano gospodarstwo rodzinne w wąskim celu, tj. w celu określenia zakresu prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy (art. 3 ust. 1 pkt 2) oraz w celu zawężenia prawa pierwokupu i nabycia przyznanego Agencji (art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 2). Teoretycznie można sobie wyobrazić, że ustawodawca, tworząc tę definicję w takim wąskim celu, kierował się przesłankami, które nadawałyby temu pojęciu cechę uniwersalności. Ale wystarczy przyrzeć się poszczególnym elementom definicji gospodarstwa rodzinnego, by wyrobić sobie zdanie co do roli tej definicji i jej znaczenia dla ustroju rolnego. Bardzo krytycznie do tej definicji odniósł się *S. Prutis*⁵¹. I krytyczna ocena dominuje w doktrynie prawa rolnego, jedynie jej natężenie jest różne. Tytułem podsumowania warto przytoczyć wypowiedź *S. Prutisa*: «...definiowanie w ustawie pojęcie „gospodarstwa rodzinnego”, będąc formalnym nawiązaniem do kategorii konstytucyjnej, stanowi swoiste „nadużycie” legislacyjne, sugeruje bowiem, iż w ustawie uregulo-

S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji); (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 11-23; K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III (Materiały konferencyjne. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora dr. hab. Waleriana Pańko, T. Kurowska i S. Prutis (red.)), s. 171-180; K. Stefańska, Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. 5, s. 185-196; K. Stefańska, Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012, T. X, s. 92-104; K. Stefańska, Prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej jako instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego, (w:) Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), Kraków 2009, s. 219-230; A. Bień-Kacała, B. Rakoczy, Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 9-33; J. Stoksik, Formy pomocy unijnej dla rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 243-261; A. Suchoń, Spółdzielczość a rozwój gospodarstw rodzinnych – wybrane zagadnienia prawne, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 431-450; F. Tomczyk, Rolnicze gospodarstwa rodzinne na świecie, (w:) Rolnicze gospodarstwo rodzinne, „Konferencje i seminaria” 2000, nr 2; s. 174-205; P. Wojciechowski, Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 117-14; M. Zubik, Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015, s. 51-64.

51 S. Prutis, Status prawny..., *op. cit.*, s. 17-21.

wano status prawny gospodarstw rodzinnych. Tak jednak nie jest.»⁵² Jak bardzo definicja gospodarstwa rodzinnego, zamieszczona w u.k.u.r., jest oderwana od ugruntowanych koncepcji gospodarstw rodzinnych, które znalazły odzwierciedlenie w obcych ustawodawstwach, doskonale zilustrował A. Lichorowicz⁵³. Tytułem podsumowania jego rozważań warto przytoczyć następującą wypowiedź: „Kryteria te⁵⁴ są w znacznym stopniu odmienne od kryteriów uznania gospodarstwa za rodzinne, stosowanych w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej”.⁵⁵ A w innym miejscu napisał: „Deklarując w 1997 r. ustrojowe znaczenie gospodarstw rodzinnych dla struktury rolnej Polski nasz ustawodawca do dnia dzisiejszego nie zatroszczył się o opracowanie pakietu norm szczegółowych, realizujących, wprowadzających w życie tę normę ustrojową, sprowadzając art. 23 Konstytucji do roli czystej deklaracji”.⁵⁶ Chcąc stworzyć definicję gospodarstwa rodzinnego, która miałaby być – w myśl art. 23 Konstytucji RP – podstawą ustroju rolnego, należy – co oczywiste – odwołać się do współczesnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. I nie trzeba specjalnej wnikliwości, żeby zauważyć, iż przesłanki uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne, określone w u.k.u.r., niewiele mają wspólnego z tymi uwarunkowaniami. Wystarczy przywołać przesłankę odwołującą się do powierzchni – od 1 ha (nieruchomości rolnej) do 300 ha (użytków rolnych). Natomiast wymóg kwalifikacji rolniczych czy też zamieszkiwania przez prowadzącego gospodarstwo w określonym miejscu służą bardziej utrudnianiu nabywaniu własności rolniczej niż tworzeniu modelowego gospodarstwa rolnego, zasługującego na wspieranie i ochronę, a w konsekwencji na szczególne regulacje prawne. Zgodzić się trzeba z oceną S. Prutisa, który stwierdził, że «...błędna jest konstrukcja prawna gospodarstwa rodzinnego, oparta jedynie na kryterium obszarowym, bez nawiązania do jakichkolwiek aspektów „rodziności”».⁵⁷

Regulacja, zawarta w u.k.u.r., nie określa zatem – w nawiązaniu do art. 23 Konstytucji RP – modelowego przedmiotu własności rolniczej, czyli gospodarstwa rodzinnego, chociaż go definiuje, i nie opisuje praw i obowiązków związanych z tak rozumianą własnością rolniczą. Ustawa przede wszystkim **ogranicza uprawnienie do rozporządzania własnością rolniczą** w cywilistycznym (wąskim) znaczeniu w postaci nieruchomości rolnej oraz uprawnienie do rozporządzania własnością rolniczą w szerszym znaczeniu w postaci gospodarstwa rolnego, a nawet do spadku rolnego. Przy czym podkreślić należy, że przedmiot własności rolniczej, tj. nieruchomość rolna, a w konsekwencji i gospodarstwo rolne są ujmowane w u.k.u.r. za szeroko. Obecnie obowiązująca minimalna norma powierzchniowa nieruchomości

52 Tamże, s. 19.

53 A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych..., *op. cit.*, ss. 246; tenże, Podstawowe rozwiązania..., *op. cit.*, s. 261-283.

54 Wynikające z przepisów u.k.u.r., definiujących gospodarstwo rodzinne.

55 A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi..., *op. cit.*, s. 29.

56 A. Lichorowicz, Podstawowe rozwiązania..., *op. cit.*, s. 283.

57 S. Prutis, Status prawny..., *op. cit.*, s. 22.

rolnej podlegającej ustawie (od 0,3 ha) i gospodarstwa rolnego (od 1 ha) nie odwołuje się nawet do powierzchni użytków rolnych, zdefiniowanych zresztą w u.k.u.r., lecz do powierzchni wchodzącej w jego skład nieruchomości rolnej (art. 2 pkt 2 ustawy). Jest to przyczyną trudności w wyznaczaniu praw i obowiązków, wynikających z u.k.u.r., w odniesieniu do nieruchomości rolnej i w konsekwencji w odniesieniu do gospodarstwa rolnego. Wystarczy wyobrazić sobie nieruchomość o powierzchni 0,34 ha, obejmującą 0,28 ha użytków rolnych, czy też nieruchomość o powierzchni 1,13 ha, obejmującą 0,97 ha użytków rolnych. Co więcej, w innych postanowieniach, jak choćby dotyczących wyżej wspomnianej maksymalnej normy obszarowej, ustawodawca odwołuje się do powierzchni użytków rolnych, zdefiniowanych zresztą w art. 2 pkt 5 ustawy⁵⁸. Tak szeroko ujmowane definicje nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego, dodatkowo odwołujące się do niejednoznacznych kryteriów powierzchniowych, sprawiają, że regulacje zamieszczone w u.k.u.r. niewiele mają wspólnego z właściwym kształtowaniem własności rolniczej. Nadto, zwiększają one (definicje) znacząco ryzyka prawne związane ze zbywaniem spadku rolnego oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych będących właścicielami lub użytkownikami nieruchomości rolnej, tudzież dotyczące zmian podmiotowych w spółkach osobowych, mających tego rodzaju nieruchomości.

Nie powinien mieć nic wspólnego z formowaniem ustroju rolnego określony w u.k.u.r. obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. W ramach ustawy pełni on rolę jednego z wymogów, który ma utrudniać nabycie własności rolniczej. Nie można bowiem zakładać, że ustrój rolny miałby być oparty na gospodarstwach rodzinnych prowadzonych osobiście, co oczywiście nie wyklucza takiego wymogu, ale przy tworzeniu oznaczonych instrumentów wspierania rolników prowadzących gospodarstwo rodzinne.

Jedynym, w moim przekonaniu, elementem, który można by – przynajmniej pośrednio – wiązać z formowaniem ustroju rolnego, jest maksymalna norma obszarowa, określona na poziomie 300 ha użytków rolnych. Aczkolwiek wysokość tej normy bardziej wskazuje na to, że nie chodzi tu o tworzenie modelowego gospodarstwa rolnego (rodzinnego), które ma być podstawą ustroju rolnego w Polsce, lecz przede wszystkim o przeciwdziałanie koncentracji gruntów rolnych, czyli o zapobieganie powiększaniu się grupy wielkich właścicieli ziemskich. Ale głównym motywem regulacji, odwołującej się do stosunkowo wysokiej normy powierzchniowej, nie jest z pewnością potrzeba kształtowania ustroju rolnego, lecz ogólniejsza konieczność przeciwdziałania monopolizacji działalności w określonych obszarach, w tym rów-

58 Za przykład niekonsekwentnego odwoływania się do kryteriów powierzchniowych niech posłuży treść art. 5 ust. 2 u.k.u.r.: Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych, o której mowa w ust. 1 pkt 2, będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Przepis ten nasuwa pytanie, którą powierzchnię winno się uwzględniać: użytków rolnych czy nieruchomości rolnej.

nież rolnym. Koncentracja własności, umożliwiająca monopolizację, znosi różnorodność, konkurencję i równość, a tym samym stwarza warunki dla różnego rodzaju uzależnień. Przy czym należy pamiętać, że koncentracja własności w ścisłym, kodeksowym znaczeniu wywiera o wiele bardziej trwałe skutki społeczno-ekonomiczne niż koncentracja własności w szerokim znaczeniu, odnosząca się do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym przypadku w ramach gospodarstw rolnych czy przedsiębiorstw rolnych. Na działalność bowiem łatwiej oddziaływać za pomocą różnych instrumentów prawnych. Jak groźne dla ładu społecznego są procesy monopolizacyjne i jak trudno jest im przeciwdziałać, widać z całą ostrością w dobie powszechnej globalizacji.

6. Podsumowanie

Własność, jeden z podstawowych filarów społecznych i gospodarczych, a w konsekwencji jeden z podstawowych filarów każdego systemu prawnego, poddawana jest od wielu lat poważnym próbom wynikającym z przeobrażeń społecznych, gospodarczych i politycznych, co przejawia się w postrzeganiu funkcji i zarazem konstrukcji własności. Zawsze, gdy przepisy szczególnie ograniczają uprawnienia właścicielskie, nasuwają pytania o celowość tych ograniczeń, o ich adekwatność i proporcjonalność. Referaty dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, wygłoszone na konferencji „Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”, zorganizowanej przez prof. T. Kurowską i jej współpracowników w Ustroniu w dniach 21-23 października 2016 r., doskonale zilustrowały konflikt między klasycznie postrzeganą własnością a coraz silniejszą koniecznością uwzględniania interesu społecznego (ogółu) przy wyznaczaniu treści własności i granic jego ochrony, rzutujący (konflikt) na definiowanie funkcji własności postrzeganej jako instytucji. Jak wynika z wygłoszonych referatów, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nasuwa pod tym względem zasadnicze zastrzeżenia, w tym także co do zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją RP⁵⁹. Ale czy mogło być inaczej, jeżeli rzekomo pierwszoplanowe założenia, związane z tworzoną regulacją i oficjalnie wyartykułowane, niewiele mają wspólnego z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy?

Przy pracach nad konieczną nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego czy też nad nową ustawą należy – co oczywiste – uwzględniać współczesne uwarunkowania społeczne i gospodarcze. Nie można wzorować się na rozwiązaniach tworzonych przed wielu laty w innych krajach czy w Polsce w zupełnie innych realiach społeczno-ekonomicznych. Przy tworzeniu natomiast szczególnych regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi trzeba mieć na uwadze choćby przekrój potencjalnych nabywców gruntów rolnych. Do pierwszej grupy można zaliczyć

59 Por. M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa..., op. cit.*, ss. 247.

osoby, które chcą nabyć grunt nie w celu prowadzenia działalności rolniczej, lecz zagospodarowania na inne cele (np. mieszkalne). I nie powinno utrudniać się nabywania gruntów, nawet rolnych, jeżeli tylko na mocy jakichkolwiek przepisów grunty te mogą być wykorzystane wyłącznie czy też także na inne cele niż rolne. Drugą grupę tworzą nabywcy, którzy myślą o powiększeniu posiadanego areалу rolnego lub o rozpoczęciu prowadzenia działalności rolniczej. Z tej perspektywy wystarczyłoby poddać szczególnym regulacjom tylko grunty, które mogą być wykorzystane jedynie na cele rolne i to pod warunkiem, że ich powierzchnia przekracza odpowiednią wielkość. Problem w tym, że władze państwowe, do których adresowana jest dyrektywa ustrojowa, zawarta w art. 23 Konstytucji RP, nie wywiązały się do tej pory z zadania i nie opracowały modelu polskiego ustroju rolnego. Jest to widoczne nie tylko w obrębie regulacji dotyczących obrotu prywatnymi gruntami rolnymi, ale i w innych regulacjach dotyczących polskiego rolnictwa, w tym również w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, a w szczególności w niekonsekwentnych poczynaniach Agencji Nieruchomości Rolnych. Trudno orzec, co jest źródłem tego zaniechania, ale ewentualne założenie, że wystarczy dostosowywać polskie ustawodawstwo rolne do unijnego, ogranicza rozwój polskiego rolnictwa. O wiele spójniejsze, zarówno wewnątrz, jak i wobec rozwiązań unijnych, byłoby polskie prawo rolne, gdyby opracowano i przyjęto podstawowe założenia polskiego ustroju rolnego. W konsekwencji rolnictwo rozwijałoby się w sposób efektywniejszy. Z pewnością nie trzeba byłoby wówczas tworzyć ustaw ograniczających obrót własnościowy gruntami rolnymi, praktycznie pod presją obaw ze strony cudzoziemców, ale pod płaszczykiem kształtowania ustroju rolnego.

Regulacje wprowadzone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego dobitnie ilustrują, jak łatwo naruszyć istotę własności, gdy lekceważy się zasadę proporcjonalności, obligującą do definiowania założeń i celów regulacji odpowiednio do istniejących uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz do kreowania instrumentów prawnych adekwatnych do tych uwarunkowań. Nie powinno ulegać wątpliwości, że zawarte w u.k.u.r. regulacje, wbrew tytułowi ustawy, nie kształtują ustroju rolnego, a tym samym nie opisują w sposób kompleksowy praw i obowiązków podmiotów własności rolniczej, i to zarówno pojmowanej wąsko, tj. w odniesieniu do nieruchomości rolnych, jak i szerzej, tj. w odniesieniu do gospodarstw rolnych, w tym także rodzinnych.

ABOUT AGRICULTURAL PROPERTY IN THE CONTEXT OF CHANGES
PERTAINING TO OWNERSHIP TRADING IN PRIVATE AGRICULTURAL LANDS

Keywords: concept of ownership, agricultural property, function of ownership, shaping of agricultural system, family farm

It is difficult to imagine socio-economic relations without property. Ownership can be understood differently: narrowly – as a right within the meaning of civil law and broadly – as in fact any right belonging to a person that together with other rights forms property of this person. Therefore, ownership is of interest to almost all branches of law, including constitutional law. As a consequence, ownership can be regarded as a single right, especially within the meaning of the Civil Code, or as institution that includes ownership rights and associated obligations. Nowadays, these obligations become more and more important because property is regarded as a social function and not only as an absolute right of the owner. The social perspective of ownership makes the property differentiated by its object. In this way various legal regimes of ownership are created, including agricultural property of great social significance. Agricultural property is a basic element of the agricultural system that is constitutionally based on a family farm. The state, shaping the agricultural system in the assumed way, regulates the agricultural system accordingly. This is done, among others, by the Act of 2003 on the shaping of the agricultural system that also defines a family farm. However, the Act, contrary to its title, regulates only the transfer of ownership of agricultural lands and farms. The provisions of the Act raise serious objections both in terms of assumptions and in terms of applied legal solutions. The source of these defective regulations, after the transformation of the political system at the turn of the 1980s and 1990s, is a fact that in Poland the model of the agricultural system has never been developed.

Bibliografia:

- Banaszkiewicz B., Czechowski P., Indywidualna własność rolnicza w prawie PRL, cz. 1-2, „Wies Współczesna” 1983, nr 3, s. 19-28 i nr 5.
- Bidziński M., Chmaj M., Uliasz B., Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny, Toruń 2017.
- Bieluk J., Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016.

- Bień-Kacała A., Rakoczy B., Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3.
- Blajer P., Gospodarstwa rodzinne w USA – status, znaczenie i aktualne problemy, „Studia Iuridica Agraria” 2014, T. XII.
- Blajer P., Pojęcia gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 1.
- Błażejczyk M., Prawne gwarancje indywidualnej własności rolniczej, „Państwo i prawo” 1982, nr 10.
- Błażejczyk M., Rolnicza własność gruntowa we włoskim systemie prawnym, (w:) Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa. T. 5, M. Błażejczyk, A. Jurciewicz (red.), Wrocław 1986.
- Błażejczyk M., Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, „Prawo Rolne” 1992, nr 2.
- Budzinowski R., Rodzinny charakter indywidualnego gospodarstwa rolnego. Zagadnienia prawne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, nr 4.
- Czechowski P., Możdżeń-Marcinkowski M., Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowej własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI.
- Czechowski P., Możdżeń-Marcinkowski M., Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III.
- Daniel K., Mityczność i realność prywatnej własności rolniczej w procesie przemian zachodzących obecnie w Polsce, (w:) Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej, G. Skąpska (red.), Toruń 2000.
- Gajewska E., Iwaszkiewicz P., Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1.
- Gała P., Odstępstwo rolne jako prawny instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Germano A., Chłopska własność rolnicza we włoskim systemie prawnym, „Prawo Rolne” 1993, nr 3.
- Jarosiewicz M., Formy wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, „Rejent” 2009, nr 9.
- Jeżyńska J., Oleszko A., Przemiany strukturalne własności rolniczej w prawie polskim, (w:) Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), 2001.
- Kapała A., Prawne uwarunkowania prowadzenia działalności powiązanych w gospodarstwach rodzinnych – wybrane aspekty porównawcze, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Korzycka M., Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979.
- Korzycka-Iwanow M., Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX.
- Korzycka-Iwanow M., Prutis S., (w:) Prawo rolne, P. Czechowskiego (red.), Warszawa 2015.
- Kremer E., Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Król M., Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.

- Kruzer K., Rolnicza własność gruntowa w systemie prawnym RFN, (w:) Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa. T. 5, M. Błażejczyk, A. Jurcewicz (red.), Wrocław 1986.
- Kurowska T., Współczesne aspekty własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III (Materiały konferencyjne. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora dr. hab. Waleriana Pańko), T. Kurowska i S. Prutis (red.).
- Kurowska T., Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP, (w:) Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, (w:) Materiały konferencyjne, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004.
- Kurowska T., Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „Studia Iuridica Agraria” 2009, T. VIII.
- Kurowska T., Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich, (w:) Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów i T. Mróz (red.), Białystok 2012.
- Kurowska T., Renesans własności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- Kurowska T., Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Lichorowicz A., O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda, „Rejent” 1996, nr 7-8, s. 31-50.
- Lichorowicz A., Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000.
- Lichorowicz A., Pojęcie rolniczego gospodarstwa rodzinnego w systemach prawa polskiego i unijnego, (w:) Rolnicze gospodarstwo rodzinne, Konferencje i seminaria 2000, nr 2.
- Lichorowicz A., Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji RP), „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I.
- Lichorowicz A., Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. IV.
- Lichorowicz A., Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Lobos-Kotowska D., Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, (w:) Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004.
- Lobos-Kotowska D., Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji, Sosnowiec 2006.
- Mazuryk M., Szmulik B., Gospodarstwo rodzinne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Marciniuk K., Rodzinne gospodarstwo rolne w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Michałowski R., Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia), „Studia Iuridica Agraria” 2014, T. XII.

- Nadler J., Rolnicza własność zespólna, (w:) Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Profesorowi Wiktorowi Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin, R. Budzinowski (red.), Poznań 2004.
- Niewiadomski A., Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Oleszko A., Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP), „Annales UMCS” 1997, nr 44.
- Oleszko A., Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997), „Rejent” 1997, nr 5.
- Oleszko A., Konstytucyjna ochrona własności rolniczej w ustawodawstwie zwykłym. Wnioski de lege ferenda, (w:) Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły, T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), Lublin 2000.
- Oleszko A., Przemiany strukturalne oraz organizacyjne spółdzielczej własności rolniczej w świetle aktualnej polityki rolnej państwa, Zamojskie Stud.Prawn.-Ekonom. 2000, t. 1.
- Pańko W., O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 80.
- Prutis S., Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolniczej, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce. Determinanty prawne, S. Prutis (red.), Białystok 1996.
- Prutis S., Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji); (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Skarbu Państwa w 2015 r., Warszawa 2016.
- Sójka-Zielińska K., Drogi i bezdroża prawa. szkice z dziejów kultury prawnej Europy, Wrocław 2010.
- Stefańska K., Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III (Materiały konferencyjne. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora dr. hab. Waleriana Pańko), T. Kurowska, A. Prutis (red.).
- Stefańska K., Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. 5.
- Stefańska K., Prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej jako instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego, (w:) Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi, E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), Kraków 2009.
- Stefańska K., *Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, T. 10.
- Stelmachowski A., Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984.
- Stelmachowski A., (w:) System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007.
- Stelmachowski A., Własność rolnicza, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, nr 4.
- Stelmachowski A., Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III (Materiały konferencyjne. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora dr. hab. Waleriana Pańko), T. Kurowska, A. Prutis (red.).
- Stelmachowski A., (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994.

- Stoksik J., Formy pomocy unijnej dla rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Suchoń A., Spółdzielczość a rozwój gospodarstw rodzinnych – wybrane zagadnienia prawne, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Szymańska M., Znaczenie własności rolniczej w kształtowaniu ustroju rolnego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, T. 9.
- Tomczyk F., Rolnicze gospodarstwa rodzinne na świecie, (w:) Rolnicze gospodarstwo rodzinne, „Konferencje i seminaria” 2000, nr 2.
- Truskiewicz Z., Prawo do gospodarstwa rolnego (do przedsiębiorstwa), (w:) Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi, E. Kremer, Z. Truskiewicz (red.), Kraków 2009.
- Wojciechowski P., Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Zubik M., Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne, (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.

Dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne w świetle przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Uwagi ogólne

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego² po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³ przewiduje szereg ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, obowiązujących od 30 kwietnia 2016 r.⁴

Od 30 kwietnia 2016 r. rygorami u.k.u.r. objęto również sytuacje, w których do nabycia nieruchomości rolnych dochodzi w wyniku dziedziczenia⁵. Razem z nowelizacją u.k.u.r. zmieniono również Kodeks cywilny⁶, wprowadzając do art. 210 i 213 kc. odpowiednie zapisy nakazujące odpowiednie stosowanie tejże ustawy do znoszenia współwłasności nieruchomości rolnych. Zgodnie z art. 1035 kc., jeżeli spadek przypada kilku spadkobiercom, do wspólności majątku spadkowego oraz do działu spadku stosuje się odpowiednio przepisy o współwłasności w częściach

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2051 z późn. zm., dalej: u.k.u.r.

3 Dz.U. poz. 585.

4 Szerzej m.in. zob. J. Bieluk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016; Z. Truszkiewicz, Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 139-168; H. Ciepla, Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Rejent” 2016, nr 9, s. 33-82; K. Maj, Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, rok I, nr 2, s. 49-105; J. Grykiel, Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 627-643; J. Pisuliński, O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent” 2016, nr 5, s. 23-48; A. Bieranowski, Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi *de lege ferenda*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 80-92; K. Czerwińska-Koral, Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent” 2016, nr 6, s. 52-72.

5 Szerzej J. Bieluk, Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2016, T. XIV, s. 75-88.

6 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.), dalej: kc.

ułamkowych. Nie ulega więc wątpliwości, iż do działu spadku stosuje się przepisy dotyczące znoszenia współwłasności, więc i odpowiednio przepisy u.k.u.r.

W myśl art. 210 § 2 kc., zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego w rozumieniu u.k.u.r. następuje z uwzględnieniem przepisów tej ustawy. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest to, że w przypadku znoszenia współwłasności nieruchomości rolnej i działu spadku (do którego mają zastosowanie art. 210 i n. kc.) konieczne jest zachowanie określonej procedury zgodnej z wymogami u.k.u.r.

2. Pojęcie nieruchomości rolnej

Zasadnicze znaczenie dla określenia zakresu oddziaływania u.k.u.r. ma pojęcie nieruchomości rolnej. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 u.k.u.r., przez nieruchomość rolną na potrzeby tej ustawy rozumie się nieruchomość rolną w rozumieniu kc., z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. jest więc nieruchomość, która: 1) jest nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46¹ kc. i jest jednocześnie przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele związane bezpośrednio z produkcją rolną; 2) jest nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46¹ kc. i jest jednocześnie położona na terenie, dla którego brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pojęcie nieruchomości rolnej jest kluczowe dla ustalenia zakresu przedmiotowego u.k.u.r., gdyż ustawę stosuje się właśnie do nieruchomości rolnych⁷.

Zgodnie z art. 1a u.k.u.r. przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸, o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha oraz będących drogami wewnętrznymi. Art. 11 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wyłącza spod działania ustawy jeszcze dwie kategorie gruntów, a mianowicie:

- grunty rolne zabudowane o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które w dniu wejścia w życie ustawy zajęte są pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajętyymi na urządzenie ogródka przydomowego – je-

7 Szerzej J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, *op. cit.*, s. 26-51; Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna...*, *op. cit.*, s. 139-168; K. Maj, *Zmiany...*, *op. cit.*, s. 49-105.

8 Tekst jedn. Dz.U z 2016 r. poz. 1491.

żeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹;

- nieruchomości rolne, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne.

Wyłączenia stosowania u.k.u.r. są więc bardzo nieznaczne. Jeżeli więc nieruchomość ma oznaczenie R w ewidencji gruntów i budynków oraz co najmniej 3000 m², a nie zachodzą powyżej opisane wyjątki, to podlega przepisom u.k.u.r.

3. Pojęcie nabycia nieruchomości rolnej

Nowelizacja u.k.u.r. znacznie rozszerzyła pojęcie nabycia nieruchomości rolnej. Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć „przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego”. Nie ma więc wątpliwości, iż zniesienie współwłasności, jak też umowny i sądowy dział spadku w sytuacji, gdy w skład spadku wchodzi nieruchomość rolna, podlega przepisom u.k.u.r., w tym ograniczeniom wprowadzonym od 30 kwietnia 2016 r. Zastosowanie zatem mają ograniczenia podmiotowe związane z przymiotem rolnika indywidualnego oraz w określonych w ustawie sytuacjach KOWR przysługuje prawo wykupu w stosunku do gruntów rolnych będących przedmiotem współwłasności.

4. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych

Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r.: „Za rolnika indywidualnego uważa się **osobę fizyczną** będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych **nie przekracza 300 ha**, posiadającą **kwalifikacje rolnicze** oraz co najmniej **od 5 lat zamieszkałą w gminie**, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i **prowadzącą** przez ten okres **osobiście** to gospodarstwo”.

Wyjątki od tej zasady określone są w ust. 3 art. 2a u.k.u.r. i dotyczą nabycia przez: **osobę bliską zbywcy**, jednostkę samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz agencję, osoby prawne działające na podstawie prze-

9 Dz.U. z 2015 r. poz. 909, 1338 i 1695.

pisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także parki narodowe, w przypadku zakupu¹⁰ nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody. Ustawa przewiduje również wyjątki ze względu na sposób nabycia, tj. w sytuacjach, w których nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, na podstawie art. 151 lub art. 231 kc. oraz w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego. Nabycie nieruchomości rolnej możliwe jest też w innych przypadkach i przez inne podmioty niż wymienione powyżej, jednak wymagana jest do tego zgoda Prezesa Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa¹¹ na podstawie art. 2a ust. 4 u.k.u.r.

5. Osoba bliska – pojęcie i stosunek do kręgu dziedziczenia

Osoby bliskie wyłączone są z ograniczeń przy nabywaniu nieruchomości rolnych. Zgodnie z art. 2 pkt 6 u.k.u.r. przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione. Zauważyć należy, iż zakres ten nie pokrywa się z kręgiem osób dziedziczących ustawowo. Różnice są niewielkie, ale pojęcie osoby bliskiej nie obejmuje **wnuków i dalszych zstępnych rodzeństwa, zstępnych dziadków oraz pasierbów**. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego wyłączenia. Pojęcie osoby bliskiej winno być w takiej sytuacji co najmniej tożsame z kręgiem osób dziedziczących ustawowo. Pominięto też osoby, które nie pozostają w związkach rodzinnych, ale są osobami bliskimi, na przykład ze względów uczuciowych. Wyeliminowano z tego kręgu osoby pozostające np. w związkach partnerskich. Jak zauważa H. Ciepla¹², „...tym katalogiem nie objęto osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu. Unormowanie to oznacza wykluczenie tych osób z korzystania z ulgowych warunków nabywania nieruchomości rolnych. Moim zdaniem może ono nasuwać wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony rodziny, zwłaszcza odnośnie do związków konkubenckich posiadających dzieci. W orzecznictwie jest bowiem ugruntowany pogląd, że konkubenci są osobami bliskimi. Brak jest też racji juredycznych przemawiających za wyłączeniem pasierbów z katalogu osób bliskich”.

6. Wyłączenie ze względu na sposób nabycia

Zgodnie z art. 2a ust. 3 pkt 2 u.k.u.r. ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych nie dotyczą nabycia nieruchomości rolnej w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego. Jednak ograniczenie to nie dotyczy działu spadku, a wy-

10 Zob. interesujące uwagi na temat pojęcia zakupu użytego w tym miejscu przez ustawodawcę, K. Maj, O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, rok 2, nr 2, s. 31.

11 Dalej: KOWR.

12 Zob. H. Ciepla, Aspekty prawne..., *op. cit.*, s. 47.

łącznie samego dziedziczenia, tj. nabycia statusu spadkobiercy i przyjęcia spadku. Można przewidywać, że ograniczenia te mogą zniechęcać spadkobierców do przeprowadzania działu spadku, przez co przedłużać się będzie stan pozostawania przez nich we wspólności majątku spadkowego. Pojawiają się głosy, iż racjonalne byłoby rozciągnięcie zwolnienia z rygorów u.k.u.r. nabycia „w wyniku dziedziczenia ustawowego” na dział spadku, jednak jest to interpretacja z pewnością słuszną co do zasadności rozwiązań ustawowych, ale wyraźnie odróżnić należy nabycie w drodze dziedziczenia od postępowania działowego, które to rozróżnienie uniemożliwia tak daleko idącą interpretację¹³.

7. Wyłączenia z obowiązków związanych z nabyciem nieruchomości rolnej

Kolejnym ograniczeniem wynikającym z nowej regulacji jest obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzenia tego gospodarstwa osobiście. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom (art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.). Obowiązku tego nie stosuje się do podmiotów, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. (osoba bliska zbywcy) oraz do nabywców nieruchomości rolnej w przypadkach, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 2 u.k.u.r., tj. w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego i pkt 3 (na podstawie art. 151 lub art. 231 kc.). W takiej sytuacji mamy do czynienia z zakresem ograniczeń podobnym jak przy nabywaniu nieruchomości rolnej. Osoba bliska w rozumieniu ustawy oraz osoba nabywająca nieruchomość rolną w drodze dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego nie jest później ograniczona w możliwości dysponowania nabytą nieruchomością, ani nie jest zobowiązana do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Stanowisko to potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 czerwca 2017 r.¹⁴: „Zbycie nieruchomości rolnej przez nabywcę przed upływem okresu przewidzianego w art. 2b ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r. poz. 2052) osobie bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 wymienionej ustawy nie wymaga zgody sądu wydanej na podstawie art. 2b ust. 3 tej ustawy”. Jednak podmiot, który nie jest osobą bliską, a w wyniku działu spadku otrzyma nieruchomość rolną, będzie obciążony powyższym obowiązkiem.

13 Zob. wypowiedź J. Góreckiego w dyskusji Sprawozdanie z IX Kolokwium Jagiellońskiego. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, rok 2, nr 2, s. 163: „Ja chciałbym tylko odnieść się do tej jednej kwestii dotyczącej działu spadku. Uważam, że kluczem, który może umożliwić objęcie działu spadku także za pomocą tych zwolnień, o których tutaj mowa, jest użycie, być może przypadkowe, słów «w wyniku dziedziczenia ustawowego», dlatego że jest to takie sformułowanie, które nie wskazuje wcale, że chodzi tylko i wyłącznie o samo nabycie w drodze dziedziczenia ustawowego, ale także w oparciu o to, co dzieje się w jego wyniku, a w wyniku dziedziczenia ustawowego przez kilku spadkobierców powinien nastąpić dział spadku i dlatego w moim przekonaniu można to tak interpretować”.

14 III CZP 24/17, Lex nr 2308315.

8. Ograniczenia działu spadku obejmującego nieruchomości rolne

W sytuacji gdy współspadkobiercy dzielący spadek nie są osobami bliskimi mogą powstać sytuacje, w których dział spadku będzie utrudniony, gdyż żaden ze spadkobierców nie spełnia warunków niezbędnych do uzyskania statusu rolnika indywidualnego. Może to nastąpić np. w sytuacji, gdy grunty, na których gospodarowali, leżą w innej gminie niż miejsce ich zamieszkania lub gdy np. wydzierżawili gospodarstwo rolne – więc nie spełniają przesłanek samodzielnego podejmowania decyzji itd. W przypadku gdy współspadkobierca, który chce przejąć własność gospodarstwa rolnego albo nieruchomości rolnej (art. 212 § 2 kc.) lub jej części (w przypadku podziału fizycznego – art. 211 kc.) nie będzie rolnikiem indywidualnym, potrzebna będzie zgoda Prezesa KOWR. Przesłanki do uzyskania takiego pozwolenia określone są w art. 2a u.k.u.r.¹⁵ W przypadku braku zgody, wnioskodawca może żądać od KOWR złożenia oświadczenia o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej (art. 2a ust. 6 u.k.u.r.).

Jeżeli jednak współspadkobiercy, którzy nie uzyskali zgody KOWR na przyznanie nieruchomości rolnej jednemu z nich, nie złożą takiego żądania, wówczas niemożliwe będzie przeprowadzenie działu spadku, w którego skład wchodzi grunt rolny poprzez jego podział fizyczny, nawet jeżeli nieruchomość rolna będąca przedmiotem współwłasności nadaje się do podziału (np. nieruchomość o powierzchni 100 ha). W takim wypadku można przeprowadzić dział spadku poprzez podział cywilny, tj. sprzedaż nieruchomości na rzecz innego podmiotu (zob. art. 214 kc.) – najlepiej na rzecz rolnika indywidualnego, aby nie było konieczne uzyskanie zgody przez KOWR, oraz następnie podział uzyskanej ceny pomiędzy spadkobierców. Nie jest to jednak rozwiązanie idealne, współspadkobiercy mogą być zainteresowani bardziej uzyskaniem własności nieruchomości, a nie jej równowartości pieniężnej. Mogą być także sytuacje, w których nawet podział cywilny jest niemożliwy, gdyż nie ma zainteresowanych do zakupu nieruchomości rolnej należącej do spadku (zwłaszcza wobec znacznych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych wprowadzonych przez u.k.u.r. w aktualnym brzmieniu). Jeżeli zatem opisane powyżej rozwiązania zawiodą, nieruchomość rolna pozostanie w dalszym ciągu przedmiotem należącym do wspólnej masy spadkowej, tym samym przyznane na mocy art. 210 § 1 kc. prawo żądania zniesienia współwłasności zostanie w praktyce ograniczone, pomimo że uprawnienie to może być wyłączone jedynie przez czynność prawną i to na czas nie dłuższy niż lat pięć (art. 210 § 1 zd. 2 kc.)¹⁶. W praktyce dział spadku (podobnie zniesienie współwłasności) w inny sposób niż skierowanie żądania wykupu nieruchomości do KOWR może okazać się niemożliwe. Tego rodzaju

15 Szerzej zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, op. cit., s. 188-190.

16 Zob. R. Krupa-Dąbrowska, Państwo wtrąca się do rozwodów rolników, „Rzeczpospolita” z 9 maja 2016 r., s. C1.

znaczące ograniczenie swobody dysponowania własnością budzi poważne wątpliwości konstytucyjne.

9. Sposoby działu spadku

Zgodnie z kodeksem cywilnym rzecz wspólna może być albo podzielona fizycznie, albo przyznana jednemu ze spadkobierców z obowiązkiem spłaty pozostałych, albo może być dokonany podział cywilny – sprzedaż rzeczy i podział uzyskanych środków¹⁷. W sytuacji podziału cywilnego sprzedaż musi nastąpić z uwzględnieniem przepisów u.k.u.r. W przypadku przyznania jednemu ze spadkobierców również winien spełniać on warunki określone w u.k.u.r., aby móc nieruchomość otrzymać. W przypadku podziału fizycznego nieruchomości wspólnej między spadkobierców, w sytuacji, gdy otrzymane części odpowiadają wielkości udziałów, w literaturze pojawiają się zdania, iż wówczas u.k.u.r. nie powinien być stosowany¹⁸. Jednak nawet uznając zasadność rozumowania, iż nie dochodzi wówczas do nabycia nieruchomości w rozumieniu art. 2a pkt 7 u.k.u.r.¹⁹, zauważyć należy, że po pierwsze uzyskanie równych części w praktyce działowej jest bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe (pojawia się np. pytanie, czy równe części odnoszą się do powierzchni czy do wartości nieruchomości). Po drugie, sankcja nieważności jest bardzo poważnym skutkiem uznania, iż ryzyko związane z nieważnością tego rodzaju postępowania działowego (art. 9 u.k.u.r.). Po trzecie, umieszczenie w art. 210 kc. wyraźnego zapisu, iż zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej następuje z uwzględnieniem przepisów tej ustawy, wskazuje wyraźnie na intencję ustawodawcy objęcia wszelkich postępowań działowych rygorami u.k.u.r. Z pewnością powyższe problemy interpretacyjne wymagają ingerencji ustawodawcy, a co najmniej winny być rozstrzygnięte przez orzecznictwo. Zauważyć należy, iż w przypadku sądowego działu spadku, postanowienie podlega tylko kontroli instancyjnej (o czym poniżej).

10. Sądowy dział spadku

Do sądowego działu spadku stosujemy przepisy kodeksu cywilnego dotyczące zniesienia współwłasności. Sąd stosując art. 213 i następne kc. ma za zadanie badać zgodność podziału z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej oraz to, czy ewentualny podział gospodarstwa lub przyznanie go jednemu z uczestników postępowania są zgodne z przepisami u.k.u.r. Tak więc sąd winien badać, czy spadkobierca ma-

17 Oczywiście możliwe są różne warianty wspomnianych sposobów, jednak dla jasności wyводу dokonano uproszczeń w tym zakresie.

18 Zob. interesujące rozważania B. Swaczyny, Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej po 29.04.2016 r., „Rejent” 2017, nr 7, s. 91 i wnioski z tych rozważań: *jeżeli żaden ze współwłaścicieli nie ma kwalifikacji rolniczych, co do zasady wyjście z niepodzielności może nastąpić przez podział nieruchomości rolnej na części odpowiadające udziałom współwłaścicieli (tutaj ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w ogóle nie ma zastosowania) bądź jej sprzedaż osobie o takich kwalifikacjach.*

19 Tamże, s. 86-87.

jący otrzymać gospodarstwo rolne (lub część tego gospodarstwa w przypadku podziału fizycznego) spełnia przesłanki z art. 2a u.k.u.r. Jeżeli przesłanki te nie są spełnione, sąd może zawiesić postępowanie działowe na czas potrzebny dla uzyskania zgody Prezesa KOWR²⁰.

Sąd ma obowiązek zbadać, czy nabycie nieruchomości rolnej jest zgodne z u.k.u.r. Jednak w przypadku, gdy postanowienie sądu dotyczące działu spadku zapadnie z naruszeniem przepisów u.k.u.r., KOWR nie ma możliwości i kompetencji, aby takie postanowienie weryfikować²¹. Podlega ono wyłącznie trybowi kontroli sądowej (apelacja, ewentualnie kasacja).

11. Zgoda Prezesa KOWR

Okolicznością wyłączającą zastosowanie zasady przewidzianej w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. jest zgoda Prezesa KOWR. Zgodnie z art. 2a ust. 4 u.k.u.r., „Nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w ust. 1 i ust. 3 pkt 1 oraz w innych przypadkach niż wymienione w ust. 3 pkt 2-4, może nastąpić **za zgodą Prezesa KOWR**, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek:

1) **zbywcy**, jeżeli:

- a) wykaże on, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o których mowa w art. 2a ust. 1 i 3,
- b) nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
- c) w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych;

2) **osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne**, która:

- a) posiada kwalifikacje rolnicze albo której, pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, przyznano pomoc [z funduszy europejskich] (...), a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął,
- b) daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
- c) zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieru-

²⁰ Zob. P. Księżak, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, K. Osajda (red.), Komentarz do art. 213 kc., Legalis.

²¹ Tak zasadnie P. Księżak, tamże, „Jeżeli sąd przyzna gospodarstwo rolne współwłaścicielowi, o którym mowa w art. 213 kc., z naruszeniem przepisów UstRoLU, dochodzi do naruszenia przepisów prawa materialnego, które może być podstawą apelacji. Jednakże prawomocne postanowienie o zniesieniu współwłasności stanowi podstawę nabycia, mimo tego materialnoprawnego uchybienia”. Zob. też interesujące rozważania A.J. Szeredy na temat skuteczności postanowień sądu w kontekście uprawnień ANR (obecnie KOWR), Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, rok 1, nr 4, s. 107 i n.

chomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Przesłanki te budzą szereg wątpliwości co do ich zasadności i precyzji sformułowania²². Działania KOWR (wcześniej ANR), obserwowane przez autora, wskazują, iż praktyka w zakresie udzielania zgód jest dosyć liberalna i do rzadkości należą sytuacje, w których następuje odmowa udzielenia zgody na nabycie²³.

12. Prawo nabycia

W przypadku działu spadku KOWR przysługuje prawo nabycia. Jest ono wyłączone wtedy, gdy nabywcą jest osoba bliska lub rolnik indywidualny. To, że dana kategoria osób może nabyć nieruchomość rolną nie wyklucza prawa nabycia przysługującego KOWR. Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 u.k.u.r., jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku:

- 1) zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub
- 2) jednostronnej czynności prawnej, lub
- 3) orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub
- 4) innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności:
 - a) zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne,
 - b) podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych

KOWR działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.

Z prawem nabycia związany jest także obowiązek zawiadomienia KOWR o fakcie nabycia nieruchomości rolnej (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.). Zawiadomienia o nabyciu własności nieruchomości rolnej w przypadku działu spadku, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, dokonuje ten ze spadkobierców, który nabędzie ich własność. W przypadku sądowego działu spadku, zgodnie z art. 4 ust. 5 lit b) u.k.u.r., zawiadomienia dokonać winien sąd.

22 Szerzej zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, *op. cit.*, s. 84-109.

23 Zob. R. Krupa-Dąbrowska, *Przepisy ograniczające handel ziemią rolną biją w zasady wolnego rynku*, „Rzeczpospolita” z 25 kwietnia 2017 r., <http://www.rp.pl/Rolnicy/304259883-Przepisy-ograniczajace-handel-ziemia-rolna-bija-w-zasady-wolnego-rynku.html> – „Od 30 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. do ANR wpłynęło 11 106 wniosków o przeniesienie własności nieruchomości rolnych. ANR rozpatrzyła z tego już 6751 wniosków. W 6658 przypadków zgodziła się na sprzedaż ziemi o łącznej powierzchni 19 735 ha (92 proc. wszystkich decyzji). Tylko w 93 wypadkach powiedziała «nie» (1 proc. decyzji)”.

Prawo nabycia będzie miało stosunkowo niewielkie zastosowanie, gdyż wyłączone jest w dwóch najczęściej spotykanych sytuacjach, gdy nabywcami są osoby bliskie oraz rolnicy indywidualni. Jednak w szeregu sytuacjach powstanie obowiązek zawiadomienia KOWR o dziale spadku²⁴. Prawo nabycia KOWR nie przysługuje zgodnie z art. 4 ust. 4 u.k.u.r.:

- 1) jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r.;
- 2) jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje:
 - a) za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., albo za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, lub
 - b) przez osobę bliską zbywcy,
 - c) w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego,
 - d) przez rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego;
- 3) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁵;
- 4) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje między osobami prawnymi, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d) u.k.u.r., tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

13. Udziały lub akcje spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych

Zgodnie z art. 3a u.k.u.r. ograniczeniu podlega również obrót akcjami i udziałami spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych. Przepis art. 3b u.k.u.r. rozciąga te ograniczenia na całość praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej. W przypadku działu spadku obejmującego udziały (akcje) spółki kapitałowej, KOWR przysługuje prawo nabycia udziałów (akcji) zgodnie z art. 4 ust. 6 u.k.u.r., ograniczone jednak zgodnie z art. 4 ust. 4 powyższej ustawy.

W takich sytuacjach, gdy przedmiotem działu spadku są prawa wspólnika spółki osobowej, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Równowartość

²⁴ Szerzej J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, *op. cit.*, s. 184-185.

²⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 277.

pieniężną KOWR określa przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Wyłączenia są w takim przypadku dużo węższe, a mianowicie zgodnie z art. 3a ust. 6 u.k.u.r. KOWR nie ma prawa nabycia nieruchomości wtedy, gdy:

- 1) zamiast dotychczasowego współnika współnikiem staje się osoba jemu bliska;
- 2) nowym współnikiem staje się osoba bliska któregośkolwiek ze współników.

14. Zagadnienia końcowe

Dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne został od 30 kwietnia 2016 r. objęty rygorami u.k.u.r. Ustawa ta przewiduje szereg ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych. Zasadą jest nabycie gruntów rolnych przez rolnika indywidualnego. Osoby bliskie są wyłączone z rygorów u.k.u.r. Ponieważ zdecydowana większość postępowań działowych ma miejsce między osobami bliskimi (z reguły spadkobiercami ustawowymi), to ograniczenia zawarte w omawianych regulacjach mają mniejsze znaczenie. Jednak w sytuacji, gdy dział spadku odbywa się między osobami niemieszczącymi się w definicji osób bliskich, do takiego działu mają zastosowanie ograniczenia zawarte w u.k.u.r. Stosowanie powyższych rygorów do działu spadku nie jest zrozumiałe i nie służy żadnym celom określonym w preambule tejże ustawy²⁶. Niepotrzebnie komplikuje to obrót. Na szczęście wyłączone są z tych ograniczeń najczęściej spotykane działy spadku, w których uczestniczą osoby sobie bliskie. W pozostałych przypadkach, postępowanie pomiędzy spadkobiercami może powodować znaczne trudności.

26 „W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, uchwała się niniejszą ustawę”.

DIVISION OF INHERITANCE COMPRISING A FARM IN THE LIGHT
OF THE PROVISIONS OF THE ACT ON THE FORMATION
OF AGRICULTURAL SYSTEM

Keywords: shaping of agricultural system, agricultural real estate, The National Center for Support of Agriculture, agricultural land turnover, division of inheritance

The Polish legislator introduced a series of mechanisms limiting the possibility of turnover of agricultural real estate. The amendment to the Act on the Formation of Agricultural System, binding since 30 April 2016, has introduced several limitations in the acquisition of agricultural real estate. The rule has been adopted that only an individual farmer may be the acquirer of farming land, which excludes e.g. a commercial law company.

These limitations also apply to the division of inheritance. The acquisition by relatives is not subject to the restrictions contained in the discussed regulation, but the inheritance by non-relatives is only possible under the statutory requirements. In the division of inheritance, the estate may be acquired by an individual farmer, or by other subjects who obtained the approval of the President of the National Center for Support of Agriculture. The inclusion of the above clauses in the inheritance section is not understandable and does not serve any purposes defined in the preamble to the law. It unnecessarily complicates the turnover. Fortunately, the most common divisions of inheritance, i.e. those in which relatives participate, are excluded from these constraints.

Bibliografia:

- Bieluk J., Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, T. XIV.
- Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016.
- Bieranowski A., Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda, „*Rejent*” 2016, nr 5.
- Ciepla H., Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „*Rejent*” 2016, nr 9.
- Czerwińska-Koral K., Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, „*Rejent*” 2016, nr 6.
- Grykiel J., Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „*Monitor Prawniczy*” 2016, nr 12.
- Krupa-Dąbrowska R., Państwo wtrąca się do rozwodów rolników, „*Rzeczpospolita*” z 9 maja 2016 r.

- Krupa-Dąbrowska R., Przepisy ograniczające handel ziemią rolną biją w zasady wolnego rynku, „Rzeczpospolita” z 25 kwietnia 2017 r., <http://www.rp.pl/Rolnicy/304259883-Przepisy-ograniczajace-handel-ziemia-rolna-bija-w-zasady-wolego-rynku.html>
- Maj K., O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, rok 2, nr 2.
- Maj K., Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, rok I, nr 2.
- Pisuliński J., O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi, „Rejent” 2016, nr 5.
- Sprawozdanie z IX Kolokwium Jagiellońskiego. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, rok 2, nr 2.
- Swaczyna B., Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej po 29.04.2016 r., „Rejent” 2017, nr 7.
- Szereda A.J., Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, rok 1, nr 4.
- Truskiewicz Z., Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.

Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

1. Wprowadzenie

Zintensyfikowanie w okresie ostatnich lat działań legislacyjnych w przedmiocie regulacji wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa skłania do głębszej refleksji nad obowiązującym obecnie w tym zakresie stanem prawnym. Stosunek powiernictwa, w ramach którego przebiega proces gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ma bowiem wyjątkowy charakter prawny. Przedstawienie *ratio legis* obowiązujących obecnie regulacji normujących tę materię poprzedzone winno zostać analizą historyczną, która pozwoli na ukazanie kształtowania się poszczególnych rozwiązań normatywnych w ujęciu ewolucyjnym.

Pojęcie „gospodarowanie nieruchomościami” występuje w treści aktów normatywnych regulujących zarządzanie oraz dysponowanie nieruchomościami o charakterze publicznym i obejmuje ogół czynności faktycznych i prawnych, związanych z zarządzaniem oraz dysponowaniem tymi nieruchomościami². W odniesieniu do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa³, pojęcie to wiąże się z wykonywaniem przez powołany do tego podmiot uprawnień wynikających z przysługującego Skarbowi Państwa prawa własności i innych praw. Wykonywanie tychże uprawnień następuje w ramach normatywnych, określonych przepisami ustawy⁴ z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Do dnia 31 sierpnia 2017 r. uprawnienia właścicielskie w stosunku do mienia tworzącego Zasób WRSP wykonywała Agencja Nieruchomości Rolnych⁵, a po jej zniesieniu gospodarowa-

1 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

2 Zob. G. Bieniek, *Gospodarka nieruchomościami*, (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 80.

3 Dalej: Zasób WRSP.

4 Dz.U. z 2016 r. poz. 1491 ze zm., zwana dalej: ustawa o gospodarowaniu.

5 Dalej: ANR.

nie tym mieniem ustawodawca powierzył Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa⁶. Zmiany w ustawodawstwie dokonane w związku z utworzeniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁷ są konsekwencją przewartościowania głównych założeń polityki rolnej w zakresie funkcjonowania oraz wykonywania państwowej własności mienia rolnego. Obecny stan prawny w zakresie gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi jest wynikiem procesu ewolucji rozwiązań normatywnych dotyczących zarówno sfery organizacyjno-prawnej, jak też zmian normatywnych w zakresie regulacji kreujących stosunki prawne pomiędzy Skarbem Państwa a powiernikiem oraz między tym ostatnim a osobami trzecimi. Na płaszczyźnie instytucjonalnej wejście w życie ustawy o KOWR stanowi zwieńczenie działań reorganizacji podmiotowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Proces ten obejmował zniesienie ANR oraz utworzenie KOWR⁸ i poprzedzony był działaniami pozwalającymi na wstąpienie nowo tworzonej instytucji w ogół praw i obowiązków realizowanych w ramach dotychczasowej struktury, włącznie z tym, iż ustawodawca zdecydował się na powołanie instytucji przejściowej – Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁹. Co ciekawe, poza zmianami o charakterze *stricte* instytucjonalnym, ustawa – przepisy wprowadzające KOWR, jak też ustawa o KOWR, w wyjątkowo marginalny sposób oddziałują na instrumentarium służące do gospodarowania nieruchomościami Zasobu WRSP. KOWR, jako powiernik, działa więc w oparciu o rozwiązania normatywne wynikające z ustawy o gospodarowaniu oraz wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰.

Dalsze uwagi dotyczące ewolucji rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa poprzedzić należy pobieżnym przedstawieniem konstrukcji powiernictwa, w oparciu o którą działały ANR i AWRSP, a obecnie KOWR.

2. Powiernictwo

Normatywne źródło stosunku powiernictwa w odniesieniu do mienia Zasobu WRSP stanowi art. 5 ustawy o gospodarowaniu. Specyfika tego stosunku wynika w znacznej mierze z charakteru sfery stosunków majątkowych w obszarze struktury państwowej. Zarówno bowiem Skarb Państwa, jak i inne państwowe osoby praw-

6 Dalej: KOWR.

7 W szczególności w drodze ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 623, zwanej dalej: ustawa o KOWR) i ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 624, zwanej dalej: ustawa – przepisy wprowadzające KOWR).

8 Zob. art. 45 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR.

9 Zob. art. 49 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR.

10 Dz.U. z 2016 r. poz. 585, zwana dalej: ustawa wstrzymująca.

ne, należą do podmiotów związanych z organizacją państwową, realizujących interesy majątkowe państwa¹¹. Ponadto, stosunek powierniczy w swojej normatywnej postaci określonej w przepisach ustawy o gospodarowaniu stanowi modyfikację określonego przez art. 33 oraz art. 44¹ kodeksu cywilnego układu stosunków majątkowych w sferze państwowej, opartego na przyznaniu własności i innych uprawnień co do majątku państwowego, bądź Skarbowi Państwa, bądź też innym państwowym osobom prawnym. Pomimo, iż ustawodawca przyznał Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, następnie ANR, jak również KOWR, osobowość prawną, to żaden z tych podmiotów, jako powiernik, nie stał się właścicielem mienia będącego przedmiotem tego stosunku, gdyż prawo własności przysługuje Skarbowi Państwa. W konsekwencji powyższego, powstały na mocy art. 5 ustawy o gospodarowaniu stosunek powiernictwa powoduje, iż podmiot uprawniony do wykonywania na jego podstawie określonych praw, nie działa samodzielnie, gdyż nie posiada własnych zadań. W stosunkach zewnętrznych z osobami trzecimi działa on we własnym imieniu, ale dokonuje czynności na rzecz Skarbu Państwa, a wykonywanie przyznanych mu uprawnień jest funkcjonalnie zdeterminowane zadaniami przypisanymi przez ustawodawcę, wynikającymi np. z art. 6 ustawy o gospodarowaniu, a obecnie z art. 9 ustawy o KOWR¹². Specyfika powyższego stosunku polega na tym, iż wolę Skarbu Państwa, jako właściciela powierzającego wykonywanie płynących z prawa własności uprawnień oraz wolę przyjęcia ich wykonywania przez powiernika, zastępuje wola ustawodawcy. Wola ta wyraża się pod postacią norm prawnych, określających zachowania stron tego stosunku¹³. Ustawodawca kształtuje relację Skarb Państwa – powiernik poprzez wskazanie celów, którymi ma on się kierować, wykonując przyznane mu uprawnienia oraz określając katalog form działania umożliwiający ich realizację. Interwencja ustawodawcy we wskazanych obszarach normatywnych ma na celu ukierunkowanie wykonywania przez powiernika prawa własności mienia tworzącego Zasób WRSP¹⁴.

3. Rola mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Kluczowe znaczenie w procesie ewolucji regulacji określających rolę mienia Zasobu WRSP w polityce rolnej państwa przypisać należy ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu, dokonana tymże aktem, ukierunkowała w sposób jednoznaczny wykonywanie

- 11 A. Doliwa, Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, T. I, s. 85.
- 12 A. Doliwa, Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „*Rejent*” 2000, nr 2, s. 131.
- 13 A. Doliwa, Powierniczy charakter uprawnień..., *op. cit.*, s. 90.
- 14 C. Banasiński, P. Czechowski Prawne aspekty prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych, (w:) Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa – materiał na międzynarodową konferencję, Warszawa, 14-15 grudnia 1995, s. 15.
- 15 Dz.U. z 2016 r. poz. 2052.

przez ANR prawa własności mienia tworzącego Zasób WRSP poprzez wskazanie, iż pośród zadań wynikających z bieżącej polityki państwa, które podmiot ten realizuje, na pierwszym miejscu znajduje się tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych¹⁶. W ten sposób u.k.u.r., określając normatywną postać gospodarstwa rodzinnego¹⁷, uczyniła je jednocześnie konstrukcją determinującą w znacznym stopniu obrót państwowymi nieruchomościami rolnymi.

Zmiana ta wpłynęła bezpośrednio na proces gospodarowania przez ANR mieniem Zasobu WRSP i związana była z koniecznością zerwania z nadrzędnością misji prywatyzacyjnej tego podmiotu, wynikającej z jego genezy¹⁸. Zmiana priorytetu działań w procesie gospodarowania Zasobem WRSP, dokonana przepisami u.k.u.r., musiała zostać powiązana również ze zmianą narzędzi prawnych, które umożliwiłyby ANR realizację paradygmatów wynikających z polityki gospodarczej państwa i które w praktyce mogłyby służyć wspieraniu gospodarstw rodzinnych przez proces gospodarowania nieruchomościami Zasobu WRSP¹⁹. Nowelizacja dotychczasowej treści art. 29 ust. 3b ustawy o gospodarowaniu stworzyła ANR możliwość rzeczywistego ukierunkowania procesu obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP poprzez zapewnienie udziału w nim osób fizycznych spełniających warunki określone w przepisach u.k.u.r., a więc *de facto* do gospodarstw rodzinnych, w ich postaci normatywnej określonej w tym akcie. Ponadto u.k.u.r. wprowadziła mechanizmy prawne oddziałujące na kształt stosunków prawnych zachodzących pomiędzy powiernikiem mienia Zasobu WRSP oraz osobami trzecimi. Pierwszym z nich była 500-hektarowa norma obszarowa, wprowadzona art. 28a ustawy o gospodarowaniu, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości rolnej przez agencję mogła nastąpić, jeżeli w jej wyniku łączna powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy, nie przekroczyła 500 ha²⁰. Przekroczenie tej normy oznaczało brak możliwości nabycia nieruchomości z Zasobu WRSP, a jeżeli do nabycia takiego by doszło, transakcja taka była z mocy prawa nieważna²¹.

W rezultacie obostrzenia te narzucały powiernikowi ograniczenia wykonywania przysługujących mu uprawnień majątkowych, czego uzasadnienia dopatrywać się należy w dążeniu ustawodawcy do przeciwdziałania koncentracji ziemi. Obawy te należy uznać za uzasadnione, ponieważ w okresie poprzedzającym nowelizację dokonaną przepisami u.k.u.r. z Zasobu WRSP korzystały głównie gospodarstwa

16 Zob. art. 12 pkt 3 u.k.u.r.

17 Zob. art. 5 ust. 1 u.k.u.r.

18 S. Prutis, Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń, (w:) S. Prutis (red.), Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 168.

19 Cel ten określony był w treści art. 6 u.k.u.r. już od dnia 19 stycznia 1994 r., tj. od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 5 nowelizacji tego aktu, dokonanej ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3).

20 Art. 28a został dodany na mocy art. 12 pkt 10 u.k.u.r. Po nowelizacji ustawy o gospodarowaniu, dokonanej na mocy art. 6 pkt 7 ustawy wstrzymującej, norma ta wynosi obecnie 300 ha, przy czym do powierzchni tej wliczana jest powierzchnia gruntów kiedykolwiek nabytych z Zasobu WRSP.

21 Zgodnie z art. 58 Kodeksu cywilnego.

wielkoobszarowe, a przepis o wspieraniu gospodarstw rodzinnych²² pozostawał jedynie postulatem pozbawionym normatywnych mechanizmów umożliwiających jego realizację²³.

Bodźcem do wprowadzenia przez ustawodawcę rozwiązań ograniczających swobodę w nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych był ponadto fakt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W tym zakresie największe niepokoje budziła niepewność co do długości trwania okresów przejściowych, w czasie których obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej obowiązywać miały ograniczenia zawarte w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²⁴.

4. Prawo odkupu

Niezależnie od powyższego, ustawodawca wprowadził również dodatkowy mechanizm, który oddziaływał na stosunki prawne zachodzące pomiędzy powiernikiem gospodarującym mieniem państwowym a podmiotami prywatnoprawnymi. Co więcej, mechanizm ten dotyczył bezpośrednio prawa własności nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP, a więc wpływał wprost na sytuację majątkową nabywców. Tak doniosłe skutki wywoływało wprowadzone do ustawy o gospodarowaniu przez art. 12 pkt 11 lit. b u.k.u.r. prawo odkupu. W wyniku zastosowania tej instytucji, umowa sprzedaży nieruchomości rolnej z Zasobu WRSP stawała się umową szczególną, bo w gruncie rzeczy zwrotną umową sprzedaży²⁵.

Prawo odkupu, w swojej normatywnej postaci, określonej w przepisach ustawy o gospodarowaniu, utraciło moc w dniu 29 marca 2010 r. po stwierdzeniu jego niezgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny²⁶. Niemniej jednak, prawo to w dalszym ciągu stanowi element związany z kształtowaniem stosunków własnościowych, przedmiotem których są nieruchomości Zasobu WRSP. Zarówno ANR, jak i obecnie KOWR, korzystają z instytucji umownego prawa odkupu, do czego podstawę daje art. 593 § 1 kodeksu cywilnego. Obecnie nabywcy nieruchomości z Zasobu WRSP informowani są w ogłoszeniu o sprzedaży nieruchomości o możliwości zawarcia w umowie postanowienia ustanawiającego prawo odkupu. Istotną różnicą w porównaniu z ustawowym umocowaniem tego prawa jest fakt, iż na wpisanie prawa odkupu zgodę wyrazić musi nabywca, choć w przypadku jej niewyrażenia nie dochodzi do zbycia nieruchomości. Co najważniejsze, wykonanie prawa

22 Zob. art. 6 pkt 5 ustawy o gospodarowaniu w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej przepisami u.k.u.r.

23 A. Zawojka, Wpływ rozdysponowania Zasobu WRSP na strukturę agromę rolnictwa w Polsce, (w:) Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich, Warszawa 2005, s. 140.

24 Dz.U. z 2016 r. poz. 1061.

25 M. Golecki, Jurystyczna konstrukcja prawa odkupu, „Nowy przegląd notarialny” 2003, Nr 4, s. 13.

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08.

odkupu w jego obecnej, umownej postaci, wymaga wystąpienia określonych przesłanek.

Stosowanie umownego prawa odkupu w powyższej kodeksowej postaci wychodzi naprzeciw argumentacji Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu, zwłaszcza w zakresie nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjną zasadę ochrony własności, wyrażoną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej.

W ten sposób, poprzez statuowanie powyższych konstrukcji, ustawodawca spowodował, iż prawo własności państwowych nieruchomości rolnych zyskało treść odmienną od innych form i rodzajów własności, co świadczy o postępującym procesie różnicowania własności²⁷. Na tej płaszczyźnie oznacza to w pewnym stopniu powrót do nierównoprawnego traktowania różnych form własności²⁸.

5. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu z 2011 r.

Kolejny etap w ewolucji regulacji wpływających na wykonywanie stosunku powiernictwa w zakresie mienia Zasobu WRSP, a tym samym na sam proces gospodarowania wchodzącymi w jego skład nieruchomościami, wyznacza ustawa z dnia 16 września 2011 r. nowelizująca ustawę o gospodarowaniu²⁹. Po pierwsze, akt ten ukierunkował proces gospodarowania przez ANR mieniem Zasobu WRSP na trwałe jego rozdysponowanie. Odzwierciedlała to treść art. 24 ust. 1, zgodnie z brzmieniem którego ANR, gospodarując mieniem Zasobu WRSP, w pierwszej kolejności miała dokonywać jego sprzedaży. Nowa treść normatywna ww. przepisu miała na celu jednoznaczne podkreślenie prymatu sprzedaży, jako sposobu zagospodarowania państwowych nieruchomości rolnych³⁰.

Zmiana ta w sposób istotny wpłynęła na wykonywanie przysługujących ANR uprawnień powierniczych, przyczyniając się do dynamizacji wzrostu sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP³¹. Określenie dzierżawy jako formy uzupełniającej podstawowy, własnościowy obrót mieniem Zasobu WRSP związane było z wysuwanymi postulatami likwidacji ANR, co miało nastąpić po trwałym rozdysponowaniu tego mienia³².

27 Zob. A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie prawa własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III, s. 32.

28 T. Kurowska, Renesans własności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 26.

29 Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

30 A. Doliwa, Determinanty kierunków zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III, s. 72-83.

31 Zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r.

32 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX, s. 23.

Po drugie, omawiana nowelizacja określiła mechanizm, który umożliwił ANR dokonanie jednostronnych wyłączeń w zakresie przedmiotu trwających w dniu wejścia w życie nowelizacji umów dzierżawy. Podstawę do takiego działania dawał art. 4 ust. 1 omawianej nowelizacji, który określał sześciomiesięczny termin, w trakcie którego ANR zobowiązana była przedstawić dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy³³.

Wyłączenia, określone powyższym przepisem, miały więc charakter przymusowy. Ustawodawca uprzywilejował w tym zakresie pozycję ANR, jako powiernika mienia państwowego, będącego jednocześnie stroną cywilistycznego stosunku dzierżawy, co zaburzało jego immanentną cechę, tj. równość stron. ANR uprawniona była bowiem do samodzielnego, dowolnego konfigurowania przedmiotu wyłączeń. Stanowiło to kolejny przejaw władczej formy regulacji przez ustawodawcę stosunków majątkowych z udziałem mienia Zasobu WRSP. Normodawca zdecydował się na wyjątkowo istotną ingerencję w stosunek prawny dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP, gdyż dotyczyła ona zarówno przedmiotu dzierżawy, jak też okresu jej trwania (brak możliwości przedłużenia umowy dzierżawy w przypadku nieprzyjęcia propozycji)³⁴.

Największe wątpliwości prawne budziło przewidziane w art. 4 ust. 7 uprawnienie do nabycia przedmiotu dzierżawy pozostałego po dokonaniu wyłączenia, na zasadach prawa pierwszeństwa w nabyciu, określonego w art. 29 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu. Praktyka stosowania tego przepisu ukazuje istotne różnice interpretacyjne, a rozbieżności w tym zakresie sprowadzały się do odpowiedzi na pytanie, czy dzierżawcy, który przyjął w ustawowym terminie propozycję wyłączeń, przysługuje roszczenie o zbycie na jego rzecz pozostałej części przedmiotu dzierżawy, czy też uprawnienie to materializuje się wyłącznie w sytuacji, gdy ANR nieruchomości taką przeznaczy do sprzedaży. Wątpliwości w tym zakresie uwidoczniły się zwłaszcza na poziomie judykatury³⁵, choć przeważający zdaje się jest pogląd o przyznaniu dzierżawcy uprawnienia do (roszczenia o) nabycia nieruchomości. Brak spójności stanowiska w tym zakresie dotykał również samej ANR³⁶.

33 Jednocześnie na mocy art. 1 pkt 22 nowelizacji, w art. 38 ustawy o gospodarowaniu dodany został ust. 1a nakazujący ANR zawierać w umowach dzierżawy postanowienie o możliwości jej wypowiedzenia w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych.

34 A. Suchoń, Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 238.

35 W wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt I C 152/13, Sąd Okręgowy w Słupsku stwierdził, iż powódce przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości rolnej dzierżawionej na podstawie umowy nr (...) po wyłączeniu 30% powierzchni gruntów rolnych. W wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 25 marca 2016 r., sygn. akt VIII GC 89/15, prawu nabycia odmówiono natomiast przymiotu roszczenia.

36 Zob. pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich S. Trociuka do Prezesa ANR z dnia 13 sierpnia 2015 r.

6. Ustawa wstrzymująca

Podobnie jak w przypadku omawianych powyżej zmian w ustawie o gospodarowaniu, dokonanych przepisami u.k.u.r. w 2003 r., kolejny etap ewolucji materii normatywnej zdeterminowały również okoliczności związane z warunkami członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Etap ten wyznacza wejście w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawa wstrzymująca weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 roku, a więc bezpośrednio poprzedziła wygaśnięcie okresu przejściowego, w ramach którego nabycie nieruchomości rolnych i leśnych położonych w Polsce przez obywateli państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego poddane zostało obostrzeniom wynikającym z ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W założeniu więc omawiany akt miał złagodzić obawy o wzmożone nabywanie przez obywateli innych państw Unii Europejskiej państwowej ziemi rolnej w Polsce, dając polskim rolnikom okres 5 lat na poprawę ich konkurencyjności ekonomicznej.

Biorąc jednak pod uwagę całościowy zakres materii normatywnej zawartej w ustawie wstrzymującej³⁷, uznać należy, iż wraz z uchwaleniem tego aktu ustawodawca w sposób systemowy unormował obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce.

Co prawda, sam tytuł ustawy wskazuje, iż kwestia ograniczenia sprzedaży gruntów państwowych powinna mieć kapitalne znaczenie dla jego konstrukcji. Jednakże przepisy merytoryczne, które odnoszą się do tytułowego zagadnienia, tworzą zaledwie dwie jednostki redakcyjne. Na mocy art. 1 ustawodawca wstrzymał w okresie pięciu lat od wejścia w życie ustawy (a więc do dnia 30 kwietnia 2021 roku) sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP. Oznacza to, że wiodącą formą zagospodarowania ziemi skarbowej stała się automatycznie dzierżawa. Wydawać by się mogło, iż tak ważne przemodelowanie funkcjonowania państwowej własności w rolnictwie wymaga odpowiedniej ingerencji w przepisy ustawy o gospodarowaniu, tymczasem w treści art. 24 tego aktu, w wyniku dokonanej nowelizacji, działania prywatyzacyjne powiernika mienia Zasobu WRSP zostały określone jako równorzędne z działaniami restrukturyzacyjnymi³⁸. W tym miejscu wskazać należy, iż prywatyzacja mienia państwowego stanowi bezpośredni mechanizm służący budowie społecznej gospodarki rynkowej, będącej zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawą ustroju gospodarczego naszego kraju. Dlatego też w obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych systemowe wyłączenie działań prywatyzacyjnych, w tym zwłaszcza w sektorze rolnym, w którym własność państwowa nadal

37 Obejmujący przepisy Kodeksu cywilnego regulujące obrót nieruchomościami rolnymi, ustawę o gospodarowaniu oraz u.k.u.r.

38 Zob. art. 6 pkt 6 ustawy wstrzymującej.

obejmuje około 1.300 tys. ha³⁹, wydaje się nieracjonalne. Stąd ustawodawca postanowił posłużyć się doraźną formą wstrzymania sprzedaży, stanowiącą pewnego rodzaju nakładkę na systemowe regulacje ustawy o gospodarowaniu. Ustawodawca bowiem jedynie czasowo wstrzymał, a w zasadzie ograniczył, sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Obostrzenia obrotu nie dotyczą bowiem nieruchomości Zasobu WRSP o charakterze nierolnym. Art. 2 ustawy wstrzymującej, określający obszar przedmiotowy jej stosowania, pomimo tytułu ustawy, obejmuje jedynie nieruchomości, które ze względu na przeznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, zostały przeznaczone na cele inne niż rolne. W tym miejscu jedynie zasygnalizować należy, iż w nauce i praktyce notarialnej pojawiają się poważne wątpliwości co do zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu także prywatnymi nieruchomościami rolnymi w Polsce⁴⁰.

Dodatkową przesłanką wyłączającą zastosowanie ustawy wstrzymującej jest dwuhektarowa norma obszarowa. Sprzedaż nieruchomości o powierzchni 2 ha i mniejszych odbywa się na dotychczasowych zasadach. Natomiast zbycie przez ANR nieruchomości o powierzchni przekraczającej tę wartość uzależnione jest od uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 2 ust. 2 ustawy wstrzymującej). Zgoda na sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP wydawana jest na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR, a przesłanką warunkującą jej uzyskanie są względy społeczno-gospodarcze. Powyższa reglamentacja obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP może budzić jednak poważne wątpliwości. Przede wszystkim, tak określone ograniczenie obrotu ziemią państwową może skutkować arbitralnością rozstrzygnięć uczestniczących w nim organów. I tak, ustawodawca przyznał Dyrektorowi Generalnemu KOWR (pierwotnie Prezesowi ANR) pełną dowolność we wnioskowaniu do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o uzyskanie przedmiotowej zgody. W tym zakresie zastosowania nie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż procedowanie Dyrektora Generalnego KOWR, jak i samego ministra, nie podlega regulacjom tego aktu. Zgoda bowiem stanowi jedynie oświadczenie woli ministra. W tym zakresie organ ten działa więc na płaszczyźnie cywilnoprawnej. Również sam minister przy wydawaniu zgody na zbycie nieruchomości rolnej z Zasobu WRSP może kierować się przesłankami o charakterze subiektywnym. Jest to tym bardziej prawdopodobne, iż ustawa wstrzymująca, jako przesłankę warunkującą uzyskanie zgody ministra, wskazuje względy społeczno-gospodarcze. Należy więc postawić pytanie o adekwatność posłużenia się przez

39 Według stanu na 31 grudnia 2016 r., zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r.

40 Szerzej: P. Litwiniuk, O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1(26), s. 255-269.

ustawodawcę konstrukcją klauzuli generalnej, którą kierować się ma minister, decydując o dostępie do mienia publicznego.

Jako usprawiedliwienie takiego zabiegu, w uzasadnieniu wskazano, iż nie wpływa on na prawa jednostek, a jedynie na wykonywanie prawa własności przez powiernika. Niestety, argument ten zdaje się być niedostatecznym umotywowaniem stosowania tak otwartych pojęć, które mają decydujące znaczenie dla stosunków własnościowych. Posłużenie się przez normodawcę konstrukcją klauzuli generalnej, jako przesądzającej o wykonywaniu uprawnień w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa, może wiązać się bowiem z ograniczeniem w realizacji zasady równości w dostępie do tego mienia. Dlatego też, aby realizacja przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przysługującego mu uprawnienia w zakresie dostępu do mienia Zasobu WRSP nie narażała organu tego na zarzut łamania wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa, ustawodawca winien był przewidzieć możliwość określenia przez ten organ przepisów wykonawczych, zawierających szczegółowe warunki oraz tryb udzielania zgody na sprzedaż nieruchomości rolnej Zasobu WRSP.

7. Zmiany w ustawie o gospodarowaniu

Odnosząc się zaś do zmian przepisów prawa materialnego, normujących sprzedaż gruntów państwowych zawartych w ustawie o gospodarowaniu, zacząć należy od zmiany najbardziej doniosłej, dotyczącej art. 28a tejże ustawy. Dotyczy ona obniżenia normy obszarowej, której przekroczenie uniemożliwia nabycie nieruchomości z Zasobu WRSP, z dotychczasowych 500 ha do 300 ha użytków rolnych, co ujednolica wielkość tej normy z tą, która wynika z przepisów u.k.u.r. i ma zastosowanie do gospodarstw rodzinnych. Współistnienie różnych norm w tym zakresie było niezasadne i stało w sprzeczności z wynikającym z art. 23 Konstytucji RP i ciążącym na ustawodawcy obowiązkiem polegającym na stanowieniu prawa ze szczególnym uwzględnieniem ochrony gospodarstw rodzinnych⁴¹. Ujednolicenie norm obszarowych w zakresie obrotu powszechnego oraz obrotu z udziałem nieruchomości państwowych uznać należy za pożądane.

Kolejnym istotnym uregulowaniem ustawy wstrzymującej, wpływającym na obrót nieruchomościami Zasobu WRSP, jest uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu⁴², który umożliwiał byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r., bezprzetargowe jej nabycie w ramach pra-

41 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, s. 34.

42 Konstrukcja pierwszeństwa w nabyciu została wprowadzona przez art. 1 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 484).

wa pierwszeństwa. Należy wskazać, iż ustawodawca, przyznając tej kategorii osób pierwszeństwo w nabyciu, starał się rozwiązać problem braku przepisów reprivatyzacyjnych, co miało w założeniu rozwiązać problem sprzedaży państwowych nieruchomości, co do których zgłoszone zostały roszczenia prywatyzacyjne. Dotyczyło to nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni 600 tys. ha, których sprzedaż została wstrzymana przez Prezesa Rady Ministrów w 1997 r. Uchylenie powyższego przepisu może jednak budzić poważne zastrzeżenia, biorąc pod uwagę jego aksjologiczne podstawy. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r., konstrukcja jurydyczna pierwszeństwa na rzecz byłych właścicieli i ich spadkobierców stanowiła wyraz tendencji reprivatyzacyjnych i służyła realizacji konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej, jak i wartości właściwych demokratycznemu państwu prawnemu⁴³.

Ponadto w przepisach nowelizujących zawartych w ustawie wstrzymującej ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie mechanizmów, które w założeniu przeciwdziałać mają nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych przez osoby niedające rękojmi należytego wykorzystania ich produkcyjnego potencjału, w tym również uniemożliwiać mają nabywanie tych nieruchomości w celach spekulacyjnych. Ma to przyczynić się do rolniczego wykorzystania mienia pochodzącego z Zasobu WRSP, przede wszystkim powodować właściwą jego dystrybucję jako niepomnażalnego dobra publicznego⁴⁴.

Poprzez dodanie w art. 29 tego aktu ust. 3ba⁴⁵ z przetargów ograniczonych wykluczone zostały trzy kategorie osób. Do pierwszej z nich należą osoby, które kiedykolwiek nabyły z Zasobu WRSP nieruchomości o łącznej powierzchni co najmniej 300 ha, przy czym do powierzchni tej wlicza się również nieruchomości nabyte z Zasobu, a następnie zbyte. Kolejną stanowią osoby, które naruszyły zakaz zbywania nieruchomości nabytej z Zasobu WRSP w okresie 15 lat, jak też nieustanawiania w tymże okresie hipoteki na tej nieruchomości, a także osoby, które złożyły nieprawdziwe oświadczenie o pochodzeniu środków na nabycie nieruchomości lub niezawarcie umowy przedwstępnej na sprzedaż nieruchomości, którą planują nabyć z Zasobu WRSP. Powyższe wykluczenia związane są z ograniczeniem uczestnictwa w przetargach na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego osób, które obracały nabytymi od państwa nieruchomościami rolnymi, a więc dotyczą przypadków, gdy nabycie nieruchomości podyktowane mogło być celami spekulacyjnymi, nie zaś *stricto* rolniczymi. Trzecia kategoria osób wykluczonych z udziału w przetargach ograniczonych zawiera osoby, które w dniu opublikowania wykażu posiadały udziały bądź akcje w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych. Wyłączenie to wydaje się najbardziej kontrowersyjne, gdyż trudno uznać je

43 Sygn. akt W 19/95 („Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1996, nr 3, poz. 25).

44 Zob. uzasadnienie projektu ustawy wstrzymującej.

45 Zob. art. 6 pkt 8 ustawy wstrzymującej.

za służące ochronie gospodarstw rodzinnych, czy też sprzyjające rolniczemu wykorzystaniu nieruchomości rolnych.

W reglamentacyjne tendencje obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP wpisuje się również dodany nowelą ust. 3bc, uzupełniający dotychczasową treść art. 29 ustawy o gospodarowaniu, wykluczający z możliwości uczestnictwa w przetargu nieograniczonym osoby posiadające zaległości o charakterze publicznoprawnym, jak też osoby, które władały lub władają nieruchomością Zasobu WRSP bez tytułu prawnego i mimo wezwania nieruchomości tych nie opuściły. Wprowadzenie pierwszej z przesłanek wykluczających dostęp do nieruchomości państwowych wiąże się z koniecznością ograniczenia dostępu do mienia publicznego podmiotom, które są m.in. dłużnikami fiskusa.

Odnosnie drugiej przesłanki, odnoszącej się do bezumownych użytkowników nieruchomości Zasobu WRSP, wskazać należy, iż eliminuje ona dostęp podmiotów, które korzystały z tych nieruchomości z pominięciem regulacji ustawy o gospodarowaniu. *Ratio legis* wprowadzenia tego ograniczenia łączy się z definicją rolnika indywidualnego, zawartą w art. 6 ust. 1 u.k.u.r., zgodnie z którą za rolnika indywidualnego uznaje się m.in. osobę, będącą samoistnym posiadaczem nieruchomości rolnych⁴⁶. Pozwala to uznać bezumownego użytkownika ziemi za rolnika indywidualnego, jako że jest on jej samoistnym posiadaczem. Nowelizacja art. 29 ustawy o gospodarowaniu eliminuje więc możliwość zakwalifikowania się do przetargów bezumownych użytkowników nieruchomości Zasobu WRSP.

Jak wynika z powyższego, ustawa wstrzymująca przewartościowała podstawowe cele działań ANR (obecnie KOWR), które wiążą się z genezą jej powstania jako podmiotu realizującego misję prywatyzacyjną. Wskazać należy, iż sprzedaż gruntów państwowych w latach 2008-2015 oscylowała rocznie w granicach 100.000-120.000 ha i od roku 1996 stała się dominującą formą rozdysponowania nieruchomości Zasobu WRSP. W roku 2016, wraz z wejściem w życie ustawy wstrzymującej, działania prywatyzacyjne ANR uległy znacznemu osłabieniu. W roku tym sprzedaż wyniosła jedynie 17.700 ha. Spowodowało to automatyczne przeorientowanie rozdysponowania gruntów Zasobu WRSP na dzierżawę. W konsekwencji, w roku 2016, ta forma rozdysponowania gruntów państwowych objęła prawie 60.000 ha. Zakładać należało, że skoro ustawodawca tak zdeterminował sposób zagospodarowania gruntów państwowych, to zdecyduje się w konsekwencji tego na istotną nowelizację przepisów ustawy o gospodarowaniu, regulujących dzierżawę gruntów państwowych. Niestety, ingerencja normatywna przepisami ustawy wstrzymującej

46 Art. 6 u.k.u.r. został zmieniony przez art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w rezultacie czego status rolnika indywidualnego może uzyskać osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych. W swoim poprzednim brzmieniu przepis ten dotyczył jedynie osób będących właścicielami lub dzierżawcami nieruchomości rolnych.

okazała się w tym zakresie być stosunkowo skromna. Wyjątkiem jest udzielenie ministrowi ds. rozwoju wsi delegacji do wydania przepisów wykonawczych określających sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego i oderwanie sposobu ustalania jego wysokości od cen sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP. Ponadto, unormowana również została kwestia zmian podmiotowych po stronie dzierżawcy, co rozwiązało wątpliwości w zakresie dopuszczalności przenoszenia praw i obowiązków wynikających z zawartych z agencją/KOWR umów dzierżawy przez dotychczasowego dzierżawcę na inny podmiot⁴⁷. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu we wskazanym zakresie zasługuje na aprobatę. Nie zmienia to jednak faktu, iż pozostałe zmiany nie dotyczą bezpośrednio regulacji odnoszących się do dzierżawy gruntów Zasobu WRSP. Niemniej jednak, ponieważ przepisy dotyczące sprzedaży znajdują również w znacznym zakresie zastosowanie do dzierżawy, część ze wskazywanych powyżej zmian odnosi się do tej formy zagospodarowania gruntów państwowych. Wspólny dla obrotu własnościowego, jak i dzierżawnego, jest także obowiązkowy tryb dokonywania tych form zagospodarowania w formie przetargów ograniczonych, a więc w zasadzie dedykowanych podmiotom zamierzającym utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne.

Wskutek ww. nowelizacji, w ustawie o gospodarowaniu pojawiły się przepisy określające kryteria przetargów ograniczonych ofertowych, które w zamyśle stanowić mają najbardziej efektywną formę wspierania gospodarstw rodzinnych. Decyzję o unormowaniu tego szczególnego rodzaju przetargów uznać należy za właściwą, jako że ANR ogłaszała tego typu przetargi jeszcze przed wejściem w życie ustawy wstrzymującej, bez wyraźnej podstawy prawnej, wychodząc w tym zakresie naprzeciw postulatom samorządu rolniczego⁴⁸. Ustawowe określenie kryteriów, cechujących ten sposób rozdysponowania gruntów państwowych, jest w pełni uzasadnione. Przetarg ofertowy ograniczony jest bowiem kwalifikowaną formą wspierania gospodarstw rodzinnych, której wyróżnikiem jest określenie kryteriów gospodarczych, jako decydujących o wyborze oferty. Kryteria te zastępują w takim wypadku kryteria o charakterze ekonomicznym. Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu, w ramach przetargów ofertowych ograniczonych nabycie nieruchomości z Zasobu WRSP następuje po cenie odpowiadającej jej wartości, określonej w operacie szacunkowym. W przypadku dzierżawy, jako docelowej formy zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP, oznacza to, że czynsz nie stanowi elementu oferty podlegającego punktacji i jest jednakowy dla wszystkich oferentów. Elementami ofert, które decydować mogą o uznaniu danej oferty za korzystniejszą, są zgodnie z art. 29 ust. 3 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu: odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu, powierzchnia nieruchomości rolnych

47 Zob. art. 39c ustawy o gospodarowaniu.

48 ANR organizowała tego typu przetargi w oparciu o kryteria, które uzgodnione zostały w ustaleniach z dnia 11 stycznia 2013 r. pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych a Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjnym Rolników Województwa Zachodniopomorskiego.

nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu WRSP oraz intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta. Organizowanie tego typu przetargów w powyższej formie, po noweli dokonanej ustawą wstrzymującą, wiąże się z koniecznością przeprowadzania znacznie bardziej złożonej procedury wyłaniania oferentów, niż ma to miejsce w odniesieniu do zwykłych przetargów licytacyjnych i to nawet w postaci postępowań ograniczonych. Przede wszystkim oznacza to konieczność złożenia przez uczestników przetargu ofert, w oparciu o wskazane kryteria i dokonania ich oceny. Tymczasem brak jest jakichkolwiek unormowań, które określałyby w sposób szczegółowy procedurę przeprowadzania ograniczonych przetargów ofertowych, w tym zwłaszcza wskazujących katalog dokumentów służących wykazywaniu spełnienia kryteriów właściwych dla tej formy przetargu.

Niezależnie od wprowadzenia powyższych mechanizmów, nowelizacja ustawy o gospodarowaniu wpłynęła również na treść stosunków własnościowych zachodzących pomiędzy powiernikiem gospodarującym Zasobem WRSP a osobami trzecimi. Zmiana ta ma odpowiadać dążeniu ustawodawcy do ograniczenia możliwości spekulacyjnego nabywania gruntów oraz wzmocnienia gwarancji ich rolniczego wykorzystania. Temu celowi służyć mają zawarte w art. 29a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu obowiązkowe postanowienia, które ma zawierać umowa sprzedaży nieruchomości rolnej z Zasobu WRSP. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim zobowiązanie nabywcy do nieprzenoszenia własności nieruchomości przez okres 15 lat od dnia nabycia oraz prowadzenia w tym okresie działalności rolniczej na tych nieruchomościach, a w przypadku osób fizycznych – osobistego prowadzenia działalności rolniczej. Kolejnym obligatoryjnym elementem umów przenoszących własność nieruchomości rolnych Zasobu WRSP jest zobowiązanie nabywcy do nieustanawiania hipoteki na nabytej nieruchomości. Zobowiązania te zabezpieczone są sankcją w postaci kary finansowej wynoszącej 40% ceny sprzedaży nieruchomości, do zapłaty której nabywca zobowiązuje się w treści umowy nabycia nieruchomości. Powyższe elementy stosunków własnościowych z udziałem nieruchomości Zasobu WRSP determinują ich treść w sposób istotny. Prawo własności powstałe na skutek zawarcia umowy posiadającej powyższe elementy jest różne od treści prawa własności powstałego wskutek zawarcia transakcji rynkowej. Co prawda, znowelizowane ustawą wstrzymującą przepisy u.k.u.r. również wprowadzają ograniczenia w możliwości zbycia oraz innego rozporządzania nabytą nieruchomością rolną, to jednak ograniczenie to jest wiążące w krótszym, bo 10-letnim okresie⁴⁹.

Ponadto, ustawodawca przewidział, iż po uzyskaniu zgody ANR (obecnie KOWR) istnieje możliwość zbycia nabytej z Zasobu WRSP nieruchomości czy też obciążenia jej hipoteką w zastrzeżonym 15-letnim okresie⁵⁰. Tu także ujawnia

49 Zob. art. 2b ust. 2 u.k.u.r.

50 Zob. art. 29a ust. 4 ustawy o gospodarowaniu.

się istotna różnica względem treści prawa własności powstałego na skutek zawarcia umowy pomiędzy podmiotami prywatnoprawnymi. W ramach tego ostatniego stosunku, nabywca uzyskuje możliwość zbycia nieruchomości (jak też innego niż własnościowe rozporządzania nią) po uzyskaniu zgody sądu⁵¹. W odniesieniu do gruntów państwowych wymagana jest natomiast zgoda KOWR. Tym samym ustawodawca postanowił, iż treść prawa własności nieruchomości rolnej może być różna, przy czym prawo powstałe w wyniku nabycia nieruchomości z Zasobu WRSP jest w sposób bardziej restrykcyjny ograniczone.

8. Zmiany organizacyjne z 2017 r.

Biorąc pod uwagę powyższe doświadczenia należałoby oczekiwać, że ustawodawca dążył będzie do dalszych zmian w zakresie materii normatywnej regulującej proces gospodarowania nieruchomościami rolnymi, tak aby wyeliminować mankamenty, których nie ustrzegła się ustawa wstrzymująca.

Wprowadzona w 2017 r. ustawa – przepisy wprowadzające KOWR przewiduje zniesienie ANR oraz Agencji Rynku Rolnego, jak i rozdzielenie zadań tych podmiotów pomiędzy KOWR i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Powstały w dniu 1 września 2017 r. KOWR stał się na mocy art. 46 ust. 1 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR sukcesorem zniesionej z dniem 31 sierpnia 2017 r. ANR, w tym m.in. mienie tego podmiotu stało się mieniem KOWR. Dotyczy to oczywiście mienia własnego ANR, innego niż wchodzące w skład Zasobu WRSP. Ponadto, jak wskazuje dalsza treść art. 46 tej ustawy, na podmiot ten przeszły prawa i obowiązki wynikające m.in. z art. 5 ustawy o gospodarowaniu⁵², dzięki czemu KOWR stał się powiernikiem mienia Zasobu WRSP. Należy zauważyć, iż na etapie prac legislacyjnych nad ustawą – przepisy wprowadzające KOWR, zgłaszano do takiej konstrukcji szereg zastrzeżeń, w tym podnoszono zwłaszcza, że z momentem utraty bytu prawnego przez ANR mienie Zasobu WRSP niejako „wraca” do Skarbu Państwa i powinno trafić organizacyjnie do podmiotu, który wykonywałby w stosunku do niego uprawnienia Skarbu Państwa, następnie zaś przekazane powinno zostać KOWR⁵³.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe krytyczne opinie w zakresie funkcjonowania ANR odnośnie ociążałości struktury tego podmiotu⁵⁴, analizując dalsze regulacje ustawy wstrzymującej, odnoszące się obecnie do organizacji KOWR jako powiernika Skarbu Państwa gospodarującego mieniem Zasobu WRSP, niepokój wywoły-

51 Zob. art. 2b ust. 3 u.k.u.r.

52 Zob. art. 46 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy – przepisy wprowadzające KOWR.

53 Zob. pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 września 2016 r. kierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi ([http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289055/12374567/12374570/dokument 246671.pdf](http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289055/12374567/12374570/dokument%20246671.pdf)).

54 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 84.

wać może dążenie ustawodawcy do zbliżenia struktury tego podmiotu do koncepcji urzędu. Należy zauważyć, iż w doktrynie od lat podnoszono argument o niedostosowaniu struktury ANR (wcześniej AWRSP) do nałożonych na nią zadań, zwłaszcza zaś krytycznie odnoszono się do jej scentralizowanej postaci⁵⁵. Ustawodawca rezygnując z określenia podmiotu gospodarującego mieniem Zasobu WRSP jako „agencji”⁵⁶, odszedł również od stosowania nomenklatury charakterystycznej dla funkcjonowania tego typu podmiotów w sferze *dominium* a nie *imperium* państwa. Zgodnie z art. 8 pkt 5 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR uchylono też art. 8 ustawy o gospodarowaniu, który stanowił, iż organem ANR jest Prezes. Rozwiązanie to stanowiło charakterystyczny element właściwy agencjom jako szczególnego rodzaju jednostkom organizacyjnym⁵⁷. Obowiązujący obecnie art. 4 ust. 1 ustawy o KOWR określa, iż na czele tego podmiotu stoi Dyrektor Generalny, co wskazuje, iż w tym zakresie zaczerpnięto nomenklaturę właściwą służbie cywilnej⁵⁸. Wydaje się, że powyższa zmiana nazewnictwa nie jest przypadkowa, a jej dokonanie podyktowane zdaje się być podkreśleniem jedynie wykonawczej funkcji Dyrektora Generalnego⁵⁹, jako organu KOWR, względem nadzorującego go Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶⁰. Potwierdza to w znacznej mierze treść art. 10 ustawy o KOWR, zgodnie z którą poza zadaniami określonymi w art. 9 ust. 2, podmiot ten może realizować inne zadania powierzone przez jednostkę sektora finansów publicznych po uprzednim wyrażeniu zgody przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W kontekście funkcjonowania KOWR, jako podmiotu gospodarującego mieniem Zasobu WRSP, należy również zwrócić uwagę na zadania, które realizuje ten podmiot. Art. 9 ust. 2 ustawy o KOWR określający katalog zadań związanych z gospodarowaniem mieniem Zasobu WRSP, jest w dużej mierze powtórzeniem uchylonego art. 6 ustawy o gospodarowaniu⁶¹. Odmienne uregulowane zostały natomiast ciężące dotychczas na ANR zadania w zakresie inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych (określone w uchylonym art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarowaniu). Treść art. 9 ust. 2 ustawy o KOWR wskazuje,

55 S. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa polskiego, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I, s. 63

56 We wczesniej fazie prac legislacyjnych ANR miała zostać zastąpiona przez Agencję Rozwoju Obszarów Wiejskich.

57 K. Pawłowicz, Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki, (w:) Prawo gospodarcze. Zagadnienie administracyjnoprawne, Warszawa 2001, s. 128.

58 Zob. ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889).

59 W tym kontekście należy zwrócić uwagę na treść art. 25 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej, który określa, iż do zadań Dyrektora Generalnego należy przede wszystkim zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania i organizacji oraz dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie.

60 Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej: Stanowisko dyrektora generalnego urzędu tworzy się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim. Z kolei zgodnie z art. 25 ust. 2 tego aktu: Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu.

61 Zob. art. 8 pkt 5 ustawy – przepisy wprowadzające KOWR.

iż do zadań, które realizuje ten podmiot, należy m.in. inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych (pkt 7) oraz popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych (pkt 8). Tak określone przeorientowanie dotychczasowych zadań ANR, oznacza, że KOWR stać się może aktywnym uczestnikiem polityki strukturalnej, którego działania w tym zakresie nie będą ograniczone do gruntów Zasobu WRSP, ale aktywność tego podmiotu w tej materii dotyczyć będzie również gruntów prywatnych⁶².

O ile powyższa zmiana zasługuje na ocenę pozytywną, to trudno jest w taki sposób ocenić określenie KOWR jako podmiotu odpowiedzialnego za popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych. Dotychczas bowiem ANR jako powiernik mienia rolnego Skarbu Państwa odpowiedzialna była za to działanie, z zastrzeżeniem, iż dotyczy ono organizowania prywatnych gospodarstw rolnych. Należy więc zadać pytanie o intencje ustawodawcy w tym zakresie. Brzmienie art. 9 ust. 2 pkt 8 ustawy o KOWR wskazuje, iż podmiot ten zobligowany jest do wspierania powstawania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw także innych niż prywatne. Oznaczać to może powrót do tworzenia na mieniu Zasobu WRSP gospodarstw skarbowych⁶³. Działania KOWR w tym zakresie mogą osłabiać nadrzędną rolę tego podmiotu, jako odpowiedzialnego w pierwszej kolejności za tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, a więc gospodarstw indywidualnych.

9. Podsumowanie

Przedstawiona ewolucja regulacji prawnych normujących gospodarowanie nieruchomościami Zasobu WRSP usprawiedliwia wniosek, iż pierwotna, powiernicza rola AWRSP (ANR), jako podmiotu prywatyzującego i restrukturyzującego mienie rolne Skarbu Państwa, uzupełniona została zadaniami z zakresu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w celu umacniania gospodarstw rodzinnych⁶⁴. Tak określone połączenie funkcji kontrolnych i powierniczych budzi słuszne kontrowersje. Podnosi się zwłaszcza, iż oddziałuje to w sposób niekorzystny na proces prywatyzacji nieruchomości Zasobu WRSP⁶⁵. Ograniczenie sprzedaży gruntów Zasobu WRSP i utworzenie KOWR proces ten spowolnią, czego odzwierciedleniem są powoływane powyżej dane liczbowe, dotyczące sprzedaży gruntów państwowych. Regulacje ustawy wstrzymującej, normujące tę kwestię, stanowią przejaw zbyt daleko posuniętej ingerencji ustawodawcy w stosunek powiernictwa. Należy posta-

62 Skuteczność tego mechanizmu wymaga przede wszystkim zmiany ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700), tak aby przyznać KOWR, jako powiernikowi mienia Zasobu WRSP większą inicjatywę w zakresie mechanizmów przewidzianych tym aktem.

63 Zob. S. Prutis, Kierunki zmian modelowych..., *op. cit.*, s. 51.

64 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych..., *op. cit.*, s. 80.

65 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. XII, s. 388.

wić pytanie o skuteczność reglamentacji obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP w postaci określonej przepisami ustawy wstrzymującej. Pytanie to prowokuje brak konsekwencji w działalności ustawodawcy. Z jednej strony wprowadza on szereg regulacji w sposób restrykcyjny reglamentujących sprzedaż gruntów państwowych, w celu ukierunkowania obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi, tak aby zapewnić wykorzystanie przez nabywcę ich walorów produkcyjnych i ograniczyć spekulacje w tym obrocie. Z drugiej jednak wstrzymuje sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP, uznając, iż stanowi to najbardziej skuteczną formę reglamentacji obrotu tymi nieruchomościami.

Wstrzymanie sprzedaży gruntów państwowych powinno dodatkowo spowodować daleko idące zmiany normatywne w zakresie dzierżawienia tychże. Dzierżawa gruntów z Zasobu WRSP jest bowiem poddana zbyt rygorystycznym unormowaniom proceduralnym, które przy jednoczesnym obciążeniu dzierżawcy skutkami prawnymi ich niedotrzymania (nawet niezawinionego) powodują, że stosunek ten ulega w sposób zbyt łatwy unicestwieniu⁶⁶. Zasadne wydaje się również wzmocnienie pozycji dzierżawcy i uatrakcyjnienie tej formy zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP, poprzez rezygnację z pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości i powrót do konstrukcji pierwokupu⁶⁷, jako mechanizmu prawnego dającego dzierżawcy znacznie mocniejszą gwarancję nabycia dzierżawionych nieruchomości.

Na obecnym etapie nie sposób ocenić skuteczności przebiegu procesu reorganizacji w zakresie struktur odpowiedzialnych za gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dokonanie takiej oceny wymaga bowiem odpowiedniej perspektywy czasowej. Niemniej jednak można zakładać, iż skupienie w ramach jednego podmiotu kompetencji związanych z wykonywaniem zadań powierniczych oraz części zadań Agencji Rynku Rolnego związanych z funkcjonowaniem rynków rolnych i żywnościowych, przy jednoczesnej możliwości delegowania na ten podmiot zadań agencji płatniczej, spowoduje rozrośnięcie struktury organizacyjnej KOWR. Przyczyni się to do stanu ograniczonej wydolności tego podmiotu, co w sposób wyjątkowo negatywny odbić się może na wykonywaniu funkcji powierniczych, stanowiących istotę jego funkcjonowania.

66 Dotyczy to zwłaszcza procedury przedłużania umowy dzierżawy określonej w art. 39 ustawy o gospodarowaniu.
 67 Do dnia 15 czerwca 1999 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, dzierżawca chcąc nabyć dzierżawione nieruchomości, korzystał z przysługującego mu prawa pierwokupu. Na mocy art. 1 pkt 13 tego aktu prawo to zastąpione zostało konstrukcją pierwszeństwa w nabyciu.

EVOLUTION OF NORMATIVE SOLUTIONS IN MANAGEMENT
OF AGRICULTURAL PROPERTY OWNED BY THE STATE TREASURY

Keywords: agricultural property, State Treasury, agricultural real estate

The article discusses the evolution of the legal status regulating management of agricultural property owned by the State Treasury. It presents this evolution as the consequence of multiple, often provisional actions of the legislator conditioned by changing political objectives, which results in an incoherent model of Agricultural Property Stock of the State Treasury aiming to serve the development of a specific agricultural system in Poland. The incidental nature can also be attributed to the regulations used as grounds for establishment of the National Support Centre for Agriculture in 2017. These provisions were supposed to implement the long-demanded closing of the Agricultural Property Agency. However, this demand was previously associated with the need for definitive distribution of the Agricultural Property Stock owned by the State Treasury through the completion of its restructuring process and ultimately its privatisation. Meanwhile, the establishment of the National Support Centre for Agriculture only means that the past activity of the Agency will continue under a new name and that the Stock will function as property used exclusively for restructuring purposes in the near future. Such legal conditions make it difficult to achieve the main objective of state agricultural property management, which is to facilitate access to agricultural land for farmers with respect of their economic interests.

Bibliografia:

- Banasiniński C., Czechowski P., Prawne aspekty prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych, (w:) Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa – materiał na międzynarodową konferencję, Warszawa, 14-15 grudnia 1995.
- Bieniek G., Gospodarka nieruchomościami, (w:) Bieniek G., Rudnicki S. (red.), Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2005.
- Czechowski P., Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- Czechowski P., Niewiadomski A., Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX.
- Doliwa A., Determinanty kierunków zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III.
- Doliwa A., Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Rejent” 2000, nr 2.
- Doliwa A., Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I.

- Golecki M., *Jurydyczna konstrukcja prawa odkupu*, „Nowy przegląd notarialny” 2003, nr 4.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002 r.
- Kurowska T., *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. XII.
- Litwiniuk P., *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1(26).
- Pawłowicz K., *Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki*, (w:) *Prawo gospodarcze. Zagadnienie administracyjnoprawne*, Warszawa 2001 r.
- Prutis S., *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I.
- Prutis S., *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń* (w:) Prutis S. (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998 r.
- Stańko M., *Uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych jako wydzierżawiającego nieruchomości rolne Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, T. IX.
- Stelmachowski A., *Współczesne zróżnicowanie prawa własności*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III.
- Suchoń A., *Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
- Zawojńska A., *Wpływ rozdysponowania Zasobu WRSP na strukturę agrarną rolnictwa w Polsce*, (w:) *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, Warszawa 2005.

Pojęcie nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym i przepisach szczególnych

1. Zagadnienia wprowadzające

Konstrukcja prawna nieruchomości rolnej była przedmiotem rozważań w doktrynie prawa rolnego² oraz przedmiotem licznych orzeczeń sądowych, które będą przytaczane w toku dalszej analizy. Zagadnienie to nadal jednak budzi sporo kontrowersji. Problemy pogłębiły się wraz z wejściem w życie z dniem 16 lipca 2003 r. przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³ (dalej w skrócie u.k.u.r.). Wprowadzona w art. 2 pkt 1 tej ustawy definicja nieruchomości rolnej odwołuje się wprawdzie do przepisów kodeksu cywilnego, zawiera jednak dodatkowe kryterium formalne, zgodnie z którym nieruchomość traci swój przymiot „rolnej”, jeżeli położona jest na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele inne niż rolne. Relacje między kodeksową definicją nieruchomości rolnej a definicją zawartą w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego będą omówione w dalszej części artykułu. Już w tym miejscu wymaga zasygnalizowania, że pojęcie nieruchomości rolnej pojawia się również w przepisach ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴. W tej regulacji prawnej w interesującej nas materii uwaga zostanie skoncentrowana na tych nieruchomościach, które nie podlegają rygorom ustawowym i w konsekwencji mogą być przedmiotem obrotu.

Problemy wyłaniające się na tle tak ukształtowanego stanu prawnego będą przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Por. K. Stefańska, Pojęcie nieruchomości rolnej (gruntu rolnego), (w:) Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 158 i nast. oraz cyt. tam literatura.

3 Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 64, poz. 592.

4 Dz.U. z 2016 r. poz. 585.

2. Wybrane zagadnienia szczegółowe

1. Zanim zostanie poddany analizie aktualny stan prawny, w tym kodeksowa definicja nieruchomości rolnej zawarta w art. 46¹ kc., konieczne wydaje się nawiązanie do uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych⁵. Zauważyć należy, że w momencie uchwalenia kodeksu cywilnego⁶ nie zostało do niego wprowadzone pojęcie nieruchomości rolnej, którym posługiwała się ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi⁷. Definicja ta znalazła się dopiero w cytowanym wyżej rozporządzeniu i to pomimo że kategorią tą posługiwał się w wielu przepisach kodeks cywilny⁸. Stan taki trudno było uznać za zadowalający.

W świetle § 1 ust. 1 rozporządzenia nieruchomość uważana była za rolną, jeżeli była lub mogła być użytkowana na cele produkcji rolnej⁹. Z punktu widzenia dalszych rozważań istotne są jednak te przepisy rozporządzenia, które rozstrzygały o tym, kiedy nieruchomość rolna traci swój dotychczasowy charakter. W tym zakresie § 1 ust. 2 odwoływał się do prawa administracyjnego, którego przepisy były podstawą wydania ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt podziału gruntów pod budownictwo jednorodzinne niebędące budownictwem zagrodowym, czy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Dodatkowo w § 1 ust. 3 wprowadzono kryterium obszarowe, zgodnie z którym do nieruchomości rolnych nie zaliczano nieruchomości, w których łączny obszar nie przekraczał 1 hektara użytków rolnych¹⁰.

Utrata charakteru rolnego przez nieruchomość rolną jest zagadnieniem kluczowym na tle aktualnie obowiązującego stanu prawnego. Wydaje się, że skoro ustawodawca z dniem 1 października 1990 r. zdecydował się na wprowadzenie definicji nieruchomości rolnej do kodeksu cywilnego, to powinny również zostać wskazane kryteria utraty przez taką nieruchomość charakteru rolnego. Zagadnienie to nabiera szczególnej wagi w relacji z pojęciem nieruchomości rolnej, którym posługują się przytoczone na wstępie przepisy szczególne. W doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie pojęcia nieruchomości rolnej do kodeksu cywilnego zmierzało do zwiększenia stopnia ochrony własności rolniczej i ograniczenia ingerencji administracyjnej¹¹. W tym kontekście trudno zaakceptować sytuację, w której kwestię utraty charakte-

5 Tekst jedn. Dz.U. z 1983 r. Nr 19, poz. 86, uchylone z dniem 1 października 1990 r.

6 Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 93.

7 Dz.U. Nr 39, poz. 172 ze zm.

8 Por. uchylone art. 160, 161, 163 czy 166 kc., które reglamentowały obrót.

9 Nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

10 Zgodnie z § 1 ust. 4 rozporządzenia nie uważano również za rolną nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków.

11 Tak K. Stefańska, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, *op. cit.*, s. 158. We wcześniejszej literaturze S. Wójcik podnosił, iż brak w kodeksie definicji nieruchomości rolnej osłabia gwarancje ustawowe ochrony indywidualnej własności rolniczej, por. S. Wójcik, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1983, nr 1, s. 19.

ru rolnego przez nieruchomość rolną ponownie rozstrzygają przepisy szczególne, posługujące się w tej materii regulacją administracyjnoprawną. Wydaje się, że problem ten w znacznej mierze jest konsekwencją wad samej definicji nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym. Odniesienie się zatem do przepisów szczególnych wymaga analizy kodeksowej konstrukcji nieruchomości rolnej.

2. Zgodnie z art. 46¹ kc. *nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej*.

Już na wstępie należy podkreślić, że wyłącznie na potrzeby kodeksu cywilnego pojęcie nieruchomości rolnej jest tożsame z pojęciem gruntu rolnego. Uzasadnieniem dla dokonanego zabiegu legislacyjnego było podkreślenie funkcjonalnego związku pomiędzy tymi kategoriami pojęciowymi przez wskazanie, że pojęcia gruntu rolnego używa się dla wyeksponowania zdolności produkcyjnej danego gruntu, abstrahując w tym zakresie od kryterium własnościowego. Na problem ten zwracał uwagę W. Pańko, z tym jednakże zastrzeżeniem, że swoje uwagi odnosił do nieruchomości rolnej jako przedmiotu dzierżawy¹². Z punktu widzenia obrotu własnościowego formuła połączenia gruntu rolnego z kategorią nieruchomości rolnej w jedną całość jest wadliwa, bowiem tylko nieruchomość rolna jest kategorią własnościową, podczas gdy takiego przymiotu nie ma grunt rolny, które to pojęcie odrywa się od problematyki własnościowej¹³. Gdyby pojęcie gruntu rolnego i nieruchomości rolnej traktować jako synonimy, to również w samym kodeksie cywilnym powstawałyby daleko idące komplikacje. Rozwiązanie to nie może zostać uznane za do końca konsekwentne, gdyż – chociażby w przepisach o dzierżawie (art. 693 i nast.) – ustawodawca posługuje się pojęciem gruntu rolnego, a nie pojęciem nieruchomości rolnej (np. art. 704 i 706 kc.). Ponadto, gdyby pojęcia te były zawsze pojęciami tożsamymi, to przedmiotem dzierżawy mogłyby być jedynie obszar o ściśle wytyczonych granicach (nieruchomość w rozumieniu art. 46 kc. jako część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności), a nie grunt stanowiący np. „kawałek pola”, czyli grunt rolny w znaczeniu ekonomicznym. Za wadliwością tego rozwiązania przemawia również to, że w przepisach pozakodeksowych pojęcia „nieruchomość rolna” i „grunt rolny” nie są tożsame¹⁴.

12 Por. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1973, s. 68.

13 Por. A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III, s. 33.

14 Przykładem takiej regulacji są przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.). Definicja gruntu rolnego zawarta w art. 2 ust. 1 tej ustawy w żadnym miejscu nie odwołuje się do kategorii własnościowej, charakteryzującej nieruchomość rolną. Wskazuje natomiast w art. 2 ust. 1 pkt 1, że gruntami rolnymi są przede wszystkim określone w przepisach ewidencyjnych użytki rolne. Do użytków tych zalicza się: grunty orne, sady, pastwiska trwałe. Poza użytkami rolnymi, w zakres pojęcia gruntu rolnego wchodzi m.in. grunty pod stawami rybnymi, grunty pracowniczych ogrodów działkowych, grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych itd.

Kolejnym problemem, wyłaniającym się na tle kodeksowej definicji nieruchomości rolnej, jest użyty w niej kwantyfikator wyróżniający nieruchomości rolne spośród innych nieruchomości gruntowych. Kwantyfikator ten zdaje się przesądzać, że za rolne uznaje się wyłącznie te nieruchomości, które „są lub mogą być wykorzystywane do *prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie*, w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”¹⁵. Już z samej definicji nieruchomości rolnej wynika, że są to takie nieruchomości, które faktycznie wykorzystywane są do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, ale także nieruchomości, które mogą być w przyszłości przeznaczone do tego typu działalności. W tym zakresie ustawodawca odwołuje się do przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶. Zgodnie z art. 15 ust. 2 tej ustawy o przeznaczeniu, również na cele rolne, rozstrzygają ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Problem powstaje w sytuacji, gdy brak na danym obszarze takiego planu lub chociażby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W takim przypadku konieczne jest dokonanie oceny charakteru nieruchomości przez organy stosujące prawo. Stan taki trudno uznać za zadowalający, tym bardziej, że kwalifikacja prawna nieruchomości rodzi daleko idące skutki w zakresie możliwości zagospodarowania konkretnej nieruchomości, np. wykorzystania jej na cele budowlane. W zakresie wykładni tego pojęcia pomocne może być postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 1999 r.,¹⁷ w którym sąd ten uznał, że działka o powierzchni przekraczającej 1 ha i położona na terenie rolniczym, który w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego traktowany jest jako rolny, jest nieruchomością rolną, ponieważ o takim charakterze przesądza przeznaczenie, a nie sposób obecnego wykorzystania. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 czerwca 2000 r.¹⁸ Podkreślić należy, że przepis ten odwołuje się do istnienia perspektywy uzyskania z gruntu płodów rolnych, która znajduje swoje uzasadnienie w fizyczno-agronomicznych właściwościach gruntu.

Należy zauważyć, że w kodeksowej definicji nieruchomości rolnej, w przeciwieństwie do definicji zawartej w cytowanym rozporządzeniu Rady Ministrów z 1964 r., zrezygnowano z kryterium obszarowego, co w praktyce rodzi wątpliwości, czy każda działka rolna, niezależnie od swej wielkości może być „wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie”. Przede wszystkim zasadne jest rozważenie, czy mały obszar działki może stanowić kryterium pozbawienia jej charakteru rolnego. W tym zakresie wątpliwości pojawiły się również w orzecz-

15 Wyliczenie rodzajów produkcji ma charakter przykładowy. Z pewnością do takiej działalności wytwórczej zalicza się również działalność pszczelarska lub uprawa bawełny bądź hodowla jedwabników.

16 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

17 III CKM 140/98 (Lex nr 402118).

18 II CKM 1067/98 („Orzecznictwo Sądów Polskich” z 2001 r. nr 2, poz. 27 wraz z glosą A. Lichorowicza).

nictwie Sądu Najwyższego. We wcześniejszej uchwale z dnia 20 lipca 1995 r.¹⁹ SN stanął na stanowisku, że dla określenia pojęcia nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 46¹ kc. nie ma znaczenia kryterium obszarowe, a nadto, że po uchyleniu w 1990 r. art. 160, 161 i 163 kc. znikają restrykcje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, a ich brak powoduje, że czynność prawna dotycząca obrotu takimi nieruchomościami nie może być zakwestionowana jako nieważna nawet wtedy, gdy prowadzi do podziału tych gruntów, niekorzystnego z punktu widzenia gospodarki. W późniejszym orzeczeniu z dnia 2 czerwca 2000 r.²⁰ Sąd Najwyższy stanął jednak na stanowisku, że: „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt”. Jak zostało wskazane we wcześniejszych wywodach, przy braku kryterium obszarowego, problemem staje się przyjęty w definicji kodeksowej kwantyfikator. Dodać przy tym należy, iż także w kwestii samego kwantyfikatora przepisy prawno-rolne nie są konsekwentne. Poza bowiem pojęciem „działalności wytwórczej w rolnictwie”, posługują się one również pojęciem działalności rolniczej²¹. Rodzi się zatem pytanie, czy pojęcia te należy uważać za tożsame, czy też działalność wytwórcza w rolnictwie jest rodzajem kwalifikowanej działalności rolniczej²². Zestawienie tych pojęć zdaje się przemawiać za drugim stanowiskiem. Już bowiem w samej kodeksowej definicji nieruchomości rolnej ustawodawca zalicza do tej kategorii nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, a nie – jak w wielu innych przepisach – działalności rolniczej. Należałoby więc przyjąć, że działalność wytwórcza w rolnictwie jest jednak rodzajem kwalifikowanej działalności rolniczej. Decydujące znaczenie w tym zakresie powinna odgrywać przydatność nieruchomości do takiej działalności. Cecha ta zakłada istnienie „celowej i zorganizowanej aktywności ludzkiej ukierunkowanej na produkcję w dziedzinie rolnictwa”. W każdym razie musi to być taki obszar, który umożliwia prowadzenie racjonalnej, opłacalnej działalności gospodarczej w rolnictwie²³. Wspomniany brak w kodeksowej definicji nieruchomości rolnej kryterium obszarowego nie pozwala jednak na zajęcie w tej materii jednoznacznego stanowiska. Jak się wydaje, jednoznaczne rozwiązanie tej kwestii nie jest możliwe bez ingerencji ustawodawcy, który powinien wprowadzić kryterium obszarowe²⁴. Na słabość regulacji prawnej w tej materii

19 III CZP 88/95, publ. „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna” z 1995 r., nr 11, poz. 163.

20 II CKN 1067/98, publ. „Orzecznictwo Sądów Polskich” z 2001 r., nr 2, poz. 27.

21 Takie pojęcie pojawia się m.in. w przepisach ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 349 ze zm.), gdzie za działalność rolniczą uznaje się działalność w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej (...).

22 Jeszcze innym kwantyfikatorem posługiwało się rozporządzenie Rady Ministrów z 1964 r., w którym mowa była o nieruchomości, która „była lub mogła być użytkowana na cele produkcji rolnej.

23 Tak również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 listopada 2001 r., II CKN 440/01, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna” z 2002 r., nr 7-8, poz. 99.

24 Dyskusyjna jest oczywiście kwestia powierzchni nieruchomości rolnej, która może być traktowana jako nadająca się do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie.

wskazuje A. Lichorowicz, zdaniem którego nie da się pogodzić z kodeksową definicją nieruchomości rolnej stanowiska odmawiającego charakteru rolnego nieruchomościom rolnym o mniejszym obszarze, na których prowadzi się produkcję o charakterze „samozaopatrzeniowym”²⁵.

3. Wskazane wyżej słabości definicji nieruchomości rolnej, wywierają bezpośredni wpływ na zakres ochrony takiej nieruchomości. Na tym tle aktualne pozostaje zagadnienie, czy w ujęciu kodeksowym przedmiotem ochrony powinna być każda nieruchomość rolna bez względu na jej cechy oraz powierzchnię, czy też tylko nieruchomość, w oparciu o którą można zorganizować gospodarstwo rolne, bądź nieruchomość (nieruchomości) wchodząca w skład gospodarstwa rolnego. Zestawienie kodeksowej definicji nieruchomości rolnej z kodeksową definicją gospodarstwa rolnego, zawartą w art. 55³ kc., zdaje się przemawiać za przyjęciem drugiego rozwiązania. W samej bowiem konstrukcji kodeksowej gospodarstwa rolnego podstawowe znaczenie mają grunty rolne. Bez względu na to, jakie inne składniki wchodziły w skład gospodarstwa²⁶, to grunty rolne jednak przesadzają o kwalifikacji całego zespołu składników majątkowych jako gospodarstwa rolnego²⁷. Sporna jest w doktrynie kwestia, czy kodeksowa definicja gospodarstwa rolnego posługuje się kryterium własnościowym. Zdaje się przeważać pogląd, iż ze względu na zróżnicowany status prawny poszczególnych składników gospodarstwa rolnego²⁸ kryterium własnościowe jest zbędne²⁹. Odmienny pogląd prezentuje A. Stelmachowski, według którego w definicji gospodarstwa rolnego z kryterium własnościowym mamy do czynienia w odniesieniu do gruntów rolnych, ponieważ pojęcie gruntu rolnego zostało utożsamione z pojęciem nieruchomości rolnej, jako jednostki własnościowej w rozumieniu art. 46¹ kc. Jednocześnie podkreśla, że własność nieruchomości rolnej nie może jednak przesądzać o tym, komu przysługuje własność w odniesieniu do całości³⁰. Najdalej idące stanowisko zakłada rozszerzenie kryterium własnościowego na pozostałe składniki gospodarstwa rolnego³¹.

Wydaje się, że jedynie przy akceptacji założenia, iż kryterium własnościowe ma zastosowanie przynajmniej w odniesieniu do gruntów rolnych, wchodzących

25 Por. A. Lichorowicz w głosie krytycznej do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKM 1067/98, publ. „Orzecznictwo Sądów Polskich” z 2001 r., nr 2, poz. 27.

26 Mogą to być lasy, budynki, urządzenia, inwentarz, zapasy itd., w doktrynie przeważa pogląd, że katalog ten jest przykładowy. Tak M. Bednarek, Mienie, *op. cit.*, s. 219, R. Budzinowski, Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Poznań 1992, s. 79. K. Stefańska, Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego, (w:) Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, Kraków 1997, s. 216-217.

27 Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1997 r., sygn. akt II CKN 197/97, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9.

28 W skład gospodarstwa rolnego wchodzi: nieruchomości rolne i leśne, rzeczy ruchome będące przedmiotem własności, innych praw rzeczowych (np. użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebności gruntowe lub osobiste) i obligacyjnych (dzierżawa, najem, leasing), prawa na dobrach niematerialnych.

29 Tak m.in. E. Gniewek, Podstawy prawa cywilnego i handlowego, Wrocław 1998 r., s. 27-28, R. Budzinowski, Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 106-108.

30 A. Stelmachowski, Prawo rolne, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2005, s. 59.

31 Tak M. Ptaszyk, Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 54.

w skład gospodarstwa rolnego, możliwe jest przyjęcie, że przedmiotem ochrony powinna być nieruchomość, w oparciu o którą można zorganizować gospodarstwo rolne, bądź nieruchomość (nieruchomości) wchodząca w skład gospodarstwa rolnego. Założenie przeciwne nakazywałoby opowiedzieć się raczej za poglądem, że przedmiotem ochrony powinna być każda nieruchomość rolna, bez względu na jej związek z gospodarstwem rolnym. W tym zakresie należałoby jednak sformułować kryteria ochrony takiej nieruchomości, a przynajmniej rozważyć kwestię wprowadzenia kryterium obszarowego.

4. Kodeksowa definicja nieruchomości rolnej powinna mieć charakter powszechny i – z uwagi na jej uniwersalny charakter – znajdować również zastosowanie w pozakodeksowych regulacjach prawnych. W doktrynie podkreślano, że celem wprowadzenia kategorii nieruchomości rolnej do kodeksu cywilnego powinno być ustabilizowanie zakresu obrotu takimi nieruchomościami, czego nie zapewniało uregulowanie tej kwestii w rozporządzeniu Rady Ministrów³². Nie przewidziano jednak, że w procesie legislacyjnym regulacje kodeksowe, z uwagi na różne, często krótkofalowe cele będą modyfikowane aktami pozakodeksowymi.

Jak wskazano na wstępie, odmienności w tym zakresie znajdują się przede wszystkim w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³³. Zgodnie z definicją nieruchomości rolnej, zawartą w art. 2 pkt 1 tej ustawy jest to nieruchomość rolna w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Pozostając zatem nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46¹ kc., traci ona charakter rolny na podstawie przepisu szczególnego³⁴. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 1a u.k.u.r., spod zakresu działania ustawy zostały wyłączone nieruchomości rolne wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³⁵ oraz nieruchomości rolne o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha³⁶. Trudno jednak uznać normę 0,3 ha jako kryterium obszarowe³⁷.

Z punktu widzenia definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. nie nastręcza większych problemów interpretacyjnych sytuacja, w której wyłączenie nieruchomości z kategorii rolnej następuje z uwagi na ustalenia miejscowego planu za-

32 Por. S. Wójcik, Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski de lege ferenda, (w:) Księga pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Kłuczbork-Poznań 1993, s. 322.

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052 ze zm.

34 Por. postanowienie SN z dnia 15 maja 2009 r., II CSK 9/09, Lex nr 2134317.

35 Por. ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1491).

36 Wyłączenie obejmuje również nieruchomości rolne będące drogami wewnętrznymi, a także nabycie udziałów we współwłasności nieruchomości wymienionych w pkt 1 lit. b i c.

37 Celem tej regulacji było jedynie umożliwienie inwestycji na już istniejących nieruchomościach oraz umożliwienie dokonania zgodnego z prawem wydzielenia nowych nieruchomości o powierzchni do 0,3 ha włącznie – por. uzasadnienie projektu zmiany ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, (...) oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Sejm RP VIII kadencji, nr druku 672).

gospodarowania przestrzennego. Zagadnienie komplikuje się jednak, gdy mamy do czynienia ze zróżnicowanym przeznaczeniem nieruchomości rolnej w planie miejscowym. Próba rozstrzygnięcia tej kwestii podjęta została w judykaturze. W wyroku z dnia 5 września 2012 r. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że w sytuacji, gdy tylko część nieruchomości przeznaczona została na cele inne niż rolne, należy kierować się jej dominującym przeznaczeniem³⁸. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹, w planie miejscowym obowiązkowo określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rozgraniczenie terenów o różnych funkcjach powinno również uwzględniać granice nieruchomości.

Sporna jest natomiast kwestia, czy dopuszczalne jest – w przypadku braku planu miejscowego na danym obszarze – określenie przeznaczenia (rodzaju) nieruchomości w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podzielić należy pogląd, że skoro ustawodawca w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. nie wskazał takiej możliwości jako warunku, od którego zależy kwalifikacja nieruchomości, ustalenia jej przeznaczenia w decyzji administracyjnej, to jest to prawnie niedopuszczalne⁴⁰.

Powszechnie został również zaakceptowany pogląd, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenie nieruchomości należy ustalać na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków⁴¹. Należy jednak zauważyć, że przepisy ewidencyjne mają charakter techniczno-prawny, a w związku z tym może budzić wątpliwości kształtowanie za ich pomocą wykonywania prawa własności nieruchomości rolnej, w szczególności rozstrzygania o charakterze danej nieruchomości.

Wymaga także zaakcentowania, że odwoływanie się zarówno w definicji kodeksowej nieruchomości rolnej, jak i w definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania dla ustalenia rodzaju i przeznaczenia takiej nieruchomości musi budzić zastrzeżenia o charakterze systemowym, zważywszy na fakt, iż zaledwie 28% powierzchni kraju pokrytych jest takimi planami⁴².

Stan prawny w zakresie konstrukcji prawnej nieruchomości rolnej stał się jeszcze bardziej skomplikowany i w dużej mierze dysfunkcyjny, po wejściu w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zas-

38 IV CSK 93/12, publ. Lex 3954737.

39 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199.

40 Por. E. Klat-Górska, Komentarz do art. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Warszawa 2013, teza 13.

41 Tamże, teza 15.3.

42 Por. wystąpienie wiceministra Tomasza Żuchowskiego na posiedzeniu sejmowej komisji samorządu terytorialnego, maj 2016 r., publ. „Prawo i Finanse” 2016 r., nr 1.

bu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴³. Podstawowym założeniem ustawy jest wstrzymanie na okres 5 lat sprzedaży nieruchomości lub ich części wchodzących w skład tego Zasobu. Zgodnie jednak z art. 2 pkt 1 tej ustawy, nieruchomości i ich części, przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele inne niż rolne, wyłączone są z ograniczeń przewidzianych przepisami tej ustawy. Ponownie zatem nieruchomość rolna w rozumieniu kodeksowym, traci charakter rolny na podstawie przepisu szczególnego. Co więcej, rozstrzygające znaczenie w tym zakresie mają restrykcyjne przepisy administracyjne. Pozostaje to w sprzeczności z założeniami konstrukcyjnymi nieruchomości rolnej, której definicja – jak podkreślono na wstępie – została wprowadzona do kodeksu cywilnego właśnie w celu stabilizacji własności rolniczej oraz ograniczenia wpływu rozstrzygnięć administracyjnych na obrót nieruchomościami. Wymaga również zasygnalizowania, iż zgodnie z art. 2 pkt 4 cyt. ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu, jej przepisów nie stosuje się do nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha. O ile wprowadzenie kryterium obszarowego w tej ustawie można uzasadnić uprawnieniem ustawodawcy do określania zakresu ochrony nieruchomości rolnych, o tyle niezrozumiały jest brak analogicznego kryterium w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁴.

5. Należy zauważyć, że ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu wprowadzono również daleko idące zmiany w kodeksie cywilnym. Taki sposób „nowelizowania” kc. trudno zaakceptować, pomijając już wymogi prawidłowego procesu legislacyjnego, ale przede wszystkim z uwagi na to, że stworzono w ten sposób niespójną i momentami dysfunkcyjną regulację prawną. Analiza wszystkich zmienionych w tym trybie przepisów kodeksu cywilnego wykraczałaby poza ramy i cel tego artykułu. Uwaga zostanie zatem skoncentrowana na dwóch znowelizowanych przepisach, regulujących zniesienie współwłasności.

W art. 210 kc. określone zostało podstawowe uprawnienie współwłaściciela do żądania zniesienia współwłasności, przy czym artykuł ten w aktualnym brzmieniu składa się z dwóch paragrafów, a § 2 dodany został na podstawie art. 3 pkt 3 cyt. ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu. Na wstępie należy podkreślić, że uprawnienia do żądania zniesienia współwłasności współwłaściciel nie może się ważnie zrzec, ponieważ jest ono niezbywalne (art. 57 § 1 kc.)⁴⁵. Ma ono tak podstawowy charakter, że współwłaściciel nie może być po-

43 Ustawa weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

44 Poza przedmiotem rozważań pozostawiam kwestię powierzchni nieruchomości, która powinna rozstrzygać o nie stosowaniu do niej przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu i przepisów u.k.u.r.

45 Por. m.in. S. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 1996, s. 218 i nast.

zbawiony go nawet na podstawie art. 5 kc. ze względu na sprzeciw lub interes innego współwłaściciela. Współwłaściciele mogą w drodze umowy wyłączyć możliwość żądania zniesienia współwłasności na czas nie dłuższy niż 5 lat, przy czym w ostatnim roku przed upływem zastrzeżonego terminu mogą termin ten przedłużyć na następne 5 lat. Nie ma też przeszkód do dalszego przedłużania tego terminu. Umowa wyłączająca możliwość żądania zniesienia współwłasności nie wymaga szczególnej formy.

Zakres uprawnienia do zniesienia współwłasności został jednak zmodyfikowany przez wspomniany § 2 art. 210 kc., który nakazuje do zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego uwzględniać przepisy ustawy szczególnej (ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego). Już w tym miejscu wymaga zasygnalizowania, że przepis § 2 art. 210 kc. jest niespójny z art. 213 kc., który – co do zasady – reguluje sądowe zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego, a nie nieruchomości rolnej⁴⁶. Konstatacja ta nie rozwiewa jednak kolejnych problemów interpretacyjnych, wyłaniających się na tle samej definicji nieruchomości rolnej. Konsekwencją bowiem odesłania w § 2 art. 210 kc. do przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest także konieczność sięgnięcia do definicji nieruchomości rolnej zawartej w cyt. wcześniej art. 2 pkt 1 u.k.u.r. W dotychczasowym stanie prawnym, przed zmiany art. 210 kc., kwestie definicyjne były oczywiste – kodeksowa definicja nieruchomości rolnej znajdowała się w art. 46¹ kc., natomiast gospodarstwa rolnego – w art. 55³ kc. i te kategorie pojęciowe były również stosowane w przypadku znoszenia współwłasności. W aktualnym stanie prawnym rodzi się więc problem, czy zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej na podstawie art. 210 § 2 kc. obejmuje wszystkie nieruchomości rolne w rozumieniu kodeksowym, czy zgodnie z art. 2 pkt 1 u.k.u.r., który należy uwzględnić, z tego zakresu wyłączone zostają nieruchomości przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Wykładnia językowa komentowanego przepisu § 2 art. 210 kc. skłania do opowiedzenia się za drugim rozwiązaniem. Rozwiązanie to jest jednak wątpliwe z punktu widzenia systematyki i spójności kodeksu cywilnego. Mamy bowiem do czynienia z dwoma reżimami znoszenia współwłasności – jednym, w którym przedmiotem jest nieruchomość rolna w rozumieniu kc. i u.k.u.r. – wówczas do zniesienia współwłasności stosujemy przepisy u.k.u.r., i drugim, w którym z uwagi na to, że nieruchomość rolna jest położona w planie miejscowym na obszarze przeznaczonym na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 ustawy), pomimo że pozostaje ona nadal nieruchomością rolną w rozumieniu kodeksowym, nie jest nieruchomością rolną w świetle przepisów u.k.u.r. W tym przypadku do znie-

46 Dokonana tą samą ustawą zmieniającą kodeks cywilny nowelizacja art. 213 kc. rodzi jednak daleko idące wątpliwości w kwestii, czy w aktualnym stanie prawnym przedmiotem sądowego zniesienia współwłasności nie jest również nieruchomość rolna.

sienia współwłasności takiej nieruchomości stosujemy jedynie przepisy kodeksu cywilnego. Wydaje się, że kwestia ta wymaga ingerencji ustawodawcy.

Jak wcześniej zostało zasygnalizowane, nowelizacja art. 210 kc. przez dodanie § 2, rodzi również daleko idące wątpliwości w kwestii zakresu stosowania art. 213 kc., który dotychczas regulował sądowe zniesienia współwłasności jedynie gospodarstwa rolnego.

Po pierwsze, pojawia się problem, czy znowelizowany art. 210 kc. modyfikuje również sądowe zniesienie współwłasności w ten sposób, że nakazuje stosować przepisy art. 213 i nast. kc. także do nieruchomości rolnych. Wykładnia systemowa tych przepisów zdaje się prowadzić do konstatacji, że art. 213 kc. – z uwzględnieniem „modyfikacji” wynikającej z u.k.u.r. – obejmuje swym zakresem gospodarstwo rolne i nieruchomość rolną.

Po drugie, rodzi się problem rozumienia pojęcia gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej na użytek art. 213 kc.

W dotychczasowym stanie prawnym kwestia ta była oczywista – kodeksowa definicja gospodarstwa rolnego znajduje się bowiem w art. 55³ kc. Nie wdając się w rozważania definicyjne, warto zauważyć, że w art. 55³ kc. brak jest dla gospodarstwa rolnego dolnej normy obszarowej. Skoro jednak ustawodawca w § 2 art. 213 kc. nakazuje uwzględniać przepisy u.k.u.r., to art. 2 pkt 2 u.k.u.r. odsyła wprawdzie w definicji gospodarstwa rolnego do przepisów kodeksu cywilnego, modyfikuje jednak tę definicję w ten sposób, że powierzchnia nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego „jest nie mniejsza niż 1 ha”.

Problem potęguje się, jeżeli sięgniemy do przytoczonej wcześniej definicji nieruchomości rolnej z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Należy zauważyć, że w definicji tej brak jest normy obszarowej 1 ha, jak w przypadku nieruchomości rolnej, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu u.k.u.r. Poza tym na gruncie art. 213 kc., analogicznie jak na gruncie art. 210 kc., aktualny pozostaje problem nieruchomości rolnych, które w rozumieniu u.k.u.r. utraciły ten przymiot (gdyż położone są na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne), a w rozumieniu kodeksu cywilnego nadal pozostają rolne. Ponownie mamy więc do czynienia ze swoistym dualizmem pojęcia nieruchomości rolnych (odmiennie w kodeksie cywilnym, odmiennie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego).

Oczywisty brak w tym zakresie orzecznictwa sądowego czyni wykładnię tego przepisu ryzykowną. Wydaje się, z punktu widzenia tego przepisu, niecelowe jest wprowadzanie odmiennych reżimów prawnych dla gospodarstw rolnych i nieruchomości rolnych, z uwzględnieniem przepisów kodeksowych i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Spoiwem dla wykładni tych pojęć powinien być art. 23 Konstytucji RP przewidujący zasadę szczególnej ochrony gospodarstwa rodzinnego jako swo-

istego warsztatu produkcyjnego. Zasada ta powinna być stosowana zarówno do gospodarstwa rolnego, jak i nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego.

3. Konkluzje

Zbyt krótki okres obowiązywania znowelizowanej przepisami szczególnymi regulacji kodeksowej nie uprawnia jeszcze do wyciągania wniosków *de lege ferenda*. Prowadzone rozważania skłaniają jednak do poczynienia uwag podsumowujących.

Nie ulega wątpliwości, że kodeksowa definicja nieruchomości rolnej, zawarta w art. 46¹ kc., zawiera wiele niedoskonałości, które były wskazywane w niniejszym artykule. Z pewnością przyjęty w tej definicji kwantyfikatory wyróżniający nieruchomość rolną spośród pozostałych nieruchomości budzi daleko idące wątpliwości interpretacyjne. Trudno bowiem pogodzić możliwość prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie z wykorzystaniem każdej nieruchomości rolnej bez względu na jej obszar. Rozważenia wymaga zatem kwestia wprowadzenia kryterium obszarowego. W przeciwnym wypadku nie będzie możliwe prawidłowe określenie zakresu ochrony nieruchomości rolnej. W aktualnym stanie prawnym, co było wcześniej podnoszone, jednakowej ochronie podlegają nieruchomości rolne stanowiące warsztaty produkcyjne – produkujące na zbyt, jak i nieruchomości, w których produkcja służy co najwyżej samozaopatrzeniu.

Konieczne jest także rozważenie ściślejszego powiązania nieruchomości rolnej z gospodarstwem rolnym. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że ochrona nieruchomości rolnej jest najbardziej efektywna w ramach gospodarstwa rolnego. Tymczasem modyfikacje wprowadzone do kodeksu cywilnego przepisami szczególnymi powodują swoisty dualizm w zakresie ochrony nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego.

Wykazywana w toku prowadzonych rozważań słabość systemu planowania przestrzennego również nie sprzyja prawidłowej kategoryzacji nieruchomości rolnych, a w szczególności jednoznaczному ustaleniu, kiedy nieruchomość taka traci swój rolny charakter. Skłania to do poszukiwania innych, pozaplanistycznych kryteriów, co powoduje ponowne stosowanie restrykcyjnych, a jednocześnie uznaniowych przepisów administracyjnoprawnych do regulacji o charakterze cywilnoprawnym. Z założenia wprowadzenie kategorii nieruchomości rolnej do kodeksu cywilnego miało temu zapobiegać.

Pomimo wskazanych niedoskonałości kodeksowej definicji nieruchomości rolnych, należy postulować, aby miała ona charakter powszechny i uniwersalny. Z punktu widzenia spójności regulacji prawno-rolnej, nie wydaje się uzasadnione jej modyfikowanie w przepisach szczególnych. Jak wykazywano w toku prowadzonych zbyt często przepisy szczególne nie zapewniają prawidłowej ochrony nieru-

chomości rolnych, a sprowadzają się w istocie do przywrócenia ograniczeń w ich obrocie. Ograniczenia te nie mają jednak charakteru systemowego, a podporządkowane zostają bieżącym, koniunkturalnym potrzebom ustawodawcy. Co więcej, wprowadzone w przepisach szczególnych modyfikacje w regulacji kodeksowej czynią stosowanie wielu przepisów dysfunkcyjnym.

THE NOTION OF AGRICULTURAL PROPERTY IN THE CIVIL CODE
AND SPECIFIC PROVISIONS

Keywords: agricultural property, agricultural land/area, manufacturing/production activities in agriculture, spatial/land use planning, agricultural system

The legal structure of agricultural property has been the subject of discussion in the doctrine of agricultural law and the matter of numerous court decisions. This issue, however, still raises a lot of controversies. The problem occurs in the Civil Code regulation itself (art. 461 of the Civil Code), in which the concepts of agricultural real estate and agricultural land were wrongly identified. It should be clearly indicated that only agricultural property is a category of ownership, while this attribute does not refer to the notion of agricultural land.

It should also be noted that there is no criterion of area in the Code definition of agricultural real estate. From such a perspective, it is difficult to reconcile the possibility of conducting manufacturing activity in agriculture with the use of any agricultural property regardless of its area. Besides, the weakness of the spatial planning system makes the determination of the nature of property, in particular when it loses its agricultural character, a very complicated process.

Despite the mentioned shortcomings of the legal regulation, the Code definition of agricultural property should be universal and common. However, modifications of this definition introduced in specific provisions make use of multiple regulations dysfunctional.

Bibliografia:

- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.
- Budzinowski R., *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015
- Gniewek E., *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998.
- Klat-Górska E., *Komentarz do art. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2013, teza 13.
- Pańko W., *Dzierżawa gruntów rolnych*, PWN, Warszawa 1973.
- Ptaszyk M., *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7.
- Rudnicki S., *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996.
- Stefańska K., *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego, (w:) Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997.
- Stefańska K., *Pojęcie nieruchomości rolnej (gruntu rolnego), (w:) Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.
- Stelmachowski A., *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, T. III.

Wójcik S., Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian kodeksu cywilnego, „Nowe Prawo” 1983, nr 1.

Wójcik S., Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski de lege ferenda, (w:) Księga pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Kluczbork-Poznań 1993.

O nabyciu nieruchomości rolnej przez osobę bliską zbywcy. Uwagi na kanwie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17

Problemy interpretacyjne, które sprawia regulacja znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹ (dalej: u.k.u.r.) urastają do rangi niemal anegdotycznej; są przedmiotem coraz większej liczby wypowiedzi w piśmiennictwie. Nie inaczej jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który dnia 22 czerwca 2017 r. podjął uchwałę w kwestii dotyczącej interpretacji art. 2b u.k.u.r.² W uchwale tej poruszono zagadnienie dopuszczalności przeniesienia własności na rzecz osoby bliskiej zbywcy nieruchomości rolnej przez osobę (zbywcę), której dotyczy zakaz zbywania tej nieruchomości wynikający z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. Sąd Najwyższy uznał, że w świetle u.k.u.r. jest to dopuszczalne, a zbywca nie musi uzyskiwać zgody sądu na zbycie tej nieruchomości, o której to zgodzie mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r.

Prima facie mogłoby się wydawać, że rozstrzygnięcie to stanowi rozsądną odpowiedź na jeden z problemów powstałych na gruncie wielce niedoskonałego uregulowania pozycji nabywcy nieruchomości rolnej zawartego w art. 2b u.k.u.r. Jednak analiza argumentów przedstawionych przez Sąd Najwyższy na poparcie zajętego w uchwale z dnia 22 czerwca 2017 r. stanowiska stawia pod znakiem zapytania jego trafność.

Sąd Najwyższy stwierdza, że samo brzmienie ustawy nie wskazuje na to, że właściciel nieruchomości będący osobą bliską potencjalnego nabywcy nie może zbyć tej nieruchomości na jego rzecz, jeśli na zbywcy ciąży obowiązek o którym mowa w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. Taki wniosek, zdaniem Sądu Najwyższego, można z kolei wysnuć dopiero z zestawienia przepisów ust. 4 oraz 1 i 2 art. 2b u.k.u.r. (ściśle rzecz ujmując – Sąd Najwyższy stwierdza, że zestawienie to może **sugerować** taki wniosek). W uzasadnieniu wyroku stwierdza się, rozwijając przedstawione powyżej rozważania: *Niewątpliwie bowiem nabywca po dniu 30 kwietnia 2016 r. nieruchomości rolnej od osoby bliskiej nie podlega rygorom określonym w art.*

1 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. z 2016 r. poz. 2052.

2 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt III CZP 24/17.

2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. Można by więc – a contrario – wnosić, że nabywca po dniu 30 kwietnia 2016 r. nieruchomości rolnej od osoby obcej podlega wskazanym rygorom.

Wydaje się, że przez „brzmienie” przepisu Sąd Najwyższy rozumie konkretne postanowienie przepisu prawa określające wprost oznaczone konsekwencje prawne. Można by więc powiedzieć, że przy takim ujęciu, z brzmienia przepisu wynikałby zakaz zbywania nieruchomości rolnej osobie innej niż osoba bliska, gdyby przepis taki zawierał konkretny zwrot mówiący wprost, że osoby, na których ciąży obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz zakaz zbywania nabytej wcześniej nieruchomości rolnej, nie mogą ich zbyć również na rzecz osób bliskich. Takiego przepisu, *de lege lata*, u.k.u.r. nie zawiera. Stanowisko o niedopuszczalności dokonania takiej czynności prawnej bez zgody sądu, o której mowa w ust. 3 art. 2b u.k.u.r., uzasadnione może być przez zaprezentowane w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego, a przywołane powyżej, zabiegi interpretacyjne o pewnym stopniu złożoności, mające za przedmiot w sumie trzy przepisy prawa (ust. 1, 2 i 4 art. 2b u.k.u.r.).

Trzeba mieć na uwadze, że z poszczególnych przepisów zawartych w art. 2b u.k.u.r. dekoduje się przede wszystkim normy prawne statuujące obowiązek prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie³, w skład którego wchodzi nabywana nieruchomość, a także wynika stamtąd zakaz zbywania nieruchomości i oddawania jej w posiadanie przez jej nabywcę⁴. Źródłem tych unormowań są ust. 1 i 2 art. 2b u.k.u.r. Rola przepisu ust. 4 art. 2b u.k.u.r. (odnośnie dopuszczalności zbycia nieruchomości w okresie 10 lat od jej nabycia) polega na tym, że jego postanowienia służą dookreśleniu (skorygowaniu) wywodzonej z ust. 2 art. 2b u.k.u.r. modyfikacji zakresu zastosowania normy kompetencyjnej, z której wynika kompetencja do rozporządzania nieruchomością przez jej właściciela (nabywcę).

Adresaci obowiązków wskazanych w ust. 1 i 2 art. 2b u.k.u.r. określani są jako „nabywcy nieruchomości”, co oznacza, że – w kontekście definicji zwrotu „nabywanie nieruchomości rolnej” zawartej w art. 2 pkt 7 u.k.u.r. – krąg tych adresatów wyj-

3 Precyzyjnie co do wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. obowiązku prowadzenia gospodarstwa należałoby raczej widzieć dwie normy prawne – w pierwszej adresatem są podmioty niebędące osobami fizycznymi które obciąża obowiązek prowadzenia gospodarstwa i drugą normę, której adresatem są osoby fizyczne, a z której wynika obowiązek prowadzenia osobiście gospodarstwa rolnego. O sposobie rozumienia zwrotu „prowadzenie gospodarstwa rolnego” zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 112.

4 W zakresie, w jakim art. 2b ust. 2 u.k.u.r. dotyczy zakazu zbywania nieruchomości – mamy w istocie do czynienia z przepisem dookreślającym zakres zastosowania normy kompetencyjnej, z której wynika kompetencja do rozporządzania nieruchomością rolną przez jej właściciela, na którym ciąży obowiązek z art. 2b u.k.u.r. (art. 140 kc.); zob. odnośnie kompetencji rozporządzania rzeczą uwagi P. Machnikowskiego, (w:) *System prawa prywatnego. Tom III. Prawo rzeczowe*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013, s. 13. W odniesieniu do tej regulacji w niniejszym artykule mówi się również o „zakazie zbywania nieruchomości”. Przepis art. 2b ust. 2 u.k.u.r. w zakresie, w jakim stanowi o zakazie oddawania nieruchomości w posiadanie jest również ograniczeniem kompetencji właściciela do rozporządzania nieruchomością (np. przez ustanowienie prawa użytkowania), ale też jest ograniczeniem zasady swobody umów (art. 353¹ kc.) w odniesieniu do czynności prawnych zobowiązaniowych (np. dzierżawa, najem).

ściowo⁵ został określony maksymalnie szeroko. Krąg adresatów zakazu zbycia nieruchomości jest dookreślony (zmodyfikowany) przez art. 2b ust. 4 u.k.u.r., który wyłącza z ich zakresu wskazanych w art. 2a ust. 3 pkt 1, 2 i 3 u.k.u.r. nabywców nieruchomości. Tym samym adresatami powinności wynikających z ust. 1 i zakazów z ust. 2 art. 2b u.k.u.r. są podmioty, które stały się właścicielami nieruchomości wskutek zdarzeń określanych jako „nabycie nieruchomości”, z wyłączeniem sytuacji, gdy nabycie następuje w warunkach wynikających z art. 2a ust. 3 pkt 1, 2 i 3 u.k.u.r. Stąd osoba inna niż osoba bliska zbywcy i jednocześnie niepodpadająca pod zakres któregoś z pozostałych wyłączeń, wskazanych w art. 2a ust. 3 pkt 1, 2 i 3, jest podmiotem, na którym ciąży obowiązek z art. 2b ust. 1 bądź 2. W świetle tych ustaleń nie budzi wątpliwości, że nabywca nieruchomości rolnej niebędący osobą bliską zbywcy (oraz gdy nie zachodzi żaden z pozostałych wyjątków przewidzianych w art. 2b ust. 4 u.k.u.r.) nie może zbyć nabytej nieruchomości w terminie 10 lat od dnia jej nabycia.

Innym problemem jest precyzyjne określenie okoliczności, w których wyłączenia jest kompetencja właściciela nieruchomości rolnej do jej zbycia. Innymi słowy – po ustaleniu, że dany podmiot należy do osób, wobec których aktualny jest 10-letni zakaz zbycia nieruchomości, określić jeszcze trzeba, w jakich okolicznościach wiążący jest ten zakaz. Czy dotyczy on każdego ewentualnego przypadku zbycia nieruchomości, czy też istnieją stany faktyczne, w których zakaz ten nie jest aktualny i czy taką okolicznością jest zbycie nieruchomości na rzecz osoby bliskiej zbywcy, którego to zbywcy dotyczy zakaz z art. 2b ust. 2 u.k.u.r.? Otóż zakaz ten – zgodnie z literalnie odczytaną treścią przepisów u.k.u.r. – może być uchylony jedynie w razie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości przez sąd (vide art. 2b ust. 3 u.k.u.r.). Zgoda sądu dotyczyć ma jednak konkretnego stanu faktycznego. Natomiast w treści u.k.u.r. brak jest jakiegokolwiek regulacji określającej w sposób generalny bądź abstrakcyjny ewentualnych nabywców czy szczególne okoliczności, których by nie dotyczył zakaz zbywania nieruchomości z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. obciążający potencjalnego zbywcę, w tym dotyczący zbycia dokonywanego przez niego na rzecz osoby bliskiej.

Jak widać, dochodząc do wniosków zaprezentowanych powyżej na tle art. 2b ust. 1, 2 i 4 u.k.u.r., mamy w istocie do czynienia z operacją mieszczącą się w granicach interpretacji językowej tych przepisów. Jak najbardziej uzasadnione jest więc stanowisko, że wykładnia językowa prowadzi do konkluzji, iż właściciel nieruchomości, na którym spoczywają obowiązki wskazane w art. 2b u.k.u.r., nie może zbyć nieruchomości w 10-letnim okresie przypadającym po jej nabyciu na rzecz osoby bliskiej. Niczego w tej konstatacji nie zmienia to, że wniosek ów nie wynika

5 Bo w toku wykładni należy jeszcze uwzględnić przewidziane w ustawie wyjątki wyłączające niektóre przypadki nabycia od powstania skutków, o których mowa w art. 2b ust. 2 u.k.u.r.

z „brzmienia” ustawy, a więc że nie ma przepisu wprost zawierającego zwrot mówiący o zakazie zbycia nieruchomości na rzecz osoby bliskiej przez właściciela, na którym ciążyą obowiązki określone w art. 2b u.k.u.r. Wykładnia językowa nie ogranicza się jednak jedynie do prostej egzegezy zwrotów wprost określających skutki prawne pewnych zdarzeń. Trzeba ją widzieć w szerszym kontekście „pozy-skania” normy prawnej z wielu przepisów prawa, w tym (tak jak w przypadku art. 2b ust. 4 u.k.u.r.) zawierających odesłania do innych przepisów. Przy tym – art. 2b ust. 4 w zw. z art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. należy uznać za jednoznaczne językowo i w związku z tym za pozwalające określić na podstawie samych językowych zabiegów interpretacyjnych zakres okoliczności, w których wyłączone jest powstanie dla nabywcy nieruchomości obowiązków, o których mowa w art. 2b u.k.u.r., a także – odnośnie osób, co do których ustalimy, że obowiązki te powstają – okoliczności, w których obowiązki te są aktualne.

Sąd Najwyższy nie wyjaśnia, co jest uzasadnieniem dla zawartego w treści uchwały stwierdzenia, zgodnie z którym „zacieśnieniem” (tak w treści uchwały – przyp. R.M.) wyjątku jest rozumienie art. 2b ust. 4 u.k.u.r. w ten sposób, że zawarty tam wyjątek dotyczący osób bliskich odnosi się tylko do przypadków, gdy pierwszy nabywca nieruchomości rolnej po wejściu w życie tego przepisu był osobą bliską zbywcy (a już nie do przypadków, gdy nabycie nieruchomości nastąpiło od osoby obcej). Mówiąc o wykładni „zacieśniającej”, rozumie się zazwyczaj, że rezultatem przeprowadzonej wykładni jest węższy sposób rozumienia zakresu zastosowania albo normowania normy prawnej niż wynikający z zastosowania reguł wykładni językowej⁶. W tym przypadku trudno byłoby przyjąć taki sposób rozumienia słowa „zacieśnienie”. Jest tak, ponieważ w treści uchwały Sąd Najwyższy nie wskazuje, jak na gruncie reguł wykładni językowej osiągnąć inny niż ten, niezacieśniający rezultat zabiegów interpretacyjnych mających za przedmiot art. 2b ust. 4 u.k.u.r. Jednak kontekst użycia tego terminu w treści uchwały może wywołać wrażenie, że odrzucony przez Sąd Najwyższy sposób rozumienia wyjątku z art. 2b ust. 4 u.k.u.r. – na gruncie już tylko reguł wykładni językowej – jest nadmiernie restryktywny i że istnieje jakiś sposób jego rozumienia niezacieśniający, który nie stoi w sprzeczności z brzmieniem ustawy. Jednak w uzasadnieniu uchwały brakuje jakichkolwiek rozważań w tym zakresie. W szczególności nie wskazano, które wyrażenia zawarte w ust. 2, 3 i 4 art. 2b u.k.u.r. traktowane są jako źródło wątpliwości co do ich znaczenia uzasadniających przekonanie, że istnieją różne ich sposoby rozumienia rzutujące na ustalenie zakresu zakazu zbycia nieruchomości w okresie 10 lat od jej nabycia.

Niezależnie od argumentacji zawartej w uchwale Sądu Najwyższego w literaturze wyrażono pogląd, zgodnie z którym z pierwszej części art. 2b ust. 4 u.k.u.r. mó-

6 Por. Z. Radwański, M. Zieliński, (w:) System prawa prywatnego. T. 1. Prawo cywilne – część ogólna, M. Safjan (red.), Warszawa 2013, s. 531, gdzie zawarte są rozważania dotyczące wykładni zężającej i rozszerzającej.

więcej o podmiotach, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 wynika, po pierwsze, że dla nabywcy nieruchomości, o którym mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r., nie powstają obowiązki wynikające z art. 2b u.k.u.r. oraz, po drugie, że osoba będąca właścicielem nieruchomości rolnej, na której ciążyą obowiązki wynikające z art. 2b u.k.u.r., może zbyć nieruchomość rolną na rzecz osoby wskazanej w art. 2a ust. 3 pkt 1 nie narażając się na sankcję nieważności czynności prawnej o której mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. Z kolei w odniesieniu do podmiotów, o których mowa w drugiej części przepisu art. 2b ust. 4 u.k.u.r., określonych jako „nabywcy nieruchomości rolnej w przypadkach, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 2 i 3”, stwierdza się, że jeśli takie osoby nabędą nieruchomość rolną⁷, to nie powstają dla nich obowiązki z art. 2b ust. 1 i 2, ale też właściciel nieruchomości, na którym ciążyą obowiązki określone w art. 2b, nie może jej zbyć w okresie, w którym ciążyą na nim te obowiązki na rzecz którejkolwiek kategorii osób wskazanych w art. 2a ust. 3 pkt 2 i 3 u.k.u.r.⁸

Pogląd ten nie jest zasadny. Terminologia, którą posłużył się prawodawca w art. 2b ust. 4 u.k.u.r., a więc zróżnicowanie w użyciu określenia „podmiot” – w stosunku do przypadków określonych w art. 2a ust. 3 pkt 1 i „nabywca” – dla przypadków z art. 2a ust. 3 pkt 2 i 3, nie ma żadnego znaczenia, poza wskazaniem wyjątków od generalnej zasady powstania obowiązków związanych z jednym, konkretnym zdarzeniem którym jest nabycie własności nieruchomości rolnej (o czym mowa w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.). Należy zwrócić uwagę na to, że art. 2b ust. 3 pkt 1 w lit. a-d wskazuje na podmioty określone rodzajowo (osoby bliskie zbywcy⁹, jednostki samorządu terytorialnego, „kościelne” osoby prawne, parki narodowe) lub indywidualnie (Skarb Państwa albo działający na jego rzecz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). Sposób nabycia przez te podmioty (czynność prawna, akt administracyjny, skutek występujący ex lege) nie ma znaczenia – liczy się jedynie to, że nabycie nastąpiło przez ten właśnie podmiot. Terminologia ta jest pochodną charakteru wyjątków wskazanych w art. 2a ust. 3 pkt 1, 2 i 3 w zw. z art. 2b ust. 4 u.k.u.r. Otóż w pkt 1 ust. 3 art. 2a u.k.u.r. wskazane są podmioty (osoby fizyczne bądź prawne), stąd w art. 2b ust. 4 *in principio* mówi się o podmiotach wskazanych w owym przepisie. Z kolei w pkt 2 i 3 ust. 3 art. 2a u.k.u.r. wskazuje się jedynie zdarzenia skutkujące nabyciem własności nieruchomości (nabycie własności w wyniku dziedziczenia albo zapisu windykacyjnego, nabycie na podstawie art. 151 kc. albo 231 kc.) a nie podmiot, który nieruchomość nabywa. Tu określenie podmiotu jest pochodną zdarzenia powodującego zmianę stosunków własnościowych – istotny jest rodzaj zdarzenia prawnego, nie jest istotny status podmiotu będącego nabywcą wsku-

7 O ile oczywiście nabycie następuje od podmiotu, którego kompetencja do jej zbycia nie jest ograniczona przez art. 2b ust. 2 u.k.u.r.

8 Tak, jak się wydaje, A. Michnik, Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, z. 1, s. 109 i nast.

9 Kategoria osoby bliskiej jest swoistą kategorią rodzajową, relatywną – pośrednio wskazuje na podmiot prawa cywilnego będący osobą fizyczną pozostającą względem zbywcy w relacji wynikającej z art. 2 pkt 6 u.k.u.r.

tek zaistnienia tego zdarzenia. To właśnie tłumaczy posłużenie się w drugiej części art. 2b ust. 4 u.k.u.r. zwrotem „nabywcy nieruchomości rolnej w przypadkach, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 2 i 3”. Konkludując, zróżnicowanie terminologiczne w art. 2b ust. 4 u.k.u.r. przejawiające się w użyciu terminów „podmiot” i „nabywca”, nie niesie z sobą żadnych skutków w procesie wykładni art. 2a ust. 1, 2 i 4 u.k.u.r., które by miały oparcie w tym zróżnicowaniu terminologicznym – jest ono neutralne dla określenia możliwości i skutków zbycia nieruchomości na rzecz osoby bliskiej przez podmiot, na którym ciąży obowiązek wynikający z art. 2b u.k.u.r.

Sąd Najwyższy wskazuje, że na problem rozstrzygany w uchwale trzeba spojrzeć z szerszej perspektywy. Zaprezentował stanowisko, zgodnie z którym ustawodawca skonstruował rozwiązania prawne zawarte w u.k.u.r. w taki sposób, aby dać wyraz ogólnej idei „uwolnienia obrotu prawnego wewnątrz wspólnoty rodzinnej”. Ponadto według argumentacji Sądu Najwyższego, przyjęcie że osoba, która jest właścicielem nieruchomości rolnej i ciężą na niej obowiązki z art. 2b u.k.u.r. nie może zbyć ich przed upływem wynikającego z tego przepisu 10-letniego okresu na rzecz osoby bliskiej, pozostawałoby w sprzeczności z założeniem u.k.u.r., którym jest – zgodnie z jej preambułą – „wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Wprost zresztą Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 2b ust. 4 u.k.u.r. wiąże się z celem u.k.u.r., którym jest ochrona i rozwój gospodarstw rodzinnych (art. 23 Konstytucji).

W pierwszej kolejności należy przyrzeć się tezie o realizacji przez ustawodawcę ogólnej zasady preferencyjnego podejścia do obrotu wewnątrzrodzinnego w treści u.k.u.r. Ustawa – względem osób bliskich – zawiera rzeczywiście szereg regulacji wyłączających rygor poszczególnych rozwiązań w razie nabywania nieruchomości przez tę kategorię podmiotów. I tak, co skrupulatnie odnotowane zostało w treści uzasadnienia uchwały – osoba bliska zbywcy nie potrzebuje pozwolenia Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości (art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. a u.k.u.r.). Ponadto prawo pierwokupu nieruchomości rolnej dzierżawcy, jak i KOWR wyłączone jest w razie, gdy nabywcą nieruchomości jest osoba bliska zbywcy (art. 3 ust. 5 pkt 1 lit. a u.k.u.r.), wyłączone jest prawo nabycia KOWR w razie nabycia własności nieruchomości rolnej przez osobę bliską zbywcy (art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a u.k.u.r.), prawo pierwokupu udziałów i akcji KOWR w razie ich zbycia osobie bliskiej (art. 3a ust. 2 pkt 1 u.k.u.r.), prawo nabycia KOWR w razie zmiany wspólnika bądź przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, gdy zamiast dotychczasowego wspólnika zostaje nim osoba jemu bliska albo nowym wspólnikiem zostaje osoba bliska któregośkolwiek ze wspólników (art. 3b ust. 6 u.k.u.r.).

Sąd Najwyższy mając na uwadze przedstawione regulacje szczegółowe, niejako indukcyjne dochodzi do wniosku, że są one przejawem ogólnej realizowanej przez

ustawodawcę zasady. Trzeba zaznaczyć, że takie wnioskowanie uogólniające walor rozwiązań szczegółowych w danym akcie prawnym nie jest niczym niezwykłym i generalnie jest aprobowane. Jednak na gruncie u.k.u.r. zaaplikowanie takiej argumentacji jest zawodne.

Po pierwsze, przeciwko zaakceptowaniu wniosku o generalnym charakterze preferencji osób bliskich na tle przepisów u.k.u.r. stoi na przeszkodzie zastosowana przez prawodawcę technika wprowadzania wyłączeń od ograniczeń w obrocie przewidzianych w tym akcie prawnym. Prawodawca, w przypadku kwestii które mają pozostać poza reżimem ograniczeń zawartym w u.k.u.r., wprowadził postanowienia zawarte w art. 1a, gdzie z zakresu zastosowania ustawy wyłączono nieruchomości, wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nieruchomości rolne o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, stanowiące drogi wewnętrzne oraz w przypadku udziałów we współwłasności dwóch ostatnich kategorii gruntów. Jak widać, walor ogólny mają tylko wyłączenia przedmiotowe. Ponadto argumentacja o ogólnym charakterze wyłączeń dotyczących osób bliskich spod reżimu poszczególnych instrumentów prawnych przewidzianych w u.k.u.r. nie ma uzasadnienia aksjologicznego, które by można wiązać z gospodarką rodzinną w rolnictwie.

Otóż uregulowanie statusu osób bliskich w u.k.u.r. nie jest w jakikolwiek sposób – wbrew stanowisku Sądu Najwyższego – uregulowane tak, aby wzmocnić pozycję gospodarstwa rodzinnego. Przeczy temu sama konstrukcja gospodarstwa rodzinnego w ustawie, jak i brak powiązania statusu osoby bliskiej z gospodarką rodzinną w rolnictwie. Świadczy to o tym, że rozwiązania u.k.u.r., w których przyznaje się preferencje osobom bliskim, mają „punktowy” charakter; mają znaczenie jedynie w okolicznościach, dla których konkretny przepis przewidział takie konsekwencje.

Na gruncie art. 23 Konstytucji wskazuje się, iż uregulowanie statusu gospodarstwa rodzinnego powinno uwzględniać to, że *jeśli chodzi o samo pojęcie „gospodarstwa rodzinnego”, to jest nim gospodarstwo, którego własność pozostaje w rękach jednej rodziny*¹⁰. W piśmiennictwie wskazuje się również, że *rodzinnego charakteru gospodarstwa nie przekreśla posługiwanie się pracą najemną, pod warunkiem jednoczesnej pracy członków rodziny w tym gospodarstwie*¹¹. Za podstawowe kryterium należy uznawać strukturę własności, która powinna pozostawać w rękach jednej, w zasadzie, rodziny. W ujęciu nauk ekonomicznych, gospodarstwo rodzinne cechuje się tym, że jest prowadzone przez członków rodziny i oparte na ich pracy; jest połączone w jeden organizm z gospodarstwem domowym; w przeważającej mierze jest źródłem dochodu rodziny i zachowana jest ciągłość pokoleniowa

10 Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12.

11 L. Garlicki, Komentarz do art. 23 Konstytucji, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Warszawa 2016, Lex – wersja elektroniczna.

w gospodarstwie (gospodarstwo jest przejmowane w obrębie rodziny przez następcę)¹².

Łatwo zauważyć, że uregulowanie gospodarstwa rodzinnego w u.k.u.r. nie ma wiele wspólnego ze wskazanymi cechami gospodarstw rodzinnych. W piśmiennictwie zwrócono już uwagę na to, że konstrukcja zastosowana w u.k.u.r. jest atrapą gospodarstwa rodzinnego, rozumianego w sposób zaprezentowany powyżej, z uwagi na brak powiązania z jakimikolwiek cechami determinującymi jego rodzinność¹³.

Abstrahując od „nierodzinności” gospodarstwa rodzinnego w u.k.u.r., trudno doszukać się w uregulowaniu pozycji osoby bliskiej jakiegoś iunctim z pozycją podmiotu prowadzącego gospodarstwo rodzinne rozumianego w sposób określony w treści ustawy, nie wspominając już o tym, że nie ma nic wspólnego z cechami gospodarstwa rodzinnego w ujęciu postulowanym w piśmiennictwie (na gruncie Konstytucji, jak i nauk ekonomicznych). Innymi słowy, odstępstwa poczynione w treści u.k.u.r. na rzecz osób bliskich nie mają żadnego zakotwiczenia w preambule ustawy ani w jej celach wskazanych w art. 1. Nabycie nieruchomości przez osobę bliską zbywcy jest uniezależnione od późniejszego sposobu wykorzystania tej nieruchomości przez nabywcę, w szczególności od tego, czy będzie ona tworzyła gospodarstwo rodzinne ani czy w ogóle będzie tam prowadzona działalność rolnicza. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby właściciel nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego – powodując likwidację tej jednostki produkcyjnej – wyzbył się własności na rzecz osób bliskich niemających nic wspólnego z rolnictwem, a traktujących nabyte grunty, przykładowo, jako lokatę kapitału albo mających względem nieruchomości plany ich wykorzystania zakładające nierolniczą eksploatację. Ustawa tworzy ramy dla takich zachowań i trzeba uznać, że ustawodawca świadomie dopuszcza taką ewentualność.

W rzeczywistości ustawodawca, wprowadzając preferencje na rzecz osób bliskich w ramach mechanizmów przewidzianych w przepisach u.k.u.r. uznał, że wartości, które realizować mają owe mechanizmy służące kształtowaniu struktury gruntovej polskiego rolnictwa w przypadkach, w których uwzględnione w poszczególnych przepisach zostały preferencje dla osób bliskich, ustępują wartościom, które związane są ze swobodą dysponowania mieniem rolnym w obrębie wąsko zakreślonych członków rodziny. Stąd w rzeczywistości preferencje dla osób bliskich osłabiają skutek oddziaływania regulacji u.k.u.r. zgodnie z deklarowanymi celami ustawy. Rozszerzające traktowanie przewidzianych w poszczególnych przepisach u.k.u.r. wyjątków dotyczących osób bliskich jest więc mocno problematyczne.

12 J. Żmija, M. Szafrąńska, Społeczne aspekty funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce, <http://ksow.pl/analizy-i-ekspertyzy.html> (dostęp: 15.10.2017).

13 S. Prutis, Status prawny rodzinnego gospodarstwa rodzinnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji), (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, pod red. P. Litwińskiego, Warszawa 2015, s. 11 i nast.

Powyższa krytyka stanowiska Sądu Najwyższego nie oznacza w żadnym razie aprobaty dla rozwiązań przyjętych w treści u.k.u.r., w szczególności uregulowania art. 2b u.k.u.r.¹⁴ W związku z wykazywanymi w literaturze ułomnościami zawartych tam rozwiązań nie budzi wątpliwości postulat odwoływania się do wykładni celowościowej w toku egzekucji przepisów u.k.u.r.¹⁵ Trzeba jednak mieć na uwadze, że odstępstwa od wykładni językowej powinny być aplikowane z rozważą. W przypadku rozstrzygania kwestii możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez osobę bliską właściciela, na którym ciążyą obowiązki określone w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., nie wydaje się abyśmy mieli – nie dopuszczając takiej możliwości na gruncie reguł wykładni językowej – do czynienia z rezultatami rażąco niesprawiedliwymi, niedającymi się zaakceptować. Natomiast nadmiernie liberalne podejście do kwestii naruszania językowego znaczenia tekstu prawnego ze względów funkcjonalnych, prowadzące do przełamania rezultatów wykładni językowej z relatywnie błahych powodów niesie zagrożenie „rozłania się” takich tendencji interpretacyjnych również na grunt innych aktów prawnych, co niekoniecznie dobrze przysłuży się bezpieczeństwu obrotu prawnego, gdzie przewidywalność rozstrzygnięć organów stosujących prawo jest wartością samą w sobie. A nie trzeba tłumaczyć, że takiej przewidywalności sprzyja odwołanie się do reguł wykładni językowej.

Należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy – przy negatywnej ocenie rozwiązań zawartych w art. 2b u.k.u.r. – kolejne występujące w praktyce przypadki (a takowe z pewnością się pojawiają), w których ewentualnie mniej lub bardziej poważne argumenty funkcjonalne, słusnościowe, wskazywałyby na zasadność poszerzania (wbrew językowemu brzmieniu art. 2b ust. 4 u.k.u.r.) katalogu okoliczności, w których dopuszczalne jest zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej – znalazłyby odzwierciedlenie w praktyce stosowania u.k.u.r., co tym samym uczyniłoby z tego przepisu nic nieznaczącą formułę, wydrenowaną z jakiegokolwiek znaczenia.

Wydaje się, że lepiej byłoby w sposób funkcjonalny podejść do sposobu rozumienia przesłanki warunkującej wydanie przez sąd zezwolenia na zbycie nieruchomości albo na oddanie jej w posiadanie (vide art. 2b ust. 3 u.k.u.r.). Chodzi o uzasadniającą dokonanie takich czynności przesłankę „przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy”. Problem ten wymaga odrębnego opracowania. Tu zasygnalizować należy, że w literaturze można odnotować stanowisko dość liberalne w tym względzie, które może być dobrym punktem wyjścia do dyskusji w tej kwestii¹⁶.

14 W dużym stopniu zasadne są zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich w tej mierze zawarte w treści pisma RPO z dnia 4 maja 2017 r., znak IV.7005.8.2017.MC, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/pismo%20procesowe%20do%20SN%20przyst%C4%85pienie%20do%20post%C4%99powania%20i%20stanowisko%20RPO%204.05.2017%20.pdf>

15 Por. Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 157-158, gdzie autor zawarł następującą myśl: *Jakość legislacyjna współcześnie tworzonej wykładni celowościowa i systemowa. Tę wskazówkę interpretacyjną należy w pełni odnieść do u.k.u.r.*

16 A. Michnik, *Obowiązki nabywcy...*, op. cit., s. 118.

ACQUISITION OF AN AGRICULTURAL PROPERTY BY A PERSON CLOSELY
RELATED TO THE SELLER. COMMENTS BASED ON THE RESOLUTION
OF THE SUPREME COURT OF 22 JUNE 2017, CASE FILE NO. III CZP 24/17

Keywords: closely related person, agricultural property, Supreme Court, agricultural system

Provisions of the Polish Act on Shaping of the Agricultural System pose a number of doubts as to their interpretation. In its resolution adopted on 22 June 2017, the Supreme Court decided that an owner of an agricultural property, to whom the 10-year trading prohibition applies, as referred to in Art. 2b par. 2 of the Act, is allowed to trade it within that period for the benefit of a closely related person. This opinion raises doubts, as it has no legitimate authorisation in the legal provisions. Furthermore, the functional arguments put forward by the Supreme Court do not provide sufficient justification for the above-mentioned conclusion. In the author's opinion, a number of problems emerging from Art. 2b of the Act on Shaping the Agricultural System could be solved through a functional, flexible interpretation of the prerequisite of "material reasons, irrespective of the buyer", which underlies the court's consent to the disposal of the real property by an owner burdened by trading prohibition.

Bibliografia:

- Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016.
- Machnikowski P., (w:) System prawa prywatnego. Tom III. Prawo rzeczowe, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013.
- Michnik A., Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, z. 1.
- Prutis S., Status prawny rodzinnego gospodarstwa rodzinnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji), (w:) Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2015.
- Radwański Z., Zieliński M., (w:) System prawa prywatnego. T. 1. Prawo cywilne – część ogólna, M. Safjan (red.), Warszawa 2013.
- Garlicki L., Komentarz do art. 23 Konstytucji, (w:) L.Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Warszawa 2016, Lex – wersja elektroniczna.
- Truskiewicz Z., Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R., „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.
- Żmija J., Szafrńska M., Społeczne aspekty funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce, <http://ksow.pl/analizy-i-ekspertyzy.html> (dostęp: 15.10.2017).

D.
GLOSA

GLOSA
do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r.,
III CZP 24/17

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2013 r. (dalej jako: u.k.u.r.) zmieniona została ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585). Wprowadzone zmiany miały na celu *wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze*.¹

Co istotne w kontekście glosowanego orzeczenia, wprowadzeniu w życie powyższych celów służyć miało, m.in. wprowadzenie art. 2b u.k.u.r. Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna przez jego nabywcę, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości został wprowadzony przez ust. 1 tego artykułu. Ustęp 2 stanowi o tym, że w ww. okresie nieruchomość ta nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. W ust. 3 wprowadzona została natomiast możliwość zwolnienia z określonego w poprzedzających ustępach obowiązku za zgodą sądu na dokonanie czynności, o których mowa w ust. 2, tj. zbycia bądź oddania nieruchomości w posiadanie innym podmiotom, przed upływem okresu 10 lat od dnia przeniesienia własności nieruchomości, pod warunkiem, że konieczność dokonania takiej czynności wynika z przyczyn losowych i niezależnych od nabywcy. Natomiast ust. 4 mówi o wyjątkach od stosowania ust. 1 i 2 tego artykułu, tj. w przypadku, gdy podmiotem ww. czynności jest osoba bliska zbywcy (art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r.) lub gdy nabywca nieruchomości rolnej nabył ją w wyniku dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego (art. 2a ust. 3 pkt 2 u.k.u.r.) bądź na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego (art. 2a ust. 3 pkt 3 u.k.u.r.). Zgodnie z art. 2 ust. 6 u.k.u.r. osobami bliskimi są: zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoby przysposabiające i przysposobione.

1 Uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, https://www.anr.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=9f7a1f1a-1a6c-4ba4-b3aa-1de8d8e442a6&groupId=98416.

Praktyczną konsekwencją wprowadzonych do u.k.u.r. zmian okazały się odmowy sporządzania aktów notarialnych przez notariuszy w sytuacji, gdy stronami umowy (sprzedaży bądź darowizny) były osoby, które nabyły nieruchomość rolną po wejściu w życie zmian, a które następnie chciały zbyć ją na rzecz osób bliskich.²

Głosowane orzeczenie zostało wydane w oparciu o następujący stan faktyczny. Małżeństwo O. nabyło nieruchomość o powierzchni 1,14 ha w celu powiększenia rodzinnego gospodarstwa rolnego. Nabycie miało miejsce 8 lipca 2016 r., a więc po dniu wejścia w życie wyżej opisywanych zmian do u.k.u.r. Ze względu na zły stan zdrowia i, w konsekwencji, chęć przejścia na emeryturę rolniczą, małżeństwo O. postanowiło podarować ww. nieruchomość synowi R., a pozostałą część gospodarstwa synowi K. Prośby o sporządzenie umowy darowizny w formie aktu notarialnego na rzecz syna R. spotkały się jednak z odmową notariuszy, którzy to powoływali się na konieczność uzyskania zgody sądu na podstawie art. 2b ust. 3 u.k.u.r. W związku z powyższym, H.O. wystąpił z wnioskiem o wyrażenie przez sąd zgody w trybie art. 2b ust. 3 u.k.u.r. Wniosek ten został oddalony przez Sąd Rejonowy, który wskazał, że zbycie nieruchomości kupionej 8 lipca 2016 r. przez małżeństwo na rzecz syna nie wymaga zgody sądu, w związku z faktem, iż syn zbywców jest osobą bliską w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.k.u.r. i sytuacja ta jest objęta wyjątkiem ustanowionym przez art. 2b ust. 4 u.k.u.r. H.O. dalej nie mógł sfinalizować umowy darowizny na rzecz syna, w związku z czym złożył apelację od wyroku Sądu Rejonowego. Sąd Okręgowy, w związku z wątpliwościami związanymi z wykładnią art. 2b ust. 4 u.k.u.r., przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, czego efektem jest głosowane orzeczenie.³

Sąd Najwyższy, rozpatrując przedstawione mu do rozpoznania zagadnienie prawne, tj.: *Czy wymagana jest zgoda sądu wydana na podstawie art. 2b ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052) w sytuacji, gdy stronami umowy zbycia nieruchomości rolnej są osoby bliskie w rozumieniu art. 2 pkt 6 powołanej ustawy, a uprzednio nieruchomość rolna była przedmiotem obrotu pod rządami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585) pomiędzy osobami względem siebie obcymi?*

2 A. Krzyżanowska, Sąd Najwyższy rozstrzygnął problem z przekazywaniem ziemi rolnej, <http://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/1052638,zbywanie-nieruchomosci-rolnej-osobie-bliskiej.html>; R. Krupa-Dąbrowska, Grunty rolne: notariusz nie odmówi przekazania ziemi, <http://www.rp.pl/Nieruchomosci/306229886-Grunty-rolne-notariusz-nie-odmowi-przekazania-ziemi.html>. Potwierdza to także zapytanie zawarte w interpelacji nr 5875 do ministra rolnictwa i rozwoju wsi w sprawie interpretacji przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=677F-6FBB&view=null>.

3 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie o sygn. akt: III CZP 24/17.

analizował argumenty przedstawiane przez Agencję Nieruchomości Rolnych⁴, środowisko notarialne oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także przeciwstawne stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, który to zgłosił swój udział w postępowaniu.

Po analizie argumentów obu stron, Sąd Najwyższy podjął uchwałę o następującym brzmieniu: *Zbycie nieruchomości rolnej przez nabywcę przed upływem okresu przewidzianego w art. 2b ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r. poz. 2052) osobie bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 wymienionej ustawy nie wymaga zgody sądu wydanej na podstawie art. 2b ust. 3 tej ustawy.*

Stanowisko Sądu Najwyższego należy uznać za trafne i w pełni zasadne.

Argumenty podnoszone w praktyce i doktrynie prawa, przemawiające za restrykcyjną wykładnią art. 2b ust. 4 u.k.u.r., prezentował m.in. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W odpowiedzi na interpelację nr 5875 w sprawie interpretacji przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wskazał, że ograniczenie wynikające z art. 2b u.k.u.r. po jej zmianie ma zastosowanie także w sytuacji, kiedy nieruchomość ma być zbyta bądź oddana w posiadanie osobom bliskim, a jedynie sąd na wniosek uprawnionego podmiotu może wyrazić zgodę na dokonanie takiej czynności przed upływem okresu 10 lat od dnia przeniesienia własności nieruchomości. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podkreślił, że przekazanie nieruchomości nabytej po 30 czerwca 2016 r. może nastąpić jedynie za zgodą sądu bądź po upływie 10 lat od jej nabycia, a okoliczność, że osoby, którym właściciele nabytej działki zamierzają ją przekazać, są ich osobami bliskimi, nie ma znaczenia.⁵ Stanowisko popierające wykładnię zawężającą omawianego przepisu zaprezentowała także Agencja Nieruchomości Rolnych.⁶

Jedną z obaw przedstawicieli stanowiska restrykcyjnego było „spekulacyjne ryzyko”, którego uniknięcie stanowiło jeden z celów wprowadzenia zmian do u.k.u.r. Dotyczy to przypadku osób niezwiązanych z rolnictwem, które chcą nabyć nieruchomość rolną z obejściem nakazów i zakazów ustawowych i w świetle ustawy mogą to zrobić pod warunkiem, że mają rolnika indywidualnego wśród swoich bliskich. W konsekwencji doszłoby do fikcyjnego nabycia nieruchomości przez rolnika, je-

4 Od 1 września 2017 r. – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, zgodnie z ustawą z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 623).

5 Odpowiedź na interpelację nr 5875 w sprawie interpretacji przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=285ED282>. Interpelacja dotyczyła sytuacji, w której po 30 kwietnia 2016 r. rodzice – rolnicy – nabyli działkę rolną, którą chcieliby aktem darowizny przekazać dzieciom, niebędącym rolnikami, a notariusze konsekwentnie odmawiali sporządzenia aktu darowizny, podnosząc, że art. 2a oraz 2b u.k.u.r. wzajemnie się wykluczają.

6 Pismo z dnia 22 maja 2017 r., znak: BP.ZGZ.u.k.u.r.501.32.2017.KS.2. (za:) K. Maj, O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 2, s. 35.

dynie w celu następczego przeniesienia jej na osobę bliską, co bezpośrednio prowadziłoby do obejścia nakazu prowadzenia gospodarstwa na nabytych gruntach.⁷

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z dnia 4 maja 2017 r., którym zgłosił swój udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, przedstawił stanowisko przeciwko restrykcyjnej wykładni art. 2b ust. 4 u.k.u.r.⁸

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił rozbieżność literalnej i celowościowej wykładni tego przepisu. Zdaniem rzecznika wykładnia literalna art. 2b ust. 4 u.k.u.r. prowadziłaby do uznania, że małżeństwo O., nabywając nieruchomość od osób obcych, ma obowiązek prowadzić na niej gospodarstwo rolne, ze względu na fakt, iż nie dotyczy ich wyjątek określony w ust. 4 tego artykułu. W związku z powyższym, nie ma znaczenia, czy małżeństwo O. chciałoby zbyć nieruchomość na rzecz osoby obcej, czy bliskiej, ze względu na to, że w każdym z tych przypadków musiałoby uzyskać zgodę sądu. Odwołując się natomiast do wykładni celowościowej, rzecznik wskazał na *ratio legis* ustawy oraz jej cel wskazany w preambule, tj. *wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej*⁹. Powołał się także na art. 23 Konstytucji RP oraz zawartą w nim konstytucyjną zasadę ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych, z którą sprzeczna jest restrykcyjna wykładnia przepisu art. 2b ust. 4 u.k.u.r.

Rzecznik wskazał również na instrumenty wprowadzone przez ustawę, służące ochronie ziemi rolniczej przed jej spekulacyjnym wykupywaniem, takie jak: *zakaz nabywania nieruchomości określanych jako „rolne” (co nie musi mieć związku z ich rzeczywistym przeznaczeniem) przez podmioty inne niż uprzywilejowane; wymóg uzyskania decyzji administracyjnej na nabycie tych nieruchomości przez niektóre inne osoby, po spełnieniu określonych warunków; przyznanie Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu przy sprzedaży takich nieruchomości oraz tzw. prawa wykupu przy wszelkich innych przypadkach zmiany właściciela; sankcję nieważności za jakiekolwiek naruszenie przepisów ustawy oraz – jako sankcję dodatkową – możliwość przejęcia przez Agencję własności prywatnej. Dodatkowo każdy nabywca nieruchomości „rolnej” musi osobiście prowadzić na niej gospodarstwo przez 10 lat, z możliwością zwolnienia się z tego ciężaru jedynie w sytuacjach zupełnie wyjątkowych*.¹⁰ Rzecznik wskazał jednocześnie, że praktycznie we wszyst-

7 Uzasadnienie..., op. cit., s. 8.

8 Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym z dnia 4 maja 2017 r. sygn. akt: III CZP 24/17, znak IV.7005.8.2017.MC, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/pismo%20procesowe%20do%20SN%20przyst%C4%85pie%20do%20post%C4%99powania%20i%20stanowisko%20RPO%204.05.2017%20.pdf>.

9 Preambula ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2013 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.).

10 Pismo..., op. cit., s. 6.

kich ww. przypadkach następuje „całkowite uwolnienie obrotu wewnątrz wspólnoty rodzinnej”.

Odnosząc się do argumentu ryzyka spekulacyjnego, rzecznik podniósł, że w jego opinii dostateczną ochronę wprowadzają: silnie ograniczona możliwość zbywania nieruchomości, przyznanie Agencji Nieruchomości Rolnych ustawowego prawa pierwokupu oraz ogólne przepisy o nieważności czynności prawnej sprzecznej z prawem bądź zmierzającej do jego obejścia. Podkreślił także, że dalsze zbycie nieruchomości na rzecz podmiotu nieuprzywilejowanego przez nabywcę, będącego osobą bliską rolnika, wymagałoby zgody sądu, a bez takiej zgody nieruchomość przez kolejne 10 lat pozostałaby w rodzinie takiego nabywcy.

Rzecznik wskazał również na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiącego, że *ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw*.¹¹ Jednocześnie podniósł, że kryteria te nie są spełnione przez ograniczenia wynikające z art. 2b u.k.u.r. w zw. z art. 9 ustawy, wprowadzającym sankcję bezwzględnej nieważności – najdalej idącą sankcję w obrocie prawnym. W swoim stanowisku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał także na wymóg zachowania rozsądnej równowagi pomiędzy interesem prywatnym oraz publicznym w kontekście Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie wykładni literalnej przepisu art. 2b ust. 4 w zw. z art. 2b ust. 1 i 3 u.k.u.r. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że dopiero zestawienie ust. 4 z ust. 1 i 2 tego artykułu może prowadzić do wniosku zbieżnego z restrykcyjną wykładnią omawianego przepisu. Sąd Najwyższy przywołał powoływany przez rzecznika argument dotyczący szerokich wyjątków w przypadku osób bliskich, jakie pojawiają się w ustawie praktycznie w każdym przypadku wprowadzenia instrumentu ograniczającego obrót ziemią rolną.

Sąd Najwyższy wskazał także, że różnicowanie sytuacji osoby, która nabyła nieruchomość będącą przedmiotem ustawy od osoby bliskiej, a która następnie może bez przeszkód przenosić własność takiej nieruchomości na inne osoby bliskie, od sytuacji nabywcy, który wprowadził nieruchomość od osoby obcej, jednakże dalej chce nią zadysponować w obrębie rodziny, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

¹¹ Tamże, s. 11-12.

W uzasadnieniu wskazano także na cele zawarte w preambule ustawy, tj. wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rolnych. Warto zauważyć, że preambuła została wprowadzona do u.k.u.r. już nowelizacją, która weszła w życie 30 kwietnia 2016 r. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw nie zmieniła jej brzmienia, choć w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano cele odmienne od tych zawartych w preambule.¹²

Sąd Najwyższy uznał, że restrykcyjna wykładnia art. 2b ust. 4 u.k.u.r. jako środek do realizacji celu ustawy, tj. zapobiegania spekulacyjnemu wykupywaniu ziemi rolnej, jest środkiem nieproporcjonalnym, prowadzącym do „wylania dziecka z kąpielą”, wskazując jednocześnie, że obowiązek uzyskania zgody na nabycie przez osobę nieuprzywilejowaną, przepisy kodeksu cywilnego dotyczące obejścia prawa oraz ewentualnie proponowana przez rzecznika regulacja obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa przez osobę bliską, są środkami właściwymi i wystarczającymi.

Należy podzielić pogląd Sądu Najwyższego i uznać go za słuszny.

Wskazać trzeba, że sformułowanie art. 2b u.k.u.r. przysparza wielu trudności interpretacyjnych i jest źródłem wielu wątpliwości praktycznych, w szczególności w praktyce notarialnej. J. Grykiel wskazuje na przykład na niedostatecznie jasne zredagowanie art. 2b ust. 1, który nie precyzuje, czy obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego dotyczy każdego przypadku nabycia składnika majątkowego objętego analizowanym ograniczeniem, czy też wyłącznie sytuacji, gdy w związku z nabyciem danego składnika nabywca włącza nabytą nieruchomość do gospodarstwa rolnego. Autor przychylił się do drugiej z przywoływanych przez niego koncepcji, wskazując, że włączenie nabywanej nieruchomości rolnej w skład gospodarstwa rolnego nie następuje automatycznie przez sam fakt nabycia tej nieruchomości.¹³

K. Maj uważa, że można wywieść wniosek, iż zgoda na zbycie wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa jest równoznaczna z zezwoleniem na zaprzestanie prowadzenia tego gospodarstwa. Podkreśla jednakże, że powinno wynikać to wprost z przepisu ustawy.¹⁴

J. Bieluk wskazuje natomiast na trudności interpretacyjne związane z art. 2b ust. 3 u.k.u.r., zgodnie z którym sąd wyrazi zgodę na zbycie bądź oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej, o ile konieczność taka wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy. W sytuacji gdy wystąpi przyczyna losowa, a zależna od nabywcy, np. uraz powodujący niezdolność do pracy powstały w wyniku wypadku samochodowego spowodowanego przez rolnika, literalna wykładnia tego przepisu

12 J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 4.

13 J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 633.

14 K. Maj, *O potrzebie...*, *op. cit.*, s. 36.

sugerowałaby, że sąd nie powinien wyrazić zgody na zbycie gospodarstwa rolnego przez niezdolnego do pracy rolnika.¹⁵

Kontrowersje odnośnie do art. 2b ust. 4 u.k.u.r. są szeroko dyskutowane w doktrynie. W celu rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych, K. Maj postulował zmianę treści tego przepisu na następującą: *4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, gdy zbycie następuje na rzecz osoby bliskiej lub nabycie nastąpiło od osoby bliskiej oraz do nabywców nieruchomości rolnej w przypadkach, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt. 2 i 3.*¹⁶

Przyjęcie restrykcyjnej wykładni art. 2b ust. 4 byłoby sprzeczne z zasadą zawartą w art. 23 Konstytucji RP, a także z wymogami określonymi przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. *Ratio legis* ustawy oraz zasada ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych sprzeciwiają się przyjęciu restrykcyjnej wykładni omawianego przepisu za prawidłową i słuszną. Nie przyczynia się ona do realizacji zasady określonej w art. 23 Konstytucji, wręcz przeciwnie – ograniczenie możliwości dysponowania przez rolnika nieruchomością w obrębie rodziny działa na niekorzyść rodzinnego gospodarstwa rolnego. Utrudnienie przekazywania gospodarstw w obrębie rodziny, tak jak ma to miejsce w przypadku osób bliskich, nie znajduje uzasadnienia w świetle powoływanej zasady. Nie powoduje uprzywilejowania gospodarstwa rodzinnego, a stwarza trudności w jego przekazywaniu, np. w sytuacji chęci przejścia przez rolnika na emeryturę rolniczą, do czego niezbędne jest zbycie gospodarstwa rolnego. Zrównanie sytuacji osoby bliskiej i osoby obcej jako nabywców nieruchomości rolnej nie stanowi czynnika zachęcającego do przekazywania gospodarstwa członkom rodziny.

Przyjęcie takiej wykładni wydaje się także zupełnie sprzeczne z wolą ustawodawcy, który w wielu rozwiązaniach wprowadza ułatwienia i łagodzi restrykcyjne wymogi ustawy w stosunku do osób bliskich właściciela nieruchomości rolnej. W tym zakresie należy przychylić się do stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednakże jedną z kontrowersji dotyczących instytucji osób bliskich wprowadzonych nowelizacją do u.k.u.r. jest zawężenie kręgu tych osób w definicji zawartej w art. 2 ust. 6). Jest to szeroko krytykowane w doktrynie¹⁷, jako rozwiązanie niepotrzebnie wprowadzające rozbieżności definicyjne w praktyce¹⁸, a także wykluczające istotne kategorie osób z tej instytucji poprzez odmówienie im korzyści i ułatwień, jakie ustawa osobom bliskim zapewnia. Zawężenie tej definicji polega na wykluczeniu z niej kategorii osób pozostających we wspólnym pożyciu, które zaliczane były do osób bliskich przed nowelizacją. Krąg osób bliskich powinien być w u.k.u.r. okre-

15 J. Bieluk, *Ustawa..., op. cit.*, s. 115.

16 K. Maj, *O potrzebie..., op. cit.*, s. 35.

17 J. Bieluk, *Ustawa..., op. cit.*, s. 55; K. Maj, *O potrzebie..., op. cit.*, s. 28.

18 Np. art. 4 pkt 13) ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. jako osoby bliskie definiuje zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu.

ślony tak, jak przy dziedziczeniu ustawowym, co byłoby właściwszym rozwiązaniem niż wprowadzenie wyjątku od stosowania art. 4 (prawa wykupu) w stosunku do dziedziczenia ustawowego. Pozwoliłoby to na uniknięcie sytuacji, w której ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi mają zastosowanie do testamentu, w którym zawarte są zapisy zwykle na rzecz osób bliskich, niebędących spadkobiercami. Właściwe określenie kręgu osób bliskich w u.k.u.r. to kwestia o tyle istotna, że osoby bliskiej nie dotyczy obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości rolnej przez kolejne 10 lat. Osoba taka może zbywać i oddawać w posiadanie nieruchomość bez ww. ograniczeń.¹⁹

Podobne stanowisko prezentuje K. Maj, podkreślając, że częstym i istotnym praktycznym problemem, z jakim zmagają się notariusze, jest wykluczenie rodzeństwa rodziców, tj. wujów, stryjów i ciotek, z kategorii osób bliskich. Ma to miejsce w przypadku działu spadku, a także zniesienia współwłasności. K. Maj uznaje takie rozwiązanie za kompletnie niezrozumiałe i pozbawione logiki i podnosi, że: *Rezygnacja z odwołania się do „osoby bliskiej” z ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wprowadzenie innych kryteriów wyłączenia działania prawa pierwokupu i nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach burzy spójność systemową i niezmiernie utrudnia obrót. Staje się on niepotrzebnie bardziej skomplikowany i najeżony pułapkami dla jego uczestników.*²⁰

Konieczne jest podkreślenie, że antyspekulacyjny cel ustawy pozostaje w dysproporcji w stosunku do rozmiaru ograniczeń nakładanych na nabywcę gospodarstwa rolnego. Słuszne jest stanowisko A. Michnik, że art. 58 kodeksu cywilnego pozwala na skuteczne eliminowanie działań mających na celu obejście przepisów u.k.u.r., ustanawiających ograniczenia.²¹ Dodatkowe obostrzanie, nie przynosząc wielu korzyści dla obrotu, znacznie utrudnia przenoszenie własności ziemi rolnej w obrębie rodziny, nie zachęcając dodatkowo rolników do pozostawiania gospodarstw swoim bliskim.

Podsumowując, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie o sygn. akt: III CZP 24/17 rozstrzygnęła istotną dla praktyki kwestię z korzyścią dla poszanowania prawa własności, zasady ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych oraz ułatwiła swobodne rozporządzanie ziemią rolną w obrębie rodziny rolnika. Artykuł 2b u.k.u.r. jest jednakże źródłem wielu innych rozbieżności interpretacyjnych, które dla dobra bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego winny być rozstrzygnięte w drodze odpowiednich nowelizacji ustawy bądź kolejnych rozstrzygnięć istotnych zagadnień prawnych przez Sąd Najwyższy.

19 J. Bieluk, Ustawa..., *op. cit.*, s. 55-56.

20 K. Maj, O potrzebie..., *op. cit.*, s. 28.

21 A. Michnik, Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1, s. 112.

GLOSS TO THE SUPREME COURT RESOLUTION OF 22 JUNE 2017,
FILE REFERENCE NUMBER: III CZP 24/17

Keywords: formation of the agricultural system, agricultural farm, close persons, disposal of agricultural property

Article 2b of the Act on Formation of the Agricultural System of 11 April 2003 is the source of a wide range of interpretation discrepancies and practical problems. In the commented on resolution, the Supreme Court settled the issue of the sale of agricultural property by the buyer before the end of the period provided for in art. 2b para. 1 of the Act to a close person within the meaning of art. 2 point 6 of the Act, indicating that it does not require the consent of the court issued on the basis of art. 2b para. 3 of this Act. The position of the Supreme Court deserves approval. The solutions introduced so far are sufficient in the prevention of speculative risk and the restrictive interpretation of this provision would be disproportionate to the intended purpose. The resolution of the above-mentioned issue by the Supreme Court should be positively assessed, however, the wording of art. 2b of the Act is still a source of many interpretative difficulties that need to be resolved. This applies, for example, to the insufficiently clear drafting of art. 2b para. 1, an unclear interpretation of art. 2b para. 3 and the narrowed circle of close persons in the definition contained in art. 2 para. 6.

Bibliografia:

- Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016.
- Grykiel J., Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12.
- Interpelacja nr 5875 do ministra rolnictwa i rozwoju wsi w sprawie interpretacji przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=677F6FBB&view=null>.
- Krupa-Dąbrowska R., Grunty rolne: notariusz nie odmówi przekazania ziemi, <http://www.rp.pl/Nieruchomosci/306229886-Grunty-rolne-notariusz-nie-odmowi-przekazania-ziemi.html>.
- Krzyżanowska A., Sąd Najwyższy rozstrzygnął problem z przekazywaniem ziemi rolnej, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1052638,zbywanie-nieruchmosci-rolnej-osobie-bliskiej.html>.
- Maj K., O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 2.
- Michnik A., Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1.
- Odpowiedź na interpelację nr 5875 w sprawie interpretacji przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=285ED282>.

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich –zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym z dnia 4 maja 2017 r. sygn. akt: III CZP 24/17, znak IV.7005.8.2017.MC, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/pismo%20procesowe%20do%20SN%20przyst%C4%85pie-nie%20do%20post%C4%99powania%20i%20stanowisko%20RPO%204.05.2017%20.pdf>.

Pismo z dnia 22 maja 2017 r., Agencji Nieruchomości Rolnych znak: BP.ZGZ.u.k.u.r.501.32.2017.KS.2.

Uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, https://www.anr.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=9f7a1f1a-1a6c-4ba4-b3aa-1de8d8e442a6&groupId=98416.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt: III CZP 24/17.

E.
SPRAWOZDANIE

Konferencja „Prawne i ekonomiczne aspekty rynku nieruchomości rolnych w Polsce. Stan i potrzeby zmian”, Olsztyn 2 grudnia 2016 r.

Wyrazem wspólnej inicjatywy środowiska przedstawicieli nauki skupionych w Katedrze Prawa Cywilnego II i Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji oraz w Katedrze Planowania i Inżynierii Przestrzennej Wydziału Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, a także w Zakładzie Gospodarki Nieruchomościami i Katastru Nieruchomości Wydziału Inżynierii Lądowej, Środowiska i Geodezji Politechniki Koszalińskiej stała się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawne i ekonomiczne aspekty rynku nieruchomości rolnych w Polsce. Stan i potrzeby zmian”, zorganizowana 2 grudnia 2016 r. w Centrum Humanistycznym UWM w Olsztynie.

Inspiracją do przeprowadzenia szerokiego forum wymiany poglądów specjalistów w dziedzinie prawa, ekonomii, geodezji, planowania i inżynierii przestrzennej oraz gospodarki przestrzennej były przede wszystkim doświadczenia związane z nową filozofią reglamentacji obrotu prawnego nieruchomości rolnych, która została wprowadzona ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

Konferencja zgromadziła ponad 90 osób, wśród których można było dostrzec reprezentantów wielu dyscyplin naukowych, licznie przybyłych pracowników ANR, notariuszy, adwokatów, radców prawnych oraz aplikantów tych zawodów, rzeczoznawców majątkowych, rolników, a także urzędników administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego.

Podczas konferencji ponad 30 przedstawicieli doktryny i praktyki z wiodących ośrodków naukowych i instytucji wygłosiło referaty. Z uwagi na konieczność zachowania zwięzłości wywodu nie sposób, chociażby w zarysie, zaprezentować też z wystąpień wszystkich prelegentów.

Przed wszystkim należy odnotować wystąpienie prof. dr. hab. inż. Ryszarda Cymermana, który przedstawił zasady określania wartości nieruchomości rolnych.

Zauważył, że nieruchomości rolne są specyficznymi nieruchomościami gruntowymi i wymagają różnej procedury określania wartości zależnej od celu wyceny i podmiotu, do którego należą. Dodał, że czynniki wpływające na wartość mają rozmaity charakter i są zależne nie tylko od cech nieruchomości, ale także od regulacji prawnych.

Z kolei prof. dr hab. Renata Marks-Bielska, skupiła się na uwarunkowaniach sytuacji na rynku ziemi rolniczej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem rynku państwowego. Podała, że jest wiele przyczyn regionalnego zróżnicowania w strukturze obszarowej polskich gospodarstw rolnych, m.in. uwarunkowania historyczne, transformacja ustrojowa i dostępność popegeerowskich gruntów w poszczególnych województwach, integracja z UE, wielofunkcyjność ziemi rolniczej rozumianej jako czynnik produkcji, dobro przyrodnicze, wartość kulturowa i symboliczna. Wyraziła pogląd, że nowelizacja u.k.u.r. przyczyni się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Szczególnym zainteresowaniem cieszył się referat prof. dr hab. Magdaleny Załącznej dotyczący składowych path dependence rynku nieruchomości rolnych w Polsce. Prelegentka zauważyła, że nieruchomość rolna, w szczególności niewielka, w Polsce często nie ma charakteru stricte rolniczego, do 2016 r. traktowana była jako dobra lokata kapitału, która w przyszłości przyniesie zysk na skutek odrolnienia i wzrostu wartości. Wskazała, że wartość produkcyjna gruntu rolnego ustępowała lokalizacji ekonomicznej, umożliwiającej osiąganie wyższych dochodów z gruntów o funkcji komercyjnej. Dynamiczny wzrost cen gruntów rolnych powodował zmniejszenie możliwości nabywczych ze strony rolników pragnących powiększyć gospodarstwa, z kolei niewielkie nieruchomości rolne nie dają możliwości utrzymania rodziny bez dodatkowych źródeł dochodu. Stwierdziła, że bez zasadniczych zmian nie jest możliwe przebudowanie rynku nieruchomości rolnych. Zmiany powinny mieć charakter kompleksowy i być konsekwentnie realizowane, umożliwiać rolnikom uzyskiwanie godnych dochodów z prowadzenia działalności rolniczej, ale jednocześnie uwolnić spod restrykcji wiele nieruchomości, które tylko z nazwy mają charakter rolne.

Dr hab. Aneta Suchoń wysnuła wniosek, że wejście w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. spowodowało, iż dzierżawa będzie przez najbliższe lata najpopularniejszą formą gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i że wzrośnie liczba gruntów oddanych w dzierżawę, co będzie zgodne z trendami europejskimi. Oceniała, że po nowelizacji u.k.u.r. w gorszej sytuacji są dzierżawcy nieruchomości rolnych tzw. prywatnych oraz od samorządu terytorialnego i podmioty zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy, ponieważ obowiązujące regulacje prawne nie zapewniają im wystarczającej stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej na tych gruntach. Odnosząc się do gruntów należących do samorządu terytorialnego za zasadny uznała postulat przyznania dzierżawcy prawa

pierwszeństwa nabycia gruntów rolnych komunalnych bez przetargu np. po trzech latach wykonywania dzierżawy. Prelegentka wyraziła również potrzebę stworzenia nowego modelu dzierżawy rolniczej.

Natomiast dr Marcin Lemkowski rozwinął pojęcie „uprawnienie do zakupu” użyte w art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. poz. 1382) z perspektywy cywilnoprawnej. Przypomniał, że ustawa ta przewidywała instytucję tzw. wyłączenia części przedmiotu dzierżawy (30% dzierżawionych gruntów), a więc de facto częściowego rozwiązania umowy. Przyznawała jednocześnie dzierżawcy, który przyjął propozycję złożoną mu przez ANR, uprawnienie do zakupu pozostałej części dzierżawionej nieruchomości. Za-uważał, że charakter tego uprawnienia jest sporny w orzecznictwie i oceniany jest albo jako roszczenie o zawarcie umowy, albo przyznanie prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Referent zajął stanowisko, w świetle którego będące przedmiotem analizy uprawnienie do zakupu rodzi roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, które może być dochodzone na podstawie art. 64 kc. i art. 1047 kpc.

Interesujący referat wygłosiła dr Katarzyna Dadańska, która rozważała wpływ nowelizacji kc. dokonanej ww. ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. na postępowanie w sprawie o zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej. Zwróciła uwagę, że dodany par. 2 w art. 210 kc. m.in. wpływa na sposób zniesienia współwłasności przez ograniczenie dopuszczalnego kręgu podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnej w trybie zniesienia współwłasności. Prelegentka oceniła znaczenie tej nowelizacji z punktu widzenia umownego i sądowego postępowania o zniesienie współwłasności, a także w kontekście konstytucyjnej ochrony praw nabytych dotychczasowych współwłaścicieli nieruchomości rolnej.

Dr Michał Hejbudzki poddał analizie administracyjnoprawne instrumenty interwencyjne ANR na rynku obrotu nieruchomościami rolnymi. Zaprezentował wyniki badań empirycznych dotyczących wydawania zezwoleń w oparciu o art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Prelegent dostrzegł potrzebę wprowadzenia kryterium powierzchniowego nieruchomości rolnych, które aktualizowałoby konieczność wszczęcia wskazanej procedury administracyjnej. Opierając się na danych z obszaru właściwości ANR OT Olsztyn za okres od 30 kwietnia do 18 listopada 2016 r. podał, że wprowadzenie kryterium obszarowego powyżej 1 ha wyeliminowałoby ponad 49% spraw, powyżej 2 ha wyeliminowałoby ponad 66% spraw, zaś powyżej 5 ha wyeliminowałoby ponad 84% spraw, co odciążyłoby urzędników ANR od konieczności zajmowania się nieruchomościami rolnymi o nikłym lub żadnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji celów u.k.u.r. Przestrzegł, że analizowany instrument prawny (konieczność uzyskania pozytywnej zgody Prezesa ANR) może być wykorzystywany prze-

ciwko interesom Skarbu Państwa – jako środek, na podstawie którego właściciele będą się wyzbywali trudnych do zbycia, mało atrakcyjnych nieruchomości rolnych, wykorzystując regulacje zawarte w art. 2a ust. 6 – 9 u.k.u.r. Referent stwierdził, że w praktyce stosowania norm u.k.u.r. przesłanki nabycia nieruchomości rolnych są interpretowane szeroko, wyraźnie zauważalny jest prymat wykładni celowościowej i funkcjonalnej nad dyrektywami wykładni lingwistycznej.

Ten ostatni wątek podjął w swojej wypowiedzi dr Konrad Marciniuk. Wyraził zaniepokojenie faktem, że rezygnacja ze ścisłej, literalnej interpretacji art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a u.k.u.r., której skutkiem jest zaniechanie zawiadomienia wszystkich stron, może stanowić podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Ponadto stwierdził, że organy władzy publicznej mogą ingerować w obrót nieruchomościami rolnymi za pomocą różnych instrumentów prawnych. Dobór tych instrumentów, zakres, sposób i intensywność ich stosowania zależne są od szeregu czynników, wśród których przeważają czynniki natury praktycznej jako odzwierciedlenie lansowanych w danym czasie koncepcji politycznych. I tak, jak w przeszłości realizowano między innymi koncepcję kolektywizacji rolnictwa, tak dziś – zgodnie z art. 23 Konstytucji – podstawą ustroju rolnego Państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Przykładem wielopłaszczyznowego spojrzenia na prezentowane zagadnienia było wystąpienie dr Joanny Cymerman, która mówiła o wielowymiarowej analizie potencjału rolniczego województw w kontekście zrównoważonego rozwoju. Zaprezentowała wyniki badań potencjału rolniczego województw przy zastosowaniu syntetycznego miernika rozwoju, przeprowadzonych wspólnie z prof. dr hab. Iwoną Foryś. Zaznaczyła, że analizom poddano 7 grup zmiennych diagnostycznych opisujących potencjał rolniczy województw (łącznie 32 zmienne) w latach 2005 i 2015. Uzyskane wyniki pokazały, że po dziesięciu latach nie widać bardzo znaczących zmian w klasyfikacji województw, nastąpiły tylko niewielkie przesunięcia między sąsiednio uplasowanymi w 2005 r. województwami. Wskazała, że największy potencjał rozwojowy cechuje obecnie województwa: łódzkie (1. lokata), opolskie (2. lokata) i lubuskie (3. lokata), zaś najmniejszy województwa: mazowieckie (16. lokata), lubelskie (15. lokata) i pomorskie (14. lokata).

Wielowątkowość tematyki poruszanej w referatach zainicjowała szeroką dyskusję wśród uczestników. Z niezwykłą atencją została wysłuchana wypowiedź prof. dr. hab. Małgorzaty Korzyckiej-Iwanow, która nawiązała do unikatowej koncepcji własności rolniczej stworzonej przez nestora polskiej szkoły prawa rolnego prof. dr hab. Andrzeja Stelmachowskiego.

Konferencję podsumował prof. dr hab. Zygmunt Truszkiewicz, który zaakcentował, że przedmiotem obrotu nie jest nieruchomość rolna, lecz nieruchomość w rozumieniu art. 46 kc. spełniająca warunki uznania jej za rolną. W konsekwencji stwierdzenie, że przedmiotem obrotu jest nieruchomość rolna należy postrze-

gać w kategoriach pewnego skrótu myślowego. Wskazał, że potrzeba zdefiniowania nieruchomości rolnej pojawiła się wraz z wprowadzeniem przepisów odnoszących się do tego rodzaju nieruchomości i stała się szczególnie aktualna po wejściu w życie nowelizacji u.k.u.r. Jednocześnie wyraził pogląd, że zbudowanie takiej definicji, która nie rodziłaby wątpliwości, jest zagadnieniem niezwykle trudnym i czasochłonnym. Nawiązując do praktyki stosowania przepisów u.k.u.r., wyraził pogląd, że notariusz może przyjąć w ewidentnych przypadkach, iż nieruchomość obejmująca użytki rolne nie ma takiego charakteru ze względu na powierzchnię, kształt, konfigurację terenu, położenie, charakter sąsiednich nieruchomości i inne okoliczności, a w rezultacie wyłączyć stosowanie do takiej nieruchomości przepisów *lex specialis* o przenoszeniu własności.

