

STUDIA  
IURIDICA  
AGRARIA



STUDIA IURIDICA  
AGRARIA  
TOM IX

Redakcja tomu:  
prof. dr hab. Stanisław Prutis



**Temida2**  
Białystok 2011

ROCZNIK  
STOWARZYSZENIA PRAWNIKÓW AGRARYSTÓW

Rada naukowa:

Alina Jurcewicz, Małgorzata Korzycka-Iwanow, Aleksander Lichorowicz,  
Stanisław Prutis – redaktor naczelny;

Członkowie rady naukowej afiliowani za granicą:

Vladimir Giulumian (Sankt Petersburg), Erkki Hollo (Helsinki),  
Bernard Kitous (Rennes), Petr Mrkyvka (Brno), Alexander Schink (Bonn),  
Oleksii Serdiuchenko (Kijów).

Sekretarz Redakcji: Rafał Michałowski

Recenzenci:

*Paweł Czechowski, Edward Gniewek, Teresa Kurowska, Andrzej Zieliński*

ISSN 1642-0438

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Katarzyna Frąckiewicz*

Projekt okładki: *Andrzej Skarzyński*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła Mancewicz*

Redaktor językowy: *Joanna Murawska*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa Uniwersytetu  
w Białymstoku oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego  
i Fundacji Uniwersytetu Warszawskiego

© Copyright by Temida 2

Białystok 2011

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek  
formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopio-  
waniem – 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

Słowo wstępne .....	9
---------------------	---

### CZĘŚĆ PIERWSZA

#### GOSPODAROWANIE PAŃSTWOWYMI GRUNTAMI ROLNYMI

BARBARA BARTKOWSKA, TOMASZ NAWROCKI

Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa.....	13
--	----

PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI

Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych.....	20
--	----

MICHAŁ MOŹDŻEN–MARCINKOWSKI

Prolegomena do badań nad decentralizacją administracji publicznej w sektorze rolnym na przykładzie procesu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.....	29
--	----

RAFAŁ MICHAŁOWSKI

Zasady przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.....	43
---	----

MAREK STAŃKO

Uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych jako wydzierżawiającego nieruchomości rolne Skarbu Państwa.....	60
--	----

ANETA SUCHOŃ

Z prawnej problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych ....	72
---	----

### CZĘŚĆ DRUGA

#### PROFESOR ANDRZEJ STELMACHOWSKI TWÓRCĄ SZKOŁY PRAWA ROLNEGO

OTWARCIE SESJI POŚWIECONEJ PROF. DR HAB. ANDRZEJOWI STELMACHOWSKIEMU

Wystąpienie Olgierda Dziekońskiego, Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta PR .....	93
Wystąpienie Krzysztofa Rączki, Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UW..	95

ROMAN BUDZINOWSKI

Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta .....97

PAWEŁ CZECHOWSKI

Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja? .....107

MAŁGORZATA KORZYCKA–IWANOW

Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji  
własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego.....115

ALINA JURCEWICZ, PAWEŁ POPARDOWSKI

Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE.....130

### CZĘŚĆ TRZECIA

#### **OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI**

ELŻBIETA KREMER

Obrót nieruchomościami z udziałem małżonków.....157

KRYSTYNA STEFAŃSKA

Sytuacja prawna młodych rolników w procesie zmiany generacji w rolnictwie...172

PAWEŁ BLAJER

Gospodarstwo rolne jako przedmiot zapisu windykacyjnego – wybrane problemy ...185

IZABELA LIPIŃSKA

Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych .....202

JAN STOSIK

Instrumenty kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych  
w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli instrumentów finansowych .....218

MAŁGORZATA SZYMAŃSKA

Znaczenie własności rolniczej w kształtowaniu ustroju rolnego.....240

**CZĘŚĆ CZWARTA**  
**REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ**

BEATA JEŻYŃSKA

Organizacja rolniczej działalności wytwórczej w ramach klastra .....257

ELŻBIETA TOMKIEWICZ

Legitymizacja organizacji rolników w UE i ich wpływ  
na regulacje unijnego prawa rolnego .....271

BARTOSZ RAKOCZY

Aksjologiczne podstawy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.....282

JERZY BIELUK, DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA

Kwoty mleczne jako przedmiot obrotu – wybrane zagadnienia .....294

MONIKA A. KRÓL

Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi  
formami ochrony przyrody .....306

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny  
żywnościowy pierwotny i przetworzony. Wybrane problemy .....328

JERZY BIELUK

Zasady zwolnienia gospodarstw rolnych z podatku od spadków i darowizn .....356

KONRAD MARCINIUK

Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych  
w granicach administracyjnych miast .....368





## Słowo wstępne

W dniach 27–28 października 2011 r. w Warszawie odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. Rola prawa w procesie gospodarowania ziemią w Polsce połączona ze Zjazdem Katedr i Zakładów Prawa Rolnego. Konferencję oraz Zjazd zorganizował Zakład Prawa Rolnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Pierwszy dzień Konferencji był poświęcony roli prawa w procesie gospodarowania ziemią w Polsce. Podczas tego dnia konferencji omawiane były przede wszystkim tematy związane z gospodarowaniem Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przedstawiono między innymi rolę Agencji Nieruchomości Rolnych jako powiernika Skarbu Państwa, propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, czy też uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych jako wydzierżawiającego nieruchomości rolne.

Konferencja zbiegła się z dwudziestolecie funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych. Uchwalona 16 września 2011 r. zmiana ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadziła istotne zmiany dotyczące zasad konstrukcji dzierżawy nieruchomości rolnych (w szczególności w zakresie wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów), jak też zmieniła istniejące zasady w prawie pierwszeństwa w nabyciu.

Drugi dzień konferencji dedykowany był postaci i działalności Profesora Andrzeja Stelmachowskiego jako wybitnego Uczzonego i twórcy szkoły prawa rolnego. Stąd też próba syntetycznego spojrzenia na Jego dokonania jako agrarysty, a także podjęcie tematów należących do głównych elementów konstrukcyjnych teorii Profesora, takich jak własność, a w jej ramach własność rolnicza, czy zasady prawa, w tym zasady prawa rolnego.

W tym dniu konferencji byli wśród nas synowie Profesora – Stanisław i Zbigniew, a także wnuk Andrzej Stelmachowski – student I roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Organizatorzy Konferencji dziękują serdecznie wszystkim referentom i uczestnikom za niezwykle interesujące tematy oraz ciekawą dyskusję. Organizatorzy dziękują również Agencji Nieruchomości Rolnych z dr Tomaszem Nawrockim, prezesem ANR, oraz Wydziałowi Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

## Słowo wstępne

---

z prof. dr hab. Krzysztofem Rączką – dziekanem WPiA UW, za okazaną pomoc oraz wsparcie. Szczególne wyrazy podziękowania organizatorzy kierują do Pana Olgierda Dziekońskiego, Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP, który otworzył drugi dzień Konferencji.

*Prof. dr hab. Paweł Czechowski*

*Prof. dr hab. Stanisław Prutis*

CZĘŚĆ I

GOSPODAROWANIE  
PAŃSTWOWYMI GRUNTAMI ROLNYMI



## **Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa**

1 stycznia 1992 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej ustawa), który to akt wprowadził nowe regulacje prawne do zasad gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych i innych nieruchomości oraz mienia pozostałego po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (dalej p.p.g.r.), które w dniu wejścia w życie ustawy znajdowały się w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, jak również w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych; w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych; w Państwowym Funduszu Ziemi<sup>3</sup>. Ustawą ta rozpoczął się proces zmiany struktury własności gruntów rolnych przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, jak również na podstawie innych tytułów prawnych (np. za rentę lub emeryturę lub też przejętych przez państwo z innych tytułów na podstawie późniejszych aktów prawnych). Do realizacji celu głównego, jakim było wprowadzenie zmian w zakresie struktury własnościowej nieruchomości rolnych ustawą z dnia 19 października 1991 r., powołano Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>4</sup>. Agencja została wyposażona w atrybut państwowej osoby prawnej, której Skarb Państwa zgodnie z art. 5 ustawy powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia opisanego wyżej. W konsekwencji, z dniem wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 1992 r., Agencja objęła we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa (przede wszystkim po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej) i wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne oraz obowiązki wynikające z decy-

1 Agencja Nieruchomości Rolnych.

2 Agencja Nieruchomości Rolnych.

3 Dalsze rozważania odnoszą się będą jednak jedynie do nieruchomości rolnych, z pominięciem również kwestii wchodzących w skład Zasobu WRSP lasów.

4 Nazwa zmieniona na Agencję Nieruchomości Rolnych na podstawie art. 18 ust 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, nowa nazwa obowiązuje od 16 lipca 2003 r.

zji administracyjnych. Agencja przejęła również zobowiązania po p.p.g.r., co uznać należy za odstępstwo od wyrażonej w Kodeksie cywilny zasady, iż państwowe osoby prawne nie odpowiadają za zobowiązania Skarbu Państwa. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jako akt szczególnie modyfikuje więc postanowienie art. 40 § 1 Kodeksu cywilnego. Należy podkreślić, że jedną z konsekwencji powierzenia Agencji wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do mienia Skarbu Państwa (wskazanego w art. 1 ustawy) jest wyłączność Agencji w zakresie gospodarowania tym mieniem. Jednocześnie w ustawie wskazano, że mienie nabyte przez Agencję ze środków własnych, w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji, stanowi jej własność.

Ustawodawca w art. 5 ustawy przez użycie słowa „powierza” określił rodzaj stosunku prawnego łączącego Skarb Państwa i Agencję.

W doktrynie w zasadzie przyjęto tezę, iż poprzez art. 5 nawiązuje się stosunek powiernictwa pomiędzy Skarbem Państwa a Agencją<sup>5</sup>. Jednak należy mieć na uwadze, że pojęcie „powiernictwa” – do czasu określenia w art. 5 ustawy – nie było zdefiniowane w prawie polskim. Być może między innymi dlatego, po wejściu w życie ustawy, w doktrynie pojawiły się głosy przeciwników teorii powiernictwa Agencji Nieruchomości Rolnych na mieniu rolnym Skarbu Państwa. Wskazywano bowiem, że wyklucza tę tezę zakres zadań wskazanych w art. 6 ustawy.

Art. 6 powołanej ustawy określa zadania Agencji, wskazując, iż realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- 2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- 3) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- 4) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne;
- 5) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne;
- 6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa;
- 7) inicjowania prac urzędzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych;

---

5 C. Banasiński, P. Czechowski, *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa...*, Warszawa 1992, s. 7.

Oprócz zadań, o których mowa wyżej, Agencja realizuje również zadania określone odrębnymi przepisami, a w szczególności przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Czy wskazanie zadań Agencji – jak to wskazują głosy odmienne<sup>6</sup> – wyklucza postawienie tezy, iż Agencja Nieruchomości Rolnych jest powiernikiem Skarbu Państwa? Instytucja powiernictwa bierze początek z prawa rzymskiego – fiducja – i była rozumiana jako umowa na podstawie której odbiorca rzeczy, uzyskujący na niej własność, zobowiązuje się przelać z powrotem własność na pozbywcę rzeczy (alienującego) w oznaczonych okolicznościach<sup>7</sup>.

W systemie prawa europejskiego kontynentalnego najbardziej upowszechniła się instytucja powiernictwa w prawie niemieckim, gdzie przyjęła dwie formy<sup>8</sup>. Jedną z nich to prawo (*Vollrechtstreuhand*), w ramach którego powiernik uzyskuje pełne prawo do powierzonych dóbr, występując w stosunku do osób trzecich jako właściciel lub dysponent prawa, działający we własnym imieniu, ale na rachunek powierzającego<sup>9</sup>. W systemie *common law* upowszechniły się natomiast trusty.

Na ziemiach polskich do zaborów i w czasie ich trwania powiernictwo to głównie fideikomisy – powiernictwo rodowe, czyli ordynacje rodowe.

Powołany art. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie odpowiada żadnej z przedstawionej wyżej konstrukcji powiernictwa, jednak najbliższą mu do konstrukcji występującej w prawie niemieckim.

Zakres praw i obowiązków Agencji Nieruchomości Rolnych jako powiernika Skarbu Państwa budził i budzi wiele wątpliwości. Wynikiem dyskusji jest liczna literatura ale przede wszystkim orzecznictwo sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zdefiniowały na przestrzeni ostatnich prawie 20 lat zakres stosunku powiernictwa istniejącego pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych a Skarbem Państwa w następujący sposób:

„Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, wykonując uprawnienia właściciela na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107 poz. 464), korzysta z takich samych uprawnień jak każdy inny właściciel w postępowaniu wymiennym (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów – Dz.U. z 1989 r. Nr 58 poz. 349). Oświadczenie

---

6 Z. Marmaj, Prywatyzacja PGR, Zielona Góra 1992, s. 14. Przyjęto tezę, że Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje jedynie zadania w zakresie polityki rolnej państwa, nie występuje jako powiernik.

7 W. Osuchowski, Zarys rzymskiego prawa prywatnego, Warszawa 1971, s. 168.

8 M. Możdżeń-Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003, s. 72.

9 A. Kędzierska-Cieślak, Powiernictwo. Próba określenia konstrukcji prawnej, PIP 1997, s. 51.

woli w tym zakresie ma charakter cywilnoprawny i nie może być zastąpione rozstrzygnięciem administracyjnym.”<sup>10</sup>

„Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, przekazane Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustawy (Dz.U. Nr 107 poz. 464) nie mogą być obciążane świadczeniem publicznoprawnym w postaci opłaty melioracyjnej.”<sup>11</sup>

„Skarb Państwa – jak z dotychczasowych rozważań wynika – jest nadal właścicielem nieruchomości, a Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa jako podmiot wykonujący prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa, dysponujący Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa i gospodarujący tym Zasobem, powinna być wpisana w dziale drugim księgi wieczystej obok Skarbu Państwa.”<sup>12</sup>

„Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa wykonując, zgodnie z art. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa, nie mogłaby zawrzeć umowy o gospodarowaniu na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, bowiem byłaby to umowa zawarta z samym sobą. Z tych samych względów nie jest możliwe uznanie, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa korzysta z mienia Skarbu Państwa w sposób bezumowny.”<sup>13</sup>

„Z przepisów art. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. wynika, że Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 tej ustawy. Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Agencja wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych.”<sup>14</sup>

„Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejmująca majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej na podstawie art. 13 ust. 2, art. 14 ust. 3 w zw. z art. 19 ustawy z dnia 19 października

10 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 1994 r. II SA 2410/92, LexPolonica nr 299850, ONSA 1995/2 poz. 67.

11 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 7 września 1993 r. SA/Lu 67/93.

12 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 22 kwietnia 1994 r. III CZP 189/93.

13 Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 5 lipca 1995 r. KO 1729/95.

14 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r. I SA/Wa 475/2008.



1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107 poz. 464) odpowiada za zobowiązania związane z przekazywanym mieniem do wysokości wartości przejętego mienia.”<sup>15</sup>

Agencja jest jedynie instytucją powierniczą Skarbu Państwa, będącą dysponentem prawa przysługującego Skarbowi Państwa<sup>16</sup>. W żaden sposób nie przysługuje jej prawo własności w odniesieniu do powierzonego jej mienia. Skarb Państwa w żaden sposób nie przestaje bowiem być właścicielem powierzonego Agencji mienia. Należy jednak założyć, iż Agencji przysługują względem powierzonego jej mienia wszelkie uprawnienia, które wymienia art. 140 Kodeksu cywilnego. Jej działania jako powiernika stanowią w pewnym sensie ustawową konkretyzację zadań naczelnego organu administracji, jakim jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Najwłaściwsze wydaje się jednak określenie Agencji jako szczególnej państwowej osoby prawnej, która wykonuje zadania statutowe oraz zadania administracji publicznej, w tym zlecone funkcje administracji publicznej<sup>17</sup>. Agencja, wykonując nałożone na nią przez ustawodawcę zadania, posługuje się więc nie tylko mechanizmami cywilnoprawnymi, ale również administracyjnoprawnymi.

---

15 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 listopada 1992 r. III CZP 106/9.

16 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r. sygn. IV CKN 29/00 (LEX nr 52672).

17 M. Moźdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003, s. 44.

## **Agricultural Property Agency – trustee of the State Treasury**

Key words: trust, State Land Fund, Agricultural Property Agency

On 1st January 1992, the Act on management of agricultural land owned by the State Treasury of 19th October 1991 (hereinafter referred to as the Act) came into effect, which introduced new legal regulations concerning the principles of management of property owned by the State Treasury with reference to agricultural land and other kinds of real estate as well as property left after liquidation of state agricultural enterprises (Polish: państwowe przedsiębiorstwo gospodarki rolnej; hereinafter referred to as ppgr), real estates which on the day of the Act's coming into effect were under management of state organisational units as well as real estate in perpetual usufruct by natural and legal persons; in usufruct or beneficial estate by natural persons, legal persons and other organisational units; in the State Land Fund. With this Act the process of changes in the structure of ownership of agricultural real estate began, real estate that had been taken over to the benefit of the State Treasury on grounds of the decree on agricultural reform of 6th September 1944, as well as on grounds of other legal titles (e.g. in exchange for allowance or retirement pension, or taken over by the state by way of other titles on grounds of later legal acts). In order to accomplish the goal of introducing changes in the structure of ownership of agricultural real estate by virtue of the Act of 19th October 1991, the Agricultural Property of the State Treasury Agency was established. The Agency was invested with attributes of a state-owned legal person, which the State Treasury in accordance with art. 5 of the Act entrusted with exercising ownership rights and other property rights to the benefit of the State Treasury in relation to the aforementioned property. As a consequence whereof, on the day of the Act's coming into effect, i.e. on 1st January 1992, the Agency entered into possession of elements of property of the State Treasury it was entrusted with (above all property left after liquidation of state agricultural enterprises), and exercises on its own behalf the rights and obligations related to them towards third parties, as well as on its own behalf exercises public law liabilities related to these elements, and liabilities resulting from administrative decisions. The Agency also inherited the liabilities of ppgr, what is to be considered an exception to the principle voiced in the Civil Code that state-owned legal persons are not responsible for the liabilities of the State Treasury. Thus the Act on management of agricultural land owned by the State Treasury, being a unique legal instrument, modifies the ruling of art. 40 § 1 of the Civil Code. The Agency is only a trust institution of the State Treasury, an institution which is the administrator of the right the State Treasury is entitled to. In no way is the Agency entitled to property rights in relation to property entrusted to

it, whereas the State Treasury in no way ceases to hold ownership of the property entrusted to the Agency. However, one has to assume that the Agency is entitled, in relation to the property entrusted to it, to any and all rights listed in art. 140 of the Civil Code. The activity of the Agency as trustee constitutes, in a sense, a statutory specification of tasks of the administrative body that the Ministry of Agriculture and Rural Development is. However, describing the Agency as a unique state-owned legal person seems most appropriate, a state-owned legal person executing statutory and public administration tasks, including appointed to it public administration functions. Executing the tasks imposed on it by the legislators, the Agency not only makes use of civil law, but also of administrative law mechanisms.

## Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych

Zawarte w ostatniej nowelizacji uchwalonej przez Sejm 16 września 2011 r. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa rozwiązania reformy tej dziedziny prawa nie są pełne<sup>3</sup>. Wielokrotnie już zastanawiano się nad przyszłością rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych<sup>4</sup>. Trzeba zadać pytanie: czym ma być Agencja Nieruchomości Rolnych?

W odniesieniu do sytuacji polskiej nakreślone powyżej kierunki rozwoju oraz propozycje przekształceń Agencji Nieruchomości Rolnych w perspektywie dalszej restrukturyzacji państwowej własności rolnej są wstępem do dyskusji na ten temat. Dyskusja taka jest niezbędna dla określenia kierunków rozwoju obszarów wiejskich oraz wspierania rodzimej produkcji i zmiany generacji w rolnictwie. Powinna być ona oparta na danych analitycznych oraz wolna od emocji.

Zastosowane rozwiązania prawne wymuszają konieczność przeprowadzenia reformy instytucji, która ewoluowała od instytucji powołanej do prywatyzacji i restrukturyzacji mienia państwowego do strażnika polskiego ustroju rolnego. Zadania te wykraczają poza cele określone dla podobnych instytucji na przykład w Niemczech czy na Litwie. Wystarczy wspomnieć, że niemiecki Urząd Powierniczy uległ likwidacji i przekształceniu wraz z zakończeniem pewnego etapu transformacji ustrojowej nieruchomości rolnych<sup>5</sup>.

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski.

3 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).

4 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4), s. 75–98; P. Czechowski, M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń państwowej własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 170–179; P. Czechowski, M. Możdżeń–Marcinkowski, Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. II, s. 34 i nast.; M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych, Kraków 2003, s. 50–53.

5 J. Schöne, Frühling auf dem Lande? Die Kollektivierung der DDR–Landwirtschaft, Berlin 2005, s. 40–72; O. Zinke, Die Transformation der DDR–Agrarverfassung in der Zeit von 1945 bis 1960/61. Die agrarpolitische Konzeption der SED sowie die ordnungspolitischen institutionellen und sozialökonomischen Auswirkungen der SED–Agrarpolitik, Berlin 1999; N. Swain, Strategie rozwoju rolnictwa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (próba ujęcia porównawczego), (w:) Z.T. Wierzbicki, A. Kaleta (red.), Rolnictwo i wieś europejska. Od korzeni ku współ-

Podkreśla się, że daleko poza określone pierwotne zadania ANR wykracza między innymi regulowanie przez ANR zobowiązań Skarbu Państwa wobec: mienia zabużańskiego, kościołów i związków wyznaniowych, zasilanie budżetu państwa środkami z nadwyżek finansowych itp.<sup>6</sup> Agencja jako instytucja prawa publicznego i gospodarczego jest poddawana ciągłym eksperymentom prawnym, zależnym w gruncie rzeczy od bieżącej polityki. Liczne modyfikacje zadań i zmiany obowiązujących regulacji nie sprzyjają racjonalizacji procesu przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych<sup>7</sup>.

Podejmowane analizy badawcze wskazują na konieczność podjęcia prac związanych z restrukturyzacją Agencji, a nie jej likwidacją. Po restrukturyzacji może zbliżyć się do rozwiązań niemieckich, opartych na formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Skala problemów dotyczących zagospodarowania oraz nadzorowania majątku skarbowego zgromadzonego na obszarze prawie dwóch milionów hektarów wymaga utrzymania określonej struktury administracyjnej w celu właściwego nadzorowania majątku państwowego i dysponowania nim. Zgłaszane w nauce, a przede wszystkim w polityce, postulaty odnośnie do likwidacji Agencji w związku z zakładanym szybkim zbyciem gruntów pozostających w Zasobie wydają się mało realne wobec dotychczasowych doświadczeń związanych ze sprzedażą gruntów z Zasobu WRSP. Nawet hipotetyczne wdrożenie procesów likwidacyjnych w odniesieniu do rolnego zasobu majątkowego Skarbu Państwa bez przygotowania odpowiednich rozwiązań prawno-organizacyjnych może doprowadzić do niezgodnego z prawem dysponowania majątkiem i narażenia Skarbu Państwa na straty znacznych rozmiarów. Poglębiona refleksja nad powyższym problemem oraz wypracowanie odpowiedniej koncepcji prawnej likwidacji musi jednocześnie uwzględniać problem praw nabytych dzierżawców oraz innych użytkowników gruntów państwowych

---

nej przyszłości XXI wieku, Warszawa–Toruń 1999; *idem*, Transitions from Collective to Family Farming in Central Europe: a Victory of Politics over Sociology, „Eastern European Countryside” 1993, s. 17–30; R. Dieman, S. Bauer, Development of Land Use in Rural Areas in East Germany Since 1989, (w:) Analysis of Landscape Dynamics—Driving Factors Related to Different Scales, Leipzig–Halle 1993, s. 42–50; M. Wollkopf, Agro-Structural Change Within the Former East–German/West–German Border Region of the New Federal States, Leipzig 1995.

- 6 W. Szarliński, Realizacja ustawy, (w:) Gospodarowanie ziemią rolniczą – dodatek do „Nowego Życia Gospodarczego”, 24.05.2007, s. 8–9; T. Zagórski, Realizacja przez Agencję Nieruchomości Rolnych ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, (w:) Realizacja ustawy..., *op. cit.*, s. 29–53; T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 143–154.
- 7 Wieś Jutra, nr 4/69 z 2004 r., s. 18–20; por. A. Sawa, Będą zmiany w ANR, „Magazyn Nowoczesnego Rolnika” 2006, nr 5, s. 42; W. Gucewicz, Wypełniona misja, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 20, s. 16–17; *idem*, Przed nowymi zadaniami, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 17, s. 30–31; E. Tarkowska, Ubóstwo w byłych PGR-ach, czyli o dawnych źródłach nowej biedy, „Agroprzemiany” 1999, nr 3, s. 3–5; D. Czykier–Wierzba, Problemy rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich w Unii Europejskiej i wnioski dla Polski, (w:) V Kongres Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu „Agrobiznes w krajach Europy Środkowej w aspekcie integracji z UE”, Wrocław 1998, t. 1, s. 71–81; S. Zawisza, Potrzeby rodzin wiejskich i gospodarstw domowych na wsi w okresie transformacji rynkowej, „Wieś i Rolnictwo” 1997, nr 1, s. 16–27; B. Klepacki, Gospodarka i rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej, „Wieś Jutra” 2002, nr 8, s. 7–8; A. Leopold, Narodziny Agencji, (w:) 10 lat Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa Agroprzemiany 2002, nr 2, s. 5–6; J. Drygalski, Dlaczego powołano Agencję, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 11; M. Zwolińska, Wiele się udało, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 20.

dysponujących majątkiem skarbowym na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa.

Agencja wraz z dotychczasową ideą gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa wytrzymała w obecnym kształcie próbę czasu. Wynikało to jednak z braku lepszej koncepcji i wystarczającej determinacji kolejnych rządów do przeprowadzenia gruntownych zmian.

Pozostawienie Agencji w istniejącym kształcie i niewprowadzenie zasadniczych zmian w koncepcji gospodarowania skarbowym majątkiem rolnym musi być ocenione jako niekorzystne dla polskiej gospodarki rolnej. Odpowiednia reforma ANR wydaje się w tym zakresie niezbędna.

Jest zatem konieczne, ze strony ustawodawcy, przygotowanie określonych decyzji kierunkowych: politycznych, prawnych i gospodarczych, dotyczących pozycji prawnej przekształconej Agencji jako instytucji biorącej czynny udział we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, z uwzględnieniem zaprezentowanych wyżej problemów. Należy podkreślić, że wszystkie trzy czynniki muszą być wzięte pod uwagę. Zmiany nie mogą polegać tylko na zmianach przepisów prawnych, nie mogą być oderwane od nastrojów społecznych i sytuacji gospodarczej.

Biorąc pod uwagę regulacje dotyczące instytucji dzierżawy<sup>8</sup>, należałoby postulować uproszczenie prawa polskiego, polegające na ograniczeniu ilości regulacji związanych z dzierżawą. Obecnie istnienie regulacji w Kodeksie cywilnym, w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a także w rozporządzeniach wykonawczych nie ułatwia korzystania z tej instytucji. Według wzoru niemieckiego trzon tej instytucji powinien znajdować odzwierciedlenie w regulacji cywilnoprawnej, a tylko dodatkowe ograniczenia natury administracyjnej powinny znaleźć się w ustawie szczegółowej. Ograniczenia te powinny być tożsame dla dzierżaw pomiędzy osobami prywatnymi i dla dzierżaw z udziałem nieruchomości Skarbu Państwa. Postulaty te należy zrealizować po spełnieniu głównego warunku, jakim będzie utrzymanie dzierżawy nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Działalność ANR przez ostatnie dwadzieścia lat to postępująca prywatyzacja i znikoma reprivatyzacja<sup>9</sup>. Wypracowane sposoby gospodarowania ZWRSP do niedawna ograniczały się w dużej mierze do dzierżawy, nie wykorzystują tak dostępnych instytucji prawnych, jak administrowanie, trwały zarząd czy też oddanie

8 P. Czechowski, A. Lichorowicz, Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 6, s. 2–4.

9 Por. S. Prutis, Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń, (w:) Polskie prawo rolne na progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 167 i nast.; A. Woś, Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej, „Wież i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29–30; S. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 51 i nast.; A. Tański, Sprostamy nowym wyzwaniom, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 8.

w użytkowanie wieczyste. Należy dziś postulować, wraz z wprowadzonym zmniejszeniem roli dzierżawcy, większe wykorzystywanie innych dostępnych środków gospodarowania Zasobem<sup>10</sup>. Rozwiązaniem nie jest jedynie sprzedaż nieruchomości rolnych, a z pewnością już nie sprzedaż według niedookreślonych zasad. Postulowane w projekcie nowelizacji ustawy, a na szczęście nie przeprowadzone zniesienie dzierżawy jako instytucji prawnej przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych, stanowić mogło poważny błąd, zarówno prawny, jak i gospodarczy<sup>11</sup>.

Obserwowane zmiany w innych krajach, jak chociażby w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec i działania nieistniejącego już Urzędu Powierniczego, często są porównywane z polskimi rozwiązaniami. Historycznie rzecz ujmując, autorzy transformacji ustrojowej nieruchomości rolnych w Polsce nie kryją tego, że tworząc krajowe rozwiązania, czerpali z doświadczeń wschodnich Niemiec. Dziś należy sobie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego pomimo zbliżonych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych efekty transformacji w omawianym zakresie są zgoła inne.

Umiejscowienie ANR w systemie administracji publicznej wydaje się dobrym rozwiązaniem, jeżeli się je ocenia, spoglądając w przeszłość. W początkach transformacji tylko instytucja rządowa mogła sprawnie przeprowadzić zakładane reformy i zadbać o dobro majątku Skarbu Państwa. Dziś wydaje się, że udział czynnika państwowego, administracyjnego mogłoby znacznie zmniejszyć się i ograniczać tylko do sfery nadzoru właścicielskiego. Wykorzystanie rozwiązań utworzenia organizacji na wzór francuskiego SAFER (spółki urządzeń i osadnictwa rolnego) czy niemieckiego BVVG (spółka ds. gospodarowania i administrowania ziemią) jest godne uwagi.

Trzeba też odpowiedzieć na pytanie, jak na podstawie doświadczeń przeszłości i obserwacji teraźniejszości kształtować przyszłość Agencji Nieruchomości Rolnych. Zmiany wydają się bowiem nieuniknione.

10 Por. A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 180–218; A. Lichorowicz, W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze), „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 134; o dzierżawie por. W. Pańko, Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975; idem, Przemiany własnościowe ziemi w rolnictwie polskim, Wrocław 1974; B. Tańska-Hus, Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie, Wrocław 2000; R. Marks-Bielska, R. Kisiel, J. Danilczuk, Dzierżawa jako podstawowa forma zagospodarowania popegeerowskiego mienia, Olsztyn 2006; P. Czechowski, Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, (w:) Materiały Seminarium pt. Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle standardów europejskich, Szczecin 1998; C. Stempka-Jaźwińska, Model współczesnej dzierżawy rolniczej, „Studia Prawnicze” 1979, nr 2, s. 107–129; idem, Umowa dzierżawy nieruchomości, Toruń 1981; A. Szczurówna, E. Smolik, Prywatyzacja mienia Zasobu WRSP w latach 1992–1997, „Agroprzemiany” 1998, nr 1, s. 12–14; idem, Zmiany w dzierżawach, „Agroprzemiany” 1998, nr 11, s. 7–9.

11 P. Czechowski, Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 2849), opinia umieszczona na stronie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 8, 10.

Kolejną kwestią jest zmiana *de lege ferenda* nie tylko ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (przeprowadzona we wrześniu 2011 r. nowelizacja jest niewystarczająca), lecz także ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>12</sup>. W tej drugiej ustawie brakuje odpowiednich uregulowań odnośnie do obowiązku objęcia planowaniem przestrzennym terytoriów całych gmin, a nie tylko wybranych regionów. Praktyka polegająca na wprowadzaniu do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ogólnych sformułowań dotyczących wielofunkcyjności terenów, bez wskazań szczegółowych lokalizacji, okazuje się nieefektywna. Powoduje to niejako wyjęcie z obrotu w skali kraju ok. 100 tys. ha gruntów będących w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa na skutek wprowadzenia przez gminy do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapisów umożliwiających pozarolnicze wykorzystanie tych gruntów.

W ZWRSP znajduje się duża ilość tzw. gruntów trudno zbywalnych – ok. 15% powierzchni gruntów Zasobu. Przeprowadzona analiza przydatności tych gruntów dla różnych celów wykazała, że większość pozostaje w długoletnim odłogowaniu, przez co ich atrakcyjność rolnicza jest obecnie mała. Duża część tych gruntów charakteryzuje się rozdrobnieniem oraz innymi niekorzystnymi cechami (np. nieuregulowane stosunki wodne, zakamienienie, położenie na skarpach, urwiskach lub między wałami przeciwpowodziowymi itp.). Duża liczba tych stosunkowo małych nieruchomości wymaga zaangażowania znacznych nakładów pracy, aby w przyszłości dokonać ich rozdysponowania. Konieczne są przede wszystkim oddzielne przetargi dla każdej z tych nieruchomości, co powoduje absorpcję dużych środków finansowych oraz administracyjnych. Wiele nieruchomości ma nieuregulowany stan geodezyjno-prawny. Należy rozważyć zbycie tego typu gruntów w trybie bezprzetargowym.

Kolejnym rozwiązaniem, które warto zaczerpnąć z regulacji niemieckich,<sup>13</sup> jest konstrukcja umowy sprzedaży nieruchomości. Oprócz klauzuli antyspekulacyjnej, która mogłaby zastąpić polskie prawo odkupu, na większą uwagę zasługuje plan rozwoju gospodarstwa i kwestia gwarancji zatrudnienia dla rolników pracujących w nabywanych gospodarstwach. W obecnych wymogach należy rekomendować wprowadzenie obowiązkowego przedstawiania planu rozwoju gospodarstwa, który pozwoliłby racjonalniej kształtować strukturę agrarną. Wprowadzenie takiej regulacji na wzór niemiecki pozwoli w procedurze przetargowej wybrać nabywcę, który

12 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

13 J. Pyrgies, K. Szyndler, W. Ziętara, Przekształcenia własnościowe w rolnictwie byłej NRD (rozwiązania instytucjonalne oraz sposób i kierunki prywatyzacji, „Agroprzemiany” 1998, nr 4, s. 4; A. Kołodziej, Przekształcenia własnościowe w rolnictwie byłej NRD – wnioski dla Polski, „Agroprzemiany” 2001, nr 3, s. 2; R. Kluger, Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej, (w:) B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich, Warszawa 1998, s. 247.



będzie dawał należytą gwarancję prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie. Niemieckie regulacje sprzedaży nieruchomości rolnych zawierały elementy, które zarówno w początkowym okresie transformacji ustrojowej, jak i obecnie można by włączyć do polskiego systemu prawnego.

Poważnym problemem podejmowanym w piśmiennictwie jest brak jasnego, całościowego uregulowania koncepcji ustroju rolnego<sup>14</sup>. Nie przeprowadzono w tym zakresie także odpowiednich analiz ekonomicznych i społecznych<sup>15</sup>.

Jak wskazuje jeden z poglądów zaprezentowanych w literaturze przedmiotu, „błędem było również powierzenie Agencji wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do całości państwowego mienia rolniczego”<sup>16</sup>. Należy zwrócić uwagę na to, że z tym problemem borykano się również w byłej NRD<sup>17</sup>. Nie do końca wiadomo, czy to Urząd Powierniczy miał wykonywać uprawnienia właścicielskie, czy też powinny to robić powoływane przez niego spółki. Podobnie jak w Polsce normatywnie nie przekazywano gruntów państwowych gminom do sprzedaży czy dzierżawy. Problemem było to, jak jedna instytucja może wykonywać wszystkie uprawnienia w odniesieniu do ogromnych obszarów powierzchniowych nieruchomości i przeprowadzać jednocześnie proces przekształceń własnościowych<sup>18</sup>. Nowelizacja ustawy tę wyłączość ANR tylko pogłębia.

Nie rozstrzygnięto docelowo problemu roszczeń reprivatyzacyjnych<sup>19</sup>. W nowych landach RFN zwrot w naturze okazał się możliwy, gdyż nie istnieli lub istnieli bardzo nieliczni nowi właściciele, których należałoby brać pod uwagę w całym procesie. Proces reprivatyzacji w większości przypadków zamykał się w obrębie państwa oraz byłego właściciela. Natomiast w Polsce zaniechano poza wyjątkami procesu reprivatyzacji<sup>20</sup>. Przystąpiono do sprzedaży nieruchomości rolnych i ma-

- 14 S. Prutis, *Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2006, s. 203.
- 15 Założenia i kierunki przekształceń ANR – maszynopis powielony ANR, S. Kowalczyk (red.), Warszawa 2007, s. 4–5; J. Urbanowski, Bez szczególnych emocji, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 17; J. Pyrgies, Umiarkowane sukcesy i porażki, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 27; T. Ciodyk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – warunki, cele, polityka Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie realizacji, (w:) Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – materiały pokonferencyjne, Warszawa 2004, s. 7–28; P. Czechowski, Ewolucja stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, (w:) Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Warszawa 2004, s. 127; J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo” 2005, s. 79 i nast.; A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. XII, s. 388 i nast.
- 16 S. Prutis, *Struktury...*, *op. cit.*, s. 203.
- 17 Por. O. Wilson, Emerging Patterns of Restructured Farm Business in Eastern Germany, „GeoJurnal” 1996, 38.2, s. 157–160; G. Wallbrecher, Nutzungsverhältnisse bei ehemaligen LPGen und ihre Beendigung, Köln–Berlin,–Bonn–München, 1996; F. Theisen, W. Winkler, Zehn Jahre Landwirtschaftsanpassungsgesetz, Köln–Berlin,–Bonn–München 2001; W. Rutz, Die Wiedererrichtung der östlichen Bundesländer: Kritische Bemerkungen zu ihrem Zuschnitt, „Raumforschung und Raumordnung” 1991, nr 49 (5), s. 281–286.
- 18 B. Tańska–Hus, T. Nietupski, Przekształcenia własnościowe i strukturalne w rolnictwie państwowym. Próba oceny, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu” 1998, nr 346, s. 248.
- 19 W. Ziętara, Reprivatyzacja konieczna, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 21.
- 20 Nie licząc zwrotu majątków kościołów i związków wyznaniowych oraz zwrotów dokonanych w drodze procesów sądowych związanych z odzyskiwaniem mienia osób fizycznych.

jątku rolnego, do których dziś zgłaszane są roszczenia. Nie wiadomo czy przyszła ustawa reprivatyzacyjna powinna rozstrzygać również o prawach nowych nabywców. Ochrona własności przewidziana w regulacjach cywilnoprawnych może okazać się niewystarczająca w przypadku wprowadzenia ustawowej regulacji dotyczącej reprivatyzacji mienia skarbowego<sup>21</sup>.

W Polsce brakuje dziś przede wszystkim ustawowego określenia uprawnionych do ubiegania się o zwrot własności, związanej z tym procesem procedury, właściwości organów oraz co najważniejsze – sposobu zakończenia każdego indywidualnego procesu reprivatyzacyjnego. Polski ustawodawca zdaje się wybierać drogę odszkodowawczą. Biorąc pod uwagę czas, jaki upłynął od początku okresu transformacji, rozwiązanie takie wydaje się dziś jednym z możliwych. Brakuje jednak sposobu określania wysokości takiego odszkodowania. Nie są przyjęte normatywne zasady wyceny nieruchomości, nieruchomości rolnych, budynków i innych ruchomości. Wydaje się, że ogólne zasady określone w procedurze cywilnoprawnej będą niewystarczające do wyceny roszczeń restytucyjnych<sup>22</sup>. Na marginesie należy również wskazać, że problem wyceny nieruchomości jest aktualny również w nowelizacji ustawy w zakresie wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów.

Trudnością w polskim procesie reprivatyzacyjnym nieruchomości rolnych będzie brak środków finansowych na zaspokojenie zgłaszanych roszczeń reprivatyzacyjnych. Wskazać należy na trzy potencjalne możliwości finansowania procesu reprivatyzacji w Polsce: zwrot nieruchomości w naturze, utworzenie funduszu, z którego wypłacane byłyby odszkodowania lub wypłata odszkodowań wprost z budżetu państwa.

Roszczenia reprivatyzacyjne w Polsce, które blokowały sprzedaż nieruchomości z ZWRSP przed zniesieniem „zakazu premiera Buzka”<sup>23</sup>, obejmują ok. 600 tys. ha<sup>24</sup>, co uniemożliwia trwale rozdysponowanie nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP. Założyć należy, że najbardziej efektywną rekompensatą z tytułu roszczeń reprivatyzacyjnych powinno być odszkodowanie finansowe zbudowane

21 Z. Cichoń, W. Hermeliński, Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, „Palestra” 2003, nr 1–2, s. 129–135; D. Szańca, O koncepcji reprivatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, nr 1, s. 95–111.

22 B. Forster, F. Isermeyer, Transformation of Agriculture in East Germany – Agriculture in Germany, edited by S. Tangemann, Frankfurt am Main, 2000; R. Kluger, Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej, (w:) B. Błaszczyk, R. Woodward, W. Quaisser, Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich, Warszawa 1998, s. 247.

23 Tzw. „zakaz” premiera Buzka dotyczący zamrożenia sprzedaży nieruchomości, co do których zgłaszano roszczenia reprivatyzacyjne, wprowadzony aktem prawnym niemającym charakteru źródła prawa, mógł tylko wzmocnić niepokój dzierżawców. Zakazem było objętych ok. 600 tys. ha gruntów, co do których zgłoszone zostały roszczenia reprivatyzacyjne. 21 lipca 2010 r. premier Donald Tusk na wniosek ministra rolnictwa uchylił polecenie premiera Buzka z 1997 r. Tym sposobem umożliwiono sprzedaż nieruchomości objętych roszczeniami reprivatyzacyjnymi.

24 Według Raportu ANR za 2009 r., s. 18.

na wzorcu Funduszu Rekompensacyjnego za tzw. mienie zabużańskie<sup>25</sup>. Powyższe rozwiązanie należy rekomendować w przyszłej ustawie reprivatyzacyjnej. Należy też w przyszłej ustawie wypracować jasny system wyceny nieruchomości, które mają być objęte odszkodowaniami. Regulacje niemieckie w tym zakresie dają przykłady właściwych unormowań, chociaż i tam były z tym początkowo problemy. W Polsce, ze względu na upływ czasu od początku transformacji, może być już za późno na reprivatyzację poprzez zwrot nieruchomości w naturze. Należy jednak postulować podjęcie szybkich działań zmierzających do ostatecznego uregulowania kwestii roszczeń reprivatyzacyjnych. Niepodjęcie takich działań uniemożliwi zakończenie procesu przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych w Polsce, a z pewnością utrudni proces sprzedaży oraz dzierżawy nieruchomości. Instytucja prawna reprivatyzacji w Polsce powinna zostać zbudowana na doświadczeniach krajów europejskich. Odszkodowania za utracone mienie powinny odpowiadać dokonany wywłaszczeniom. Korzystając z doświadczeń niemieckich, trzeba przede wszystkim szczegółowo uregulować procedurę wyceny nieruchomości rolnych. Należy rozstrzygnąć, według jakich zasad obliczać odszkodowania. Reprivatyzacja wymaga pilnej interwencji ustawodawcy także dlatego, że rozstrzygnięcia wydawane na korzyść byłych właścicieli przez międzynarodowe trybunały mogą okazać się bardziej kosztowne niż krajowy proces restytucji. Wymaga to jednak tzw. woli politycznej ustawodawcy.

---

25 P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 75–98.

## **Reform proposals of the institutional arrangements concerning the state-owned agricultural property**

Key words: Agricultural Property Agency, agricultural real estate, national agricultural property

The subject of thorough analysis is, among others, the effectiveness of the performed transformation and one of the first attempts, in Polish science, to compare the legal changes; the attempt to answer the research question concerning the method of the implemented changes – whether the administrative and legal regulation has brought the expected results and whether all legal institutions relevant to the private law have been used appropriately; results and method of the performed inspection and supervision of the process of ownership changes in both of the countries in question. One of the basic purposes is to answer the question of how the national administration interfere in the legal turnover of agricultural real estate nowadays and how the national agricultural property influences the legal turnover of real estate. The analysed legal regulations of both countries become an interesting research area. In both cases the process of ownership changes began similarly but the further changes were proceeding differently; also, the ultimate result of the system transformations is different. The execution of the project enabled to reveal advantages and disadvantages of the changes implemented during the last 20 years. It also enabled to suggest *de lege ferenda* changes in the Polish Law, which made it possible to reasonably manage the agricultural real estate being the property of the State Treasury, including the transformations of the Agricultural Property Agency.

## **Prolegomena do badań nad decentralizacją administracji publicznej w sektorze rolnym na przykładzie procesu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**

### **1. Zagadnienia wprowadzające**

Na wstępie każdego opracowania, jak to powinno się czynić, rozpoczniemy od uwag metodologicznych oraz przybliżenia przedmiotu opracowania. Przedmiotem rozważań, na który pragniemy zwrócić uwagę, są procesy usamodzielniania się struktur państwowych w sektorze gospodarki państwową ziemią rolną<sup>2</sup>. W szczególności chodzi tu o poczynienie pewnej częściowej, współczesnej obserwacji, która zmierzać powinna w kierunku ustalenia narzędzi badawczych do lepszej oceny funkcjonowania już prawie 20-letniego procesu gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (w skr. Zasobem). Podniesienie tej tematyki w świetle najnowszej nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu Państwa staje się nie tylko potrzebne, ale i pilne.

Oczywiście opracowaniem niniejszym, ze względu na swoją formułę referatową, pragniemy jedynie sygnalizować kierunki dalszych badań problemu. Wydaje się, co antycypuje tytuł referatu, że dla lepszego efektu badawczego należy w pierwszej kolejności podejmować analizę regulacji ustrojowych dotyczących gospodarowania i nadzorowania państwową ziemią rolną. Przyjęcie bowiem określonej formuły organizacyjnej konkretnych struktur w danej dziedzinie administracji publicznej wskazuje już na określony typ lub znamiona samodzielności podmiotów ją wykonujących. W przypadku gospodarowania Zasobem od samego jego początku, a więc od początku lat dziewięćdziesiątych, nie było wątpliwości w doktrynie ani w jurysprudencji, że ten fragment gospodarki państwową gotowizną rolną poddany został

---

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Dla uszczegółowienia, wyłączamy z rozważań państwową ziemię rolną będącą w innych zasobach państwowych, np. zawiadywaną przez starostów.

regulacji szczególnej<sup>3</sup>. Charakteryzuje się ona daleko posuniętą odrębnością form organizacyjnych oraz metod działania.

Bardzo istotne będą również kwestie przyjęcia odpowiednich założeń metodologicznych. Należy wyraźnie podkreślić, że do zbadania wyżej wskazanego przedmiotu wykorzystanie jedynie metody formalno–dogmatycznej będzie zabiegiem koniecznym, aczkolwiek niewystarczającym. Do pełnej analizy potrzebne też będą w przyszłości ujęcia socjologiczne, historyczne i prawno–porównawcze, nie wykluczając metody statystycznej. Ze względu na istniejące już w literaturze opracowania częściowe<sup>4</sup>, a także zrozumiały wpływ czasu i zmiany ustawowe, na użytek niniejszego opracowania wybieramy do analizy jedynie bardzo wąski wątek formalno–dogmatyczny<sup>5</sup> dotyczący kwestii najnowszych zmian we wspomnianej noweli ustawowej. Wydają się być one ustrojowo ważne dla jakości nadzoru nad Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa.

## 2. Ustalenia pojęciowe

Kolejnym ważnym elementem w badaniu kwestii podstawowej, jaką jest zakładany proces usamodzielniania się czy też decentralizowania się państwowych struktur w sektorze rolnym, będą ustalenia pojęciowe. W szczególności chodzi tu o pojęcia administracji publicznej oraz decentralizacji w kontekście ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Na pytanie, czy istnieje potrzeba wyodrębnienia struktur administracji rolnej i według jakich założeń mamy to czynić współcześnie, odpowiedzieć możemy jedynie poprzez odniesienie się do ogólnych ustaleń nauki. Analiza ta nie może więc odbiegać od dwóch podstawowych aspektów administracji publicznej (czy też jej rodzajów), przedmiotowego i podmiotowego<sup>6</sup>. Porównanie administracji publicznej w sensie przedmiotowym jest zadaniem ogromnym i prowadzić powinno właściwie poprzez porównanie licznych procedur administracyjnych w obrębie sektora rolnego na tle postępowań administracyjnych w innych dziedzinach administracyjnego prawa materialnego. Równie trudnym zadaniem, choć zakresowo węższym, jest porównanie administracji rolnej i innych administracji sektorowych na płaszczyźnie podmiotowej. Do takiego też kierunku badań zaliczyć pragniemy i niniejsze opracowanie. Podmiotowe podejście w charakterystyce struktur rolnych administracji publicznej uzasadnia ujmowanie w jednym zbiorze zarówno jednostki prywatnej,

3 Z ogólnych opracowań zob. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 92 i n.; S. Prutis (red.), *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*, Białystok 1996; J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000; P. Czechowski, M. Możdżeń–Marcinkowski, *Ewolucja własności rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria* 2002, t. III.

4 Por. M. Możdżeń–Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003 i literatura tam podana.

5 W większym stopniu formalny niż dogmatyczny ze względu na oczywisty brak orzecznictwa uwzględniający wchodzące w życie zmiany ustawowe.

6 Por. P. Czechowski (red.), *Prawo rolne...*, s. 115.

jaką jest dom składowy, jak i Lasów Państwowych należących do jednostek państwowych. Dla potrzeb rozważań nad gospodarowaniem Zasobem równie istotnym elementem będzie ujęcie podmiotowe administracji rolnej. Interesujący w szczególności powinien być wpływ zmian ustawowych na prawną i faktyczną samodzielność Agencji Nieruchomości Rolnych oraz jej oddziałów terenowych w procesie obrotu Zasobem. W konsekwencji, w interesującym nas polu badawczym powinny pozostawać nie te regulacje, które dotyczą samej treści prawnej mechanizmów kontroli i nadzoru nad procesami gospodarowania Zasobem, lecz regulacje prawne odnoszące się do węższej kwestii, mianowicie do kompetencji i środków ustrojowych przynależnych innym organom publicznym w ramach nadzoru instancyjnego lub weryfikacyjnego nad Agencją, jako podmiotu wyposażonego w liczne zadania państwowe.

Następnym, niezbędnym ustaleniem będzie kwestia rozumienia pojęcia decentralizacji, a w konsekwencji określenie obrazu struktury zdecentralizowanej administracji rolnej. I tym razem niezbędne będzie kolejne zawężenie pola badawczego do pewnego tylko wycinka struktury rolnej administracji państwowej, do której zaliczyć należy niewątpliwie Agencję Nieruchomości Rolnych. Podmiot ten funkcjonuje równolegle ze zdecentralizowaną administracją rolną w ramach samorządu terytorialnego, licznymi samorządami zawodowymi rolników, związkami zawodowymi, stowarzyszeniami sektorowymi, nie wyłączając jednostek certyfikujących. Wszystkie wyżej wymienione podmioty budują w jakimś sensie strukturę zdecentralizowanej administracji rolnej.

Wracając do samego pojęcia decentralizacji, należy przypomnieć, iż jest ono pojęciem prawnym poprzez przepis art. 15 Konstytucji<sup>7</sup>. Co ciekawe, wszelkie definicje tego pojęcia, gdyż jak to widzimy, w Konstytucji takiej nie odnajdziemy, mają już charakter prawniczy. Oparte są więc w głównej mierze na wypowiedziach doktryny, po części mamy też aspekt dogmatyczny<sup>8</sup>. Zwrócić należy również uwagę na to, że ustawodawca konstytucyjny, jak widać po konstrukcji art. 15, wypowiada się nie o decentralizacji administracji publicznej, lecz o decentralizacji władzy publicznej. Już sam ten fakt powoduje kontrowersje. W literaturze pojawiają się opinie, że decentralizacja władzy powinna być rozumiana także jako decentralizacja administracji publicznej<sup>9</sup>. W naszym przypadku kwestia ta ma jednak istotne znaczenie. W przypadku gospodarki Zasobem bowiem istotne jest, kto ma realną i rzeczywistą „władzę” publiczną do kształtowania kierunków zagospodarowania i gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi. Będziemy próbowali pokazać,

7 Art. 15. 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

8 Z nowszej literatury por. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.

9 *Ibidem*, s. 12.

iż mimo wielu ograniczeń systemowych władzę tę dzierży głównie Agencja Nieruchomości Rolnych.

Wydaje się, że nawet pobieżna analiza ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, zarówno w kontekście historycznym, jak i formalno–dogmatycznym nie pozostawia wątpliwości, że swoistym *spiritus movens* obrotu Zasobem jest sama Agencja Nieruchomości Rolnych. Dlatego tak istotną kwestią stają się środki nadzoru administracyjnego nad tą jednostką publiczną. Jak można łatwo zauważyć, art. 15 w ustępie drugim Konstytucji RP precyzuje rozumienie zasady decentralizacji jako tej, która odbywa się na poziomie podziału terytorialnego kraju. Wspólnoty samorządowe (gminne, powiatowe i wojewódzkie) są jednak w mniejszym stopniu niż władze centralne odpowiedzialne za koncesjonowanie i nadzór nad gospodarką rolną. Władzy terenowej pozostaje bowiem głównie władztwo planistyczne oraz wpływ na funkcjonowanie sołectw jako jednostek pomocniczych organów gminy<sup>10</sup>. Powracając do wątku głównego pytania o proces decentralizowania się Agencji jako jednostki publicznej, musimy określić, czym jest sama instytucja decentralizacji. Nie jest to instytucja prawna, choć samo pojęcie, jak wspomniano, pojawia się w prawie. Decentralizacja jest jedynie pewnym wykorzystywanym przez doktrynę, czasami przez judykaturę, pojęciem–narzędziem<sup>11</sup>. Pojęcia takie służą m.in. do opisywania zastanego, ustrojowego układu kompetencji materialno–ustrojowych danej jednostki publicznej. Zresztą nie tylko decentralizacja należy do pojęć–narzędzi, katalog taki ma oczywiście charakter *stricte* konwencyonalny, bowiem jest uzależniony od poszczególnych poglądów autorów. Możemy jednak do tego zbioru dodać również i samo pojęcie nadzoru, kontroli, kierownictwa itp. Odnosząc się już do samego rozumienia decentralizacji, definicja tego pojęcia uzyskała w polskiej literaturze koloryt po dziś dzień ukształtowany głównie dziełem Profesora Jerzego Starościaka, dedykowanego właśnie decentralizacji administracji publicznej<sup>12</sup>. Podążając za jego myślą, o istocie decentralizacji ma stanowić prawem określona samodzielność. Odróżnić więc tu należy samodzielność, a więc decentralizację prawną od decentralizacji faktycznej, a więc rzeczywistej swobody działania podmiotów podlegających kierownictwu. Profesor Starościak rozróżniał w związku z powyższym stronę bierną i czynną samodzielności jako określniki stopnia zdecentralizowania podmiotu<sup>13</sup>.

Na przykładzie sektora rolnego gospodarki decentralizacja władztwa publicznego w układzie podmiotowym jest rozwinięta na stosunkowo skromnym poziomie, choć liczba tych podmiotów rośnie. Charakteryzuje te podmioty różnorodny status prawny. Mowa tu zarówno o jednostkach centralnych, takich jak: KRUS, Lasy Pań-

10 Zob. opis samorządowej administracji rolnej, M. Możdżeń–Marcinkowski, P. Czechowski, P. Wojciechowski, Administracja rolna, (w:) P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2011, s. 138 i n.

11 O pojęciach narzędziach zobacz szerzej: F. Longchamps, Uwagi o używaniu pojęć prawnych, ZNUWr. Prawo 1960, z. 27, s. 11 i n.

12 J. Starościak, Decentralizacja administracji publicznej, Warszawa 1960, s. 16.

13 *Ibidem*, s. 10.



stwowo, Polski Związek Działkowców, jak i terenowych: samorządy powszechne, np. administracja łowiectwa wykonywana przez samorząd województwa jako zadanie zlecone rządowe, jednostki doradztwa rolniczego – dawne ODR-y, samorządy zawodowe, izby rolnicze, społeczno-zawodowe organizacje rolników, częściowo związki zawodowe rolników, stowarzyszenia rolników oraz spółdzielnie rolnicze. Kolejną grupą podmiotów, ale już w rozumieniu przedmiotowym administracji publicznej, są przykładowo spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych, domy składowe, giełdy towarowe, grupy producentów rolnych, do pewnego stopnia też sami rolnicy w ramach obowiązków administracyjnoprawnych, a w szczególności w tych kompetencjach, w których państwo nakłada swoje obowiązki nieodpłatnie na obywatela<sup>14</sup>.

Podsumowując kwestię decentralizacji i użyteczności tego pojęcia w badaniu choćby statusu ustrojowego ANR, ale i innych podmiotów wskazanych wyżej, należy wskazać podstawowe cechy podmiotu zdecentralizowanego. Podmiot taki, co nie jest raczej kwestionowane w literaturze,<sup>15</sup> powinien być względnie samodzielny (ale nie zdekoncentrowany i nie autonomiczny), utworzony ustawą, jego samodzielność zaś powinna być chroniona sądownie. Poza analizą pozostawiamy w tym miejscu problem samodzielności orzeczniczej organów rolnych jako elementu samodzielności prawnej, która również wydaje się mieścić w istocie decentralizacji<sup>16</sup>.

### 3. Agencja Nieruchomości Rolnych a kwestia decentralizacji

Jak już pisano, oprócz organów centralnych podległych, w strukturze występuje również pewien typ organów centralnych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>17</sup>. Mowa tu o trzech państwowych agencjach rolnych: Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego. Charakter ustrojowy agencji rolnych nie jest jednoznaczny. Wymienione wyżej agencje są, zgodnie z ich ustawami ustrojowymi (prócz Agencji Rynku Rolnego), państwowymi osobami prawnymi nadzorowanymi przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Agencje te działają na podstawie ustaw i, w zasadzie, posiadają znaczny zakres samodzielności. Podążając za systematyką Profesora Starościaka, posiadają dużą samodzielność faktyczną. Nie są jednak administracją zdecentralizowaną, gdyż ich organy nie pochodzą z wyborów powszechnych, organy agencji są powoływane w drodze otwartego konkursu przez Prezesa Rady

14 Należy tu jednak zaznaczyć, że dystynkcja pomiędzy obowiązkiem obywatelskim nakładanym przez organ w procesie przyznawania pomocy publicznej a zdecentralizowanym zadaniem publicznym jest niezmiernie trudno uchwytana.

15 Por. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, wyd. 2, Warszawa 2009, w szczególności rozdział poświęcony zasadom prawa administracyjnego i literatura tam podana.

16 Czy organ wydający decyzję administracyjną jest samodzielny w momencie jej wydawania? Pewnym jest, iż jest niezależny i jako taki posiada element samodzielności prawnej.

17 Zob. P. Czechowski (red.), *op. cit.*, s. 125 i n.

Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z drugiej jednak strony organy agencji, wydając decyzje administracyjne (np. prezes KRUS, prezes ANR), korzystają z autonomii orzeczniczej i nie podlegają w tym zakresie poleceniom służbowym organów naczelnych. Charakterystycznym centralnym organem administracji rządowej jest prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes KRUS wykonuje zadania nałożone ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>18</sup>.

Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) powołana została ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (u.g.n.r.s.p.) z dnia 19 października 1991 r.<sup>19</sup> pod nazwą Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jej obecną nazwę zawdzięczamy ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r.,<sup>20</sup> która wprowadziła też dodatkowe zadania i kompetencje dla ANR. Agencja opisywana była w literaturze, w początkowych latach swojego funkcjonowania, jak i w aktualnych opracowaniach, jako jednostka o charakterze powierniczym<sup>21</sup>. Taka teza jednak po ponad 20-letnim okresie funkcjonowania na gruncie legislacyjnym nie wytrzymuje próby czasu. Zmiany ustawodawcze dotyczące statusu Agencji i Zasobu Własności Rolnej nie poszły w kierunku systemowych regulacji powierniczych. Obecny kształt Agencji i zespołu jej kompetencji wobec Zasobu pokazuje, iż nie różni się ona zasadniczo od poszczególnych centralnych organów administracji rządowej w kwestii ustrojowej. Zakładany początkowo przez naukę i jurysprudencję „powierniczy” charakter Agencji pozostaje koncepcją właściwie teoretyczną. Użyte w ustępie 1 art. 5 u.g.n.r.s.p. sformułowanie, iż Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do określonego mienia, nie daje podstawy do postawienia tezy o powstaniu odrębnej, ustawowej instytucji powiernictwa państwowego. Również prezes ANR nie posiada statusu organu regulacyjnego, a jego powoływanie i odwoływanie jest każdorazowo związane ze zmianami kolejnych gabinetów rządowych. Nie pozwala to na budowanie długofalowej polityki zagospodarowania Zasobu, choć z drugiej strony Agencja ma właściwie nieograniczoną swobodę profilowania bieżącej gospodarki gruntami w ramach instrumentów ustawowych. Wydaje się również, iż element sądowej ochrony prawnej Agencji, jako element istotowy decentralizacji, wydaje się w funkcjonowaniu tej jednostki zachowany. Swoboda działania Agencji jest przecież chroniona sądownie w ramach ochrony posesoryjnej i windykacyjnej w trakcie realizacji normy art. 5 u.g.n.r.s.p., a więc wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych. Z drugiej strony prezesowi Agencji wydawane są niekiedy polecenia służbowe przez organy naczelne, które to działania właściwie w tym aspek-

18 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr.50, poz. 291.

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2007r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.

20 Dz.U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.

21 Por. M. Możdżeń–Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 38 i n. oraz literatura tam powołana.

cie znacznie pomniejszają samodzielność Agencji jako odrębnej państwowej osoby prawnej, a więc redukują aspekt decentralizacji prawnej. Po prostu pomijany jest tu przez rząd aspekt odrębności osobowości prawnej Agencji. Do elementów redukujących decentralizację prawną zaliczyć należy również sytuację, w której Agencja nie może w pełni swobodnie dysponować środkami pochodzącymi z gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Potwierdza to obligatoryjny mechanizm wpłaty części dochodów do budżetu państwa, a także obowiązek finansowania kosztów innych ustaw<sup>22</sup>. Jej budżet w sposób semiimperatywny ustalany jest przez Radę Ministrów i Ministra Finansów przy udziale Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Lista zadań ANR jest wciąż poszerzana przez kolejne ustawy. Samodzielność budżetowa jest kluczowym elementem samodzielności i faktycznej, i prawnej.

Reasumując, można dziś już mówić o zatarciu funkcji powierniczej ANR i skomplikowanej szachownicy kompetencji, które formalnie pozycjonują tę instytucję poza katalogiem jednostek zdecentralizowanych, jednak w sensie materialnym pozostawiającym tej jednostce wciąż ogromną swobodę działania. Jak już wspomniano, Agencja, z punktu widzenia obecnych funkcji, zadań i pozycji ustrojowej jest w istocie centralnym organem administracji rządowej pod nazwą „Agencja Nieruchomości Rolnych”<sup>23</sup>. Na pytanie, czy Agencja Nieruchomości Rolnych jest podmiotem zdecentralizowanym, nie możemy odpowiedzieć twierdząco choćby z powodów ustrojowych. Chodzi tu też, obok aspektów podawanych wyżej, o pewną przeszkodę w regulacji ustrojowej, w której organ prezesa tej Agencji jest ewidentnie powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Właściwego do Spraw Rolnictwa. W tym sensie prezes Agencji podlega zależności osobowej, która jest fundamentem podległości służbowej<sup>24</sup>.

Jednak ostatnie zmiany w ustawie wydają się podwyższać stopień decentralizacji prawnej. Mowa tu o nowelizacji, która weszła w życie 3 grudnia 2011 roku<sup>25</sup>. Przypomnieć dla porządku należy, że nowela ta jest realizacją jedynie jednej z trzech koncepcji zmian w obrocie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. W zeszłej kadencji sejm były jeszcze dwa projekty (poselski i komisyjny; druki: 2819 i 1423). Należy więc obawiać się, że zmiany w ustawie wprowadzone przez obecną koalicję rządową będą poddawane dalszej krytyce, a w konsekwencji sprzyjać to może niestabilności założeń polityki Zasobem. W tak ważnej sprawie jak obrót ziemią państwową rząd powinien wciąż dążyć do jak najszerszego konsensusu politycznego, szerszego niż jedynie koalicyjnego.

22 Np. udział w finansowaniu rekompensat za utracone mienie zabużańskie.

23 Zob. P. Czechowski, *op. cit.*, s. 126.

24 „Prezesa Agencji powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Agencji”, art. 9, ust. 1. Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, *op. cit.*, przyp.19.

25 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.

Szczegółowa analiza noweli ustawy, szczególnie prześledzenie całego jawnego, sejmowego procesu jej tworzenia jednoznacznie wskazuje, że w pierwszej kolejności realizowany nią będzie cel fiskalny. Głównym mechanizmem służącym temu celowi jest zapisanie w katalogu sposobów gospodarowania Zasobem dyrektywy ustawowej w art. 24 ust. 1 wprost nakazującej Agencji w pierwszej kolejności sprzedawać. Ustawodawca niestety nie wychodzi naprzeciw, od dawna już podnoszonym w nauce prawa i zarządzania wątpliwościom, czy preferowana przez rząd i Agencję metoda uzyskania najwyższej ceny (a czasami jakiegokolwiek ceny) za grunt jest jedyną i najlepszą formą wykorzystania państwowych gruntów rolnych. Co jest bardziej korzystne, maksymalizacja wpływów ze sprzedaży od nabywców gruntów, czy też może zmiana myślenia w kierunku szerokiego i taniego udostępniania tych gruntów polskim rolnikom i skupienie się następnie na egzekwowaniu podatków i innych obowiązków administracyjnoprawnych? Co jest zatem korzystniejsze: bogatsze państwo czy bogatszy obywatel–rolnik? Niestety, ustawodawca wciąż pozostaje głuchy na postulaty nauki i praktyki w sprawie generalnego przemodelowania zasad obrotu państwowymi gruntami rolnymi w kierunku przekształcenia Agencji w instytucję pomagającą w kompleksowym procesie aktywnego wspierania rodzinnych gospodarstw farmerskich, poprzez prawdziwy, tzn. wsparty szerokimi i łatwo dostępnymi kredytami, program osadnictwa młodych rolników na gruntach państwowych; upelnorolnienia dotychczasowych gospodarstw, a także włączenia Agencji Nieruchomości Rolnych jako aktywnego podmiotu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>26</sup>.

Ustawodawca zlikwidował nowelą także jeden z organów Agencji, jakim była Rada Nadzorcza, pozostawiając Prezesa jako jedyny organ Agencji. Dla przypomnienia, dotychczasowa Rada Nadzorcza była pewnym eksperymentem, być może niezbyt udanym, jednak łączącym elementy nadzoru zewnętrznego i stałego nadzoru wewnętrznego nad organem wykonawczym, jakim jest prezes Agencji. Rada ta miała wąskie kompetencje, ale stanowiła jednak element nadzoru stałego. Rada składała się z przewodniczącego i jedenastu członków, w tym:

- 1) trzech przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju wsi;
- 2) trzech przedstawicieli ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa;
- 3) po jednym przedstawicielu ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw gospodarki;
- 3a) jednego przedstawiciela Krajowej Rady Izb Rolniczych;

26 Por. np. S. Prutis, SAFER a polityka strukturalna w polskim rolnictwie, (w:) Zagospodarowanie ziemi we Francji i w Polsce, Materiały pokonferencyjne, wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999, s. 145 i n.; P. Czechowski, M. Możdżeń–Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych – przyszłe kierunki przekształceń, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6.

- 4) trzech przedstawicieli powoływanych spośród kandydatów zgłoszonych przez związki zawodowe rolników, organizacje społeczno-zawodowe rolników, związki zawodowe pracowników rolnictwa, rolnicze związki spółdzielcze, związki dzierżawców, administratorów i właścicieli nieruchomości rolnych oraz organizacje pracodawców rolnych – o zasięgu krajowym.

Jak już podkreślano, sam skład Rady i jej nieliczne kompetencje stanowiły jednak element stałego nadzoru nad działaniami Prezesa ANR. Należy wyraźnie podkreślić, że obecny stan prawny daje Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi właściwie niewielkie, bezpośrednie środki tzw. stałego nadzoru, np. poprzez merytoryczną ingerencję w bieżące gospodarowanie mieniem Zasobu przez Agencję. Znosząc Radę Nadzorczą, nowelizacja nie określiła zarazem nowego katalogu środków merytorycznego nadzoru dla Ministra. Jeżeli przypomnimy, że Agencja jest wyodrębnioną państwową osobą prawną i nie podlega Ministrowi, a jedynie ustawie, to czyni z prezesa Agencji, pomimo wskazywanych wyżej, innych systemowych ograniczeń, organ *sui generis* zdecentralizowany. Jedynym instrumentem nadzorczym ministra pozostaje wciąż, i jedynie, środek prawny *ad personam*, tj. odwołanie Prezesa Agencji. Pozostaje też Ministrowi wnoszenie kolejnych, czasochłonnych, inicjatyw ustawodawczych.

Ustawodawca, pomimo próśb wielu środowisk, wciąż nie określił wewnętrznej polityki rolnej państwa dotyczącej nieruchomości państwowych. Jeżeli zestawimy to ze wspomnianą powyżej fiskalną dyrektywą ustawową sprzedaży, to łatwo możemy zauważyć, iż coraz szybciej uszczuplany Zespół Własności Rolnej w niedługim czasie nie będzie mógł już służyć np. do celów wciąż nierozwiązanej kwestii reparytacji zabranej przez PRL bez odszkodowania własności prywatnej. W nowelizacji ustawodawca postanowił też dać Agencji prawo do ingerencji w przyszłe umowy dzierżawne oraz co najbardziej kontrowersyjne, w już podpisane i obowiązujące umowy dzierżawy. W znowelizowanej ustawie w art. 38 dodaje się ust. 1a, zgodnie z którym „W umowie dzierżawy, także zawieranej na czas oznaczony, zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.” W przypadku już podpisanych umów Agencja w ciągu 6 miesięcy, począwszy od 3 grudnia tego roku, przesyłać będzie zawiadomienia i propozycje zmian w umowach. Oznacza to istotną ingerencję w prawa dotychczasowych dzierżawców. Nadmienić należy, że konstrukcja ta była krytykowana przez zewnętrzne opinie eksperckie jako niekonstytucyjna. O tym, czy takie obawy są zasadne, może oczywiście skutecznie orzec jedynie Trybunał Konstytucyjny, jednak już na tym etapie okiem laika widać, że dzierżawca jest podmiotem podrzędnym w tej relacji. Ustawodawca zastosował tu bowiem pewną sankcję. Odrzucenie oferty Agencji o zabranie dzierżawcy 30% powierzchni dzierżawy skutkować będzie w przyszłości brakiem możliwości skorzystania z prawa pierwszeństwa nabycia dotychczas dzier-

zawionych gruntów państwowych, nie będzie też mógł on skorzystać jako dotychczasowy dzierżawca z trybu bezprzetargowego.

Ustawodawca w komentowanej nowelizacji postanowił również dokonać zmian w innej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Zmiany w tej ustawie są na tyle istotne, że zasługują na odrębne opracowanie, jednak pokrótce należy ocenić je jako wprowadzające jednak pewien „chaos” w dotychczasowych pojęciach. Przykładowo wprowadza się zmiany w definiowaniu pojęcia rolnika indywidualnego. Nowela powoduje więc, że mnożą nam się kategorie rolnika indywidualnego. Powoduje to, że w jednej wsi pod rządami tej samej ustawy będą 3 kategorie rolników indywidualnych. W związku z tym dla obecnych i przyszłych nabywców gruntów rolnych nowelizacja oznacza obowiązek dokształcania się w okresie lat 5 od momentu wejścia ustawy w życie oraz – co najważniejsze – obowiązek zamieszkiwania od 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzenie przez ten okres osobiście tego gospodarstwa.

Do tej pory wystarczał wymóg zamieszkania nieokreślony czasowo – w praktyce można było zameldować się tuż przed transakcją, aby skorzystać ze statusu rolnika indywidualnego.

Nowelizacja kończy również z liberalnym podejściem do kwestii kwalifikacji rolniczych. Następuje powrót do znanego z czasów sprzed 1989 roku zacieśniania przesłanek uprawniających do nabycia gruntów rolnych. Nie wystarczy już do statusu rolnika indywidualnego, aby jakkolwiek osoba uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe (jakikolwiek), lub osobiście prowadziła gospodarstwo rolne, lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Po nowelizacji, z uwzględnieniem wspomnianego 5-cioletniego okresu dostosowawczego, osoba posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli uzyskała:

- a) wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe, średnie lub wyższe lub
- b) tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy, lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i posiada co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, lub
- c) wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i posiada co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, albo wykształcenie średnie inne niż rolnicze i posiada co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, lub
- d) wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe inne niż rolnicze i posiada co najmniej 5-letni staż pracy w rolnictwie.

Za staż pracy, o którym mowa w ust. 2, uznaje się okres, w którym osoba fizyczna:

- 1) podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników lub
- 2) prowadziła działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o obszarze nie mniejszym niż 1 ha stanowiącym jej własność, przedmiot użytkowania wieczystego, przedmiot samoistnego posiadania lub dzierżawy, lub
- 3) była zatrudniona w gospodarstwie rolnym na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę, wykonując pracę związaną z prowadzeniem działalności rolniczej, lub
- 4) wykonywała pracę związaną z prowadzeniem działalności rolniczej w charakterze członka spółdzielni produkcji rolnej, lub
- 5) odbyła staż, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.), obejmujący wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej

Są też jednak i pozytywne uregulowania w nowym prawie. Ustawodawca wprowadził bowiem cenne ułatwienia dla właścicieli gruntów, które sąsiadują z gruntami Zasobu w ich nabyciu. Dodano w art. 29 ustawy ustęp 1h, zgodnie z którym nieruchomości Zasobu lub jej część może być sprzedana bez przetargu, jeżeli może poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej stanowiącej własność osoby chcącej nabyć tę nieruchomość lub jej część, o ile nieruchomość ta nie może być zagospodarowana samodzielnie. Ustawodawca w przypadku spłaty należności za nabywane grunty obniżył też tzw. „dolną” wpłatę z 20% do 10% i pozostawił możliwość rozłożenie pozostałej sumy na okres 15 lat.

#### **4. Wnioski**

Pobieżny ogląd statusu Agencji w świetle zasady decentralizacji nie daje zadowalających efektów analizy. Szereg wskazywanych wyżej kompetencji wskazuje na wciąż eklektyczny charakter prawny tej jednostki publicznej. Wynikiem ustrojowej analizy badanego podmiotu publicznego, jakim jest Agencja, powinien być jasny dla czytelnika obraz układu struktur nadzorujących oraz ich kompetencji na każdym etapie gospodarowania przez nią Zasobem. Chodzi tu nie tylko o kontrolę i nadzór państwowy, ale także kontrolę publiczną (w rozumieniu wpływu samorządów terytorialnych) oraz kontrolę społeczną w rozumieniu publicznych praw podmiotowych zwykłego obywatela. Jeżeli przykładowo Agencja decyduje się na sprzedaż nieruchomości lub innego mienia, w danym terenie o danym znaczeniu lokalnym i społecznym, to interesować nas powinno, jaki wpływ na tę decyzję mają odpowiednie ciała publiczne. Chodzi tu np. o: komisje i podkomisje sejmowe, władze samorzą-

dowe, ministra rolnictwa i rozwoju wsi czy też związki zawodowe, nie mówiąc już o społeczności podstawowej, jaką są lokalni rolnicy i inni producenci rolni pracujący i żyjący w miejscu pozostającym w jurysdykcji danego oddziału terenowego Agencji. Lektura tekstu ustawy, jak również prześledzenie orzecznictwa pokazuje, że środki kontrolno–nadzorcze, czy też jakkolwiek bezpośredni wpływ wyżej wskazanych podmiotów na politykę Agencji są stosunkowo niewielkie. Prosty testem sprawdzającym publiczne prawo podmiotowe obywatela czy też podmiotu gospodarczego w procesie gospodarowania mieniem publicznym, upraszczając prawo obywatela do wpływu na losy tego mienia, jest pokazanie jakiegokolwiek skutecznego uprawnienia przeciwdziałającego, opartego na ustawie. Otóż w przypadku gospodarowania nieruchomościami przez Agencję u.g.n.r.s.p. nie daje bezpośrednio żadnych mechanizmów kontroli tego obrotu obywatelom. Jaki bowiem mają wpływ lokalni rolnicy na rozpoczęcie procedury sprzedaży danych gruntów z Zasobu. Być może jedynym postępowaniem, którym moglibyśmy się tu posłużyć, jest postępowanie w sprawach skarg i wniosków przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego, ale tam przedmiotem postępowania nie jest sprawa administracyjna, lecz sprawa skargowa. Przedmiotem badania skargi na działania Agencji będzie tu skarga na proces załatwiania sprawy obywatela, a nie na samą treść tej sprawy. W nieco lepszej sytuacji są władze samorządowe, które co prawda bezpośrednio nie mogą ingerować w proces gospodarowania, lecz pośrednio, poprzez władzę planistyczną znacząco mogą taką politykę kształtować. Stosunkowo słabą pozycję posiada także minister rolnictwa i rozwoju wsi, który posiada właściwie dwie możliwości wpływu na działalność Agencji. Pierwsza jest czasochłonna, bo związana z procesem legislacyjnym (wydawanie wiążących Agencję rozporządzeń i poddawanie Radzie Ministrów pod rozprawę projektów ustaw lub zmian ustawowych). Druga możliwość ministerialna to środki nadzorcze *ad personam* w stosunku do prezesa Agencji, a więc możliwość odwołania i powołania nowego. Historycznie istniała jeszcze trzecia ścieżka nadzorcza, ale z dniem 3 grudnia 2011 roku została zniesiona. Mowa tu o Radzie Nadzorczej Agencji, która wykonywała stały nadzór nad gospodarowaniem Zasobu.

W kontekście badania stopnia decentralizacji Agencji rodzi się więc pytanie, kto tworzy realnie politykę gospodarowania Zasobem. Odpowiedź jest z jednej strony trudna, z drugiej dość oczywista, tworzy ją w ogromnym stopniu sama Agencja w trudnym, jak próbowano pokazać, również dla niej samej układzie systemowych ograniczeń. Skoro zaś jedynym organem Agencji, po nowelizacji, pozostaje prezes Agencji, istotnym będzie podkreślenie, że aktualną politykę zagospodarowania Zasobem tworzy, w oparciu o ustawowe kompetencje i z uwzględnieniem czynników polityczno–ustrojowych, zawsze prezes Agencji.

Oczywiście naiwnością byłoby sądzić, iż prezes Agencji działa w próżni politycznej. Tak głębokiego stopnia decentralizacji nie możemy oczekiwać w naszych



uwarunkowaniach społecznych. Ogromny, choć formalnie jedynie pośredni wpływ na zagospodarowanie Zasobu mają kwestie przynależności do partii politycznej zarówno prezesa Agencji oraz – co najważniejsze – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jeżeli obydwaj piastunowie wymienionych organów przynależą do jednej partii, to znaczący wpływ na zagospodarowanie Zasobu mają, w sposób nieformalny, władze określonej partii politycznej. Sprawa komplikuje się w przypadku reprezentowania przez prezesa Agencji i ministra rolnictwa dwóch odmiennych stronnictw politycznych. W takim układzie dochodzi do oddziaływania na politykę zagospodarowania Zasobu dwóch frakcji, co w konsekwencji zazwyczaj spowalnia procesy zagospodarowania<sup>27</sup> lub przyspiesza te procesy<sup>28</sup>.

---

27 Przykładem może być polecenie służbowe premiera Jerzego Buzka, które obowiązywało do 2011 roku w sprawie wstrzymania sprzedaży mienia objętego roszczeniami byłych właścicieli, por. M. Możdżeń–Marcinkowski, *Agencja...*, s. 104.

28 Przykład ostatniej nowelizacji, która jak widać w całości służy celowi fiskalnemu nakreślonego przez Prezesa Rady Ministrów.

## **Prolegomena to the study of decentralization within public administration in the agriculture sector on the example of the management of the State Treasury**

Key words: state public body, Agricultural Property Agency, government agency

The subject of discussion in this article are the processes of progressive emancipation of state public bodies(organs) in the agricultural economy. In particular, we show that it is necessary to make a partial contemporary observation, which should strive towards establishing a better research tools to study the functioning of government agencies in the agricultural sector. After a nearly 20-year period of the legal mechanisms for the management of state agricultural property there is a need to summarize the state policy in this sector.Choosing this theme, in light of recent amendments to the Law on Management of State Treasury agricultural property is not only necessary but urgent.

## **Zasady przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**

### **1. Uwagi wstępne i ustalenia terminologiczne**

Problematyka przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>2</sup> należy do najważniejszych materii regulowanych przez ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>3</sup>, mając na uwadze sformułowany w art. 6 katalog celów, których realizację ustawodawca powierzył Agencji Nieruchomości Rolnych. Problematyka zasad postępowania przetargowego przy sprzedaży nieruchomości ZWRSP dotychczas nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem w piśmiennictwie, co uzasadnia podjęcie tego tematu.

W rozważaniach autorów zajmujących się problematyką zasad zbywania nieruchomości publicznych brakuje wyczerpującego wyjaśnienia, co rozumieją pod pojęciem zasady w kontekście, w jakim zostaje użyty ów termin. Uzasadnia to, przed przystąpieniem do analizy wyróżnionych przez nich zasad, wyjaśnienie najpowszechniej przyjętego w teorii prawa sposobu ich pojmowania.

Przed wszystkim dzieli się zasady prawa na zasady w ujęciu dyrektywalnym oraz opisowym. Zasadą w sensie dyrektywalnym jest norma prawna w jakimś sensie nadrzędna względem innych norm, niebędących zasadami. Przy tym nie musi tu chodzić o hierarchiczną relację nadrzędności między tymi normami, ale również o to, że pomimo iż norma – zasada pozostaje na tym samym poziomie z normami, względem których ustala się jej „zasadniczość”, jeśli chodzi o ich relacje hierarchiczne, to norma – zasada pełni szczególną rolę w ukształtowaniu danej instytucji

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Dalej: ZWRSP albo Zasób.

3 Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm. przywoływana dalej jako u.g.n.r. Szczególnie istotne dla omawianej problematyki jest również wydane na podstawie art. 32 u.g.n.r. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 29, poz. 151), przywoływane dalej jako rozporządzenie z dnia 17 lutego 2010 r.

prawnej<sup>4</sup>. W sensie opisowym zaś zasada prawa to wzorzec ukształtowania jakiejś instytucji prawnej – wzorzec pomyślany (tak a tak można by ukształtować jakąś instytucję) bądź odtworzony na podstawie obowiązujących norm<sup>5</sup>. W tym ostatnim przypadku tak ujmowana zasada jest wynikiem analizy sposobu ukształtowania instytucji prawnej bądź ich zespołu „przełożona” na wypowiedzi o charakterze opisowym, ujmujące sprawozdawczo, jak ukształtowana jest ta instytucja (bądź ich zespół).

Warto zaznaczyć, że w literaturze stosunkowo niedawno wyrażono pogląd, że zasady prawa (w sensie dyrektywalnym) stanowią nośnik wartości (aprobowanych stanów rzeczy), wprowadzonych do systemu prawa przez prawodawcę. Przy tym podkreśla się, że nie są one jeszcze jednym rodzajem norm, ale stanowią „swoistą postać zbioru elementów należących do innej kategorii ontologicznej, do kategorii wartości”<sup>6</sup>. Wydaje się jednak, że wnioski powyższe są zbyt radykalne. Z pewnością normy – zasady wskazują, czy – ściśle rzecz ujmując – nakazują realizację jakichś wartości, ale twierdzenie, że takie normy nie wyznaczają w wystarczająco precyzyjny sposób obowiązków nakładanych na adresatów, nie jest przekonujące. Dużo zależy wszak od tego, kto jest adresatem, w jakich okolicznościach ma obowiązek zachować się zgodnie z dyspozycją takiej normy, a także kto i jak ustala, czy takie normy są realizowane. Warto również wskazać, że fundamentalna dla prawa cywilnego zasada swobody umów w wersji dyrektywnej jest normą prawną, a podstawowy dla jej rekonstrukcji art. 353<sup>1</sup> kc. ma charakter przepisu zrębowego<sup>7</sup> – nie jest więc tak, że w szacie językowej właściwej dla norm prawnych zasady prawa są zawsze jedynie nośnikami wartości, jakkolwiek rzeczywiście tak jest najczęściej.

Mimo że o zasadach szczególnie często wspomina się czy też rekonstruuje je w rozważaniach o dużym stopniu ogólności (np. zasady prawa cywilnego) na tle aktów prawnych o szczególnie istotnym dla danej dziedziny stosunków społecznych charakterze (w szczególności kodeksów), to w moim odczuciu nic nie stoi na przeszkodzie, aby czynić to w toku rozważań o większym stopniu szczególowości, na gruncie regulacji nawet dość wąsko określonych dziedzin stosunków społecznych, jak na przykład sprzedaż nieruchomości publicznych dokonywana przez Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR). Uzasadnione jest to, zwłaszcza jeśli uprzednio uzna się, że pomimo wąskiego zakresu oddziaływania dana regulacja ma dużą doniosłość społeczną. Zabieg taki jest ze wszech miar pożyteczny i przyczynia się do uporządkowania problematyki przetargowej sprzedaży nieruchomości Zasobu

4 S. Wronkowska, System prawny a porządek prawny i ład społeczny, (w:) S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001, s. 187.

5 *Ibidem*

6 M. Kordela, Zasady prawa jako normatywna postać wartości, RPEiS 2006, nr 1, s. 41.

7 Por. P. Machnikowski, Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> kc. Konstrukcja prawna, Warszawa 2005, s. 138.

Własności Rolnej Skarbu Państwa w szczególności jako źródło szczegółowych dyrektyw interpretacyjnych w interesującym nas zakresie<sup>8</sup>.

## **2. Zasady postępowania przetargowego przy sprzedaży nieruchomości ZWRSP**

### **2.1. Zasady gospodarowania mieniem publicznym w poglądach doktryny**

W doktrynie podejmowano już próby sformułowania, z reguły na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>9</sup>, nie tylko zasad postępowania przetargowego, ale szerzej – zasad zbywania nieruchomości publicznych. Potwierdzenie zasadności ich sformułowania i uzasadnienie dostatecznego stopnia uniwersalności, czy też może – innymi słowy – „dopasowania” do mechanizmów sprzedaży przetargowej nieruchomości Zasobu wyznaczonych przepisami u.g.n.r. pozwoli na ich wkomponowanie do analizy materii regulowanej przez tę ustawę. Z góry należy zastrzec, że spora część sformułowanych w doktrynie zasad dotyczy gospodarowania mieniem publicznym w ogólności, niekoniecznie tylko przetargowego trybu rozporządzania nim. Stąd konieczne będzie każdorazowe określenie, w jakich aspektach dana zasada mająca szerszy zakres oddziaływania znajduje odzwierciedlenie w szczegółowych regulacjach przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu.

R. Pessel, prowadzący swoje rozważania na tle regulacji zarówno u.g.n., jak i innych aktów prawnych, których przedmiotem jest gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa (w tym u.g.n.r.), wymienia trzy zasady gospodarowania mieniem: prawidłowej gospodarki nieruchomościami, jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz realizacji celów publicznych<sup>10</sup>. W odniesieniu do problematyki sprzedaży nieruchomości na tle przepisów u.g.n. wymienia zasady: zbywania nieruchomości w trybie przetargowym, a na podstawie art. 42 ust. 1 u.g.n. również jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu oraz najkorzystniejszego wyniku przetargu.<sup>11</sup>

8 Zwłaszcza na interpretacyjną rolę zasad prawa zwraca uwagę M. Safjan, (w:) System prawa prywatnego, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna, pod red. M. Safjana, Warszawa 2007, s. 263. Ów autor jednocześnie przestrzega przed formułowaniem zbyt dużej ilości zasad ze względu na to, że prowadzi to do niepotrzebnych sporów o to, które zasady rzeczywiście obowiązują. Formułowanie natomiast zbyt szczegółowych zasad powoduje, że nie posiadają one wystarczającego waloru ogólności, co jest szczególnie istotne ze względu na ich funkcję wyznaczającą ogólnej dyrektywy wykładni; *ibidem*, s. 269. Doceniając doniosłość zgłoszonych przez Autora zastrzeżeń, chcę zaznaczyć, że przy dostatecznie precyzyjnym zakreśleniu zakresu zasad prawa formułowanych na gruncie nawet dość szczegółowych regulacji, podając w miarę precyzyjne kryteria ich wyodrębnienia, można uniknąć wskazywanych przez niego negatywnych skutków. Natomiast sam konflikt zasad jest w sumie zjawiskiem nieuniknionym, ale w literaturze można odnaleźć udane próby sformułowania kryteriów pozwalających na ich rozstrzygnięcie; zob. w szczególności: T. Gizbert-Studnicki, Konflikt dóbr i kolizja norm, RPEiS 1989, nr 1, s. 1 i nast.

9 Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm., przywoływana dalej jako u.g.n.

10 R. Pessel, Nieruchomości Skarbu Państwa, Warszawa 2008, s. 73 i nast.

11 *ibidem*, s. 195 i nast.

R. Padrak wyróżnił w tym zakresie następujące zasady: przetargu, respektowania przepisów o pomocy publicznej, pierwszeństwa, jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu oraz najkorzystniejszego wyniku przetargu<sup>12</sup>. Z kolei M. Stańko, odnosząc swoje uwagi do gospodarki nieruchomościami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi, sformułował zasady: reprezentacji, racjonalnej (prawidłowej) gospodarki, ekwiwalentności, jawności oraz przetargowego zbywania nieruchomości<sup>13</sup>.

## **2.2. Umiejscowienie zasad postępowania przetargowego w obrębie regulacji sprzedaży nieruchomości ZWRSP**

Najbardziej ogólnie sformułowane zasady gospodarowania mieniem publicznym dokonane przez R. Pessela na gruncie u.g.n.r. wymagają pewnych uściśleń. Autor stwierdza, że prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami ZWRSP polegać ma na wykonywaniu wyliczonych w art. 6 zadań, które mają swoje odzwierciedlenie w rocznym planie finansowym Zasobu oraz ANR (art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2). Takie sformułowanie zasady prawidłowej gospodarki odwołuje się raczej do sfery stosowania postanowień ustawy, a nie wykładni normy nakazującej gospodarować mieniem Zasobu w określony sposób. Poza tym, nie do końca jasne jest, jaki wpływ na wykonywanie zadań mają postanowienia planu finansowego Agencji (będącego przecież czymś innym niż plan finansowy Zasobu). Chyba mamy tu do czynienia jedynie z wpływem pośrednim, skoro środki uzyskane z gospodarowania mieniem Zasobu są wykorzystywane m.in. na funkcjonowanie ANR. Ostatecznie uważam, że dla wskazania podstawy dla sformułowania zasady prawidłowej gospodarki mieniem Zasobu należy ograniczyć się do postanowień art. 6. W szczególności zasada prawidłowej gospodarki w ujęciu dyrektywalnym ma swoje odzwierciedlenie w postanowieniach art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r., mówiącego o tworzeniu warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego ZWRSP. Jeśliby jednak mówić o obowiązku prawidłowej realizacji zadań nałożonych na Agencję w kontekście przetargowej sprzedaży nieruchomości Zasobu, to uznać należy, że z samego katalogu zadań ANR nie wynikają takie nakazy ani zakazy, których naruszenie skutkować by mogło nieważnością umowy sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Z pewnością należy brać je pod uwagę przy dokonywaniu wykładni przepisów dotyczących prawnych form gospodarowania mieniem Zasobu, a więc i sprzedaży w drodze przetargu. Nie są one jednak samodzielną podstawą dla dekodowania norm prawnych regulujących szczegółowe kwestie dotyczące trybu postępowania zmierzającego do sprzedaży gruntów ZWRSP. Biorąc je pod uwagę, Agencja, na etapie podjęcia decyzji o zamiarze zbycia konkretnego składnika Zaso-

12 R. Padrak, Sprzedaż nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wrocław 2010, s. 13 i nast.

13 M. Stańko, Prawne formy gospodarowania składnikami mienia komunalnego w przepisach szczegółowych, (w:) J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Gospodarka mieniem komunalnym, Warszawa 2008, s. 92.

bu, powinna jednak rozważyć, czy bardziej korzystna z punktu widzenia racjonalnej realizacji jej zadań będzie sprzedaż, czy też wybór innej formy zagospodarowania. W razie podjęcia decyzji o sprzedaży – zdecydować ze względu na cechy nieruchomości oraz lokalne uwarunkowania o wyborze procedury nieograniczonej, w założeniu zapewniającej korzystniejszy dla organizatora efekt ekonomiczny transakcji albo ograniczonej, przyczyniający się do wsparcia przemian strukturalnych gospodarstw rolnych w kierunku wyznaczonym przez ustrojodawcę w Konstytucji (art. 23). Jednak w razie zbycia gruntu w procedurze nieograniczonej, pomimo celowości w konkretnych okolicznościach przeprowadzenia przetargu ograniczonego<sup>14</sup>, w żadnym przypadku nie można mówić o sprzeczności dokonywanych czynności z przepisami u.g.n.r. rodzących jakiegokolwiek sankcje, w szczególności nieważność zawartej w tym trybie umowy na podstawie art. 58 § 1 kc.<sup>15</sup>

Nie ma raczej podstaw, aby szczególnie eksponować w obrębie regulacji przetargowej sprzedaży gruntów Zasobu zasadę respektowania przepisów o pomocy publicznej, o której wspomina R. Padrak. W § 7 ust. 1 pkt 11 oraz § 24 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 17 lutego 2010 r. prawodawca zawarł postanowienia dotyczące uzyskania pomocy publicznej w postaci rozłożenia ceny sprzedaży na raty z zastosowaniem oprocentowania preferencyjnego. Należy doceniać praktyczną rolę tych rozwiązań, jednak trudno doszukać się dostatecznie ważnych racji celowościowych uzasadniających wyodrębnienie ich w postaci zasady w ramach trybu przetargowego. Nie determinują one w żaden sposób charakterystycznych elementów konstrukcji tego trybu zawarcia umowy.

Wymieniona na tle u.g.n. przez M. Stańkę zasada reprezentacji wydaje się być osadzona w postanowieniach przepisów ustrojowych oraz w przepisach u.g.n. wskazujących organy reprezentujące Skarb Państwa oraz j.s.t. przy gospodarowaniu mieniem publicznym. Jej „przełożenie” do regulacji u.g.n.r. wymagałoby odniesienia do powierniczego statusu ANR. Status ANR jako instytucji powierniczej nieraz był już przedmiotem rozważań doktrynalnych<sup>16</sup>. Nie wydaje się, aby należało ją uwytklać w obrębie regulacji przetargowego trybu zbycia nieruchomości Zasobu jako odrębną zasadę. Jest tak dlatego, że przepisy określające konstrukcję przetargu na sprzedaż nieruchomości ZWRSP nie noszą jakiegoś szczególnego piętna dyktowa-

14 Przykładowo, gdyby w razie stwierdzenia wyraźnego zainteresowania nabyciem gruntu przez rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne w rozumieniu u.k.u.r., zwłaszcza w regionach charakteryzujących się rozdrobnioną strukturą gospodarstw, ANR sprzedalaby grunt w procedurze nieograniczonej, a nabywcą zostałaby osoba nielegitymująca się kwalifikacjami rolnymi i niezamierzająca prowadzić działalności rolniczej.

15 Por. wydany na tle u.g.n. wyrok SN z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 589/08, Lex nr 530697, w którego uzasadnieniu zawarto stwierdzenie, że naruszenie zasad prawidłowej gospodarki (gdy chodzi o przeznaczenie nieruchomości do zbycia bądź wybór formy przetargu) nie powoduje nieważności przetargu ani umowy zawartej w jego wyniku).

16 A. Doliwa, Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1, s. 107 i nast.; P. Stec, Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym, Kraków 2005, s. 222–223; R. Rykowski, Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego, Warszawa 2005, s. 116–125.

nego powierniczym statusem ANR; aspekt podmiotowy pozostaje niejako „w tle” tej regulacji.

Będący podstawą dla sformułowania zasady ekwiwalentności art. 30 ust. 1 u.g.n.r. stanowi, że cena nieruchomości ustalana jest na poziomie nie niższym niż jej wartość ustalona przy zastosowaniu sposobów określonych w przepisach u.g.n. W drodze wyjątku od tego postanowienia ustawodawca dopuszcza możliwość ustalenia ceny nieruchomości rolnej nieprzeznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego na cele niezwiązane z prowadzeniem gospodarki rolnej lub leśnej, z uwzględnieniem stawek szacunkowych 1 hektara oraz ceny kwintala żyta ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym<sup>17</sup>. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 29 ust. 3a u.g.n.r. w razie nierozstrzygnięcia kolejnego przetargu, przy ogłaszaniu kolejnych przetargów Agencja może ustalić niższą cenę wywoławczą, nie niższą jednak niż połowa ceny wywoławczej ustalonej według art. 30 (zob. też § 8 ust. 4 i 5 rozporządzenia z dnia 17 lutego 2010 r.). Z zasady ekwiwalentności, rozpatrywanej w kontekście regulacji przetargu, wynika konieczność ustalania ceny wywoławczej na poziomie nie niższym niż wskazana w art. 30 u.g.n.r. Wydaje się być ona na tyle istotna, że zasługuje na jej odrębne zaakcentowanie. Wyznacza ona minimalny pułap<sup>18</sup>, od którego zaczyna się rywalizacja uczestników ubiegających się o zawarcie umowy. Oczywiście w sytuacjach określonych przepisami, a wskazanych powyżej, określona w wyniku przeprowadzonego przetargu cena nieruchomości może być od niej niższa.

Zasady ekwiwalentności w tym ujęciu oczywiście nie należy utożsamiać z ekwiwalentnością taką, jak ją się niekiedy definiuje przy analizie charakteru cywilnoprawnych umów wzajemnych. W tym ostatnim przypadku, zdaniem części doktryny, chodzi wszak tylko o subiektywną równowartościowość świadczeń<sup>19</sup>. W przypadku zaś zasady ekwiwalentności przy zbywaniu nieruchomości ZWRSP (czy też szerzej: nieruchomości publicznych) chodzi o ustalenie rozmiaru należnego świadczenia kupującego (jest to punkt wyjściowy, gdyż zostaje on określony w toku rywalizacji uczestników) na określonym poziomie na podstawie obiektywnych, ustawowych kryteriów.

Zasada pierwszeństwa, eksponowana przez R. Padraka, została sformułowana jako przeciwwaga dla zasady przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości publicznych. Stąd ustalenie jej zakresu jednocześnie pozwala wyznaczyć zakres okoliczności, w których rozporządzanie nieruchomościami ZWRSP w drodze przetargu

17 Zob. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn. zm.).

18 Cena wywoławcza może wszak być ustalona na poziomie wyższym, zależnym od uznania organizatora.

19 W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 132. Bardziej przekonujący jest jednak pogląd Z. Radwańskiego, twierdzącego, że umowy wzajemne charakteryzuje sprzężenie świadczeń, co odzwierciedla paremia *do ut des*; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 119.



jest obligatoryjne, na zasadzie, że gdzie wchodzi w grę pierwszeństwo, wyłączony jest przetarg. Pierwszeństwo uregulowane jest w art. 29 ust 1 – 1g u.g.n.r. oraz w § 5 rozporządzenia z dnia 17 lutego 2010 r. Mówienie o przeciwwadze pierwszeństwa dla przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości ZWRSP jest uzasadnione, jeśli by przyjąć (a jest to myśl nieraz przywoływana w rozważaniach doktrynalnych<sup>20</sup>), że pierwszeństwa nie należy traktować jako wyjątku od zasady przetargu, ale równorzędny z nim sposób zbywania nieruchomości publicznych. W tej sytuacji, przy wykładni przepisów dotyczących pierwszeństwa nie znajdowałaby zastosowania reguła *exceptiones non sunt extendendae*. Nie sposób bagatelizować czy też pomijać instytucję pierwszeństwa przy prowadzeniu rozważań nad przetargowym trybem sprzedaży gruntów ZWRSP. Jednak należy mieć przy tym na uwadze, że nie ma ona istotnego znaczenia dla analiz mających za przedmiot samą konstrukcję i mechanizm tego trybu zawarcia umowy. Powtórzę, że jest niezwykle istotna właśnie dla ustalenia zakresu okoliczności, w których przetarg jest obligatoryjny.

Jawność w dysponowaniu mieniem publicznym jest zasadą powszechnie uwykuplaną zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie<sup>21</sup>. Istotne znaczenie dla jej wyznaczenia ma, na gruncie u.g.n.r., przepis art. 28<sup>22</sup> stanowiący o obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Kolejnymi przejawami zasady jawności jest regulacja dotycząca udostępnienia ogłoszenia przetargu. Jak stanowi § 7 ust. 1 rozporządzenia z dnia 17 lutego 2010 r., przetarg ogłaszany jest przez organizatora w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której położona jest nieruchomość. W procedurze przetargu ograniczonego jawności postępowania podporządkowany jest obowiązek komisji przetargowej wywieszenia w miejscu podanym w ogłoszeniu przetargu listy osób zakwalifikowanych do uczestnictwa w przetargu lub listy podmiotów, które nie złożyły w terminie wymaganych dokumentów (zob. § 16 ust. 2 pkt 3 i 4). Natomiast zgodnie z brzmieniem § 17, w przypadku przetargu ofert komisja przetargowa może dopuścić jawność dokonywanych czynności (z wyjątkiem oceny złożonych

20 Doktryna odwołuje się do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95, OTK 1996, nr 3, poz. 25.

21 Oprócz prac powołanych wyżej zob. G. Bieniek, Sprzedaż nieruchomości skarbowych i samorządowych (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2009, s. 741–742. W orzecznictwie dla problematyki jawności postępowania podstawowe znaczenie ma wyrok SN z dnia 11 maja 2005 r. III CK 562/04, Biul. SN 2005, nr 9, s. 11, Lex nr 155352. Zob. również wyr. NSA z dnia 21 marca 2007 r., I OSK 1998/06, Lex nr 327775, gdzie w uzasadnieniu zawarto stwierdzenie, że kardynalnym motywem wprowadzenia szczególnego reżimu zbywania nieruchomości publicznych jest konieczność zapewnienia „niezbędnej w takich przypadkach przejrzystości”. Stąd jawność może być postrzegana jako jeden z najważniejszych instrumentów służących zapewnieniu przejrzystości (transparentności) postępowania zmierzającego do sprzedaży nieruchomości publicznych. M. Stańko stwierdza nawet, że „z zasady jawności można wyprowadzić wniosek o charakterze ogólnym – nawet gdy przepis wprost nie określa, czy dana czynność (procedura) ma zostać upubliczniona, to obowiązek taki wynika z zasady transparentności działania organów w sferze publicznej”; M. Stańko, Prawne formy gospodarowania składnikami mienia komunalnego w przepisach szczegółowych (w:) J. Jagoda, D. Łobas–Kotowska, M. Stańko, Gospodarka mieniem komunalnym, op. cit., s. 100.

22 Znaczenie wykazu nie ogranicza się tylko do przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu, gdyż sporządza się go i publikuje również przy sprzedaży bezprzetargowej. Dlatego uzasadnione jest stwierdzenie, że upublicznienie wykazu nie jest etapem procedury przetargowej, ale stadium go poprzedzającym.

ofert). To ostatnie rozwiązanie, nie obligujące, a pozostawiające komisji swobodę co do powzięcia decyzji o jawności dokonywanych przez nią czynności, budzi sprzeciw. Przypomnieć trzeba, że przy sprzedaży nieruchomości zurbanizowanych komisji, poza etapem postępowania polegającym na analizie i wyborze najkorzystniejszej oferty, są jawne, a komisja nie ma kompetencji do podjęcia innej decyzji w tym zakresie (por. § 18 ust. 2, § 19 ust. 1 i § 22 ust. 1 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r.). W tym kierunku ukształtowane powinny być również odnośne przepisy u.g.n.r.

Autorzy wyróżniający na gruncie u.g.n. zasady jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu oraz najkorzystniejszego wyniku przetargu czynią to, biorąc za podstawę brzmienie art. 42 ust. 1 u.g.n. zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego sposób i tryb przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości skarbowych i samorządowych. Jakkolwiek mogłoby się wydawać, że rekonstruowanie zasad instytucji prawnej z treści upoważnienia do wydania aktu podstawowego nie jest nadmiernie fortunnym zabiegiem, to jego staranna lektura uzasadnia konstatację, że ów przepis podaje najbardziej istotne, węzłowe aspekty konstrukcji przetargu na nieruchomości skarbowe i samorządowe. Wniosek ten znajduje uzasadnienie również w orzecznictwie SN<sup>23</sup>.

Nie do końca zrozumiałe jest, dlaczego prawodawca posłużył się koniunkcją „jawność i jednolitość postępowania”, co sugeruje, że mamy do czynienia z jedną zasadą, ewentualnie dwiema w szczególny sposób połączonymi ze sobą zasadami. Jednak między zasadą jawności rozumianą jako nakaz publicznego dokonywania oznaczonych czynności lub publicznego udostępniania ich wyników oraz jednolitością rozumianą jako zakaz indywidualnego dokonywania modyfikacji bądź indywidualnego uzgadniania warunków postępowania przetargowego<sup>24</sup> nie istnieje jakiegokolwiek powiązanie treściowe bądź funkcjonalne, wykraczające poza związki łączące je z pozostałymi, wymienionymi tam zasadami. Stąd o jednolitości oraz jawności należałoby mówić jako odrębnych zasadach<sup>25</sup>.

23 Zob. wyrok SN z dnia 30 stycznia 2009 r. II CSK 437/08, Lex nr 599752, w którym formuluje się zasady przetargu przy bezpośrednim odwołaniu do treści art. 42 ust. 1 u.g.n.

24 Por. jednak Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy, NIK, Delegatura w Lublinie, Lublin, grudzień 2003, s. 46, gdzie, formułując wnioski de lege ferenda i nawiązując jednocześnie do zasad równości i jawności, terminu „jednolitość” używa się w kontekście jednolitości wykładni przepisów dotyczących tego trybu zawarcia umowy w celu wyeliminowania pojawiających się w praktyce rozbieżności interpretacyjnych. Taki sposób rozumienia jednolitości na gruncie reguł konstrukcyjnych przetargu wydaje się nieadekwatny.

25 Odrębnie jawność i jednolitość traktuje SN w wyroku z dnia 30 stycznia 2009, II CSK 437/08. Odmienne R. Paderak, Sprzedaż nieruchomości..., s. 19. Stwierdza on, że przejawami zasady jawności i jednolitości postępowania są przepisy nakazujące publikowanie wykazów nieruchomości czy też ogłoszeń przetargów „[...] a ponadto przepisy normujące przebieg przetargów i rokowań, co w konsekwencji powoduje jednolite traktowanie wszystkich podmiotów ubiegających się o nabycie nieruchomości” (*ibidem*). Z wywodów autora trudno jednak wywnioskować, na czym polegają te konsekwencje. Ponadto autor w dalszych uwagach zdaje się również zacierać różnice między jednolitością postępowania a równością uczestników.

Jednolitość postępowania wynika z istoty przetargu jako postępowania wielostronnego. Wielość uczestników postępowania ubiegających się w toku jednej procedury o zawarcie oznaczonej umowy wyklucza zasadniczo indywidualne uzgadnianie treści stosunku przetargowego zachodzącego na linii indywidualny uczestnik – organizator, z pominięciem pozostałych uczestników. Dopuszczenie takiej ewentualności nieuchronnie prowadziłoby do dezintegracji całego postępowania, niwecząc jego sens. Taki indywidualnie modyfikowany tok czynności można by postrzegać nie jako jedno postępowanie, ale jedynie jako sumę równolegle prowadzonych negocjacji z poszczególnymi uczestnikami. Stąd niedopuszczalne są odstępstwa od zaprogramowanego w ogłoszeniu (ewentualnie także w regulaminie) toku postępowania zmierzającego do zawarcia umowy. Podkreślić wyraźnie należy, że chodzi tu jedynie o takie modyfikacje, które są uzgadniane indywidualnie, a nie (abstrahując od ich dopuszczalności przepisami prawa) zmian toku postępowania dotyczących wszystkich uczestników<sup>26</sup>.

Zasada równego dostępu do udziału w przetargu z pewnością akcentuje taką samą dla ogółu potencjalnie zainteresowanych nabyciem własności nieruchomości możliwość przystąpienia do procedury prowadzącej do zawarcia umowy sprzedaży. Jednak bardziej adekwatne dla wyczerpującego scharakteryzowania tego aspektu procedury przetargowej byłoby raczej mówienie o zasadzie równości jako takiej, bez użycia sformułowań mogących w jednym z dopuszczalnych sposobów rozumienia sugerować, że chodzi tylko o jeden z etapów przetargu (tu: początkowy, skoro mowa o dostępie do przetargu). W ten sposób usuwamy wywołany powyższym, „częstkowym” sformułowaniem zasady równości dylemat, czy obejmuje ona inne przejawy równego statusu podmiotów ubiegających się o zawarcie umowy, w szczególności równe dla wszystkich kryteria oceny i wyboru oferty przetargowej.

Zasada równości powinna być rozpatrywana na trzech płaszczyznach: kryteriów uzyskania statusu uczestnika przetargu, pozycji osoby, która już nabyła status uczestnika postępowania (w zakresie *pactum de procedendo*) oraz kryteriów wyboru oferty przetargowej. Nie zawsze jednak, w ramach omawianej procedury, pozycja podmiotów prawa jest taka sama we wszystkich okolicznościach. Podstawowy przypadek, który można postrzegać jako swego rodzaju uprzywilejowanie oznaczonej kategorii osób już na etapie wyboru rodzaju przetargu, określa art. 29 ust. 3b u.g.n.r. (przetarg ograniczony), *ex definitione* pociągający za sobą eliminację podmiotów potencjalnie zainteresowanych uczestnictwem, niespełniających jednak określonych kryteriów wymaganych od uczestników. Jako pewna idea jest on jak najbardziej godny aprobaty, skoro dysponowanie nieruchomościami przez ANR nie może ograniczać się do realizacji wyłącznie funkcji dochodowej (generowania

---

26 NSA w uchwale z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 1/09 (ONSAiWSA 2009, nr 5, poz. 85) akcentuje, że jednolitość postępowania służy przede wszystkim ochronie interesów uczestników postępowania w ramach procedury przetargowej.

zysków ze sprzedaży). Mając na uwadze precyzję wyводу, podkreślenia wymaga, że nie powinno się, rozważając ten przejaw zasady równości, mówić o równości uczestników przetargu, skoro chodzi o aspekt regulacji prawnej przetargu, w którym nikt jeszcze nie nabywa przymiotu uczestnika postępowania. W ramach procedury przetargowej, jako czyniący wyłom w regulacji takiej samej pozycji uczestników na drugiej z wyróżnionych wyżej płaszczyzn, należy zwrócić uwagę na przepisy zwalniające od wniesienia wadium osoby fizyczne posiadające prawo do rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 29 ust. 3f oraz § 10 rozporządzenia z 17 lutego 2010 r.). Z kolei w materii regulującej wybór oferty, wyrazem preferencji dla pewnych kategorii nabywców jest art. 29 ust. 3, skoro w razie złożenia kilku (co najmniej dwóch) równorzędnych ofert dokonuje się wyboru spośród tych uczestników, którzy spełniają określone przesłanki. Zauważmy, że w pozostałych przypadkach, jeżeli ze względu na równorzędność ofert wybór jest utrudniony, komisja przetargowa przeprowadza dodatkowy przetarg ustny, który jest ograniczony do uczestników składających te oferty (§ 21 ust. 4).

Z pewnością jednak przywołane wyżej przypadki zróżnicowania pozycji niektórych uczestników przy gospodarowaniu gruntami ZWRSP nie sposób traktować jako arbitralne odstępstwa od zasady równości uczestników przetargu. Powszechnie przyjęta jest dopuszczalność odstępstw od jednakowego uregulowanie praw i obowiązków podmiotów prawa, o ile dostatecznie poważne racje stanowią uzasadnienie dla odmiennego potraktowania jakiejś klasy podmiotów wyróżniających się relevantną cechą<sup>27</sup>. Dla wskazanych wyżej odstępstw od takiego samego potraktowania uczestników postępowania (ewentualnie osób dopuszczanych do przetargu w procedurze ograniczonej) bez trudu można podać przesłanki je uzasadniające, mające zakorzenienie w wartościach będących podstawą dla sformułowania zadań ANR, jak i wynikających z przepisów Konstytucji (art. 23), czy też – jak w przypadku zwolnienia od wniesienia wadium – w silnie uzasadnionych aksjologicznie tendencjach repriwatyzacyjnych.

Zasada najkorzystniejszego wyniku przetargu odzwierciedla fundamentalny gospodarczy sens procedury przetargowej – jest on wszak organizowany po to, aby zapewnić organizatorowi możliwie korzystne świadczenie ze strony osób zainteresowanych zawarciem umowy, dla której zorganizowano procedurę<sup>28</sup>. Należy wyraźnie podkreślić, że kryteria wyboru oferty zarówno przy przetargu (aukcji) „kodeksowym,” jak i na gruncie rozwiązań szczególnych takich jak u.g.n.r. powinny być z góry określone w warunkach postępowania według obiektywnie weryfikowalnych wskaźników. Niedopuszczalne jest ustanowienie jako kryterium wyboru subiektyw-

27 Por. w tej kwestii rozważania M. Safjana, Autonomia woli a zasada równego traktowania, (w:) Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań. Materiały III Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów (Wrocław, 25–27.09.2008 r.), pod red. E. Gniewka, K. Górskiej i P. Machnikowskiego, Warszawa 2010, s. 357 i nast.

28 Tę cechę przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości publicznych eksponuje, na tle przepisów u.g.n., NSA w uchwale z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 1/09.

nej oceny organizatora<sup>29</sup>. W tym kontekście widać, że omawiana zasada refleksywnie pełni swego rodzaju funkcję gwarancyjną dla uczestnika postępowania, który z góry wie, na co może liczyć, uczestnicząc w postępowaniu i zabezpiecza go przed arbitralnymi decyzjami organizatora.

O ile u.g.n. w art. 40 ust. 2 stanowi wprost, że przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny, zaś przetarg pisemny – najkorzystniejszej oferty, to brak takiego postanowienia w u.g.n.r. Natomiast rozporządzenie z dnia 17 lutego 2010 r. w zd. 2 § 15 stanowi, że przetarg ustny wygrywa ten uczestnik, który zgłosił najwyższą cenę. Przy przetargu ofert w ogłoszeniu inicjującym postępowanie należy zawrzeć postanowienia wskazujące kryteria oceny ofert (§ 7 ust. 3 pkt 9, lit. b – jak stąd wynika, nie ograniczają się one do wysokości ceny. Komisja przetargowa wybiera, inaczej niż przy przetargu ustnym – ofertę najkorzystniejszą. Z kolei z treści § 21 ust. 2 zd. 2 pośrednio wynika, jakie inne poza ceną kryteria oceny można wskazać w ogłoszeniu. Są to również warunki wykupu przynależności oraz deklarowany poziom zatrudnienia pracowników. Względy racjonalnego wykorzystania potencjału gruntów Zasobu uzasadniają także umieszczenie tu planu gospodarowania z wykorzystaniem nabywanego gruntu.

Wprawdzie w obrębie przetargowej regulacji u.g.n.r. i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie występuje – odrębnie dla procedury ustnej i pisemnej – kategoria najwyższej ceny i najkorzystniejszej oferty, a Kodeks cywilny zawiera jedynie pojęcie oferty najkorzystniejszej (art. 70<sup>2</sup> § 1 kc.), to nie ma podstaw do mówienia tu o jakichś istotnych różnicach pomiędzy tymi aktami. Jest tak, ponieważ na gruncie u.g.n.r. powyższe pojęcia pojawiają się w przepisach dotyczących przetargu prowadzącego do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości ZWRSP – ten typ umowy determinuje nazewnictwo, którym posługuje się prawodawca. Ponieważ przetarg ustny służy jedynie określeniu ceny – stąd pojęcie najwyższej ceny (które to pojęcie na gruncie reguł znaczeniowych zarówno języka powszechnego, jak i prawnego jest węższe niż pojęcie „najkorzystniejszej oferty”). Skoro oferta w przetargu pisemnym może zawierać również propozycje innych postanowień umownych, pojęcie „najwyższej ceny” byłoby za wąskie. Przetarg (aukcja) kodeksowy jest uniwersalnym trybem zawarcia różnych typów umów, stąd pojawia się tam jedynie określenie „najkorzystniejsza oferta” jako odpowiednio szerokie dla różnych umów typowych, jak i nienazwanych.

29 Do innych, moim zdaniem nietrafnych wniosków dochodzi M. Boratyńska, zob. też, Przetarg w prawie polskim..., s. 88. Stwierdza ona: „[...] niektóre kryteria podawane w ogłoszeniach nie poddają się kwantyfikacji”, w przypadku zaś kombinacji jako kryterium oceny korzystności oferty większej liczby różnych kryteriów (np. wysokość sumy pieniężnej i liczba zatrudnianych pracowników w przypadku zbycia przedsiębiorstwa) nie sposób, zdaniem autorki porównywać ich ze sobą w sposób zobiektywizowany. Jedyną osobą miarodajną dla oceny ofert jest w takiej sytuacji sam ogłaszający i nie sposób zastępować jego ocen ocenami innego podmiotu, w szczególności sądu. Sąd mógłby dokonać rozstrzygnięcia jedynie wówczas, gdy w ogłoszeniu podane zostały jednoznaczne kryteria oceny, a ogłaszający zobowiązał się do wyboru którejs z ofert.

Nadmiernym uproszczeniem byłoby jednak poprzestanie bez komentarza na stwierdzeniu, że należałoby postawić znak równości między pojęciami „najkorzystniejszej oferty” i „najkorzystniejszego świadczenia z umowy sprzedaży”. Zwłaszcza takie postanowienie oferty, jak liczba zatrudnianych pracowników, plan prowadzonej działalności, nie mogą być traktowane jako *essentialia* umowy sprzedaży. Pojęcie „najkorzystniejszej oferty” oznacza, że na zwycięskim uczestniku przetargu, obok świadczenia należącego do esencjaliów umowy sprzedaży (zapłaty ceny), spoczywały będą również inne obowiązki, które jednak zachowują odrębność w strukturze świadczenia z umowy zawieranej przez ANR z wyłonionym w przetargu kontrahentem<sup>30</sup>.

W kontekście rozważań nad zasadą najkorzystniejszej oferty wypada wspomnieć o rozwiązaniach przewidzianych w zdaniach drugim i trzecim art. 29 ust. 3, zgodnie z którymi w razie złożenia kilku równorzędnych ofert pierwszeństwo ma osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego ppgr. Jeśli więcej niż jednemu oferentowi przysługuje pierwszeństwo, wybiera się tego z nich, który daje najlepszą gwarancję prowadzenia gospodarstwa. Nie należy poczytywać tych postanowień za formułujące szczególnie przypadek kryteriów oceny oferty jako najkorzystniejszej, ale należy je ujmować jako uprzywilejowanie wymienionych tam podmiotów. Przepis wyraźnie stanowi, że w razie złożenia równorzędnych ofert wybiera się tę złożoną przez wskazany tam podmiot. Skoro, *verba legis*, oferty są równorzędne, to oznacza, że prawodawca rozstrzygnął o zastosowaniu innego niż korzystność oferty kryterium wyboru. A jak już wcześniej wspomniałem, w pozostałych przypadkach złożenia ofert równorzędnych przeprowadza się dodatkową licytację.

Z przetargowym trybem zawierania umów immanentnie związany jest aspekt konkurencji uczestników postępowania. M. Boratyńska stwierdza, że „celem przetargu jest [...] wywołanie konkurencji i właśnie po to instytucja ta istnieje”<sup>31</sup>. R. Szośtak w wielu swoich publikacjach, na kanwie rozważań poświęconych temu trybowi zawierania umów, wymienia zasadę uczciwej konkurencji, stwierdzając, że stanowi ona fundament przetargowego trybu zawarcia umowy. Píše on, że zasady uczciwej konkurencji wynikają z adhezyjnego ustalenia między organizatorem a uczestnikami, a liczy się tu przede wszystkim zakaz wchodzenia w zмовę z innymi uczestnikami postępowania, niedozwolonego rozpowszechniania informacji mogących mieć wpływ na wynik przetargu, podawania nieprawdziwych danych, udzielania nierze-

30 Kwestia jest jednak sporna – w sumie uznanie, które wynikające z czynności prawnych obowiązki należą do treści jednego stosunku prawnego, a które tworzą odrębny stosunek funkcjonalnie powiązany z pierwszym, to w pewnym stopniu kwestia konwencji, jakkolwiek może to niekiedy powodować doniosłe konsekwencje; por. przykładowo kontrowersje w doktrynie co do samodzielnego charakteru zastrzeżenia zadatku: M. Tenenbaum, *Instytucja zadatku...*, s. 131 i nast.

31 M. Boratyńska, *Przetarg w prawie polskim...*, s. 118.

telnych wyjaśnień co do treści oferty<sup>32</sup>. Sama konkurencja, w języku ogólnym pojmowana jako rywalizacja, współzawodnictwo<sup>33</sup> uczestników dążących do zawarcia umowy, jest rzeczywistym, realnym efektem faktu prowadzenia postępowania przetargowego zgodnie z *pactum de procedendo*. Jest bezpośrednią konsekwencją tego, że w tym trybie kontraktowania modelowo mamy do czynienia z wieloma uczestnikami postępowania dążącymi do zawarcia jednej umowy. Zachowaniu uczciwej konkurencji służą te rozwiązania, które mają zapewnić bezstronność komisji przetargowej (zob. § 11 ust. 2 rozporządzenia z dnia 17 lutego 2010 r.).

### **2.3. Charakter i relacje między zasadami przetargu na sprzedaż nieruchomości publicznych, w tym ZWRSP**

Zaprezentowane powyżej zasady przetargu na sprzedaż nieruchomości ZWRSP mają różny charakter i zasięg oddziaływania. Ze względu na te kryteria należy dokonać ich kwalifikacji pod względem aktualności dla różnych form dysponowania gruntami ZWRSP, ustalić, jakie zachodzą pomiędzy nimi związki, jak i umiejscowić w obrębie podziału na zasady w sensie dyrektywalnym i opisowym.

Najbardziej ogólny charakter ma zasada prawidłowej gospodarki, aktualna dla wszystkich form dysponowania gruntami Zasobu, „przenikająca” całość regulacji prawnych działalności ANR podejmowanej względem nieruchomości, którymi gospodaruje jako powiernik Skarbu Państwa. Może być ujmowana jako dyrektywa nakazująca dokonywanie czynności dotyczących mienia Zasobu w sposób maksymalnie korzystny z perspektywy realizacji zadań ANR. Z racji na jej szeroki zakres zastosowania trudno byłoby ją jednak ujmować jako zasadę specyficzną tylko dla przetargu na sprzedaż nieruchomości Zasobu.

Z pewnością dużo większe znaczenie dla praktycznego funkcjonowania instytucji przetargu ma zasada jawności. Poprzez obowiązek sporządzenia i upublicznienia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia jest aktualna, obok procedury przetargowej, również dla przypadków sprzedaży bezprzetargowej oraz innych form dysponowania gruntami Zasobu takich jak zamiana nieruchomości. Ma ona również, na co zwracałem uwagę, odbicie w szczegółowych uregulowaniach w ramach instytucji przetargu na sprzedaż. Jej sformułowanie jest zatem raczej wynikiem *quasi*-indukcyjnego wnioskowania, mającego za podstawę szereg wspomnianych szczególnych unormowań. Nie wynika z jednego tylko, szczególnie istotnego przepisu, który należałoby traktować dla niej jako fundamentalny<sup>34</sup>. Postrzegana jako zasada opiso-

32 R. Szostak, Zachowanie uczciwej konkurencji przy udzielaniu zamówień publicznych (cz. I), „Prawo Spółek” 2006, nr 10, s. 36.

33 Por. Słownik języka polskiego, t. 1, pod red. S. Szymczaka, Warszawa 1993.

34 Inaczej, nietrafnie SN w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. III CK 562/04. SN uznaje, że zasada jawności sformułowana jest w przepisie art. 35 u.g.n., nie przywołując przy tym innych przepisów, z których można by ją wyprowadzić. Wniosek ten aprobowany jest przez część doktryny; tak przykładowo A. Tułodziecki, (w:) Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, pod red. M. Wolanina, Warszawa 2009, s. 192.

wa, określa pewien model możliwego i aktualnie obowiązującego rozwiązania normatywnego. Jest zdaniem stwierdzającym, że *de lege lata* jawność jest wartością znajdującą odzwierciedlenie w obowiązujących rozwiązaniach normatywnych. Jako norma prawna, o czym była mowa, ustanawia nakaz dokonywania czynności publicznie oraz takiego też udostępniania wyników dokonanych czynności.

Również zasada ekwiwalentności nie jest specyficznym dla przetargu rozwiązaniem<sup>35</sup>, aczkolwiek niezwykle istotnym dla jego uregulowania. Nie uważam, żeby można było tu mówić o normie nakazującej w określony sposób ustalać cenę nieruchomości (stąd nie należy tu mówić o zasadzie w sensie dyrektywalnym). Mówimy raczej o zespole przepisów dookreślających zakres zastosowania normy, której zrab ustanawia art. 353<sup>1</sup> kc.<sup>36</sup> Zasada ekwiwalentności wyznacza granice swobody określania treści stosunku prawnego sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Jako o zasadzie należy o niej mówić wyłącznie w znaczeniu opisowym.

Równość i jednolitość postępowania to zasady, które należy widzieć w kontekście zasady uczciwej konkurencji. Ukształtowane według dwóch pierwszych zasad reguły postępowania w toku procedury przetargowej przy wielości uczestników wywołują efekt w postaci konkurencji między nimi. Do mechanizmu konkurencji, rozumianego jako realnie istniejące relacje między uczestnikami postępowania, w aspekcie normatywnym odnosi się właśnie zasada uczciwej konkurencji. Równość i jednolitość postępowania stymulują zaistnienie konkurencji, a w rezultacie osiąga się efekt wieńczący tok przeprowadzonych czynności w postaci przyjęcia najkorzystniejszej oferty. Jest to gospodarczym celem przetargu. Właśnie w tak przedstawionym uwikłaniu najlepiej zaprezentować oddziaływanie na siebie wymienionych zasad, aby w należyty sposób uwypuklić ich znaczenie dla tego trybu zawarcia umowy.

Zasada uczciwej konkurencji rozpatrywana w ujęciu dyrektywalnym w swojej strukturze przypomina zasadę prawidłowej gospodarki. Nie sposób jej sprowadzić tylko do ogólnie sformułowanej powinności przestrzegania reguł wynikających z *pactum de procedendo*. Byłoby to zabiegiem jałowym, a nawet błędnym metodologicznie, skoro i tak rozpatrując naruszenie reguł postępowania przetargowego w danych okolicznościach, zawsze orzekałoby się o naruszeniu konkretnej powinności (np. dopuszczenie do przetargu osoby, która nie wniosła wadium, dopuszczenie do przetargu ograniczonego osoby, która nie spełnia ustawowych kryteriów), a nie jakiejś zupełnie nieskonkretyzowanej zasady w podanym wyżej brzmieniu. Z przywoływanych wcześniej rozważań R. Szostaka wynika, że przy zasadzie uczciwej konkurencji chodzi raczej o segment zasad słuszności, a więc reguł pozaprawnych, które powinny być jednak przestrzegane w toku procedury przetargowej.

35 Por. przykładowo sposób ustalania ceny nieruchomości sprzedawanej podmiotowi, któremu przysługuje pierwszeństwo nabycia – art. 29 ust. 1b u.g.n.r.

36 Por. P. Machnikowski, *Swoboda umów...*, s. 142.



Zakwalifikowanie konkretnego zachowania jako naruszającego uczciwą konkurencję ułatwia stwierdzenie, że narusza ono dobre obyczaje (które są kategorią szerszą). Jej podobieństwo do zasady prawidłowej gospodarki polega zaś na tym, że sama nie formułuje określonych reguł postępowania, ale nakazuje branie pod uwagę przy wykonywaniu powinności wynikających ze stosunku przetargowego reguł pozaprawnych<sup>37</sup>. Jako sankcję naruszenia zasady uczciwej konkurencji należy brać pod uwagę w pierwszym rzędzie wzruszalność zawartej umowy na podstawie art. 70<sup>5</sup> kc.

W przypadku zasady równości rozpatrywanej jako norma prawna proces jej pozyskania jest podobny do wyinterpretowania zasady jawności – mamy do czynienia z normą wyinferowaną poprzez wnioskowanie z szeregu rozwiązań szczegółowych. Jednolitość zaś nie jest znowu (podobnie jak ekwiwalentność) samodzielny nakazem. Indywidualna modyfikacja porozumienia przetargowego między organizatorem a konkretnym uczestnikiem nie jest zachowaniem sprzecznym z jakimś zakazem, ale raczej działaniem poza obszarem kompetencji do kształtowania porozumienia przetargowego, obszaru określonego przez prawodawcę w przepisach u.g.n.r. i wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych. Chodzi tu jednak nie o zakres kompetencji w kształtowaniu umowy, której zawarcie jest gospodarczym celem przetargu, ale o *pactum de procedendo*, będącego wszak źródłem swobodnego stosunku zobowiązaniowego.

Trudno byłoby natomiast stwierdzić, że któraś z omówionych zasad samoistnie przesądza o specyfice instytucji przetargu na sprzedaż nieruchomości publicznej, w tym nieruchomości ZWRSP<sup>38</sup>. To właśnie odwołanie się do zestawu zasad daje pełen obraz omawianej instytucji.

W konsekwencji wszystkie przywołane wyżej zasady, gdy ujmują się je w znaczeniu wyłącznie opisowym, dają razem sprawozdawczą charakterystykę węzłowych punktów ukształtowania instytucji przetargu na sprzedaż nieruchomości publicznych, w tym nieruchomości ZWRSP.

Należy zauważyć, że w rozważaniach doktrynalnych posługuje się tymi pojęciami raczej intuicyjnie, bez wyraźnego akcentowania teoretycznoprawnych aspektów koncepcji zasad prawa i w ten też sposób formułuje się zasady postępowania przetargowego. Ich praktyczna doniosłość najczęściej sprowadza się do uzasadnienia zastosowania sankcji nieważności czynności prawnej. Odwołanie się do jakiejś zasady czy też, inaczej rzecz ujmując, określenie, że dane zachowanie narusza zasadę, lepiej uzasadnia wnioski, że konsekwencją takiego postępowania jest zastosowanie sankcji nieważności czynności prawnej. Jeśli, przykładowo, wskazując kon-

37 W przypadku zasady uczciwej konkurencji – reguł słusznościowych, w przypadku zasady prawidłowej gospodarki – reguł mających przede wszystkim (choć nie jedynie) charakter ekonomiczny.

38 Należy jednak podkreślić, że w piśmiennictwie zwłaszcza R. Szostak zdaje się wyróżniać szczególnie zasady równości oraz uczciwej konkurencji charakteryzując instytucję przetargu w ogólności. Nawet jeśli by przyjąć, że powyższe zasady wysuwają się na czoło w toku charakterystyki instytucji przetargu, to nie sposób nie dostrzec że są daleko niewystarczające dla jej pełnej charakterystyki.

sekwencje naruszenia przepisów mających urzeczywistniać jawność postępowania, powiemy o naruszeniu nie jawności jako takiej, ale zasady jawności, w praktyce uzyskujemy silniejszy efekt perswazyjny, nawet jeśli nie towarzyszy temu stwierdzeniu żadna precyzyjnie zarysowana koncepcja zasad prawa. Warto jednak uświadamiać sobie, czym pod względem teoretycznym jest zasada prawa dla lepszego zrozumienia mechanizmu ustalania konsekwencji dokonywanych czynności. Gdyby, przykładowo, doszło do określenia ceny wywoławczej na poziomie niższym niż wynikający z wyceny rzeczoznawcy, dla ustalenia konsekwencji takiego zdarzenia można posłużyć się prostym określeniem, że naruszono zasadę ekwiwalentności. Bardziej precyzyjnie, jednak bez uzyskania efektu wzmocnienia przez użycie terminu „zasada” (a więc ustalenia odpowiednio wysokiej rangi danego przepisu), można by powiedzieć po prostu, że naruszono art. 30 u.g.n.r. Używając siatki pojęciowej z zakresu teorii prawa, można natomiast stwierdzić, że działanie to zostało dokonane poza granicami kompetencji wyznaczonej przez art. 353<sup>1</sup> kc. dookreślanej m. innymi przez przepis art. 30 u.g.n.r. To ostatnie stwierdzenie, najbardziej precyzyjnie pod względem dyscypliny metodologicznej określające konsekwencje takiego zdarzenia, jest jednak mało czytelne dla praktyków, jak i nieakceptowane przez niektórych przedstawicieli doktryny (nie wszyscy wszak akceptują ustalenia poznańskie szkoły teorii prawa). Jest to konsekwencją naturalnego różnicowania poglądów, jak i przyjmowanych na wstępie prowadzonych rozważań założeń teoretycznoprawnych. Zaproponowane przeze mnie określenie nie może zostać uznane za niekontrowersyjne. Dlatego też faktycznie formułowane w doktrynie i orzecznictwie zasady przetargu, czy też gospodarowania nieruchomościami publicznymi mogą również być postrzegane jako swojego rodzaju platforma, gdzie ustala się to, co najważniejsze w konstrukcji danej instytucji prawnej poprzez wskazanie zwłaszcza podstawowych wartości, na bazie których funkcjonuje instytucja przetargu na sprzedaż nieruchomości publicznych.

Nie oznacza to jednak, że każdorazowe stwierdzenie naruszenia jakiejś zasady musi prowadzić do uznania zawartej umowy za nieważną – a więc, że nieważność umowy jest tego konieczną konsekwencją. W istocie chodzi przede wszystkim o takie naruszenie przepisów dotyczących procedury na sprzedaż nieruchomości publicznych, w tym gruntów Zasobu, które wpływa na jego wynik<sup>39</sup>. Nie sposób przeoczyć roli zasad postępowania przetargowego przy budowaniu dyrektyw interpretacyjnych w toku wykładni odnośnych przepisów regulujących ten tryb zawarcia umowy. Z pewnością w razie wątpliwości należy przyjmować takie ich znaczenie, które najlepiej służy realizacji wartości, leżących podstaw sformułowania poszczególnych zasad.

39 Tak SN w wyroku z dnia 30 stycznia 2009 r., II CSK 437/08.

## **Legal principles of a tender procedure for the sale of the properties belonging to the Agricultural Property Resources of the State Treasury**

Key words: tender, legal principle, proper management, Agricultural Property Agency

Tender is fundamental procedure leading to conclusion of the sale agreement of the properties belonging to the Agricultural Property Resources of the State Treasury in accordance with the Act on the Management of Agricultural Properties owned by the State Treasury. The author distinguishes several principles, which shall be applied to the above way of conclusion of the sale agreement. The general principle of the proper management reflects in all legal forms of disposition of agricultural properties owned by the State Treasury. Its violation doesn't cause an invalidity of the sale contract. Appropriate principles, which shall be applied to the tender are as follows: principle of openness, principle of equal treatment and equal access to the tender, principle of fair competition, principle of uniformity and principle of equivalency. Unlike opinions in legal doctrine, the author states that the openness and uniformity are the separate principles. All principles indicate values on which the legal institution of the tender is founded. These principles are also the grounds to formulate the rules of interpretation, which are useful during the operation of decoding of the legal norms.

## **Uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych jako wydzierżawiającego nieruchomości rolne Skarbu Państwa**

1. Wybór tematu artykułu podyktowany został dwiema przyczynami, które wymagają uzasadnienia. Na wstępie niezbędne jest jednak podkreślenie, że przedmiotem analizy prawnej nie jest wyłącznie sama treść umowy dzierżawy nieruchomości rolnej zawieranej przez Agencję Nieruchomości Rolnych, ale przede wszystkim usytuowanie (pozycja) tej Agencji zarówno w samej umowie dzierżawy, jak i w procesie jej zawierania.

Przesłanki takiego ujęcia zagadnienia są następujące:

Pierwsza z nich – podstawowa, to szeroko zakrojone zmiany w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i ustawach towarzyszących, dokonane ustawą nowelizującą z dnia 16 września 2011 r.,<sup>2</sup> która weszła w życie z dniem 3 grudnia 2011 r. Zmiany te w znacznej części dotyczą również dzierżawy mienia rolnego Skarbu Państwa. Już w tym miejscu należy zasygnalizować, że proces legislacyjny, który zakończył się nowelizacją ustawy, był długotrwały i wywołał wiele kontrowersji i sporów. Ze względu na ramy tego artykułu niecelowe wydaje się szczegółowe omawianie prac legislacyjnych, w dalszej części uwaga zostanie więc skoncentrowana na najistotniejszych kwestiach odnoszących się do analizowanej materii.

Druga przesłanka jest bardziej praktyczna, a mianowicie proces sądowy, którego stroną pozwaną była Agencja, a który zakończył się odrzuceniem skargi kasacyjnej powoda (Agencja wygrała ten proces z kandydatem na nabywcę nieruchomości rolnej), skłoniło Agencję do zmian w samej procedurze zbywania nieruchomości, ale także ich wydzierżawiania<sup>3</sup>. Sprawa sądowa jest istotną kanwą artykułu i pro-

1 Uniwersytet Śląski.

2 Por. ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

3 Należy zasygnalizować, że zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa do nieruchomości będących przedmiotem dzierżawy i najmu art. 28 stosuje się odpowiednio. Dotyczy to w szczególności obowiązku sporządzenia wykazu nieruchomości i wymogów formalnych samego wykazu.

wadzonych refleksji prawnych. Aspekty praktyczne wydają się również niezwykle istotne z punktu widzenia zmian, dokonanych cytowaną wyżej ustawą nowelizującą, bowiem z uwagi na ich kontrowersyjny charakter to właśnie dopiero praktyka winna wykazać celowość ich wprowadzenia.

2. Na wstępie niezbędne jest przedstawienie podstawowych uwarunkowań prawnych funkcjonowania Agencji, gdyż to właśnie te uwarunkowania wywierały i nadal wywierają istotny wpływ na stosowanie przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Jak podkreślał od początku funkcjonowania ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa S. Prutis, Agencja jako struktura organizacyjna łączy w sobie cechy organu administracji publicznej (podmiotu prawa publicznego) oraz podmiotu gospodarczego, działającego w skali kraju za pomocą zróżnicowanych jednostek wykonawczych (oddziały terenowe, ekspozytury czy gospodarstwa skarbowe). Wskazana dwoistość powoduje, że sprawą niezwykle istotną jest z jednej strony nadzór nad działalnością Agencji, z drugiej zaś – kryteria efektywności działania jej struktur<sup>4</sup>. Model samej Agencji i zakres jej zadań wzbudzał i wzbudza nadal liczne kontrowersje. Pogłębiły się one wraz z wejściem w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mocą której Agencji już nie Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale Agencji Nieruchomości Rolnych, powierzono funkcję organu administracji kontrolującej prywatny obrót ziemią. Jak wskazuje S. Prutis, jest to rozwiązanie wysoce dyskusyjne, przede wszystkim dlatego, że powierzenie kontroli prywatnego obrotu ziemią państwowej strukturze gospodarczej i to monopolistycznej, działającej w skali całego kraju, oznacza powrót do łączenia w gestii jednego podmiotu własności i władzy państwowej (*dominium i imperium*), co było cechą minionego ustroju<sup>5</sup>. Ten swoisty dualizm w działaniu Agencji wywiera – moim zdaniem – negatywny wpływ na obrót ziemią, w tym także obrót dzierżawny, co znalazło również odzwierciedlenie w analizowanej sprawie sądowej<sup>6</sup>.

W literaturze podkreśla się również, że ponad 20-letni okres funkcjonowania Agencji pokazuje, że nie różni się ona zasadniczo od poszczególnych centralnych organów administracji rządowej, a jej powierniczy charakter pozostał koncepcją czysto teoretyczną. Niestety, Prezes Agencji nie uzyskał statusu organu regulacyjnego, a jego powoływanie i odwoływanie jest związane często ze zmianami gabinetów politycznych, co nie pozwala na budowanie długofalowej polityki zagospoda-

---

4 Por. S. Prutis, Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej, (w:) Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 205 oraz tenże, Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolniczej, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce. Determinanty prawne, Białystok 1996, s. 69 i nast., a także A. Woś, Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej, „Wieś i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29 i nast.

5 *Ibidem*, s. 207.

6 Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań w dalszej części artykułu.

rowania Zasobu. Co więcej, na Prezesa usiłuje się oddziaływać za pomocą poleceń służbowych i w różny inny, często niesformalizowany sposób minimalizować samodzielność Agencji<sup>7</sup>.

Wyrazem takiego oddziaływania jest również proces legislacyjny, który zakończył się nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wspomnianą wcześniej ustawą z dnia 16 września 2011 r. Zbyt krótki okres obowiązywania nowych rozwiązań normatywnych nie uprawnia do formułowania ocen, należy jednak zauważyć, że zmiany legislacyjne – z uwagi na ich zakres – będą wywierać daleko idące konsekwencje zarówno w sferze organizacyjnej działania Agencji (likwidacja Rady Nadzorczej), jak i w sferze obrotu ziemią państwową, w tym również obrotu dzierżawnego.

Nie rozwijając w dalszym ciągu wątków prawnych dotyczących samej struktury Agencji, dodać jedynie należy, że z jurydycznego punktu widzenia Agencja jest państwową osobą prawną, co wywoływać musi konsekwencje w obrocie cywilnoprawnym, w tym również obrocie dzierżawnym. Na temat konstrukcji prawnej agencji państwowych powołanych dla interwencji państwa w dziedzinie rolnictwa wielokrotnie wypowiadał się A. Stelmachowski. Podkreślał on wyraźnie, że wszystkie agencje są osobami prawa publicznego i wyrażają interes publiczny, w związku z tym muszą działać ściśle w granicach prawa i w granicach upoważnień ustawowych. Ich związanie prawem jest dalej idące niż np. przedsiębiorstw państwowych, działających wyłącznie w sferze prawa prywatnego. Wszystkie agencje są formalnie wyodrębnione z aparatu administracji rządowej, a z cywilistycznego punktu widzenia ze struktury własnościowej Skarbu Państwa. Zatem ani Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania agencji, ani też agencje nie odpowiadają za zobowiązania Skarbu Państwa<sup>8</sup>. Dotyczy to również w pełnym zakresie Agencji Nieruchomości Rolnych.

Z punktu widzenia analizowanej materii w tym miejscu rodzi się zasadnicze pytanie, a mianowicie, na ile publicznoprawny charakter Agencji Nieruchomości Rolnej i konieczność realizacji interesu publicznego upoważnia ustawodawcę do jej uprzywilejowania w sferze obrotu cywilnoprawnego. Moim bowiem zdaniem, owo uprzywilejowanie, nawet jeżeli nie było przez ustawodawcę do końca zamierzonym zabiegiem, pojawia się w praktyce działania Agencji.

Już w tym miejscu wymaga wyraźnego wyeksponowania, że bez względu na usytuowanie ustrojowe danego podmiotu, brak jest podstaw do tego, aby podmiot działający w sferze dominium, a w zakresie obrotu nieruchomościami Agencja w tej sferze działa, korzystał ze szczególnej pozycji ustrojowej. Przyjęcie odmiennego

7 Por. M. Mozdzeń–Marcinkowski, *Administracja rolna*, (w:) *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 126.

8 Por. *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 430.

stanowiska nieuchronnie prowadzić musiałyby do konstatacji, że ponownie mamy do czynienia z uprzywilejowaniem własności państwowej, a być może również z restytucją podziałów na typy i formy własności. Pozostawałoby to w sprzeczności nie tylko z przepisami kodeksu cywilnego, które nie wartościują własności ze względów podmiotowych, ale również z przepisami Konstytucji.

3. Dla zobrazowania aspektów praktycznych działania ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa niezbędne wydaje się skrótowne przytoczenie najważniejszych elementów stanu faktycznego i prawnego wspomnianej na wstępie sprawy sądowej. Sprawa toczyła się wprawdzie na kanwie zamiaru sprzedaży nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych w drodze przetargowej, niemniej jednak w tym zakresie przepisy dotyczące m.in. sporządzania wykazów nieruchomości oraz samego trybu przeprowadzania przetargu stosuje się odpowiednio także do obrotu dzierżawnego, zatem posłużenie się tym właśnie przykładem wydaje się w tym kontekście uprawnione.

Stan faktyczny w sprawie był przejrzysty. Agencja sporządziła wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, w tym nieruchomości objętej przedmiotowym sporem. W dalszej części, już w samym ogłoszeniu o przetargu, Agencja podała oznaczenie nieruchomości, jej powierzchnię oraz rodzaj użytków oraz klasę bonitacyjną według stanu z ewidencji gruntów i budynków. Powodowie zapoznali się z przedstawionymi w ogłoszeniu danymi i przystąpili do przetargu, który wygrali. Już po wygraniu przetargu, a jeszcze przed zawarciem umowy, okazało się, że klasa bonitacyjna gleby na nieruchomości, stanowiącej przedmiot przetargu, była znacznie niższa niż wynikająca z ewidencji. Zostało to stwierdzone przez biegłego – rzeczoznawcę z zakresu bonitacji gleby. W konsekwencji powodowie uchylili się od zawarcia umowy i wniesli o zwrot wadium.

W toku procesu sądowego Agencja broniła się tym, że podała dane dotyczące m.in. klasy bonitacyjnej gleby według stanu z ewidencji gruntów i budynków, tym samym wypełniła zapis § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów<sup>9</sup>. W toku postępowania sądowego okazało się, że dane ewidencyjne były aktualizowane po raz ostatni w latach pięćdziesiątych XX wieku.

Sprawa ostatecznie zakończyła się odrzuceniem skargi kasacyjnej, a to z tej przyczyny, że Sąd Najwyższy nie dopatrył się wystąpienia istotnego zagadnienia prawnego.

---

9 Dz.U. Nr 140, poz. 1350.

Czy jednak w istocie to rozstrzygnięcie uznać należy za prawidłowe?

Jak się wydaje, w trakcie postępowania sądowego wyłoniła się fundamentalna kwestia, na jakiej podstawie określone dane uwidaczniane są w ewidencji gruntów i budynków, a w szczególności jaki podmiot i na jakiej podstawie prawnej dane te winien aktualizować.

Rozstrzygnięcie tej kwestii wymagało nie tylko sięgnięcia do przepisów cytowanego rozporządzenia, do czego ograniczyły się sądy obydwu instancji, ale wymagało wykładni systemowej, w ramach której konieczna była analiza prawna szeregu przepisów statuujących uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych, wynikających z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.<sup>10</sup> Dla prawidłowego rozpatrzenia sprawy niezbędne było przede wszystkim odniesienie się publicznoprawnej podmiotowości Agencji, z której wynikają nie tylko uprawnienia, ale również określone obowiązki. W tym miejscu wskazać również należy, iż obowiązki te mają wprawdzie charakter cywilnoprawny, ale ich źródłem jest także prawo publiczne.<sup>11</sup> W szczególności art. 5 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przesądza o tym, że Agencja jako powiernik wykonuje obowiązki właścicielskie Skarbu Państwa i to bez względu na to, czy ich źródłem jest prawo prywatne czy publiczne. Z kolei art. 28 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy precyzuje obowiązki Agencji w zakresie sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i treści samego wykazu. Gdyby z obowiązków tych Agencja, działająca jako „powiernik” Skarbu Państwa, wywiązywała się należycie, to stan nieruchomości pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, a będących w dyspozycji Agencji, w tym spornej nieruchomości przeznaczonej do przetargu, w którym uczestniczyli powodowie, zostałby prawidłowo zinwentaryzowany, również z punktu widzenia klasy bonitacyjnej gleb wchodzących w skład nieruchomości. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, osoby, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, są obowiązane zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Z kolei art. 20 ust. 2 pkt 1 do osób tych zalicza m.in. w odniesieniu do gruntów państwowych, osoby prawne, we władaniu których znajdują się grunty. Nie ulega wątpliwości, że jedną z takich osób prawnych jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Zatem w rozpatrywanej sprawie to właśnie na Agencji ciążył obowiązek zaktualizowania danych ewidencyjnych nieruchomości pozostających w jej władaniu, w szczególności zaś nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w publicznych przetargu. Nie dopełnienie tego obowiązku przez podmiot, którego ustawodawca – jak wskazano

10 Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

11 Kwestie te były przedmiotem analizy na wstępie artykułu.



wcześniej – wyposażył w szczególne uprawnienia i obowiązki, także o charakterze publicznoprawnym, spowodowało w konsekwencji niepoinformowanie powodów o rzeczywistej klasie bonitacyjnej gleby. Tym samym wywołało u nich błędne przekonanie co do istotnej cechy przedmiotu sprzedaży, wpływającej na cenę. Jak się wydaje, należyte wyważenie interesów obydwu stron przemawiało za udzieleniem kontrahentom (powodom), którzy w niczym nie przyczynili się do powstania błędu, silniejszej, a oświadczającemu (pозwanej Agencji) słabszej ochrony. W pełni uprawnione byłoby więc uznanie przez sąd, iż błąd został wywołany przez pozwaną Agencję, albowiem wiedziała ona o błędzie lub przy dołożeniu należytej staranności powinna była wiedzieć, z uwagi na to, iż to na niej spoczywał obowiązek wykazania rzeczywistego stanu faktycznego w rejestrze, a w konsekwencji w wykazie nieruchomości. Oczywiście, zgodnie z zasadą *caveat emptor*, powodowie jako kupujący mieli także obowiązek dowiedzenia się jak najwięcej o przedmiocie kupna – oni bowiem ponosili ryzyko związane z przedmiotem sprzedaży. Z drugiej jednak strony informacja o klasie bonitacyjnej gleby przedmiotowej nieruchomości dotyczyła stosunku faktycznego przedmiotu sprzedaży. Należało ponadto rozważyć – posługując się argumentacją z zakresu ekonomicznej analizy prawa – w jaki sposób strony mogły uniknąć niekorzystnej sytuacji, ponosząc przy tym jak najmniejsze koszty transakcyjne, tzn. która strona mogła w tańszy sposób dostarczyć informację o stosunkach faktycznych i prawnych przedmiotu sprzedaży. Powodowie, aby uzyskać tę informację, musieli ponieść dodatkowe koszty opinii rzeczoznawcy z zakresu gleboznawstwa, podczas gdy Agencja Nieruchomości Rolnych, która powinna być w posiadaniu owej informacji w chwili zawierania umowy, żadnych kosztów związanych z jej uzyskaniem nie musiałaby ponosić. Fakt, że skutek ujawnienia informacji, iż klasa bonitacyjna gleby była rzeczywiście inna od określonej przez organizatora przetargu, nie powinno być usprawiedliwieniem dla braku działania Agencji.

Sądy obydwu instancji nie odniosły się do tej argumentacji. Co więcej, w toku postępowania sądowego sąd I instancji oddalił wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, podnosząc, że Agencja w toku sporu przyznała, że klasa bonitacyjna gleby mogła być inna niż wskazana na podstawie nieaktualizowanej ewidencji.

Sprawa nie pozostała jednak bez wpływu na działania Agencji Nieruchomości Rolnych, bowiem w kolejnych publicznych ogłoszeniach o przetargach znalazł się dodatkowy zapis, iż kandydat na nabywcę zapoznał się ze stanem nieruchomości wynikającym z ewidencji i nie wnosi do niego zastrzeżeń, a Agencja nie ponosi odpowiedzialności za te dane.

W konkluzji można jedynie zadać pytanie, czy Agencja w tym przypadku jest jedynie pośrednikiem w obrocie nieruchomościami, bez względu, czy jest to obrót własnościowy czy dzierżawny, czy też ciążą na niej dalej idące obowiązki wynika-

jące właśnie z owej podmiotowości publicznoprawnej. Pytanie to w świetle przytoczonych „praktyk” Agencji musi pozostać bez odpowiedzi.

4. Z punktu widzenia uprawnień i obowiązków Agencji jako wydzierżawiającego państwowe nieruchomości rolne konieczne jest również spojrzenie na przepisy, które stanowią podstawę skonstruowania samej umowy. Oczywiście w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy kodeksowe, niemniej jednak na ostateczny kształt umowy wpływ będą miały właśnie przepisy szczególne ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Analiza tych przepisów musi być poprzedzona odniesieniem się do wspomnianej na wstępie nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Rodzi się bowiem zasadnicze pytanie, czy ustawodawca w istocie nie zmierza do likwidacji dzierżaw nieruchomości państwowych. Kwestia ta była przedmiotem szczegółowych rozważań P. Czechowskiego, zawartych w opinii do projektu nowelizacji ustawy, który podniósł, że: „uzasadnione obawy z punktu widzenia projektowanych rozwiązań instytucjonalno–prawnych budzi tendencja do likwidacji dzierżawy jako jednej z form gospodarowania przez Agencję majątkiem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z jurystycznego punktu widzenia rezygnacja z umów dzierżawy jako formy gospodarowania majątkiem państwowym przez Agencję jest niezgodna z *ratio legis*, do jakich została powołana ANR. Powyższe projektowane rozwiązanie nie tylko destabilizuje rynek dzierżaw odbudowywany po okresie jego praktycznego ograniczenia w latach realnego socjalizmu, lecz również pozostawia daleko idące wątpliwości co do racjonalności tego typu rozwiązań prawnych z punktu ustrojowej zasady bezpieczeństwa obrotu towarowego”<sup>12</sup>.

W uchwalonej ustawie nowelizującej kierunek zmian został dość jasno zarysowany i – jak się wydaje – zmiany te zmierzają do likwidacji dzierżaw nieruchomości skarbowych. Uzasadnieniem postawionej tezy są konkretne rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę. Analiza wszystkich tych rozwiązań nie jest możliwa w ramach jednego artykułu. Uwaga zatem zostanie skoncentrowana na tych przepisach, które wywołują największe wątpliwości.

Przede wszystkim wskazać należy na nowelizację art. 24 ust. 1, w świetle której Agencja gospodaruje mieniem w pierwszej kolejności poprzez sprzedaż mienia w całości lub części. Oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania na zasadach przewidzianych w rozdziale 8 następuje dopiero w dalszej kolejności, jeżeli brak jest możliwości sprzedaży. Jak się wydaje, taka hierarchia celów gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi potwierdza tezę, że zamiarem ustawodawcy jest przyspieszenie procesu likwidacji państwowej własności rolnej.

---

12 Por. Opinia prawna z dnia 24 maja 2010 r., publ. [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

Niepokój budzić musi również wprowadzenie do ustawy instrumentów prawnych zezwalających na jednostronną ingerencję w treść zawartych na czas oznaczony umów dzierżawy.

Przykładem takiej ingerencji jest przewidziana w art. 39 ust. 5 ustawy możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy, także zawartej na czas oznaczony. Może to nastąpić, jeżeli nieruchomość jest niezbędna na cele publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Znacznie kontrowersję musi wywołać również regulacja prawna, przewidziana w art. 39 ust. 6 znowelizowanej ustawy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego przepisu, jeżeli Agencja zbywa część wydzierżawionej nieruchomości osobie, która nie jest jej dzierżawcą, umowa dzierżawy przekształca się w odrębne umowy dzierżawy. Wydierżawiającym zbywanej części nieruchomości staje się jej nabywca na warunkach określonych w dotychczasowej umowie dzierżawy zawartej przez Agencję, z wyjątkiem wysokości czynszu, którego wysokość jest proporcjonalna do powierzchni nabytej części nieruchomości. Wysokość czynszu przysługującego Agencji jest proporcjonalna do powierzchni części nieruchomości, która nie została zbyta.

Tak skonstruowany przepis musi rodzić stan niepewności po stronie dzierżawcy. Zauważyć należy, iż poprzez zbycie części nieruchomości dochodzi do podziału przedmiotu dzierżawy, gdyż obok dotychczasowego wydierżawiającego – Agencji Nieruchomości Rolnej, która ma status podmiotu prawa publicznego, pojawia się osoba trzecia. Wprawdzie z formalnoprawnego punktu widzenia zachowana jest ochrona dzierżawcy, gdyż warunki umów dzierżawy pozostają niezmienione, a jedynie dochodzi do „podziału” czynszu pomiędzy wydierżawiających, trudno jednak w takiej sytuacji zapewnić spójne i jednolite gospodarowanie nieruchomością rolną przez jej dotychczasowego dzierżawcę.

Jeszcze większe kontrowersje prawne wzbudzać musi dodany ustawą nowelizującą art. 38 ust. 1a, który zezwala Agencji jako wydierżawiającemu na wprowadzenie w zawieranej, także na czas oznaczony, umowie dzierżawy nieruchomości rolnej, postanowienia umożliwiającego wypowiedzenie przez Agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

Już w tym miejscu zasadne jest pytanie, czy Agencja w ramach tego uprawnienia sama będzie decydować, której konkretnie części nieruchomości dotyczyć będzie wypowiedzenie, czy ewentualnie może to być przedmiotem negocjacji stron. Wydaje się, że takie brzmienie przepisu prowadzi raczej do konstatacji, że wybór w tym zakresie należeć będzie do Agencji. Może również okazać się, że tak „pomniejszona” nieruchomość stanowiąca przedmiot umowy dzierżawy straci dla dzierżawcy znaczenie gospodarcze. Czy wówczas będzie mu przysługiwało prawo do żądania

rozwiązania umowy w odniesieniu do całej nieruchomości, czy też cel gospodarczy umowy nie miał dla ustawodawcy żadnego znaczenia i prawo dzierżawcy zostaje wyłączone? Bez względu na to, jak w tym zakresie ukształtowana zostanie praktyka i jaka wykładnia zostanie zaprezentowana w orzecznictwie sądowym, już w tym miejscu nasuwa się wniosek, że równość stron w umowie dzierżawy państwowej nieruchomości rolnej została po raz kolejny wyraźnie zakłócona, co prowadzi do utrwalenia monopolistycznej pozycji Agencji w stosunkach cywilnoprawnych.

Należy zauważyć, że z przepisem art. 38 ust. 1a ustawy ściśle koresponduje przepis art. 4 ustawy nowelizującej ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. O ile art. 38 ust. 1a odnosi się do umów zawieranych po wejściu w życie ustawy nowelizującej, o tyle art. 4 zezwala na ingerencję w treść umów już obowiązujących. Przepis art. 4 ustawy nowelizującej rozszerza uprawnienia Agencji w stosunkach dzierżawnych w ten sposób, że Agencja w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przedstawia dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, „propozycję” dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Nieprzyjęcie owej „propozycji” obwarowane zostało bardzo dotkliwą dla dzierżawcy sankcją, jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem dzierżawcy uprawnienia do zakupu nieruchomości z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy<sup>13</sup>. Wątpliwości budzi również charakter prawny samej „propozycji”. Można jedynie domniemywać, że – skoro dzierżawa jest stosunkiem cywilnoprawnym – to „propozycję” tę należy kwalifikować jako ofertę zmiany umowy lub ofertę zawarcia umowy innej treści. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca w odniesieniu do tej „propozycji” zastosował tryb administracyjnoprawny, gdyż – zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej – Agencja wraz z pisemnym zawiadomieniem, o którym mowa w ust. 1, przesyła dzierżawcy projekt zmiany umowy, określający działki ewidencyjne lub ich części, które „proponuje” wyłączyć z dzierżawy. Przy doręczaniu zawiadomień ustawodawca nakazuje stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Regulacja ta podważa cywilnoprawny charakter całej konstrukcji prawnej. Można bowiem wnioskować, że w tym zakresie pojawiła się konstrukcja prawna o charakterze „mieszanym”, odwołująca się do aparatury pojęciowej właściwej prawu cywilnemu, z jednoczesnym zastosowaniem do niej przepisów administracyjnoprawnych. Nawet jednak w tej ostatniej sferze ustawodawca nie jest konsekwentny, bowiem dzierżawca, który w trybie k.p.a. otrzymał takie zawiadomienie wraz z propozycją zmiany umowy, w terminie 3 miesięcy może złożyć oświadczenie w formie pisemnej bądź o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję zmian umowy dzierżawy, bądź o ich odrzuceniu. Jak się wydaje, do oceny prawnej skuteczności oświadczenia dzierżawcy, a także dotrzymania terminu jego złożenia

13 Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy prawo pierwszeństwa przysługuje dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.

zastosowanie winny znaleźć przepisy kodeksu cywilnego<sup>14</sup>. Jest do kwestia prawnie doniosła, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy nowelizującej, w przypadku niezłożenia przez dzierżawcę oświadczenia w terminie 3 miesiące, uznaje się, że dzierżawca odrzucił zaproponowane przez Agencję zmiany umowy dzierżawy. Takie „przemieszczenie” konstrukcji cywilnoprawnych z administracyjnoprawnymi powoduje, że nie jest możliwe ustalenie charakteru prawnego tego terminu. W szczególności nie sposób przesądzić, czy jest to termin prawa materialnego, którego przekroczenie pozbawia dzierżawcę uprawnienia do żądania jego przywrócenia, czy może termin ten ma inny charakter prawny, umożliwiający jego przywrócenie w przypadku wykazania, że przekroczenia terminu nie nastąpiło z wyniku zawinienia dzierżawcy. Powstaje również pytanie, w jaki sposób dzierżawca ma złożyć pisemne oświadczenie. Czy np. nadanie jego treści w urzędzie pocztowym za zwrotnym poświadczeniem odbioru w ostatnim dniu terminu jest równoznaczne z jego dochowaniem, czy też oświadczenie to musi dojść do drugiej strony przed upływem trzymiesięcznego terminu?

Już w tym miejscu nasuwa się wniosek, że taka redakcja przepisów ustawy nowelizującej podważa pewność obrotu cywilnoprawnego. Nie wydaje się też możliwe wypracowanie – nawet w dłuższej perspektywie czasowej – takich reguł interpretacyjnych, które tę pewność obrotu zagwarantują. Zasadne jest więc sformułowanie postulatu uporządkowania tej regulacji prawnej. W szczególności należy postulować, aby stosunki o charakterze cywilnoprawnym, a do takich stosunków zalicza się umowa dzierżawy, nawet gdy jedną z jej stron jest agencja państwowa, podlegały w sprawach nieuregulowanych w ustawie szczególnej regulacji kodeksu cywilnego. W przeciwnym bowiem wypadku Agencja Nieruchomości Rolnej przekształca się w organ *quasi*-administracyjny, który uprawniony jest do jednostronnej ingerencji w stosunki umowne, bez należytej ochrony drugiej strony.

5. Analiza kolejnych przepisów ustawy nowelizującej, ingerujących w stosunki dzierżawne, prowadzić może jedynie do pogłębiania wątpliwości, co nie może być jedynym założeniem niniejszego artykułu. W tym miejscu zasadne wydaje się postawienie pytania o *ratio legis* wprowadzonych w ustawie zmian. Jak wcześniej zostało podkreślone, ustawodawca stopniowo dąży do likwidacji dzierżaw państwowych nieruchomości rolnych i kierunek ten został wyraźnie zarysowany. Wydaje się jednak, że celem nowelizacji jest także próba unifikacji przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z przepisami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>15</sup>. Cel ten jest uzasadniony o tyle, że „wykonawcą” obydwu ustaw jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Zasadnicze wątpliwości budzić musi jednak przyjęta metoda regulacji, utrwalająca w prak-

14 Por. art. 82 kc. i nast. regulujące wady oświadczenia woli oraz art. 110 kc. i nast. dotyczące sposobów obliczania terminów.

15 Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

tyce monopolistyczną pozycję Agencji. W szczególności wątpliwe jest dążenie do ujednolicenia normy obszarowej gospodarstw rolnych w obydwu ustawach. Należy zauważyć, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wyznaczająca maksymalną normę obszarową – 300 hektarów użytków rolnych, odnosi się do gospodarstw rodzinnych, podczas gdy ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odnosi się do różnego typu skarbowych gospodarstw rolnych, których powierzchnia powinna być zróżnicowana ze względu właśnie na ich różnorodny charakter i cel prowadzonej działalności rolniczej. Tymczasem art. 5 ustawy nowelizującej wyłącza stosowanie art. 4, umożliwiającego opisaną wyżej ingerencję w stosunki dzierżawne w odniesieniu do gospodarstw rolnych, w których łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, dzierżawiona przez jednego dzierżawcę, po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 300 ha<sup>16</sup>. Intencja ustawodawcy w tym zakresie wydaje się oczywista – stworzenie docelowego modelu gospodarstwa rolnego z górną normą obszarową 300 ha użytków rolnych. Nawet jeżeli jest to element polityki rolnej Państwa, to zasadnicze wątpliwości budzi przyjęte dla realizacji tej polityki instrumentarium prawne. Moim zdaniem brak jest uzasadnionych powodów, aby wprowadzanie pożądanych przez ustawodawcę kierunków zmian odbywało się z zastosowaniem rozwiązań prawnych, ingerujących w stosunki umowne, których cechą winna być trwałość. Niewątpliwie dzierżawca państwowej nieruchomości rolnej, w przypadku umowy zawartej na czas oznaczony, powinien korzystać z daleko idącej ochrony prawnej nie tylko o charakterze obligacyjnym, ale również prawnorzeczowym. Tylko bowiem taka ochrona gwarantuje realizację celu gospodarczego i umożliwia trwałość gospodarowania na dzierżawionym gruncie.

---

16 Chyba że dzierżawca sam złoży Agencji wniosek o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

## **Rights and obligations of the Agricultural Property Agency as the lessor of the agricultural properties owned by the Treasury**

Key words: Agricultural Property Agency, lease agreement, agricultural property

The principle of this article was not only the legal analysis of the content of the agricultural property lease agreement concluded by Agricultural Property Agency but, above all, positioning of this Agency in the process of concluding the abovementioned agreement. The necessity of looking into this matter again resulted from large scale changes in the Act dated 19 October 1991 on the management of agricultural properties owned by the Treasury and accompanying acts, introduced by the amending Act dated 16 September 2011 which came into effect as of 3 November 2011. The changes largely concerned the lease of agricultural properties owned by the Treasury. The basis of the article constituted also a lawsuit, during which the Agency was a party. The lawsuit caused changes in the property sale and lease procedure.

The article also presents the basic legal requirements for the functioning of Agricultural Property Agency. The introduced legislative changes exposed the monopolistic position of the Agency. The statutory tendency to liquidate lease of the state-owned agricultural properties was also clearly presented, what met with criticism in the doctrine. Moreover, concerns were also aroused due the fact that the amended Act on the management of agricultural properties owned by the Treasury introduced legal instruments which allow for the unilateral interference in the content of lease agreements concluded for a definite period of time.

Undoubtedly, the tenant of the state-owned agricultural property, in case of the agreement concluded for a definite period of time, should receive a far-reaching legal protection. Only this type of protection guarantees achievement of the economic objective and allows for the permanence of management of the land held under lease. The amended act questions this permanence.

## Z prawnej problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych

Dzierżawa jest popularną na wsi formą władania gruntami rolnymi. Jej przedmiotem mogą być zarówno nieruchomości prywatne, jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa. Status wydzierżawiającego ma wpływ na regulacje prawne kształtujące stosunek prawny dzierżawy gruntów rolnych. Przepisy dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w kodeksie cywilnym (od art. 693 do 709 kc.). Natomiast prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy określone zostało w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>2</sup>. Regulacje te mają zastosowanie przede wszystkim do tzw. dzierżawy „prywatnej”. Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, to oprócz wspomnianych aktów prawnych stosujemy także ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>. Z kolei dzierżawa tzw. „państwowa od ANR”<sup>4</sup> została uregulowana w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>5</sup> oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych<sup>6</sup>.

Obecnie obowiązujące przepisy prawne odnoszące się do dzierżawy gruntów rolnych są zatem zróżnicowane. Z tego powodu gospodarowanie, czyli prowadzenie działalności rolniczej na takich gruntach nie jest łatwe i łączy się koniecznością znajomości wielu rozwiązań prawnych<sup>7</sup>. W ostatnich latach zauważyć należy tak-

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

2 Dz.U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.

3 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

4 Dzierżawa tzw. „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od roku 1992 od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei następcą prawnym wymienionej państwowej osoby prawnej po wejściu w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest Agencja Nieruchomości Rolnych, zwana dalej ANR albo Agencją.

5 Tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm. (zwana dalej ustawą z 19 października 1991 r.).

6 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 210, poz. 1619 ze zm.), Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 17, poz. 93).

7 Zdarzają się takie sytuacje, że w skład gospodarstwa rolnego wchodzi zarówno grunty będące własnością rolnika, jak i grunty dzierżawione od sąsiada, ANR oraz gminy.



że ewolucje ustawodawstwa unijnego i polskiego odnośnie do wymagań, jakie musi spełnić władający gruntami rolnymi (a więc także posiadacz zależny), aby otrzymać środki unijne<sup>8</sup>. Mimo występujących w praktyce problemów prawnych dzierżawa gruntów rolnych jest popularną formą organizowania i prowadzenia gospodarstw rolnych. Do wzrostu jej znaczenia przyczyniła się bezsprzecznie działalność ANR. Przejęła ona do końca grudnia 2010 r. nieruchomości o powierzchni ponad 4,7 mln ha, z tego w dzierżawie było ponad 1,54 mln ha<sup>9</sup>. Warto dodać, że w niektórych latach w posiadaniu dzierżawców było ponad 2 mln państwowych gruntów rolnych, np. w 1995 r. 2 mln 745 tys. ha, w 1996 r. 2 mln 928 tys. ha, 1998 r. 2 mln 810,5 tys. ha, 2002 r. 2 mln 407, 5 tys. ha<sup>10</sup>.

Podjęcie tematu poświęconego gospodarowaniu na dzierżawionych gruntach rolnych uzasadniają przede wszystkim względy praktyczne związane z zainteresowaniem rolników zawarciem umowy dzierżawy, problemami, z którymi stykają się dzierżawcy, a także zmiany przepisów prawnych. Tytułem przykładu warto wymienić ostatnią nowelizację ustawy z 16 września 2011 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,<sup>11</sup> modyfikującą także ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która wprowadziła instrumenty zagrażające stabilności dzierżawy.

Celem artykułu jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, czy przepisy zapewniają producentowi rolnemu (dzierżawcy) wystarczającą trwałość gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. W tym miejscu warto wyjaśnić, że „trwałość gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych” oznacza prowadzenie stabilnej działalności rolniczej przez rolnika na dzierżawionych gruntach rolnych. Można przyjąć, że na ową trwałość składają się dwa elementy: zagwarantowanie producentowi rolnemu ciągłości posiadania i pobierania pożytków z gruntów rolnych oraz zapewnienie zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy<sup>12</sup>.

Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na wyczerpujące omówienie wspomnianych elementów. Zostaną zatem wybrane niektóre zagadnienia, szczególnie te związane z oceną wpływu rozwiązań prawnych zawartych w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa na trwałość stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych oraz z instrumentami prawnymi zachowania zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy.

8 Szczególnie zmiany nastąpiły w zakresie pomocy udzielanej w ramach płatności bezpośrednich. Jest to m.in. wynikiem wprowadzenia zasad wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*).

9 Informacje dotyczące zagospodarowania gruntów Zasobu WRSP dostępne są na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych <http://www.anr.gov.pl>

10 Tak W. Poczta, P.B. Nowak, Zasady i skutki odtworzenia majątku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w dzierżawie, Poznań 2007, s. 29–31.

11 Dz.U. Nr 233 poz. 1382, zwana dalej nowelizacją z 16 września 2011 r.

12 Na temat pojęcia „trwałość gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych” zob. szerzej A. Suchoń, Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, Poznań 2006, s. 5 i n.

2. Zagadnienie stabilnego posiadania i pobierania pożytków z dzierżawionych gruntów rolnych przez rolnika rozpatrywać należy w kontekście ochrony trwałości stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych oraz ułatwienia dzierżawcy nabycia własności dzierżawionych gruntów rolnych. Ochrona trwałości stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych polega na zagwarantowaniu jego trwania w czasie. Odpowiednia ochrona zapewnia dzierżawcy pozycję samodzielnego producenta rolnego, stabilizację, zachęca go do prowadzenia racjonalnej gospodarki na gruncie dzierżawionym i pozwala na wieloletnie planowanie inwestycyjno-produkcyjne. Natomiast ułatwienie dzierżawcy nabycia własności dzierżawionych gruntów rolnych wyraża się poprzez wprowadzenie przez ustawodawcę odpowiednich instytucji, takich jak chociażby prawo pierwokupu czy pierwszeństwo nabycia. Jak pokazuje praktyka, dzierżawcy chętniej podejmują się wykonania inwestycji na dzierżawionych gruntach rolnych, stosując nowocześniejsze metody uprawy gruntów rolnych, gdy mają gwarancje, że w przyszłości będą mogli nabyć własność dzierżawionych gruntów rolnych. Co prawda, nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych prowadzi do zakończenia dzierżawy, ale powoduje powstanie trwałej jednostki produkcyjnej.

Po dokonaniu analizy nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 16 września 2011 r., która weszła w życie 3 grudnia 2011 r., stwierdzić należy, że dzierżawa jako forma gospodarowania państwowymi gruntami rolnymi będzie coraz mniej stabilna dla dzierżawcy. Warto wskazać, że ANR w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji, przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Procedury tej nie stosuje się do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w przypadku gdy: łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 300 ha. ANR przyjmuje, że wyłączenia będą dotyczyły zatem umów, gdy przedmiot dzierżawy przekroczy 429 ha. Gdyby wszyscy dzierżawcy objęci wyłączeniem wyrazili zgodę na modyfikację umowy, Zasób WRSP zostałby powiększony o następujące powierzchnie gruntów rolnych (według województw): dolnośląskie 19 tys. ha, kujawsko-pomorskie 11 tys. ha, lubelskie 2,5 tys. ha, lubuskie 9 tys. ha, łódzkie 0,8 tys. ha, małopolskie 0,2 tys. ha, mazowieckie 0,5 tys. ha, opolskie 15 tys. ha, podlaskie 0,5 tys. ha, pomorskie 12,5 tys. ha, śląskie 1 tys. ha, świętokrzyskie 0,15 tys. ha, warmińsko-mazurskie 16 tys. ha, wielkopolskie 28 tys. ha, zachodniopomorskie 30 tys. ha.

Trudno oczywiście przewidzieć, ilu posiadaczy zależnych wyrazi zgodę na propozycję ANR w zakresie modyfikacji przedmiotu umowy. Niemniej jednak regulacje zawarte w nowych przepisach stawiają dzierżawców w trudnej sytuacji i ne-

gatywnie wpływają na zachowanie trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. W przypadku niewyrażenia zgody na zmianę umowy czy też niedokonania zmiany umowy dzierżawy z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, nie stosuje się: prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu oraz przedłużenia dzierżawy po zakończeniu okresu określonego w umowie bez konieczności przeprowadzenia przetargu. Zatem dzierżawca, który nie wyrazi zgody na zmianę warunków umowy, musi liczyć się faktem, że upływ terminu umownego oznacza koniec prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych. Korzystanie bezumowne z gruntów po tym terminie łączy się z wysokimi opłatami. Według bowiem dodanego ust. 6 do art. 39 ustawy z 19 października 1991 r. osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Wysokość wynagrodzenia ustala się na dzień, w którym Agencja zażądała zwrotu nieruchomości.

W przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą ANR części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. Warto przypomnieć, że co do zasady prawo pierwszeństwa przysługuje po 3 latach trwania dzierżawy. Dzierżawca może nabyć grunty, które użytkuje w terminach określonych w nowelizacji. Ustawodawca uzależnił je od czasu trwania umowy dzierżawy (od 3 miesięcy do 6 lat). Zauważyć jednak należy, że uprawnienie do nabycia następuje z zastosowaniem prawa pierwszeństwa. Jak wiadomo, z prawa tego w pierwszej kolejności może skorzystać były właściciel albo jego spadkobierca. Wynika to z art. 29 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. Kolejna bariera w zakresie nabycia gruntów od ANR zawarta jest w art. 28a ustawy. W jego świetle sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha.

Warto także zaznaczyć, że nawet jeżeli dzierżawca wyrazi zgodę na wyłączenie 30% gruntów z przedmiotu dzierżawy, to istotny problem może odnosić się do określenia konkretnego obszaru gruntów podlegającego wyłączeniu. W skład przedmiotu dzierżawy wchodzić przecież grunty różnej klasy bonitacyjnej, grunty zabudowane i niezabudowane. W wielu sytuacjach potrzebne będzie dokonanie dodatkowych prac geodezyjnych mających na celu wydzielenie działek podlegających wyłączeniu. ANR wraz z zawiadomieniem o wyłączeniu przesyła projekt zmiany umowy dzierżawy, określający działki ewidencyjne lub ich części, które proponuje wyłączyć z dzierżawy. Wydaje się, że dla zachowania stabilnego prowadzenia działalno-

ści rolniczej bardziej zasadne byłoby wskazywanie obszaru podlegającego wyłączeniu przez dzierżawcę. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą wyłączenie co do zasady ma nastąpić najpóźniej w ciągu roku od daty podpisania aneksu. Pozytywnie ocenić należy zasadę, że w odniesieniu do nieruchomości rolnych lub ich części, których dzierżawa jest niezbędna do wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z przyznaną danemu dzierżawcy przed dniem wejścia omawianej nowelizacji pomocą finansową współfinansowaną lub finansowaną z udziałem środków unijnych<sup>13</sup>, termin wyłączenia użytków rolnych określa się najwcześniej na dzień następujący po dniu zakończenia przez dzierżawcę wykonywania tych obowiązków.

ANR (poprzednia nazwa to Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa) funkcjonuje już około 20 lat. W ciągu tego okresu wielokrotnie zmianie ulegały przepisy odnoszące się do form zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP, w tym dzierżawy gruntów rolnych. Do instrumentów wpływających pozytywnie na trwałość gospodarowania na tych gruntach dzierżawionych zaliczyć można m.in. zawieranie umów na czas oznaczony, możliwość przedłużenia dzierżawy na kolejny okres dzierżawny, modyfikacje świadczenia czynszowego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach<sup>14</sup>, zwolnienia z opłat czynszu na podstawie art. 40 ustawy z 19 października 1991 r.<sup>15</sup>

Stwierdzić należy, że większą stabilizację w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej na dzierżawionych gruntach państwowych mają rolnicy indywidualni. Mogą oni przykładowo brać udział w przetargach ograniczonych na dzierżawę albo sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP<sup>16</sup>.

Odnosząc się z kolei do dzierżawy prywatnych gruntów rolnych, stwierdzić trzeba, że strony umowy mają dużą swobodę w zakresie kształtowania treści kontraktu. Większość bowiem przepisów kodeksu cywilnego poświęconych dzierżawie ma charakter względnie obowiązujący. Oznacza to, że strony mogą w umowie dzierżawy gruntów rolnych zawierać postanowienia zapewniające im większą stabilizację w zakresie gospodarowania na dzierżawionych gruntach. Jak pokazuje jednak

13 Chodzi o środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

14 Zastąpiło ono rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 140, poz. 1349).

15 Agencja może zwolnić dzierżawcę z opłat czynszowych na warunkach określonych w umowie, np. na okres nie dłuższy niż pięć lat, w przypadkach uzasadnionych stanem przedmiotu dzierżawy lub realizacją inwestycji tworzących nowe miejsca pracy.

16 Agencja może zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie np.: rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą lub osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów.

praktyka, taki charakter przepisów wpływa z reguły negatywnie na pozycję dzierżawcy. Strony bowiem nie uzgadniają wielu istotnych kwestii w umowie, a gwarancje ochrony dzierżawcy zawarte w kodeksie cywilnym są niewystarczające. Odnosi się to szczególnie do takich kwestii, jak np. określenie czasu trwania dzierżawy, przedłużenie na następny okres dzierżawny, obniżenie czynszu dzierżawnego (art. 700 kc.), przesłanki wypowiedzenia dzierżawy, naprawy i ulepszenia przedmiotu dzierżawy, ciągłości dzierżawy w przypadku zmian osobowych po stronie umowy.

Omawiana nowelizacja z dnia 16 września 2011 r. zmieniła także niektóre przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 2011 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Przede wszystkim modyfikacji uległa definicja rolnika indywidualnego. Jest nim obecnie nie tylko właściciel i dzierżawca, ale także użytkownik wieczysty i posiadacz samoistny. Do powierzchni 300 ha wlicza się zatem nie tylko grunty będące własnością i dzierżawione, ale także te wynikające z umowy użytkowania wieczystego czy będące w posiadaniu samoistnym. Zmianie uległy także pojęcia „kwalifikacje rolnicze”, „samodzielne prowadzenie gospodarstwa rolnego”<sup>17</sup>. Takie modyfikacje spowodują, że mniej dzierżawców będzie miało status rolnika indywidualnego i w rezultacie będzie mogło nabyć grunty w ramach prawa pierwokupu. Niemniej jednak pozytywnie ocenić należy przepisy przejściowe, określające, że osoby fizyczne, które w dniu wejścia w życie nowelizacji z 16 września 2011 r. są rolnikami indywidualnymi w brzmieniu dotychczasowym, ale nie spełniają warunków zmiennej definicji rolnika indywidualnego, przez okres 5 lat uznaje się za osoby spełniające te warunki.

Analizowana nowelizacja wprowadziła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego także art. 4a, zgodnie z którym prawo pierwokupu stosuje się odpowiednio przy przeniesieniu własności gospodarstwa rolnego, z tym że prawo pierwokupu dzierżawcy przysługuje wyłącznie dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego. Wyjaśnić warto, że do czasu wejścia w życie nowelizacji odnotować należy występowanie różnych opinii zarówno w orzecznictwie<sup>18</sup>, jak i doktrynie<sup>19</sup> odnośnie do odpowiedzi na pytanie, czy dzierżawcy gruntów rolnych przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży części dzierżawionych gruntów rolnych. Przyznanie prawa pierwokupu wyłącznie dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego w przypadku sprzedaży budzi wątpliwości. Biorąc pod uwagę, że *ratio legis* przyznania prawa pierwokupu dzierżawcy w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. była ochrona gospodarstw rodzinnych, stwierdzić trzeba, że wtedy gdy rozumiemy gospodarstwo rol-

17 Obecnie uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli: (a) pracuje w tym gospodarstwie; (b) podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Przed wejściem w życie nowelizacji z 16 września 2011 r. do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, wystarczało podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie.

18 Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1975 r. III CZP 49/75, OSNC 1976 nr 4, poz. 78.

19 Zob. np. J. Panowicz–Lipska, Z. Radwański, Przegląd orzecznictwa, „Nowe Prawo” 1979, nr 2, s. 68; S. Prutis, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1975 r., „Państwo i Prawo” 1977, nr 6, s. 164 i n.

ne funkcjonalnie, nieruchomości rolne będąca przedmiotem dzierżawy nie wchodzi już w skład gospodarstwa wydzierżawiającego właściciela, lecz jest częścią gospodarstwa rolnego dzierżawcy<sup>20</sup>. Zasadne wydawało się przyjęcie, że dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu także w przypadku, gdy przedmiotem sprzedaży jest gospodarstwo rolne wydzierżawiającego, a dzierżawiona nieruchomość rolna stanowi jego część. Przemawia za tym interes społeczno-gospodarczy. Obecne brzmienie art. 4a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego pozbawiające dzierżawcę prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości (stanowiącej część gruntów wydzierżawiającego) w przypadku sprzedaży całego gospodarstwa może prowadzić do rozbicia funkcjonalnie istniejącej całości gospodarczej dzierżawcy<sup>21</sup>.

Przechodząc z kolei do problematyki dzierżawy gruntów rolnych komunalnych, stwierdzić należy, że najmniejszą stabilizację stosunku prawnego dzierżawy mają właśnie dzierżawcy zawierający umowy z jednostkami samorządu terytorialnego. Przede wszystkim należy podkreślić, że przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wprowadzają postanowień uwzględniających specyfikę rolną w zakresie użytkowania gruntów rolnych. Do samej treści umowy, praw i obowiązków stron kontraktu dzierżawy stosujemy przepisy kodeksu cywilnego. Umowy zawierane są z reguły na krótkie okresy. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. nie przewiduje takich instytucji, jak chociażby przedłużenie dzierżawy na kolejny okres dzierżawny. Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Ewentualnie wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Z tego to powodu gminy często zawierają umowy na krótkie okresy, np. 2 lat, a taka umowa nie daje dzierżawcy stabilizacji. Poza tym tak krótkie umowy, trwające poniżej 3 lat, nie gwarantują prawa pierwokupu. Nie ma także odrębnych przepisów dotyczących modyfikacji świadczenia czynszowego, jak ma to miejsce w odniesieniu do gruntów państwowych od ANR.

Spore kłopoty w praktyce wiążą się z możliwością nabycia dzierżawionych gruntów komunalnych na własność. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami do podmiotów, którym przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu, nie zaliczają dzierżawców gruntów rolnych. Jedynie wojewoda (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa) bądź odpowiednia rada lub sejmik (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących włas-

20 Tak S. Prutis, *Glosa do uchwały...*, s. 164. Zob. też K. Stefańska, *Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego*, (w:) *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, pod red. R. Budzinowskiego, A. Zielińskiego, Kluczbork 2001, s. 229–230; J. Szachulowicz (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2003, s. 292.

21 Zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, (w:) *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań...*, s. 210–211. Zob. też G. Bieniek, (w:) *Nieruchomości. Problematyka prawna*, pod red. G. Bieńka, S. Rudnickiego, Warszawa 2004, s. 129–130.

ność jednostki samorządu terytorialnego), odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę.

Jednocześnie, dokonując analizy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, należy stwierdzić, że w przypadku sprzedaży komunalnych gruntów rolnych zastosowanie ma prawo pierwokupu dzierżawcy. Problem pojawia się jednak z realizacją tego prawa. Otóż w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami zbycie gruntów następuje w drodze przetargu. W pierwszej kolejności gmina zobligowana jest zatem ogłosić i przeprowadzić przetarg, w którym może brać udział także dzierżawca. Wydaje się, że w warunkach przetargu powinno zostać zaznaczone, że przedmiotem sprzedaży jest grunt rolny oddany w dzierżawę i zawarcie umowy przenoszącej własność nastąpi w przypadku nieskorzystania przez dzierżawcę z prawa pierwokupu. W przypadku wyboru w trybie przetargowym nabywcy, innego niż posiadacz zależny, przedmiot dzierżawy może być sprzedany osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu, czyli dzierżawca, swego prawa nie wykona. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego może zawrzeć na początku z kupującym jedynie umowę zobowiązującą do sprzedaży. Następnie informuje o jej treści dzierżawcę, który w ciągu miesiąca może skorzystać z prawa pierwokupu i wstąpić w miejsce kupującego. Z powodu skomplikowanej procedury stosunkowo rzadko gminy dokonują sprzedaży gruntów rolnych oddanych w dzierżawę. Najczęściej następuje to dopiero po zakończeniu umowy dzierżawy, gdy byłemu posiadaczowi zależnemu nie przysługuje już prawo pierwokupu.

Nie tylko ustawa o gospodarce nieruchomościami nie jest korzystna dla dzierżawców gruntów komunalnych. Takie samo stwierdzenie można wysunąć po analizie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>22</sup>. Co prawda według tego aktu prawnego podatnikami podatku rolnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące m.in. posiadaczami gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika np. z umowy zawartej z właścicielem, jednak nie mogą oni skorzystać ze zwolnienia i ulgi w przypadku powiększenia gospodarstwa rolnego. Według bowiem art. 12 ustawy o podatku rolnym z podatku zwalnia się grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha: (a) będące przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży, (b) będące przedmiotem umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, (c) wchodzące w skład Zasobu Własności Rol-

---

22 Tekst jedn. Dz.U z 2006 r., Nr 136, poz. 969.

nej Skarbu Państwa, objęte w trwałe zagospodarowanie, przy czym za trwałe zagospodarowanie uważa się objęcie gruntów w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat.

Co więcej, w przypadku nabycia dzierżawionych gruntów od jednostki samorządu terytorialnego byli dzierżawcy nie mogą z reguły także skorzystać z omawianego zwolnienia. Przeważa bowiem interpretacja, że grunty te już wchodziły w skład gospodarstwa rolnego. Sąd administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2008 r. orzekł, że „jeżeli grunty rolne w momencie ich nabycia znajdowały się w posiadaniu (dzierżawie), to nie może być podstaw do stosowania zwolnienia z podatku przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1984 r. o podatku rolnym. Zmiana tytułu prawnego – z dzierżawy na prawo własności – nie może spowodować, że grunty te wejdą w skład gospodarstwa rolnego, skoro już wcześniej w taki sposób były traktowane”<sup>23</sup>.

Prócz czynników prawnych wpływających na sytuację producenta rolnego w zakresie gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, duże znaczenie mają także czynniki pozaprawne, w tym: sytuacja ekonomiczna w rolnictwie, polityka państwa odnośnie do rolnictwa, ceny produktów rolnych, wysokość płatności z Unii Europejskiej, czynniki atmosferyczne wpływające na wysokość i jakość pożytków naturalnych pozyskiwanych z gruntów rolnych. Odnotować należy także niską wiedzę stron umowy dzierżawy prywatnych gruntów rolnych na temat regulacji prawnych oraz ograniczony dostęp do doradztwa rolniczego.

Przykładowo przeprowadzone badania praktyczne wskazują, że dość często występują w stosunkach wiejskich wzory umów dzierżawy gruntów prywatnych przewidujące co prawda zawarcie umowy na czas oznaczony, ale pozwalające na swobodne rozwiązanie kontraktu z rocznym terminem wypowiedzenia. Mimo że w 2001 r. zmieniony został kodeks cywilny określający w art. 673 w ust. 3 w zw. z art. 694 kc., że jeżeli czas trwania dzierżawy jest oznaczony, zarówno wydzierżawiający, jak i dzierżawca mogą wypowiedzieć dzierżawę w wypadkach określonych w umowie, wspomniane wzory kontraktów dzierżawy nie uległy zmianie i nadal funkcjonują na wsi. W oparciu o postanowienia umowne wydzierżawiający swobodnie wypowiadają dzierżawę, powodując tym samym naruszenie trwałości gospodarowania. Dzierżawcy z reguły z powodów finansowych albo nieznamości swoich praw rezygnują z drogi sądowej celem odzyskania gruntów rolnych<sup>24</sup>.

23 Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 maja 2008 r. I SA/GI 1038/07, Lex nr 469648.

24 Przykładowo Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 stycznia 2006 r. (I ACa 833/05) orzekł, że „przepis art. 673 § 3 kc. nie precyzuje, jak ma wyglądać określenie „wypadków”. Przyjmuje się jednak, że chodzi tu o wskazanie sytuacji, w których może nastąpić wypowiedzenie. Z punktu widzenia językowego wypadek to „zdarzenie, wydarzenie, fakt”. Zatem postanowienia umowy, ograniczające się jedynie do stwierdzenia, że dopuszczalne jest wypowiedzenie umowy najmu (dzierżawy) zawartej na czas określony, byłyby niezgodne z omawianym przepisem. Nie jest zatem dopuszczalne wypowiedzenie takiej umowy, jeżeli nie wymieniono w niej wyraźnie przyczyn uzasadniających takie wypowiedzenie”, Lex nr 186539.



3. W dalszej części rozważania będą koncentrowały się na drugim elemencie trwałości gospodarowania na gruntach rolnych, tj. ochronie zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy. Polega ona na zabezpieczeniu właściwości wytwórczych gruntów rolnych oraz przystosowaniu budynków i urządzeń (stanowiących części składowe albo przynależności dzierżawionego gruntu rolnego) do wymagań prowadzonej działalności rolniczej. Podkreślić bowiem trzeba, że grunty rolne, ze względu na walory fizykochemiczne oraz przydatność produkcyjną, stanowią szczególnie cenny środek produkcji<sup>25</sup>. Niewłaściwe zabiegi agrotechniczne stosowane na gruntach mogą spowodować nie tylko obniżenie plonów, ale także pogorszenie jakości gleby<sup>26</sup>. Z kolei budynki i urządzenia wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej wymagają ciągłych napraw i ulepszeń oraz, co obecnie najważniejsze, przystosowania do wymogów Unii Europejskiej. W sytuacji ich niespełnienia dzierżawca może zostać nawet pozbawiony możliwości prowadzenia dotychczasowej działalności produkcyjnej. Pamiętać również trzeba, że dla dzierżawcy, który chce maksymalnie korzystać z przedmiotu dzierżawy, istotne jest zwłaszcza osiągnięcie optymalnych dochodów z prowadzonej działalności rolniczej w czasie trwania dzierżawy gruntów rolnych. Z kolei wydzierżawiający zainteresowany jest głównie zachowaniem zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy na przyszłość, a więc na czas przypadający po zakończeniu umowy.

Wytwarzając i pobierając pożytki naturalne z gruntu rolnego, dzierżawca może w sposób istotny oddziaływać na jego substancję i zdolność produkcyjną. Zależnie od sposobu tego oddziaływania, rzecz może pozostać w stanie nadającym się do dalszego z niej korzystania albo stan ten może ulec pogorszeniu<sup>27</sup>. W świetle art. 696 kc. dzierżawca powinien swoje prawo do używania przedmiotu dzierżawy i pobierania pożytków wykonywać zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. W kodeksie cywilnym nie ma jednak bliższego określenia, o jakie wymogi prawidłowej gospodarki chodzi. Brak też podanych przykładowo działań, jakie dzierżawca winien podejmować w celu realizacji tych wymogów<sup>28</sup>. Zaznaczyć trzeba, że pojęcie „prawidłowej gospodarki” występuje także w kilku innych przepisach kodeksu cywilnego. Art. 53 kc. i art. 213 kc. odsyłają do „zasad prawidłowej gospodarki”, natomiast w świetle art. 256 kc. użytkownik powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z „wymaganiami prawidłowej gospodarki”. Jednak i te przepisy nie zawierają wyjaśnienia omawianego pojęcia.

25 Tak T. Kurowska, *Ochrona gruntów rolnych*, (w:) *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2006, s. 253; por. P. Czechowski, *Ochrona gruntów rolnych*, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 359 i n.

26 Zob. M. Błażejczyk, *Ochrona prawna gruntów rolnych*, Warszawa 1967, s. 86–87.

27 Tak A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 8, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, pod red. J. Panowicz–Lipskiej, Warszawa 2004, s. 182.

28 Zob. szerzej W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 79–80.

Nie ulega wątpliwości, że tak ogólnie określone wymagania wobec dzierżawcy należy skonkretyzować w zależności od dziedziny gospodarczej. Inne będą wymagania w odniesieniu do pojedynczej działki dzierżawionego gruntu rolnego, inne do gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej całości gospodarczej. Można zatem przyjąć, że dzierżawca wykonuje swoje prawo do używania i pobierania pożytków zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, podejmując działania, które można uznać za gospodarczo efektywne zarówno z punktu widzenia interesów stron umowy, jak i interesu społecznego. Kryterium prawidłowej gospodarki nie może być ujmowane abstrakcyjnie, lecz powinno być ustalane w konkretnych okolicznościach, z uwzględnieniem gospodarczych i pozagospodarczych właściwości przedmiotu dzierżawy<sup>29</sup>, jednakże z pominięciem osobistych kwalifikacji i możliwości dzierżawcy<sup>30</sup>.

Zważywszy na ogólną regulację w kodeksie cywilnym, można przyjąć, że art. 696 kc. stwarza jedynie ramy, w których dzierżawca ma wykonywać swoje prawo. Pewne wskazówki, a niekiedy nawet obowiązki w zakresie prowadzenia prawidłowej gospodarki określone zostały w pozakodeksowych aktach prawnych. Wspomnieć trzeba przede wszystkim o ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>31</sup>, regulującej zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów. Do producenta rolnego prowadzącego działalność rolniczą mają zastosowanie również przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>32</sup> dotyczące ochrony poszczególnych elementów środowiska. Z uwagi na specyfikę działalności rolniczej na naruszenie najbardziej narażone są wody, powierzchnia ziemi oraz rośliny i zwierzęta. Według art. 101 wyżej wymienionego aktu prawnego ochrona powierzchni ziemi polega na zapewnieniu jej najlepszej jakości, w szczególności poprzez: racjonalne gospodarowanie, zachowanie wartości przyrodniczych i możliwości produkcyjnego wykorzystania, utrzymania jakości gleby i ziemi powyżej lub co najmniej na poziomie wymaganych standardów.

Od czasów uzyskania członkostwa Polski w Unii Europejskiej zmianie uległy także zasady prowadzenia działalności na dzierżawionych gruntach rolnych w przypadku korzystania ze środków unijnych. Początkowo szeroki katalog obowiązków odnosił się przede wszystkim, do beneficjentów korzystających z programów zawartych w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej. Wpisywał się on w nurt zwią-

29 Zob. J. Szachulowicz, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, Warszawa 2003, s. 552.

30 Tak A. Lichorowicz, Dzierżawa, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 8, Prawo zobowiązań..., s. 182. Inaczej J. Szachulowicz, który uważa, że dla określenia poziomu zasad prawidłowej gospodarki należy brać pod uwagę także zawodowe i etyczne kwalifikacje dzierżawcy, gdyż osoba dzierżawcy ma decydujące znaczenie dla jego wyboru. Inne będą wymagania i oczekiwania od dzierżawcy doświadczanego i wykształconego, a inne w stosunku do osoby, która nie dysponuje tymi przymiotami; zob. J. Szachulowicz, (w:) Kodeks cywilny..., t. 2, s. 292–294.

31 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

32 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

zany ze zrównoważonym gospodarowaniem zasobami naturalnymi poprzez ochronę środowiska. Chodziło przede wszystkim o programy rolnośrodowiskowe i wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Wybierając konkretny pakiet, dzierżawca zobowiązuje się do prowadzenia działalności zgodnie z wymaganiami określonymi w aktach prawnych, np. w ramach rolnictwa zrównoważonego obowiązki polegają m.in. na przestrzeganiu prawidłowego doboru i następstwa roślin, przy zastosowaniu co najmniej trzech gatunków roślin, każdego z innej grupy roślin, z wyłączeniem roślin wieloletnich; opracowaniu co roku planu nawozowego na podstawie bilansu azotu oraz aktualnej chemicznej analizy gleby, z określeniem zawartości P, K, Mg i potrzeb wapnowania gleby.

Jak wiadomo, polscy rolnicy mogą korzystać z płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Przysługują one producentowi faktycznie uprawiającemu grunty, a zatem dzierżawcy. W świetle art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>33</sup> w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu. Oznacza to, że strony nie mogą na mocy postanowienia umownego wprowadzić zastrzeżenia, że wniosek o płatności złoży wydzierżawiający i to jemu przysługują środki unijne<sup>34</sup>. W wielu orzeczeniach sądy administracyjne podkreślały, że „[...]pojęcie posiadania gruntów rolnych, w rozumieniu ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego należy rozumieć jako faktyczne użytkowanie gruntów rolnych. Za takim jego rozumieniem przemawia to, że celem płatności (dopłat) jest dofinansowanie do produkcji rolnej, pomoc rolnikom, którzy faktycznie użytkują będące w ich posiadaniu grunty rolne, a nie tylko są formalnymi posiadaczami gruntów, co do których wnioskuje o dopłaty”<sup>35</sup>.

Uzyskanie jednolitej płatności obszarowej i innych określonych w wymienionym akcie prawnym łączy się z obowiązkiem spełnienia szeregu wymagań. Początkowo obowiązkiem beneficjentów było utrzymanie gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Zostały one zawarte w rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej<sup>36</sup>. W kolejnych latach wprowadzanie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051.

34 W wyroku z dnia 22 grudnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (I SA/Gd 334/10) orzekł, że „przesłanki niezbędne do otrzymania płatności określa akt prawny i nie jest prawnie skuteczna umowa zawarta pomiędzy właścicielem a dzierżawcą ustalająca, który z nich wystąpi z wnioskiem o przyznanie płatności bezpośrednich. Uzyskanie płatności następuje poprzez wydanie decyzji w stosunku do określonej osoby, po spełnieniu przez tę osobę ustawowych warunków”, LEX nr 747858.

35 Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 października 2010 r. I SA/Gd 332/10, LEX nr 747856.

36 Dz.U. Nr 65, poz. 600 z późn. zm.

zasad wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*) spowodowało powiązanie prawa do płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów dodatkowych wymagań. Odnoszą się one do zagadnienia ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowotności roślin. Według obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm<sup>37</sup> pobierającemu płatności bezpośrednie zabrania się m.in. wypalania gruntów rolnych, wykonywania zabiegów uprawowych ciężkim sprzętem rolniczym w okresie wysycenia profilu glebowego wodą. W przypadku gruntów ornych producent rolny musi prowadzić na nich uprawę roślin lub ugorować, przy czym dla pszenicy, żyta, jęczmienia i owsa ten sam gatunek rośliny może być uprawiany na tej samej powierzchni w ramach działki ewidencyjnej nie dłużej niż 3 lata.

Z dniem 15 marca 2011 r. weszła w życie nowelizacja z 4 lutego 2011 r. ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>38</sup> wprowadzająca m.in. zasady kontroli wymogów wzajemnej zgodności. Kontrola wymogów z obszaru B określonych w rozporządzeniu unijnym nr 73/2009<sup>39</sup> została powierzona: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie zdrowia roślin oraz zdrowia publicznego w odniesieniu do żywności pochodzenia roślinnego oraz Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie obejmującym zdrowie zwierząt i zgłaszanie chorób.

Można uznać, że na zasady i metody prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych istotny wpływ mają wymagania wynikające z aktów prawnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej. Co prawda korzystanie ze środków unijnych nie jest obowiązkowe, ale obecnie ogromnie trudno byłoby prowadzić gospodarstwo bez pomocy publicznej. Ponad 90% producentów rolnych korzysta z jednolitej płatności obszarowej, a niestosowanie się do wymagań wynikających z różnych aktów prawnych łączy się z konsekwencjami finansowymi.

Z punktu widzenia zachowania zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy niezmiennie istotne są zasady wykonywania napraw i ulepszeń przedmiotu dzierżawy. Mowa tu przede wszystkim o naprawach i ulepszeniach budynków oraz urządzeń koniecznych do prowadzenia działalności rolniczej, stanowiących części składowe albo przynależności dzierżawionego gruntu rolnego. Dodać również należy, że kwestie te są szczególnie istotne dla praktyki, ponieważ brak precyzyjnych przepisów rodzi dużo problemów. Zgodnie z art. 697 kc. dzierżawca ma obowiązek do-

37 Dz.U. Nr 39, poz. 211.

38 Ustawa z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 54, poz. 278).

39 Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, s. 16 z późn. zm.).

konywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie-pogorszonego. Z drugiej strony wydzierżawiający ma obowiązek utrzymywania przedmiotu dzierżawy w stanie zdatnym do użytku przez cały czas trwania dzierżawy (art. 662 kc. w związku z art. 694 kc.). Oba wymienione przepisy mają na celu zachowanie substancji przedmiotu dzierżawionego.

W kodeksie cywilnym brakuje definicji „naprawy”. Są one związane z bieżącą, prawidłową eksploatacją przedmiotu dzierżawy; na ich dokonywanie nie jest potrzebna zgoda wydzierżawiającego. Są one wykonywane głównie w interesie dzierżawcy, by przedmiot dzierżawy pozostawał w stanie umożliwiającym używanie i pobieranie pożytków. W czasie trwania stosunku dzierżawy bardzo często dzierżawca poprzez inwestycje lub naprawy nie tylko zachowuje, ale i podwyższa wartość użytkową przedmiotu dzierżawy. Obowiązujący kodeks cywilny w przepisach dotyczących dzierżawy nie określa, co należy rozumieć przez „ulepszenie” przedmiotu dzierżawy. W praktyce często pojawiają się problemy z zakwalifikowaniem nakładów dokonanych przez dzierżawcę, zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, jako naprawy czy ulepszenia. Uzasadnione wydaje się oparcie ich na kryterium obiektywnego, trwałego podwyższenia wartości użytkowej przedmiotu dzierżawy w wyniku działania dzierżawcy<sup>40</sup>. Jednocześnie należy pamiętać, że według art. 696 kc. na dzierżawcy ciąży obowiązek zachowania przeznaczenia przedmiotu dzierżawy, a zatem w przypadku ulepszeń zmieniających to przeznaczenie konieczne jest uzyskanie zgody wydzierżawiającego. Powstaje podstawowe pytanie. Czy dzierżawca, który dokonał ulepszeń przedmiotu dzierżawy, może domagać się od wydzierżawiającego odpowiedniej sumy pieniężnej z tego tytułu?

Według art. 676 kc. w związku z art. 694 kc., jeżeli dzierżawca ulepszył rzecz dzierżawioną, wydzierżawiający (w razie braku odmiennej umowy) może według swego wyboru: albo zatrzymać ulepszenie za zapłatą sumy odpowiadającą jego wartości w chwili zwrotu, albo zażądać przywrócenia stanu poprzedniego. W wyroku z dnia 8 lipca 2010 r. Sądu Najwyższego<sup>41</sup> potwierdził, że „przepis art. 676 kc. ma zastosowanie w zakresie stosunku dzierżawy nieruchomości (art. 694 kc.), mimo odmienności konstrukcyjnych umowy najmu i umowy dzierżawy oraz innych funkcji gospodarczych tych umów. Sąd stwierdził także, że roszczenie dzierżawcy o zwrot wartości ulepszeń (tzw. nakładów ulepszających) powstaje dopiero po pojawieniu się dwóch zdarzeń: zwrotu przedmiotu dzierżawy (nieruchomości) i wykonaniu przez wydzierżawiającego prawa wyboru określonego w art. 676 kc. (zatrzymanie ulepszeń za zapłatę ich wartości albo przywrócenie stanu poprzedniego przedmiotu dzierżawy)”.

---

40 Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 88.

41 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2008 r. II CSK 69/08, LEX nr 548800.

Zagwarantowanie wyboru przez wydzierżawiającego w odniesieniu do ulepszeń przedmiotu dzierżawy gruntów rolnych, tj. zatrzymanie ulepszenia za zapłatą sumy odpowiadającej jego wartości w chwili zwrotu albo zażądanie przywrócenia stanu poprzedniego zapłaty w niektórych sytuacjach trudno uznać za korzystne rozwiązanie w aspekcie zachowania zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy. Chodzi mianowicie o ulepszenia wykonywane w ramach prowadzenia prawidłowej gospodarki na dzierżawionym gruncie, niezmieniające takiego przeznaczenia i zarazem nienaruszające treści kontraktu. Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej producenci rolni, aby kontynuować prowadzoną działalność rolniczą, zmuszeni byli często do dostosowania przedmiotu dzierżawy, a szczególnie budynków i urządzeń, do wymogów unijnych. Chodziło zwłaszcza o osiągnięcie odpowiednich standardów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych z zakresu ochrony środowiska. Przykładowo producenci mleka musieli dostosować warunki utrzymania krów mlecznych do wymagań sanitarnych, a wydzielone pomieszczenia do przechowywania mleka odpowiednio wyposażać w urządzenia sanitarne. W niektórych sytuacjach dzierżawcy zobowiązywali się w umowie dzierżawy do dalszego prowadzenia działalności w zakresie produkcji mleka czy kontynuacji udziału w programie rolnośrodowiskowym.

Zważywszy, że modernizacji przedmiotu dzierżawy mającej na celu dostosowanie do wymogów unijnych nie można zakwalifikować jako naprawy, do których wykonania zobowiązany jest dzierżawca zgodnie z art. 697 kc., powstaje pytanie, czy dzierżawca, który dokonał ulepszeń w ramach prawidłowej gospodarki i na podstawie obowiązujących przepisów, może domagać się zwrotu kosztów za ulepszenia. W takiej sytuacji jako zasadne wydaje się przyjęcie, że wydzierżawiający nie powinien mieć prawa do powoływania się na przewidzianą przez art. 676 kc. w związku z 694 kc. możliwość żądania przywrócenia stanu poprzedniego przedmiotu dzierżawy. Tym samym powstaje wątpliwość, na jakich zasadach powinno być dokonywane rozliczenie za dokonane ulepszenia. Wydaje się, że w takim przypadku winny mieć zastosowanie przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. Rozmiary rekompensaty należnej dzierżawcy powinno się wtedy ustalać na zakończenie stosunku dzierżawy, proporcjonalnie do wzrostu wartości rzeczy, będącej wynikiem poczynionych przez dzierżawcę nakładów. Jednak należy wyraźnie podkreślić, że takie rozwiązanie nie wynika bezpośrednio z przepisów i dzierżawca może mieć problemy z odzyskaniem zainwestowanych w przedmiot dzierżawy pieniędzy. Dlatego zawierając umowę dzierżawy, najlepiej uzgodnić z wydzierżawiającym zasady rozliczeń za dokonanie w przyszłości ulepszenia. Jest to tym bardziej istotne, gdy dzierżawca zamierza starać się o dotacje unijne, a ich uzyskanie łączy się z modernizacją przedmiotu umowy.

Jeżeli chodzi o dzierżawę z Zasobu WRSP, to gdy dzierżawca zdecyduje się na dokonanie inwestycji (ulepszenia), powinien – zgodnie z umową dzierżawy – wy-

stąpić ze stosownym wnioskiem do dyrektora oddziału terenowego ANR i przedłożyć wymagane dokumenty. Wnioski dzierżawców o zgodę na dokonanie inwestycji rozpatruje komisja powołana przez dyrektora oddziału terenowego ANR, w skład której wchodzi m.in. osoba z uprawnieniami budowlanymi lub rzeczoznawca majątkowy. Po wyrażeniu zgody zawarta zostaje umowa pomiędzy wydzierżawiającym a dzierżawcą. W praktyce wykorzystywane są dwa rodzaje wzorów takich umów – wzór umowy o wykonanie inwestycji finansowanej przez dzierżawcę lub wzór umowy o inwestycję prowadzoną na koszt wymienionej państwowej osoby prawnej<sup>42</sup>. Jako zasadę przyjmuje się, że dzierżawca pokrywa koszty inwestycji przy zapewnieniu ze strony ANR, że zachowa ona poczynione ulepszenie za zapłatą sumy odpowiadającej jego wartości

4. Dokonując krótkiego podsumowania, należy stwierdzić, że przepisy nie zapewniają dzierżawcy wystarczającej ochrony trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Jednak jej zakres jest uzależniony od statusu wydzierżawiającego (czy jest to ANR, jednostka samorządu terytorialnego czy osoba prywatna) oraz dzierżawcy (tj. czy producent rolny jest rolnikiem indywidualnym czy też wielkoobszarowym). Jednocześnie należy wyjaśnić, że na stabilizację dzierżawy jako formy władania gruntami rolnymi wpływają nie tylko przepisy prawne, ale także polityka rolna w zakresie rolnictwa oraz sytuacja gospodarcza. Przykładowo w pierwszym okresie funkcjonowania Agencji po przejęciu państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zachodziła konieczność szybkiego przekazania gruntów, zabudowań i inwentarza. Dlatego oddawano w dzierżawę duże obszary zorganizowanych gospodarstw rolnych. Z kolei wejście w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziło regulacje korzystne dla rozwoju dzierżawy w gospodarstwach rodzinnych, a znacznie ograniczało możliwości powiększania powierzchni gospodarstw przez rolników wielkoobszarowych oraz osoby prawne. Obecnie, w związku z dużym zainteresowaniem nabywania gruntów rolnych przez rolników indywidualnych, zmniejszaniem się powierzchni gruntów o charakterze rolnym w Polsce oraz perspektywą zakończenia okresów przejściowych na zakup nieruchomości przez cudzoziemców, uchwalona została nowelizacja z 16 września 2011 r. do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przepisy tego aktu prawnego znacznie osłabiają znaczenie dzierżawy państwowej i naruszają trwałość gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych gospodarstw wielkoobszarowych.

Specyficzna sytuacja w zakresie prawnej ochrony trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych dotyczy właśnie dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP. Z jednej strony ustawa z dnia 19 października 1991 r. i wydane na

---

42 Wzory umów o wykonanie inwestycji zamieszczone zostały m.in. na stronie internetowej ANR: <http://www.anr.gov.pl>

jej podstawie akty wykonawcze wprowadziły szerszy katalog instrumentów ochrony trwałości stosunku prawnego dzierżawy w porównaniu do kodeksu cywilnego, z drugiej jednak dzierżawcy nieruchomości z Zasobu WRSP napotykają na bariery, jeżeli chodzi o nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych. To ostatnie stwierdzenie odnosi się szczególnie do dzierżawców gospodarstw wielkoobszarowych. Dzierżawa jako forma gospodarowania gruntami rolnymi państwowymi będzie coraz mniej stabilna.

Odnosząc się z kolei do dzierżawy gruntów prywatnych, należy podkreślić, że przepisy prawne nie zapewniają odpowiedniej ochrony producentowi rolnemu. Większa stabilizacja tej formy władania gruntami może wynikać z postanowień umowy. W naszym systemie prawnym brakuje podziału na dzierżawę długoterminową, krótkoterminową, dzierżawę „zawodową”. Sporo kłopotów wiąże się z przedłużaniem dzierżawy na następny okres dzierżawny oraz kwestą napraw i ulepszeń. Szersza prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych występuje w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych. Wynika to głównie z polityki państwa w zakresie rolnictwa. Podstawę bowiem ustroju państwa stanowi gospodarstwo rodzinne i ustawodawca stara się wprowadzać regulacje korzystne właśnie dla ich rozwoju. Potwierdza to przyznanie prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości rolnej rolnikowi indywidualnemu, prowadzącemu gospodarstwo rodzinne, czy zasady przeprowadzania przetargów ograniczonych przez ANR. Ponadto z niektórych kredytów oferowanych przez ARiMR na zakup dzierżawionych gruntów rolnych mogą korzystać tylko rolnicy indywidualni prowadzący gospodarstwo rodzinne, m.in. z kredytu na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r.

Warto dodać, że z jednej strony prawodawca zauważa, że dzierżawa jest popularną i potrzebną formą gospodarowania gruntami rolnymi na wsi. Świadczą o tym chociażby nowelizacje niektórych rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwzględniające dzierżawę jako formę powiększenia gospodarstwa przez młodego rolnika<sup>43</sup> czy osobę obejmującą gospodarstwo od przyszłego rencisty strukturalnego<sup>44</sup>. Z drugiej jednak strony przeprowadzone krótkie rozważania potwierdzają, że

43 Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1443) przy ustalaniu minimalnej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze rozporządzenia, sumuje się powierzchnię użytków rolnych stanowiących przedmiot: 1) własności; 2) użytkowania wieczystego; 3) dzierżawy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub od jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta na czas nieoznaczony lub na okres co najmniej 5 lat, jednak nie krótszy niż do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pomocy; 4) dzierżawy od podmiotów innych niż wymienione w pkt 3, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta: a) w formie aktu notarialnego albo ma datę pewną, b) na okres co najmniej 10 lat.

44 Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem



wysuwany od lat postulat wprowadzenia odrębnych przepisów dotyczących dzierżawy gruntów rolnych nadal jest aktualny. Na szczególną uwagę zasługują dzieła prof. A. Lichorowicza dotyczące wprowadzenia nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych<sup>45</sup>. Co prawda znaczenie dzierżawy z Zasobu WRSP będzie coraz mniejsze, ale nadal ponad 1,50 mln gruntów z Zasobu WRSP jest w posiadaniu dzierżawców. Poza tym coraz większą popularnością cieszy się dzierżawa gruntów prywatnych i komunalnych. Zasadne zatem wydaje się wprowadzenie instrumentów zabezpieczających stabilne gospodarowanie na dzierżawionych gruntach rolnych.

Na koniec warto także wysunąć wniosek *de lege ferenda* zmiany art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>46</sup>. Co prawda w jego świetle oddanie gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w długoterminową dzierżawę uznaje się za zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, ale nie może ono nastąpić m.in. na rzecz zstępnych lub pasierbów. Ograniczenie to powoduje, że przekazanie gruntów na rzecz tych osób musi nastąpić w sposób trwały, np. w formie darowizny, co w niektórych przypadkach nie jest korzystne dla rolników. W wielu państwach europejskich popularne jest oddawanie gruntów rolnych w długoterminową dzierżawę (10 i więcej lat) na rzecz rodziny. W takiej sytuacji przekazujący producent rolny prócz emerytury może także uzyskiwać czynsz dzierżawny, co zwiększa jego dochody. Takie rozwiązanie byłoby bardzo zasadne w polskich warunkach, a to z uwagi na bardzo niskie świadczenie emerytalne rolników, wynoszące z reguły 700–800 zł. Przeprowadzone badania praktyczne na wsi wskazują także, że stosunkowo często dochodzi do zwrotu darowanych gruntów rolnych wskutek odwołania darowizny na podstawie art. 898 kodeksu cywilnego z powodu rażącej niewdzięczności obdarowanego. Problemy wynikają ze złej sytuacji finansowej byłych rolników oraz braku opieki i pomocy darczyńcom ze strony obdarowanych. Zwrot gruntów rolnych przekazanych na podstawie darowizny negatywnie wpływa na trwałość gospodarowania na gruntach rolnych. Dlatego, biorąc pod uwagę sytuację społeczną i finansową występującą na wsi, w wielu przypadkach oddanie gruntów w długoterminową dzierżawę na rzecz zstępnych i traktowanie jej jako zaprzestanie działalności rolniczej w świetle ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników byłoby lepszym rozwiązaniem<sup>47</sup>.

Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 109, poz. 750).

45 A. Lichorowicz, P. Czechowski, Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE” 1999, nr 6, s. 2–4; A. Lichorowicz, O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych), (w:) Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce (pod red. W. Ziętarey), Warszawa 1999; tenże, Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii europejskiej), „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.

46 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.

47 Oczywiście nie można wykluczyć przypadków, że oddawanie w dzierżawę gruntów na rzecz rodziny może być nadużywane celem uzyskania części uzupełniającej emerytury czy renty z tytułu niezdolności do pracy. Jednak KRUS może zostać wyposażony w instrumenty kontrolne i możliwość zastosowania sankcji wobec podmiotów postępujących niezgodnie z przepisami. Chodzi mianowicie o rolników, którzy przekazując gospodarstwo rolne w dzierżawę, nadal będą w nim pracować.

## **Legal issues of farming on leased agricultural land**

Key words: agricultural land lease, manufacturing capacity, Agricultural Property Agency

The purpose of the paper was to answer the question whether the legal regulations ensure an agricultural producer (lessee) sufficient stability in terms of farming, namely in terms of running a stable agricultural activity. According to the author of this article, this stability consists of two elements: ensuring the agricultural producer continuity of possession and enjoyment of the profits as well as guaranteeing manufacturing capacity of the subject of the agricultural lease.

The article presents, among other things, the assessment of the influence of legal solutions included in Act of 16 September 2011 on changing Act on the management of agricultural property of the State Treasury on stability of the agricultural lease. It also analyzes questions relating to lease of private land and lease of land from the units of local governments. Moreover, the article focuses on the instruments protecting the manufacturing capacity of the subject of the lease, including EU regulations that make the obtaining of financial support subject to meeting numerous requirements concerning the treatments and maintaining good agricultural condition. The article also concentrates on the issues of amendments and improvements.

In the final part of the article the author has stated that research has confirmed that the legal regulations do not protect farming on leased agricultural land in a sufficient way. The current legal regulations on agricultural land lease do not correspond to the requirements of present situation in Poland. Therefore, *de lege ferenda* proposal has been put forward to change the provisions relating to the agricultural land lease.

## CZĘŚĆ II

PROFESOR ANDRZEJ STELMACHOWSKI  
TWÓRCĄ SZKOŁY PRAWA ROLNEGO



OTWARCIE SESJI POŚWIECONEJ  
PROF. DR HAB. ANDRZEJOWI STELMACHOWSKIEMU

**Wystąpienie Olgierda Dziekońskiego,  
Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta PR**

Szanowni Państwo, kiedy Pan Profesor Czechowski poprosił mnie o możliwość uczestniczenia w dzisiejszym spotkaniu, zacząłem wspominać swoje rozmowy, które odbyłem z Panem Profesorem Andrzejem Stelmachowskim, mimo że nie było ich zbyt wiele. Sięgnąłem więc do książki, której fragment chciałbym Państwu zacytować, ponieważ wydaje mi się, że jest bardzo ważny w odniesieniu do osoby, która uczestniczyła w tak wielu zmianach systemu prawnego w Polsce i uczestniczyła w tworzeniu tak wielu nowych instytucji. Osoby, która jednakże przestrzegała przed sytuacją, która dzisiaj jest dla nas wszystkich bardzo ważną. Mianowicie w książce „Pragmatyczny romantyk” Profesor wypowiedział się na temat stabilności prawa.

„[...]Co więc daje stabilność prawa? Przede wszystkim daje ona obywatelom poczucie bezpieczeństwa. Błędne byłoby mniemanie, że poczucie bezpieczeństwa ogranicza się tylko do ochrony przed zagrożeniami ze strony świata przestępczego. Poczucie bezpieczeństwa dotyczy różnych sfer życia. W szczególności można rozróżnić bezpieczeństwa zewnętrzne, osobiste, socjalne, ekonomiczne i prawne – wyrażające się stabilnością reguł postępowania w społeczeństwie, w tym zwłaszcza przewidywalnością postępowania organów państwa. Przełom 1989 r., mimo że potrzebny i oczekiwany, miał tę stronę ujemną, że zachwiał poczuciem bezpieczeństwa we wszystkich pięciu wymienionych dziedzinach. Tak być musiało, skoro został zburzony poprzedni ład, by ustąpić miejsca nowemu układowi rzeczy. Trzeba sobie wszakże zdawać sprawę z faktu, że brak poczucia bezpieczeństwa sam w sobie jest czynnikiem destrukcyjnym i nie powinien trwać zbyt długo. Zadaniem państwa powinno być wzmacnianie poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie i suwanie tych zagrożeń, które je podważają.”

Szczególnie w odniesieniu do systemu prawa rolnego, który jest w tej chwili tak bardzo często kontestowany, i który, jak Państwo zauważyliście w poprzedniej kadencji Sejmu, podlegał tak istotnym zmianom, chociażby w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych. Który w gruncie rzeczy zmienił całkowicie relacje pomiędzy systemem prawa rolnego, służącego ochronie substancji rolnej, substancji stanowiącej zasób dobra narodowego (w gruncie rzeczy grunt rolny stanowi zasób substancji chroniącej dobro narodowe, dobro publiczne, jakim jest grunt rolny

niezabudowany). Ta zmiana, którą zaproponował i przyjął Sejm, spowodowała zatarcie relacji pomiędzy mechanizmem ochrony gruntów rolnych a tym, co jest związane z procesami urbanizacji, czyli z tą silną stroną procesów społecznych, jaką jest rozwój urbanizacji.

Można by powiedzieć, że mamy dwie wartości. Z jednej strony mamy rozwój urbanizacji jako pewną wartość, która służy rozwojowi, czyli możliwości budowania, możliwości osiedlania się. Z drugiej strony mamy drugą wartość, którą stanowi ochrona zasobu rolnego, ochrona zasobu własności, która w tym momencie jest własnością słabszą, również w wymiarze ekonomicznym. Ponieważ jest słabsza w wymiarze ekonomicznym, jest wspierana rozmaitymi rodzajami systemami rozwiązań prawnych. Nie jest to tylko rozwiązanie polskie, nie jest to tylko rozwiązanie europejskie. Proszę sobie przypomnieć filmy ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, kiedy gorące emocjonalnie dyskusje na temat możliwości wykorzystania gruntów rolnych w komisjach zagospodarowania przestrzennego lokalnych samorządów są przedmiotem równie gorącej akcji, również ze względu na wszystkie zjawiska naganne, które czasami dają przesłankę do stworzenia dobrego scenariusza filmowego. Z drugiej strony stanowią przecież realną rzeczywistość. Rzeczywistość ochrony słabszego zasobu przed innym nowym, też potrzebnym zasobem. Ten inny nowy zasób, jakim jest silna ekspansja urbanizacyjna, musi być w jakimś sensie moderowany. To moderowanie jest właśnie zadaniem, tak jak ja to rozumiem, jako człowiek zajmujący się od wielu lat urbanizacją, systemu prawa związanego z rolnictwem, systemu prawa rolnego.

Na koniec pozwólcie Państwo na jedno osobiste wspomnienie z rozmowy z Panem Profesorem, która miała miejsce właśnie w tym 1989 r., o którym tutaj dzisiaj mówimy. W 1989 r., wraz ze swoimi przyjaciółmi, prowadziliśmy wtedy spółdzielnię pracy architektów, współpracując z architektami z Mołdawii, regionu dawnego ZSRR i wybraliśmy się do nich w podróż do Kiszyniowa, przejeżdżając przez cały obszar Podola, Zbaraż, Chocim itd. Po powrocie poprosiliśmy Profesora Stelmachowskiego o spotkanie, proponując mu, że koniecznie, ponieważ już w tej chwili wolno jeździć, warto byłoby zrobić wystawę, która pokazałaby na zdjęciach dorobek kulturalny, kultury przyszłości materialnej na tych terenach. Na terenach, które już przecież nie są terenami polskimi i nie należy sądzić, że kiedykolwiek nimi będą. Pozostała cała masa pięknych, świadczących o niesłychanie silnym wyrazie polskości obiektów sakralnych, ale również obiektów pałacowych i zamkowych. Profesor wtedy powiedział tak: „to świetny pomysł, ale czy potraficie panowie zrobić tę wystawę w taki sposób, aby ona mogła być oglądana bez poczucia niechęci przez naszych przyjaciół z Ukrainy”. To było właśnie bardzo charakterystyczne dla Niego, że myśląc o tym, co jest ważne dla nas tutaj, myślał również o tym, co może być ważne dla innego człowieka gdzie indziej. I z tą myślą chciałem Państwa zostawić.

## **Wystąpienie Krzysztofa Rączki, Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UW**

Jest mi niezwykle miło, że możemy tutaj spotkać się dzisiaj, aby uczcić pamięć i dorobek naukowy Pana Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, który bez wątpienia był jednym z najwybitniejszych profesorów naszego Wydziału. Jednym z najwybitniejszych przedstawicieli nauki prawa w Polsce. Pan Profesor Andrzej Stelmachowski był aktywny na wielu forach, poza pracą naukową, poza pracą dydaktyczną, był wielkim społecznikiem, był politykiem, był Mężem Stanu. Bez wątpienia, to miejsce, Uniwersytet Warszawski, był dla Niego najważniejszym miejscem w życiu, co często podkreślał, co w naszych rozmowach się przewijało. Niezależnie od tego co robił w życiu, to Uniwersytet był tym najważniejszym miejscem, nauka była tym, czemu poświęcił się w swoim dorosłym życiu.

Profesor przez całe życie był związany ze środowiskiem akademickim. Najpierw z Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, później z Uniwersytetem Warszawskim, następnie z Uniwersytetem Wrocławskim, by powrócić na Uniwersytet Warszawski. Te koleje losu Profesora były bardzo burzliwe, co bez wątpienia związane było z Jego niepokorną osobowością. Bo to, że był człowiekiem niepokornym, to nie budziło wątpliwości. Był nonkonformistą. Zawsze chadzał własnymi drogami, tak w życiu społecznym, politycznym, jak i życiu naukowym.

Pozwólcie Państwo, że przytoczę taką anegdotę. Kiedyś pytałem się Profesora: Panie Profesorze, dlaczego Pan Profesor jest tak często cytowany? A Profesor odpowiedział: Panie kolego, bo w życiu trzeba głosić właśnie nonkonformistyczne poglądy i wtedy wszyscy będą czuli się w obowiązku, żeby z Panem polemizować.

Profesor miał ogromne poczucie humoru, takie zdystansowane poczucie humoru i zdystansowany stosunek do siebie. Takiego Profesora Stelmachowskiego zapamiętałem. Nie budzi wątpliwości, że Profesor Andrzej Stelmachowski „wielkim uczonym był”. To jest poza wszelką dyskusją. Miał ogromny, wszechstronny dorobek naukowy. Zajmował się takimi dziedzinami, jak teoria prawa, prawo cywilne, prawo administracyjne, a przede wszystkim prawo rolne. Profesor Stelmachowski był twórcą szkoły prawa rolnego w Polsce. Potrafił wokół siebie zgromadzić bardzo wielu wybitnych przedstawicieli świata prawniczego. Potrafił ogniskować zainteresowanie wokół prawa rolnego.

Pamiętam, że jak zaczynałem pracę na Uniwersytecie, to kupiłem sobie „Wstęp do teorii prawa cywilnego”. Do dzisiaj ta książka stoi w pierwszym szeregu książek w mojej bibliotece. Mimo iż tyle lat upłynęło, to ona jest ciągle w pierwszym

szeregu i ciągle do niej w niektórych momentach zaglądam. To świadczy o tym, że ten dorobek Profesora Stelmachowskiego jest dorobkiem, który nie przemija. Stan prawny się zmienia, ale pewne myśli, pewne koncepcje pozostają. Mam nadzieję, że w tych dyskusjach, które będą się toczyły, te myśli Profesora będą często przywoływane.

I jeszcze jedna sprawa, którą chciałem podkreślić. Profesor Stelmachowski był wymagającym, ale bardzo wybitnym nauczycielem. Wymagał przede wszystkim od siebie, ale wymagał także od studentów, później od swoich uczniów. Pozwólcie Państwo, że wspomnę taki moment na pogrzebie Pana Profesora, gdy na cmentarzu podeszła do mnie Pani Profesor Korzycka i powiedziała: „Jak będziesz mówił o Panu Profesorze, to powiedz kilka słów także od nas”. Ponieważ ceremonia była taka, że wystąpienia były limitowane, także uczniowie Pana Profesora poprosili mnie, abym powiedział parę słów od nich. Właśnie takich słów od serca. Wydaje mi się, że dzisiaj uczniowie Pana Profesora też będą wspominać swoje kontakty z Panem Profesorem i Jego wpływ na ich rozwój naukowy i osobisty.

Życzę Państwu owocnej dyskusji i owocnych obrad. Wspominajmy Pana Profesora, bo póty żyjemy, póki jesteśmy w myślach innych ludzi.



## **Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta**

1. Mówiąc o Profesorze Stelmachowskim jako agraryście, trzeba już na wstępie zastrzec, że Profesor z sukcesem uprawiał kilka dziedzin prawa. Dlatego ograniczenie rozważań tylko do nauki prawa rolnego nie oddaje bogactwa Jego dorobku naukowego, ale jest zabiegiem usprawiedliwionym z racji przeznaczenia publikacji, adresowanej właśnie do osób zajmujących się wyłącznie, czy przede wszystkim, agrarystką.

Niniejsze rozważania są tylko pewną próbą, już z założenia niepełną, charakterystyki formacji naukowej Profesora Stelmachowskiego jako agrarysty. Obejmują one jedynie określenie roli, jaką Profesor odegrał w zakresie wyodrębniania się i rozwoju nauki prawa rolnego, cech warsztatu naukowego i postawy badawczej oraz przesłania płynącego z Jego dokonań.

2. Prawo rolne było najpierw jedną z kilku, a z upływem lat stało się główną dziedziną działalności naukowej Profesora. Jakie były początki fascynacji prawem rolnym, od kiedy można już mówić o Profesorze jako o agraryście? U progu kariery naukowej nic przecież nie zapowiadało, że przyszły naukowiec zajmie się tą, dopiero co wyodrębniającą się, dziedziną prawa. Wszakże pierwsze publikacje dotyczyły prawa pracy i prawa cywilnego (kilku jego działów). Natomiast pierwsze artykuły z problematyki prawnorolnej pojawiły się nieco później, bo dopiero w połowie lat pięćdziesiątych. Profesor podjął bardzo konkretne kwestie: ustalił rolę, charakter prawny i elementy umowy kontraktacji, rozstrzygając przy tej okazji wiele problemów występujących w praktyce<sup>2</sup>, a także udzielił pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy art. 285 k.z. ma zastosowanie do zobowiązań z umów POM (państwowych ośrodków maszynowych) ze spółdzielniami produkcyjnymi<sup>3</sup>. Problematyka umowy kontraktacji stała się z resztą przedmiotem odrębnej pracy o charakterze monograficznym<sup>4</sup>, która wywarła istotny wpływ przyszłą regulację tej umowy w kodek-

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 A. Stelmachowski, Zagadnienia prawne kontraktacji, „Państwo i Prawo” 1954, nr 7–8.

3 A. Stelmachowski, Czy art. 285 k.z. ma zastosowanie do zobowiązań z umów POM ze spółdzielniami produkcyjnymi?, „Nowe Prawo” 1956, nr 3.

4 A. Stelmachowski, Kontraktacja produktów rolnych, Warszawa 1960.

sie cywilnym. Książka ta łączy rozważania typowo cywilistyczne z rozbudowanym wątkiem prawnorolnym, dającym wyraz bardzo dobrej znajomości realiów polskiej wsi.

Kształtowanie się naukowej formacji Profesora jako agrarysty wiąże nie tyle z tymi pracami, co z pochodzącymi z początku lat sześćdziesiątych opracowaniami napisanymi w języku francuskim, a zawierającymi bardziej ogólne przemyślenia na temat funkcji prawa rolnego, roli administracji państwowej czy planowania w rolnictwie<sup>5</sup>. Do tego okresu odnosi się sformułowana przez J. Paliwodę ocena, według której rozwój nauki prawa rolnego był opóźniony w stosunku do rozwoju ustawodawstwa<sup>6</sup>. Opóźnienie widoczne było nie tylko w zakresie „naukowego opracowania” poszczególnych instytucji prawnych, ale zwłaszcza w zakresie refleksji teoretycznej dotyczącej podstaw prawa rolnego.

Teoretyczne refleksje Profesora Stelmachowskiego pojawiły się w okresie przełomowym, gdy została zaniechana forsowana kolektywizacja (choć widmo uspołecznienia „krążyło” jeszcze do początku lat osiemdziesiątych) oraz formalnie zakończył się okres przebudowy ustroju rolnego (realizacji reformy rolnej i osadnictwa). W nowych warunkach sformułowane wcześniej koncepcje wyodrębnienia prawa rolnego, określenia jego przedmiotu czy definicje wymagały zweryfikowania. Okazją do w miarę całościowego ujęcia stał się skrypt oraz podręczniki z prawa rolnego z końca lat sześćdziesiątych, w których Profesor był autorem rozważań dotyczących m.in. zagadnień ogólnych<sup>7</sup>.

Dzisiaj można szerzej rozwinąć i skomentować wiele zawartych tam myśli. Jakże trafne jest pierwsze zdanie otwierające rozważania w powołanych wyżej opracowaniach: „Prawo rolne nie może poszczycić się tak długą tradycją jak prawo cywilne.” Słusznie Profesor nie wiąże genezy prawa rolnego z samym tylko występowaniem regulacji rolnictwa (niektórych jego aspektów). Historia rozwoju tych regulacji nie jest bowiem równoznaczna z genezą prawa rolnego we współczesnym rozumieniu, jako dającej się wyodrębnić dziedziny ustawodawstwa. Prawo to narodziło się na pewnym etapie rozwoju kapitalizmu, gdy ewidentne stały się różnice między rolnictwem a przemysłem i handlem, gdy rolnictwo – ze względu na swoje cechy swoiste – wymagało specjalnej (czasem szczególnej) regulacji, a prawo cy-

5 A. Stelmachowski, *La fonction du droit rural en Pologne, Rapports polonaise presents au VI-me Congres International de droit Comparee, Societe de legislation Comparee, Varsovie 1962*; A. Stelmachowski, *L'administration d'Etat dans l'agriculture, "Revue Internationale des Sciences Administratives" 1964, nr 1*; A. Stelmachowski, *Les reflects juridiques de la planification en agriculture en Pologne, "Atti della Seconda Assemblea" 1964, vol. 3*.

6 J. Paliwoda, *Polskie prawo rolne, "Acta Iuridica Agraria" 1999, vol. 1, s. 30*.

7 A. Stelmachowski, T. Kuta, J. Selwa, *Prawo rolne*, Wrocław 1966; A. Stelmachowski, J. Selwa, *Prawo rolne*, Warszawa 1967 i 1970. Swoją koncepcję wyodrębnienia prawa rolnego i określenia jego miejsca w systemie prawa profesor Stelmachowski poddał pod dyskusję na konferencji w Sadkach w 1968 r., na której wygłosił wprowadzający referat pt. „Prawo rolne w systemie polskiego prawa” (opublikowany w pracy zbiorowej „Zagadnienia prawne rolnictwa”, red. J. Paliwoda, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 5 i n.).

wilne – ze względu na indywidualizm kodeksów cywilnych z XIX w. – nie było w stanie sprostać wymogom rozwoju rolnictwa w nowych warunkach<sup>8</sup>.

Oryginalne cechy miało też zwrócenie uwagi na czynniki wpływające na swoistość regulacji prawnorolnej, a także wyróżnienie trzech płaszczyzn wyodrębnienia prawa rolnego. Ta swoistość związana jest, zdaniem Profesora, nie tylko z właściwościami rolnictwa jako dziedziny gospodarki narodowej, ale również z wieloma innymi czynnikami (np. politycznymi, psychologicznymi, demograficznymi itp.), które uzasadniają interwencję Państwa. Takie rozumowanie przypomina opracowane bliżej przez A. Carrozzę rozróżnienie dwóch czynników rozwoju prawa rolnego: czynnika technicznego i czynnika politycznego<sup>9</sup>. Również rozpatrywanie wyodrębnienia prawa rolnego na trzech płaszczyznach (legislacyjnej, dydaktycznej i naukowej) odpowiada tokowi argumentacji występującemu w literaturze włoskiej.

Rozważając wyodrębnienie prawa rolnego w płaszczyźnie naukowej, Profesor zauważył, że „nauka prawa rolnego jest u nas w stadium kształtowania się; stąd wiele zagadnień jest jeszcze niedostatecznie wyjaśnionych i spornych”, a dziesięć lat później, w podręczniku napisanym wspólnie z B. Zdziennickim stwierdził, że „prawo rolne jako nauka już się wyodrębniło, nie wyszło jednak całkowicie ze stadium kształtowania się”<sup>10</sup>. To zastrzeżenie jest zrozumiałe, zważywszy na szybkie zmiany legislacji prawnorolnej oraz związaną z nimi konieczność weryfikacji koncepcji doktrynalnych.

Impulsu do rozwoju tej nauki dostarczył sam Profesor Stelmachowski, który definiując prawo rolne, pominął aspekt tzw. socjalistycznej przebudowy rolnictwa, dzięki temu pozbawił je cechy tymczasowości. Oznaczało to odejście od definiowania prawa rolnego jako prawa przebudowy ustroju rolnego (w kierunku socjalistycznym). Według zaproponowanej definicji prawo rolne to „całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem przez Państwo ustroju rolnego i produkcji rolnej z punktu widzenia interesu społeczno-gospodarczego”<sup>11</sup>. To ujęcie definicyjne prawa rolnego nie było stałe, Profesor zmieniał je odpowiednio do rozwoju ustawodawstwa.

Odwołanie się do interesu społeczno-gospodarczego w pierwotnej definicji (pominięte już w definicji z 1980 r.) pełniło rolę weryfikatora, przesądzało o uznaniu jakiejś instytucji za instytucję prawa rolnego. Dla przykładu, według Profesora, sprzedaż sąsiedzka produktów rolnych, chociażby nawet między rolnikami, stanowi wyłączną domenę prawa cywilnego, gdyż nie jest tu zaangażowany interes społeczno-gospodarczy. Kontraktację produktów rolnych natomiast włącza się do prawa

---

8 Bliżej o genezie prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 106 i n.

9 Rozwinięte w pracy: R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 26 i n. oraz 42 i n.

10 A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 9.

11 A. Stelmachowski, J. Selwa, *Prawo rolne...*, s. 13.

rolnego jako specyficzną formę skupu, objętą planem skupu, mogącą spełniać inne ważne funkcje przy przebudowie ustroju rolnego<sup>12</sup>.

Jeszcze później Profesor zrezygnował z określenia w definicji prawa rolnego roli Państwa w kształtowaniu ustroju rolnego i produkcji rolnej. Wystąpiło ono, co prawda, w podręczniku opublikowanym po 1989 r.<sup>13</sup>, ale nie przystawało już do funkcjonowania rolnictwa w ramach gospodarki rynkowej, w której działalność rolniczą prowadzą autonomiczne podmioty. W ostatecznym ujęciu definicyjnym prawo rolne zostało określone jako „całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem ustroju rolnego, w tym także produkcji rolnej i rynku rolnego”<sup>14</sup>. Ujęcie to miało na tyle charakter ogólny, że mogło być odniesione i łatwo dostosowane również do obecnej legislacji rolnej.

Istotnym wątkiem występującym w związku z wyodrębnieniem prawa rolnego była charakterystyka metod regulacji prawnej określonych stosunków społecznych w rolnictwie. Już w skrypcie z 1966 r. znalazło się fundamentalne stwierdzenie, że „prawo rolne nie ma jakiejś własnej, sobie tylko właściwej metody, na wzór prawa cywilnego, administracyjnego, czy karnego. Operuje wszystkimi trzema, z tym, że w zależności od potrzeb i bieżącej polityki Państwa nasilenie przymusu bywa mniejsze lub większe, a w konsekwencji ta lub inna metoda wysuwa się na plan pierwszy”<sup>15</sup>. Rozważania o metodach były pogłębiane w kolejnych wydaniach podręczników z prawa rolnego, z bardzo trafnym zwróceniem uwagi na punkt widzenia producenta rolnego. Dla tego producenta bowiem ważniejsze jest, jak pisał Profesor, czy Państwo stosuje metody nakazowo–zakazowe czy bodźcowe.

Dzisiaj, już w nowych warunkach i na innym etapie rozwoju prawa rolnego, można stwierdzić, że koncepcje Profesora Stelmachowskiego odegrały zasadniczą rolę w rozwoju nauki prawa rolnego, legły u podstaw procesu wyodrębniania się tej gałęzi w ramach systemu prawa. Miały one również ogromne znaczenie inspirujące, o czym świadczy dyskusja zapoczątkowana wspomnianym już referatem na temat miejsca prawa rolnego w systemie prawa ogłoszonym na konferencji w 1968 r.<sup>16</sup> Gdyby owego wkładu intelektualnego oraz inspiracji nie było, to rozbudowywane od końca lat pięćdziesiątych ustawodawstwo rolne pozostawałoby zapewne przez długi czas raczej działem legislacji, a nauka prawa rolnego znajdowałaby się nadal w stadium kształtowania się.

12 *Ibidem*, s. 14.

13 P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1993, s. 9.

14 P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 19.

15 A. Stelmachowski, T. Kuta, J. Selwa, Prawo rolne, s. 12. Zdanie to Profesor powtórzył również w kolejnych wydaniach podręczników z prawa rolnego.

16 Opublikowana w pracy pod. red. J. Paliwody (Zagadnienia prawne...). Zob. też. J. Nadler, Miejsce prawa rolnego w systemie prawa, „Państwo i Prawo” 1973, nr 1 oraz J. Paliwoda, Problem usytuowania prawa rolnego w systemie polskiego prawa oraz kodyfikacji prawa rolnego, „Nowe Prawo” 1973, nr 1.

2. Gdy chodzi o cechy warsztatu naukowego oraz postawy badawczej Profesora Stelmachowskiego, warto zwrócić uwagę na kilka aspektów.

W pierwszej kolejności wypada przypomnieć, że Profesor swoją fascynację prawem rolnym rozpoczął w czasie, gdy był już cywilistą o liczącym się i uznanym dorobku. To wyjście od cywilistyki pozwoliło inaczej spojrzeć na regulację rolnictwa. Jako osoba, która cechy stosunku cywilnoprawnego upatrywała w autonomiczności stron, musiał Profesor dostrzegać złożoną i zróżnicowaną pozycję podmiotów w stosunkach społecznych regulowanych przez prawo rolne. Znalazło to wyraz we wspomnianych rozważaniach na temat metod regulacji prawnej, a także w dostrzeganiu słabej pozycji producenta rolnego. Na tym tle oczywiste są więc Jego postulaty co do wzmocnienia pozycji tego producenta w umowie kontraktacji<sup>17</sup>, czy polepszenia tzw. spokojnej starości rolnikom indywidualnym<sup>18</sup>. Nie dziwi również udział Profesora w podpisaniu Porozumień Rzeszowsko-Ustrzyckich w 1981 r., w wyniku których nastąpiło uchylenie podstaw przymusowego przejmowania ziemi chłopskiej na własność Państwa oraz zniesienie uprzywilejowania tzw. sektora uspołecznionego w rolnictwie.

Cechą charakterystyczną postawy badawczej Profesora było funkcjonalne podejście do prawa, także prawa rolnego. Sam Profesor nie poprzestawał jedynie na rozważaniach dogmatycznych, pokazywał związki między różnymi zjawiskami czy zdarzeniami oraz działanie prawa w praktyce. To ułatwiało oddzielenie tego, co było jedynie fasadowe czy deklarowane, od tego, co było rzeczywiste. Samo wydanie aktu prawnego nie stanowiło jeszcze sukcesu, ważne były skutki jego stosowania. Funkcjonalne podejście do prawa znajdowało wyraz w prowadzonych (wraz ze współpracownikami) badaniach empirycznych. Ich efektem było wiele publikacji książkowych z bardzo ciekawymi stwierdzeniami. Dla przykładu, zaskakiwać mogło spostrzeżenie, że w okresie wprowadzania ograniczeń podziału gospodarstw rolnych widoczny był, wprawdzie powolny, proces ich koncentracji występujący w trudnych warunkach „zamrożenia” rozwoju gospodarstw chłopskich<sup>19</sup>.

Profesor nie ulegał pokusie przypodobania się władzy, o co w nauce prawa rolnego – ze względu na związki tego prawa z polityką – było i jest nadal bardzo łatwo; nie podsuwał oczekiwanych przez władzę rozstrzygnięć. Dla przykładu, na wspomnianej konferencji w 1968 r. zabrał głos na tle referatu dotyczącego zadań nauki prawa rolnego w świetle uchwał V zjazdu PZPR, ale zwracał uwagę na konieczność podniesienia produktywności rolnictwa, a więc zniesienia antybodźców, które by stały temu na przeszkodzie. Nowością było też opowiedzenie się za zwiększeniem pomocy dla regionów rolniczo upośledzonych. Z kolei na konferencji w Popowie

---

17 A. Stelmachowski, Kontraktacja...

18 A. Stelmachowski, Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym, „Nowe Prawo” 1972, nr 7–8.

19 Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim, red. A. Stelmachowski, Wrocław 1974.

w 1980 r. zauważył, że podstawowym problemem prawa rolnego nie była jego kodyfikacja, lecz zapewnienie skuteczności norm. Tu zestawienie założeń polityki rolnej z regulacją prawną uzasadniało krytykę m.in. prawnej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi<sup>20</sup>. Z kolei gdy w latach dziewięćdziesiątych krytykowany był zbyt wysoki udział państwa w finansowaniu społecznych ubezpieczeń rolniczych, Profesor uważał, że stanowi on formę wspierania rolnictwa, a takie wsparcie jest potrzebne.

Wypada też podkreślić, że Profesor wprowadził naukę polskiego prawa rolnego na europejskie salony. Znany jest Jego udział w pracach Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego, a także podniesienie rangi Polskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego. Profesor wziął udział w licznych konferencjach naukowych, a także opublikował wiele prac w czasopismach zagranicznych. Był pierwszym polskim agrarystą, który podjął współpracę z nauką włoską, posiadającą – jak wiadomo – najdłuższą tradycję, gdy chodzi o rozważania teoretyczne. Te związki z nauką obcą stawały się też inspiracją do wzbogacenia rozważań o polskim prawie. Jakże często, dla przykładu, sięgało się w naszej literaturze do rozróżnienia etapów rozwoju prawa rolnego, u którego podstaw znajdowały się przemyslenia na tle udziału w konferencji we Włoszech<sup>21</sup>.

3. O wielkości uczonego świadczą nie tylko dokonania naukowe, czy postawa badawcza, ale też przesłania, które wypływają z jego dorobku, z wyznawanych wartości, dla kolejnych pokoleń agrarystów. Warto zwrócić uwagę na pięć – zdaniem autora – najważniejszych przesłań.

Pierwsze przesłanie, zdawałoby się oczywiste, wcale nie jest łatwe. Należy kontynuować dzieło Profesora i rozwijać naukę prawa rolnego, mając na uwadze nowe uwarunkowania, w tym też rolę wspólnej polityki rolnej. Profesor, mimo swego ogromnego zaangażowania w politykę w okresie ostatnich dwudziestu lat, zdawał sobie sprawę ze zmian dotyczących samego rolnictwa, jego otoczenia, uwarunkowań międzynarodowych, z konieczności dostosowywania regulacji prawnych oraz poszukiwania nowych ujęć teoretycznych. To właśnie wymienione czynniki wymuszają weryfikację dotychczasowych koncepcji doktrynalnych leżących u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego. Zdaniem Profesora, powinni zająć się tym młodzi badacze. Agraryście nie powinien być też obcy udział w pracach legislacyjnych, ale też w popularyzacji prawa.

20 A. Stelmachowski, Skuteczność norm jako podstawowy problem legislacyjny prawa rolnego, (w:) Rola prawa w rozwoju gospodarki rolnej kraju. Materiały z konferencji. Popowo, 15–16 maja 1980 r., Warszawa 1983.

21 M. Błażejczyk, A. Stelmachowski, Nowe zjawiska w produkcji rolniczej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa, „Państwo i Prawo” 1989, z. 1. Zob. np. S. Prutis, Adekwatność instrumentów prawnych do potrzeb rozwoju polskiego rolnictwa. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991.

Drugie przesłanie dotyczy przedmiotu badań. Powinien on wychodzić poza samo rolnictwo, obejmować – mówiąc współczesnym językiem – także inne elementy łańcucha żywnościowego. Już w 1980 r. Profesor pisał o ewolucji od rolnictwa do kompleksu żywnościowego (gospodarki żywnościowej)<sup>22</sup>, co miało wyznaczać również kierunek rozwoju regulacji prawnej. Dzisiaj traktuje się rolnictwo jako element agrobiznesu; rola tego działu gospodarki niestety maleje, co wpływa na obniżenie poziomu dochodów rolniczych. Kwestia miejsca rolnictwa w łańcuchu żywnościowym wymaga badań, na co zwraca się uwagę także na poziomie unijnym.

Trzecie przesłanie wyraża zachętę do prowadzenia badań prawnoporównawczych. Profesor był pionierem takich badań w nauce prawa rolnego. Niegdyś A. Lichorowicz szeroko uzasadniał możliwość i konieczność prowadzenia badań prawnoporównawczych w odniesieniu do poszczególnych instytucji prawa rolnego<sup>23</sup>. Zapatrywanie Profesora, by takimi badaniami obejmować nie tylko poszczególne instytucje prawne, ale całe gałęzie prawa<sup>24</sup>, dzisiaj może być już realizowane bez ograniczeń. Prawo rolne stało się, dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej, prawem w dużym zakresie wspólnym dla państw członkowskich; w regulacji spraw rolnictwa prawo to stanowi część dominującą. Badanie prawa krajowego, w aspekcie prawnoporównawczym, służy doskonaleniu prawa wewnętrznego także z punktu widzenia wdrażania prawa unijnego. Porównanie naszego prawa rolnego z obcymi porządkami prawnymi (zwłaszcza z prawem francuskim i włoskim) wypada niestety niekorzystnie dla prawa polskiego; jego rozwój widoczny jest w zasadzie w tych dziedzinach, które objęte są wspólną polityką rolną.

Czwarte przesłanie przywołuje tak charakterystyczne dla Profesora nawoływanie do funkcjonalnego ujmowania i badania prawa; nawoływanie do tego, by badając prawo rolne, mieć na uwadze zależności między różnymi zjawiskami czy zdarzeniami, by nie poprzestawać jedynie na dogmatyce. Należy badać różne aspekty stanowienia i stosowania prawa, dostrzegać społeczne skutki regulacji prawnych, ale też pewne wartości, które prawo winno wyrażać. Nawet jeśli badania dotyczą zjawisk z zakresu gospodarki, trzeba dostrzegać potrzeby człowieka.

Wreszcie piąte przesłanie wyraża stosunek do młodych badaczy – kontynuatorów i następców. Postawa Profesora świadczyła o bardzo życzliwym stosunku do młodej kadry naukowej, kolejnego pokolenia agrarystów. Profesor dawał jej wyraz przy różnych okazjach. Nie nękał oponentów w dyskusji, a raczej pozytywnie zaskakiwał, wydobywając z wypowiedzi elementy pozytywne, czasem ku zaskoczeniu samego dyskutanta; delikatnie naprowadzał, mówiąc, że „tu właśnie rodzi się

---

22 A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne...*, s. 18.

23 A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Warszawa–Kraków 1986.

24 Wyrażone w recenzji pracy A. Lichorowicza, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Warszawa–Kraków 1986, „Państwo i Prawo” 1987, z. 4, s. 112.

pole do dyskusji”<sup>25</sup>. Niech ta postawa będzie drogowskazem wyznaczającym relacje między pokoleniami i zwiastunem rozwoju nauki prawa rolnego w przyszłości.

4. Na koniec wypada dodać wątek osobisty. Nie będąc uczniem Profesora, doświadczałem Jego życzliwości przy różnych okazjach; był moim recenzentem w przewodzie doktorskim oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesorskiego. Nie będąc uczniem Profesora, pozostawałem – czego nie ukrywam – pod Jego wpływem, przechodząc drogę od dogmatyki do teorii prawa rolnego. Nieco ponad pięć lat temu mój macierzysty Uniwersytet – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – uhonorował swojego wybitnego Doktora uroczystością odnowienia doktoratu. Miałem zaszczyt wystąpić w roli laudatora. Wyrazem uznania zasług Profesora dla rozwoju nauki prawa rolnego była dedykowana Jego pamięci IV polsko–włoska konferencja naukowa zorganizowana przez ośrodek poznański<sup>26</sup>.

W podsumowaniu warto nawiązać do fragmentu laudacji wygłoszonej przez ze mnie na uroczystości odnowienia doktoratu w 2006 r., zmieniając – co oczywiste – gramatyczną formę wypowiedzi.

Dokonania Profesora Andrzeja Stelmachowskiego na niwie uniwersyteckiej, niezmiernie bogata i oryginalna twórczość naukowa, zasługują na ogromne uznanie i budzą należny szacunek. Nie sposób zwłaszcza przecenić wkładu Profesora w rozwój prawa rolnego. Bez tego wkładu ta dziedzina wiedzy, ustawodawstwa i dydaktyki nie byłaby tym, czym jest obecnie. Jednakże te dokonania, nawet wsparte działalnością publiczną, nie odzwierciedlają w pełni cech osobowości Profesora Stelmachowskiego. To jest tylko jeden aspekt życiorysu, mierzony nie tylko upływem czasu, ale wysiłkiem intelektualnym, zdeterminowanym wartościami decydującymi o wyborze drogi życiowej, o sposobie życia. Powiedziałbym tak, nawiązując do znanej maksymy „To wielka rzecz być uczonym, ale jeszcze większa być ludzkim” (W. Rodgers). To „bycie ludzkim” przebijało na kartach twórczości i tak bardzo widoczne było w kontaktach z otoczeniem.

W podsumowaniu Zarysu teorii prawa cywilnego Profesor napisał m.in. że „Prawo cywilne nie może być przyjazne tylko dla silniejszych ekonomicznie, musi chronić godność każdego człowieka”. W rozważaniach o kontraktacji z 1960 r. Profesor opowiedział się za wzmocnieniem słabej pozycji producenta rolnego („chłopa”), a w artykule dotyczącym sytuacji prawnej ludzi starych na wsi sugerował wprowadzenie odpowiednich rozwiązań służących zabezpieczeniu spokojnej starości rolnikom indywidualnym. Przykłady można by mnożyć. Wskazują one niezbicie, że

25 Na tę cechę Profesora zwraca uwagę A. Polciński w wypowiedzi wspomnieniowej („Słowo o nauczycielu”) zamieszczonej (w:) Andrzej Stelmachowski. Pragmatyczny romantyk, red. K. Zienkiewicz, Warszawa 2011, s. 358.

26 Osobę Profesora wspominali: prof. Luigi Costato z Uniwersytetu w Ferrarze (Włochy) oraz prof. Małgorzata Kozrycka–Iwanow z Uniwersytetu Warszawskiego. Zob. Sprawozdanie z tej konferencji: R. Budzinowski, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.



Profesor był nie tylko wielkim Uczonym, ale i humanistą wrażliwym na potrzeby drugiego człowieka, a nauka prawa w wydaniu Profesora była po prostu humanistyką.

Swoją fascynację nauką Profesor, jako doskonały dydaktyk, potrafił przekazać studentom, zainteresować ich zwłaszcza niełatwym przedmiotem, jakim było i jest nadal prawo rolne. Wspaniała osobowość i życzliwość przyciągała do Profesora liczne grono adeptów prawa. To dzięki tej życzliwości i zaangażowaniu Profesor potrafił zainteresować pracą naukową liczne grono swoich uczniów, i to na kilku uniwersytetach. Inspiracja zresztą docierała nie tylko do wychowanków. Było w dużej mierze zasługą Profesora, że i piszący te słowa zainteresował się problematyką teorii prawa rolnego. O życzliwości niech świadczy też fakt, że jako Autor uznanego podręcznika z prawa rolnego Profesor zachęcał Profesora Wiktora Pawlaka, pierwszego, długoletniego Kierownika Katedry Prawa Rolnego w Poznaniu, do napisania podręcznika z tego przedmiotu, wychodząc z założenia, że studenci powinni mieć możliwość wyboru pomocy dydaktycznych, a konkurencja będzie sprzyjać rozwojowi tej dziedziny nauki. To stwierdzenie jest nadal aktualne.

Nie mogę zwieńczyć tego podsumowania słowami wypowiedzianymi na zakończenie laudacji – *plurimos annos* Panie Profesorze. Mam wszakże świadomość, że Profesor nadal będzie obecny w naszych myślach i dokonaniach.

## **Professor Andrzej Stelmachowski as a rural Lawery**

Key words: rural law science, branch of law, scientific development, scientific achievements

The subject of this paper are the main features of scientific development of professor Andrzej Stelmachowski as a rural lawyer. It considers the role that he has played in granting autonomy and developing of rural law science, the characteristics of his scientific work, his attitude as a researcher and the message he has passed through his achievements.

According to the Author, the conceptual findings of professor Stelmachowski have been crucial for rural law science development and have constituted the fundamental basis for autonomy of this branch of law within the legal order. They also have been a great source of inspiration. If not this intellectual contribution and inspiration, the rural regulations that have been growing since the late fifties would have remained just a section of legislation, and the rural law science would still be at its formative stage.

The analysis are concluded with the messages deriving from professor's Stelmachowski accomplishments for the future generations of rural lawyers and the general estimation of his life attitude and scientific achievements.

## **Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja?**

I. Minęło ponad trzydzieści lat, gdy na łamach „Państwa i Prawa”<sup>2</sup> z nieobecnym już wśród nas Profesorem Andrzejem Stelmachowskim sformułowaliśmy zasady prawa rolnego dla młodej wówczas, rozwijającej się dyscypliny nauk prawnych, jakim było prawo rolne. Dynamiczny rozwój prawa rolnego w poprzedniej formacji ustrojowej (także kontynuowany w gospodarce wolnorynkowej) wymagał sformułowania charakterystycznych zasad przewodnich tej dyscypliny nauk prawnych. Celem, jaki przyświecał autorom, było wykazanie, że w prawie rolnym ukształtowały się zasady prawa określające kierunkowe działania rozwiązań instytucjonalnych nowej dyscypliny prawnej, której „korzenie” wywodzą się z prawa prywatnego i publicznego. Postawiliśmy sobie pytanie, jak zasady przewodnie prawa rolnego wpływają na system regulowanych stosunków społecznych. Staraliśmy się również odpowiedzieć na pytanie, które stawia sobie każda z teorii określonych działów – gałęzi prawa, jak określone zasady prawne realizują określone uznawane wartości<sup>3</sup>.

W wyniku analizy obowiązującego systemu prawa doszliśmy do wniosku, że zidentyfikowane przez nas zasady prawa rolnego są w sposób oczywisty powiązane z całym systemem prawa i tymi zasadami, które mają charakter uniwersalny dla wszystkich gałęzi prawa. Nie należy zapominać, że w analizowanym przez nas okresie nie było jeszcze bezsporne, że prawo rolne stanowi już ukształtowaną dyscyplinę prawa w ramach nauk prawnych<sup>4</sup>. Dlatego też teoretyczne wyodrębnienie zasad prawa rolnego zamykało metodologiczny proces wyodrębnienia prawa rolnego jako samodzielnej gałęzi prawa<sup>5</sup>. Nie ulegało również wątpliwości, że prawo rolne w analizowanym przez nas okresie (lata 1944–1979) tworzyło swoje zasady zgodnie z polityką rolną państwa i zasadami, jakie w różnych okresach przyświeca-

1 Uniwersytet Warszawski.

2 P. Czechowski, A. Stelmachowski, *Zasady prawa rolnego*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 12, s. 30–38.

3 Por. zbliżone rozważania dotyczące prawa cywilnego w monografii A. Stelmachowskiego, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 12.

4 Por. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 225 i nast.

5 Por. A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 31; R. Budzinowski, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, (w:) *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 36.

ły tej polityce<sup>6</sup>. Pomiędzy celami polityki rolnej a zasadami prawa rolnego występuje bowiem swoiste sprzężenie zwrotne.

II. Upływ czasu, jak również przekształcenia ustrojowe, jakie dokonały się w Polsce po roku 1989 oraz członkostwo Polski w Unii Europejskiej, wymagają weryfikacji sformułowanych zasad prawa rolnego. Nadto obowiązujące uprzednio zasady ustrojowe państwa socjalistycznego stały się nieaktualne, takie jak m.in. sojusz robotniczo–chłopski czy też centralizm demokratyczny jako swoista metoda rządzenia państwem. Jednakże inne zasady, jak np. ustrojowa zasada praworządności, miały i mają zastosowanie we wszystkich gałęziach prawa również i obecnie zgodnie z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, w tym przyjęcie wszystkich reguł należących do *acquis communautaire* miało zapewnić zdolności naszego kraju do korzystania ze statusu Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, zobowiązana została do stosowania polityk UE, w tym realizowania Wspólnej Polityki Rolnej. To właśnie zasady WPR stały się wyznacznikiem obecnych zmian polskiej polityki rolnej i wywarły istotny wpływ na prawo rolne. Sformułowane one zostały w roku 1957 w Traktacie Rzymskim o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Określają one zasady wspólnotowego rynku rolnego<sup>8</sup>. Należą do nich:

- a) zasada jedności rynku rolnego w powiązaniu ze swobodnym obrotem towarowym i kapitałowym także w sferze rolnictwa w ramach Wspólnot przy zniesieniu ciał wewnętrznych, kontyngentów towarowych oraz opłat przy zachowaniu reguł równego pochodzenia towarów z państw członkowskich Unii Europejskiej,
- b) przyjęcie w handlu zagranicznym produktami i towarami rolnymi zasady preferencji dla towarów unijnych przed produktami i towarami importowanymi z krajów trzecich,
- c) ujednolicenie mechanizmów interwencji rolnej na rynkach UE zarówno w odniesieniu do struktury cen krajowych, jak i dochodów rolniczych,
- d) solidarnego współdziałania wszystkich państw członkowskich w finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

6 Por. B. Jankowski, St. Prutis, Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w wielokładowym rolnictwie PRL, (w:) Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL, A. Stelmachowski, P. Czechowski (red.), Warszawa 1989, s. 9–63.

7 Por. S. Sołtyński, Dostosowanie prawa polskiego do wymogów Układu Europejskiego, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 32–33.

8 Por. przykładowo: P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 13–14.

III. Sformułowane w 1979 r. zasady polskiego prawa rolnego bazowały na obowiązującym, jak również historycznym stanie prawnym i przedstawiały się w sposób następujący:

- 1) zasada produktywności, a w jej ramach dalsze zasady: ochrony produktywności ziemi; ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika; stymulacji postępu techniczno–rolnego; specjalizacji i koncentracji,
- 2) zasada zróżnicowanego planowego sterowania rolnictwem przez państwo,
- 3) zasada kształtowania i ochrony zawodu rolnika,
- 4) zasada preferencji dla uspołecznionych form gospodarowania.

Analiza sformułowanych zasad prawa rolnego na tle obowiązującego prawa pozwala wskazać, co następuje: w nowych realiach gospodarki społeczno–rynkowej oraz członkostwa Polski w Unii Europejskiej jedynie część sformułowanych zasad wytrzymała próbę czasu. Część z nich natomiast ze względu na zmienione nowe realia ustrojowe już nie obowiązują. Istota tych zmian związana jest z inną rolą państwa i jego wpływem na proces oddziaływania na rolnictwo oraz szeroko pojmowane obszary wiejskie. Otóż państwo w ramach zasad i celów WPR, sformułowanych w prawie pierwotnym i pochodnym UE, w sposób interwencyjny oddziałuje na rolnictwo i obszary wiejskie. Stosuje szereg instrumentów, w tym preferencji finansowych i innych metod oddziaływania, pozostawia możliwość wyboru i zastosowania ich przez rolników. W odniesieniu do interwencjonizmu socjalistycznego o charakterze nakazowo–rozdzielczym interwencjonizm funkcjonujący w Unii Europejskiej zakłada możliwość wyboru przez rolnika określonych preferencji w ramach prawnych mechanizmów WPR<sup>9</sup>. Możliwości tego wyboru występują w odniesieniu do produkcji rolnej oraz oddziaływania na obszary wiejskie.

Ad 1) Sformułowana zasada produktywności, a w jej ramach dalsze zasady pomimo zmian ustrojowych, niewątpliwie w znacznej części występuje nadal zarówno w ustawodawstwie krajowym, jak i wspólnotowym. Jednakże nie realizują już one ideologicznej zasady socjalistycznej rekonstrukcji rolnictwa czy też eliminowania „wyzysku człowieka przez człowieka”, gdyż realia gospodarki społeczno–rynkowej zakładają obowiązywanie określonych zasad konkurencji, w tym kontrolowanej pomocy publicznej – przy uwzględnieniu ochrony praw pracowników najemnych itp.

Przewijającą się w prawie krajowym i unijnym zasada produktywności nie wiąże się już z obowiązującą w socjalizmie zasadą planowego sterowania przez państwo rolnictwem, która miała prowadzić do utrzymania zasady „racjonalnego gospodarowania w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego”. Zasada

---

9 Por. P. Czechowski, *Modele interwencjonizmu*, (w:) *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 64 i nast.; A. Jurewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, s. 81 i nast.

produkcyjności w obecnie obowiązującym prawie krajowym i unijnym generalnie jest ściśle podporządkowana celom Wspólnej Polityki Rolnej. Występująca w ramach zasady produkcyjności ochrona produkcyjności ziemi poprzez obowiązujące ustawodawstwo poddana została istotnej modyfikacji. Ma ona za zadanie chronić produkcyjność gruntu rolnego (ziemi) jako określonego zasobu podlegającego ochronie przed oddziaływaniem czynników urbanizujących. Następuje to poprzez zespół norm prawnych regulujących ochronę gruntów oraz zagospodarowanie przestrzenne. W aspekcie ochrony zasobów środowiska normy te są ukierunkowane na ochronę produkcyjności ziemi rolniczej. W tym zakresie istota samej ochrony gruntów rolnych nie uległa generalnie zmianie za wyjątkiem planowego odłogowania gruntów, obowiązującego wcześniej w UE. Dokonano jej rozszerzenia o aspekt oddziaływania w ramach spektrum regulacji prawnych dotyczący ochrony gruntów rolnych w powiązaniu z rozwojem obszarów wiejskich oraz środowiskiem zgodnie z obowiązującą tendencją w prawie unijnym.

Zasada ochrony gospodarstwa rolnego w nowych warunkach ustrojowych została utrzymana w przepisach Konstytucji RP (art. 23), jak również w ustawach powszechnie obowiązujących. Należy jednak zaznaczyć, że np. w przepisach dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r.<sup>10</sup> została ona osłabiona na rzecz powszechności dostępu spadkobierców niebędących rolnikami do możliwości ubiegania się o dojsię do masy spadkowej na zasadach ogólnych. Natomiast oddziaływanie prawa w sferze ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy nadal obowiązuje. Przykładowo dostarczają odnośne regulacje kodeksu cywilnego dotyczące znoszenia współwłasności takich gospodarstw czy też przekazywania w ramach sukcesji generalnej gospodarstw następcom itp. Dotyczy to również regulacji szczegółowych odnośnie do umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy oraz regulacji prawnej dotyczącej kształtowania tzw. ustroju realnego.

Zasada stymulacji postępu techniczno-rolnego jest nadal obowiązująca w szczególności poprzez obowiązywanie szeregu aktów prawnych unijnych i krajowych regulujących problemy infrastrukturalne rolnictwa, wspomóżona regulacjami dotyczącymi postępu biologicznego. Również poprzez stworzenie zespołu zadań programowych, zwłaszcza po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej, zasada ta uzewnętrznia się w ustawodawstwie w ramach wieloletniego krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) finansowanego ze środków pomocowych Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Wspomnieć należy, że w ramach przekształceń ustrojowych zasada ta nie posiada już ideologicznego związku z „socjalistyczną rekonstrukcją wsi i rolnictwa” i związana jest ze sferą pomocy publicznej państwa dla rolnictwa. Sty-

10 Dz.U. Nr 11 poz. 91.

11 P. Wojciechowski, A. Niewiadomski, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, (w:) Prawo rolne, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 419 i nast.

mulacja postępu biologicznego dotyczy hodowli zwierząt gospodarskich, nasienictwa i hodowli roślin, elektryfikacji, melioracji, scalania gruntów, pomocy interwencyjnej dotyczącej wyposażenia technicznego gospodarstw rolnych oraz pomocy dla przetwórców produktów rolnych.

Wyodrębniona zasada specjalizacji i koncentracji produkcji w warunkach gospodarki rynkowej nie stanowi już zasady prawnej. Urynkowienia rolnictwa jako działu gospodarki rolnej nie wymagają stosowania wyspecjalizowanych regulacji prawnych w tym obszarze. Niekiedy jednak państwo w ramach programów pomocowych oddziałuje na wyodrębnione kierunki produkcji.

Ad 2) Zasada zróżnicowanego sterowania rolnictwem przez państwo wraz ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego i rezygnacją z systemu planowania nakazowo-rozdzielczego w ustawodawstwie przestała definitywnie obowiązywać. Polska, wzorem Unii Europejskiej, nie wyzbyła się jednak środków pośredniego kierowania i wpływu na rolnictwo i obszary wiejskie. Dysponuje szeroką skalą instrumentów interwencyjnych oraz struktur organizacyjnych, m.in. agencji interwencyjno-płatniczych, które realizują cele i zadania Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Regulacja prawna tej problematyki jest wielopłaszczyznowa i oddziałuje zarówno na sferę polityki rynkowej, jak i na rozwój obszarów wiejskich.

Obowiązujące regulacje prawne wprowadzane są zarówno na poziomie unijnym, jak również w ramach krajowego porządku prawnego. Dotyczą: kontroli wielkości produkcji rolnej, zapewnienia dochodów rolniczych na określonym poziomie, zwiększenia opłacalności eksportu produktów i towarów rolnych czy też ograniczenia napływu produktów i towarów rolnych z krajów trzecich<sup>12</sup>. Analizowany stan ustawodawstwa uprawnia zatem do postawienia tezy, że obowiązująca w ustawodawstwie poprzedniej formacji ustrojowej zasada zróżnicowanego sterowania rolnictwem przez państwo w realiach gospodarki rynkowej w wyniku rozwoju ustawodawstwa unijnego i krajowego została zastąpiona zasadą interwencyjnego oddziaływania przez Unię Europejską i państwo narodowe na rolnictwo i obszary wiejskie zgodnie z celami i zadaniami WPR.

Ad 3) Zasada kształtowania i ochrony zawodu rolnika w wyniku rozwoju ustawodawstwa po roku 1989 doznała istotnej ewolucji. Dotyczy to zwłaszcza problemu kwalifikacji rolniczych, które pierwotnie w wyniku liberalizacji przepisów kodeksu cywilnego i aktów wykonawczych po roku 1989 zostały zniesione, a następnie w przepisach dotyczących kształtowania ustroju rolnego w formie daleko zmodyfikowanej przywrócone. Tendencje do przywrócenia kwalifikacji rolnych, które po-

---

12 P. Czechowski, *Proces dostosowywania...*, op. cit., s. 16 i nast.; A. Jurewicz, (w:) *Prawo rolne*, P. Czechowski, (red.), *Prawo rolne...*, op. cit. s. 81 i nast.

wiązane są z ograniczeniem dostępu do nabywania ziemi rolniczej przez osoby ich nieposiadające, odnajdujemy w ostatniej nowelizacji z dnia 16 września 2011 r. przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>13</sup>. Status związany z uprawnieniami socjalnymi rolników prywatnych nie uległ w wyniku przekształceń ustrojowych istotnym zmianom. Natomiast preferencje dla pracowników uspołecznionych form gospodarowania, zwłaszcza państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, wobec ich likwidacji przestały obowiązywać. Pracownicy tych przedsiębiorstw zatrudnieni w publicznych lub prywatnych spółkach rolnych prawa handlowego nabyli uprawnienia pracownicze na zasadach ogólnych. Pozostałe rolnicze spółdzielnie produkcyjne regulują status swoich członków lub pracowników w oparciu o status spółdzielcy lub spółdzielcy stosunek pracy lub stosunek umowny.

Ad 4) Zasada preferencji dla uspołecznionych form gospodarowania, obowiązując w szeregu regulacji prawnych przed rokiem 1989 jako obca systemowi gospodarki rynkowej bazującej na konstytucyjnej zasadzie równości i wolności gospodarczej, w nowej formacji ustrojowej przestała obowiązywać w wyniku uchylecia ustawodawstwa z tego zakresu.

IV. Dokonując przeglądu zasad prawa rolnego po ponad 30 latach od ich sformułowania w teorii prawa rolnego, stwierdzić należy, że podlegały one istotnej ewolucji. Wywołana ona została przekształceniami ustrojowymi po roku 1989, jak również uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Analizując problematykę zasad prawa rolnego, potwierdzić należy sformułowaną przez autorów tezę, że zdeterminowane są one poprzez politykę rolną oraz metody oddziaływania na rolnictwo.

Część z zasad zachowała swoją dotychczasową aktualność, część z nich realizuje nieco inne cele i zadania niż uprzednio, a część w wyniku derogacji ustawodawstwa w związku ze zmianami ustrojowymi i członkostwem Polski w Unii Europejskiej utraciła swą aktualność i tym samym uznać je należy za nicobowiązujące. Przedstawiona powyżej analiza wskazuje, że zasady prawa rolnego będące podstawą dla wyodrębnienia samodzielnej dyscypliny prawnej, jaką jest prawo rolne, pomimo istotnej ewolucji ustawodawstwa oraz zmian ustrojowych, utrzymały się lub ewoluowały jako samodzielne zasady teoretyczno prawne<sup>14</sup>.

13 Dz.U. Nr 233, poz. 1382.

14 W tym miejscu wskazać należy na wyodrębnienie zasad prawa rolnego przez A. Lichorowicza, który do najistotniejszych zasad prawa rolnego zalicza: 1) zasadę ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego. W obrębie tej zasady można wyróżnić jej pewne, istotne aspekty: a) zasadę szczególnej ochrony interesów osób faktycznie prowadzących produkcję rolną wobec osób niebędących producentami rolnymi, b) zasadę pozytywnego oddziaływania na strukturę gruntową gospodarstw rolnych w celu jej modernizacji i zapewnienia gospodarstwom samowystarczalności ekonomicznej, c) zasadę kooperacji producentów rolnych. Zasada ta pod wpływem ustawodawstwa rolnego UE ponownie zaczyna nabierać znaczenia w naszym ustawodawstwie; 2) konstytucyjną zasadę szczególnej ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego Polski (art. 23



Reasumując powyższe rozważania, potwierdzić należy, że obowiązujące prawo rolne ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz krajowe pozwala na sformułowanie nieco zmodyfikowanych zasad prawa rolnego i uszeregowanych ich według doniosłości regulacji prawnej. Należą do nich:

- 1) zasada interwencyjnego oddziaływania przez Unię Europejską i państwa narodowe na rolnictwo i obszary wiejskie zgodnie z celem Wspólnej Polityki Rolnej UE.
- 2) zasada produktywności, w tym stymulacji przez państwo postępu techniczno-rolnego i biologicznego.
- 3) zasada ochrony produktywności ziemi w ramach ochrony zasobów naturalnych w powiązaniu z zagospodarowaniem przestrzennym obszarów wiejskich.
- 4) zasada ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika oraz ochrony innych form gospodarowania ziemią.

---

Konstytucji); 3) zasadę ekonomicznego i socjalnego równouprawnienia ludności miejskiej i wiejskiej, a w szczególności: a) wprowadzenie gwarancji zrównania, a w każdym razie zbliżenia dochodów ludności miejskiej i producentów rolnych, b) uwzględnienie losowego charakteru produkcji rolnej i związanej z tym konieczności zwiększonej ochrony producenta rolnego przed jednostronnym ponoszeniem ryzyka produkcyjnego, c) zapewnienie producentom rolnym i ich rodzinom takiego samego stopnia ochrony socjalnej jak ludności miejskiej; 4) zasadę maksymalnej ochrony zdrowotnej konsumenta produktów rolnych; 5) zasadę harmonizacji regulacji struktury i procesów produkcyjnych w rolnictwie z wymogami ochrony środowiska. W związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej autor powyższych zasad wskazuje, że ten katalog uległ wzbogaceniu o zasady zawarte w art. 33 TWE. Por. A. Lichorowicz, Pojęcie i przedmiot prawa rolnego. Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa, (w:) A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, wyd. 5, s. 30–31.

## **Principles of agricultural law – stabilization or evolution?**

Key words: principle of agricultural law, political transformation, evolution of the principles

It has been more than thirty years since, in the pages of “Państwo i Prawo”<sup>15</sup> (State and Law), together with Professor Andrzej Stelmachowski, who is not with us anymore, we formulated the principles of agricultural law for the young, developing discipline of Juridical Science, i.e. for the agricultural law. Dynamic development of the agricultural law in the previous political formation (also continued in the free-market economy) required the formulation of specific guiding principles of this discipline of Juridical Science.

The passage of time, the political transformation that took place in Poland after 1989 as well as Poland’s membership in the European Union require verification of the formulated principles of agricultural law.

Existing agricultural law as well as the legislation of the European Union and national legislation allow the formulation of new principles of agricultural law and ranking them according to the importance of legal regulation. They include:

1. The principle of intervention impact on agriculture and rural areas by the European Union and nation states in accordance with the objective of the EU Common Agricultural Policy.
2. The principle of productivity including the stimulation of technical and agricultural as well as biological progress by the state.
3. The principle of protection of the productivity of land within the frameworks of the protection of natural resources in conjunction with development of spatial rural areas.
4. The principle of protection of the farm as a farmer’s workshop and of the protection of other forms of land management.

---

15 P. Czechowski, A. Stelmachowski. Zasady prawa rolnego, „Państwo i Prawo” (Principles of Agricultural Law. State and Law) 1979, z. 12, p. 30–38.

## Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego

*„[...] ustawodawca konstytucyjny dostrzegł niebezpieczeństwo takich ograniczeń, które mogłyby wypaczyć treść prawa własności. Nie mogą bowiem doprowadzić do sytuacji, w której prawa właściciela dadzą się sprowadzić do nudum ius („gołego prawa”) [...]”*

*Andrzej Stelmachowski*

### 1. Wprowadzenie

Koncepcja własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, którą przedstawił po raz pierwszy pod koniec lat 60-tych XX w.,<sup>2</sup> jest unikatową w doktrynie prawa polskiego ze względu na połączenie dwóch zakresów:

- 1) konstrukcji prawnorzeczowej, zawartej w kc.,
- 2) praw podmiotowych właścicieli gruntów, wywodzących się z ustaw obowiązującego porządku prawnego i statuujących różnego rodzaju prawa i obowiązki.

Pamiętać trzeba, że tego rodzaju podejście zrywało z fikcją abstrakcyjnej kompetencji właściciela, który zgodnie z art. 140 kc. **może** (podkreśl. MKI), z wyłączeniem innych osób, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa – na rzecz właściciela, **który prawo swoje wykonuje**, i jest to zachowanie ze wszechmiar powszechne. Nie można pominąć elementu ustrojowego tej koncepcji, która nawiązuje do aktywnego, produkującego rolnika. Co prawda, do właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych ówczesznie obowiązująca Konstytucja odnosiła się w ujęciu klasowym, używając określenia „chłop” (określenie „rolnik”, odwołujące się do zawodu, po raz pierwszy pojawiło się w PRL-u w ustawie z 1977 r. dotyczącej emerytur dla rolników), niemniej doznawał ochrony konstytu-

<sup>1</sup> Uniwersytet Warszawski.

<sup>2</sup> A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969, s. 227.

cyjnej. Polska Konstytucja stanowiła, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa [...] otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów” (art. 15). Kodeks cywilny w art. 131 zawierał normę ogólną, iż przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego należy mieć na względzie opiekę, jaką Polska Rzeczpospolita Ludowa otacza indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów<sup>3</sup>. Towarzyszyły takiemu podejściu określone rozwiązania prawne, na mocy których ten, kto nie gospodarował prawidłowo (wg przyjętych wówczas kryteriów), mógł własność utracić – tym zaś, którzy ze względów obiektywnych obowiązkom tym nie mogli podołać (wiek, choroba), zaczęto przyznawać prawo do emerytury lub renty rolniczej.

Pracując pod kierunkiem Profesora Stelmachowskiego, byliśmy pod wrażeniem nowatorskiego spojrzenia na własność w rolnictwie – odrywającego się od utartych konstrukcji cywilistycznych i zuniformizowanej interpretacji art. 140 kc. Tworząca się w tym okresie szkoła prawa rolnego Profesora Stelmachowskiego zaczęła przynosić owoce w postaci prac Jego uczniów, które dotyczyły również problematyki własności w rolnictwie. Najszerzej własnością zajął się uczeń Profesora, Walerian Pańko w swojej wybitnej monografii: *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*<sup>4</sup>. W samym tytule pracy zaznaczone jest podejście funkcjonalne do prawa, które charakteryzowało szkołę Profesora Stelmachowskiego. W. Pańko analizował dylemat dotyczący pogodzenia prawa wyłączności właściciela z licznymi ograniczeniami tego prawa i stwierdził m.in., że „[...] istotę prawa własności najprościej, ale i najpełniej wyraża idea domniemania kompetencji: domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (dobra). [...] Koncepcja domniemania generalnej kompetencji wydaje się być poglądem kompromisowym wobec dylematu: „monopol jednostkowy” albo „rozpisanie kompetencyjnej struktury własności ekonomicznej pomiędzy wszystkie podmioty w niej uczestniczące”<sup>5</sup>.

Rozczytywania konstrukcyjnej i faktycznej treści własności w odniesieniu do rolnictwa dokonywano w szczególności w ważnych w rozwoju naukowym pracach doktorskich i habilitacyjnych. Pisząc o faktycznej treści, mam również na myśli prowadzenie badań empirycznych, których prekursorem w powojennej nauce prawa prawa rolnego był Profesor Stelmachowski.<sup>6</sup>

3 Art. 131 kc. zawierał gwarancję własności i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwały i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju PRL.

4 Wyd. UŚ, Katowice 1984 r.

5 W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 75–76.

6 Zob. np. E. Gniewek, J. Nadler, W. Pańko, A. Policiński, A. Stelmachowski, *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, Wrocław 1974; A. Stelmachowski (red.), *Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa*, Warszawa 1977; A. Stelmachowski, P. Czechowski (red.), *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, Warszawa 1989.

Odnosząc się do własności w rolnictwie, trzeba pamiętać o całym, dość złożonym kontekście politycznym, ekonomicznym i społecznym tamtych czasów. Sytuacja polityczna i ekonomiczna uwarunkowana była sowietyzacją państwa, a mimo tego udało się zachować przez cały ten okres, jako zasadniczą formę produkcji w rolnictwie, indywidualne gospodarstwa rolne. Sytuację własnościową w polskim rolnictwie można bez wątplenia określić jako fenomen tamtych czasów wobec skolektywizowania rolnictwa w pozostałych państwach socjalistycznych.

Właścicielami w rolnictwie były nie tylko osoby fizyczne, istniała własność społeczna (w tym własność państwowa), obejmująca około 30% ogółu gruntów. Wskaźniki planowe (zwłaszcza dyrektywne) krępowały bieżącą działalność jednostek państwowych. W istocie prawa państwowych osób prawnych bliższe były prawom użytkownika niż właściciela<sup>7</sup>.

Stanisław Prutis<sup>8</sup>, który analizował własność państwową w okresie socjalizacji rolnictwa, wskazał na dominację statusu przedsiębiorstwa państwowego nad funkcją gospodarstwa rolnego, która wynikała z daleko idącego uniformizmu struktur i mechanizmów zarządzania sektorem gospodarki państwowej. Postawił tezę, iż uniformizm ten determinowały zarówno przesłanki natury ustrojowej, zaliczane do podstaw ówczesnego prawa gospodarczego, jak i zasady tego prawa. Wśród zasad tych szczególne znaczenie Stanisław Prutis przypisał zasadzie jednolitego funduszu własności państwowej jako strukturalnej przesłance uniformizacji oraz zasadzie planowości jako „fundamentu” uniwersalizacji funkcjonalnych instrumentów zarządzania.

Tego rodzaju „eksperyment legislacyjny” wprowadzony do praktyki działania prawa, tj. wtłaczający państwowe gospodarstwa rolne w sztywny gorset ograniczeń niedospasowanej struktury i centralistycznego systemu zarządzania stosowanego w przemyśle, nie mógł tym bardziej przynieść oczekiwanej efektywności w organizmach gospodarczych, w których ponadto konieczne było liczenie się ze szczególnymi cechami produkcji pozostającej w ścisłym związku z prawami natury i środowiskiem. W sposób oczywisty musiały mieć zastosowanie te zasady ekonomiczne, które uwzględniały określone ryzyko takiej produkcji. Istotne, że nie wszystkie przedsiębiorstwa państwowe miały podobny wynik ekonomiczny; w latach 80-tych, poprzedzających transformację, można było zauważyć pogłębiające się pod tym względem zróżnicowanie. Można było, niejako w podsumowaniu okresu socjalizacji w rolnictwie państwowym, u zarania III Rzeczypospolitej, wskazać wiele przedsiębiorstw zajmujących się postępową biologią (np. hodowlą twórczą w zakresie odmian roślin, hodowlą zarodową zwierząt), czy też wielokierun-

---

7 A. Stelmachowski, *System...*, s. 218

8 S. Prutis, *Pozycja prawna państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (Ewolucja rozwiązań)*, Białystok 1987.

kowo rozwijające produkcję (tzw. kombinaty rolnicze), które osiągały dobry wynik ekonomiczny nie tylko ze względu na dotacje państwowe, ale istotny wkład naukowy zespołów specjalistów. Nie bez znaczenia były umiejętności menedżerskie wykształconych w owym czasie na wyższych uczelniach osób, które zarządzały tymi przedsiębiorstwami (zwłaszcza w późniejszych latach PRL-u), zapewniające właściwe funkcjonowanie tego czynnika produkcji, jakim jest organizacja. To dla wyżej wspomnianych przedsiębiorstw przewidziana była w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r. forma jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Przekształcenie państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w taką spółkę umożliwiłoby niedokonywanie restrukturyzacji, a zatem nie byłoby możliwe i zasadne ich włączanie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Forma jednoosobowej spółki Skarbu Państwa nie została, niestety, wykorzystana, przedsiębiorstwa przeszły biurokratyczną drogę wcielenia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, by w następstwie przyjąć formę spółki Agencji Nieruchomości Rolnych. To przykład oczywistego, jak na ironię, nieskorzystania z lekcji historii i pójście za stereotypem politycznym, postrzegającym wszystkie PGR-y jako twory z gruntu nieudane i niebędące w stanie funkcjonować na wolnym rynku. Na dobrą sprawę zastosowanie reguł gry rynkowej dla ogółu państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej nie byłoby zbyt wielkim ryzykiem, a mogło przynieść dużo lepsze rezultaty. Potwierdzało się to z biegiem czasu, gdy gospodarowanie własnością państwową nie przebiegało właściwie, a po 20 latach od dokonania transformacji jest aż nadto widoczne<sup>9</sup>.

W latach 70-tych podjęłam w swojej pracy doktorskiej temat ochrony własności rolniczej<sup>10</sup>, który podsunął mi mój promotor – Profesor A. Stelmachowski. Przyjmując jako punkt wyjścia koncepcję własności rolniczej Profesora, postawiłam tezę, iż ochronę tego prawa należy dostrzegać przez pryzmat dobra chronionego i interesu, ze względu na który prawo ochrony tej udziela. Założeniem pracy było przedstawienie istoty zagadnienia ochrony w płaszczyźnie konfrontacji różnych dóbr i interesów, które konkurować będą z „dobrem chronionym” w ramach własności rolniczej, tj. produkcją rolniczą. Oderwanie pojęcia własności rolniczej od prawa rolniczej własności gruntowej skutkowało równie szerokim potraktowaniem ochrony tego prawa.

9 Analizę krytyczną przekształceń w rolnictwie państwowym (w:) S. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 47 i n. Zob. również J. Nadler, Wady regulacji prawnej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (w:) R. Budzinowski, A. Zieliński, Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, Poznań–Kluczbork 2001, s. 143 i n.

10 M. Korzycka, Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979.

## 2. Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego\*

Koncepcja własności rolniczej zaproponowana przez A. Stelmachowskiego polega na skojarzeniu oryginalnej konstrukcji prawa własności ze specyficznym przedmiotem tej własności, jakim jest gospodarstwo rolne. Według tej koncepcji **własność rolnicza** (wyodrębniana ze względu na przedmiot własności) **jest kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa rolnego**.

Koncepcja własności rolniczej stanowi istotny element dorobku doktrynalnego, leżącego u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa; może również stanowić – w płaszczyźnie dydaktycznej – oś porządkującą prezentację instytucji prawa rolnego. Warto więc przybliżyć tę koncepcję studiującym prawo rolne.

Trzon problematyki własnościowej jest oczywiście przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Charakteryzując **cechy ogólne prawa własności**, jako szczególnej kategorii prawnej, A. Stelmachowski wskazuje, że **prawo własności**:

- 1) wyraża najszerszy zakres treściowy stosunku podmiotu do dóbr mu przypisanych;
- 2) przyznaje właścicielowi wyłączność (swoisty monopol) w odniesieniu do określonego przedmiotu;
- 3) charakteryzuje się specyficzną elastycznością<sup>12</sup>.

Cechy te dają się odnieść do wszelkich rodzajów własności, bez względu na to, co jest jej przedmiotem, w tym także do własności rolniczej.

**Oryginalność podejścia A. Stelmachowskiego do własności polega na propozycji konstrukcji odmiennej od klasycznego, cywilistycznego modelu własności.** Cywilistyczny model własności jest to model odziedziczony po prawie rzymskim (triada uprawnień właścicielskich), które kładło nacisk na prawo właściciela, absolutne wobec wszystkich innych. Właściciel miał prawa, nie miał natomiast wobec otoczenia żadnych obowiązków, przeciwnie, otoczenie miało obowiązek respektowania praw właściciela. Prawda, że dostrzeżono ograniczenia wynikające chociażby z praw sąsiedzkich, ale własność nie doznawała z tego powodu „erozji” w pojmowaniu go jako najszerszego prawa do rzeczy. Jest to konstrukcja uprawnień właściciela różniąca się od tej, jaką przyjęto dla zobowiązań, przy których mamy do czynienia z korelatem praw i obowiązków stron stosunku zobowiązaniowego.

\* Treść pkt 2 została wcześniej opublikowana w pracy zbiorowej „Prawo rolne”, pod. red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 49–51, jako współautorstwo M. Korzyckiej-Iwanow oraz S. Prutisa.

12 A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 3, Prawo rzeczowe, pod red. T. Dybowskiego, 2. wyd., Warszawa 2007, s. 223.

**Już ponad 40 lat temu** A. Stelmachowski zaproponował **odmienną konstrukcję prawa własności**, twierdząc, „że błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawa podmiotowego. **Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków**. [...] Kto wie, czy korelacja praw i obowiązków tak typowa dla praw obligacyjnych, nie powinna być także traktowana w zakresie praw bezwzględnych. Własność jest więc prawem skutecznym wobec ogółu, ale i ograniczonym ze względu na potrzeby ogółu”<sup>13</sup>.

Zastosowanie przez A. Stelmachowskiego ogólnej koncepcji prawa własności, jako kompleksu praw i obowiązków, do wyodrębnionej funkcjonalnie (ze względu na przedmiot regulacji) własności rolniczej było niezwykle trafne i przydatne dla obu dziedzin prawa – cywilnego i rolnego. Z jednej strony koncepcja własności rolniczej wyjaśniała mechanizmy funkcjonowania prawa rolnego, z drugiej zaś – instytucje ze sfery własności rolniczej dostarczały argumentów podbudowujących ogólną koncepcję prawa własności.

Zdaniem Autora koncepcji **odrębność własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej istniała zawsze**. Trudno bowiem negować specyficzny charakter produkcji rolnej, której istotnym elementem jest **wykorzystanie ziemi** jako niezbędnego czynnika produkcji. Produkcja rolnicza, z założenia, może być prowadzona tylko **w ramach gospodarstwa rolnego** jako zorganizowanej całości gospodarczej. Swoisty charakter gospodarstwa rolnego jako czynnej, zorganizowanej masy majątkowej powoduje, że te rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, nie wystarczają dla określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne. I tu przydatna jest **koncepcja własności rolniczej, która odnosi się do gospodarstwa rolnego jako swoistego mienia. Przedmiotem własności rolniczej jest gospodarstwo rolne**<sup>14</sup>.

Tak rozumiana własność rolnicza uzyskuje pełny obraz dopiero wówczas, 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, właśnie elementy pozacywilistyczne mają tu szczególne znaczenie. Chcąc dowiedzieć się, w jaki sposób może rolnik wykorzystać swą ziemię i inne składniki gospodarstwa rolnego, musimy sięgnąć 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. Aby ocenić poziom opłacalności w gospodarstwie, należy przestudio-

13 A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969, s. 227 i 228; Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 206. Zainteresowanych szerszym wyjaśnieniem koncepcji własności jako kompleksu praw i obowiązków odesłać należy do obszernych studiów A. Stelmachowskiego na temat treści i wykonywania prawa własności zamieszczonych (w:) System Prawa Prywatnego, *op. cit.*, s. 213–314.

14 Na temat własności rolniczej por. A. Stelmachowski, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 21–27; System Prawa Prywatnego, *op. cit.*, s. 187–193.



wać przepisy podatkowe, zasady kształtowania cen oraz liczne przepisy regulujące unijne branżowe rynki rolne. Na poziom dochodowości gospodarstwa rolnego rzutują płatności ze środków Unii Europejskiej. Co jednak charakterystyczne, rolnikowi przysługują płatności, jeżeli utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami tzw. dobrej kultury rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Mamy więc **kompleks przepisów, które wpływają w sposób pośredni na możliwość korzystania przez rolnika z jego własności. Suma tych regulacji określa sytuację prawną rolnika.**

W konkluzji rozważań A. Stelmachowski stwierdza: „z faktu, że własność rolnicza odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wynika, że **własność rolnicza jest kompleksem praw i obowiązków.** Właściciel ma w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do określonych jednostek, ile wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości. W zamian za należyte wykonywanie własności rolniczej właściciel ma prawo liczyć na pomoc (ze strony państwa) przy wykonywaniu swego prawa własności”<sup>15</sup>.

### 3. Ochrona własności rolniczej

Ochrona własności rolniczej stanowi kontynuację zasadniczej myśli Autora koncepcji, obejmuje zatem nie tylko ściśle rzeczowy charakter prawa własności rolniczej, ale mienie w postaci gospodarstwa rolnego. Istotny jest zatem zarówno przedmiot, jak i zakres (intensywność) ochrony<sup>16</sup>. Dla ochrony poszczególnych składników stosuje się prawo cywilne, odnoszące się do rzeczy, a dla ochrony gospodarstwa rolnego niezbędne będzie ograniczenie prawa rozporządzania jego składnikami.

Ochrona własności rolniczej przejawia się w zakresie szeroko pojętej sukcesji gospodarstw rolnych, tj. dokonywanej *za życia* (umowa z następcą, renta strukturalna), jak i *mortis causa* (w szczególności w obrębie zasad działu spadku uregulowanych w kc.). Kierunek ochrony własności rolniczej w zakresie zmiany pokolenia to dążność do zapewnienia zdolności produkcyjnej gospodarstwa. Podobnie gdy chodzi o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego; przyjęte kryterium podziału to przede wszystkim zgodność z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej.

**Rozważając przedmiot ochrony, należy zwrócić uwagę na dwa elementy: 1) ze względu na jakie dobro w poszczególnych okresach historycznych udzielano prawu własności ochrony i równocześnie, 2) czyż interes miano na uwa-**

---

<sup>15</sup> System Prawa Prywatnego, *op. cit.*, s. 189.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 192.

**dze, udzielając ochrony, innymi słowy, będzie to pytanie o funkcję prawa własności<sup>17</sup>.**

Najbardziej złożony problem ochrony własności rolniczej związany z prawem rzeczowym dotyczy korzystania z rzeczy (art. 140 kc.), na co już wyżej zwrócono uwagę. Istotny wpływ na wykonywanie prawa mają tutaj normy z zakresu ochrony środowiska, ochrony gruntów rolnych, planowania przestrzennego, ale też prawa budowlanego, energetycznego, przepisy o opodatkowaniu działów specjalnych, ulgach podatkowych i in.

Własność rolnicza i jej ochrona mają swoje „przełożenie” na przepisy konstytucyjne<sup>18</sup>. Zdaniem Andrzeja Stelmachowskiego ustawodawca konstytucyjny dostrzegł niebezpieczeństwo takich ograniczeń, które mogłyby wypaczyć treść prawa własności. Nie mogą bowiem doprowadzić do sytuacji, w której prawa właściciela dadzą się sprowadzić do *nudum ius* („gołego prawa”) i w związku z tym twierdzi, że „najtrudniejszym jest problem ochrony własności rolnej w zakresie tego jej atrybutu, który tradycyjnie określamy mianem korzystania z rzeczy (art. 140 kc.). Chodzi tu bowiem o konglomerat norm prawnych, które regulują inne materie, ale w sposób niekiedy pośredni wpływają na prawo korzystania z rzeczy”<sup>19</sup>.

Kwestię tę można współcześnie odnieść np. do kontrowersji związanych z uprawami roślin genetycznie zmodyfikowanych w sytuacji, gdy ich uprawa w otwartym środowisku ma bez wątpienia zasadniczy – ograniczający wpływ na prawa własności właścicieli gruntów ziemskich położonych w sąsiedztwie tych, na których taka uprawa jest prowadzona.

W konkluzji pojawia się punkt najbardziej istotny. „Otóż inaczej przedstawia się ochrona własności rolniczej jako mienia zorganizowanego dla celów produkcyjnych, a inaczej ochrona składników gospodarstwa rolnego. Dla ochrony poszczególnych składników stosuje się reguły i prawa prawa cywilnego odnoszące się do rzeczy. Natomiast na prawo ochrony gospodarstwa rolnego rozumianego w sensie art. 55<sup>3</sup> kc. nie możemy patrzeć wyłącznie przez pryzmat prawa własności jego poszczególnych składników. Co więcej, może okazać się, że dla ochrony gospodarstwa rolnego niezbędne będzie ograniczenie prawa rozporządzania jego składnikami. [...] Ogólnie można stwierdzić, że dopiero po zapoznaniu się z całym systemem instrumentów prawnych, przy pomocy których państwo reguluje zarówno produkcję rolną, jak i rynek rolny, można wydać osąd, w jakim stopniu chronione jest pra-

17 M. Korzycka, Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979, s. 14.

18 W sprawie P 11/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „mówiąc o tym, iż własność nie jest *ius infinitum* [...] nie można popadać w drugą skrajność, tj. twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice prawa własności. Przepisy ustawowe nie mogą bowiem niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności.”

19 A. Stelmachowski, System Prawa Prywatnego, Rozdz. II Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, w szczególności, s. 192.

wo do korzystania z własności rolniczej. Stąd też doszło do ukształtowania się wyspecjalizowanej gałęzi prawoznawstwa, jaką jest prawo rolne<sup>20</sup>.

#### **4. Ochrona własności rolniczej wobec środków prawnych Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej; spojrzenie porównawcze z okresem socjalizacji rolnictwa**

Jedną z wyrazistych cech twórczości naukowej Profesora Stelmachowskiego było niezwykle trafne stawianie diagnozy danej sytuacji prawnej, określenie rzeczywistych funkcji prawa i przyszłych kierunków jego rozwoju, pozbawione iluzji ideologicznych i przywiązania do schematów doktryny prawniczej. Jako autorce pracy dotyczącej ochrony własności rolniczej napisanej pod kierunkiem Profesora w okresie socjalizacji rolnictwa, pokusą jest zderzenie wówczas stawianych tez w celu ich weryfikacji ze współczesnymi uwarunkowaniami.

Warto byłoby zatem przypomnieć pojęcie interesu chronionego w obrębie własności rolniczej z okresu państwa socjalistycznego i odczytać w odniesieniu do obowiązujących regulacji w obszarze rolnictwa. Zastrzegam, że chodzi jedynie o wskazanie podstawowych pojęć i rozwiązań prawnych.

W systemie socjalistycznym rola państwa była bardzo rozbudowana i dotyczyła zarówno kontroli rynku rolnego, jak i poszczególnych czynników produkcji, tj. ziemi, kapitału, pracy i organizacji. Regulacja rynku rolnego i poszczególnych, wymienionych wyżej czynników produkcji realizowana była przez państwo socjalistyczne przy wykorzystaniu rygorystycznych środków centralnie planowanej gospodarki.

Obecnie w Polsce sytuacja w tym zakresie, tj. **zakresie ingerencji prawa w działalność rolniczą** stała się zaskakująco zbliżona do tej z okresu socjalizacji rolnictwa. Zaznaczam, że refleksje na temat podobieństw odnoszę do sfery prawnej, a zatem treści regulacji, środków i instytucji kształtowanych przez prawo. Nie wypowiadam się na tematy ekonomiczne, a zatem również na temat efektów ekonomicznych, stosowanych w przeszłej epoce i współcześnie środków prawnych, nie mając po temu przygotowania zawodowego, tym samym narzędzi badawczych. Środki prawne stosowane w okresie socjalizacji rolnictwa były inspirowane czy wręcz kopiowane z radzieckiego systemu zarządzania gospodarką, co jest faktem obiektywnym. Wobec przesunięcia po 1989 r. naszych interesów politycznych i ekonomicznych na zachód i integrację z Unią Europejską przyjęto inny, unijny model zarządzania rolnictwem. Kontrola władzy publicznej dotyczy głównie sfery regulacji rynku rolnego, ale również struktur na obszarach wiejskich i realizowana jest za pomocą nie tylko oddziałujących, ale silnie ingerujących środków prawnych Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Zakres tematyczny tego opraco-

---

20 *Ibidem*, s. 192 i 193.

wania nie jest nastawiony na szczegółowe przedstawianie funkcjonowania norm prawa unijnego w zakresie WPR i innych polityk UE, stąd też ograniczam się jedynie do zasygnalizowania zagadnień związanych z ochroną własności rolniczej.

Na wstępie tych rozważań należy zaznaczyć, że prawo do własności stanowi prawo podstawowe w ramach Karty Praw Podstawowych. Ma to ten skutek, że nie tylko winno być respektowane przez instytucje UE oraz państwa członkowskie, ale też chronione. Ze względu na ścisłą integrację gospodarczą, swobodę przedsiębiorczości nie można wyłączyć prawa własności z orbity zainteresowania prawa UE. Proces integracji ekonomicznej określa granice, w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój własnościowy porządek prawny, ponieważ nie pozwala on na naruszanie zasad prawa UE<sup>21</sup>.

Rolnictwo traktowane jest w prawie pierwotnym i wtórnym UE jako **wyjątkowy sektor, który wyłączony jest po części z reguł wolnorynkowych**. Na mocy art. 42 TFUE (dawny art. 36 TWE) ogólne reguły konkurencji mogą być zastosowane do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Radę i po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury legislacyjnej. Po latach obowiązywania tych reguł można stwierdzić, że wyłączenie rolnictwa spod regulacji wolnorynkowych spowodowało zwiększenie dochodów rolników, a jednocześnie zmniejszenie dysproporcji w stosunku do dochodów z innych dziedzin gospodarki. Proces ten odbył się jednak kosztem wyższych cen płaconych za produkty rolne wyprodukowane w Unii i jest obecnie przedmiotem ostrej krytyki<sup>22</sup>.

Zmiany wprowadzone w Lizbonie (art. 43 TFUE) przewidują, że decyzje w zakresie rolnictwa będą podejmowane nie tylko przez Radę, jak to miało miejsce do tej pory, ale przy udziale Parlamentu Europejskiego, w drodze „zwykłej procedury prawodawczej”. Traktat Lizboński wyłącza więc Wspólną Politykę Rolną z tradycyjnych negocjacji międzypaństwowych i przenosi na poziom ważnych europejskich decyzji politycznych. Rzeczywisty wynik tego zabiegu jest jednak trudny do określenia, ponieważ model zarysowany w Traktacie z Lizbony wzmacnia w wyraźny sposób pozycję Komisji Europejskiej („rządu UE”), której znaczenie – nie tylko zresztą w zakresie materii rolnej, ale ogólnie w zakresie jej kompetencji unijnych – znacząco rośnie.

Nie można, zdaniem moim, nie zauważyć **daleko idącego podobieństwa co do charakteru prawnego paternalizmu państwa socjalistycznego i Unii Europejskiej**. Ów paternalizm wyraża się w instrumentach prawa unijnego, sterujących rolnictwem, w tym rynkiem rolnym na poziomie całej Unii i poszczególnych państw

21 Tak A. Jurcewicz, Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 73.

22 Przykładowo bardzo krytyczne wnioski w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej zawiera opracowanie W. Guby i W. Piskorza, Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, Warszawa, UKiE, 2002, w szczególności s. 31 i n.

członkowskich. Ochrona własności przejawia się zatem w sposób pośredni jako ochrona dochodów rolniczych<sup>23</sup>. Jest to w pełnej korespondencji z zasadniczym celem UE utrzymania dochodów rolniczych na niezmiennym poziomie przy jednoczesnym obniżeniu produkcji i wyeliminowaniu zagrożeń dla środowiska naturalnego.

W Polsce Ludowej środki oddziaływania na rolnictwo i rynek były niezwykle szeroko stosowane i przenikały niemalże każdą sferę działalności rolniczej. Prawo zawierało m.in.: określony system ustalania cen, zasad finansowania produkcji rolnej, opodatkowania działalności rolniczej gospodarstw indywidualnych i społecznych (państwowych i spółdzielczych)<sup>24</sup>, obowiązki właścicieli gruntów rolnych i sankcje z tytułu niewykonywania tych obowiązków (przepisy o gospodarstwach opuszczonych, o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, o przejmowaniu gospodarstw na rzecz państwa w zamian za emerytury lub rentę, o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, o wywłaszczaniu nieruchomości). Szczegółowo regulowano wykonywanie własności rolniczej i organizację produkcji rolniczej oraz umowy o produkcję i usługi rolnicze<sup>25</sup>. Istotne, że cechą wspólną wspomnianych umów, podobnie jak pod rządami obecnie obowiązującego prawa, był splot metody cywilistycznej i administracyjnoprawnej; ta ostatnia dotyczyła przede wszystkim organizacji poddanej systemowi administracyjnemu (nakazowo–zakazowemu) ówczesnego państwa.

Nie rosząc sobie prawa do szerokiego analizowania stosowanych wówczas i teraz instrumentów prawnych, chcę wskazać na **wspólny mianownik obu modeli zarządzania rolnictwem, sprowadzający się do dereminanty w postaci silnego wpływu na korzystanie z własności i jej ochronę.**

Prawo unijne wyznacza w Traktacie dla całej Unii Europejskiej cele Wspólnej Polityki Rolnej, z których bodaj najbardziej istotny to wspomniana wyżej ochrona dochodów rolników. Zmieniają się natomiast na przestrzeni lat (w chwili obecnej ok. 60-ciu) środki oddziaływania tej polityki. Co godne podkreślenia, cele Wspólnej Polityki Rolnej ujęte w Traktacie (obecnie art. 39 TFUE) **pozostały niezmiennie od czasów Traktatu Rzymskiego w żadnym punkcie.** Gdy chodzi o rolnictwo polskie, to w okresie kilkunastoletniego okresu stowarzyszenia, a od 2004 członkostwa w UE poddane zostało oddziaływaniu Wspólnej Polityki Rolnej, wraz z jej nie-

23 Tak. A. Stelmachowski, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 1994, s. 14 i n.

24 „Poprzez regulację cen, kredytów itp. tworzy się ukierunkowany <<nacisk ekonomiczny>>, stwarzający określone warunki rynkowe dla chłopów. Istniejące tu unormowania prawne zmierzają do takiego ograniczenia żywiołowości działania sił ekonomicznych na rynku rolnym indywidualnego rolnictwa, aby je można było wykorzystać dla realizacji zadań wynikających z planów dotyczących produkcji”, tak (w:) A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, Prawo rolne, Warszawa 1980, s. 65 i n.

25 Regulacji podlegały umowy kontraktacyjne, kredytowe, kooperacyjne, sprzedaży przez państwo maszyn rolniczych na rzecz rolników indywidualnych, umowy o usługi produkcyjne.

zmienionymi celami, ale za to zmieniającymi się stosunkowo często instrumentami.

**Chociaż środki prawne stosowane w PRL były inne od stosowanych przez EWG/UE, ale ich zasięg zbliżony jest do zarysowanych wyżej środków prawnych unijnej polityki rolnej.** Dość wskazać występujące na przestrzeni lat takie instrumenty WPR, jak: ceny rolne (w rozbiciu na ceny docelowe, ceny kierunkowe, ceny interwencyjne, ceny podstawowe, ceny progu, ceny służy, ceny wycofania z rynku), zryczałtowane płatności bezpośrednie (SPS), subwencje produkcyjne, zakupy interwencyjne, cła i inne środki pochodne ochrony rynków wewnętrznych, licencje importowo–eksportowe, certyfikaty, dopłaty eksportowe i opłaty, kwoty produkcyjne. Są to również instytucje wyłączania gruntów rolnych z produkcji (odłogowanie, zalesianie, przeznaczanie na cele agrośrodowiskowe). Istnieje też, na podstawie przepisów pochodzących z lat 2000, bogata instrumentacja strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich. **Właściciel gospodarstwa jest przy tym z reguły producentem pierwotnym łańcucha żywnościowego, obejmującego wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji<sup>26</sup>, na którego końcu stoi konsument.** Ponadto właściciel, z racji przynależnego mu najszerzego, w tradycji prawa kontynentalnego, prawa do rzeczy (tu: nieruchomości rolnej) – prawo to może najpełniej realizować.

Nie sposób nie odnotować na kanwie prowadzonych rozważań, iż pojawiają się w najnowszej literaturze gorzkie refleksje, iż polskie władze scedowały na Unię Europejską prowadzenie polityki rolnej tak dalece, że nie wykorzystują możliwości aktywnego oddziaływania na strukturę agrarną nawet na tych obszarach, w których można to czynić w drodze ustawodawstwa krajowego<sup>27</sup>.

Nowe standardy produkcji w UE, skupiające się na jakości produktów rolnych i żywnościowych, przyniosły w efekcie wprowadzenie **nowych wymogów prawa unijnego w zakresie cross-compliance**. System ten oznacza wiele surowych norm dotyczących ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Nowy stan prawny otwiera pytania dotyczące kierunków i środków ochrony własności rolniczej. Odpowiedzi należy poszukiwać w płaszczyźnie zetknięcia się właściciela gospodarstwa rolnego z nałożonymi na niego uprawnieniami i obowiązkami, wykraczającymi już dzisiaj wyraźnie poza samą produkcję, rolną roślinną i zwierzęcą. **Funkcje właściciela w rolnictwie sięgnęły zatem obszaru środowiska naturalnego człowieka i jakości produktu pierwotnego**, określanej certyfikowanymi systemami (np. system rolnictwa ekologicznego, system dobrostanu zwierząt, sy-

26 Regulacja łańcucha żywnościowego: zasad, podmiotów, etapów – zawarta jest w rozporządzeniu PE i Rady 178/2002 w sprawie ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności.

27 Tak Z. Truskiewicz, (w:) P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2011, s. 160 z powołaniem się tamże na A. Jurcewicz, Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 69–73.

stem produktów rolnych i żywnościowych w zakresie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych).

Nie można abstrahować od faktu, że wszystkie wymienione wyżej środki kształtowały i kształtują pozycję ekonomiczną (głównie dochody) producentów i konsumentów na rynku Unii Europejskiej oraz reguły handlu z krajami trzecimi. Mając powyższe na uwadze, można zaproponować odpowiedź na pytanie dotyczące interesu, ze względu na który właściciel w rolnictwie doznaje ochrony prawa.

**Interes (funkcję), ze względu na który własność rolnicza doznaje ochrony w obecnie obowiązującym w Polsce porządku prawnym, można określić jako wypełnianie przez właścicieli gospodarstw rolnych prawa Unii Europejskiej w zakresie korzystania z mienia rolniczego.**

Ochrona własności rolniczej związana jest z aktywnością właściciela, który jest producentem. **W chwili obecnej przede wszystkim prawo Unii Europejskiej w obrębie Wspólnej Polityki Rolnej decyduje o korzystaniu z własności rolniczej.** Wraz ze zmianami zachodzącymi w prawie regulującym produkcję rolniczą w każdym zakresie, tj. ziemi, kapitału, pracy i organizacji – zmiany ulegają środki prawne udzielanej przez prawo ochrony. Trzeba zdawać sobie sprawę, że podobnie jak w okresie socjalizacji rolnictwa, środki prawne mają swoje źródło w ukształtowanym poza naszym krajem modelu zarządzania rolnictwem, który w Polsce został wprowadzony.

## **Protection of agricultural property in reference to the concept of agricultural property by professor Andrzej Stelmachowski**

Key words: agricultural property, singular flexibility, function of property, agricultural holding

The concept of agricultural property as proposed by A.Stelmachowski relies on the association of the original construction of property law with its specific object, i.e. the farmstead. According to this concept, agricultural property (specified in respect of the matter of ownership) is a complex of laws and obligations describing the legal standing of the subject – farm owner. The concept of agricultural property is an important element of the doctrinal accomplishment underlying the distinguishing of agricultural law as a new branch of legislation; it may also form – on the didactic level – an axis to organise the presentation of agricultural law institutions.

Core ownership issues are obviously regulated by civil law. To describe the general features of property law, as a particular legal category, A.Stelmachowski indicates that property law

- 1) possesses the most comprehensive content as regards the relationship of the subject to the property attributed to him;
- 2) awards the owner exclusive right (a certain monopoly) as regards a specified object;
- 3) is characterized by a singular flexibility.

All of these features can be referred to various kinds of ownership, regardless of its subject, including agricultural property.

The originality of A. Stelmachowski's approach to ownership arises from a proposed construction which is different to the classic, civil law model of ownership. This model has been inherited from Roman law (triad of ownership), which stressed the absolute rights of the owner. The owner had rights but no obligations towards the others, on the contrary, they are obligated to respect the rights of the owner.

The protection of agricultural property is a continuation of the essential idea of the concept Author, and thus encompasses not only the substantive nature of agricultural law but property, that is a farmstead, itself. Important are both the subject and the scope (intensity) of protection. To protect the individual components civil regulations on property are applied, and to protect the farm, it is necessary to restrict the right to dispose of its components at will. When considering the subject of protection, one should take note of two elements:



- 1) what goods in various historical periods effected protection of the property law, and equally
- 2) whose interests were taken into account when awarding the protection, in other words, this will be a query regarding the function of property law.

The interest (function) which brought about protection of agricultural property in the legal order currently in place in Poland could be described as execution by farmstead proprietors of European Union legislation on the use of agricultural holdings.

Similarly as in the period of socialist economy in agriculture, the legal measures are rooted in a model of farming administration developed outside Poland, and introduced here.

## Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE

I. W dorobku naukowym Profesora A. Stelmachowskiego problematyka własności zajmuje szczególne miejsce. Opracowania Profesora dotyczące tej materii cechuje niezwykle pogłębiona analiza dogmatyczna i szerokie spektrum ujęcia przedmiotu badawczego. Prezentowany przez Niego kierunek analizy problematyki własności nie ograniczał się przy tym wyłącznie do zagadnień związanych z własnością rolną, lecz często przybierał szerszy wymiar obejmujący również problematykę własności *in genere*. Na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim systemowe analizy ujęte w „Systemie Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe”, t. 3, pod red. T. Dybowskiego oraz „Teorii prawa cywilnego”. Profesor A. Stelmachowski w sposób perfekcyjny oddaje w nich istotę i funkcję własności, akcentując nie tylko jej prawne konotacje, ale również podkreślając jej społeczne i ekonomiczne odniesienia. W jego rozważaniach dotyczących prawa własności nie brak także odwołań historycznych wskazujących na skomplikowany proces ewolucji tej instytucji.

Celem niniejszego opracowania jest próba ukazania istoty współczesnego normatywnego postrzegania własności i przypisywanych mu funkcji w ujęciu systemowym. Analiza w tej materii będzie zatem nawiązywać do konstytucyjnego i cywilistycznego (kodeksowego) ujmowania własności, a także instytucji tej interpretowanej na gruncie prawodawstwa UE. Autorzy zastrzegają przy tym, że punktem odniesienia w prowadzonych rozważaniach będzie problematyka własności rolnej.

II. Własność stanowi jedną z naczelnych instytucji w każdym porządku prawnym. To w niej upatruje się także filaru (rdzenia) ustroju społeczno-gospodarczego.<sup>3</sup> Zarazem własność, a ściślej przyjęta przez prawodawcę jej określona koncepcja jurydyczna kształtująca nie tylko treść prawa własności, ale również wyznaczająca

1 Polska Akademia Nauk.

2 Polska Akademia Nauk.

3 Por. 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, t. 1, Własność, Warszawa 2009, s. 12.

jej dopuszczalne formy, stanowi zasadnicze narzędzie oddziaływania przez niego na rzeczywistość społeczną i gospodarczą.<sup>4</sup>

Spoglądając z perspektywy historycznej na przemiany, jakie dokonywały się w społeczeństwach i gospodarce, można stwierdzić, że te immanentnie wiązały się ze zmianą spojrzenia na własność.<sup>5</sup> Pojmowanie własności, a co za tym idzie również jej normatywne ujęcie, nigdy nie wykazywało charakteru statycznego, lecz ewoluowało wraz z przeobrażeniami, jakie następowały w organizacji społeczeństwa.

Przemiany własności nie są wcale zjawiskiem odległym czasowo. Wprawdzie własność towarzyszy rozwojowi społecznemu od zarania dziejów, to nadal nie można mówić o wykrystalizowaniu się jednej uniwersalnej koncepcji normatywnego ujęcia własności. Mało tego, doświadczenia ostatniego stulecia pokazują, jak nadal szeroka i różnorodna jest płaszczyzna koncepcyjnego podejścia do prawa własności. Co warte jednak podkreślenia, ujawniające się na tym tle rozbieżności interpretacyjne często swoje źródło czerpią w uwikłaniu jurydycznego ujęcia własności w pewne założenia aksjologiczne, ideologiczne, doktrynalne, a nawet świadomościowe dotyczące własności.<sup>6</sup> Także współczesne spojrzenie na własność nie jest od nich wolne. Nadal również pozostają otwarte, istotne z punktu widzenia prawnej konstrukcji własności, pytania dotyczące wyznaczenia podmiotowych i przedmiotowych granic prawa własności. Nerozstrzygnięte są także wątpliwości związane z ochroną własności, które w swej istocie sprowadzają się do określenia wzajemnej relacji pomiędzy wartością, jaką we współczesnych systemach opartych na modelu gospodarki wolnorynkowej stanowi własność prywatna, a interesem publicznym mogącym stanowić legalną przesłankę ograniczeń w zakresie dysponowania przez właściciela przedmiotem własności.

II. Jednym z podstawowych założeń transformacji ustrojowej, jaka dokonała się w Polsce na przełomie lat 1989–1990, było przeprowadzenie zmian w sferze własnościowej. Ich istota wyrażała się w odstąpieniu od statuowanej na gruncie ówczesnego prawodawstwa marksistowskiej koncepcji własności zakładającej dywersyfi-

4 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.

5 Powyższa konstatacja nie przeczy istnienia „ponadczasowej” idei własności wyrażającej się w ujmowaniu przez jednostkę lub grupę społeczną wyłączności do korzystania i dysponowania rzeczami lub innymi dobrami niematerialnymi (traktowanie czegoś jako swoje) W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych formach, Katowice 1984, s. 15. Zob. również szerzej na temat relacji pomiędzy przemianami społecznymi a pojmowaniem własności: A. Stelmachowski, (w:) T. Dybowski (red.) *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007, s. 76–87; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 183–207; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1980, s. 22–26; A. Jurcewicz, *Prawne formy ingerencji państwa w sferę produkcyjnego wykorzystania gruntów rolnych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 10–24; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 46–53.

6 J. Jabłońska-Bonca, *Własność...*, *op. cit.*, s. 22.

kację własności i środków jej ochrony<sup>7</sup> na rzecz jednolitego pojęcia własności oraz rezygnacji ze zróżnicowania pod względem podmiotowym przysługujących właścicielowi środków ochrony jego prawa.<sup>8</sup> W tym właśnie modelu własności ustawodawca upatrywał bowiem fundamentu dla nowo kształtującego się ustroju społeczno-gospodarczego opartego na idei społecznej gospodarki rynkowej.<sup>9</sup> Zerwanie z marksistowską teorią własności, a co za tym idzie również z eksponowaną na tle ówczesnego prawodawstwa preferencją własności uspołecznionej, 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.<sup>10</sup>

Normatywnym wyrazem wskazanych przemian własnościowych była nowelizacja Konstytucji z 1952 roku dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>11</sup> oraz nawiązująca do niej nowela kodeksu cywilnego przeprowadzona ustawą z dnia 28 lipca 1990 roku<sup>12</sup>. Na płaszczyźnie regulacji konstytucyjnej ustawodawca, uchylając art. 12–18 Konstytucji z 1952 r., odstąpił od charakterystycznego dla prawodawstwa socjalistycznego podmiotowo–przedmiotowego różnicowania własności, uznając jednocześnie za prymat ustrojowy zasadę równouprawnienia wszystkich podmiotów gospodarczych (art. 6 dk.). Powyższe rozwiązanie przekładało się również na przyjęty w Konstytucji model ochrony własności. Państwo gwarantowało bowiem ochronę (każdej) własności i prawa do dziedziczenia, poręczając zarazem całkowitą ochronę własności osobistej (art. 7 dk.).<sup>13</sup>

7 Konstrukcja własności zakładająca jej typizację, tj. podział na typy i formy, swoje uzasadnienie czerpała w marksistowskiej koncepcji podziału na środki produkcji i środki konsumpcji. Podstawowym założeniem filozofii marksistowskiej było uznanie prymatu czynnika ekonomicznego w rozwoju społecznym. Stąd też przyjmowano, że zasadniczym determinantem rozwoju społecznego jest zdobycie i właściwe wykorzystanie środków produkcji. W uspołecznieniu środków produkcji postrzegano natomiast jedyną właściwą formę ich wykorzystania. Por. W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii. Filozofia XIX wieku i współczesna*, t. III, Warszawa 1978, s. 50 i nast.

8 Por. M. Bednarek, *Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce*, KPP 1993, z. 4, s. 448; M. Bednarek, *Przemiany...*, *op. cit.*, s. 70 i nast.; S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 13–14; A. Stelmachowski, (w:), T. Dybowski (red.), *System...*, *op. cit.*, s. 89 i nast.

9 Por. C. Kosikowski, *Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki*, (w:) C. Kosikowski (red.), *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej. Problemy dostosowawcze*, Łódź 1993, s. 11 i nast.

10 W. Olszowy, *Problematyka prawna oddziaływania przez państwo na przedsiębiorczość państwową*, (w:) C. Kosikowski (red.), *Państwo...*, *op. cit.*, s. 71.

11 Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444 ze zm. W dalszej części opracowania Konstytucja z 1952 w brzmieniu po nowelizacji z dnia 29 grudnia 1982 roku cyt. jako „dawna Konstytucja” – d.k.

12 Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 312 ze zm.).

13 Zob. szerzej nt. pojęcia własności osobistej na tle art. 7 konstytucji A. Łabno–Jabłońska, *Nowa konstytucyjna regulacja własności w Polsce*, (w:) *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice 1993, s. 32 i nast., a także orzeczenia TK z dnia 4 grudnia 1990 roku, sygn. akt K 12/9, OTK 1990, nr 1, poz. 7 z glosą krytyczną Cz. Żuławskiej, PIP 1991, nr 4, poz. 101.

Na gruncie stosunków cywilnoprawnych przyjęte rozwiązania ustrojowe wyrażały się natomiast w uchyleniu przepisów art. 126–135 kc. stanowiących podstawę do dyferencjacji na tle kodeksowym własności na jej określone typy, tj. na własność społeczną obejmującą: własność państwową (socjalistyczna własność ogólnonarodowa), własność spółdzielczą, własność innych organizacji społecznych ludu pracującego oraz własność osobistą (art. 132 kc.). Wyrazem tych przemian była również rezygnacja z wyodrębnienia w ramach kategorii uczestników obrotu cywilnoprawnego jednostek gospodarki uspołecznionej. W odniesieniu do rolnictwa ustawodawca, dążąc do zniesienia normatywnego różnicowania własności, a także chcąc dostosować ten sektor gospodarki do wymogów wolnego rynku, zliberalizował dotychczasową regulację kodeksową dotyczącą problematyki prawnorolnej. Podstawowym założeniem dokonanych w tej materii zmian było przeprowadzenie pełnej „prywatyzacji” rolnictwa i stworzenie warunków do swobodnego obrotu nieruchomościami rolnymi.<sup>14</sup>

Przyjęte rozwiązania legislacyjne, co należy pokreślić, nie były pozbawione wad. Szczególnie krytycznie w piśmiennictwie odnoszono się do eksponowanego na gruncie art. 7 dk. pojęcia własności. Nie kwestionując wprawdzie zasadności przyjętego kierunku przemian w sferze własnościowej, zwracano krytycznie uwagę na brak jednoznacznego wyodrębnienia na płaszczyźnie konstytucyjnej pojęcia własności prywatnej<sup>15</sup>, a także na ujawniające się na tle art. 7 dk. wątpliwości interpretacyjne dotyczące wyznaczenia granic znaczeniowych użytego w nim pojęcia „własność”.<sup>16</sup>

III. Szczególna rola własności w systemie prawa znajduje swój wyraz w aktach konstytucyjnych.<sup>17</sup> Przyjęty na tle uregulowań konstytucyjnych model własności

14 Por. S. Prutis, Adekwatność instrumentów prawnych do potrzeb rozwoju polskiego rolnictwa, (w:) Z zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego, Białystok 1991, s. 161 i nast.

15 J. Wójcik, Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej, „Rejent” 1991, nr 7–8, s. 7 i nast.

16 W tej materii interesujące jest m.in. stanowisko J. Skąpskiego, który odrzucał pogląd o możliwości kreowania na gruncie art. 7 Konstytucji tzw. konstytucyjnego pojęcia własności. W jego ocenie posługiwanie się takich zwrotów jest dopuszczalne jedynie w języku potocznym, zamiennie z pojęciem majątku. Z języku prawniczym posługiwanie się tym zwrotem jest nieuprawnione i prowadzi do zbędnego zamieszania terminologicznego. Powrót do zasady jednolitego ujmowania własności, jak zauważa, wymaga odniesienia własności do podstawowych instytucji prawa cywilnego. Por. J. Skąpski, Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 roku, sygn. akt K 3/88, PiP 1990, z 12, s. 113–144. Podobne stanowisko zajmował T. Dybowski. Wprawdzie nie wykluczał *a priori* możliwości wyróżnienia własności konstytucyjnej, jako odrębnej od ujęcia kodeksowego kategorii pojęciowej, to jednak zwracał uwagę, że na tle art. 7 można mówić wyłącznie o własności odpowiadającej w swej treści własności, o której mowa w art. 140 kc. (własność *sensu stricto*). W jego ocenie zasadniczym argumentem przemawiającym za wąskim ujęciem własności jest dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości wyłączenia. Gdyby odnosić własność do mienia, oznaczałoby to, jak zauważa, uznanie za wyłączenie każdego ograniczenia lub pozbawienia prawa majątkowego. T. Dybowski, Własność..., *op. cit.*, s. 317–319. Najliczniej reprezentowany jest pogląd uznający, że użyte w art. 7 pojęcie „własność” stanowi odrębną od kodeksowej kategorię pojęciową zbliżoną w swej treści do pojęcia „mienie”. Tak przykładowo A. Łabno–Jabłońska, Nowe..., *op. cit.*, s. 40 i nast.; M. Bednarek, Koncepcja..., *op. cit.*, s. 472–473. Szerzej na ten temat zob. C. Kosikowski, Zasada ochrony własności, (w:) W. Sokolewicz (red.), Zasady podstawowe polskiej konstytucji, Warszawa 1998, s. 231–233; S. Jarosz–Żukowska, Konstytucyjna zasada własności, Kraków 2003, s. 18–31.

17 C. Kosikowski, Zasada..., *op. cit.*, s. 229.

stanowi wyraz określonej przez państwo koncepcji organizacji społeczeństwa i gospodarki. To właśnie we własności, a ściślej jej określonym jurystycznym modelu, dostrzega się zasadniczy czynnik organizujący społeczeństwo i gospodarkę. Prawo – jak podkreśla się – kształtuje bowiem stosunki własnościowe stosownie do założeń ideowych i innych wymogów.<sup>18</sup> Pomiędzy własnością a prawem występuje też relacja odwrotna. Nie można przecież pomijać, że własność nie jest tylko kategorią prawną, lecz przede wszystkim kategorią ekonomiczną. Normatywne ujęcie własności wymaga zatem objęcia regulacją prawną zachodzących w gospodarce procesów w taki sposób, aby uzyskać możliwie najszerszy stopień zgodności ekonomicznych treści i prawnych form własności.<sup>19</sup> W tym kontekście można stwierdzić, że treści prawa własność zasadniczo kształtowana jest przez czynniki ekonomiczne.

Zarysowana powyżej „specyfika” jurystycznego ujęcia własności znajduje swoje odbicie na tle regulacji konstytucyjnej. Zwrócić bowiem należy uwagę, że konstytucja, będąca powszechnie obowiązującym i wyposażonym w najwyższą moc prawną aktem normatywnym poza cechami formalnymi<sup>20</sup> mającymi w dużej mierze charakter statyczny, wykazuje również charakter dynamiczny wyrażający się w ciągłym jej oddziaływaniu na ustawodawcę, a w szerszym ujęciu w postaci dwustronnej relacji na rzeczywistość polityczną, społeczną i gospodarczą.<sup>21</sup> Konstytucja nie funkcjonuje w oderwaniu od ukształtowanych stosunków społecznych, lecz wpływa na nie podobnie jak te wpływały na jej treść.<sup>22</sup> W tym kontekście nie może dziwić ujawniające się niekiedy w odniesieniu do poszczególnych systemów konstytucyjnych zróżnicowanie ujęcia własności, treści tego prawa i statuowanej przez państwo gwarancji jego ochrony. Różnice w podejściu do normatywnej konstrukcji własności czerpią bowiem swoje źródło w odmiennych uwarunkowaniach ideologicznych, społecznych i gospodarczych, na których opierają się określone systemy konstytucje.

IV. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku w swojej treści wielokrotnie odwołuje się do pojęcia „własność”. Już pobieżna analiza Konstytucji wskazuje na rozbudowany charakter regulacji dotyczącej własności, co w opinii niektórych przedstawicieli doktryny stanowi wyraz woli prawodawcy

18 *Ibidem*, s. 228.

19 Por. W. Pańko, O prawie..., *op. cit.*, s. 52–53.

20 Do cech formalnych konstytucji zalicza się: 1) bezpośrednie stosowanie, 2) specjalną nazwę, 3) najwyższą moc postanowień (i system jej ochrony), 4) specyficzny układ treści, 5) specjalny tryb uchwalania.

21 Por. A. Bałaban, Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka), Kraków 2003, s. 21.

22 Por. W. Sokolewicz, Konstytucjonalizm europejski i przyszła polska konstytucja, PiP 1992, nr 8, s. 3; A. Burda, Polskie prawo państwowe, Warszawa 1977, s. 59; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, komentarz do art. 8, Nb. 4.

podkreślenia znaczenia ustrojowego eksponowanego na gruncie ustawy zasadniczej ujęcia własności.<sup>23</sup>

W pierwszej kolejności Konstytucja przywołuje własność jako jedną z zasad ustrojowych. Wyrazem tego jest brzmienie art. 20 Konstytucji, w którym własność prywatną postrzega się jako jeden z filarów panującego ustroju gospodarczego Polski opartego na modelu społecznej gospodarki rynkowej<sup>24</sup>, a także art. 21 Konstytucji statuujący ochronę własności i prawa do dziedziczenia. Do własności odwołuje się również art. 64 Konstytucji. Przepis ten ujmuje własność jako publiczne prawo podmiotowe, wskazując, iż każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych i dziedziczenia (art. 64 ust. 1), a prawo to podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2). Co równie istotne, przepis ten wyznacza także zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prawa własności, akcentując, że prawo to może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ono istoty jego istoty (art. 64 ust. 3). Ostatnim przepisem konstytucyjnym odwołującym się do własności jest art. 165 ust. 1. Przepis ten stanowi o prawie własności, które przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego.<sup>25</sup>

Obowiązująca konstytucja ujmuje własność na dwóch płaszczyznach – przedmiotowej i podmiotowej. Przedmiotowe podejście do własności znajduje odbicie tle regulacji art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji.<sup>26</sup> W pierwszym z nich prawodawca odwołuje się do własności jako jednego z filarów ustroju gospodarczego Polski, obok wolności gospodarczej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W drugim natomiast zadeklarowano konstytucyjną gwarancję własności i prawa do dziedziczenia. Warte podkreślenia jest to, że ustrojodawca, wskazując na własność jako jeden z elementów statuujących społeczną gospodarkę rynkową, wyraźnie odwołuje się do własności prywatnej, akcentując tym samym prymat tej właśnie formy własności w kształtowaniu życia gospodarczego.

Inne podejście do własności eksponowane jest natomiast na tle regulacji art. 64 Konstytucji. Przywołany przepis, odmiennie niż to miało miejsce w odniesieniu do art. 20 i art. 21 Konstytucji, akcentuje element podmiotowy własności, wskazując, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia” (art. 64 ust. 1), a prawa te „podlegają równej ochronie dla wszystkich” (art. 64 ust. 2). Artykuł 64 Konstytucji ujmuje zatem własność jako prawo jednostki. Jednocześnie wskazuje, że jest to prawo nieograniczone pod względem podmio-

23 P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 87.

24 W doktrynie wskazuje się, że art. 20 konstytucji ma przede wszystkim charakter deklaracji ustrojowej. Por. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 25–26.

25 Por. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 roku, sygn. akt K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87; wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 roku, sygn. akt K 39/00, OTK ZU–A 2002, nr 1, poz. 4; wyrok TK z dnia 30 października 2001, sygn. akt K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217.

26 Por. wyrok TK z dnia 29 maja 2001 roku, sygn. akt K 5/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 87; wyrok TK z dnia 26 maja 2009 roku, sygn. akt SK 32/09, OTK ZU–A 2009, nr 5, poz. 70.

towym. Oznacza to, że podmiotem własności w sensie konstytucyjnym może być „każdy”, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty o innym charakterze. Zarazem ustrojodawca, umieszczając art. 64 w dziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, traktuje własność jako jedno z praw o charakterze ekonomicznym. Co jednak istotne, prawu temu nadał on szczególną pozycję w stosunku do innych praw ujętych w tym dziale. O ile bowiem pozostałe prawa podlegają ochronie tylko w granicach wyznaczonych przez ustawy (art. 81), to ochrona prawa własności może być realizowana również na płaszczyźnie konstytucyjnej za pomocą instytucji skargi konstytucyjnej.<sup>27</sup>

Postrzeganie własności na tle regulacji konstytucyjnej nie może abstrahować od specyfiki aktu prawnego, jakim jest Konstytucja. Normy i pojęcia konstytucyjne cechują się bowiem wyższym stopniem uogólnienia i nasycenia ideologicznego, niż ma to miejsce w odniesieniu do innych aktów prawnych. Oznacza to tym samym, że Konstytucja w swoim wymiarze normatywnym posługuje się często pojęciami o wiele szerszym zakresie znaczeniowym, niż to wynika z ich techniczoprawnego ujęcia na tle aktów prawnych niższego rzędu.<sup>28</sup> Te ostatnie wprowadzicie niekiedy konkretyzują, czy też nawet rozwijają zawarte w Konstytucji pojęcia, to jednak zachodząca w ten sposób pomiędzy nimi a Konstytucją relacja nie oznacza pozbawienia ich wiążącego charakteru, a tym samym nie daje podstaw do negowania istnienia „swoistej” autonomii pojęciowej ujawniającej się na płaszczyźnie regulacji konstytucyjnej.<sup>29</sup>

Powyższa konstatacja stwarza podstawy do różnicowania znaczeniowego pojęcia „własność” eksponowanego na gruncie Konstytucji i kodeksu cywilnego<sup>30</sup> Po między własnością rozumianą jako prawo rzeczowe (art. 140 kc.) a jej konstytucyjnym ujęciem nie należy zatem upatrywać występowania stosunku nadrzędności pojęciowej jednego względem drugiego. Zachodząca pomiędzy nimi relacja, czerpiąca swoje źródło w specyfice regulacji konstytucyjnej, ma zgoła odmienny charakter. Mamy tutaj bowiem do czynienia z istnieniem swoistej nadrzędności normatywnej konstytucyjnego ujęcia własności względem jego kodeksowego odpowiednika, wyrażającą się w tym, że ta pierwsza, jako prawo podstawowe, wyznacza określone wymagania dotyczące treści i pojmowania własności w aktach niższego rzędu.<sup>31</sup> Relacja ta jest tym mocniejsza, że jak zauważa M. Safjan, odnosząc się do cywilistycznego postrzegania własności, iż to jest i powinno być coraz silniej uwarunkowane spojrzeniem na własność jako prawo fundamentalne, posiadające rzeczywiste

27 E. Łętowska, Wpływ Konstytucji na prawo cywilne, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 128–129.

28 Por. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 29–30. Por. również odnośnie do „tożsamości” pojęciowej w relacji Konstytucja – ustawa zwykła: orzeczenie TK z dnia 20 października 1992 roku, sygn. akt K 1/92, OTK 1992, nr 2, poz. 23 oraz orzeczenie TK z dnia 28 stycznia 1991 roku, sygn. akt K 13/90, OTK 1991, nr 1, poz. 3.

29 Por. S. Jarosz–Żukowska, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 15–18.

30 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) – dalej cyt. jako kc.

31 B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*



gwarancje konstytucyjne, których wymiar nie może być już sprowadzony do czystej ideologii i polityki.<sup>32</sup>

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że regulacja konstytucyjna dotycząca własności stwarza pewne problemy interpretacyjne odnośnie do wyznaczenia zakresu znaczeniowego pojęcia „własność”.<sup>33</sup> Problemy w tej materii szczególnie mocno uwidaczniają się w związku z określeniem wzajemnej relacji pomiędzy art. 21 ust. 1 a art. 64 Konstytucji. Powyższe wątpliwości interpretacyjne sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy na gruncie przepisów obecnie obowiązującej konstytucji nadal uzasadnione jest posługiwanie się ukształtowanym na tle art. 7 dk. pojęciem własności odpowiadającym znaczeniowo cywilistycznemu pojęciu mienia? Z jednej bowiem strony dostrzega się, że art. 64 ust. 1 Konstytucji wymienia obok własności również inne prawa majątkowe, co w istocie wyklucza utożsamianie użytego w tym przepisie terminu „własność” z cywilistycznym pojęciem mienia rozumianym jako własność (w cywilistycznym znaczeniu) oraz inne prawa majątkowe. Z drugiej zaś strony zwraca się uwagę, że art. 21 ust. 1 Konstytucji w istocie stanowi powtórzenie treści art. 7 dk., wobec czego nie ma podstaw do odmiennego odczytywania na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji pojęcia „własność”, niż to miało miejsce w odniesieniu do regulacji art. 7 dk., tj. postrzegania konstytucyjnego pojęcia własności jako synonimu pojęcia mienia.<sup>34</sup> Analiza przepisów Konstytucji odwołujących się do pojęcia „własność” prowadzi do wniosku, iż ustrojodawca posługuje się tym terminem w dwóch znaczeniach. W pierwszym, jako synonim mienia (art. 20 i art. 21 Konstytucji). W tym ujęciu konstytucyjne pojęcie własności ma szerszy zakres niż na tle regulacji kodeksowej. Konstytucyjne prawo własności obejmuje bowiem („rzeczowe”) prawo własności (art. 140 kc.) oraz inne prawa majątkowe zbliżając się tym samym w swojej konstrukcji do potocznego (psychologicznego) ujmowania własności. W drugim natomiast znaczeniu własność rozumiana jest jako składnik mienia, tj. prawo własności, czyli jedno z podmiotowych praw majątkowych (art. 64 i art. 165 Konstytucji).<sup>35</sup>

V. Pojmowanie własności podlega zmianom stosownie do przemian, jakie zachodzą w rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Rozwój społeczny często wiąże się ze zmianą w postrzeganiu funkcji, jaką prawo to ma pełnić w społeczeństwie. W odniesieniu do prawa własności coraz wyraźniej zarysowuje się tendencja do zawężania treści tego prawa w związku z modyfikacją jego funkcji w kierunku zwiększenia zakresu realizowanych przez to prawo obowiązków społecznych. Zmiana ta powoduje, że obecne pole ingerencji państwa w sferę własności jest stosunko-

32 M. Safjan, Konstytucyjna ochrona własności, „Rzeczpospolita” z dnia 12 lipca 1999, s. C1.

33 T. Dybowski, Ochrona..., *op. cit.*, s. 111; S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna..., *op. cit.*, s. 34–35.

34 Por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 roku, sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2 oraz wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 roku, sygn. akt K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

35 Tak M. Bednarek, Mienie. Komentarz do art. 44–55 kc., Kraków 1997, s. 28. Por. również przypis nr 35.

wo szerokie. Coraz większy bowiem nacisk we współczesnych prawodawstwach kładzie się na prawa socjalne oraz regulacje dotyczące ochrony środowiska i zdrowia publicznego, a więc te prawa, które niekiedy mogą pozostawać w sprzeczności z prawem własności.<sup>36</sup> Znajduje to odbicie szczególnie mocno na tle regulacji praw norolnej, gdzie sposób korzystania z nieruchomości rolnej istotnie ograniczany jest m.in. przez przepisy dotyczące ochrony środowiska i zdrowia publicznego.

Konstytucja uznaje pewne ograniczenia własności za dopuszczalne, co potwierdza uznana dziś i w zasadzie niekwestionowaną prawdę, że własność nie jest prawem absolutnym.<sup>37</sup> Wzrost znaczenia funkcji społecznej w odniesieniu do prawa własności powoduje, że prawo to znacząco traci swój indywidualny charakter. Jego treść coraz mocniej wyznacza natomiast element społeczny wynikający z przypisywanych temu prawu funkcji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że do istotnych elementów prawa własności należą również jego funkcje. Prawo własności, na co wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, nie ma przecież wyłącznie charakteru autonomicznego nastawionego na samorealizację właściciela, pełni ono również istotne funkcje o charakterze ogólnospołecznym. Tym samym w prawie własności należy upatrywać nie tylko sfery uprawnień właścicielskich, ale również sfery obowiązków nakładanych na właściciela w związku z przypisywanymi temu prawu funkcjami społecznymi.<sup>38</sup>

Postrzeganie w prawie własności nie tylko uprawnień, ale i obowiązków spoczywających na właścicielu stanowi wyraz nawiązania do koncepcji określanej mianem społecznego związania prawa własności (*Sozialbindung*). Wywodząca się z niemieckiej tradycji konstytucyjnej koncepcja zakłada, że uprawnienie ustawodawcy do wyznaczania granic prawa własności jest tym większe, a ochrona tego prawa tym mniejsza, im bardziej przedmiot prawa własności spełnia funkcje społeczne (np. grunty rolne). U podstaw tej koncepcji leży założenie o istnieniu podwójnej natury prawa własności. Dostrzega się bowiem, że prawo to w swej treści wyraża nie tylko element personalny, ale również socjalny, a elementy te wzajemnie przenikają się i koegzystują.

W swojej skrajnej formie idea „uspołecznienia” własności, a co za tym idzie upatrywania w prawie własności także obowiązków właścicielskich, wyrażana była na tle tzw. koncepcji solidaryzmu społecznego L. Duguita. Zakładała ona, że właściciel nie jest wcale podmiotem uprawnionym, lecz jedynie przedstawicielem spo-

36 Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 212.

37 M. Safjan, *Konstytucyjna...*, op. cit., s. C2.

38 Por. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 roku, sygn. akt K 22/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 41; orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 roku, sygn. akt K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4; orzeczenie TK z dnia 15 grudnia, sygn. akt K 6/92, OTK 1992, nr 2, poz. 27; wyrok TK z dnia 25 maja 1999 roku, sygn. akt SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

łączeństwa zarządzającym w jego imieniu przedmiotem własności. W tym ujęciu własność przestawała być prawem jednostki, a stawała się funkcją społeczną.

Zarysowane powyższe koncepcje zasadniczo rzutują na współczesne postrzeganie własności. Własność nie jest już bowiem traktowana jako prawo absolutne, dające właścicielowi nieograniczone uprawnienie do dysponowania przedmiotem tego prawa. Jednocześnie dysponowanie przedmiotem własności często wiąże się z nałożeniem na właściciela szeregu obowiązków (głównie o charakterze publicznoprawnym) determinujących sposób realizacji przez niego swojego władztwa nad rzeczą. Wyraźnie zależność ta ujawnia się w odniesieniu do własności nieruchomości rolnych. Wykonywanie uprawnień właścicielskich w odniesieniu do tego przedmiotu własności podlega szeregowi ograniczeń statuowanych przez normy prawa krajowego i Unii Europejskiej. Wynika to ze szczególnej funkcji, jaką przypisuje się własności rolnej w związku ze specyfiką wytwarzanych dóbr i ich znaczeniem gospodarczym, oddziaływaniem na środowisko naturalne i znaczącym zróżnicowaniem strukturalnym.

VI. Prawo własności jest uważane powszechnie za synonim najpełniejszego, chociaż niepozbawionego granic (absolutnego) prawa podmiotowego określającego stosunek właściciela do rzeczy.<sup>39</sup> Już samo brzmienie art. 140 kc. wskazuje na istnienie granic władztwa właściciela nad przedmiotem własności. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem właściciel w granicach wyznaczonych przez ustawę, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa może korzystać z przedmiotu własności. Mimo że własność podlega wskazanym powyżej ograniczeniom, przyjmuje się, iż właścicielowi przysługuje pełne władztwo nad rzeczą, co stanowi wyraz istnienia na jego rzecz domniemania wyłączności w zakresie korzystania i rozporządzania przedmiotem własności.<sup>40</sup>

W tradycyjnym ujęciu treść władztwa właściciela nad rzeczą wyznaczana jest w oparciu o wywodzącą się jeszcze z prawa rzymskiego triadę uprawnień właścicielskich obejmujących: prawo do korzystania z rzeczy, pobierania z niej pożytków i rozporządzenia przedmiotem własności. Współcześnie ujmowanie własności za pomocą odwołania się do triady uprawnień właściciela w stosunku do przedmiotu własności nie oddaje w pełni istoty tej instytucji prawnej. Na treść prawa własności, jak już bowiem sygnalizowano, nie składają się bowiem wyłącznie uprawnienia właściciela względem rzeczy, lecz także jego obowiązki. To swoiste przewartościowanie treściowe własności wiąże się ze zmianą postrzegania tego prawa i jego funkcji. Przestało ono być wyłącznie prawem realizującym interes właściciela, a stało się w zakresie wykonywania tego prawa funkcją społeczną. Innymi słowy, włas-

---

39 S. Rudnicki, *Własność...*, *op. cit.*, s. 17; J. Nadler, (w:) E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 292.

40 Tak W. Pańko, *O prawie...*, *op. cit.*, s. 75–76.

ność pełni rolę służebną wobec uzasadnionych oczekiwań ogólnospołecznych. W tym ujęciu własność stanowi raczej kompleks praw i obowiązków właściciela.<sup>41</sup> Z tej też przyczyny, charakteryzując prawo własności, wskazać należy, że te wyraża: po pierwsze, najszerszy zakres treściowy stosunku podmiotu do dóbr mu przypisanych, po drugie, przyznanie właścicielowi wyłączności (monopolu) w odniesieniu do określonego przedmiotu, po trzecie, specyficzna elastyczność (po uchyleniu ograniczeń prawa własności uzyskuje ponownie możliwość korzystania z rzeczy w zakresie, w jakim dotychczas podlegał ograniczeniu).

W doktrynie podkreśla się, że w następstwie wprowadzonych w latach 1989–1990 zmian w zakresie ujmowania własności nie stwarza się podstaw do normatywnego różnicowania własności na poszczególne jej typy czy formy. Nie wyklucza to jednak eksponowania na gruncie jednolitego pojęcia własności poszczególnych jej typów w zależności od przyjętego kryterium wyróżnienia. W tym przypadku, co prawda mamy do czynienia z dyferencjacją własności (głównie w oparciu o kryterium funkcjonalne), to jednak każdy wyodrębniony w ten sposób typ własności odpowiada pod względem treści art. 140 kc., zaś w zakresie środków ochrony art. 222 kc.

W oparciu o kryterium funkcjonalne wyróżnia się również własności rolną. Czynnikiem ją statuującym są nieruchomości rolne. Przyjęte kryterium wyróżnienia własności rolnej stanowi nawiązanie do specyfiki produkcji rolnej, która w istocie od samego początku do dnia dzisiejszego odbywa się z udziałem ziemi. Oczywiście wraz z rozwojem rolnictwa, i zachodzących w nim zmian technologicznych pojawiały się „nowe” czynniki produkcji rolnej w postaci pracy, kapitału i organizacji, to jednak nadal zasadniczym jej elementem pozostawała ziemia.<sup>42</sup>

Współcześnie produkcja rolna odbywa się w formie zorganizowanej w postaci gospodarstwa rolnego (art. 55<sup>3</sup> kc.) i to właśnie do niego należy odnosić własność rolną.<sup>43</sup> Nieruchomość rolna stanowi bowiem zasadniczy substrat gospodarstwa rolnego, choć ta jako środek produkcji – sama przez się – nie stanowi gospodarstwa rolnego.<sup>44</sup> Gospodarstwo rolne zakłada przecież istnienie elementu organizacyjnego, a zatem współistnienia co najmniej dwóch elementów pozostających ze sobą w funkcjonalnym związku. W sensie techniczno-prawnym gospodarstwo rolne – co należy jeszcze raz podkreślić – będące pewną zorganizowaną całością, stanowi mienie, a więc własność i inne prawa majątkowe (art. 44 kc.). Tym samym w swej istocie własność rolna odnosi się nie do prawa własności (prawa rzeczowego), lecz do mienia, zbliżając się w ten sposób do konstytucyjnego ujęcia własności.

41 Por. A. Wołoszczak, Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku), (w:) J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka...*, *op. cit.*, s. 251–254.

42 A. Stelmachowski, (w:) T. Dybowski (red.), *System...*, *op. cit.*, s. 187.

43 Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 53.

44 *Ibidem*, s. 60.

VII. Specyficzne podejście do prawa własności eksponowane jest na tle prawodawstwa unijnego, przy czym – co należy podkreślić – prawo to początkowo w ogóle nie było przedmiotem zainteresowania traktatu ustanawiającego EWG głównie ze względu na jego ogólny charakter<sup>45</sup>. Równolegle do Traktatu Rzymskiego w państwach członkowskich obowiązywała Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>46</sup> (EKPCiPW). Obowiązywała wówczas ogólna zasada odesłania w sprawach własności do prawa krajowego państw członkowskich, która w niezmienionej postaci funkcjonuje też obecnie w treści art. 345 TFUE (art. 295 TWE, art. 222 Traktatu Rzymskiego).

Treść art. 345 TFUE, regulując stosunek postanowień prawa unijnego do norm krajowych w kwestii własności, stanowi, że „traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich”. Oznacza to pozostawienie prawa własności jako prawa z zakresu prawa cywilnego poza zakresem regulacji UE, umożliwiając tym samym swobodne kształtowanie porządku własnościowego przez państwa członkowskie.

Na poziomie prawa unijnego własność rozumiana jest szeroko<sup>47</sup>. Należy ją raczej identyfikować z ekonomicznym pojęciem mienia (używanym w prawie międzynarodowym) niż z ujęciem cywilistycznym, jako że obejmuje nie tylko własność *sensu stricte*, ale także ograniczone prawa rzeczowe, zobowiązania (np. dzierżawa, najem)<sup>48</sup> oraz dotyczy nie tylko prawa do rzeczy, ale także do dóbr niematerialnych<sup>49</sup>, obejmując też np. interesy ekonomiczne przedsiębiorcy wynikające z jego reputacji<sup>50</sup>.

45 Zob. A. Jurcewicz, Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 69 i nast.

46 Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 – Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, uzupełniona Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 177, zm. Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962. Bliżej zob. T.R.G. van Banning, The Human Right to Property, Intersentia, Antwerp 2002, s. 64 i nast.; C.B. Schutte, The European Fundamental Right of Property: Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention on Human Rights: its Origins, its Working and its Impact on National Legal Order, Kluwer Law International, 2004, s. 17 i nast.; J.E.S. Fawcett, The application of the European Convention on Human Rights, Oxford 1987.

47 Treść art. 222 TEWG (art. 345 TFUE) wywodzi się z Deklaracji Schumana z 9 maja 1950 r., odznaczającej się programowym, a nie prawnym charakterem. Stąd też użyty zwrot „zasady własności” nie ma znaczenia techniczno-prawnego, ale raczej ekonomiczne. Zwrócił na to uwagę Adwokat Generalny w opinii do trzech połączonych spraw wniesionych przed ETS przez Komisję przeciwko Portugalii, Francji i Belgii, dotyczących zasad własności w prywatyzowanych przedsiębiorstwach – sprawy: nr C-367/98 Commission v. Portugal, nr C-483/99 Commission v. France, nr C-503/99 Commission v. Belgium, ECR 2002, s. I-4733.

48 Wyrok ETPC w sprawie Spadea i Scalabrino v. Italy z 28.09.1995 r., skarga nr 12868/87, sprawa nr 23/1994/470/551, ECHR seria A. 315-B; wyrok ETPC w sprawie Scollo v. Italy z 28.09.1995 r., skarga nr 19133/91, sprawa nr 24/1994/471/552, ECHR seria A. 315-C.

49 Jak własność intelektualna, zob. decyzję Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie Smith Kline and French Laboratories v. Netherlands z 4.10.1990 r. skarga nr 12633/87, DR 66/70.

50 Zob. Ch.Jr. Donahue, T.E. Kauper, P. Martin, Cases and materials on property. An introduction to the concept and the institution, American Casebook Series, wyd. 3, St. Paul, Minn. 1993, s. 110 i nast.; C. Mik, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, PIP 1993, z. 5, s. 25, 1993; I. Nakielska, Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Gdańsk 2002. Zob. też wyrok ETPC w sprawie Tre Traktoerer(Umlaut) AB w Sweden z 7.07.1989 r., skarga nr 10873/84, sprawa nr 4/1988/148/202, ECHR seria A. 159.

Ponieważ stosunki własnościowe odgrywają pierwszoplanową rolę w gospodarce każdego państwa, to wyłączenie porządku własnościowego z prawnych ram integracji gospodarczej, jaką zakładano w traktacie, nie mogło pozostawać bez wpływu na procesy integracyjne. Należy przy tym pamiętać o fundamentalnych dla tych procesów traktatowych zasadach (niedyskryminacji, proporcjonalności) i swobodach podstawowych<sup>51</sup>, jak swoboda przepływu kapitału czy wolność efektywnej konkurencji, które ze swojej strony również wpływają na porządek własnościowy w państwach członkowskich. W takiej sytuacji interpretacja treści wówczas obowiązującego art. 295 traktatu (TWE) do czasu utworzenia Unii Europejskiej sprawiała poważne trudności, tym bardziej że bardzo niewiele było orzeczeń ETS, które przyczyniłyby się do jego rozumienia. Niemniej jednak jasne były przynajmniej dwie kwestie. Po pierwsze, ówczesny art. 295, obecny zaś art. 345 TFUE w praktyce nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcia krajowego prawodawcy w zakresie prawa własności jako prawa rzeczowego. Po drugie, w doktrynie prawa europejskiego powszechnie uznaje się, że przepis ten nie stanowi gwarancji prawnej własności, ale też nie blokuje stworzenia takiej gwarancji<sup>52</sup>.

Z punktu widzenia unormowań unijnego prawa pierwotnego własność ujmowana jest w aspekcie negatywnym i pozytywnym. Ten pierwszy wyrażony został w art. 345 TFUE w formule, iż nie przesądza w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich, co oznacza, że w zakresie tego ograniczenia funkcjonują pozostałe postanowienia traktatu. Nie mogą wpływać na istotę tego prawa, mogą jednak ingerować w sposób korzystania z prawa własności. Aspekt pozytywny sprowadza się do wypełniania i realizacji – mimo ograniczeń wynikających z art. 345 TFUE – podstawowych zasad traktatowych, swobód, reguł konkurencji oraz założeń unijnych polityk<sup>53</sup>.

VIII. Zarówno doktryna, jak i judykatura, szczególnie zaś Adwokaci Generalni, starali się określić zakres zastosowania art. 345. Okolicznością wyłączającą stosowanie tego postanowienia jest brak elementu wspólnotowego (unijnego). Tak właśnie stwierdził Trybunał w sprawie Annibaldi<sup>54</sup>, w której powód utrzymywał, że wskutek

51 Zob. ogólnie C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, (w:) „O prawach człowieka w podwójnej rocznicy paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michalskiej” pod red. T. Jasudowicza, C. Mika, Toruń 1996; I. Lach, *Europejskie aspekty prawa własności*, (w:) „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej”, pod red. C. Mika, Toruń 1999; A. Graś, *Własność nieruchomości w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2001, nr 2.

52 Zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002, s. 566; zob. też w kwestii zakresu zastosowania art. 345 TFUE: M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej*, Bielsko-Biała 2003, s. 351; M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, Warszawa 2006, s. 60.

53 Zob. wyrok ETS w sprawie nr C-350/92 *Spain v. Council*, ECR 1995, s. I-1985; sprawa nr C-30/90 *Commission v. United Kingdom*, ECR 1992, s. I-829.

54 Sprawa nr C-309/96 *Daniele Annibaldi v. Sindaco del Comune di Guidonia, Presidente Regione Lazio*, 1997 ECR s. I-7493.

objęcia krajowym aktem prawnym jego nieruchomości gruntowych obrębem parku przyrodniczo–archeologicznego, został pozbawiony własności bez odszkodowania. ETS orzekł, że z brzmienia ówczesnego art. 222 TEWG (obecnie art. 345 TFUE) wynika, że w zakresie przedmiotowego aktu krajowego państwo członkowskie zachowało swobodę decyzji. Zatem ustawodawstwo krajowe, takie jak ustawa ustanawiająca park przyrodniczo–archeologiczny w celu ochrony i poprawy środowiska oraz spuścizny kulturalnej regionu, nie jest objęte prawem wspólnotowym. Nie przedstawiając wykładni art. 222 TEWG (art. 345 TFUE), Trybunał stwierdził jedynie, że w związku z jego brzmieniem sytuacja prawna skarżącego ma charakter wyłącznie wewnętrzny (krajowy).

Wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym zrodziły się wobec krajowych aktów prawnych w sprawie *Fearon*<sup>55</sup>, które wprowadzały zakaz prowadzenia wywłaszczeń w stosunku do podmiotów, zamieszkujących w obrębie trzech mil od nieruchomości gruntowej (w przypadku osób prawnych wszyscy udziałowcy winni odpowiadać temu wymogowi). Podkreślano, że te podjęte w interesie powszechnym środki krajowe mają na celu m.in. zapobiec spekulacjom gruntami oraz gwarantować własność tym, którzy z nich korzystają. Strona powodowa jednak podnosiła dyskryminacyjny charakter tej regulacji. Trybunał stwierdził, że chociaż art. 222 (obecnie art. 345) nie kwestionuje prawa państw członkowskich do ustanowienia systemu wywłaszczeń przez podmioty publiczne, to jednak system taki musi być zgodny z podstawową zasadą niedyskryminacji oraz swobodą przepływu osób (tj. osiedlania się).

W sprawie *Konle*<sup>56</sup> uznano za niezgodny z traktatem, tzn. swobodą przepływu kapitału i swobodą przedsiębiorczości, system uprzedniego, administracyjnego zatwierdzania umów sprzedaży nieruchomości obowiązujący w Tyrolu. Broniąc zasad prawa krajowego, Austria powoływała się na art. 222 (obecnie art. 345), na podstawie którego – według niej – państwa członkowskie mogą kontrolować krajowe zasady prawa własności. Podnosiła też, że wyłącznie system owego zatwierdzania umożliwia państwowym i lokalnym władzom utrzymanie kontroli zgodności planowania przestrzennego z zadaniami leżącymi w interesie powszechnym, co w regionie takim jak Tyrol jest szczególnie ważne z uwagi na niewielką część gruntów podlegających zabudowaniu. Wyjaśniając relacje art. 222 do podstawowych zasad traktatu, Trybunał stwierdził, że „[...] chociaż zasady prawa własności pozostają w gestii każdego państwa członkowskiego na podstawie art. 222 traktatu, to postanowienie to nie powoduje wyłączenia tych reżimów z zakresu zastosowania podstawowych zasad traktatu”.

55 Sprawa nr C–182/83 *Robert Fearon and others v. Irish Land Commission*, 1984 ECR s. 3677.

56 Sprawa nr C–302/97 *Klaus Konle v. Austria*, 1999 ECR s. I–3099.

W sprawie CILFIT<sup>57</sup> Trybunał powiedział, że przepisy prawa wspólnotowego winny być interpretowane bez pomijania ich kontekstu w świetle prawa wspólnotowego jako całości, z uwzględnieniem jego celów i aktualnego stadium rozwoju. Taka też wykładnia celowościowa (obok językowej) winna być przyjęta wobec art. 345 traktatu<sup>58</sup>. Zgodnie z opinią Adwokata Generalnego<sup>59</sup> „art. 295 TWE (art. 345 TFUE) powinien być interpretowany jako zapewniający państwom członkowskim w sposób generalny swobodę organizowania zasad prawa własności, nie gwarantując jednak, że wspólnotowe instytucje nie będą wkraczały w podmiotowe prawo własności”.

W literaturze wyrażane są bardzo odmienne poglądy co do zakresu zastosowania art. 345 TFUE. Nie wchodząc w bliższą analizę poszczególnych stanowisk, wystarczy wspomnieć, że jedni stoją na stanowisku, że odnosi się on wyłącznie do zasad prawa własności związanych z przedsiębiorstwami, szczególnie zaś w odniesieniu do ich prywatyzacji i nacjonalizacji, inni – że wyłącza z zakresu stosowania zasad traktatowych własność w ogólności, włączając własność intelektualną. Całkowite wyłączenie kompetencji organów Unii w kwestii własności budzi poważne wątpliwości, jako że uniemożliwiałoby funkcjonowanie wspólnego rynku i osiągnięcie jego celów. Kolejna grupa podnosi, że w swoim orzecznictwie ETS nie zaakceptował i pewnie nie zaakceptuje środka niezgodnego z podstawowymi zasadami traktatowymi, takimi jak zasada niedyskryminacji, proporcjonalności, swobody podstawowe i reguły konkurencji<sup>60</sup>. Niektórzy słusznie uważają<sup>61</sup>, że art. 345 nie może być interpretowany w sposób uniemożliwiający bądź utrudniający osiągnięcie podstawowych celów traktatu, w związku z czym zawarta w nim klauzula neutralności nie ma charakteru absolutnego. Za trafne uznać zatem wypada też stanowisko<sup>62</sup>, zgodnie z którym art. 345 nie należy traktować jako wyłączającego prawo własności z unijnego porządku. Nie do przyjęcia jest zatem „antyintegracyjna” jego interpretacja, dopuszczająca np. kształtowanie krajowych zasad prawa własności niezgodnie z zasadami prawa unijnego, czy też wyłączająca możliwość regulacji jakichkolwiek aspektów własności przez UE.

IX. Konieczność zapewnienia poszanowania podstawowych zasad traktatu oraz realizacji jego celów stanowiła podstawę dla uznania szerokiego zakresu kompe-

57 Sprawa nr 238/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, 1982 ECR s. 3415.

58 Wskazują D. Lasok, P.A. Stone, *The Conflict of Laws in the European Community Law*, Abington 1987, s. 66.

59 Zob. opinia Adwokata Generalnego Ruiz-Jarabo Colomera w sprawie nr C-56 i 58/64 *Etablissements Consten S.r.l. and Grundig-Verkaufs-GmbH v. Commission*, 1966 ECR s. 352.

60 Zob. H. Smit, P. Herzog, *The law of The European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty*, Times Mirror Books 1991.

61 Zob. S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej: między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 271–285; T. Skoczny, *Państwowe monopole handlowe w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 1997, nr 3, s. 45.

62 Tak M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 60.



tencji UE przez ETS w sprawie nr C –235/89,<sup>63</sup> w której Trybunał stwierdził, że w przypadku braku w prawie unijnym postanowień harmonizujących daną dziedzinę, państwa członkowskie zachowują kompetencje do stanowienia w niej regulacji. Jednak nawet wówczas państwa członkowskie nie mogą stanowić przepisów krajowych niezgodnych z traktatem. Trybunał wskazał, że (ówczesny) art. 295 TWE nie może być interpretowany w taki sposób, aby państwa członkowskie w sferze regulacji dotyczących własności mogły wydawać przepisy, na podstawie których dopuszczalne byłyby naruszenia zasady swobody przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego, która zawarta jest w traktacie.

W sprawie nr C – 491/01<sup>64</sup> Trybunał stwierdził, że z art. 295 (obecnie art. 345) wynika jedynie uznanie przez Wspólnotę kompetencji państw członkowskich do określenia zasad rządzących krajowym systemem własności, co jednak nie wyklucza kompetencji Wspólnoty do wpływania na wykonywanie krajowego prawa własności. W sprawie nr C –350/92<sup>65</sup> Rada wskazała, że postanowienie to pozostawia określoną swobodę państwom członkowskim w sferze organizacji ich zasad prawa własności, ale nie można na jego podstawie wnosić braku kompetencji Wspólnoty do interweniowania w sferę własności podmiotów indywidualnych, ponieważ oznaczałoby to paraliż władzy Wspólnoty.

W sprawie nr C 503/04<sup>66</sup> Trybunał podkreślił, że państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub inne sytuacje w jego porządku prawnym dla uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Treść art. 295 TWE nie wyłącza obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych reguł traktatu, a szczególne cechy systemu prawa własności państwa członkowskiego nie mogą uzasadniać naruszenia swobodnego świadczenia usług z powodu nieprzestrzegania przepisów wspólnotowej dyrektywy. Trybunał uznał wręcz, że wykonanie zobowiązań państw członkowskich wynikających z prawa wspólnotowego musi nastąpić, nawet jeśli by to miało uchybić zasadzie pewności prawa oraz ochrony uprawnionych (uzasadnionych) oczekiwań, zasadzie *pacta sunt servanda* oraz naruszyć prawo własności, gwarantowanych w krajowym systemie prawnym.<sup>67</sup>

W doktrynie podkreśla się<sup>68</sup>, że choć pewne kwestie dotyczące własności pozostają na mocy art. 345 w wyłącznej kompetencji państw członkowskich (przykładowo Unia nie może wywłaszczyć), to krajowe zasady prawa własności podlega-

63 Commission v. Italy, 1992, ECR s. I-777.

64 The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd., 2002 ECR s. I-11453.

65 Spain v. Council, 1995 ECR s. I-1985.

66 Commission v. Germany, 2007 ECR s. I-6153.

67 W sprawie nr C-351/07 CEPAV DUE, (j.n.p.) Adwokat Generalny w swojej opinii z 11.09.2008 r. uznał wyrażoną powyżej zasadę za słuszną.

68 P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren Van Themaat, Introduction to the law of the European Communities, wyd. 3, The Hague-London-Boston 1998, s. 1119 i nast.

ją kontroli ze względu na ich zgodność z traktatem, prawem wtórnym realizującym unijne polityki oraz EKPCiPW. Swoboda państw członkowskich w sferze własności dotyczy przede wszystkim kwestii istnienia samego prawa, natomiast jego wykonywanie winno być zgodne z prawem unijnym. Z kolei Unia nie ma kompetencji realizowania zasad traktatowych w sposób, który naruszałby istotę prawa własności. Może jednak podejmować działania stanowiące ingerencję w to prawo, jeśli jest to niezbędne do realizacji celów i zasad traktatu.

X. Mając na uwadze, że gospodarka europejska, a w ślad za tym traktaty, opierają się na uznaniu dominującej pozycji własności prywatnej – to pomimo braku konkretnych uregulowań prawnych – od początku swego istnienia Wspólnota chroniła prawo własności z „innej strony”, mianowicie poprzez orzecznictwo ETS w sprawach ochrony praw podstawowych. Ponieważ traktat nie zawierał katalogu praw podstawowych, to aby przeciwdziałać poszukiwaniu przez podmioty bezpośrednio poszkodowane prawem wspólnotowym ochrony praw podstawowych w porządkach prawnych państw członkowskich – co mogłoby prowadzić do „nieuszanowania” zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego – Trybunał „wywiodł” w porządku wspólnotowym prawa podstawowe, obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich. Oparł się przy tym na przynależnym mu uprawnieniu do „zapewnienia przestrzegania prawa” (art. 220 TWE), przy czym „prawo” rozumiał jako obiektywny wzorzec wartości, a nie obowiązującą wówczas wersję prawa pierwotnego<sup>69</sup>. Ponadto w sprawie nr 29/69 Stauder<sup>70</sup> Trybunał powołał się na możliwość sądowego zbadania nieuregulowanych w prawie wspólnotowym spraw poprzez odwołanie się do „powszechnych zasad prawnych, które są wspólne porządkom prawnym państw członkowskich”.

Później, w sprawie nr 4/73 Nold<sup>71</sup> ETS odwołał się zarówno do „wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich”, jak i (po raz pierwszy) do ratyfikowanych przez te państwa międzynarodowych traktatów o prawach człowieka, rozumianych przede wszystkim jako Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>72</sup>. ETS stwierdził, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał, chociaż zakres tych praw nie był ujęty w żadnym wiążącym akcie prawa wspólnoto-

69 Zob. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2001, wydanie trzecie zmienione, s. 257 i nast.

70 E. Stauder v. Ulm–Sozialamt, ECR 1969, s. 419.

71 J. Nold Kohlen – und Baustoffgroßhandlung v. Commission, ECR 1974, s. 491.

72 Trzeba zaznaczyć, że w ramach EKPC ochrona prawa własności nie obejmuje prawa do nabycia własności, zob. decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie Linde przeciwko Szwecji z 9.05.1986, skarga nr 11628/85, publ. DR 47/270; decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie Agneessens przeciwko Belgii z 12.10.1988, skarga nr 12164/86, publ. DR 70/59. W ramach praw podstawowych w UE ochroną otoczone jest istniejące prawo własności. Natomiast w ramach swobód podstawowych gwarantowane jest prawo do własności jako elementu autonomicznej wolności gospodarczej. Ochronie podlega głównie równość szans w dostępie do własności. Zob. C. Mik, *Ochrona prawa własności...*, *op. cit.*, s. 231; I. Lach, *Europejskie aspekty...*, *op. cit.*, s. 290.

wego<sup>73</sup>. I chociaż właśnie z uwagi na klauzulę neutralności zawartą w treści art. 345 TFUE w prawie unijnym brak jest postanowień, które zapewniałyby bezpośrednio ochronę prawu własności, to prawo to było i jest chronione w ramach ochrony praw podstawowych<sup>74</sup>, która spełnia rolę ocenną co do naruszeń tego prawa.

Po utworzeniu Unii Europejskiej wprowadzenie bezpośredniej ochrony prawa własności nastąpiło z wejściem w życie Traktatu z Maastricht w 1993 r. W wyniku ustaleń konferencji w Amsterdamie w 1997 r. art. 6 ust. 2 TUE (poprzednio – F ust. 2) podkreślał, że Unia Europejska chroni prawa podstawowe, które gwarantowane są przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a które wywodzą się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.

Podczas tejże konferencji w Amsterdamie, zmieniając traktat o UE (TUE), do wskazanego powyżej art. 6 dodano ust. 1, który chronił prawo własności nie tylko jako zasadę prawa wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, ale gwarantował ochronę jako zasadę instytucjonalną. Stanowił on, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji i poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności; zasady te są wspólne wszystkim państwom członkowskim”. Statuuąc zasadę instytucjonalną, postanowienia powyższe sprawiały, że gwarancje ochrony prawa własności nie były równoległe wobec art. 295 TWE.

W obecnie obowiązującym – po Traktacie Lizbońskim – „nowym” art. 6 TUE Unia w ust. 1 uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych UE, która stała się częścią prawa pierwotnego Unii, natomiast w ust. 2 UE przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Prawa podstawowe, zagwarantowane w tej konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne (ust. 3 art. 6 TUE).

Można przyjąć, że art. 6 TUE, nie kształtując co prawda treści prawa własności jako prawa podstawowego, ale chroniąc władanie własnością, stanowi granicę, w jakich państwo może realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 345 TFUE.

Źródłami prawa w zakresie własności jest orzecznictwo ETS, SPI oraz Europejska Karta Praw Podstawowych (od czasu konferencji w Nicei). Karta ustanawia katalog praw podstawowych UE, w których prawo własności zajmuje istotne miejsce. Stanowi się w niej, że „Każda osoba ma prawo do posiadania, używania, rozporządzania i przekazania w spadku własności nabytej zgodnie z prawem. Nikt nie

73 W 2000 r. prawa podstawowe zostały zapisane w Karcie Praw Podstawowych UE, która – do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony – miała wyłącznie deklaracyjny charakter.

74 Zob. K. Lenaerts, Fundamental rights in the European Union, *European Law Review*, 2000, t. 25, nr 6, s. 586 i nast.

może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem za jej utratę, wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

Jeśli chodziło o moc prawną tego politycznego w swym charakterze katalogu praw podstawowych, jakie zawarte są w Karcie, to przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony nie była ona zbyt duża, jako że postanowienia te nie miały charakteru bezwzględnie obowiązującego<sup>75</sup>. Niemniej jednak odzwierciedlały one fundamentalne wartości wyrażane przez państwa członkowskie, z których wywodzone są ogólne zasady wspólnotowego prawa. Nie ulega wątpliwości, że Karta stanowiła „esencję” *acquis communautaire* w zakresie praw podstawowych i przenosiła pośrednio na obszar UE ochronę własności z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Niewątpliwie zatem sama Karta Praw Podstawowych, jak i orzecznictwo ETS były blisko związane z ujęciem prawa własności w EKPCiPW. Obecnie – w związku z przystąpieniem Unii Europejskiej do tej konwencji (art. 6 ust. 2 TUE), obowiązaniem Karty Praw Podstawowych jako części prawa pierwotnego (ust. 1) oraz uznaniem praw podstawowych za część prawa Unii jako zasad ogólnych prawa (ust. 3) – sytuacja stała się bardziej klarowna. Ochrona prawa własności jako prawa podstawowego wykonywana jest obecnie na podstawie traktatu jako część prawa pierwotnego, a nie – jak dotychczas – w ramach gwarancji wynikającej z niepisanej zasady ogólnej prawa wspólnotowego.

XI. W kontekście wspólnej polityki rolnej pojawił się w ramach ustawodawstwa rolnego Wspólnoty szczególny aspekt ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a mianowicie uznawania i kształtowania prawa własności. Podstaw uznania prawa własności jako generalnej zasady prawa wspólnotowego oraz kształtowania się standardów ochrony tego prawa można upatrywać w fundamentalnym wyroku w sprawie nr C-44/79 Hauer v. Land Rheinland-Pfalz<sup>76</sup>. Tło sprawy było następujące. W 1975 r. L. Hauer wystąpiła do władz landu o pozwolenie na uprawę winorośli w swej posiadłości w Bad Durkheim, przy czym pozwolenie takie na krótko przedtem (parę dni) udzielone zostało właścicielom niektórych sąsiadujących gruntów. Zgodnie z właściwym prawodawstwem niemieckim winorośl można uprawiać na gruntach uznanych w tym celu za odpowiednie. Władze landu odrzuciły wniosek L. Hauer w styczniu 1976 r., uzasadniając odmowę faktem, że posiadane przez nią grunty nie były „w tym celu odpowiednie”. W tym samym miesiącu złożyła ona formalną skargę na tę odmowną decyzję, która została odrzucona w paździer-

75 Zob. F.G. Jacobs, Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice, *European Law Review* 2001, t. 26, nr 4, s. 338.

76 Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, ECR 1979, s. 3727.

niku 1976 r. na podstawie przyjętego w międzyczasie rozporządzenia Rady 112/76 w sprawie środków mających na celu dostosowanie potencjału upraw winorośli do potrzeb rynkowych<sup>77</sup>, które zakazywało nowych nasadzeń odmian winorośli sklasyfikowanych jako odmiany winne, a także zakazywało udzielania zezwoleń na nowe nasadzenia.

Szczegółowe pytania, z którymi zwrócono się do ETS, odnosiły się bardziej do interpretacji rozporządzenia aniżeli jego mocy obowiązywania. Pierwsze z nich dotyczyło stosowania zakazu nowych nasadzeń winorośli, o które wnoszono w chwili wystąpienia o zezwolenie na uprawę winorośli przed wejściem w życie rozporządzenia, drugie zaś – stosowania zakazu w ogóle, tzn. niezależnie od tego, czy dane grunty były uznane za odpowiednie do uprawy winorośli w rozumieniu niemieckiego prawodawstwa.

W dość krótkim czasie Trybunał udzielił na te pytania odpowiedzi, stwierdzając, że wynikające z rozporządzenia zakazy w istocie miały zastosowanie w sytuacjach, w których ubiegano się o zezwolenie na uprawę winorośli przed jego wejściem w życie oraz że stosowały się niezależnie od charakteru gruntów. Rozstrzygnięcie to doprowadziło do sedna sprawy. Mianowicie, rozpatrując sprawę, sąd niemiecki zaznaczył, że jeśli rozporządzenie zostało zinterpretowane w taki sposób, to nie może mieć zastosowania w Niemczech, jako że nie było zgodne z art. 12 i 14 konstytucji niemieckiej dotyczących prawa własności i prawa prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał dokonał więc oceny jego mocy prawnej w kontekście zasad prawa wspólnotowego. Na wstępie rozważył kwestię miejsca prawa własności we wspólnotowym systemie, biorąc za punkt wyjścia art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>78</sup>, który według Trybunału odzwierciedlał „wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich”<sup>79</sup>. Trybunał zauważył, że postanowienie to uznawało, iż „każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do spokojnego użytkowania swoich nieruchomości”, ale jednocześnie zachowało „prawo państwa do przyjmowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne w celu kontroli wykorzystywania własności zgodnie z interesem ogólnym”. Pomimo że Trybunał przyjął pogląd, że rozporządzenie miało na celu kontrolę użytkowania nieruchomości, to uznał jednak, że przepis Konwencji nie umożliwiał mu udzielenia wystarczająco wyczerpującej odpowiedzi w przypadku tego problemu i rozpatrzył przepisy stosowane w różnych państwach członkowskich, w tym przypadku konstytucji

77 Dz. Urz. WE 1976 L 135/32.

78 Protokół nr 1 i 4 do EKPC – Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, zm. Dz.U. 1998, Nr 147, poz. 962. Warto zauważyć, że bezpośrednie powołanie się przez ETS na Protokół nr 1 stanowił nowy element w orzecznictwie dotyczącym prawa własności. Zob. też powoływany już C.B. Schutte, *The European Fundamental Right of Property: Article 1 of Protocol No 1...*, *op. cit.*

79 We wszystkich zbadanych wówczas przez ETS systemach prawnych państw członkowskich (a było ich dziewięć) dawały one wyraz poszanowaniu funkcji społecznej własności.

niemieckiej, włoskiej i irlandzkiej<sup>80</sup>. Wnioski Trybunału sprowadzały się do stwierdzenia, że posiadanie nieruchomości wiąże się nierozłącznie z istnieniem pewnych obowiązków, dostosowaniem się do wymogów społecznych oraz wymogów dobra wspólnego. W ten sposób Trybunał starał się wykazać, że ograniczenia prawa własności są dopuszczalne nie tylko na gruncie prawa międzynarodowego, ale też konstytucyjnego państw członkowskich oraz prawa wspólnotowego – z uwagi na ogólny interes ówczesnej Wspólnoty. Ograniczenia te nie powinny jednak, w świetle ich celu, stanowić ingerencji w prawa właściciela o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia, jak i nie mogą godzić w istotę tych praw<sup>81</sup>. Trybunał zauważył też, że wszystkie państwa Wspólnoty produkujące wino nałożyły ograniczenia na uprawę winorośli, wybór odmian i sposób uprawy i że nigdzie nie uznano tych ograniczeń za naruszające prawo własności.

Mając na uwadze, że rozporządzenie 162/76 było przykładem takiego ograniczenia, Trybunał rozpatrzył, czy wprowadzone zakazy zgodne były z celami zakładanymi we wspólnotowym prawodawstwie dotyczącym winorośli, tzn. z ustanowieniem trwałej równowagi na rynku wina i poprawą jakości wina wprowadzanego na rynek. W tym kontekście rozporządzenie to było środkiem tymczasowym dążącym do zapobieżenia wzrostowi nadprodukcji, która już miała miejsce. Dlatego też postanowiono, że nie stanowiło to nieuzasadnionego ograniczenia wykonywania prawa własności, ponieważ uzasadniały to cele, do których Wspólnota zmierzała w interesie ogólnym. Tym samym Trybunał zgodził się zarówno z opinią Adwokata Generalnego, jak i uwagami rządu niemieckiego.

Następnie Trybunał rozważył, czy rozporządzenie stanowiło naruszenie prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazano, że rozporządzenie to nie uniemożliwiało nikomu uprawy istniejących winorośli, a tak dalece jak zakaz dotyczył swobody działalności związanej z jej uprawą, stanowił on naturalną konsekwencję ograniczenia prawa własności i z tych przyczyn był uzasadniony.

Adwokat Generalny zajął się kwestią wypłaty rekompensaty za takie ograniczenie prawa własności i stwierdził, że mogłoby to mieć miejsce, gdyby działanie pro-

80 Właśnie w przypadku konstytucji tych państw członkowskich funkcja społeczna własności została w nich wyraźnie wyrażona. I tak, konstytucja niemiecka stanowi, że z prawem własności wiąże się obowiązki społeczne, a korzystanie z własności winno odpowiadać interesowi ogółu. We włoskiej konstytucji podkreśla się społeczną funkcję własności, w irlandzkiej zaś – iż wykonywanie prawa własności winno być zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej i służyć interesowi ogółu.

81 Zob. wyrok w sprawie C-44/79 Hauer, *op. cit.*, pkt 23. Adwokat Generalny w tej sprawie, odwołując się do wyroku w sprawie C-4/73 J. Nold Kohlen – und Baustoffgroßhandlung v. Commission (ECR 1974, s. 491), podkreślił, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom uzasadnionym koniecznością realizacji celów Wspólnoty pod warunkiem, że istota tego prawa pozostanie nietknięta. Przy zapewnieniu przez wszystkie państwa członkowskie ochrony prawa własności na poziomie konstytucyjnym, Adwokat Generalny wywiódł trzy zasady wspólne wszystkim tym państwom: 1) podlega ono ochronie przed arbitralnym jego pozbawieniem, 2) pozbawienie prawa własności (wywłaszczenie) dopuszczalne jest w interesie publicznym i za odszkodowaniem, 3) ograniczenia wykonywania prawa własności mogą być ustanawiane wyłącznie na podstawie przepisów prawnych.

wadziło do wywłaszczenia, jednakże w jego opinii w tym przypadku taka sytuacja nie miała miejsca<sup>82</sup>. Wręcz przeciwnie, wspólna organizacja rynku wina nie przewiduje wypłaty premii, gdy producent postanowi na stałe zaprzestać uprawy winorośli na danym obszarze<sup>83</sup>.

XII. Mogłoby się wydawać, że kwestie nabywania bądź utraty prawa własności należą do ekskluzywnych kompetencji państw członkowskich i zamykają się w granicach powołanego powyżej art. 6 TUE. Należy jednak pamiętać, że kwestie wolności nabywania i posiadania nieruchomości na cele związane z realizacją zasady swobody przedsiębiorczości reguluje stosowany bezpośrednio art. 50 TFUE (art. 44 TWE, art. 54 TEWG). Stanowi on, iż „w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości [...] Rada i Komisja [...] wykonują funkcje [...] umożliwiając nabycie i korzystanie z własności gruntu znajdującego się na terytorium danego państwa członkowskiego przez obywateli innego państwa członkowskiego [...]”. Co prawda, działanie art. 50 TFUE ograniczone jest treścią art. 52 TFUE (art. 46 TWE, art. 56 TEWG), który przyznaje pierwszeństwo sprawom porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego przed zadaniami gospodarczymi Wspólnoty, jednakże niewątpliwie art. 50 TFUE spełnia zasadniczą rolę w zakresie kształtowania i wykonywania prawa własności w państwach członkowskich UE. Można stwierdzić, że przepis ten dość istotnie ogranicza swobodę kształtowania porządku prawnego w zakresie prawa własności przez państwa członkowskie. Interesującym przykładem w tym względzie służy powoływana już sprawa nr C-302/97 Konle v. Austria<sup>84</sup>.

Przybliżając sedno sprawy, należy wskazać, iż jej podłożem była zmiana uchwalonej i obowiązującej jeszcze przed przystąpieniem Austrii do UE ustawy o obrocie nieruchomościami w Tyrolu<sup>85</sup>, która nastąpiła w 1966 r. (a zatem już po uzyskaniu członkostwa w Unii). Zamiast ustawowego obowiązku składania oświadczenia o zamiarze nabycia tzw. drugiego domu (które dotyczyło tylko obywateli austriackich, podczas gdy cudzoziemcy mieli obowiązek uzyskania zgody na nabycie), ustawa z 1996 r. wprowadziła generalny wymóg uzyskania urzędowego zezwolenia jeszcze przed nabyciem nieruchomości przez wszystkich nabywców, a więc zarówno obywateli austriackich, jak i obcokrajowców. Z powodu nieuzyskania zgody na nabycie

82 Przyjął on, że jednym z koniecznych warunków uznania, że nastąpiło wywłaszczenie, jest trwały i definitywny charakter pozbawienia własności. Nie oznacza to jednak, że każde trwałe ograniczenie prawa własności automatycznie powinno być uznane za jego pozbawienie. Zbadania też wymaga „ekonomiczny ciężar” nałożony na właściciela przez zastosowany środek prawny – czy jest on do zniesienia, czy też posiadane prawo czyni bezużytecznym ekonomicznie. W sprawie L. Hauer zakaz uprawiania nowych winorośli nie uczynił gruntu bezużytecznym ekonomicznie, ponieważ mógł służyć pod inne uprawy, a zatem zachował zadowalającą wartość ekonomiczną.

83 Rozporządzenie Rady nr 1493/1999, Dz. Urz. UE 1999 L179/1.

84 1997 ECR, s. I-3099.

85 Tiroler Grundverkehrsgesetz 1993.

drugiego domu w Tyrolu niemiecki obywatel (K. Konle) zaskarżył tyrolską ustawę o obrocie nieruchomościami z 1996 r. jako naruszającą prawo wspólnotowe.

Na mocy traktatu akcesyjnego Austrii (art. 70) mogła ona utrzymać obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące „drugich domów” przez pięć lat od przystąpienia, co stanowiło regulację wyjątkową w stosunku do traktatów podstawowych (TWE, TUE). Trybunał przyjął, że po uzyskaniu członkostwa UE nowo uchwalony przepis może „zmieścić się” w takiej regulacji wyjątkowej, jeśli co do istoty zgodny jest z poprzednią regulacją bądź łagodzi lub usuwa wcześniej istniejącą przeszkodę, która utrudniała wykonywanie wspólnotowych praw i wolności. Jeśli jednak nowa regulacja opiera się na innej koncepcji ogólnej oraz ustanawia nową procedurę, to nie może być uznawana za równoznaczną z regulacjami z chwili przystąpienia.

Co prawda regulacja z 1996 r. usunęła zróżnicowane traktowanie w zakresie nabywania nieruchomości przez obywateli austriackich i cudzoziemców (nie polepszając przy tym sytuacji obcokrajowców), ale wprowadziła jednocześnie kontrolę ich nabywania w drodze obowiązku uzyskiwania zgody na nabycie drugiego domu. W efekcie Trybunał uznał austriacką ustawę z 1996 r. za niezgodną z art. 63 TFUE (art. 56 TWE, art. 73(b) TEWG) i art. 70 traktatu adhezyjnego Austrii, tym bardziej że zdaniem Trybunału zawarte w niej rozwiązania mogły prowadzić do uprzywilejowania wniosków na nabycie nieruchomości składanych przez jej własnych obywateli.

Trzeba podkreślić, że ujęcie prawa własności jako prawa podstawowego ma taki skutek, iż nie tylko winno być respektowane przez wspólnotowe instytucje oraz państwa członkowskie, ale też winno być chronione. Skoro tak, to – jak już podkreślano powyżej – rodziło się pytanie, do jakiego stopnia organy UE, wykonując w duchu wspólnotowym uprawnienia w zakresie ochrony prawa własności, mogą ingerować w proces legislacyjny formowania tego prawa przez ustawodawcę krajowego. Jak powiedziano, na gruncie treści art. 345 TFUE trudno jest wprost wywieść jakieś uprawnienia instytucji UE poza nakazem nienaruszania reżimu własności w państwach członkowskich. Z drugiej strony jednak, jeśli pamięta się o związkach między własnością a procesem integracji gospodarczej w ramach UE, któremu służyć mają różne swobody (jak wskazano powyżej swoboda przedsiębiorczości), to nie sposób jest interpretować art. 345 w sposób powodujący całkowite wyłączenie prawa własności z orbity zainteresowania prawa unijnego. Na podstawie dotychczasowych rozważań można przyjąć, iż to proces integracji gospodarczej określa granice, w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój własnościowy porządek prawny, ponieważ nie dozwala on na naruszanie zasad i swobód unijnego prawa.

Stąd też trzeba było uznać, że państwa członkowskie, kształtując prawo własności, nie są niezależne od wspólnotowego *acquis communautaire*, ale muszą liczyć



się przede wszystkim z wymogami art. 50 TFUE (art. 44 TWE, art. 54 TEWG) oraz art. 6 TUE. Trybunał podkreślał, że uprawnienia poszczególnych państw członkowskich na podstawie art. 295 TWE nie wyłączają obowiązku działania w zgodności z podstawowymi zasadami traktatowymi (sprawa Konle i inne). Natomiast w całkowitej gestii państw członkowskich pozostaje działalność normotwórcza w zakresie treściowego kształtowania prawa własności.

XIII. Własność stanowi jedną z najistotniejszych instytucji w każdym porządku prawnym. Jej jurydyczne ujęcie stanowi bowiem odzwierciedlenie panującego w danym systemie porządku społecznego i gospodarczego. Ewolucja struktur społecznych oraz następujące przemiany gospodarcze istotnie rzutowały na zmianę postrzegania własności i jej funkcji. Stąd też prawne ujęcie własności nigdy nie wykazywało elementu statycznego, lecz rozwijało się wraz z przeobrażeniami, jakie następowały w ustroju społeczno-gospodarczym. Jednocześnie postrzeganie własności, nawet współcześnie, często nie jest wolne od czynionych względem jej pewnych założeń ideologicznych, doktrynalnych czy aksjologicznych.

Ekspozowane na tle prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej pojmowanie własności nie ma charakteru jednolitego. Konstytucyjne ujęcie własności, a także to ukształtowane na gruncie prawodawstwa UE traktuje własność jako prawo podstawowe odnoszące się nie tylko do „rzeczowego” prawa własności, ale również innych praw majątkowych. W tym przypadku jurydyczna konstrukcja własności zbliżona jest do jej ekonomicznego ujęcia. Na gruncie kodeksu cywilnego własność postrzegana jest natomiast jako przysługujące podmiotowi prawa cywilnego prawo rzeczowe o najszerszym zakresie uprawnień przysługujących właścicielowi względem przedmiotu własności.

Niezależnie od przedstawionych różnic w jurydycznym postrzeganiu własności współczesne ujęcie tego prawa cechuje się wyraźnym akcentowaniem jego funkcji społecznych. Prawo własności utraciło bowiem swój czysto indywidualistyczny charakter wyrażający się w przyznaniu właścicielowi niezbywalnej i nieograniczonej (absolutnej) władzy nad przedmiotem własności. We współczesnym ujęciu z prawem własności wiążą się nie tylko uprawnienia właściciela względem przedmiotu własności, ale także obowiązki, zaś państwo, ze względu na ważny interes społeczny, ma możliwość ingerowania w sferę uprawnień właściciela za pomocą statutowanych ograniczeń w zakresie dysponowania przedmiotem własności, a nawet pozbawienia właściciela tego prawa.

## **The conception of property in Polish law and EU law**

Key words: legal order, juridical concept, content of property right, constitution, civil law, EU legislation

In the article, the Authors attempt to systematically formulate “property”, from the point of view of both – Polish and EU legislation. They highlight various understandings of property and point out, how complicated the evolution of this law aspect has been.

The point of reference in the conducted analysis is the assumption that property is one of the most important elements of the legal order. It is also perceived as a pillar of social and economic system. At the same time, property, and more precisely – its juridical concept assumed by a legislator as a factor shaping not only the content of property right but also determining its allowable forms, constitutes a fundamental instrument used by a country to influence its social and economic reality.

As a reference to the Polish law, the Authors presented understandings of property that result from the constitution and civil law and pointed out fundamental differences between them. They highlighted also the fact that the constitutional concept of property is normatively superior to the other concept, what is reflected by the fact that property, formulated in the Constitution as an elementary right, determines the requirements concerning statutory understanding of property.

According to the principles of EU legislation, property is also perceived as an elementary right, but, as in the Polish law, it does not constitute an absolute (unlimited) right. It is though indicated that public interest in the broad sense of the term may constitute a legal prerequisite for interference in owner’s entitlements.

## CZĘŚĆ III

# OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI



## Obrót nieruchomości z udziałem małżonków

### 1. Wstęp

Problematyka obrotu nieruchomości stanowi fragment ogólnej problematyki prawa rzeczowego, a szerzej ujmując prawa cywilnego i obejmuje uregulowania dotyczące nieruchomości zawarte zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w pozakodeksowych przepisach prawa. Rozważając problematykę obrotu nieruchomości, można uwagę koncentrować na różnych aspektach tej problematyki. Przede wszystkim w zależności od przyjętej konwencji odnośnie do zakresu pojęcia „obrotu” rozważania mogą koncentrować się wyłącznie na obrocie własnościowym bądź też przy szerokim rozumieniu tego pojęcia kryterium decydującym może być zmiana osoby władającej nieruchomością. Można również rozważania te prowadzić, mając na uwadze podział na obrót *inter vivos* i *mortis causa*. Innym, często stosowanym kryterium, które będzie decydować o zakresie prowadzonych badań, jest kryterium przedmiotowe. To przedmiotowe spojrzenie na pojęcie nieruchomości sprawia, że wyróżniamy, obok obrotu powszechnego, szczególne rozwiązania dotyczące czy to obrotu nieruchomości rolnymi, leśnymi, czy też nieruchomości budynkowymi lub lokalowymi. Z punktu widzenia przedmiotowego to zasady dotyczące obrotu nieruchomości rolnymi stanowiły i stanowią obiekt szczególnego zainteresowania doktryny. Problematyka obrotu nieruchomości może być również rozważana w aspekcie podmiotowym, w ramach którego można stosować różne kryteria podmiotowe. Jednym z takich możliwych do zastosowania kryteriów podmiotowych jest udział małżonków w obrocie nieruchomości. To spojrzenie na obrót nieruchomości w sytuacji, gdy co najmniej jedną ze stron tego obrotu będzie osoba pozostająca w związku małżeńskim lub oboje małżonkowie, będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Kryterium podmiotowe ujęte ogólnie jako udział małżonków w obrocie nieruchomości jest tym kryterium podstawowym, wokół którego będzie koncentrować się rozważana problematyka. Takie ujęcie przedmiotu rozważań pozwoli za-

---

1 Uniwersytet Jagielloński.

również wskazać na szczególne rozwiązania dotyczące obrotu nieruchomościami, których powodem wprowadzenia jest fakt, że w obrocie uczestniczą małżonkowie, jak również pozwoli na ocenę istniejących rozwiązań i podjęcie próby sformułowania ogólnych wniosków.

Uczynienie przedmiotem rozważań problematyki obrotu nieruchomościami z udziałem małżonków sprawia, że w pierwszej kolejności należy sięgnąć do rozwiązań prawnych regulujących małżeńskie ustroje majątkowe, aby zbadać, jak fakt zawarcia małżeństwa i wybór określonego ustroju majątkowego wpływa na sytuację prawną małżonków.

Warto zaznaczyć, że na przestrzeni wieków regulacje prawne dotyczące małżeńskich stosunków majątkowych stanowią szczególnie obszerną i ciekawą część historii prawa i to zarówno w ramach historii prawa polskiego, jak i powszechnego. Ta różnorodność i wielość rozwiązań, jakie pojawiały się na przestrzeni wieków, poczynwszy od prawa antycznego do czasów nowożytnych, prowadzi do kilku ogólnych wniosków: przede wszystkim funkcjonujące we współczesnym porządku prawnym modele małżeńskich ustrojów majątkowych nie zawsze są nowatorskimi rozwiązaniami, ale często rozwiązaniami, które występowały już w historii. Ponadto katalog obowiązujących prawnych modeli małżeńskich stosunków majątkowych jest obecnie znacznie skromniejszy, niż to niejednokrotnie na przestrzeni wieków bywało, a nadto na sposób uregulowania stosunków majątkowych między małżonkami istotny wpływ mają regulacje dotyczące małżeńskich stosunków osobowych, które z kolei są odzwierciedleniem stosunków społecznych. W obowiązującym stanie prawnym rozwiązania dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych są niewątpliwie decydującym czynnikiem, który kształtuje sytuację prawną małżonków w obrocie nieruchomościami.

## 2. Ustawowy ustrój majątkowy

W Polsce ustawowy ustrój majątkowy, jakim jest wspólność majątkowa małżeńska, pozostaje nadal podstawowym, najczęściej występującym w praktyce ustrojem majątkowym. W ustroju wspólności ustawowej małżonków wyodrębnia się trzy masy majątkowe: majątek wspólny, majątek osobisty męża, majątek osobisty żony. W tym ustroju majątkowym istotną rolę odgrywają dwa zagadnienia: pierwsze zagadnienie to określenie zasad, w oparciu o które powstaje majątek wspólny małżonków, a więc określenie z punktu widzenia przedmiotowego, co tworzy ten majątek, a drugie zagadnienie związane jest z przyjętymi zasadami dotyczącymi zarządu majątkiem wspólnym. Jak wynika z przepisu art. 31 § 1 k.r.o., wspólność majątkowa (wspólność ustawowa) obejmuje przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Natomiast art. 31 § 2 k.r.o. wskazuje, że do majątku wspólnego należą w szczególności: pobrane

wynagrodzenie za pracę i dochody z innej działalności zarobkowej każdego z małżonków, dochody z majątku wspólnego, jak również z majątku osobistego każdego z małżonków, środki zgromadzone na rachunku otwartego lub pracowniczego funduszu emerytalnego każdego z małżonków. Przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków. Tym drugim istotnym zagadnieniem jest regulacja dotycząca zasad zarządu majątkiem wspólnym. To zasady dotyczące zarządu majątkiem wspólnym kształtują sytuację prawną małżonków w obrocie nieruchomościami należącymi do majątku wspólnego. Pierwszą fundamentalną zasadą charakteryzującą zarząd majątkiem wspólnym jest zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym przez małżonków. Zasada ta została wyłączona w dwóch przypadkach. Pierwszy przypadek dotyczy sytuacji, gdy przedmioty majątkowe należą do majątku wspólnego, ale służą jednemu małżonkowi do wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności zarobkowej, wówczas małżonek ten zarządza nimi samodzielnie.<sup>2</sup> Drugi przypadek, w którym została wyłączona zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym, został określony w przepisie art. 37 § 1 k.r.o. i obejmuje cztery enumeratywnie wymienione sytuacje, w których potrzebna jest zgoda drugiego małżonka.

### **3. Czynności prawne wymagające zgody współmałżonka**

Zgoda drugiego małżonka jest potrzebna do dokonania:

- 1) czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia nieruchomości lub użytkowania wieczystego, jak również prowadzącej do oddania nieruchomości lub używania lub pobierania z niej pożytków,
- 2) czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal,
- 3) czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia i wydzierżawienia gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa,
- 4) darowizny z majątku wspólnego, z wyjątkiem drobnych darowizn zwyczajowo przyjętych.

Jeżeli w powyższych przypadkach doszło do zawarcia umowy przez jednego z małżonków bez wymaganej zgody drugiego, ważność umowy zależy od potwierdzenia umowy przez drugiego małżonka. W takiej sytuacji dokonana czynność pozostanie w stanie bezskuteczności zawieszzonej, dopóki kontrahent małżonka działającego nie wyznaczy drugiemu małżonkowi terminu do potwierdzenia dokonanej czynności. Wyznaczenie małżonkowi, którego zgoda jest wymagana, odpowiedniego terminu do potwierdzenia umowy powoduje, że po bezskutecznym upływie tego

---

2 Art. 36 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17.06.2004 r. Dz.U. Nr 162, poz. 1691.

terminu kontrahent staje się wolny.<sup>3</sup> Natomiast jednostronna czynność dokonana bez wymaganej zgody drugiego małżonka jest nieważna.<sup>4</sup>

Przyjęty przez ustawodawcę model sprawowania zarządu majątkiem wspólnym przez małżonków, a precyzyjnie mówiąc poszczególne rozwiązania zawarte w tym modelu są jednak obarczone wątpliwościami wynikającymi czy to ze słuszności przyjętych założeń, czy też niedoskonałości legislacyjnych lub systemowych. Powyższe wątpliwości dotyczą przede wszystkim sposobu określenia czynności prawnych, dla dokonania których potrzebna jest zgoda drugiego małżonka. Spróbujmy zatem przyrzeć się bliżej tym sytuacjom, w których zgoda drugiego małżonka jest konieczna.

Pierwsze spostrzeżenie, jakie się nasuwa, dotyczy określenia przedmiotów czynności prawnych, dla dokonania których potrzebna jest zgoda drugiego małżonka. Generalnie wymóg ten ustawodawca łączy z czynnościami prawnymi, których przedmiotem są nieruchomości, w tym również nieruchomości budynkowe i lokale, jak również pewne kompleksy majątkowe, takie jak: przedsiębiorstwo i gospodarstwo rolne (jedynie w przypadku darowizny z majątku wspólnego przedmiot darowizny nie został ograniczony). Tym samym ustawodawca przyjmuje, że należące do majątku wspólnego małżonków: nieruchomości, przedsiębiorstwo, gospodarstwo rolne pełnią szczególną rolę dla zabezpieczenia i funkcjonowania rodziny, a to uzasadnia wyłączenie zasady samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym przez małżonków. To wyłączenie zasady samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym ma miejsce w każdym przypadku bez względu na wielkość i wartość nieruchomości, jak również bez względu na wartość nieruchomości w stosunku do całego majątku wspólnego. Natomiast zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym nie jest wyłączona w sytuacji, gdy przedmiotem czynności prawnych są rzeczy ruchome lub inne prawa i to bez względu na ich wartość. W regulacji tej dostrzegamy zatem bardzo tradycyjny sposób oceny rzeczywistości, w której nieruchomości nadal są postrzegane jako najbardziej wartościowe i istotne składniki majątku wspólnego małżonków. W konsekwencji jeden z małżonków zgodnie z zasadą samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym może zbyć rzecz ruchomą o znacznej wartości bez zgody drugiego małżonka, natomiast w przypadku zbycia jakiegokolwiek nieruchomości bez względu na jej wartość zgoda drugiego małżonka jest konieczna.

Drugie spostrzeżenie dotyczy sposobu uregulowania zakresu czynności prawnych, do dokonania których w myśl w art. 37 § 1 k.r.o. potrzebna jest zgoda drugiego małżonka. Generalnie zgoda drugiego małżonka jest potrzebna do dokonania czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa

3 Art. 37 § 2 i 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17.06.2004 r. Dz.U. Nr 162, poz. 1691.

4 Art. 37 § 4 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17.06.2004 r. Dz.U. Nr 162, poz. 1691.



własności, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, do dokonania czynności prowadzącej do oddania nieruchomości do używania lub pobierania z niej pożytków, jak również do wydzierżawienia gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa. Tak określony przez ustawodawcę zakres czynności rodzi pewne wątpliwości. Pierwsza wątpliwość dotyczy relacji pomiędzy pojęciem czynności prawnej prowadzącej do obciążenia a oddaniem nieruchomości do używania, pobierania z niej pożytków, czy też wydzierżawienia gospodarstwa lub przedsiębiorstwa. Jak podkreśla się w literaturze,<sup>5</sup> ostatnie z wymienionych czynności prowadzą przecież do jednocześnie obciążenia prawa własności nieruchomości, a taka czynność już wymaga zgody drugiego małżonka. Stąd też pojawia się wątpliwość, jak rozumieć zakres pojęcia „czynności prawne”, które prowadzą do obciążenia nieruchomości, czy w zakresie tego pojęcia mieszczą się wyłącznie obciążenia nieruchomości mające charakter ograniczonych praw rzeczowych, czy również inne obciążenia o charakterze obligacyjnym. Problem ten dodatkowo komplikuje się, zważywszy na niejasną treść art. 37 § 1 pkt 2, w którym jest mowa o czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal. Określenie wzajemnych relacji pomiędzy zakresem pkt 1 i pkt 2 jest jednym z istotnych spornych zagadnień. Jednym z proponowanych rozwiązań jest stanowisko, zgodnie z którym art. 37 § 1 pkt 1 k.r.o. dotyczy nieruchomości gruntowych i w tym przypadku zakres czynności wymagających zgody drugiego małżonka jest szerszy i obejmuje nie tylko czynności prawnorzeczowe, ale także niektóre czynności obligacyjne. Natomiast art. 37 § 1 pkt 2 k.r.o. dotyczy nieruchomości budynkowych i lokalowych, co do tych nieruchomości zgoda drugiego małżonka jest potrzebna w przypadku dokonywania czynności prawnorzeczowych.<sup>6</sup> Nadto przyjęta konstrukcja sprawowania zarządu majątkiem wspólnym wymaga uzyskania zgody drugiego małżonka w przypadku czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia i wydzierżawienia gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa. Na tle tego rozwiązania, podkreślić przede wszystkim należy, że z samego faktu, że w skład majątku wspólnego małżonków wchodzi gospodarstwo rolne (przedsiębiorstwo), nie została wykluczona podstawowa zasada jaką jest zasada, samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym przez każdego z małżonków, jak również nie została wyłączona zasada nakładająca obowiązek współdziałania małżonków w zarządzie majątkiem wspólnym. Natomiast zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym została ograniczona poprzez konieczność uzyskania zgody drugiego małżonka w przypadku dokonywania czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia, wydzierżawienia gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwa). Przepisy kodeksu rodzinnego dotyczące małżeńskich ustro-

5 J. Strzebińczyk, Nowelizacja przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie małżeńskiego prawa majątkowego (cz. I) „Rejent” 2004, nr 8, s.156.

6 T. Mróz, Zgoda małżonka na dokonanie czynności prawnej w ustroju majątkowej wspólności ustawowej, Warszawa 2011.

jów majątkowych nie definiują zarówno pojęcia gospodarstwa rolnego, jak i pojęcia przedsiębiorstwa, ani nie odsyłają do innych regulacji, które takie definicje posiadają. W takiej sytuacji trzeba sięgnąć do ogólnych rozwiązań dotyczących pojęcia gospodarstwa rolnego (art. 55<sup>3</sup> kc.), pojęcia przedsiębiorstwa (art. 55<sup>1</sup> kc.), które zawarte są w części ogólnej kodeksu cywilnego. Wątpliwości powstają, gdy porównamy regulację kodeksu cywilnego dotyczącą gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa. Mianowicie ustawodawca, wprowadzając do kodeksu cywilnego definicję przedsiębiorstwa, nie ograniczył się tylko do samej definicji tak jak przy gospodarstwie rolnym, ale wprowadził zasadę, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa (chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej albo przepisów szczególnych).<sup>7</sup> Kolejna różnica dotyczy szczególnej regulacji dotyczącej formy czynności prawnej w przypadku zbycia lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa albo ustanowienia na nim użytkowania. Przepis art. 75<sup>1</sup> kc. wprowadza wymóg formy pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi, a także wpis do rejestru, jeżeli przedsiębiorstwo należy do osoby wpisanej do rejestru.<sup>8</sup> Konsekwencją tego zróżnicowanego stanu prawnego dotyczącego gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa jest dopuszczenie możliwości obrotu przedsiębiorstwem na podstawie jednej czynności prawnej. Natomiast inną sytuację mamy w przypadku gospodarstwa rolnego, którego status prawny jest odmienny. Stanowiska przedstawicieli doktryny są w tej kwestii podzielone. Dominuje pogląd, że *de lege lata* gospodarstwo rolne jako całość nie jest przedmiotem prawa i w tym charakterze (jako całość) nie może być przedmiotem czynności prawnej. W konsekwencji, w przypadku np. umowy sprzedaży gospodarstwa rolnego, przedmiotem przeniesienia własności nie jest ogół składników materialnych składających na całość gospodarczą, jaką jest gospodarstwo rolne, lecz każdy z tych składników z osobna.<sup>9</sup> A w konsekwencji, należy stwierdzić, że wbrew literalnemu brzmieniu art. 37 § 1 pkt 3 k.r.o. małżonek, z przyczyn, o których była mowa wyżej, nie wyraża zgody na zbycie, obciążenie, odpłatne nabycie i wydzierżawienie gospodarstwa rolnego jako całości, lecz na poszczególne składniki gospodarstwa rolnego będące przedmiotem czynności prawnej.<sup>10</sup>

Z powyższych zasad wynika, że w sytuacji, gdy przedmiotem obrotu jest nieruchomości należące do majątku wspólnego małżonków, ograniczona została zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym przez jednego z małżonków poprzez wymóg uzyskania zgody drugiego małżonka do dokonania danej czynności prawnej. Można zauważyć, że bez względu na to, czy jest to nieruchomości lokalowa, budynkowa czy gruntowa, jak również niezależnie od charakteru nieruchomości grun-

7 Art. 75<sup>1</sup> kc.

8 Przepisy powyższe nie uchybiają przepisom o formie czynności prawnych dotyczących nieruchomości – art. 75 § 4 kc.

9 E. Kremer, *op. cit.*, s. 38 i 39 oraz cytowana tam literatura.

10 J. Ignaczewski, *Małżeńskie ustroje majątkowe Art. 31–54 KRO. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 98.

towej, w każdym przypadku zbycia bądź obciążenia takiej nieruchomości konieczna jest zgoda drugiego małżonka. A zatem, niezależnie od rodzaju czynności prawnej, niezależnie od jej odpłatnego bądź nieodpłatnego charakteru prawnego, jeżeli czynność ta będzie prowadzić do zbycia nieruchomości należącej do majątku wspólnego małżonków, bądź będzie prowadzić do jej obciążenia poprzez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, konieczne jest zgodne działanie małżonków. Natomiast w przypadku, gdy nieruchomość należąca do majątku wspólnego małżonków ma być przedmiotem czynności prawnych o charakterze obligacyjnym, wówczas wymóg uzyskania zgody drugiego małżonka został różnie określony w zależności od rodzaju nieruchomości. W przypadku nieruchomości gruntowych zgoda drugiego małżonka jest konieczna dla dokonania czynności prawnej prowadzącej do oddania nieruchomości do używania lub pobierania z niej pożytków. W przypadku nieruchomości budynkowych lub lokalowych dla zawarcia czynności prawnych o charakterze obligacyjnym zgoda drugiego małżonka nie jest potrzebna, w przypadku zaś gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa zgoda drugiego małżonka jest potrzebna dla wydzierżawienia gospodarstwa lub przedsiębiorstwa. Zgoda drugiego małżonka jest potrzebna nie tylko w przypadku zbycia lub obciążenia nieruchomości należącej do majątku wspólnego małżonków, ale również w przypadku odpłatnego nabycia nieruchomości do majątku wspólnego. Jeżeli nabycie nieruchomości do majątku wspólnego ma nastąpić na podstawie nieodpłatnej czynności prawnej, wówczas zgoda drugiego małżonka nie jest potrzebna. Tym samym obrót nieruchomościami stanowiącymi majątek wspólny małżonków może być dokonany, gdy stroną czynności prawnej będą oboje małżonkowie, a w przypadku, gdy stroną czynności prawnej ma być jeden z małżonków, wówczas koniecznym jest uzyskanie zgody drugiego małżonka.

#### **4. Ingerencja sądu w zarząd majątkiem wspólnym**

Przyjęta konstrukcja dotycząca majątku wspólnego małżonków i zasady zarządu tym majątkiem, z których wynika wymóg uzyskania zgody drugiego małżonka dla dokonania określonych czynności prawnych, skłania do rozważania takiej sytuacji, gdy wymaganej zgody drugiego małżonka nie można uzyskać.

W takich okolicznościach, gdy jeden z małżonków odmawia wyrażenia zgody wymaganej do dokonania czynności, albo jeżeli porozumienie z nim napotyka trudne do przezwyciężenia przeszkody, drugi małżonek może zwrócić się do sądu o zezwolenie na dokonanie czynności, a sąd udziela zezwolenia, jeżeli dokonania czynności wymaga dobro rodziny.<sup>11</sup> Sąd może również postanowić, z ważnych powodów na żądanie jednego z małżonków, że na dokonanie czynności, o których mowa

---

11 Art. 39 k.r.o.

w art. 37 § 1 zamiast zgody małżonka będzie potrzebne zezwolenie sądu.<sup>12</sup> Tym samym, w przypadku braku możliwości uzyskania zgody drugiego małżonka czy to z przyczyn obiektywnych, czy też z uwagi na istniejący spór między małżonkami, orzeczenie sądu zezwalające na dokonanie określonej czynności prawnej zastąpi brakującą zgodę drugiego małżonka. Należy podkreślić, iż sąd, udzielając zezwolenia na dokonanie określonej czynności prawnej, winien kierować się jednym kryterium, jakim jest dobro rodziny. Zezwolenie sądu dotyczy czynności prawnej, która ma być dokonana w przyszłości. Natomiast zezwolenia sądu nie można utożsamiać z jakimś szczególnym trybem zatwierdzania przez sąd umowy zawartej uprzednio bez zgody współmałżonka.<sup>13</sup> Poza wskazanym wyżej trybem udzielenia zezwolenia przez sąd, który dotyczy jednostkowej czynności prawnej, sąd z ważnych powodów na żądanie jednego z małżonków może zmienić zasady zarządu majątkiem wspólnym. Kompetencje sądu w zakresie modyfikacji zasad zarządu majątkiem wspólnym mogą być następujące: pozbawienie jednego z małżonków samodzielnego zarządu całym majątkiem wspólnym lub określonymi składnikami, postanowienie, że na dokonanie czynności wskazanych w art. 37 § 1 zamiast zgody małżonka będzie potrzebne zezwolenie sądu. W tych przypadkach modyfikacja zasad zarządu majątkiem wspólnym ma charakter generalny i odnosi się na przyszłość do wszystkich czynności prawnych podejmowanych przez małżonków po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu.<sup>14</sup>

## 5. Umowne ustroje majątkowe

W ramach umownych ustrojów majątkowych małżonkowie mogą drogą umowy zawartej w formie aktu notarialnego rozszerzyć wspólność ustawową lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielną majątkową lub rozdzielną majątkową z wyrównaniem dorobków. W umownym ustroju wspólności majątkowej małżonkowie „zachowując co do zasady wspólnotę majątkową, mogą w granicach wskazanych przez prawo wspólność ustawową rozszerzyć lub ograniczyć. Stwierdzenie to odnosi się do zmiany przynależności konkretnych praw i przedmiotów majątkowych, tzn. mogą określić prawo, które według ustawowych zasad przynależy do majątku wspólnego, włączyć do majątku osobistego i odwrotnie.<sup>15</sup> Ustawodawca wskazał, aby do ustanowionej umową wspólności majątkowej stosować odpowiednio przepisy o wspólności ustawowej. Z powyższego odesłania wynika, że zasady dotyczące sprawowania zarządu majątkiem wspólnym w umownym ustroju majątkowym są analogiczne jak w przypadku majątku wspólnego w ustawowym ustroju majątkowym. Można zatem stwierdzić, że zarówno w ustawowym ustroju wspólności ma-

<sup>12</sup> Art. 40 k.r.o.

<sup>13</sup> J. Ignaczewski, (w:) *Małżeńskie prawo majątkowe*, pod red. J. Ignaczewskiego, Warszawa 2008, s. 98.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 99.

<sup>15</sup> A. Bieranowski, (w:) *Małżeńskie prawo majątkowe*, pod red. J. Ignaczewskiego, Warszawa 2008, s. 175.

jątkowej, jak i w umownym ustroju wspólności majątkowej pozycja prawna małżonków w obrocie nieruchomościami ukształtowana jest według tych samych zasad.

Z kolei w umownych ustrojach: rozdzielności majątkowej i rozdzielności majątkowej z wyrównaniem dorobków, każdy z małżonków zachowuje zarówno majątek nabyty przed zawarciem umowy, jak i majątek nabyty później. W tych ustrojach majątkowych nie powstaje majątek wspólny małżonków. Natomiast fundamentalną zasadą tych ustrojów jest, że każdy z małżonków zarządza samodzielnie swoim majątkiem. Ta zasada jest zachowana również w sytuacji, gdy przedmiotem obrotu jest nieruchomość należąca do majątku osobistego jednego z małżonków. Tym samym fakt pozostawania w związku małżeńskim nie wpływa na sytuację prawną małżonka w zakresie podejmowania czynności prawnych mających na celu zbycie, obciążenie lub odpłatne nabycie nieruchomości.

## **6. Rozwiązania szczególne dotyczące obrotu nieruchomościami z udziałem małżonków**

Taką regulacją szczególną jest ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.<sup>16</sup> Koniecznym staje się zatem spojrzenie na rozwiązania szczególne z uwzględnieniem zasad dotyczących sprawowania zarządu majątkiem wspólnym małżonków. Dopiero konfrontacja tych dwóch ustawowych rozwiązań pozwoli w pełni zobaczyć, jak kształtuje się sytuacja prawna małżonków sprawujących zarząd majątkiem wspólnym, w którego skład wchodzi nieruchomość rolna. Oczywiście konfrontacja ta może dotyczyć tylko tych zagadnień, które są przedmiotem regulacji w obu ustawach, tj. kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Tym zakresem wspólnym jest problematyka dotycząca przeniesienia na podstawie umowy własności nieruchomości rolnej stanowiącej majątek wspólny małżonków lub nabycie przez małżonków prawa własności nieruchomości rolnej do majątku wspólnego. Mimo że problematyka ta jest przedmiotem regulacji zarówno kodeksu rodzinnego, jak i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, to jednak każda z tych regulacji kładzie nacisk na właściwą dla siebie tematykę. Z punktu widzenia zasad sprawowania zarządu majątkiem wspólnym przez małżonków szczególnie istotne są te czynności prawne, które prowadzą do zbycia czy obciążenia prawa własności nieruchomości należącej do majątku wspólnego, stąd też wymóg uzyskania zgody drugiego małżonka. Wymóg uzyskania zgody dotyczy każdej nieruchomości, w tym również nieruchomości rolnej i to bez względu na to, czy nieruchomość ta wchodzi w skład gospodarstwa rolnego, czy też nie. Ten wymóg zgodnego działania małżonków w sytuacji, gdy w wyniku czynności prawnej ma dojść do zbycia prawa własności nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego, powodowany jest wyłącznie potrzebą ochrony, zabezpieczenia

---

16 Dz.U. Nr 64, poz. 592.

interesów majątkowych rodziny. Natomiast fakt, że przedmiotem zbycia jest nieruchomości rolne z punktu widzenia zbywców, nie ma prawnego znaczenia. Również ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzająca szczególne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi nie wprowadza żadnych szczególnych wymogów, które musiałyby być spełnione przez zbywcę nieruchomości rolnej.

Natomiast odmienną sytuację prawną mamy w przypadku, gdy nabywana w drodze czynności prawnej nieruchomości rolne ma wejść do majątku wspólnego małżonków. Z punktu widzenia zasad sprawowania zarządu majątkiem wspólnym zgoda małżonków jest potrzebna, gdy nabycie ma odpłatny charakter. W przypadku, gdy nabycie nieruchomości rolnej do majątku wspólnego małżonków ma nastąpić na podstawie czynności prawnej o charakterze nieodpłatnym, zgoda drugiego małżonka nie jest potrzebna. Czyli dla określenia wymogów nabycia przez małżonków nieruchomości do majątku wspólnego z punktu widzenia zasad sprawowania zarządu elementem decydującym jest odpłatny lub nieodpłatny charakter czynności prawnej, natomiast prawnie irrelevantne jest, czy nabywana nieruchomości jest nieruchomością rolną, czy też nie ma charakteru rolnego. Z kolei to, czy przedmiotem czynności prawnej prowadzącej do nabycia nieruchomości jest nieruchomości rolne, czy też nieruchomości, która nie ma takiego charakteru, istotne jest z punktu widzenia szczególnych zasad określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju. Te szczególne zasady mogą bowiem spowodować, iż zamierzona transakcja nabycia własności nieruchomości rolnej nie dojdzie do skutku. Ustawodawca wyposażył bowiem Agencję Nieruchomości Rolnych w prawo pierwokupu<sup>17</sup> nieruchomości rolnej w przypadku sprzedaży lub w prawo nabycia,<sup>18</sup> jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Uprawnienia te nie przysługują Agencji Nieruchomości Rolnej m.in. wtedy, gdy w wyniku nabycia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Ustawodawca określił, że za gospodarstwo rodzinne<sup>19</sup> uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Zawarto również definicję rolnika indywidualnego,<sup>20</sup> którym jest osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, prowadząca osobiście gospodarstwo rolne (tzn. pracująca w tym gospodarstwie i podejmująca wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie), posiadająca kwalifikacje rolnicze, zamieszkała w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Tym samym zupełnie zostały pominięte te sytuacje, gdy gospodarstwo rolne prowadzone jest

17 Art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

18 Art. 4 ustawy powołanej wyżej.

19 Art. 5 ustawy powołanej wyżej.

20 Art. 6 ustawy powołanej wyżej.

przez małżonków, pomiędzy którymi istnieje wspólność ustawowa. Stąd też pojawia się zasadnicze pytanie, jakie muszą być spełnione przesłanki, aby gospodarstwo rolne prowadzone przez małżonków można było uznać za gospodarstwo rodzinne.<sup>21</sup> Czy kryteria wymagane dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego muszą spełniać oboje małżonkowie, czy wystarczy, że spełnia je jeden z nich. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 stycznia 2008 r. sformułował pogląd, zgodnie z którym, jeżeli gospodarstwo rolne prowadzone jest przez małżonków, to dla uznania tego gospodarstwa za rodzinne nie jest konieczne, aby kwalifikacje rolnicze posiadali oboje małżonkowie. Wystarczające zatem jest, aby kwalifikacjami rolniczymi legitymował się ten z małżonków, który faktycznie podejmuje decyzje w procesie gospodarowania.<sup>22</sup> Jak zatem kształtuje się sytuacja prawna małżonków, jeżeli w wyniku czynności prawnej mają nabyć do majątku wspólnego prawo własności nieruchomości rolnej i to zarówno z punktu widzenia przepisów dotyczących ustawowego ustroju majątkowego, jak i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Z punktu widzenia ustawowego ustroju majątkowego elementem decydującym o sytuacji prawnej małżonków jest odpłatny lub nieodpłatny charakter czynności prawnej. Mianowicie jeżeli czynność prawna prowadząca do nabycia prawa własności nieruchomości rolnej ma charakter odpłatny, wówczas do jej dokonania potrzebna jest zgoda obojga małżonków; jeżeli zaś czynność prawna ma charakter nieodpłatny, wówczas każdy z małżonków może samodzielnie jej dokonać. To kryterium przyjęte przez ustawodawcę jest o tyle niepełne, iż pozwala małżonkowi samodzielnie działającemu na nabycie do majątku wspólnego w drodze co prawda nieodpłatnej czynności prawnej prawa własności nieruchomości, ale np. znacznie obciążonej.

Z kolei z punktu widzenia przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dla możliwości nabycia przez małżonków do majątku wspólnego prawa własności nieruchomości rolnej nie ma prawnego znaczenia, czy zamierzona czynność prawna będzie miała odpłatny lub nieodpłatny charakter. Natomiast kwestią istotną może okazać się okoliczność, czy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej nastąpi powiększenie gospodarstwa rodzinnego, bo wówczas wyłączone są szczególne uprawnienia Agencji Nieruchomości Rolnej w postaci prawa pierwokupu i prawa nabycia. I tutaj napotykamy na podnoszone wcześniej trudności związane z nieprzystosowaniem prawnej definicji gospodarstwa rodzinnego do sytuacji, gdy prowadzący gospodarstwo rolne pozostaje w związku małżeńskim.

Rozwiązania zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z jednej strony wskazują, że o sytuacji prawnej małżonków w obrocie nieruchomościami decydują nie tylko zasady dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych, a z drugiej zaś

---

21 Zob. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 159.

22 Wyrok SN z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn.akt IV CSK 447/07, Lex nr 371411.

strony pokazują problemy związane z ustaleniem wzajemnej relacji tych regulacji prawnych.

## **7. Rozwiązania szczególne o charakterze publicznoprawnym dotyczące obrotu nieruchomościami z udziałem małżonków**

Rozważając sytuację prawną małżonków w obrocie nieruchomościami, można zatem sformułować wniosek, że tym elementem decydującym nie jest sam fakt zawarcia małżeństwa, ale ustrój majątkowy, jaki obowiązuje między małżonkami. Małżonkowie mogą bowiem tak ukształtować stosunki majątkowe między sobą, że zachowają pełną samodzielność w podejmowaniu czynności prawnych dotyczących zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia nieruchomości.

Równocześnie jednak pojawiają się różne regulacje ustawowe dotyczące różnorodnej materii publicznoprawnej, w których sytuacja prawna małżonków kształtowana jest w sposób szczególny, jakby niezależny od istniejącego między nimi ustroju majątkowego. Zgodnie z art. 12 ust 4 i 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o płatności<sup>23</sup>, do ewidencji producentów w przypadku małżonków może być wpisany tylko jeden z małżonków, za pisemną zgodą drugiego małżonka. Z kolei w przypadku regulacji dotyczącej rent strukturalnych<sup>24</sup> jedną z wymaganych przesłanek dla nabycia renty strukturalnej jest przekazanie gospodarstwa rolnego. Wymagany warunek przekazania jest spełniony wówczas, gdy zostały przekazane wszystkie użytki rolne wchodzące w skład gospodarstwa, będące zarówno przedmiotem odrębnej własności rolnika i jego małżonka, jak również ich współwłasności. Innym przykładem jest rozwiązanie dotyczące pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”<sup>25</sup>, zgodnie z § 2 ust. 6, jeżeli o pomoc ubiegają się oboje małżonkowie i oboje spełniają warunki jej przyznania, pomoc przyznaje się tylko jednemu z nich, co do którego współmałżonek wyraził pisemną zgodę.

Podobnej natury rozwiązania można odnaleźć w ustawie dotyczącej ubezpieczeń społecznych<sup>26</sup>. Mianowicie zgodnie z art. 28 ust. 4 uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym.

23 Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.

24 § 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.

25 § 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.

26 Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.



Wskazane przykładowo różne rozwiązania prawne dotyczące małżonków charakteryzują się wspólną cechą. Tą cechą jest konieczność uzyskania zgody małżonka czy to na wpis do ewidencji producentów drugiego małżonka, czy na uzyskanie wsparcia dla młodych rolników przez drugiego małżonka. W przypadku zaś starań przez jednego z małżonków o świadczenia emerytalne lub o rentę strukturalną drugi małżonek musi się wyzbyć będących przedmiotem jego majątku osobistego użytków rolnych. Powyższe rozwiązania mają zastosowanie do wszystkich małżonków niezależnie od ustroju majątkowego, jaki między nimi obowiązuje. Wskazane regulacje prawne dotyczą sfery stosunków publicznoprawnych. W ramach regulacji tych stosunków zwrócono uwagę na szczególną grupę adresatów tych stosunków, jaką są małżonkowie, czyniąc małżeństwo jedynym kryterium wyodrębnienia tej grupy. Jeżeli zatem osoba pozostająca w związku małżeńskim chce podjąć określone starania, celem których ma być wpis do ewidencji producentów, wsparcie dla młodego rolnika, uzyskanie renty strukturalnej, czy świadczenia emerytalnego, konieczne jest współdziałanie drugiego małżonka w formie udzielenia zgody lub podjęcia czynności prowadzących do zbycia nieruchomości będących przedmiotem jego majątku osobistego. Bez tego zgodnego współdziałania małżonków powyższe cele nie będą mogły być zrealizowane.

## 8. Wnioski końcowe

Dostrzegamy zatem, że problematyka obrotu nieruchomościami w sytuacji, gdy uczestnikami tego obrotu są małżonkowie, jest istotnym, żeby nie rzec podstawowym, zagadnieniem małżeńskiego prawa majątkowego. W ramach małżeńskiego prawa majątkowego o sytuacji prawnej małżonków jako uczestników obrotu decyduje ustrój majątkowy obowiązujący między małżonkami. Szczególne w tej materii znaczenie mają zasady dotyczące zarządu majątkiem wspólnym, a konkretnie wymóg uzyskania zgody drugiego małżonka na podjęcie czynności określonych w art. 37 k.r.o. Trudności te stają się szczególnie widoczne, gdy na problematykę dotyczącą zarządu majątkiem wspólnym małżonków spojrzymy z szerszego punktu widzenia niż tylko poprzez przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczące zarządu. Wystarczy sięgnąć do kodeksu cywilnego i zawartej w nim definicji gospodarstwa rolnego, a także sporów i wątpliwości co do statusu prawnego gospodarstwa rolnego. Dalsze trudności pojawiają się wraz z stosowaniem innych szczególnych regulacji prawnych, przedmiotem których są zagadnienia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Tych wszystkich trudności i problemów unikamy w przypadku umownych ustrojów rozdzielności majątkowej i rozdzielności majątkowej z wyrównaniem dorobków.

Równocześnie jednak dostrzegamy nowe zjawisko, jakim jest fakt, że umowne ustroje rozdzielności majątkowej i rozdzielności majątkowej z wyrównaniem dorobków w przypadku, gdy małżonkowie lub jeden z nich prowadzi gospodarstwo

rolne, nie zapewniają w pełni realizacji zasady, zgodnie z którą każdy z małżonków zarządza samodzielnie swoim majątkiem. Albowiem w sferze stosunków rolnych pojawia się coraz więcej regulacji o charakterze publicznoprawnym, w których sytuacja prawna małżonków jest niezależna od ustroju majątkowego, jaki między nimi istnieje; istotny jest sam fakt pozostawania w związku małżeńskim. Można by zatem postawić pytanie, czy taka tendencja jest prawidłowa?

## **Real estate transaction involving spouses**

Key words: marital property system, marriage, legal action

This paper concerns the problem of the real estate transactions in which spouses are involved. Therefore, in the first place the laws that govern marital property systems are examined in order to investigate how the fact of marriage and the choice of a given marital property system influences the legal situation of spouses.

The analysis leads to a conclusion that the legal situation of spouses is determined not so much by the very fact of marriage as by the marital property system that is binding in a given case. Spouses may structure their property relationship in such a way that they retain full independence in taking legal actions concerning the disposal, charging, or acquisition of real estates.

However, at the same time there appear special legal regulations that refer to various public law issues, e.g. diverse forms of support within the Common Agricultural Policy. In these regulations the legal situation of spouses is created in a different way, because the very fact of being married becomes a decisive factor, regardless of the marital property system adopted by the spouses.

## Sytuacja prawna młodych rolników w procesie zmiany generacji w rolnictwie

1. Profesor Andrzej Stelmachowski w swoim opracowaniu pt. „Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym” pisał m.in., że nowoczesności w gospodarstwach rolnych nie da się osiągnąć bez radykalnego odmłodzenia rolnictwa i rozwiązania problemu ludzi starych.<sup>2</sup> Przedmiotem bezpośredniego zainteresowania i troski Autora była przede wszystkim sytuacja społeczna i materialna starszych rolników. Autor wskazywał na prawne możliwości określenia statusu tej grupy rolników, postulując zwłaszcza objęcie ich systemem ubezpieczeń społecznych, czy wprowadzenia modyfikacji do umów dożywocia. Polegałyby one, zdaniem autora, na przyjęciu państwowych gwarancji udzielanych w związku z umowami dożywocia. Świadczenia dożywotnie dokonywane byłyby przez Państwo, które z kolei w drodze regresu ściągałoby te świadczenia od nabywcy oraz uzyskałoby możliwość wpływania na treść umów dożywocia (np. co do wieku i kwalifikacji nabywcy)<sup>3</sup>. Lektura wspomnianego opracowania wyraźnie potwierdza, że Autor nierozłącznie rozpatrywał trzy aspekty podjętej problematyki. Postulując objęcie opieką prawną starszych rolników, wskazywał na skutki przyjęcia regulacji ich dotyczących dla przyspieszania procesu przejmowania gospodarstw rolnych przez młodych rolników, co z kolei sprzyjać powinno poprawie efektywności w rolnictwie. Przesłanki gospodarcze były przez autora szczególnie mocno akcentowane i wskazywane jako zasadniczy cel poszukiwania nowych rozwiązań służących poprawie sytuacji materialnej i społecznej starszych rolników. Autor wyraźnie akcentował, że „bez rozwiązania zagadnienia ludzi starych na wsi nie rozwiążemy problemów gospodarczych o pierwszorzędnym znaczeniu”<sup>4</sup>.

2. Kontynuację rozważań A. Stelmachowskiego na wskazany temat podjął R. Budzinowski, zaznaczając już w tytule swego opracowania, że jego uwagi są

---

1 Uniwersytet Łódzki.

2 A. Stelmachowski, Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym, *Nowe Prawo* 1972, z. 7–8, s. 1051.

3 *Ibidem*, s. 1052.

4 *Ibidem*, s. 1043.

bezpośrednim nawiązaniem do problematyki podjętej przez A. Stelmachowskiego<sup>5</sup>. Autor wskazywał, że temat dotyczący poszukiwania najlepszych rozwiązań zabezpieczających starość ludności wiejskiej pozostał aktualny także w nowym, zmienionym stanie prawnym. Pomimo obowiązywania już systemu ubezpieczenia społecznego rolników<sup>6</sup> dającym rolnikom zabezpieczenie materialne, pozostaje – jak wskazuje Autor – wiele problemów do rozwiązania. W tym miejscu warto odnotować uwagi Autora na temat niektórych rozwiązań ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 roku. Z punktu widzenia ochrony interesów starszych rolników Autor ocenia pozytywnie m.in. konstrukcję umowy z następcą (art. 84), która sprzyjać ma harmonijnej zmianie generacji w rolnictwie, czy np. istniejącą możliwość rozwiązania umowy z następcą oraz umowy zawartej w celu wykonania umowy z następcą, a także wcześniej zawartych umów przekazania gospodarstwa rolnego następcy (art. 119 w związku z art. 89 pkt 1 i 3 oraz art. 87). Takie rozwiązania są wynikiem ewolucji i potwierdzają znaczenie przesłanki psychologicznej prawa własności. Rolnik przekazujący gospodarstwo rolne ma czas (w przypadku umowy z następcą) na podjęcie decyzji dotyczącej przekazania własności gospodarstwa rolnego, a w przypadku pogorszenia się relacji: właściciel gospodarstwa–następca rolnik ma prawo wystąpić do sądu o rozwiązanie umowy. Cytowane rozwiązania są, jak wskazuje Autor, korzystne dla rolnika, ale równocześnie mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia stabilizowania sytuacji prawnej następcy<sup>7</sup>.

Jak trafnie zauważa R. Budzinowski, problemy ludzi starych rysują się szczególnie wyraźnie na tle zmiany generacji w rolnictwie. Autor wskazuje, że ustawodawca powinien tak kształtować prawne formy umożliwiające zmianę pokoleń, by harmonijnie łączyć interesy starego rolnika z interesami tego, który gospodarstwo rolne otrzymał<sup>8</sup>. Przyjęte przez autora założenie badawcze skłoniło go, do dokonania analizy wybranej regulacji prawnej z punktu widzenia zwłaszcza sytuacji prawnej starszych rolników. Ta analiza pozwoliła sformułować ocenę, że: „patrząc z prawnego punktu widzenia – problemy ludzi starych na wsi są coraz lepiej rozwiązywane, a ich potrzeby w coraz szerszym zakresie uwzględniane przez ustawodawcę.”<sup>9</sup> Aczkolwiek R. Budzinowski sygnalizuje, że proces przekazywania gospodarstw rolnych następcom wymaga przyspieszenia ze względu na przebudowę struktury agrarnej<sup>10</sup>, to jednak ten cel nie wydaje się być tak wyraźnie zaznaczany, jak w cytowanym wcześniej opracowaniu A. Stelmachowskiego.

5 R. Budzinowski, Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym, RPEiS 1999, z. 1, s. 199 i n.

6 Ustawa z dnia 20.XII.1990 r. O ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 252 z późn. zm., cyt. dalej jako „ustawa z 1990 r.”

7 R. Budzinowski, Problemy..., *op. cit.*, s. 205.

8 *Ibidem*, s. 202.

9 *Ibidem*, s. 211.

10 *Ibidem*, s. 200.

W zakresie wskazanego w tytule niniejszego opracowania jednego z aspektów zmiany generacji w rolnictwie zderzają się więc w sposób nierozłączny: 1) sytuacja prawna starszych rolników, 2) sytuacja prawna młodych rolników i 3) określenie celu, którego realizacji służyć mają przyjmowane regulacje prawne określające status podmiotów uczestniczących w procesie zmiany generacji w rolnictwie.

3. Jak wynika z art. 39 ust. 1 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej<sup>11</sup>, celem wspólnej polityki rolnej jest m.in.: a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez popieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz możliwie najlepsze wykorzystanie czynników produkcji, a w szczególności siły roboczej, oraz b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia społeczności wiejskiej, w szczególności poprzez wzrost indywidualnych dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie. Jak wskazała A. Jurcewicz, użycie w cyt. art. 39 pkt b określenia: „w ten sposób” sprawia, że pkt a i b są ze sobą ściśle powiązane<sup>12</sup>. Na tle treści art. 39 TWE autorka zauważa, że zadanie zapewnienia odpowiedniego standardu życiowego producentów rolnych powinno być osiągnięte poprzez zmiany strukturalne rolnictwa<sup>13</sup>. Mając na uwadze ten punkt widzenia, uzasadnione jest podkreślenie, że rozpatrywanie sytuacji młodych rolników w procesie zmiany generacji w rolnictwie musi być nierozłącznie powiązane z celami gospodarczymi i przekształceniami strukturalnymi w rolnictwie. Ten aspekt gospodarczy jest także wyraźnie akcentowany w Układzie Europejskim z dnia 16 grudnia 1991 r.<sup>14</sup> W treści art. 77 cytowanego Układu czytamy m.in., że współpraca w dziedzinie rolnictwa i sektora rolno-spożywczego będzie miała na celu zwiększenie efektywności rolnictwa i sektora rolno-spożywczego i w szczególności będzie dotyczyć: rozwoju gospodarstw prywatnych (art. 77 ust. 1).

W zakresie oceny realizacji tego zadania należy brać pod uwagę zarówno przesłanki przedmiotowe, jak i podmiotowe, mające znaczenie dla rozwoju gospodarstw rolnych, w tym m.in. także uregulowanie sytuacji prawnej osób podejmujących prowadzenie gospodarstwa rolnego. Grupą osób szczególnie pożądaną dla podejmowania pracy w gospodarstwach rolnych są niewątpliwie młodzi rolnicy. Powstaje więc pytanie, czy przyjmowane regulacje prawne dotyczące tej kategorii podmiotów są w odpowiedni sposób kojarzone z tą częścią regulacji prawnej, która dotyczy przekształceń strukturalnych w rolnictwie. Jak już bowiem wskazano, zagadnienia te są nierozłącznie związane.

11 Prawo Wspólnot Europejskich, Dokumenty. Red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa, 1997, s. 11 i n.

12 A. Jurcewicz (w:) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz, t. I, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2008, s. 727.

13 A. Jurcewicz, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej (w:) Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2009, s. 75.

14 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38, (w:) Prawo Wspólnot Europejskich, op. cit., s. 145 i n.

4. Daje temu wyraz także aktualne ustawodawstwo dotyczące przekształceń strukturalnych w rolnictwie. Jak wynika np. z art. 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005<sup>15</sup>, podejmowanie działalności przez młodych rolników znajduje się w grupie środków ukierunkowanych na wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Warto zauważyć, że zgodnie z art. 22 cytowanego rozporządzenia wsparcia na podejmowanie działalności przez młodych rolników udziela się osobom, które mają mniej niż 40 lat oraz po raz pierwszy podejmują działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem. Zaakcentowano więc wyraźnie aspekt demograficzny, który szerzej jest akcentowany w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>16</sup>. W części PROW dotyczącego ułatwiania startu młodym rolnikom wskazano m.in., że celem działania jest „stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwienie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach”, oraz że „pomoc przeznaczana jest wyłącznie dla osób, które po raz pierwszy rozpoczynają samodzielne prowadzenie gospodarstwa rolnego”<sup>17</sup>.

Zaakcentowanie wskazanego wątku demograficznego wsparcia młodych rolników w logiczny sposób uzasadnia włączenie do celów poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (Oś 1) także działania w zakresie wcześniejszych emerytur rolników<sup>18</sup>. Zestawienie tych dwóch sfer oddziaływania w dziedzinie realizacji celu poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, jak również cytowane tu już zapisy o wspieraniu młodych rolników po raz pierwszy podejmujących działalność w gospodarstwach rolnych uzasadnia spojrzenie na problematykę sytuacji prawnej młodych rolników w ścisłym związku z regulacją prawną dotyczącą równoczesnego statusu prawnego starszych rolników. Dlatego też pozytywnie należy ocenić zabieg legislacyjny przyjęty w zmienionym w 2010 roku rozporządzeniu z dnia 19.06.2007 r. dotyczącym rent strukturalnych<sup>19</sup>, którego regulacja wprost nawiązuje obecnie do przepisów określających sytuację prawną młodych rolników w związku z realizacją PROW<sup>20</sup>. Należy zauważyć, że rozporządzenie z dnia 19.06.2007 r. dotyczące rent strukturalnych w poprzednim swoim brzmieniu, sprzed cyt. wyżej nowelizacji z 2010 r., takiego bezpośredniego związku nie zawierało.

15 Rozp. Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich I EFRRO wI, Dz.U. UE L 277, 2005.

16 Załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12.10.2007 r., M.P. Nr 94, poz. 1035 z późn. zm., cyt. dalej jako: PROW.

17 Pkt 5.3 PROW, s. 174.

18 Art. 20 pkt a lit.iii cyt.rozp. oraz art. 5 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

19 Rozp. z dnia 19.06.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. z 2010 r. Nr 131, poz. 886, cyt. dalej jako: „rozp. z dnia 19.06.2007 r.” w brzmieniu nadanym rozp. z dnia 16.07.2010 r., Dz.U. Nr 131, poz. 886.

20 Rozp. z dnia 17.10.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 200, poz. 1443 z późn.zm., cyt. dalej jako „rozp. z dnia 17.10.200 r.”

Wskazywana zmiana dotyczy wprawdzie tylko zastosowanego zabiegu legislacyjnego, ale z punktu widzenia założonych do realizacji celów dotyczących zmiany generacji w rolnictwie jest to zmiana pozytywna. W ramach jednego aktu prawnego są zasygnalizowane jednocześnie trzy sfery oddziaływania na proces zmiany generacji w rolnictwie: 1) określenie sytuacji prawnej starszych rolników, 2) wskazanie na warunki, jakim mają odpowiadać młodzi rolnicy oraz 3) wyznaczenie celu przekształceń strukturalnych, a zwłaszcza poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Rozporządzenie z dnia 19.06.2007 r. w sprawie rent strukturalnych zawiera wiele takich odesłań do rozporządzenia z dnia 17.10.2007 r. dotyczącego młodych rolników. Np. zgodnie z § 2 pkt 3 pod pojęciem następcy rozumie się osobę fizyczną, która rozpoczyna prowadzenie działalności rolniczej po raz pierwszy z dniem przejścia gospodarstwa rolnego od producenta rolnego ubiegającego się o rentę strukturalną, jeżeli do dnia wydania decyzji o przyznaniu renty strukturalnej temu producentowi rolnemu została tej osobie przyznana pomoc finansowa na podstawie rozporządzenia z dnia 17.10.2007 r. W poprzednim brzmieniu rozporządzenia z dnia 19.06.2007 r. o rentach strukturalnych. Sprzed cyt. jego zmiany w 2010 r. odpowiedni przepis (§ 2 pkt 3) stanowił, że pod pojęciem następcy rozumie się osobę fizyczną, która rozpoczyna działalność rolniczą po raz pierwszy z dniem przejścia gospodarstwa rolnego od producenta rolnego ubiegającego się o rentę strukturalną i nie ukończyła 40 roku życia w dniu złożenia wniosku o rentę strukturalną.

Takich bezpośrednich nawiązań w rozporządzeniu o rentach strukturalnych do przepisów rozporządzenia dotyczącego młodych rolników jest więcej. Nie cytując ich tu dokładnie, można poprzestać na wskazaniu np. na treści § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, czy § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b,e,f i g. Omawiana tu zmiana legislacyjna uzasadnia pytanie, czy te bezpośrednie odesłania w przepisach o rentach strukturalnych do przepisów odnoszących się do młodych rolników sprzyjać mogą przyspieszaniu, ułatwianiu startu młodym rolnikom w przejmowaniu gospodarstw rolnych w ramach instytucji rent strukturalnych, jakie są różnice w regulacji prawnej dotyczącej tej grupy rolników a innymi nabywcami gospodarstw w omawianym trybie. Uzasadniona będzie także próba oceny, w jakim zakresie przyjęte rozwiązania mogą służyć przemianom strukturalnym w rolnictwie, ale również próba odpowiedzi, czy zamierzone przekształcenia zachęcą młodych rolników do podejmowania przez nich prowadzenia gospodarstw rolnych. Poza zakresem niniejszych rozważań pozostaje w tym opracowaniu analiza sytuacji prawnej starszych rolników – beneficjentów pomocy finansowej w ramach instytucji rent strukturalnych. Problematyce tej poświęcono już w literaturze uwagę, wskazując zwłaszcza, że w rozwoju omawianej instytucji rent strukturalnych przyjmowane zmiany w większym stopniu prowadziły do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz zaostrzały przesłanki nabycia świadczeń finansowych przez starszych rolników, przekazujących gospodarstwa rolne. Na tym tle trafnie odnotowano, że zasadniczym celem omawianych



przepisów było dążenie do realizowania w większym niż dotychczas zakresie zmian strukturalnych w rolnictwie<sup>21</sup>.

5. Taki też kierunek wyznacza aktualnie obowiązująca regulacja prawna w przedmiocie przyznawania rent strukturalnych. Patrząc na sytuację prawną młodych rolników nabywających gospodarstwa rolne w omawianym trybie, należy zauważyć już na wstępie, że następuje ograniczenie kręgu potencjalnych nabywców spośród młodych rolników. Jak wynika z cytowanych już przepisów określających zakres pojęcia „następca” rozporządzenia z 2004 roku oraz z 2007 roku, sprzed jego zmiany w 2010 roku, wystarczający był warunek nieukończenia przez następcę 40 roku życia w dniu złożenia wniosku o rentę strukturalną oraz rozpoczęcie działalności rolniczej po raz pierwszy. Natomiast według obecnego brzmienia § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 19.06.2007 r. następca musi spełnić, poza dotychczasowymi, także szereg innych, szczegółowo określonych warunków wymienionych w rozporządzeniu z dnia 17.10.2007 r. dotyczącego młodych rolników. Wśród tych warunków jest m.in. taki, który zakłada: nieprowadzenie działalności rolniczej w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy i po raz pierwszy rozpoczęcie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 55<sup>3</sup> kodeksu cywilnego, jeżeli w wymaganym okresie:

- powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie będzie nie mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju oraz nie większa niż 300 ha,
- gospodarstwo będzie prowadzone samodzielnie,
- budynki i budowle znajdujące się w gospodarstwie, wykorzystywane do produkcji rolnej oraz użytki rolne w gospodarstwie wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej, nie będą stanowiły przedmiotu współwłasności lub współposiadania, z wyjątkiem małżeńskiej wspólności majątkowej,
- w gospodarstwie będą spełnione określone wymagania w zakresie ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt.

Pierwszy z cytowanych tu warunków został częściowo zmodyfikowany przez treść wyrażoną w § 7 ust.1 omawianego rozporządzenia z dnia 17.10.2007 r., zgodnie z którą dopuszcza się przyznanie pomocy osobie fizycznej, która przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy rozpoczęła prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, jeżeli od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej do dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie upłynęło więcej niż

---

21 Por. E. Kremer, Zasady nabywania rent strukturalnych – zagadnienia wybrane, „Rejent” 2009, nr 3, s. 16 i 36. Tak też P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 148.

12 miesięcy, a do dnia wydania decyzji o przyznaniu pomocy – więcej niż 18 miesięcy<sup>22</sup>.

Zgodnie z treścią § 4 ust.1 cyt. rozp. przez samodzielne prowadzenie gospodarstwa rozumie się prowadzenie gospodarstwa osobiście, na własny rachunek i we własnym imieniu, ponoszenie kosztów i czerpanie korzyści w związku z jego prowadzeniem. Natomiast § 4 ust. 2 stanowi, że „uznaje się, że osoba fizyczna prowadzi gospodarstwo osobiście, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tego gospodarstwa”.

Treść cytowanych tu przepisów, określających jeden z warunków uzasadniających przyznanie pomocy finansowej młodym rolnikom jednoznacznie wskazuje na powiązanie możliwości przyznania tej pomocy z dążeniem do realizacji celów strukturalnych i modernizacyjnych w rolnictwie. Równocześnie jednak może zastanawiać, dlaczego tak wyraźnie akcentuje się, że ta pomoc może być przyznana tylko tym, którzy po raz pierwszy rozpoczną prowadzenie działalności rolniczej. Takie unormowanie nie jest zgodne z wcześniejszymi postulatami literatury, by przejmowanie gospodarstw rolnych przez młodych rolników stanowiło raczej proces niż jednorazową czynność. R. Budzinowski pisał na ten temat m.in., że „regulacja ujmująca zmianę pokoleń jako proces zapewniłaby nie tylko „płynną” zmianę gospodarstwa, ale polepszałaby także sytuację starego rolnika. Mógłby on w szerszym zakresie, w miarę ubywania sił i pogarszania stanu zdrowia, dopuszczać następcę do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Ten ostatni zaś miałby gwarancję otrzymania tego gospodarstwa z chwilą nabycia przez starego rolnika prawa do emerytury”<sup>23</sup>. Niektóre inne cytowane tu przepisy rozp. z dnia 17.10.2007 r. są z kolei pozytywną odpowiedzią ustawodawcy na zgłaszane wcześniej postulaty. Dotyczy to np. treści cyt. już § 4 ust. 2, który określa, jak rozumie się na gruncie tego rozp. osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego przez osobę fizyczną. Wymaga się, by osoba ta nie tylko podejmowała wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia gospodarstwa, ale także by pracowała w tym gospodarstwie<sup>24</sup>.

Zgodnie z treścią § 5 ust. 4 za dzień rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej przez młodego rolnika uznaje się dzień wejścia po raz pierwszy w posiadanie nieruchomości o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha. Na gruncie omawianego rozporządzenia wystarczająca jest więc przesłanka posiadania nieruchomości o określonej powierzchni użytków rolnych. Do uzyskania pomocy finansowej

22 § 7 ust. 1 w brzmieniu rozp. z dnia 16.03.2011 r. zmieniającego rozp. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 62, poz. 321.

23 R. Budzinowski, *Problemy...*, op. cit., s. 204.

24 Por. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm. oraz krytyczne uwagi na temat tego przepisu – 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. 4, s. 25 oraz tenże, *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. 400.

według tego rozporządzenia nie jest wymagane prowadzenie tego gospodarstwa rolnego w oparciu o tytuł własności do nieruchomości.

Inaczej wygląda to na gruncie rozp. z dnia 19.06.2007 r. o rentach strukturalnych. Zgodnie z treścią § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a cyt. rozp. warunek przekazania gospodarstwa uważa się za spełniony, gdy przekazanie nastąpiło przez przeniesienie własności gospodarstwa rolnego w całości na rzecz następcy. Następca musi więc podjąć prowadzenie działalności rolniczej po przekazaniu mu gospodarstwa rolnego w trybie przepisów o rentach strukturalnych jako jego właściciel. Takie rozwiązanie zawęży możliwość nabywania gospodarstw rolnych w tym trybie i jest potwierdzeniem wcześniej zaznaczonej już tendencji, by zmierzać w kierunku trwałych, a nie czasowych zmian w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych<sup>25</sup>.

Odnotowując inne warunki wskazane w rozporządzeniu z dnia 17.10.2007 r. dla młodych rolników i porównując je z sytuacją prawną tych rolników na gruncie rozporządzenia w sprawie rent strukturalnych, zauważamy z kolei łagodzenie warunków nabywania przez nich gospodarstw w trybie przepisów o rentach strukturalnych.

Dotyczy to np. warunku odnoszącego się do określenia wielkości nabywanego gospodarstwa rolnego przez młodego rolnika wskazanego w rozp. z dnia 17.10.2007 r. z odpowiednim przepisem rozp. z dnia 19.06.2007 r. w sprawie rent strukturalnych. W tym zakresie zauważamy podobne określenie wielkości przekazywanego gospodarstwa następcy, a ponadto korzystniejsze określenie dla następcy niż dla innych nabywców momentu spełnienia wskazanego warunku. Jak wynika bowiem z § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a rozp. o rentach strukturalnych, warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się za spełniony, gdy przekazanie nastąpiło „przez przeniesienie własności gospodarstwa rolnego w całości na rzecz następcy, przy czym powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego następcy po przekazaniu nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju; w przypadku, gdy powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego następcy po przekazaniu jest mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w kraju, następca powinien uzupełnić powierzchnię użytków rolnych w terminie określonym dla następcy na podstawie rozp. z dnia 17 października 2007 r.”<sup>26</sup> Takie rozwiązanie, przy braku odpowiedniego w przypadku przekazywania gospodarstwa rolnego innym nabywcom, jest przywilejem dla następcy. Jest zachętą do nabywania gospodarstw rolnych w tym trybie.

---

25 Por. na ten temat: E. Kremer, *Zasady nabywania...*, *op. cit.*, s. 22.

26 Zgodnie z § 3 ust. 1 warunek określony w rozp. z dnia 17.10.2007 r. powinien być spełniony do dnia upływu 3 lat od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy i zachowany do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pomocy § 5 pkt. 1 i 2 cyt. rozp.

Podobne preferencje zauważamy przy sposobie określenia warunku posiadania kwalifikacji zawodowych przez następcę. Należy na wstępie zauważyć, że w zakresie określenia kwalifikacji rolniczych w obu cytowanych tu rozp. nie ma – w zasadzie – różnic. Potwierdza to zestawienie przepisów: § 6 ust. 1 rozp. z dnia 17.10.2007 r. oraz § 7 ust. 2 rozp. z dnia 19.06.2007 r. Różnica dotyczy tylko określenia stażu pracy w rolnictwie, co jest zrozumiałe zważywszy, że następcą nie może być osoba, która np. prowadziła działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym (§ 7 ust. 3 pkt 2 rozp. w sprawie rent strukturalnych). O ile zdefiniowanie kwalifikacji rolniczych w obu rozporządzeniach jest tożsame, to określenie momentu spełnienia tego warunku przez następcę w przepisach o rentach strukturalnych jest dla niego korzystniejsze niż dla innych nabywców. Zgodnie bowiem z treścią § 7 ust. 1 pkt 1 pkt 1 lit. b, gdy gospodarstwo rolne jest przekazywane na rzecz następcy, który nie posiada odpowiednich kwalifikacji zawodowych w zakresie wykształcenia, warunek dotyczący posiadania tych kwalifikacji może być spełniony w terminie określonym dla następcy na podstawie rozp. z dnia 17 października 2007 r. Jest to, jak stanowi § 6 ust. 3 wskazanego rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r., termin 3 lat od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy.

Surowszy natomiast dla następcy, niewymagany od innych podmiotów przejmujących gospodarstwo rolne w trybie przepisów o rentach strukturalnych, jest warunek przedstawienia planu rozwoju przejmowanego gospodarstwa (§ 2 ust.1 pkt 3 rozp. z dnia 17.10.2007 r. i § 7 ust. 1 lit. g rozp. z dnia 19.06.2007 r.) Wspomniany warunek został wymieniony w przepisach o rentach strukturalnych po raz pierwszy w rozp. z dnia 19.06.2007 r.<sup>27</sup> Wcześniej obowiązujące rozporządzenie w tej sprawie z dnia 30.04.2004 r. takiego warunku nie przewidywało. Wskazana zmiana potwierdza zwiększenie modernizacyjnych wymogów stawianych młodym nabywcom gospodarstw rolnych. W przyjmowanych rozwiązaniach prawnych podejmowana jest więc próba wspierania młodych rolników, by przyspieszać procesy demograficzne w rolnictwie, ale w powiązaniu z przekształceniami modernizacyjnymi – dla realizacji trwałych przekształceń strukturalnych w rolnictwie.

Potwierdza to również szczegółowe uregulowanie dotyczące np. kolejności przyznawania młodym rolnikom pomocy finansowej według określonych kryteriów. Treść § 15 cyt. rozporządzenia z dnia 18 października 2007 r.<sup>28</sup> potwierdza, że liczba punktów przyznawanych młodym rolnikom, decydujących o kolejności przyznania pomocy, zależy np. od rodzaju posiadanego przez nich wykształcenia. I tak np. wnioskodawcy, który posiada wykształcenie wyższe rolnicze albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie

---

27 W brzmieniu ustalonym rozp. z dnia 31.08.2007 r., Dz.U. Nr 168, poz. 1182.

28 W brzmieniu rozp. z dnia 16.03.2011 r. – cyt. w przypisie 21.

związanym z rolnictwem – przyznaje się 5 punktów (§ 15 pkt 2 lit. a). Natomiast wnioskodawcy, który posiada wykształcenie średnie rolnicze albo wykształcenie średnie inne niż rolnicze i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie – przyznaje się 4 punkty (§ 15 pkt 2 lit. b). Dalsze postanowienia cyt. § 15 wskazują odpowiednio na mniejszą ilość przyznawanych punktów w miarę obniżania się stopnia wykształcenia przez wnioskodawców. Cytowane rozwiązania dotyczące określenia kolejności przyznawania pomocy potwierdzają wsparcie procesu demograficznego w rolnictwie, ale równocześnie zwracają bardziej uwagę na potrzebę równoległego modernizowania rolnictwa. Osoby podejmujące prowadzenie gospodarstwa rolnego powinny posiadać odpowiednie przygotowanie zawodowe i w tym zakresie preferuje się tych, których stopień wykształcenia jest wyższy. Nie zawsze jednak to kryterium będzie decydujące. Odpowiednio preferowane rozwiązania są bowiem przyjmowane także bez względu na osobiste przymioty osoby nabywającej gospodarstwo rolne. Dotyczy to np. przyznawanej punktacji w tych województwach, gdzie występuje duże bezrobocie. Cyt. przepis § 15 pkt 3 stanowi bowiem, że jeżeli bezrobocie w powiecie, na obszarze którego jest położone gospodarstwo wskazane w biznesplanie, było najwyższe w województwie – przyznaje się wnioskodawcy 5 punktów, natomiast gdy było niższe – przyznaje się proporcjonalnie mniej punktów do 0 punktów w przypadku, gdy bezrobocie w powiecie było najniższe w województwie. Demograficzny wydzźwięk takiego rozwiązania jest jednoznaczny.

6. Lektura cytowanych tu szczegółowych regulacji określających przesłanki przyznania wsparcia finansowego młodym rolnikom pozwala zauważyć, że przy okazji udzielania tego wsparcia podejmuje się próbę jednoczesnego oddziaływania na różne cele przekształceń strukturalnych w rolnictwie.

Niewątpliwie kluczowym zagadnieniem jest przyspieszenie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, dążenie do osiągnięcia trwałych skutków w tym zakresie, a więc przejmowanie gospodarstw rolnych przez młodych rolników na podstawie umów przeniesienia własności, ale równocześnie stawia się tej grupie rolników także określone warunki, które mają przyspieszać procesy modernizacyjne w rolnictwie. Zgodnie np. z treścią § 2 ust. 1 lit. a rozp. z 17.10.2007 r. udzielenie pomocy finansowej uzależnione jest m.in. od spełnienia w gospodarstwie wymagań w zakresie ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt.

Treść § 18 ust. 1 pkt 3 tego rozp. wskazuje również, że beneficjent powinien realizować do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pomocy założenia biznesplanu, a w szczególności np. prowadzić gospodarstwo zgodnie z określoną strukturą produkcji rolnej, czy wydatkować w okresie 3 lat od dnia wypłaty pomocy co najmniej 70% kwoty pomocy na inwestycje określone w biznesplanie.

Omawiana tu część regulacji prawnej dotyczącej wsparcia młodych rolników potwierdza wcześniej odnotowane już w literaturze spostrzeżenia bardziej ogól-

ne, odnoszące się do oceny kryteriów wsparcia różnych beneficjentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a mianowicie, że wspomniane regulacje zmierzają w kierunku rolnictwa „mnogiego”<sup>29</sup>.

Generalnie można stwierdzić, że udzielanie pomocy finansowej młodym rolnikom jest wyrazem dążenia do przyspieszania procesów demograficznych na wsi. Potwierdza to także, w sensie formalnym, powiązanie tej części regulacji prawnej z przepisami dotyczącymi rent strukturalnych w rolnictwie<sup>30</sup>. Równocześnie jednak stawia się tym rolnikom obowiązek spełnienia całego szeregu warunków, które nawiązują już nie tyle do samego podmiotu podejmującego prowadzenie gospodarstwa rolnego, ile do różnych celów polityki rolnej. Sytuacja prawna młodego rolnika w procesie zmiany generacji w rolnictwie jest określana mniej lub bardziej rygorystycznie niż innego podmiotu nabywającego w tym trybie gospodarstwo rolne. Ma on, o czym już była mowa, pewne preferencje przyznane w przepisach o rentach strukturalnych (np. w zakresie czasu spełnienia warunku kwalifikacji, czy wielkości nabywanego gospodarstwa rolnego), ale inne z kolei warunki są związane z większymi rygorami. Np. nabywca niebędący młodym rolnikiem (następcą) według § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d rozp. o rentach strukturalnych powinien zobowiązać się do prowadzenia osobiście działalności rolniczej na przejętych użytkach rolnych przez okres co najmniej 5 lat. Jak zauważyła E. Kremer, wprowadzenie tego wymogu nie zostało powiązane z żadnymi negatywnymi konsekwencjami w przypadku jego zaniechania.<sup>31</sup>

Natomiast gdy nabywcą jest młody rolnik, obowiązek 5-letniego okresu prowadzenia gospodarstwa jest zastrzeżony wymogiem realizacji w tym okresie założeń biznesplanu (§ 18 ust. 1 pkt 1), obowiązkiem umożliwienia przeprowadzenia kontroli przez uprawnione podmioty oraz możliwością zastosowania sankcji w postaci zwrotu kwot udzielonej pomocy (§ 20 ust. 1, 3 i 4 cyt. rozp.). Wskazane rozwiązanie jest zrozumiałe, zważywszy zwłaszcza że w przeszłości dochodziło w tym zakresie do wielu nadużyć, do np. pozornego przekazywania gospodarstw młodym rolnikom<sup>32</sup>.

Równocześnie należy zauważyć, że zróżnicowana zostaje skuteczność realizacji określonych celów na gruncie przepisów o rentach strukturalnych. W przypadku innych niż młodzi rolnicy nabywców gospodarstw rolnych wystarczające jest, jak już była o tym mowa, zobowiązanie prowadzenia działalności rolniczej przez okres co najmniej 5 lat – bez kontroli spełnienia tego warunku, bez konieczności przedstawiania biznesplanu. W tym przypadku można więc tylko mówić o dążeniu do

29 Tak P. Blajer, Beneficjenci „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 32.

30 Por. P. Blajer, Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne), „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 172 i n.

31 E. Kremer, Zasady nabywania..., *op. cit.*, s. 25.

32 Piszą o tym: B. Jankowski, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 – ocena efektywności realizacji polityki strukturalnej, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 206 oraz P. Blajer, Zmiana generacji..., *op. cit.*, s. 172.

realizacji, w umiarkowanym stopniu, celu demograficznego. Innym rolnikiem niż następca może być bowiem rolnik, który nie ukończył 50 roku życia. Natomiast w takim przypadku nie możemy mówić o skuteczności realizacji celu modernizacyjnego. Większy stopień skuteczności osiągania zamierzonych celów wiąże się natomiast z przyjmowanymi regulacjami dotyczącymi młodych rolników jako nabywców gospodarstw rolnych, dla których wymagania są dalej idące.

W ramach jednej instytucji prawnej, jaką są renty strukturalne, jednolicie określają się więc cele polityki rolnej: dążenie do harmonizacji zmiany generacji w rolnictwie, poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, modernizację gospodarstw, ale środki prawne dla ich realizacji są zróżnicowane ze względu na podmiot, który w tym trybie podejmuje prowadzenie gospodarstwa rolnego. Szczególne oczekiwania związane są z młodymi rolnikami, których sytuacja prawna jest jednak bardziej rygorystycznie określana niż innych nabywców. Powstaje pytanie, czy oferowane im wsparcie finansowe będzie dostateczną zachętą do podejmowania wysiłku spełnienia stawianych im warunków. Przy założeniu oczywiście, że dla starszych rolników, beneficjentów pomocy w ramach instytucji rent strukturalnych, przekazywanie gospodarstw rolnych w tym trybie będzie także atrakcyjną formą zmiany generacji. Poszukiwanie bardziej wyważonych ocen wymagałoby pogłębionej, całościowej analizy regulacji prawnej w tym względzie.

## **Legal situation of young farmers in the process of generation change in agriculture**

Key words: young farmer, structural pension, agricultural holding

The subject of this essay is the legal situation of young farmers in the process of generations change in agriculture. This issue is particularly current in relation to the process of reconstruction of the agricultural structure. It is reasonable to consider the legal situation of young farmers in connection with the legal regulation concerning the legal status of older farmers, especially the regulation on structural pensions in agriculture. Essay attempts to answer whether the regulations may favor acceleration, facilitation of young farmers taking over farms. The answer is ambiguous. On one hand, the conditions to be met by young farmers are defined for them more liberal than for other grantees but on the other hand these conditions are defined more rigorously. Conditions indicated for young farmers – grantees of agricultural holdings – are determined especially by the agricultural policy objectives, particularly its demographic purpose, purpose of modernization, and above all purpose of improving territorial structure of farms. Existing solutions in this area are an expression of legislative efforts to achieve long-term effects of structural changes in agriculture.



## Gospodarstwo rolne jako przedmiot zapisu windykacyjnego – wybrane problemy

### 1. Uwagi ogólne

W dniu 23 października 2011 roku weszła w życie ustawa z 18 marca 2011 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny<sup>2</sup>. Ustawa ta wprowadziła do polskiego systemu prawa cywilnego nową instytucję tzw. zapisu windykacyjnego (art. 9811–9816 kodeksu). Za jej pomocą ustawodawca stara się zrealizować silnie akcentowany w ostatnich latach przez doktrynę postulat pełniejszego urzeczywistnienia w prawie polskim zasady swobody dysponowania przez testatora majątkiem na wypadek śmierci. Zapis windykacyjny umożliwiać ma bowiem spadkodawcy rozrządzenie konkretnymi przedmiotami wchodzącymi w skład przyszłego spadku. Ta oczywiście w społecznym odczuciu potrzeba nie była dotychczas w wystarczającym stopniu uwzględniana w ramach regulacji prawnosпадkowych. W związku z powyższym, w literaturze cywilistycznej ostatnich lat zwracano uwagę na konieczność wypełnienia tej istotnej luki poprzez wprowadzenie instytucji, która pozwałaby spadkodawcy na skuteczne przesądzenie o sposobie podziału spadku. Zgłaszane w tym względzie propozycje dotyczyły m.in.: darowizny na wypadek śmierci<sup>3</sup>, testamentu działowego,<sup>4</sup> zapisu windykacyjnego<sup>5</sup>. Niektóre z tych propozycji przybrały zresztą konkretną postać projektów zmian legislacyjnych, nowelizujących w odpowiednim zakresie kodeks cywilny. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku senackiego projektu

1 Uniwersytet Jagielloński.

2 Dz.U. Nr 85, poz. 458 – zwana dalej „ustawą”.

3 Por. J. Górecki, Umowa darowizny na wypadek śmierci, „Rejent” 2006, nr 2, s. 29 i n.; E. Drozd, Darowizna na wypadek śmierci, „Rejent” 1992, nr 1, s. 74; A. Oleszko, Umowy prawa powszechnego mające zastosowanie w sprawach spadkowych, (w:) Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy). Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Radwańskiego, red. S. Sołtysiński, Poznań 1990, s. 421 i n.; M. Niedosiał, Darowizna na wypadek śmierci, „Państwo i Prawo” 1987, z. 11, s. 57 i n.

4 Por. J. Biernat, J. Biernat, Z problematyki tzw. testamentu działowego w polskim prawie spadkowym, „Przegląd Sądowy”, 2005, nr 4, s. 46 i n.

5 Por. J. Górecki, Zapis windykacyjny – uwagi de lege ferenda, (w:) Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego, red. E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan, Kluczbork 2007, s. 129 i n.; M. Pazdan, Polsko-holenderska wymiana poglądów na temat prawa spadkowego, „Rejent” 2006, nr 2, s. 11 i n.; J. Biernat, Z problematyki tzw. testamentu działowego..., *op. cit.*, s. 48 i n.; K. Łaski, Postępowanie spadkowe. Proponowane kierunki zmian, „Nowy Przegląd Notarialny” 2001, nr 7–8, s. 86 i n.; M. Niedosiał, Zasadnicze rozrządzenia testamentowe, „Studia Prawnicze” 1997, z. 2, s. 70.

wprowadzającego tzw. darowiznę na wypadek śmierci<sup>6</sup> oraz rządowego postulatu zastosowania zapisu windykacyjnego<sup>7</sup>. Ostatecznie ustawodawca, mając do wyboru oba wyżej wymienione gotowe projekty, zdecydował się na wykorzystanie wyłącznie zapisu windykacyjnego.

Za wprowadzeniem do polskiego systemu prawa spadkowego instytucji zapisu windykacyjnego nie przemawiały jednak wyłącznie względy teoretyczne, zakładające pełniejsze urzeczywistnienie zasady swobody testowania. Uzasadnieniem dla odwołania się do tego instrumentu była także konieczność ochrony w toku dziedziczenia zorganizowanych całości gospodarczych, w tym przede wszystkim przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa rolnego. Przekonuje o tym lektura uzasadnienia projektu ustawy, którego fragment warto w tym miejscu przywołać *in extenso*: „Względy praktyczne przemawiają za dopuszczalnością uczynienia przedmiotem zapisu windykacyjnego przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. Często bowiem osoba je prowadząca chce wskazać konkretną osobę (swojego następcę), która ma według niego predyspozycje do kontynuowania tej działalności. Poza tym posłużenie się zapisem windykacyjnym pozwala na szybkie przejęcie przez zapisobiercę zarządu przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym”. Autor projektu powtarza tutaj argumenty wysuwane przez przedstawicieli doktryny cywilistycznej opowiadających się za wprowadzeniem zapisu windykacyjnego, jako użytecznego instrumentu stosunkowo bezbolesnych zmian generacyjnych w obrębie wymienionych organizmów gospodarczych. Sugerują oni, że przyjęcie tego rozwiązania nie pociąga za sobą większych komplikacji teoretycznych lub praktycznych, bowiem istnieje możliwość <<jasnego określenia przedmiotu zapisu windykacyjnego w postaci przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego, wyodrębnianych za pomocą czytelnych i jednoznacznych kryteriów>><sup>8</sup>.

W konsekwencji od niedawna obowiązujący przepis art. 9811 § 2 pkt 3 kodeksu cywilnego przesądza, że przedmiotem zapisu windykacyjnego może być również przedsiębiorstwo lub gospodarstwo rolne. Dyspozycja ta posiada istotne znaczenie dla nauki prawa rolnego. Waloryzuje mianowicie pojęcie gospodarstwa rolnego – podstawowej instytucji w badaniach agrarystycznych – czyniąc to gospodarstwo przedmiotem zainteresowania ogólnego prawa spadkowego. Warto w tym miejscu podkreślić, że tym samym pojęcie gospodarstwa rolnego ponownie znajduje wyraz na płaszczyźnie regulacji prawnosпадkowych – po okresie dłuższej przerwy, zapoczątkowanej wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 roku, stwierdzającego niekonstytucyjność szeregu szczególnych przepisów poświęconych dziedziczeniu gospodarstw rolnych<sup>9</sup>.

6 Por. druk senacki numer 495 z dnia 12 marca 2009 roku.

7 Por. druk sejmowy numer 3018 z dnia 29 kwietnia 2010 roku.

8 J. Górecki, Zapis windykacyjny..., *op. cit.*, s. 134.

9 A. Lichorowicz, Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, „Rejent” 2001, nr 9, s. 88 i n.

Z powyższych względów nowa instytucja zapisu windykacyjnego powinna stać się również przedmiotem zainteresowania nauki prawa rolnego. Konieczne jest bowiem prawidłowe określenie zasad zapisobrania rolniczych jednostek produkcyjnych, a także wskazanie potencjalnych problemów, przed jakimi mogą stanąć spadkodawcy chcący w testamencie ustanowić zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego, jak również sporządzający takie testamenty notariusze oraz sędziowie i notariusze wydający na podstawie takich testamentów odpowiednio postanowienia o stwierdzeniu nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego (art. 677 kpc.) albo akty poświadczenia dziedziczenia. Zarysowane zagadnienia posiadają zatem istotne znaczenie zarówno dla teorii prawa, jak i dla jego praktyki, która musi dopiero wypracować właściwe zasady postępowania z tą nową instytucją.

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile zapis windykacyjny może stać się przydatnym instrumentem zmian generacyjnych w obrębie rolniczych jednostek produkcyjnych. Realizacja tego celu wymaga przede wszystkim zarysowania problemów, jakie mogą się pojawić, gdy testator zechce uczynić przedmiotem zapisu gospodarstwo rolne. Problemy te w ramach niniejszej pracy podzielone zostały na dwie zasadnicze grupy. Jedną z nich stanowi techniczna kwestia ujmowania gospodarstwa rolnego w testamencie, obejmującym zapis windykacyjny tej jednostki produkcyjnej. Druga grupa problemów dotyczy szeroko pojętej polityki rolnej, odnosząc się do kwestii wpływu, jaki ten nowy instrument prawa spadkowego posiadać może na losy i kondycję gospodarstwa rolnego w przypadku jego zapisobrania. Zakres rozważań podjętych w opracowaniu będą zatem wyznaczały z jednej strony wspomniane problemy „techniczne”, z drugiej zaś kwestie „polityczne”, związane z postulatem prowadzenia w Polsce właściwej polityki rolnej. Pominięte zostaną natomiast – jako przekraczające ramy niniejszej pracy – ogólne zagadnienia związane z samą prawną konstrukcją zapisu windykacyjnego. Stanowią one przedmiot zainteresowania przede wszystkim nauki prawa cywilnego, której przedstawiciele poświęcają zresztą instytucji zapisu windykacyjnego wiele uwagi<sup>10</sup>.

## **2. Problemy związane z oznaczeniem gospodarstwa rolnego jako przedmiotu zapisu windykacyjnego**

Podstawowym problemem „technicznym”, jaki powstaje w związku z wyraźnym dopuszczeniem możliwości zapisobrania gospodarstwa rolnego na podstawie zapisu windykacyjnego, jest kwestia prawidłowego oznaczenia tej jednostki pro-

---

10 Por np. J. Turlukowski, *Zapis windykacyjny. Komentarz*, Warszawa 2011. O zapisie windykacyjnym pisze też D. Dończyk, *Notarialne poświadczenie dziedziczenia. Komentarz*, Warszawa 2011, analizując tę problematykę z punktu widzenia notariusza sporządzającego akt poświadczenia dziedziczenia na podstawie testamentu notarialnego obejmującego zapis windykacyjny, z uwagi na nałożony na niego obowiązek wskazania w akcie poświadczenia dziedziczenia osób, na których rzecz spadkodawca uczynił zapisy windykacyjne oraz przedmiotów tych zapisów (nowy pkt 7a art. 95f § 1 ustawy – Prawo o notariacie)

dukcyjnej. Należy podkreślić, iż zagadnienie to posiada istotne znaczenie nie tylko na etapie sporządzenia testamentu obejmującego zapis windykacyjny, lecz również w momencie wydawania na podstawie tego testamentu: notarialnego aktu poświadczenia dziedziczenia lub też sądowego postanowienia o stwierdzeniu nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego. W odniesieniu do tego problemu w literaturze cywilistycznej formułowane są następujące postulaty:

- postulat maksymalnej konkretyzacji przedmiotu zapisu w testamencie oraz wydanych na jego podstawie dokumentach potwierdzających prawa do tego przedmiotu; jako uzasadnienie tego postulatu wysuwa się argument, by notariusz wystawiający akt poświadczenia dziedziczenia lub sędzia wydający postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku posiadał jak najmniej wątpliwości co do tego, co rzeczywiście było przedmiotem zapisu w momencie sporządzania testamentu przez spadkodawcę<sup>11</sup>,
- postulat ujednolicenia oznaczeń – zakładający, że gospodarstwo rolne powinno być oznaczone co do zasady w ten sam sposób w testamencie, jak i w akcie poświadczenia dziedziczenia lub postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku<sup>12</sup>.

W tym miejscu należy zastrzec, że wymienione postulaty formułowane są generalnie, dotyczą bowiem wszystkich możliwych przedmiotów zapisu windykacyjnego wymienionych w art. 9811 § 2 kodeksu cywilnego. Zachodzi więc konieczność zbadania możliwości ich zastosowania do tak specyficznego przedmiotu zapisu windykacyjnego, jakim jest gospodarstwo rolne.

W pierwszej kolejności wymaga rozważenia kwestia postulowanej szczególności opisu gospodarstwa rolnego w testamencie obejmującym zapis windykacyjny. Nie powinien raczej budzić wątpliwości fakt, że nie w każdej sytuacji możliwa będzie zadowalająca realizacja tego postulatu. Maksymalna konkretyzacja przedmiotu zapisu zakłada wyliczenie w testamencie poszczególnych składników gospodarstwa rolnego, ich „skatalogowanie”. Niektóre składniki gospodarstwa powinny także być – w celu ich konkretyzacji – zindywidualizowane w charakterystyczny dla siebie sposób, najczęściej za pomocą odpowiednich dokumentów. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim nieruchomości, w tym nieruchomości rolnych, opisywanych zazwyczaj poprzez odwołanie się do danych z ksiąg wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków. Tymczasem okoliczności sporządzenia testamentu mogą stać na przeszkodzie tak szczegółowemu opisywaniu poszczególnych składników gospodarstwa. Nie można wykluczyć sytuacji, gdy notariusz będzie odbierał oświadczenie woli spadkodawcy co do ustanowienia zapisu windykacyjnego gospodarstwa rolnego bez możliwości uprzedniego zebrania dokumentów indywidualizujących

11 J. Turlukowski, *Zapis windykacyjny...*, *op. cit.*, s. 18.

12 D. Dończyk, *Notarialne poświadczenie dziedziczenia...*, *op. cit.*, s. 73.

jących poszczególne składniki tego gospodarstwa. Sytuacja taka może mieć miejsce np. w przypadku ciężkiej choroby spadkodawcy, sporządzania testamentu w szpitalu etc. Nie wydaje się jednak, by w opisanych wypadkach – gdy gospodarstwo rolne jako przedmiot zapisu windykacyjnego może być określone jedynie w sposób ogólny, np. poprzez wskazanie jego położenia – notariusz mógł odmówić sporządzenia testamentu, jeżeli tylko taka jest wyraźna wola spadkodawcy. Nie ma w tym względu odpowiednich unormowań prawnych, a za niedopuszczalnością odmowy sporządzenia testamentu przez notariusza w opisanych losowych wypadkach przemawia potrzeba zapewnienia pełnej realizacji ostatniej woli spadkodawcy, która nie powinna być przekreślona tylko dlatego, że nie dysponuje on w danym momencie odpowiednimi dokumentami.

Nie ulega jednak wątpliwości, że ogólne określenie gospodarstwa rolnego jako przedmiotu zapisu windykacyjnego w testamencie notarialnym będzie pociągało za sobą problemy i komplikacje na etapie potwierdzania praw do tego gospodarstwa, a więc w ramach procedury prowadzącej do wydania notarialnego aktu poświadczenia dziedziczenia lub sądowego postanowienia o stwierdzeniu nabycia przedmiotu zapisu. Wydaje się, że sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia może być w takiej sytuacji bardzo utrudnione, a nawet niemożliwe, z uwagi na treść art. 95e § 1 ustawy – Prawo o notariacie, który to przepis zabrania notariuszowi sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia, jeżeli powziął on wątpliwości co do osoby, na rzecz której spadkodawca uczynił zapis windykacyjny oraz co do przedmiotu zapisu. Ogólnikowe określenie gospodarstwa rolnego jako przedmiotu zapisu windykacyjnego z reguły będzie wywoływać wątpliwości co do rzeczywistego przedmiotu tego zapisu. W konsekwencji jedynym sposobem potwierdzenia praw zapisobiercy do gospodarstwa pozostanie sądowe stwierdzenie nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego, w ramach którego sąd dokona odpowiednich ustaleń faktycznych, pozwalających zindywidualizować „zapisane” gospodarstwo rolne.

O ile zatem konkretyzacja gospodarstwa rolnego jako przedmiotu zapisu windykacyjnego w samym testamencie obejmującym taki zapis nie wydaje się być warunkiem koniecznym, decydującym o ważności bądź skuteczności testamentu, o tyle analogicznych uwag nie można odnieść do sposobu określenia przedmiotu zapisu w notarialnym akcie poświadczenia dziedziczenia lub w sądowym stwierdzeniu nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego. Należy pamiętać, że dokumenty te służyć mają za podstawę ujawnienia nowego stanu prawnego w różnorodnych rejestrach, w tym przede wszystkim w księgach wieczystych prowadzonych dla nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa. Wydaje się, że wymienione dokumenty potwierdzające prawa do przedmiotu zapisu windykacyjnego powinny obejmować przynajmniej te dane, które umożliwią zapisobiercy ujawnienie swoich praw do gospodarstwa we właściwych rejestrach.

Ostatnia z poczynionych uwag rzeczywiście skłania do wysunięcia postulatów o konieczności starannego, szczegółowego określania przedmiotu zapisu windykacyjnego w testamencie – przynajmniej w tych wypadkach, gdy nadzwyczajne okoliczności nie stoją temu na przeszkodzie – w celu usunięcia potencjalnych problemów na etapie potwierdzania praw do przedmiotu tego zapisu. Niemniej w przypadku, gdy przedmiotem zapisu ma być gospodarstwo rolne, szczegółowe określenie jego składników może wywoływać kontrowersje. Zasadnicza wątpliwość dotyczy stopnia szczegółowości opisu. Można stanąć na stanowisku, że testament obejmujący zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego powinien dokładnie wyliczać jego składniki, ze wskazaniem nie tylko nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa, ale również np. określeniem sztuk inwentarza, opisem maszyn, urządzeń etc. W konsekwencji objętość testamentu obejmującego zapis gospodarstwa rolnego ulegałaby istotnemu zwiększeniu. Być może wskazane też byłoby wykorzystywanie załączników przygotowanych przez spadkodawcę, w których opisywałby on, co wchodzi w skład jego gospodarstwa. Niemniej prawdopodobieństwa pominięcia któregoś ze składników wyeliminować i tak się nie da, a w takiej sytuacji mogą pojawić się już po śmierci spadkodawcy wątpliwości co do statusu prawnego tego pominiętego składnika.

Do niezadowalających wyników prowadzi również poszukiwanie formuły nieco ogólniejszej, za pomocą której dałoby się jednak precyzyjnie opisać gospodarstwo rolne w testamencie zawierającym zapis windykacyjny. Fakt ten jest niestety konsekwencją niedostatecznej, wręcz szątkowej regulacji odnoszącej się do instytucji gospodarstwa rolnego w prawie polskim. Nie istnieje żaden rejestr gospodarstw rolnych jako szczególnej kategorii przedsiębiorstw, pomimo faktu, że takie ewidencje z powodzeniem funkcjonują w niektórych państwach europejskich<sup>13</sup>. Nie można zatem przy formułowaniu w testamencie zapisu windykacyjnego gospodarstwa rolnego odwołać się do kryterium formalnego, jakim byłby wpis tej jednostki produkcyjnej do stosownego rejestru, obejmujący wyszczególnienie jej najważniejszych składników<sup>14</sup>.

W przeciwieństwie do sytuacji, gdy przedmiotem zapisu windykacyjnego jest przedsiębiorstwo, rozumiane jako zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych, przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 55<sup>1</sup> kc.), nie można gospodarstwa rolnego indywidualizować także jako zespołu składników służących prowadzeniu konkretnej działalności gospodarczej, wpisanej

13 Por. A. Szymecka, *Gospodarstwo rolne w prawie włoskim – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 161 i n.

14 Należy w tym miejscu zauważyć, że dla prawidłowego określenia gospodarstwa rolnego jako przedmiotu zapisu windykacyjnego niewielkie znaczenie posiada ewidencja gospodarstw rolnych funkcjonująca jako element krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2003 roku (Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.). Ewidencja ta zawiera wyłącznie dane dotyczące gruntów rolnych (działek rolnych) oraz ich powierzchni jako podstawy do przyznania wsparcia w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, funkcjonującej na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej<sup>15</sup>. Wynika to z faktu, że osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne nie może uzyskać takiego wpisu stosownie do art. 3 cytowanej ustawy<sup>16</sup>. Nie posiada zatem firmy, pod którą mogłaby prowadzić swoją działalność, adresu głównego miejsca wykonywania działalności, czy wreszcie numeru ewidencyjnego. W konsekwencji nie istnieje formalna możliwość, by do wymienionych danych odwołać się przy indywidualizowaniu gospodarstwa rolnego jako przedmiotu zapisu windykacyjnego, poprzez wskazanie, że przedmiotem tego zapisu spadkodawca czyni zespół składników przeznaczonych do wykonywania konkretnej działalności gospodarczej, prowadzonej pod własną firmą i wpisanej pod właściwym numerem do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Ponadto z uwagi na rzeczywistość gospodarczą, zgodnie z którą rolnicy tylko w sporadycznych przypadkach prowadzą księgowość oraz ewidencję środków trwałych, utrudnione będzie opisywanie gospodarstwa rolnego w testamencie notarialnym obejmującym zapis windykacyjny za pomocą odesłania do ksiąg rachunkowych obejmujących podstawowe składniki tego gospodarstwa.

Powyższe uwagi prowadzą do konkluzji, że dopiero praktyka i kształtujące ją orzecznictwo sądowe rozstrzygną o sposobie i zakresie konkretyzacji gospodarstwa rolnego jako przedmiotu zapisu windykacyjnego. W chwili obecnej, gdy brak jeszcze autorytatywnych wypowiedzi doktryny i sądów w tym zakresie, można jedynie sformułować wniosek, że ani maksymalnie szczegółowy opis gospodarstwa w testamencie, ani też ogólnikowe stwierdzenie, iż przedmiotem zapisu czyni się gospodarstwo rolne, nie prowadzą do w pełni zadowalających rezultatów. Jak się wydaje, wskazane byłoby określenie w testamencie przynajmniej nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa, z wykorzystaniem indywidualizujących je danych z ksiąg wieczystych i ewidencji gruntów i budynków. Teoretycznego uzasadnienia tego stanowiska dostarcza wykładnia art. 55<sup>3</sup> kc., zakładająca, że każde gospodarstwo rolne zawsze obejmuje grunty rolne (gruntowa koncepcja rolnictwa). Grunty te mogą zresztą w niektórych wypadkach stanowić wyłączny składnik rolniczej jednostki produkcyjnej, o ile tylko istnieje potencjalna możliwość, iż wraz z innymi składnikami utworzą w przyszłości zorganizowaną całość gospodarczą. W związku z powyższym wydaje się uzasadnione, by w testamencie obejmującym zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego notariusz umieszczał, w miarę możliwości, bardziej szczegółowy opis wchodzących w jego skład nieruchomości.

15 Dz.U. Nr 173, poz. 1807.

16 Problemowi temu poświęcona jest bogata literatura agrarystyczna. Por. w szczególności: E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Kraków 2004, s. 329 i n.; B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008, s. 225–272; P. Blajer, Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie włoskim i polskim, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, z. 3, s. 704 i n.

Przeciwko uszczegółowianiu opisu gospodarstwa rolnego jako przedmiotu zapisu windykacyjnego przemawia ponadto jeszcze jedna okoliczność. Pomiędzy sporządzeniem testamentu obejmującego zapis windykacyjny a otwarciem spadku i nabyciem przedmiotu zapisu przez zapisobiercę może upłynąć przecież pewien czas, w niektórych wypadkach nawet wiele lat. Tymczasem gospodarstwo rolne, jak każdy kompleks dóbr celowo zorganizowany i służący prowadzeniu określonej działalności, ulega ciągłym transformacjom. Zwiększa się lub zmniejsza jego obszar, zmieniają się jego składniki, a nawet profil produkcji, przy czym niektóre z tych zmian mogą być uzasadnione z gospodarczego punktu widzenia, inne zaś nie. Takie zmiany substancji oraz składników gospodarstwa rolnego można nawet uznać za nieuniknione z uwagi na obecną rzeczywistość gospodarczą. Aktualne unormowania poświęcone zapisowi windykacyjnemu w ogóle nie odnoszą się do tej dość oczywistej kwestii, która w równym stopniu dotyczy sytuacji, gdy przedmiot zapisu windykacyjnego jest przedsiębiorstwo. Z zaś należy skonstatować, że regulacja zapisu windykacyjnego, która w zamyśle służyć ma sprawnemu przejmowaniu przez następców zorganizowanych kompleksów dóbr, tj. przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego, nie uwzględnia dynamicznego charakteru tych organizmów gospodarczych.

Konsekwencję zarysowanego problemu stanowić mogą trudności, jakie będą napotykał zapisobiercy w potwierdzeniu swoich praw do gospodarstwa rolnego po śmierci spadkodawcy, w przypadku gdy pomiędzy sporządzeniem testamentu zawierającego zapis a otwarciem spadku zmienił się skład tej jednostki produkcyjnej. W przypadku zbycia określonych składników tego gospodarstwa przez spadkodawcę znaleźć może co prawda zastosowanie norma art. 981<sup>2</sup> kc. przewidująca bezskuteczność zapisu, jeżeli w chwili otwarcia spadku przedmiot zapisu nie należy do spadkodawcy albo spadkodawca był zobowiązany do jego zbycia. Analogicznego rozwiązania brakuje jednak w przypadku, gdy spadkodawca za swojego życia modyfikuje skład gospodarstwa lub też go powiększa, nabywając nowe składniki przeznaczone do prowadzenia działalności rolniczej. W opisanej sytuacji, na etapie stwierdzania praw do przedmiotu zapisu niezbędne będzie zapewne każdorazowe badanie rzeczywistej woli spadkodawcy, dokonywane w oparciu o prawidłową wykładnię testamentu. Z tego względu należałoby być może sugerować, by notariusz sporządzający testament obejmujący zapis gospodarstwa rolnego umieszczał w nim określone oświadczenia spadkodawcy, zawierające wskazówki pozwalające na odpowiednie ukierunkowanie interpretatora jego ostatniej woli w ramach procedury stwierdzania nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego. Słabą stroną tej propozycji jest jednak oczywista niemożliwość ujęcia w testamencie wszystkich potencjalnych stanów faktycznych skutkujących zmianą składu lub substancji rolniczej jednostki produkcyjnej.



Powyżej przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że postulat ujednolicenia oznaczenia gospodarstwa rolnego w testamencie oraz w akcie poświadczenia dziedziczenia lub w postanowieniu o stwierdzeniu przedmiotu zapisu w wielu wypadkach może okazać się niezwykle trudny do zrealizowania w praktyce.

Bliższa analiza aktualnych unormowań dotyczących zapisu windykacyjnego, w przypadku gdy przedmiotem tego zapisu jest gospodarstwo rolne, pozwala na zwrócenie uwagi na kilka dalszych problemów „technicznych”, które mogą pojawić się przy sporządzaniu testamentu obejmującego taki zapis.

W pierwszym rzędzie rozważenia wymaga zastosowanie do gospodarstwa rolnego podstawowej zasady instytucji zapisu windykacyjnego, zgodnie z którą nabycie przedmiotu zapisu następuje z chwilą otwarcia spadku (art. 981<sup>1</sup> § 1 kc.). Regulacja ta nie wywołuje większych komplikacji w sytuacji, gdy przedmiotem zapisu windykacyjnego jest rzecz oznaczona co do tożsamości lub zbywalne prawo majątkowe. Należy przyjąć, że w opisanym wypadku z chwilą śmierci spadkodawcy na zapisobiercę przechodzi prawo własności rzeczy oznaczonej co do tożsamości lub też wskazane przez niego w testamencie zbywalne prawo majątkowe. W przypadku zorganizowanej całości gospodarczej, jaką jest gospodarstwo rolne, kwestia, co dokładnie przechodzi na zapisobiercę w chwili otwarcia spadku, nie zawsze jest tak oczywista. Gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55<sup>3</sup> kc. nie jest bowiem jednostką własnościową. Oznacza to, że w konkretnych sytuacjach niektóre ze składników tworzących rolniczą jednostkę produkcyjną mogą nie stanowić własności prowadzącego to gospodarstwo lub też gospodarstwo to może obejmować także prawa niezbywalne do poszczególnych składników – np. prawo użytkowania nieruchomości rolnych. Pojawia się zatem pytanie o praktyczne skutki uczynienia przedmiotem zapisu windykacyjnego rolniczej jednostki produkcyjnej, której nie wszystkie składniki stanowią własność testatora.

Znaczenie tej kwestii uzasadnić może prosty stan faktyczny, w ramach którego przedmiotem zapisu windykacyjnego testator uczynił gospodarstwo rolne, zorganizowane na gruntach częściowo stanowiących jego własność, częściowo zaś dzierżawionych. Należałoby przyjąć, że z chwilą otwarcia spadku zapisobierca nabędzie te grunty, które stanowiły własność spadkodawcy. Natomiast w przypadku gruntów dzierżawionych nie można odwołać się do prostej zasady, zgodnie z którą prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy są dziedziczne<sup>17</sup>. W przypadku zapisu windykacyjnego przedmiot tego zapisu nie wchodzi w skład spadku, nie następuje zatem zjawisko sukcesji uniwersalnej, a w konsekwencji zapisobierca nie staje się następcą spadkodawcy pod tytułem ogólnym. W związku z powyższym należałoby rozstrzygnąć, czy w opisaney sytuacji nie będzie wymagana zgoda wydzierżawiają-

---

17 A. Lichorowicz, Dzierżawa, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 8, Prawo zobowiązań – część szczegółowa, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 202.

cego na dalsze trwanie umowy dzierżawy. Z kolei alternatywna możliwość, tj. odwołanie się do art. 981<sup>2</sup> kc. zakładającego bezskuteczność zapisu, w przypadku gdy jego przedmiot w chwili otwarcia spadku nie należy do spadkodawcy, powoduje, że w opisanym przykładzie przedmiotem zapisu nie jest *de facto* gospodarstwo rolne, ale te nieruchomości rolne, które stanowią własność spadkodawcy.

Szersze rozważania nad zarysowanym zagadnieniem przekraczają ramy niniejszego opracowania. Należy jednak zauważyć, że poruszona kwestia stanowi aspekt głębszego problemu, jakim jest brak jasnego sprecyzowania w prawie polskim, czym w ogóle jest gospodarstwo rolne z prawnego punktu widzenia i jego następstwo w postaci niedostatku unormowań dotyczących problematyki obrotu gospodarstwami rolnymi zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*<sup>18</sup>. Nie istnieją bowiem sformalizowane kryteria pozwalające na określenie minimum składników gospodarstwa rolnego oraz więzi między nimi. Tym samym nierozstrzygnięte zostaje np. zagadnienie dopuszczalności zbycia gospodarstwa rolnego w drodze jednej czynności prawnej, pomimo że ustawodawca w różnych aktach prawnych zamieszcza postanowienia dotyczące np.: zbycia, sprzedaży, przekazania, obciążenia dzierżawy lub nabycia gospodarstwa rolnego<sup>19</sup>, czy też wreszcie czyni rolniczą jednostkę produkcyjną przedmiotem zapisu windykacyjnego. W literaturze dominuje pogląd, że gospodarstwo rolne może być przedmiotem obrotu w drodze jednej czynności prawnej<sup>20</sup>, ale nie brakuje też dobrze uzasadnionych opinii, w myśl których w sytuacjach, gdy przepisy mówią o zbyciu lub wydzierżawieniu gospodarstwa, o ustanowieniu na nim użytkowania, to chodzi raczej o jednoczesne zbycie, wydzierżawienie lub obciążenie tych składników przedsiębiorstwa, które są zbywalne, wydzierżawialne, czy też mogą być przedmiotem użytkowania, a nie o rozporządzenie prawem do gospodarstwa<sup>21</sup>. W konsekwencji, gdy ustawodawca mówi o gospodarstwie jako o przedmiocie jednej czynności prawnej, to ma na myśli gospodarstwo rozumiane jako zbiór różnych składników, zbywanych – ze względu na potrzebę zachowania organizmu w całości – w tym samym czasie i temu samemu podmiotowi, ale przy

18 Por. D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 4, s. 1041, gdzie autor traktuje gospodarstwo rolne wyłącznie jako wygodny skrót myślowy, odmawiając mu cechy przedmiotu prawa i stwierdzając, że „gospodarstwo rolne nie istnieje poza tworzącymi je składnikami”. Tym samym użycie przez ustawodawcę zwrotu „gospodarstwo rolne” oznacza jedynie odesłanie do elementów składowych gospodarstwa jako całości.

19 Por. np. art. 37 pkt 4 k.r.o., art. 228 pkt 3 ksh., art. 1064<sup>14</sup> i n. kpc.; § 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 109 poz. 750 ze zm.).

20 Por. np. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 123 i n.; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–53<sup>3</sup> kc.*, Kraków 1997, s. 226 i n.; J. Strzępka, *Problematyka cywilnoprawna przenoszenia gospodarstwa rolnego na następcę, (w:) Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 229.

21 Z. Truszkiewicz, *Prawo do gospodarstwa rolnego (do przedsiębiorstwa), (w:) Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer i Z. Truszkiewicz, Kraków 2009 s. 261 i n.

uwzględnieniu reguł odnoszących się do zbywania poszczególnych praw wchodzących w skład gospodarstwa<sup>22</sup>.

Powyższe uwagi mogą wręcz prowadzić do wniosku, że nie da się *de lege lata* jednoznacznie przyjąć, iż gospodarstwo rolne może stanowić jeden przedmiot obrotu i że prawem do niego można rozporządzić w ramach jednej czynności prawnej<sup>23</sup>. Stanie się to możliwe dopiero po dostatecznym opracowaniu konstrukcji prawa do gospodarstwa – zarówno co do jego treści, jak i ochrony. Tymczasem koncepcji prawa do gospodarstwa jako zorganizowanej całości wciąż jeszcze daleko do dojrzałości<sup>24</sup>. Niedawne wprowadzenie możliwości przekazywania gospodarstwa rolnego w drodze zapisu windykacyjnego wskazuje, że regulacja takiego „prawa do gospodarstwa rolnego” mogłaby okazać się przydatna i uzasadniona także względami praktycznymi.

Kolejny problem „techniczny”, który może istotnie ograniczyć znaczenie instytucji zapisu windykacyjnego dla obrotu gospodarstwami rolnymi, związany jest z faktem, że w polskiej rzeczywistości zdecydowana większość gospodarstw prowadzonych jest wspólnie przez małżonków, pomiędzy którymi najczęściej obowiązuje ustawowy ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej. W konsekwencji, gospodarstwo rolne (jego składniki) wchodzi w skład ich majątku wspólnego. Tymczasem w prawie polskim obowiązuje bezwzględny zakaz testamentów wspólnych (art. 942 kc.), zakładający, że testament, a więc również testament obejmujący zapis windykacyjny, może zawierać rozrządzenia tylko jednego spadkodawcy. W opisanej sytuacji żadne z małżonków nie może uczynić przedmiotem zapisu windykacyjnego całego gospodarstwa z uwagi na fakt, że gospodarstwo to nie należy wyłącznie do niego, a zatem zapis taki byłby nieskuteczny, stosownie do art. 981<sup>2</sup> kc. Nie wydaje się również możliwe wskazywanie w testamencie, iż przedmiotem zapisu testator czyni „udział w gospodarstwie”, ewentualnie „udział we współwłasności gospodarstwa”, który „powstanie” w związku z ustaniem wspólności majątkowej w chwili jego śmierci. Abstrahując od kwestii, czy taka kategoria pojęciowa w ogóle istnieje, zważywszy na wyżej wskazane wątpliwości co do możliwości ujmowania gospodarstwa rolnego jako przedmiotu jednego prawa, niezmiernie utrudnione byłoby wskazywanie w testamencie wielkości takiego udziału. Nie można bowiem kierować się prostym założeniem, że małżonkowie mają równe udziały w majątku wspólnym, a to z uwagi na przyznane im oraz ich spadkobiercom prawo do żądania ustalenia nierównych udziałów w majątku wspólnym, z uwzględnieniem stopnia, w którym każdy z małżonków przyczynił się do powstania tego majątku (art. 43 § 2 k.r.o.).

---

22 *Ibidem*, s. 264 i n.

23 E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Kraków 2004, s. 42.

24 Z. Truszkiewicz, Prawo do gospodarstwa rolnego..., *op. cit.*, s. 268.

Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania hipotezy, że w sytuacji, gdy gospodarstwo rolne stanowi składnik majątku wspólnego małżonków, sporządzenie testamentu obejmującego zapis windykacyjny tego gospodarstwa w ogóle nie jest możliwe. Analogiczne założenie należałoby przyjąć w przypadku, gdyby jedyny „właściciel” gospodarstwa zamierzał przekazać tę jednostkę produkcyjną w drodze zapisu windykacyjnego na „współwłasność” kilku zapisobierców.

### **3. Zapis windykacyjny a problemy związane z ochroną gospodarstwa rolnego w toku zapisobrania**

Problemy związane z prawną regulacją zapisu windykacyjnego gospodarstwa rolnego mają nie tylko swój wymiar „techniczny”, choć on zapewne okaże się decydujący dla praktycznego znaczenia tej instytucji. Instrument zapisu windykacyjnego w swej aktualnej szacie prawnej może też budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia założeń racjonalnej polityki rolnej, uwzględniającej ochronę zorganizowanych całości gospodarczych, jakimi są gospodarstwa rolne.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że aktualna regulacja zapisu windykacyjnego w niewystarczający sposób zapewnia ochronę gospodarstwa rolnego w aspekcie podmiotowym. Stan taki jest konsekwencją odwołania się do samej konstrukcji zapisu, która powoduje, że pozycja prawna zapisobiercy przed otwarciem spadku jest stosunkowo słaba. Do momentu śmierci spadkodawcy musi on liczyć się z odwołaniem obejmującego zapis testamentu, może on też przez cały ten czas nie wiedzieć o uczynionym na swoją rzecz zapisie. Opisana okoliczność może wpływać na mniejsze zainteresowanie zapisobiercy sprawami gospodarstwa za życia spadkodawcy. Skoro przejęcie przez niego rolniczego warsztatu produkcyjnego jest tak niepewne, niekoniecznie musi się on orientować w jego sytuacji ekonomicznej. Co więcej, nabycie gospodarstwa następuje automatycznie z chwilą śmierci spadkodawcy, bez względu na rzeczywistą wolę zapisobiercy, a więc na fakt, czy rzeczywiście chce on nadal prowadzić gospodarstwo, czy też nie.

Należy również podkreślić, że regulacja poświęcona zapisowi windykacyjnemu gospodarstwa rolnego nie wprowadza żadnych wymogów co do kwalifikacji zapisobiercy, ani też nie odnosi się w jakikolwiek sposób do kwestii dalszego prowadzenia przez niego działalności w nabytym gospodarstwie. O wszystkim decyduje wola testatora, który niekoniecznie musi mieć odpowiednie rozeznanie w rzeczywistych kompetencjach i zamiarach zapisobiercy, a przy sporządzaniu testamentu może kierować się wyłącznie czynnikami emocjonalnymi. Regulacja ta zmierza niewątpliwie do pełnego urzeczywistnienia ostatniej woli spadkodawcy. Niemniej może również prowadzić do niebezpieczeństwa dekompozycji gospodarstwa w aspekcie podmiotowym – poprzez dojście do niego osób niemających odpowied-

nich predyspozycji do prowadzenia działalności rolniczej i niezainteresowanych w kontynuowaniu takiej działalności.

Zastosowanie instytucji zapisu windykacyjnego w jej obecnym kształcie prowadzić może także do dekompozycji gospodarstwa rolnego w aspekcie strukturalnym – poprzez dokonywanie nieracjonalnych podziałów rolniczych jednostek produkcyjnych. Podstawową cechą zapisu windykacyjnego jest bowiem jego uniwersalny charakter. Zgodnie z literalnym brzemieniem art. 981<sup>1</sup> § 2 jego przedmiotem może być zarówno gospodarstwo rolne *en bloc*, jak i rzeczy oznaczone co do tożsamości, a więc poszczególne składniki tego gospodarstwa, w tym w szczególności nieruchomości rolne. Nie ma żadnych formalnych przeszkód, by rolnik prowadzący gospodarstwo przedmiotem zapisów na rzecz kilku zapisobierców uczynił poszczególne grunty rolne wchodzące w jego skład. W konsekwencji, w chwili jego śmierci, sprawnie funkcjonujące dotychczas gospodarstwo może ulec automatycznemu podziałowi na części nienadające się do prowadzenia efektywnej działalności rolniczej. Niebezpieczeństwo dokonywania nieracjonalnych podziałów gospodarstw rolnych na podstawie zapisu windykacyjnego jest więc jak najbardziej realne, tym bardziej że chęć sprawiedliwego „wypożyczenia” wszystkich dzieci może być u spadkodawcy silniejsza niż troska o zapewnienie integralności i efektywnego funkcjonowania gospodarstwa.

Instytucja zapisu windykacyjnego w jej obecnej formie niesie również poważne niebezpieczeństwa dla podstaw ekonomicznych gospodarstwa rolnego, będącego przedmiotem takiego zapisu. Wynika to z przyjętego przez ustawodawcę założenia, że zapis windykacyjny jako bezpłatne przysporzenie powinien być traktowany jak darowizna dokonana za życia przez spadkodawcę, a tym samym jego wartość podlega doliczeniu do wartości spadku przy obliczaniu zachowku (nowy art. 993 kc.). To rozwiązanie pociąga za sobą z kolei odpowiedzialność osób otrzymujących zapisy windykacyjne za zachowki należne najbliższym członkom rodziny spadkodawcy, co potwierdza *expressis verbis* art. 999<sup>1</sup> § 1 zd. 1 kc., zgodnie z treścią którego „jeżeli uprawniony nie może otrzymać od spadkobiercy należnego mu zachowku, może on żądać od osoby, na której rzecz został uczyniony zapis windykacyjny doliczony do spadku, sumy pieniężnej potrzebnej do uzupełnienia zachowku”. Co więcej, dopiero w przypadku, gdy „uprawniony nie może otrzymać należnego mu zachowku od spadkobiercy lub osoby, na której rzecz został uczyniony zapis windykacyjny, może on żądać od osoby, która otrzymała od spadkodawcy darowiznę doliczoną do spadku, sumy pieniężnej potrzebnej do uzupełnienia zachowku” (art. 1000 § 1 kc.). Z przepisu tego wynika, iż odpowiedzialność zapisobiercy za zachowki wyprzedza odpowiedzialność osób obdarowanych za życia przez spadkodawcę. Osoba nabywająca gospodarstwo w drodze zapisu windykacyjnego jest również zobowiązana do jego zaliczenia na schedę spadkową w toku działu spadku, w sytuacji gdyby odbywał się on w warunkach przewidzianych w nowym art. 1039 kc.

Konieczność pokrycia zachowków należnych członkom najbliższej rodziny spadkodawcy nie wyczerpuje jednak wszystkich obowiązków finansowych osoby, która nabywa gospodarstwo rolne na podstawie zapisu windykacyjnego. Zapisobierca został bowiem również obciążony odpowiedzialnością za długi spadkodawcy. Stosownie do nowego art. 1034<sup>1</sup> kc. osoby, na których rzecz spadkodawca uczynił zapisy windykacyjne, do chwili działu spadku ponoszą solidarną odpowiedzialność wraz ze spadkobiercami za długi spadkowe, zaś rozliczenia nimi następują proporcjonalnie do wartości otrzymanych przez nich przysporzeń. Z kolei od chwili działu spadku spadkobiercy i osoby, na których rzecz zostały uczynione zapisy windykacyjne, ponoszą odpowiedzialność za długi spadkowe proporcjonalnie do wartości otrzymanych przez nich przysporzeń (proponowany art. 1034<sup>2</sup> kc.). Konstrukcja taka, mimo że uzasadniona koniecznością ochrony interesów wierzycieli spadkodawcy, skutkuje kolejnymi obciążeniami finansowymi spoczywającymi na zapisobiercy, których ciężar odczuć może również nabyte przez niego gospodarstwo. Powyższego wniosku nie może zmienić regulacja ograniczająca odpowiedzialność zapisobiercy za długi spadkowe do wartości przedmiotu zapisu windykacyjnego według stanu i cen z chwili otwarcia spadku (art. 1034<sup>3</sup> kc.). W warunkach wiejskich to najczęściej przypadające zapisobiercy gospodarstwo będzie stanowiło podstawową, jeżeli nie wyłączną część spadku i to z reguły z jego zasobów zapisobierca zaspokajał będzie wierzycieli spadkodawcy oraz uzupełniał zachowki należne jego najbliższym krewnym. Wymienione operacje będą się zatem odbywały kosztem rolniczej jednostki produkcyjnej, w krajowych przypadkach prowadząc nawet do jej zbycia lub likwidacji – ze względu na konieczność pozyskania środków finansowych przeznaczonych na spłatę długów zapisobiercy.

Konkludując powyższe rozważania, należy z żalem stwierdzić, że aktualna regulacja zapisu windykacyjnego nie zapewnia niestety dostatecznej ochrony będącego przedmiotem takiego zapisu gospodarstwa rolnego – ani w aspekcie podmiotowym, ani strukturalnym, ani też ekonomicznym.

#### 4. Uwagi końcowe

Pomimo wszystkich wyżej przytoczonych krytycznych uwag wprowadzenie instytucji zapisu windykacyjnego do polskiego systemu prawa należy powitać z zadowoleniem. Na aprobatę zasługują poglądy doktryny, w myśl których odwołanie się do zapisu windykacyjnego „poszerza katalog instrumentów prawnych, jakimi spadkodawca posłużyć może się w celu określenia sposobu podziału spadku”<sup>25</sup> oraz „rozszerza swobodę testowania, jednocześnie częściowo rozwiązując problem bra-

25 P. Sobolewski, *Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 4, s. 103.

ku w prawie polskim tak zwanego testamentu działowego”<sup>26</sup>. Zaletą tej instytucji jest jej prostota i zgodność z wolą testatora, a ponadto lepiej chroni ona zapisobiercę przed rozporządzeniami przedmiotem zapisu przez spadkobierców<sup>27</sup>.

Niestety, w świetle poczynionych rozważań nieco mniej przekonywująco brzmią argumenty o przydatności zapisu windykacyjnego do sprawniejszego przejmowania organizmów gospodarczych, sprzyjającego zapewnieniu ich należytego funkcjonowania. Przynajmniej w odniesieniu do gospodarstwa rolnego praktyczne zastosowanie tej instytucji wydaje się mocno problematyczne. Poprawne sporządzenie testamentu obejmującego zapis gospodarstwa rolnego na pewno nie będzie rzeczą łatwą, zapewne w praktyce testatorzy częściej będą czynili przedmiotem takiego zapisu nieruchomości rolne z uwagi na mniejsze trudności w ich właściwym opisanu w testamencie. Niemniej w obecnej chwili jest jeszcze za wcześnie na ferowanie w tym zakresie jednoznacznych wyroków, zapis windykacyjny to instytucja nowa, której różnorodne aspekty będą dopiero wyjaśniane przez orzecznictwo i doktrynę.

Nie ulega jednak wątpliwości, że instrument zapisu windykacyjnego nie bierze pod uwagę wynikającej z zasad prawidłowej polityki rolnej konieczności zapewnienia ochrony gospodarstwa rolnego, jako specyficznego warsztatu produkcyjnego. Trudno zresztą z tego powodu formułować pod adresem tej instytucji jakiekolwiek zarzuty; zapis windykacyjny to ogólny instrument prawa cywilnego, a gospodarstwo rolne może stanowić wyłącznie jeden z wielu jego przedmiotów. Tym bardziej należałoby zintensyfikować prace nad wypracowaniem takiego szczególnego instrumentu prawnego, który – w przeciwieństwie do zapisu windykacyjnego – w odpowiedni sposób zabezpieczałby losy gospodarstw rolnych podlegających procesom zmian generacyjnych wśród rolników<sup>28</sup>. Prace te powinny być jednak połączone z szerszymi badaniami nad samą naturą gospodarstwa rolnego, jako przedmiotu wielu różnorodnych regulacji prawnych, przede wszystkim zaś jako przedmiotu obrotu cywilnoprawnego.

---

26 J. Turłukowski, Zapis windykacyjny..., *op. cit.*, s. 15.

27 J. Górecki, Zapis windykacyjny..., *op. cit.*, s. 132.

28 Szerzej na ten temat: P. Blajer, Umowa o spadek jako narzędzie zmian generacyjnych w rolnictwie – na przykładzie włoskiej instytucji *patto di famiglia*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2011, z. 2, s. 435 i n.

## **Agricultural farm as an item of the “specific bequest” (zapis windykacyjny) – selected issues**

Key words: specific bequest, notarial will, agricultural farm, inheritance law

The article discusses a wide range of issues concerning the new legal institution introduced to the Polish legal system by the bill to amend the Polish Civil Code – i.e. “specific bequest”. The bill introduced a specific bequest alongside the current ordinary bequest. The item in question – which could take the form of personalty, an alienable property right, an enterprise or agricultural farm, or usufruct or a servitude – will go to the named legatee as soon as the estate enters probate. Thanks to this new institution testator will be able to assign a specific item of his property to a specific person (heir or not).

For the agricultural law doctrine the most important issue concerning the institution of specific bequest is the fact that its item can be “agricultural farm”. In this way the notion of “agricultural farm” – central institution of rural law – has been introduced to the general provisions of inheritance law and, therefore, its importance has been strongly valorized. On the other hand, however, new regulations create a great number of serious doubts and problems which can easily put in question its practical importance. These problems have been divided in the paper in two basic groups.

The first group concerns so-called “technical” problems. The most important one is the question of describing the agricultural farm in the notarial will, taking into account the doctrinal postulate of its maximal specification and substantiation as well as unification of descriptions in will and in the court’s ruling confirming the rights to the item of specific bequest. This problem should be analyzed with respect to the social – economic fact that agricultural farm only very rarely is the item of the property right. Usually, it is complicated construction consisting of different items and rights which do not have to be owned by the farmer.

The second group of problems examined in the article was called “political issues”. In this part of paper Author tries to prove that the institution of specific bequest does not ensure satisfactory level of protection for the agricultural farm. Firstly, this legal instrument enables unqualified heirs access to the farm. Secondly, it can provoke the unreasonable partition of the farm. Moreover, it can also occur dangerous to the economic basis of the farm, regarding the fact that legatees are severally liable for heritable debts and can be also liable to certain statutory heirs.



With respect to above-mentioned arguments, the strong need of the suitable legal institution – which would facilitate the generational changes in the agricultural farms – is to be stressed.

## **Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych**

1. Wspólnoty gruntowe są sposobem gospodarowania na gruntach rolnych, leśnych oraz obszarach wodnych. Stanowią pozostałość dawnych nadań na wspólną własność w wyniku uwłaszczenia oraz nadań tytułem odszkodowania za zniesione służebności<sup>2</sup>. W obowiązujących ramach prawnych wspólnoty gruntowe funkcjonują, z drobnymi modyfikacjami, od prawie pięćdziesięciu lat.

Ustawodawca, uchwalając ustawę z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, zakładał, że wspólnoty te będą służyły gospodarczemu współdziałaniu w rolnictwie<sup>3</sup>. W szczególności miały być jedną z organizacyjno-prawnych form gospodarki rolnej.

Obecnie obszar zajęty przez wspólnoty gruntowe przekracza 100 tys. ha, co stanowi około 6,25% całkowitej powierzchni gruntów rolnych w kraju. Ich liczba jest szacowana na ponad 5 tys., ale tylko 20% z nich funkcjonuje zgodnie z przepisami ustawy<sup>4</sup>. Wspólnoty te nie zawsze są właściwie prowadzone od strony organizacyjnej oraz prawnej, i co za tym idzie zarejestrowane. Jedynym źródłem informacji na ich temat jest ewidencja gruntów, gdyż dla wspólnot nie są prowadzone księgi wieczyste (art. 11 ustawy). W konsekwencji niniejsze rozważania powinny pozwolić na wskazanie najbardziej pożądanego przez uczestników wspólnot, jak i państwa kierunku ich przeobrażeń.

Na tle funkcjonowania wspólnot gruntowych występuje wiele problemów. Przede wszystkim, co znajduje wyraz w literaturze, należy zastanowić się, czy przystają do obecnych warunków gospodarczych<sup>5</sup>. Dlatego często pojawia się pytanie, czy wspólnoty gruntowe mają jeszcze rację bytu?<sup>6</sup> Zauważył to także ustawodawca, który przygotował projekt zmiany ustawy.

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

2 J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 244 i n.

3 Dz.U. Nr 28, poz. 169 z późn. zm. (dalej: ustawa).

4 Zob. Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa 2009, nr 5, s. 44 i n.

5 R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe – czy mają jeszcze rację bytu*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10, s. 34–47.

6 *Ibidem*, s. 34–47.

Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile przedstawiona propozycja legislacyjna rozwiązuje istniejące problemy wspólnot gruntowych. Ustawodawca rozważa kilka kierunków oraz rozwiązań, począwszy od całkowitej likwidacji wspólnot, poprzez ich zamianę we współwłasność. Z uwagi na to, rozważania będą dotyczyły zagadnień organizacji i funkcjonowania wspólnot gruntowych w obecnych, jak i proponowanych nowych warunkach legislacyjnych.

Wzrost zainteresowania wspólnotami gruntowymi wynika z wielu względów. Jednym z nich jest konieczność uregulowania stanu prawnego gruntów niezbędnych do tworzenia infrastruktury technicznej obszarów wiejskich i miejskich. Ma to związek z szeroko rozumianą komunalizacją mienia ogólnonarodowego<sup>7</sup>. Na tym tle pojawiło się wiele wątpliwości co do tego, czyją własnością są wspólnoty oraz kto faktycznie może nimi dysponować? Ponadto dużo kontrowersji budzi charakter prawny obciążeń na nieruchomościach będących w ich władaniu.

Na gruntach wchodzących w skład wspólnot bardzo często nie jest prowadzona ani produkcji rolnicza, ani leśna. Powodem tego jest często słaba jakość gleb, uniemożliwiająca pozyskiwanie odpowiednich, racjonalnych plonów. Wiele z tych gruntów mogłoby być przeznaczonych np. pod zabudowę, na lokalizację wysypiska śmieci, oczyszczalni ścieków, obiektów infrastruktury społecznej bądź na inne cele służące zadaniom własnym gminy.

Punktem wyjścia podejmowanej w artykule problematyki badawczej będzie przedstawienie funkcjonowania i organizacji wspólnot gruntowych w prawie polskim. Rozważania dotyczą w szczególności oddziaływania nań podstawowych instrumentów prawnych pod kątem zachodzących przemian społeczno-gospodarczych w kraju oraz zmiany legislacji w tym zakresie.

2. Jak zaznaczono na wstępie, podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie wspólnot gruntowych jest ustawa z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych<sup>8</sup>. Jej uchwalenie było próbą unifikacji na terenie całego kraju rozwiązań prawnych w odniesieniu do funkcjonowania omawianej instytucji prawnej. Ustawa ta określiła zakres przedmiotowy i podmiotowy wspólnot gruntowych oraz zagadnienia związane z ich zagospodarowaniem i rozporządzaniem.

W ustawie zabrakło sformułowania legalnej definicji wspólnoty gruntowej. Ustawodawca w art. 1 ust. 1 ustawy wymienił jedynie rodzaje nieruchomości, które ją tworzą i mogą wchodzić w jej skład<sup>9</sup>. Zagospodarowaniu w trybie i na zasa-

---

7 J. Szachulowicz, Status prawny wspólnot gruntowych, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9, s. 63.

8 Dz.U. Nr 28, poz. 169 z późn. zm.

9 Szerzej M. Ptaszyk, Istota i charakter prawny wspólnoty gruntowej, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1986, t. 19, s. 153.

dach określonych w ustawie podlegały w szczególności grunty stanowiące mienie gromadzkie w rozumieniu przepisów o zarządzie takim mieniem, jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy były faktycznie użytkowane wspólnie przez mieszkańców wsi (art. 1 ust. 2). Wyjątkiem było tu mienie gromadzkie położone na terenach miast i osiedli (art. 1 ust. 3 ustawy). Ponadto do wspólnot gruntowych nie zostały zaliczone nieruchomości lub ich części określone w art. 1 ust. 1, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy zostały prawnie lub faktycznie przekazane na cele publiczne lub społeczne albo też do końca 1962 r., a gdy chodzi o lasy i grunty leśne – do dnia 30 września 1960 r. zostały podzielone na działki indywidualne pomiędzy współuprawnionych bądź uległy zasiedzeniu.

Uczestnikami wspólnoty mogły zostać osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwo rolne, jeżeli w ciągu roku przed wejściem w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty (art. 6 ust. 1 ustawy). Zatem nie miał uprawnień do udziału we wspólnocie rolnik, niekorzystający z jej gruntów, jak również osoba niebędąca rolnikiem, a z nich korzystająca<sup>10</sup>.

Uprawnienia we wspólnocie i udziały w niej poszczególnych rolników zostały określone *ex lege* niezależnie od tego, czy osobom tym przysługiwały wcześniej przywileje rzeczowe do gruntów wspólnoty<sup>11</sup>. Natomiast gdy przedmiotem wspólnoty były lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone pod zalesienie, uprawnionymi do udziału w niej były osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące lub mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdowały się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne, chyba że w okresie 5 lat przed wejściem w życie ustawy osoby te faktycznie ze wspólnoty nie korzystały (art. 6 ust. 2 ustawy). Uprawniona do udziału we wspólnocie mogła być zatem grupa mieszkańców jednej albo kilku wsi lub nawet całej gminy (gromady), o ile spełniała wymagania ustawowe.

Udziały poszczególnych uprawnionych we wspólnocie gruntowej, zgodnie z art. 9 ust. 1, muszą być określane w częściach ułamkowych. Ich wielkość ustala się w ten sposób, że połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych (art. 6 ust. 1) w równych częściach, drugą zaś połowę – proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez każdego z nich, a położonych na obszarze tej samej lub graniczącej z nią gminy. Natomiast wielkość udziałów w przypadku lasów, gruntów leśnych albo nieużytków przeznaczonych do zalesienia ustala się na podstawie dokumentów, a w razie ich braku – według stanu faktycznego.

10 Tak np. R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe...*, s. 37; wyrok NSA w Białymstoku z 18 maja 1995 r. SA/Bk 201/94, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 7, s. 264.

11 Pisz o tym J. Szachulowicz, *Zniesienie współwłasności i podział wspólnot gruntowych w postępowaniu scaleniowym*, „Palestra” 1984, nr 9, s. 27.

Podmiotem uprawnionym do ustalenia zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego wspólnot gruntowych były pierwotnie właściwe do spraw rolnych i leśnych organy prezydów powiatowych rad narodowych, a po nowelizacji ustawy w 1990 r. jest nim starosta<sup>12</sup>. Do jego obowiązków należy sporządzenie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkość przysługujących im udziałów we wspólnocie, a następnie wydanie w tej sprawie decyzji administracyjnej (art. 8 ust. 2). Decyzja ta ma jedynie charakter deklaratoryjny. Wydając ją, starosta nie tworzy nowego stanu prawnego, lecz jedynie stwierdza już istniejący. Przy czym, nieruchomości nieobjęte decyzją, nie powinny być traktowane za wspólnoty<sup>13</sup>.

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę wykazy, o których mowa, miały być sporządzone w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy. Z kolei zakwalifikowanie nieruchomości do wspólnot nastąpiło z mocy ustawy z dniem jej wejścia w życie.

Warto w tym miejscu dodać, że uczestnik wspólnoty *ex lege* nabył uprawnienie do udziału we wspólnocie, polegające na możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem. Przykładowo sposobem używania gruntów należących do wspólnoty jest pobieranie pożytków z lasów oraz stawów, wypasanie zwierząt gospodarskich, zbiór siana etc.

Stosowanie przepisów omawianej ustawy rodzi obecnie wiele trudnych do usunięcia problemów natury praktycznej, proceduralnej oraz społecznej. Przede wszystkim niezmiernie skomplikowanym zadaniem jest zarówno ustalenie listy osób uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych, jak i określenie pochodzenia gruntów wspólnie użytkowanych. Chodzi tu o ich zaliczenie albo do wspólnoty, albo do mienia gromadzkiego<sup>14</sup>. W wielu przypadkach, z uwagi na upływ czasu, nie można już w ogóle mówić o gruntach wspólnoty, tylko o gruntach indywidualnych jej uczestników, którzy na przestrzeni lat zdążyli je zasiedzieć<sup>15</sup>. Zatem pojawia się kolejne pytanie, czy skoro nie wiadomo które podmioty uczestniczą we wspólnocie, to czy w ogóle taka wspólnota powstała?

Kolejnym problemem w regulacji wspólnot jest okoliczność, że wskazanie osób uprawnionych do udziału w niej oraz wielkości przypadających im udziałów, jak również ustalenie nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty następuje w drodze administracyjnej. Sprawy te nie podlegają więc kognicji sądów powszechnych,

12 Art. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 34, poz. 198.

13 S. Rudnicki, Własność nieruchomości, Warszawa 2008, s. 31.

14 Założenia do projektu ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa październik 2010 r., s. 5.

15 M. Ptaszyk, Istota..., s. 161; R. Szarek, Glosa do postanowienia SN z dnia 24 października 2001 r. SA/III CKN 430/2000, Lex nr 40457.

tymczasem w polskim systemie prawnym jest zasadą, że sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, w tym rzeczowego, rozpatrywane są przez sądy powszechne. Trudno wskazać przekonujące argumenty za właściwością tylko organów administracji i sądów administracyjnych w sprawach wspólnoty. Wprost przeciwnie, prawa majątkowe udziałowców wspólnoty gruntowej byłyby bardziej chronione w postępowaniu przed sądem powszechnym.

3. Omawiana ustawa określa zasady zagospodarowania wspólnot gruntowych, w tym gruntów użytkowanych rolniczo oraz nadających się do zagospodarowania rolniczego (art. 13 ust. 1 ustawy). W odniesieniu do lasów, gruntów leśnych i nieużytków przeznaczonych do zalesienia oraz obszarów wodnych i gruntów kopalnych (np. żwirów, piasków, gliny, torfu) pozwala na ich zagospodarowanie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami szczególnymi. Przykładem jest ustawa dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>16</sup>. Dopiero w ich braku ustawodawca zezwala na gospodarowanie odpowiadające charakterowi tych użytków<sup>17</sup>.

Zgodnie z art. 14 ustawy osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad nią i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w jej skład. Jest to warunek *sine qua non* w zarządzaniu wspólnotą, co podkreśla Z. Truskiewicz. Ustawodawca tym samym wyklucza powołanie jakiegokolwiek innego podmiotu<sup>18</sup>. Ustanowienie spółki następuje w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie przy obecności przynajmniej ich połowy. Należy podkreślić, że jeżeli w skład wspólnoty wchodzi również inne grunty, w tym lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia, to do ich zagospodarowania może być utworzona odrębna spółka. Jej członkami mogą być osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej oraz posiadacze gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej na warunkach określonych w statucie. Przy podejmowaniu uchwały na zebraniach członków spółki każdy członek ma prawo tylko do jednego głosu bez względu na wielkość jego udziału w tej wspólnocie (art. 19 ustawy).

Spółka działa na podstawie statutu, który zatwierdza właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jeżeli jednak uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej, zgodnie z art. 25 ustawy, w terminie trzech miesięcy od dnia ustalenia wykazu uprawnionych nie przedstawią do zatwierdzenia statutu spółki, organ ten tworzy tzw. spółkę przymusową. Odpowiednio nadaje jej statut oraz wyznacza organy spółki spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej<sup>19</sup>.

16 Tekst. jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59.

17 Pisze na ten temat W. Pawlak, Glosa do wyroku NSA, OZ Katowice z 20 grudnia 1994 r. SA/Ka 125/94, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 5, s. 71 i n.

18 Z. Truskiewicz, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 242.

19 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 29 lipca 2009 r., SA/Wa 501/09, Lex nr 553386.

Z chwilą zatwierdzenia statutu spółka nabywa osobowość prawną. Jak zauważa J. Szachulowicz, nie ma ona jednak sprecyzowanego charakteru prawnego<sup>20</sup>. Powstaje w oparciu o prawo administracyjne, a jej udziałowcami mogą być jedynie osoby legitymujące się statusem rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne<sup>21</sup>. Spółka wykonuje zadania użyteczności publicznej, a jej działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku. Wypracowane przez nią dochody są obowiązkowo przeznaczane na doskonalenie jej funkcjonowania. W toku wykonywania swej działalności spółka jest uprawniona do wnoszenia i utrzymywania na wspólnocie gruntowej urządzeń potrzebnych dla osiągnięcia jej celów. Za wszelkie zobowiązania spółka odpowiada całym swoim majątkiem. Odpowiedzialność jej członków sięga wysokości wartości ich udziałów we wspólnocie.

Działalność spółki podlega kontroli. Wykonuje ją właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jest zobowiązany do przyjmowania i zatwierdzenia w terminie oznaczonym w statucie spółki planu zagospodarowania oraz regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki. Tym samym jest on uprawniony do wprowadzenia we wskazanych powyżej dokumentach zmian i uzupełnień uzasadnionych względami gospodarczymi. Do zakresu działania ogólnego zebrania członków spółki, jako jej organu, należy między innymi podejmowanie uchwał w sprawie zbycia, zamiany oraz przeznaczenia na cele publiczne lub społeczne wspólnot lub ich części. Czynności te wymagają, pod rygorem nieważności, zgody wójta.

Powołana spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych może być wpisana do ewidencji producentów i tym samym może ubiegać się o otrzymanie dopłat bezpośrednich<sup>22</sup>. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że jak zauważył sąd w wyroku z 14 lutego 2007 r., wspólnoty gruntowe mogą być objęte omawianym wsparciem, o ile spełniona jest przesłanka dotycząca powierzchni działek rolnych oraz ich utrzymywania w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów środowiska<sup>23</sup>. Jednakże sami uczestnicy wspólnoty nie mają uprawnień do występowania w jej imieniu o ich otrzymanie. Mogą to czynić jedynie poprzez spółkę, która *de iure* została powołana do wnoszenia i utrzymywania na gruntach urządzeń potrzebnych dla osiągnięcia jej celów. Kompetencje przyznane spółkom przez ustawę wyłączają ich indywidualne działania. Odpowiednio nie uczestnicy wspólnoty, ale spółka jako osoba prawna jest uprawniona do podejmowania przed sądem czynności zarówno cywilnoprawnych, jak i procesowych.

Gdy chodzi o rozporządzanie wspólnotami gruntowymi, to zgodnie z art. 26 ustawy zbycie, zamiana, jak również przeznaczenie na cele publiczne lub społecz-

---

20 J. Szachulowicz, Spółki grup producentów rolnych spółkami użyteczności publicznej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 203.

21 J. Szachulowicz, Spółki prawa administracyjnego, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 2, s. 4.

22 *Ibidem*, s. 160.

23 WSA w Krakowie, III SA/Kr 914/05, Lex nr 534605.

ne wspólnot gruntowych lub ich części oraz zaciąganie pożyczek pieniężnych przez spółkę może nastąpić tylko za zgodą właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Należy podkreślić, że w razie sprzedaży nieruchomości stanowiącej wspólnotę gruntową gminie przysługuje prawo pierwokupu. Zasada ta nie ma zastosowania w razie zbycia wspólnoty gruntowej na rzecz państwa, jak również w razie zamiany gruntów wchodzących w skład wspólnoty na grunty państwowe. Ponadto prawa pierwokupu się nie stosuje do tej części gruntów wchodzących w skład wspólnoty, która została wyznaczona na cele budowlane na podstawie przepisów o terenach budowlanych na obszarach wsi bądź w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Prawo pierwokupu nie obejmuje także sprzedaży udziału we wspólnocie gruntowej. Trzeba zaznaczyć, że zgoda na dokonanie sprzedaży nie jest jednoznaczna ze zrzeczeniem się prawa pierwokupu przez gminę<sup>24</sup>. Niedopuszczalny jest także podział wspólnoty gruntowej pomiędzy uprawnionych, za wyjątkiem objęcia gruntów scaleniem, i to za zgodą większości uprawnionych do udziału w niej.

Ustawodawca ogranicza obrót gruntami należącymi do wspólnoty. Otóż, udział we wspólnocie gruntowej może być zbyty wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty. Ostatni warunek ma służyć utrzymaniu stanu, w którym osobami uprawnionymi do udziałów są tylko i wyłącznie osoby prowadzące gospodarstwo rolne. Ponadto ustawodawca nie przewiduje możliwości nieodpłatnego przenoszenia własności nieruchomości gruntowej na rzecz osoby fizycznej<sup>25</sup>. Zbycie udziału we wspólnocie gruntowej następuje w formie „aktu sporządzonego na piśmie” i zatwierdzonego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W tym przypadku wymieniony organ niejako wydaje zezwolenie na dokonanie czynności prawnej i jest zobowiązany do zbadania wszystkich przesłanek określonych w ustawie i warunkujących skuteczność zbycia. Jego decyzja podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Z kolei w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej udział w niej przechodzi na nabywcę tego gospodarstwa (art. 28 ust. 1). Takie rozwiązanie prawne znajduje także zastosowanie w sytuacji przejścia prawa do tego gospodarstwa na inne osoby w drodze uwłaszczenia z mocy prawa<sup>26</sup>. Bowiem zbycie gruntów nie ogranicza się tylko do przypadków umownego przeniesienia prawa. Z kolei w razie zbycia części gruntów udział we wspólnocie zachowuje dotychczasowy właściciel, chyba że na podstawie umowy odstąpi swe uprawnienia nabywcy (art. 28 ust. 2). Jeżeli jednak zbywca pozostawia sobie obszar użytków rolnych nie większy niż 0,1 ha, udział ten przechodzi na nabywcę. Natomiast gdy gospodarstwo rolne, z którego posiadaniem był związa-

24 J. Górecki, *Prawo pierwokupu*, Kraków 2002, s. 63.

25 Wyrok z 18 października 2007 r., WSA w Białymstoku, SA/Bk 450/07, Lex nr 384169.

26 Wyrok z 4 lutego 2010 r., WSA w Gliwicach, SA/GI 873/09, Lex nr 559740.



ny udział we wspólnocie gruntowej, zostało podzielone na części w drodze działu spadku lub wyjścia ze współwłasności, udział we wspólnocie ulega podziałowi proporcjonalnie do obszaru tych części (art. 29).

Ponadto uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej stanowiącej w całości lub w części lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia mogą się ich zrzec na rzecz państwa. Zrzeczenie następuje w trybie art. 27 ust. 2<sup>27</sup>.

Ustalone prawie pięćdziesiąt lat temu zasady zagospodarowania wspólnot nie przystają do współczesnych realiów gospodarczych, a przede wszystkim do zasad państwa prawa. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji prawnej podmiotów, którym przysługują określone uprawnienia w ramach przynależności do wspólnoty. Nie ulega wątpliwości, iż prawa przysługujące udziałowcom wspólnot gruntowych mają określone znaczenie gospodarcze. Tymczasem nie istnieje żadna forma sądowej kontroli organów spółek do zagospodarowania wspólnot gruntowych.

W relacji spółka a grunt wspólnoty należy zauważyć, że ten ostatni nie stanowi jej majątku jako osoby prawnej<sup>28</sup>. Do jej spraw należy tylko zarządzanie wspólnotą. Swoistość uregulowania polega na dużej ingerencji organów administracji w kwestie powołania i zarządu spółki oraz sprawowania zarządu przez jej organ. Zatem należy mówić o jej specyficznym charakterze wynikającym z ustawy<sup>29</sup>.

Warto podkreślić, że spółki są formą przymusowej organizacji producentów rolnych będących uczestnikami wspólnoty gruntowej. Jak zauważa B. Jeżyńska, producenci rolni są pozbawieni możliwości podejmowania indywidualnych decyzji i działań na rzecz spółki<sup>30</sup>. To ona decyduje we wszelkich sprawach dotyczących zarówno jej bytu prawnego, jak i sposobu użytkowania gruntów wchodzących w jej skład.

Na obecny stan zagospodarowania wspólnot gruntowych składa się także indywidualny stosunek samych ich uczestników. Przede wszystkim wielu z nich nie widziało i nie widzi potrzeby stosowania przepisów omawianej ustawy. Osoby te najczęściej korzystają z nieruchomości w sposób ustalony zwyczajowo, a przyjęty w danej miejscowości. W wielu przypadkach przeszkodą w spełnieniu założeń ustawodawcy jest nieświadomość prawna oraz obawa przed koniecznością podejmowania działań administracyjno-organizacyjnych. Często uczestnicy nie utożsamiają się z osobami uprawnionymi do korzystania i pobierania pożytków z gruntów wspólnoty. Sytuacja ta zaczęła się stopniowo zmieniać wraz z pojawieniem się możliwości uzyskiwania wsparcia unijnego. Początkowo status prawny wspólnot gruntowych

---

27 Zob. nieobowiązujący już art. 179 kc.

28 B. Jeżyńska, Organizacja gospodarstwa rolnego jako spółki, (w:) Prawo rolne, pod red. A. Oleszki, Warszawa 2009, s. 183.

29 J. Szachułowicz, Zniesienie..., s. 27.

30 B. Jeżyńska, Organizacja..., s. 183.

jako ich beneficjentów nie był jednoznaczny i nadal, jak podkreśla E. Kremer, nie ukształtowało się w tym względzie jednolite orzecznictwo<sup>31</sup>.

Niechęć do udziału w ramach wspólnoty wynika także z obciążeń podatkowych nakładanych na wspólnotę jako osobę prawną. Uczestnicy wolą swobodnie, choć w ograniczonym zakresie korzystać z gruntów, aniżeli podejmować decyzję o powołaniu spółki i tym samym odprowadzać wymagany podatek dochodowy. Z drugiej strony, do niewypełnienia wszystkich założeń ustawodawcy przyczyniły się zaniechania organów administracji, które rzadko kiedy same podejmowały inicjatywę uregulowania stanu prawnego wspólnot.

4. Funkcjonujące do dnia dzisiejszego wspólnoty gruntowe należy traktować jako pewien instrument polityki państwa, zmierzający do realizacji wskazanego w ustawie sposobu gospodarowania na gruntach wspólnych.

Jednakże ustawa ta przyczyniła się do powstania i przede wszystkim utrzymywania chaosu organizacyjno-prawnego w funkcjonowaniu wspólnot gruntowych. Analizując jej art. 1 ust. 1 pkt 1, można zauważyć pewną mozaikę stanów faktycznych i uprawnień: „nadane w wyniku uwłaszczenia włościan i mieszczan-rolników na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania ogółowi, pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej albo kilku wsi”. Mowa tu o własności oraz posiadaniu, które są stanem faktycznym podlegającym pewnej ochronie prawnej oraz o użytkowaniu, które jest ograniczonym prawem rzeczowym.

Warto podkreślić, że charakter prawny wspólnot gruntowych nigdy nie został sprecyzowany<sup>32</sup>. Niemniej, jak zauważa S. Rudnicki, ustawodawca nadał im szczególną konstrukcję prawną odrębną od przepisów prawa cywilnego, mimo że wykazują one wiele cech typowych dla prawa rzeczowego<sup>33</sup>.

Wspólnota gruntowa od strony prawnej jest najbardziej zbliżona do współwłasności. Może ona być traktowana jako jej szczególny rodzaj, niepodlegający podziałowi, rządzący się własnymi zasadami (art. 5 ustawy). Współwłasność ta oparta jest na uprawnieniu przysługującym osobom fizycznym lub prawnym, posiadającym gospodarstwa rolne do udziału we wspólnocie gruntowej. Polega on na korzystaniu z należących do niej gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem. Poszczególnym udziałowcom wspólnoty nie przysługują uprawnienia wynikające z przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności w takim zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne z zasa-

31 E. Kremer, Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Studia Iuridica Agraria” 2009, nr 7, s. 156.

32 Zob. np. J. Szachulowicz, Status prawny..., s. 69 in.; E. Stawicka, Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne i administracyjnoprawne, „Palestra” 2008, nr 1–2, s. 74 i nast.

33 S. Rudnicki, Własność..., s. 29.

dami wynikającymi z przepisów omawianej ustawy<sup>34</sup>. Warto podkreślić, że rozwiązania kodeksowe o charakterze *lex specialis* stosuje się tylko w zakresie nieuregulowanym ustawowo<sup>35</sup>.

W wyroku III SA/Wa 501/09 instytucja wspólnot gruntowych jest traktowana jako relikw uwłaszczenia włościan, wynikający ze zmian polityczno-własnościowych<sup>36</sup>. Przy tym zmiany te zachodzą stale i z tego tytułu zarówno od strony prawnej, jak i organizacyjnej wspólnoty gruntowe nie wpisują się we współczesne realia. Ich byt prawny implikuje wiele problemów natury podmiotowej, przedmiotowej i organizacyjnej. Na taki stan rzeczy wpływ ma wiele czynników. Przede wszystkim w momencie wydzielania wspólnot gruntowych obowiązywała inna niż obecnie polityka rolna państwa. Zgodnie z nią wspólnoty były traktowane jako forma grupowej własności ziemi, której podstawowym celem było zapobieżenie rabunkowej, nieekonomicznej na tamte czasy gospodarce<sup>37</sup>. Jednym z założeń tzw. optymalnej polityki rolnej było wskazanie punktu równowagi między swobodnym obrotem ziemią a jej gospodarowaniem, przy jednoczesnym utrzymaniu maksymalnej inicjatyw produkcyjnej jej użytkowników, która *de facto* miała płynąć z ich poczucia własności.

W praktyce grunty przyznane niektórym wspólnotom dawno już zostały nieformalnie podzielone i są użytkowane indywidualnie. Ponadto wiele z nich charakteryzuje się słabą przydatnością rolniczą lub wadliwym ukształtowaniem rozłogu, co również jest istotnym mankamentem w ich właściwym, ekonomicznym wykorzystaniu.

Powyższe problemy, w tym przede wszystkim konieczność uregulowania stanu prawnego nieruchomości, znalazły wyraz w projekcie nowelizowanej ustawy<sup>38</sup>.

Propozycja zawarta w projekcie przewiduje dwa rozwiązania prawne co do dalszego bytu wspólnot gruntowych. Pierwszym z nich jest przekształcenie wspólnot we współwłasność w rozumieniu art. 195 Kodeksu cywilnego<sup>39</sup>. Przekształcenie takie mogłoby dotyczyć tylko tych jednostek, w których znane są wielkości udziałów oraz dla których utworzono spółki do sprawowania zarządu. Miałoby ono nastąpić w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie. Uchwała ta, sporządzona w formie aktu notarialnego, byłaby podstawą do ujawnienia współwłasności w ewidencji gruntów i budynków oraz w księdze

34 Uchwała SN z 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69, OSNC 1970, nr 10, poz. 173.

35 S. Rudnicki, Własność..., s. 29; G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2009, s. 1045 i n.

36 Wyrok WSA w Warszawie z 29 lipca 2009 r., SA/Wa 501/09, Lex nr 553386.

37 S. Ignar, Polityka agrarna. Podręcznik, Warszawa 1968, s. 193.

38 Prace nad projektem nowelizacji ustawy rozpoczęły się w 2008 r. Jej celem jest uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, których ustalenie na podstawie obecnie obowiązujących przepisów o zagospodarowaniu wspólnot nie jest możliwe oraz dostosowanie niektórych rozwiązań prawnych do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych.

39 K. Plocke, Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zapytanie nr 611 w sprawie zagospodarowania wspólnot gruntowych, 2010, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

wieczystej. Należy zaznaczyć, że udział, jaki by przysługiwał każdemu ze współwłaścicieli, odpowiadałby wielkości udziału uprawniającego do korzystania ze wspólnoty gruntowej. Jednocześnie podjęcie takiej uchwały dawałoby możliwość i podstawę do rozwiązania oraz likwidacji spółki.

Drugim z proponowanych rozwiązań prawnych jest utrzymanie niektórych ze wspólnot gruntowych. Dotyczy to jednak tylko tych, które funkcjonują zgodnie z przepisami prawa i działają w oparciu o rachunek ekonomiczny. Będzie to dotyczyło tych wspólnot, w których do dnia wejścia w życie znowelizowanej ustawy znane są wielkości udziałów osób uprawnionych, a zarządzanie wspólnotą prowadzone jest przez spółkę. Tym samym będą one mogły gospodarować na dotychczasowych zasadach, jeżeli taka będzie wola samych uprawnionych<sup>40</sup>.

Ustawodawca zakłada, że uprawnionymi do udziału we wspólnocie będą osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli nieprzerwanie od 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. faktycznie korzystały ze wspólnoty. Natomiast jeżeli wspólnotą objęte są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, to uprawnionymi do udziału we wspólnocie będą osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące lub mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty wspólnoty, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, ale prowadzące gospodarstwo rolne. Nie dotyczy to jednak osób, które we wspomnianym powyżej terminie faktycznie ze wspólnoty nie korzystały.

Duże znaczenie dla bytu prawnego wspólnot gruntowych ma propozycja uchylenia art. 11 ustawy, dotyczącego nieprowadzenia ksiąg wieczystych. Bowiem do dnia dzisiejszego jedynym rejestrem, w którym są ujawniane informacje dotyczące gruntów wspólnoty oraz spółki, jest ewidencja gruntów i budynków.

Proponowane przekształcenie wspólnot we współwłasność implikowałoby stworzenie dla tychże nieruchomości właściwego im rejestru wraz z ujawnieniem wszelkich obciążeń oraz prowadziłoby do jej zagospodarowania. Warto jeszcze podkreślić, że w oparciu o obecny stan prawny nie można powołać nowej wspólnoty. Ustawodawca przewiduje jedynie możliwość reaktywacji i „uporządkowania” już kiedyś istniejących, co z uwagi na brak ksiąg wieczystych nie jest procesem łatwym<sup>41</sup>.

Zatem pojawia się pytanie, co by mogło być przedmiotem wpisu do księgi wieczystej oraz jaki podmiot byłby w niej ujawniony. W tym przypadku należy wziąć pod uwagę okoliczności powstawania wspólnot gruntowych i odpowiednio zbadać stan sprzed pięćdziesięciu lat. Warto w tym miejscu zaakcentować, że istnieje wiele przypadków, w których w ogóle nie można ustalić liczby uczestników wspólnot. Są

40 Założenia do projektu ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa październik 2010 r.

41 Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2005 r., SA/Wa 708/04, Lex nr 125491.

one potocznie określane mianem „ekwiwalentowych”. Ich uczestnicy w drodze losowania wyznaczają, kto będzie miał prawo w danym roku do udziału we wspólnocie i w jakim zakresie.

Jednocześnie ustawodawca przewiduje uchylenie art. 8 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie oraz ustalenie wykazów uprawnionych do udziału we wspólnocie, powinno być dokonane w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy. Termin ten ma jedynie charakter instrukcyjny i nie ma przeciwwskazań, by spółka zwróciła się w każdej chwili do starosty o wydanie decyzji umożliwiającej dokonanie stosownych zmian w ewidencji<sup>42</sup>.

Ze względu na zawłość omawianego procesu porządkowania wspólnot gruntowych ustawodawca zakłada, by w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, właściwi starostowie dokonali „przeglądu” nieruchomości stanowiących grunty wspólnotowe i grunty gromadzkie<sup>43</sup>. Jego konsekwencją ma być sporządzenie wykazu nieruchomości, w stosunku do których nie wydano dotychczas stosownych decyzji. W ich przypadku starostowie powinni wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne mające na celu określenie, które nieruchomości stanowią wspólnoty gruntowe bądź mienie gromadzkie oraz ustalające wykaz osób należących do tej wspólnoty i ich udziały oraz wydanie odpowiednich decyzji administracyjnych.

Ustawodawca proponuje także wprowadzenie przepisu przejściowego, zgodnie z którym do postępowań mających na celu wydanie decyzji ustalających skład przedmiotowy i osobowy wspólnot, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie zaproponowanej zmiany art. 6, będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe. Jednakże gdy postępowanie to nie zakończy się ustaleniem wykazu uprawnionych, starosta będzie mógł wszcząć nowe.

W przypadku, gdy nie będzie możliwe ustalenie takiego wykazu, na staroście ciąży obowiązek złożenia w sądzie wniosku o stwierdzeniu nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa. Nieruchomości, które staną się własnością Skarbu Państwa, będą mogły być przekazywane gminie na jej wniosek na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych.

Natomiast w sytuacji wspólnot, w których są sporządzone wykazy uprawnionych, ale w których uprawnieni nie zawiązali spółki i nie przedstawili wójtowi do zatwierdzenia statutu, wymagane będzie, aby stały się one z mocy prawa współwłasnością osób uprawnionych.

---

42 Wyrok NSA z 20 grudnia 1994 r., SA/Ka 125/94, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 5, s. 70.

43 K. Plocke, Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 kwietnia 2010 r. na interpelację nr 15431 w sprawie zagospodarowania wspólnot gruntowych, Warszawa 2010.

Proponowane zmiany obejmują także zagadnienia związane z zagospodarowaniem wspólnot gruntowych. W tym zakresie ustawodawca przewiduje pewne modyfikacje w odniesieniu do ustroju spółek powoływanych do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową. W pierwszej kolejności zmierza on, by należności spółek z tytułu nieuiszczonych w terminie opłat statutowych oraz opłat z tytułu kosztów zastępczego wykonania świadczeń przewidzianych w statucie mogły być dochodzone w postępowaniu upominawczym, bez względu na ich wysokość, a nie jak dotychczas w trybie egzekucji administracyjnej.

Projekt przewiduje także uzupełnienie art. 17 ustawy w zakresie statutu, który dodatkowo powinien określać przypadki wymagające zwołania zebrania członków spółki oraz warunki zaciągania zobowiązań i udzielania pełnomocnictw. Także odnosi się do formy zatwierdzania statutu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji administracyjnej. Z kolei w obowiązującym stanie prawnym uchwała organu spółki jest niezaskarżalna. W praktyce obecność osób uprawnionych ogranicza się do udziału w obradach ogólnych zebrań członków wraz z prawem głosu oraz prawem wyboru do organów spółki. Ustawa nie przewiduje żadnej drogi odwoławczej. Ponadto nie zapewnia ona sądowej kontroli decyzji organów spółki w zakresie, w jakim rozstrzygają one o prawach i obowiązkach majątkowych. Zatem nowelizacja zmierza do tego, by każdy członek spółki mógł zaskarżyć uchwałę do sądu z tytułu jej niezgodności z przepisami prawa lub ze statutem. Powodem zaskarżenia może być naruszenie zasad właściwego zagospodarowania gruntów lub inne naruszenie interesów członka spółki. Powództwo będzie mogło być wytoczone przeciwko spółce w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o uchwale, nie później jednak niż w terminie 6 miesięcy od dnia jej podjęcia. W zakresie rozporządzania wspólnotami, ustawodawca proponuje usunięcie ograniczeń dotyczących obrotu jej gruntami, które polegają na uzyskaniu zgody właściwego wójta.

5. Niniejsze rozważania prowadzą do stwierdzenia, że obowiązująca regulacja dotycząca wspólnot gruntowych nie została w pełni zrealizowana. Nic więc dziwnego, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęło się próby jej nowelizacji.

Ze względu na uwarunkowania prawne i gospodarcze obowiązujące w okresie formułowania przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wiele przepisów tej ustawy budzi obecnie kontrowersje i wymaga wprowadzenia zmian. Dlatego też z powyższych względów niezbędnym wydaje się w pierwszej kolejności uregulowanie stanu prawnego wspólnot. Takie zamierzenie przewiduje projekt ustawy.

Z uwagi na występowanie wielu dysproporcji w funkcjonowaniu wspólnot zasadna wydaje się być ich dywersyfikacja. Zarówno proponowane utrzymanie niektórych wspólnot, jak i przekształcenie pozostałych z nich we współwłasność daje szansę ich uczestnikom na dokonanie wyboru formy gospodarowania gruntami.

Możliwość ta wydaje się być konieczną, bowiem na kształtowanie wspólnot gruntowych – jak zaznaczono we wstępie – obok omawianej ustawy (albo przede wszystkim) wpływ miały uwarunkowania historyczne. Wspólne wykorzystywanie gruntów rolnych i leśnych wpisuje się w tradycję polskiej wsi. Z tego powodu ich charakter jest bardzo zróżnicowany i należałoby, przy podejmowaniu decyzji o losie każdej ze wspólnot, rozpatrywać tę kwestię indywidualnie.

Proponowany proces przekształceń jest uzależniony od tego, czy są spełnione podstawowe przesłanki ustawowe, tj. czy jest ustalona liczba członków i ich udziały oraz powołana spółka. Swobodnego wyboru są jednak pozbawieni uczestnicy wspólnot, w których spółka nie została wyłoniona. Ich grunty z mocy prawa mają być przekształcone we współwłasność. Propozycja ta ma uzasadnienie praktyczne – skoro przez tyle lat nie wyłoniono organu wspólnoty, zatem nie spełniono podstawowego warunku prawidłowego funkcjonowania wspólnoty.

Ustanowienie współwłasności gruntów wchodzących w skład wspólnoty zwalnia jej uczestników, jako współwłaścicieli, z konieczności ponoszenia kosztów związanych z funkcjonowaniem spółki. Jednocześnie pozwoli im to na dysponowanie gruntami, co *de facto* spowoduje wprowadzenie do obrotu sporego ich areалу. Niemniej w ich przypadku powinien ulec ułatwieniu proces postępowania uwłaszczeniowego. Warto by też podjąć dyskusję nad tym, czy istnieje jakakolwiek inna forma wspólnego zarządzania tymi gruntami poza samą wspólnotą?

W projektowanym akcie prawnym zabrakło rozwiązania prawnego w stosunku do tych wspólnot, których grunty wcześniej zostały przeznaczone na realizację celów publicznych. Zatem, czy ich byli udziałowcy nabędą prawo do odszkodowania z tego tytułu?

W Polsce występują wspólnoty gruntowe, które nadążają za zmieniającą się sytuacją polityczno-gospodarczą, działają zgodnie z przepisami prawa i powinny one funkcjonować dalej. Przemawia za tym fakt, że na przestrzeni wielu lat ich uczestnicy ustalili zasady korzystania z gruntów, a dla niektórych wręcz są one niezbędne do funkcjonowania w ramach własnych gospodarstw rolnych. Tym samym ich pozostawienie wydaje się być uzasadnione, co również słusznie zauważył A. Stelmachowski<sup>44</sup>. Niemniej wiąże się to z koniecznością określenia właściwego sposobu zarządzania nimi, w tym poprzez spółki. W przypadku tych ostatnich proponowana zmiana art. 17 ustawy powoduje ich częściowe zbliżenie do spółek prawa handlowego.

W projekcie zabrakło uściślenia kwestii prowadzenia ksiąg wieczystych. Samo zniesienie zakazu z art. 11 ustawy wydaje się być niewystarczające. Mianowicie,

---

44 A. Stelmachowski: Relikty dawnej własności wiejskiej, (w:) Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi, pod red. E. Kremer, Z. Truszkiewicz, Kraków 2009, s. 245.

w przypadku przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność założenie księgi i dokonanie odpowiednich wpisów nie budzi wątpliwości, natomiast w przypadku pozostawienia wspólnot gruntowych już tak. Nadal bowiem nie zostało ustalone, kto od strony podmiotowej powinien być w niej wpisany jako właściciel. Czy w tym przypadku należałoby traktować wspólnotę jako własność Skarbu Państwa, a ustanowione na niej obciążenia jako ograniczone prawa rzeczowe<sup>45</sup>? Trzeba w tym miejscu podkreślić, że nigdy zamiarem ustawodawcy nie było zagospodarowanie gruntów państwowych w oparciu o wspólnotę gruntową, a tylko w uzasadnionych przypadkach Skarb Państwa mógł te grunty nabyć lub stać się ich udziałowcem<sup>46</sup>.

Na koniec warto podkreślić, że wspólnoty gruntowe nie tylko występują w Polsce, ale i na terenie wielu państw świata. Przykładowo tzw. *common land* (albo *commons*) funkcjonują od wieków na terenie Wielkiej Brytanii, gdzie istnieje specjalnie powołany urząd, który nadzoruje ich zagospodarowanie<sup>47</sup>. Uprawnione do udziału w nich podmioty wykorzystują grunty wchodzące w ich skład do wypasu owiec i bydła, pozyskiwania torfu, drewna czy połowu ryb<sup>48</sup>. Innym przykładem może być *ejido*, które występuje w Meksyku<sup>49</sup>. Treść uprawnień i obowiązków z niego wynikających odpowiada zarówno rodzimym wspólnotom, jak i brytyjskim *commons*. Wspólne użytkowanie gruntów jest powszechnie stosowane także na terenach alpejskich w Szwajcarii, gdzie noszą one nazwę *Allmende*. Zatem jak widać, mimo, że rodzime wspólnoty gruntowe wydają się być przeżytkiem minionej epoki, to pełnią one w wielu przypadkach istotną rolę w szeroko rozumianej działalności rolniczej.

45 G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 1050.

46 Zob. art. 26 ust. 3 ustawy.

47 [www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/Planning/LandAndPropertyDevelopment/DG\\_10026177](http://www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/Planning/LandAndPropertyDevelopment/DG_10026177), 30.12.2011 r.

48 Zob. np. Commons Act 2006, [www.defra.gov.uk/rural/protected/commons](http://www.defra.gov.uk/rural/protected/commons), 30.12.2011. Podobne wspólnoty występują także w Indiach i Nepalu.

49 Zob. [www.mexicolaw.com.mx/ejido.html](http://www.mexicolaw.com.mx/ejido.html), 30.12.2011.



## **Legal issues of joint land properties**

Key words: joint land property, partnership, agricultural holding

The joint land properties belong to the dwellers of a given commune. Their land covers almost 100 thousands ha. They have a long history, but from the legal side, they were established in 1963. Since then, the basis legislation has not change much, unlike the political, social and economic situation in Poland.

Nowadays, the joint land properties quit often are run against the law, many of them have not established the proper partnerships and do not act in required way. Thus the legislator has made an attempt to change such a situation.

The article attempts to analyze the suggested changes in the legislation. It considers both the proposal of their elimination and as well as their maintenance with some legal modifications. Those aspects are analyze from their historical, practical and legal points of view.

## **Instrumenty kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli instrumentów finansowych**

Grunty rolne stanowią podstawowy składnik majątkowy gospodarstw rolnych. Bez nich ani faktycznie, ani formalnie nie może istnieć gospodarstwo rolne. W zależności od profilu produkcji rolnej gospodarstwo powinno posiadać odpowiedni areal gruntów rolnych. Wielkość tego arealu decyduje współcześnie w coraz większym stopniu o kondycji finansowej gospodarstw rolnych. Większe obszarowo gospodarstwa rolne lepiej sobie radzą w obecnych, trudnych sytuacjach kryzysowych.

W polityce rolnej naszego Państwa okresu powojennego jednym z ważnych celów było pełne zabezpieczenie potrzeb żywnościowych społeczeństwa, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i w zakresie zapewnienia pełnego asortymentu produktów żywnościowych. W okresie do roku 1990 potrzeby te udawało się zaspokajać zaledwie w zakresie podstawowym. Pełnego, dostępnego dla wszystkich konsumentów asortymentu produktów żywnościowych nigdy nie udało się niestety osiągnąć.

Sytuacja zmieniła się po 1989 roku wraz z urynkowaniem gospodarki Państwa, w tym także gospodarki żywnościowej. Nowe realia gospodarcze wprowadziły bardzo szybko rozwiązały problemy żywnościowe kraju, przyniosły jednak nowe problemy. W warunkach rynkowych nadwyżek żywności, które ujawniły się w przeciągu zaledwie kilku lat po rozpoczęciu transformacji ustrojowej, problemem podstawowym staje się brak wystarczających dochodów w gospodarstwach rolnych. Ich brak nie pozwalał niejednokrotnie na utrzymanie produkcji w gospodarstwach rolnych na dotychczasowym poziomie, a tym bardziej na ich rozwój.

Praktyka rolnicza wypracowała wiele instrumentów prowadzących do poprawy dochodów w gospodarstwach rolnych. Wśród nich ważne miejsce przypada działaniom stymulującym pożądaną strukturę obszarową gospodarstw rolnych. Powszechnie uważa się, że większe obszarowo gospodarstwa dają lepszą gwarancję na uzy-

---

1      Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

skanie wyższych dochodów. Potwierdza to zresztą praktyka funkcjonowania tych gospodarstw.

Zanim jednak przejdziemy do szerszych rozważań w zakresie wdrażanych zarówno w przeszłości, jak i obecnie działań ukierunkowanych na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, uzasadnionym będzie uprzednie odpowiedzi na pytanie, dlaczego struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce jest niezadowalająca i dlaczego wymaga poprawy.

Zważywszy na prawniczy charakter niniejszej pracy, wydaje się, że na użytek prowadzonych w niej rozważań najbardziej przydatnymi będą zaprezentowane w tym zakresie w literaturze ekonomicznej rozważania autorstwa Waldemara Michny<sup>2</sup>. Zwraca on mianowicie uwagę na to, że potrzeb żywnościowych (około 40-milionowego społeczeństwa) oraz nieżywnościowych (chodzi przede wszystkim o surowce rolne do produkcji odnawialnych źródeł energii na potrzeby transportu i energetyki) łącznie wziętych nie będą w stanie zabezpieczyć funkcjonujące w Polsce gospodarstwa rolne. Dzieje się tak, ponieważ plony w gospodarstwach rolnych nie zwiększają się, a przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w strukturze ekonomicznej gospodarstw rolnych. Autor tych wywodów, mając na uwadze urzędowe badania statystyczne,<sup>3</sup> twierdzi, że na ogólną liczbę ponad 1,7 mln gospodarstw rolnych 215 tys. sprzedaje roczną produkcję towarową o wartości większej niż 30 tys. zł. (średnio 147 tys. zł). Ta liczba gospodarstw rolnych po pokryciu kosztów produkcji w wysokości ok. 45% wartości produkcji towarowej jest w stanie odtworzyć potencjał produkcyjny i zwiększyć nakłady na bieżącą produkcję. Jeśli do tej kwoty dodać wartość dopłaty bezpośredniej (przeciętna wysokość dopłat bezpośrednich na jedno gospodarstwo wynosi ok. 20 tys. zł), to przyjąć należy, że ta grupa gospodarstw może być zaliczona do grupy gospodarstw rozwojowych. Dodać przy tym należy, że przeciętna powierzchnia tych gospodarstw wynosi niespełna 40 ha użytków rolnych, a łącznie uprawia się w nich ok. 8 mln ha użytków rolnych spośród 15,9 mln ha całości użytków rolnych w Polsce.

Spośród liczby 1,41 mln gospodarstw realizujących produkcję rolną blisko 1,2 mln gospodarstw nie ma możliwości zwiększenia nakładów na wzrost plonów o wzrost produkcji. Ta grupa gospodarstw rolnych użytkuje drugą połowę użytków rolnych.

Zdaniem autora przywoływanej tutaj publikacji zmiana struktury agrarnej powinna zmierzać do tego, aby przynajmniej 1 użytków rolnych znalazło się w grupie gospodarstw rozwojowych. Uważa on, że nową falę koncentracji należy oprzeć

---

2 Zawarte w opracowanej w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ekspertyzie tegoż autora na temat „Sterowane i samoistne przemiany struktury agrarnej w różnych regionach kraju, Seria: komunikaty, raporty, ekspertyzy, nr 529, Warszawa 2007.

3 Powszechny Spis Rolny – 2002.

na nowych grupach gospodarstw, które posiadają już 10–15 ha, a poprzez włączenie dodatkowo 5–10 ha ziemi sąsiadów staną się gospodarstwami rozwojowymi. W województwach Polski południowo-wschodniej kryteria te należy dostosować do większego rozdrobnienia struktury agrarnej.

Ten kierunek przekształceń w strukturze agrarnej naszego kraju zdaje się stymulować obecne rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>4</sup>, zwłaszcza w swym kształcie po jego ostatniej nowelizacji z dnia 16 lipca 2010 roku<sup>5</sup>. Generalnie przyporządkowuje ono rentom strukturalnym – jako główną funkcję – poprawę struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Będzie o tym szerzej mowa w dalszej części niniejszej pracy.

\*\*\*\*

Jak to wcześniej wykazano, stymulowanie pożądanej struktury agrarnej gospodarstw rolnych w większości europejskich państw nie pozostawiono wyłącznie mechanizmom rynkowym, lecz w proces ten angażowały się również instytucje państwowe, stosując najprzeróżniejsze formy tej stymulacji. Podobnie, również w Polsce w całym okresie powojennym w proces ten angażowały się w równej mierze władze polityczne oraz państwowe.

W latach 1949–1956 podjęto w Polsce zdecydowane działania zmierzające do przeprowadzenia systemowych zmian struktury agrarnej gospodarstw rolnych poprzez tworzenie rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Działania te nie powiodły się z uwagi na powszechny opór rolników, którzy niechętnie wstępowali do tych spółdzielni, nawet w warunkach stosowanej wobec nich presji ekonomicznej w postaci zwiększonych kontyngentów obowiązkowych dostaw płodów rolnych oraz mocno progresywnych stawek podatkowych, których realizacja obwarowana była nawet sankcjami karnymi.

Po 1956 roku ustawodawstwo rolne nastawione było na zapobieganie rozdrabnianiu indywidualnych gospodarstw rolnych, najpierw poprzez zakaz ich podziału, następnie poprzez administracyjną kontrolę norm obszarowych w cywilnoprawnym obrocie nieruchomościami<sup>6</sup>.

Lata siedemdziesiąte ubiegłego wieku przyniosły w Polsce nowe tendencje w zakresie zagospodarowania ziemi rolniczej. Rozwijający się wówczas przemysł

4 Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.

5 Dz.U. Nr 131, poz. 886.

6 Por. zwłaszcza: ustawę z dnia 15 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. Nr 39, poz. 172 ze zm.); ustawę z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 28, poz. 168); ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

powodował zjawisko powszechnego zatrudniania się młodych rolników poza rolnictwem, w efekcie wyludnianie się wielu gospodarstw rolnych. Problem ten Państwo próbowało rozwiązywać początkowo poprzez przyznawanie specjalnych rent dla rolników w zamian za przekazane Państwu gospodarstwo rolne<sup>7</sup>, a następnie – poczynając od 1978 roku – emerytur i rent rolniczych<sup>8</sup>. Świadczenia te przyznawane na podstawie ustawy z dnia 27 października 1977 roku miały wypełniać kilka ważnych społeczno–gospodarczych celów. Przyznanie rolnikowi świadczenia emerytalnego czy rentowego miało przede wszystkim stanowić dla niego zabezpieczenie materialne po przekazaniu gospodarstwa rolnego swemu następcy bądź Państwu. Stworzenie tą ustawą możliwości przekazywania gospodarstw rolnych następcom miało z kolei na celu powstrzymanie mającego wówczas miejsce swego rodzaju „exodusu” młodzieży z terenów wiejskich do miast, gdzie istniała wówczas możliwość szybszego i stosunkowo łatwego „urządzenia się”. Wreszcie emerytury bądź renty w zamian za przekazane Państwu gospodarstwo rolne, miały w zamysśle ustawodawcy stanowić sposób na pozyskiwanie ziemi rolniczej dla uspołecznionego sektora rolnego (państwowych gospodarstw rolnych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz zespołowych gospodarstw rolnych spółdzielni kółek rolniczych).

Możliwość uzyskania emerytury bądź renty rolniczej w zamian za przekazane Państwu gospodarstwo rolne została ograniczona pod rządami ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin<sup>9</sup>. Rolnik mógł wówczas przekazać gospodarstwo rolne Państwu jedynie w przypadku gdy nikt spośród jego następców nie mógł bądź nie chciał przejąć gospodarstwa rolnego w trybie przepisów tej ustawy. To rozwiązanie, podobnie jak to miało miejsce w przypadku wielu innych jeszcze ustaw rolnych z pierwszych lat 80-tych ubiegłego stulecia, stanowiło wyraz wzmocnienia jej przepisami ochrony prawnej indywidualnej własności rolniczej. Dodać przy tym należy, że żadna z ustaw o ubezpieczeniu społecznym rolników, w tym także obowiązująca obecnie, nie zawierała i nie zawiera rozwiązań, które stymulowałyby poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Można zatem przyjąć pogląd, że efektem stosowania rozwiązań normatywnych dotyczących przekazywania gospodarstw rolnych następcom, w trybie przepisów zawartych w kolejno następujących po sobie ustawach o ubezpieczeniu społecznym rolników, było i nadal pozostaje utrzymanie dotychczasowego *status quo* w zakresie struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych.

W latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia ze strony Państwa podejmowane były inne jeszcze działania, które pośrednio bądź bezpośrednio oddziaływały na

7 W latach 70-tych podstawę prawną do przyznania takiej renty stanowiła przykładowo m.in. ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. Nr 21, poz. 118).

8 Na podstawie ustawy z dnia 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32, poz. 140).

9 Dz.U. z 1989 r. Nr 24, poz. 139 i Nr 35, poz. 190 oraz z 1990 r. Nr 14, poz. 90 i Nr 34, poz. 198.

poprawę struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych. Chodzi tutaj o stosowane w tym czasie różnego rodzaju formy finansowego i materiałowego wspierania rolnictwa indywidualnego. Zaliczyć do nich należy w szczególności: umarzalne kredyty bankowe, przydział deficytowych środków do produkcji rolnej, czy pierwszeństwo w zakupie gruntów Państwowego Funduszu Ziemi. Pomoc ta zawodziła powstaniem i umocnieniem wielu tysięcy towarowych, a także specjalistycznych gospodarstw rolnych. To w tych właśnie gospodarstwach rolnych wzrosło zainteresowanie zakupem ziemi, zwłaszcza tam, gdzie profil produkcji rolnej wymuszał potrzebę posiadania większego areалу gruntów rolnych (np. w gospodarstwach hodowlanych).

Dla pełnego obrazu dodać należy, że w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia z dużego wsparcia ze strony Państwa korzystały również uspołecznione gospodarstwa rolne. Rozwój obszarowy tych gospodarstw uzależniony był w głównej mierze od tempa pozyskiwania ziemi z indywidualnego sektora rolnego. Jak to już wyżej wykazano, tempo to zostało wyhamowane przepisami ustawodawstwa rolnego lat osiemdziesiątych. Zasadniczy kierunek tego ustawodawstwa zmierzał bowiem generalnie do wzmocnienia ochrony prawnej indywidualnej własności rolniczej. Szczególnym wyrazem tego wzmocnienia było wyeliminowanie z ustawodawstwa rolnego „sankcji własnościowych”, stosowanych wobec rolnictwa indywidualnego, które w zamyśle ustawodawcy miały przeciwdziałać ekstensywnemu użytkowaniu gruntów rolnych. Ustawy te dotyczyły przykładowo gospodarstw wykazujących niski poziom produkcji rolnej, ekonomicznie zadłużonych, opuszczonych. W praktyce ich stosowania, zwłaszcza w latach siedemdziesiątych, stanowiły one podstawę prawną, często nieuzasadnioną, sprzeczną z treścią zawartych w nich przepisów, przejmowania przez Skarb Państwa indywidualnych gospodarstw rolnych. W ustawodawstwie rolnym tego okresu pozostawiona została jedynie jedna sankcja typu własnościowego, stosowana w przypadku opuszczonych gospodarstw rolnych<sup>10</sup>.

Lata osiemdziesiąte ubiegłego stulecia, na skutek kryzysu ekonomicznego, przyniosły osłabienie polityki wspierania rolnictwa różnymi formami pomocy, zwłaszcza finansowej, stosowanymi dość szeroko w latach siedemdziesiątych. W obrocie nieruchomościami rolnymi zniesione zostały dotychczasowe ograniczenia obszarowe. Obrót tymi nieruchomościami był generalnie dopuszczalny, o ile prowadził do utworzenia gospodarstwa rolnego zdolnego do towarowej produkcji rolnej. Mogło to z jednej strony prowadzić w wielu przypadkach do nieuzasadnionego ekonomicznie podziału gospodarstw rolnych. Z drugiej natomiast strony, zwłaszcza zniesienie górnej normy obszarowej indywidualnego gospodarstwa rolnego sprzyjało koncen-

10 Szerzej na temat kierunków ustawodawstwa rolnego w latach 80-tych ubiegłego stulecia zob. zwłaszcza: R. Budzinowski, Prawne gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw chłopskich, „Państwo i Prawo” 1983, z. 9; J. Stoksik, Nowe ustawodawstwo rolne, Warszawa 1984.

tracji ziemi w większych gospodarstwach rolnych o profilu produkcji wymagającym większego areалу gruntów rolnych. W praktyce te zmiany w ustawodawstwie rolnym nie spowodowały istotnych zmian w strukturze obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych.

\*\*\*\*

Zapoczątkowany po 1989 roku okres transformacji ustrojowej przyniósł w pierwszych już latach dwie zasadnicze zmiany, które miały istotny wpływ na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Zmiana pierwsza to ukierunkowanie gospodarki rolnej na jej prywatyzację (czego konsekwencją była likwidacja państwowych gospodarstw rolnych). Druga z kolei to próba poddania gospodarki rolnej w całości prawom rynku (konsekwencją tego było wycofanie się z dotacji dla rolnictwa). W następnych dopiero latach polityka rolna Polski zaczęła upodobać się do Wspólnej Polityki Rolnej, wdrażając już systemowo różne formy pomocy finansowej skierowanej na modernizację i zmiany strukturalne w rolnictwie oraz w branży przetwórczej<sup>11</sup>.

W dniu 19 stycznia 1994 roku weszła w życie ustawa z dnia 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>12</sup>. Wśród zadań tej Agencji ważne miejsce wyznaczono działaniom mających na celu poprawę struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Cel ten został wyraźnie wyartykułowany w przepisie § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 1994 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji<sup>13</sup>. Kolejne wydawane w tej sprawie rozporządzenia Rady Ministrów zachowały brzmienie tego przepisu, z istotną jego zmianą dokonaną w 2003 roku po wejściu w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>14</sup>. Przepis § 2 obowiązującego wówczas w tej sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku<sup>15</sup> przedmiotową pomoc ukierunkował na działania w postaci kupna nieruchomości rolnych i urządzania gospodarstw rolnych, w tym zwłaszcza w celu tworzenia lub powiększania gospodarstw rodzinnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. Dodać tutaj należy, że pomoc ta była równolegle kierowana na urządzenie nieruchomości rolnych dzierżawionych w okresach wieloletnich.

Pod rządami nowej ustawy z dnia 9 maja 2008 roku o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa analizowany tutaj kierunek wsparcia finansowego zo-

---

11 Ten kierunek polityki rolnej pozostawał w związku ze złożonym w dniu 8 kwietnia 1994 roku formalnym wnioskiem o członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Zauważyć tutaj należy, że uzyskanie tego członkostwa warunkowane było wymogiem dostosowania rolnictwa i branży przetwórczej do standardów unijnych.

12 Dz.U. z 1994 r. Nr 1 poz. 2.

13 Dz.U. Nr 47, poz. 191 ze zm.

14 Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

15 Dz.U. Nr 16, poz. 82 ze zm.

stał utrzymany, z tym, że w § 3 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy z dnia 22 stycznia 2009 roku w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>16</sup> przedmiotowe wsparcie ukierunkowane zostało tym przepisem generalnie na poprawę struktury agrarnej. Tak jak w poprzednich przepisach, nie precyzuje się już wprost tego wsparcia w obszarze tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych. Niemniej jednak w myśl § 10 ust. 4 pkt 2 lit. a) tego rozporządzenia wsparcia nie stosuje się do części nabywanych użytków rolnych, która spowoduje powiększenie powierzchni gospodarstwa rolnego lub gospodarstw rolnych będących w posiadaniu tego samego producenta od ponad 300 ha użytków rolnych. Oznacza to, że poprzez wskazanie powyższego kryterium obszarowego, nawiązującego do górnej granicy obszarowej gospodarstwa rodzinnego, prawodawca tylko takie objął swą pomocą.

W kolejności wypada wskazać na inną formę pomocy finansowej zapoczątkowanej w pierwszych latach 90-tych ubiegłego stulecia. Jest nią nieprzerwanie udzielana do dzisiaj przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dopłata do oprocentowania kredytu bankowego udzielanego przez bank, m.in. na zakup nieruchomości rolnych. Nie wdając się w szczegóły co do bliższego przybliżenia istoty tego instrumentu pomocowego, dopłata do oprocentowania kredytów na zakup ziemi objęta została większą preferencją. W tym przypadku oprocentowanie płacone bankowi przez kredytobiorcę może wynosić nawet 2% zastosowanego w danym przypadku oprocentowania kredytu<sup>17</sup>. Taką samą preferencję w oprocentowaniu stosuje się w przypadku kredytów na zakup użytków rolnych w celu powiększenia lub utworzenia nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni nie mniejszej od ogłoszonej na podstawie przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego średniej powierzchni użytków rolnych w danym województwie, a także kredytów na utworzenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego lub powiększenie takiego gospodarstwa.

Dla potrzeb prowadzonej tutaj analizy pożytecznym będzie syntetyczne przybliżenie kryteriów dostępu do kredytów na zakup gruntów rolnych objętych dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Otóż kredyty te powinny być przeznaczone na:

- realizację inwestycji mających na celu poprawę struktury agrarnej, a także na
- sfinansowanie zakupu gruntów rolnych w celu:
  - a) utworzenia nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni nie mniejszej od średniej powierzchni gruntów w gospodarstwach rolnych w danym województwie i nie większej niż 300 ha użytków rolnych,

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 121 ze zm.

<sup>17</sup> Zob. § 10 ust. 3 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2009 roku.



- b) powiększenia gospodarstwa mającego powierzchnię ogólną co najmniej 1 ha lub powierzchnię użytków rolnych nie mniejszą niż 1 ha przeliczeniowy, obliczoną według zasad stosowanych przy naliczaniu podatku rolnego, do powierzchni nie mniejszej od średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych w danym województwie i nie większej niż 300 ha użytków rolnych.

Przy ustalaniu minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego uwzględnia się grunty stanowiące własność podmiotu wnioskującego o kredyt oraz dzierżawione przez niego w okresach wieloletnich. Przez dzierżawę w okresie wieloletnim rozumie się dzierżawę zawartą na okres dłuższy niż 3 lata i trwającą co najmniej do końca okresu kredytowania.

O kredyt mogą się ubiegać:

- osoby fizyczne (rolnicy) o pełnej zdolności do czynności prawnych, z wyłączeniem emerytów i rencistów,
- osoby prawne,
- jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Kwota kredytu nie może przekraczać:

- 80% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolne, nie więcej jednak niż 4 mln zł,
- wartości kupowanych gruntów rolnych, ustalonej na podstawie średnich cen rynkowych w danym województwie, wg Głównego Urzędu Statystycznego.

Różnica między wartością nakładów inwestycyjnych związanych z zakupem gruntów rolnych a kwotą udzielonego kredytu stanowi tzw. wkład własny kredytobiorcy. Jego oceny dokonuje bank na podstawie dokumentów przedłożonych przez inwestora przed podpisaniem umowy kredytowej. Forma, w jakiej zostanie wniesiony wkład własny oraz jego wartość, muszą zostać w sposób szczególny określone w planie przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz w umowie kredytowej.

Kredyt może zostać udzielony maksymalnie na 15 lat, zaś karencja w jego spłacie nie może przekraczać dwóch lat.

Oprocentowanie kredytu jest zmienne i nie może wynosić więcej niż 1,6 stopy redyskontowej weksli przyjmowanych od banków do redyskonta przez Narodowy Bank Polski w stosunku rocznym. Dopłaty Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do oprocentowania kredytów z linii kredytowej „Inwestycje podstawowe” wynoszą połowę oprocentowania kredytu, a do pozostałych kredytów (z wyłączeniem linii kłaskowych) 0,75 oprocentowania kredytu, przy czym minimalne

oprocentowanie kredytów inwestycyjnych płacone przez kredytobiorcę wynosi 2% w skali roku.

Dla potrzeb sformułowania uogólniających wniosków co do skuteczności analizowanej tutaj formy wspierania poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych pożytecznym będzie przywołane kilku danych statystycznych<sup>18</sup>. Otóż w 2010 roku kredyty objęte dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do ich oprocentowania oferowane były w ramach 13 linii kredytowych. Największe znaczenie w stymulowaniu poprawy struktury obszarowej miały w poniższej kolejności kredyty: na zakup użytków rolnych, na zakup użytków rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego przez osoby, które nie ukończyły 40 roku życia.

W 2010 roku banki udzieliły 12159 kredytów inwestycyjnych z dopłatami Agencji do ich oprocentowania na łączną kwotę 2379,63 mln. zł. Pozytywnym aspektem wspierania przez Agencję kredytowania rolnictwa jest odnotowana w tym roku zdecydowanie największa liczba kredytów na zakup gruntów rolnych. Udzieliły ich banki 5762 na łączną kwotę 802,51 mln zł (kredyty te stanowiły 48% ogólnej liczby kredytów). W drugiej kolejności, w liczbie 3761, uplasowały się kredyty dla młodych rolników (udzielono ich na kwotę 882,82 mln zł). Te ostatnie kredyty stanowią 31% ogółu kredytów. W trzeciej kolejności (10%) plasują się kredyty na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych, w działach specjalnych produkcji rolnej i w przetwórstwie produktów rolnych.

W układzie wojewódzkim najwyższe, ogólne kwoty kredytów odnotowano w województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim. W tym ostatnim odnotowano wprawdzie największą liczbę udzielonych kredytów (857), a dla porównania, w woj. kujawsko-pomorskim udzielono 783 kredyty, w wielkopolskim 751. Ogólna natomiast kwota udzielonych kredytów plasuje województwo mazowieckie dopiero na trzecim miejscu i wyniosła 73,5 mln zł. (w woj. wielkopolskim i kujawsko-pomorskim odpowiednio 139,1 mln zł oraz 112,2 mln zł). Tak jak w poprzednich latach, najmniejszą liczbę kredytów odnotowano w województwach małopolskim, śląskim, świętokrzyskim oraz podkarpackim (odpowiednio 37 na kwotę 2,7 mln zł, 43 na kwotę 82 mln zł, 136 na kwotę 9,9 mln zł).

W ramach preferencyjnych kredytów inwestycyjnych największe kwoty zostały w kolejności przeznaczone na:

- zakup gruntów rolnych (1076 mln zł, 73,2 tys. ha),
- zakup, budowę, modernizację, adaptację i remont budynków (506 mln zł),

18 Zaczepnięto je ze sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2010 roku.

- zakup maszyn i urządzeń (247 mln zł, 25772 szt.),
- zakup ciągników 219 mln zł, 214 szt.).

Jeśli chodzi o aktywność rolników w pozyskiwaniu tych kredytów, to w układzie wojewódzkim przedstawia się podobnie jak w odniesieniu do preferencyjnych kredytów na zakup gruntów rolnych.

I jeszcze jeden wskaźnik wart jest przywołania. Otóż wśród kredytów preferencyjnych kredyty, których celem jest poprawa struktury agrarnej, zdecydowanie dominują. Liczba kredytobiorców wynosi 58,02% ogółu kredytobiorców, a ich procentowy udział w ogólnej liczbie kredytobiorców wynosi 46,58%. Ten stan rzeczy prowadzi zatem do generalnego wniosku, że ten kierunek kredytowania powinien być zdecydowanie kontynuowany. Zainteresowanie tym kredytem uznać należy jako przejaw samoistnych działań rolników w kierunku zwiększania rozmiarów produkcji, a co za tym idzie, także dochodów poprzez powiększenie obszaru gospodarstwa rolnego.

W pierwszych latach 90-tych ubiegłego stulecia podjęto także kolejną próbę poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, tym razem poprzez wykorzystanie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>19</sup>. Zadania powołanej na podstawie tej ustawy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa określone zostały stosunkowo szeroko. Wśród zadań wskazanych w art. 6 tej ustawy, zwrócić należy uwagę na te, o których mowa w pkt 5, 7, i 8 tego artykułu. Otóż do zadań tam wyszczególnionych zalicza się: tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie istniejących gospodarstw rodzinnych<sup>20</sup>, popieranie i organizowanie na gruntach rolnych Skarbu Państwa gospodarstw prywatnych, tworzenie miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej. To ostatnie zadanie z katalogu określonych analizowaną tutaj ustawą zadań restrukturyzacyjnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa uznać należy za ważne społecznie, gdyż w wyniku likwidacji państwowych gospodarstw rolnych utraciło pracę prawie pół miliona osób, zaś w nowo powstałych, najczęściej dzierżawionych, dużych gospodarstwach rolnych, utworzonych na bazie likwidowanych gospodarstw, pracę znalazło niewiele ponad 100 tysięcy osób, a więc zaledwie co 5–ty pracownik byłego państwowego gospodarstwa rolnego.

Zauważyć w kolejności należy, że realizowany w pierwszych latach 90-tych liberalny kurs polityki gospodarczej Państwa sprawił, że zamiast umacniać istniejące już gospodarstwa rolne (także je tworzyć), stawiano na tworzenie gospodarstw wiel-

---

19 Dz.U. Nr 107, poz. 464 (tekst pierwotny).

20 Po zmianie dokonanej ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64 poz. 592 ze zm.

koobszarowych, co w dłuższej perspektywie odbiło się niekorzystnie na strukturze produkcji rolnej w nowo tworzonych gospodarstwach w ten sposób, że często odchodzono od produkcji zwierzęcej i koncentrowano się na uprawie zbóż, co w efekcie prowadziło do monokultury upraw na zagospodarowywanych gruntach rolnych Skarbu Państwa.

Analizując dalej skuteczność i efektywność prowadzonych działań Państwa w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w oparciu o mienie rolne Skarbu Państwa, warto zwrócić uwagę na stanowisko, jakie w tej sprawie zajął Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Otóż w ocenie Sejmu wytyczone przez ten organ zadanie wykorzystania ziemi popegeerowskiej na powiększenie indywidualnych gospodarstw rolnych nie zostało wykonane. Wiele natomiast firm, które wydzierżawiają ziemię popegeerowską, korzysta z wielomilionowych kwot dopłat bezpośrednich, sięgających niekiedy więcej niż 7 mln zł rocznie. Ze stanowiskiem tym trudno się nie zgodzić. Nieprawidłowa dystrybucja dopłat bezpośrednich nie sprzyja raczej umacnianiu gospodarstw rodzinnych. Umacnia się nimi bardziej wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, które udało się w większości utworzyć na początku transformacji ustrojowej, w pierwszych latach 90-tych ubiegłego stulecia. Wsparcie dopłatami bezpośrednimi pozostałych gospodarstw rolnych pozwala jedynie na utrzymanie ich dotychczasowego *status quo*<sup>21</sup>.

Dopłaty bezpośrednie, jako najszerzej stosowany we Wspólnej Polityce Rolnej instrument finansowego wspierania dochodów unijnego producenta rolnego, wywołują wiele kontrowersji. W Polsce przykładowo zwraca się coraz częściej uwagę na zbyt liberalne kryteria dostępu do tego świadczenia. Powoduje to, że dopłaty bezpośrednie przysługują zarówno gospodarstwom, które utrzymują uprawy w należytym kulturze rolnej, jak również gospodarstwom funkcjonującym na słabych glebach i „pozorującym” tylko uprawę ziemi z myślą o otrzymaniu dopłat<sup>22</sup>. Ta grupa gospodarstw rolnych, z przyczyny wyżej podanej, nie jest zainteresowana ani sprzedażą, ani wydzierżawieniem posiadanej ziemi gospodarstwom rozwojowym. Ten stan rzeczy determinuje więc potrzebę skorygowania kryteriów dostępu do dopłat bezpośrednich. Sprawę ewentualnej korekty kryteriów dostępu polskich producentów rolnych do dopłat bezpośrednich należałoby załatwić w trybie pilnym, kiedy trwają jeszcze prace w zakresie precyzowania kierunków oraz sposobu wykorzystywania środków finansowych w następnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, obejmującej lata 2014–2020.

21 O sposobie zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa w pierwszych latach 90-tych ubiegłego stulecia zob. W. Michna, *op. cit.*, s. 23 i nast.; szczególną uwagę zwraca przywoływana przez autora ekspertyzy publikacja „Rzeczypospolitej” z dnia 26 lipca 2007 roku, uwzględniająca krytyczną ocenę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej co do wykorzystania ziemi popegeerowskiej na powiększanie indywidualnych gospodarstw rolnych.

22 Por. zwłaszcza postanowienia § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 roku w sprawie minimalnych norm, Dz.U. Nr 39, poz. 211.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na przypadek prowadzący do wyhamowywania decyzji co do obniżania areалу gospodarstwa rolnego poniżej jednego hektara użytków rolnych poprzez sprzedaż bądź wydzierżawienie części gruntów rolnych w niewielkich obszarowo gospodarstwach rolnych. Dotyczy to zwłaszcza gospodarstw z województw, w których dominują niewielkie obszarowo gospodarstwa rolne. Decyzje, o których tutaj mowa, nie są uzasadnione z następujących powodów. W przypadku obniżenia wielkości gospodarstwa poniżej jednego hektara użytków rolnych jego właściciel nie tylko utraci prawo do dopłat bezpośrednich, ale stanie się również podatnikiem podatku od nieruchomości, który jest zdecydowanie wyższy od podatku rolnego. Ponadto w przypadku sprzedaży całego gospodarstwa rolnego o areale poniżej 1 ha użytków rolnych czynność ta objęta będzie również wyższym podatkiem. W tym stanie rzeczy wielu rolników posiadających niewielkie obszarowo gospodarstwa rolne nie decyduje się dzisiaj na zmniejszenie ich powierzchni poniżej jednego hektara użytków rolnych, aby przez to nie stać się podatnikiem mniej korzystnego od strony finansowej podatku oraz nie utracić dostępu do dopłat bezpośrednich.

\*\*\*\*

Od czasu uzyskania przez Polskę członkostwa Unii Europejskiej uruchomione zostały kolejne działania stymulujące poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Przewidywały je następujące kolejno po sobie programy pomocowe współfinansowane z funduszy rolnych Unii Europejskiej (SAPARD, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja sektora żywnościowego oraz rozwój terenów wiejskich na lata 2004–2006” oraz realizowany w obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013). Programy te nastawione w głównej mierze na stymulowanie pożądaných przekształceń strukturalnych w rolnictwie wyzwalają jednocześnie wśród rolników motywację do poprawy struktury obszarowej prowadzonych przez nich gospodarstw rolnych. Motywacje takie wyzwalane są nawet w przypadku tych działań, w których wśród kryteriów dostępu do przewidzianego w nich świadczenia nie ma wymogu zwiększenia areалу gospodarstwa rolnego.

Wśród działań przewidzianych przywołanymi wyżej programami pomocowymi podstawowe natomiast znaczenie dla poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych zdają się mieć renty strukturalne. Wśród kryteriów dostępu do tego świadczenia na pierwszy plan wybijają się wymogi obszarowe, jakie powinny zostać spełnione zarówno po stronie rolnika–beneficjenta renty strukturalnej, jak i jego następcy czy innego rolnika, który powiększa obszarowo prowadzone już przez siebie gospodarstwo rolne. Renty strukturalne mają spełniać inną jeszcze ważną funkcję, mianowicie przyspieszać wymianę pokoleniową w gospodarstwach rolnych. Ta

ostatnia funkcja wynika z przeświadczenia, że młody rolnik daje lepszą gwarancję do dokonywania szerszych przekształceń strukturalnych w przejętym gospodarstwie rolnym poprzez różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne, zmiany w strukturze produkcji, czy kolejne zakupy gruntów rolnych.

Na użytek rozważań zawartych w niniejszej pracy wypada pokrótce przeanalizować zagadnienie, jak w przepisach trzech już, kolejno następujących po sobie regulacjach prawnych dotyczących rent strukturalnych, zostały określone obszarowe kryteria dostępu do renty strukturalnej.

W pierwszej regulacji prawnej dotyczącej rent strukturalnych zawartej w przepisach ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych w rolnictwie<sup>23</sup> prawo do renty strukturalnej, zgodnie z art. 3, ust. 1 pkt 5 tej ustawy, przysługiwało rolnikowi, jeżeli ten, m.in. przekazał gospodarstwo rolne w całości o łącznej powierzchni wynoszącej co najmniej 3 ha, przy czym warunek ten uważało się za spełniony, jeżeli grunty wchodzące w skład tego gospodarstwa przekazane zostały na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw już istniejących, a ich powierzchnia nie mogła być mniejsza niż 15 ha użytków rolnych. Ustawodawca upoważnił w tym ostatnim przypadku Radę Ministrów do wskazania w drodze rozporządzenia województw lub powiatów, w których powierzchnia powiększonego gospodarstwa mogła być mniejsza od 15 ha, określając przy tym wymaganą w danym województwie lub powiecie powierzchnię powiększonego gospodarstwa, przy uwzględnieniu średniej powierzchni gospodarstwa w województwie lub w powiecie<sup>24</sup>. Tak rygorystycznie określone kryteria obszarowe z góry ograniczały dostęp wielu rolników do renty strukturalnej, zwłaszcza w województwach, w których średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła poniżej 3 ha. Niewielka liczba przyznanych w trybie przepisów tej ustawy rent strukturalnych nie odegrała w praktyce większej roli w poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Pod rządami kolejnej regulacji prawnej dotyczącej rent strukturalnych obszarowe kryteria dostępu do renty strukturalnej uległy istotnemu złagodzeniu. Tak więc zgodnie z przepisem § 4 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich<sup>25</sup> rentę strukturalną przyznaje się producentowi rolnemu, który m.in. przekazał w całości gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni użytków rolnych wynoszących co najmniej 1 ha. Przepisy tego rozporządzenia nie zawierały dodatkowych wymo-

23 Dz.U. Nr 52, poz. 539 ze zm.

24 Podstawa prawna: art. 6, ust. analizowanej ustawy; delegacja ustawowa w tym przypadku nie została wykonana.

25 Dz.U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.; rozporządzenie powyższe wydane zostało na podstawie art. 3 ust 2. pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 oraz Dz.U. z 2004 r. Nr 42, poz 386.

gów obszarowych, jakie powinny być dopełnione zarówno przez przekazującego, jak i przez przejmującego gospodarstwo rolne. Nie ulega chyba wątpliwości, że tak z kolei łagodnie określone obszarowe kryteria dostępu do renty strukturalnej nie mogły stanowić istotnego instrumentu stymulującego poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące rent strukturalnych powróciły do ostro określonych obszarowych kryteriów dostępu do tego świadczenia. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>26</sup> było aż 6-krotnie nowelizowane, zaostrażając każdorazowo kryteria dostępu do renty strukturalnej. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym<sup>27</sup> renta strukturalna przysługuje rolnikowi, który m.in. przekazał całe gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni użytków rolnych wynoszącej co najmniej 6 ha, a w przypadku gospodarstw rolnych położonych w woj. małopolskim, śląskim lub świętokrzyskim – co najmniej 3 ha. Zgodnie z § 6 analizowanego rozporządzenia warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się za spełniony, jeżeli:

- w przypadku następcy powierzchnia użytków rolnych wchodzących po ich przejęciu w skład jego gospodarstwa nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w kraju<sup>28</sup>; gdyby jednak ta powierzchnia była mniejsza od średniej krajowej, to następca powinien ją uzupełnić w trybie przepisów § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013,<sup>29</sup>
- w przypadku gospodarstwa innego rolnika, na rzecz którego nastąpiło przeniesienie własności gospodarstwa rolnego należącego do wnioskującego o rentę strukturalną, z myślą o jego powiększeniu, powierzchnia nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju, z tym że w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych większej niż 10 ha, powierzchnia powiększanego gospodarstwa po powiększeniu powinna być większa co najmniej

26 Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.; rozporządzenie powyższe zostało wydane na podstawie art. 29 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.).

27 Ukształtowanym ostatecznie rozporządzeniem zmieniającym z dnia 16 lipca 2010 roku (Dz.U. Nr 131, poz. 886).

28 Aktualnie wynosi ona 10,36 ha.

29 Dz.U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.

o 10% od powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład przekazywanego gospodarstwa rolnego.

Na użytek prowadzonej tutaj analizy warto przywołać kilka jeszcze warunków, od spełnienia których uzależnione jest uzyskanie renty strukturalnej, a ustanowionych z myślą o stymulowaniu przekształceń strukturalnych w gospodarstwach rolnych.

Zwrócić tutaj należy m.in. uwagę na wymóg przekazania wszystkich użytków rolnych, będących zarówno przedmiotem odrębnej własności rolnika oraz jego współmałżonka, jak również przedmiotem ich współwłasności (§ 6 ust 1, pkt 1 rozporządzenia). Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego po powiększeniu sumuje się powierzchnię użytków rolnych stanowiących przedmiot zarówno własności, także użytkowania wieczystego oraz dzierżawy, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta na piśmie na okres co najmniej pięciu lat (§ 6 ust. 5 rozporządzenia).

W zamyśle prawodawcy do przekształceń strukturalnych w gospodarstwach rolnych prowadzą inne jeszcze wymogi, które powinien spełnić rolnik, z którym może być zawarta umowa o przekazaniu gospodarstwa, a mianowicie:

- posiadać odpowiedni wiek (następca poniżej 40 lat, zaś rolnik powiększający gospodarstwo poniżej 50 lat),
- zobowiązać się do prowadzenia osobiście działalności rolniczej na przejętych użytkach rolnych przez okres co najmniej 5 lat,
- zobowiązać się do warunku dotyczącego minimalnej powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego następcy<sup>30</sup>,
- posiadać odpowiednie kwalifikacje rolnicze<sup>31</sup>,
- zobowiązać się do przedłożenia w biurze powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa potwierdzonej za zgodność z oryginałem przez pracownika tej Agencji kopii planu rozwoju przejmowanego gospodarstwa, o którym mowa w cytowanym wyżej rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 roku (wymóg ten dotyczy tylko następcy).

Ten ostatni wymóg, na co należy zwrócić szczególną uwagę, został w aktualnym stanie prawnym zdecydowanie zmodyfikowany w ten sposób, że plan rozwoju przejmowanego gospodarstwa rolnego tworzony jest jednocześnie na użytek wnio-

30 Chodzi o przypadek o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b) analizowanego rozporządzenia.

31 W rozumieniu § 7 ust 2 analizowanego rozporządzenia; zauważyć w tym miejscu należy, że wymogi co do wykształcenia zostały tutaj określone bardziej rygorystycznie aniżeli w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego.



sku następcy o pomoc w ramach działania „Ułatwianie startu młodemu rolnikowi”. Tak określony wymóg ma przeciwdziałać fikcji dotychczasowych planów modernizacji przejmowanych gospodarstw rolnych, sporządzanych w trybie dotychczasowych przepisów o rentach strukturalnych. Przyjęte obecnie rozwiązanie stwarza dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa możliwość zastosowania działania regresowego w postaci cofnięcia następcy świadczenia przyznanego mu w ramach działania „Ułatwianie startu młodemu rolnikowi”.

Dokonując próby oceny przyjętych rozwiązań w poszczególnych, przywołanych wyżej regulacjach prawnych dotyczących rent strukturalnych, stwierdzić należy, że skuteczność tego działania została jednoznacznie osłabiona pod rządami drugiej regulacji prawnej, tj. w latach 2004–2006. Liberalnie określone wówczas obszarowe kryteria dostępu do renty strukturalnej sprawiły, że przekazywanie gospodarstw prowadziło jedynie do przyspieszania wymiany pokoleniowej, nie powodując przy tym poprawy struktury obszarowej przejmowanych gospodarstw rolnych. Dodać tutaj należy, że niejednokrotnie bywało również tak, że gospodarstwo rolne przekazywane było dziecku zatrudnionemu poza rolnictwem, a rolnik–beneficjent renty strukturalnej nadal faktycznie prowadził to gospodarstwo, podczas gdy jego następca w dalszym ciągu pracował poza rolnictwem, a co najwyżej pomagał dorywczo rodzicom w prowadzeniu tego gospodarstwa.

Renty strukturalne pod rządami wszystkich regulacji prawnych spełniały niewątpliwie funkcję socjalną w odniesieniu do starszych rolników. Przy równoległym zasilaniu przejętych gospodarstw rolnych dopłatami bezpośrednimi pozwalały na podtrzymanie ich egzystencji, nie prowadząc przy tym do pożądanych zmian w ich strukturze obszarowej.

Renty strukturalne w Polsce wzorowane są na wcześniejszych emeryturach wdrażanych już dużo wcześniej w wielu krajach byłej „piętnastki” Unii Europejskiej. W najszerszym zakresie polski prawodawca wzorował się tutaj na rozwiązaniach francuskich. Zgodnie z tamtejszymi rozwiązaniami jednym z warunków jest przekazanie (poprzez sprzedaż lub wydzierżawienie) gospodarstwa innemu rolnikowi (może to być np. istniejące już gospodarstwo syna lub córki). Czynność ta powinna w każdym przypadku prowadzić do powiększenia obszaru gospodarstwa przejmującego. We Francji, uruchamiając ten, a także szereg innych jeszcze instrumentów oddziałujących na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, poprawiła się w sposób istotny struktura tych gospodarstw, głównie kosztem redukcji gospodarstw niewielkich obszarowo.

W fachowej literaturze prawniczej, a jeszcze bardziej w ekonomicznej, wcześniejsze emerytury w krajach byłej „piętnastki” oceniane są różnie. Każdy z tych krajów, uwzględniając swoją specyfikę rolnictwa, przyjmował różne rozwiązania w tym zakresie, wdrażając przy tym nie zawsze te same, towarzyszące temu działaniu in-

strumenty wspierania poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Generalnie podkreśla się, że największe znaczenie przypisać wprawdzie należy wcześniejszym emeryturom, choć ich najbardziej aktywna funkcja to przyspieszanie wymiany pokoleniowej w gospodarstwach rolnych.

Uwzględniając sytuację demograficzną krajów byłej „piętnastki”, obserwujemy aktualnie zmianę poglądów co do funkcji rent strukturalnych. Rozważa się również zasadność kontynuacji wcześniejszych emerytur w przyszłych programach pomocowych, które we wcześniejszych latach miały też przeciwdziałać bezrobociu młodych osób na terenach wiejskich. Zwraca się przy tym uwagę na to, że proces modernizacji sektora rolnego trwa w tych krajach nieprzerwanie od wielu już lat i w przeciwieństwie do krajów nowo przyjętych do Unii Europejskiej proces koncentracji gruntów odbywał się na zasadach rynkowych, w sytuacji intensywnego wzrostu gospodarczego, który był oparty w głównej mierze na zwiększaniu zatrudnienia w przemyśle. W tych okolicznościach systemy ubezpieczeń społecznych rolników działały głównie na rzecz wymiany pokoleniowej w rolnictwie oraz wspomagając na rzecz wsparcia pożądanego obrotu ziemią<sup>32</sup>.

Poszczególne okresy wdrażania rent strukturalnych w Polsce można podsumować następująco. Renty strukturalne przyznane przed uzyskaniem przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej, zważywszy na ich małą liczbę, nie odegrały większej roli, jeśli chodzi o wyznaczone im funkcje. Pod rządami drugiej z przywołanych wyżej regulacji prawnych dotyczących rent strukturalnych obejmujących lata 2004–2006 rolnicy złożyli ogółem 56326 wniosków o renty strukturalne. Z tej liczby renty strukturalne przyznano 53594 rolnikom. Złożone wnioski stanowią 3,16% ogółu gospodarstw rolnych w Polsce. Liczba przekazanych gospodarstw wyniosła 53594<sup>33</sup>. Ta liczba przekazanych gospodarstw rolnych świadczy o dużym zainteresowaniu rolników tym świadczeniem. Bezsprzecznie w gospodarstwach tych doszło do wymiany pokoleniowej. Zważywszy natomiast na to, że renty strukturalne pod rządami obowiązujących wówczas przepisów nie były ukierunkowane na przekształcanie gospodarstw nierozwojowych w rozwojowe, zatem można przyjąć, że efekt strukturalnej interwencji Państwa podejmowanej w tym zakresie nie był znaczący dla poprawy konkurencyjności naszego rolnictwa. Kluczowe bowiem znaczenie w polskim rolnictwie ma zwiększenie powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rozwojowych bądź w tych, które stan taki mogą osiągnąć. Nie sprzyjały

32 Szerzej na ten temat zob. Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń społecznych rolników, ekspertyza wykonana w IERiGŻ PIB pod kierunkiem A. Sikorskiej dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009; w szczególności zob. zawarte w niej rozważania na temat roli systemów emerytalno-rentowych w stymulowaniu przemian strukturalnych w rolnictwie, s. 104 i nast.

33 Źródło: System Informacji Zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

temu obowiązujące wówczas w tym zakresie przepisy prawne, a zwłaszcza liberalnie określone obszarowe kryteria dostępu do renty strukturalnej.

W obecnej perspektywie finansowej nastąpiła słusznie radykalna zmiana kryteriów dostępu do renty strukturalnej, zwłaszcza w odniesieniu do kryterium obszarowego. Mimo to zainteresowanie rolników rentami strukturalnymi nie zmniejszyło się. Działanie „Renty strukturalne” uruchomiono w czerwcu 2007 roku, przeprowadzając od tamtego czasu zaledwie trzy nabory wniosków na ogólną ich liczbę 28528<sup>34</sup>. Według danych na dzień 31 grudnia 2010 roku wydano 13678 decyzji przyznających renty strukturalne dla wniosków złożonych w 2007 i w 2008 roku. W 2010 roku tytułem przyznanych już rent strukturalnych wypłacono beneficjentom 1319,2 mln zł, z czego 1128,6 mln zł dla 51753 beneficjentów z tytułu zobowiązań za okres 2004–2006, a 190,6 mln zł dla 13514 beneficjentów z tytułu zobowiązań za lata 2007–2013. Zauważyć w tym miejscu należy, że renta strukturalna jest świadczeniem finansowym o charakterze ciągłym, a jego beneficjenci otrzymują je comiesięcznie, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego, często przez okres 10 lat. Jak widać z powyższych danych statystycznych, kwota zobowiązań z tytułu przyznanych rent strukturalnych jest znacząca, zwłaszcza z tytułu zobowiązań powstałych w latach 2004–2006. Jeśli skojarzymy ją z niewiele znaczącymi efektami w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, to pod znakiem zapytania pozostaje racjonalność podejmowanych w tamtym okresie działań.

Jakie natomiast efekty w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych przyniosą renty strukturalne przyznane po 2007 roku, o tym dzisiaj trudno jednoznacznie przesądzać. Pełna ocena będzie możliwa dopiero po rozliczeniu tego, jak również innych jeszcze działań wspierających przemianę strukturalną w rolnictwie w obecnej perspektywie finansowej. Niemniej jednak już dzisiaj można twierdzić, że również ten okres nie przyniesie znaczących zmian w zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, jeśli zważyć na małą liczbę przyznanych rent strukturalnych oraz wyczerpanie się środków finansowych na to świadczenie.

Skoro mowa o innych działaniach mających bezpośredni bądź pośredni wpływ na przekształcenia strukturalne w gospodarstwach rolnych, to na użytek rozważań zawartych w niniejszej pracy warto na nie wskazać, określić ich cele oraz skutki. Bez wątpienia istotne znaczenie w tym zakresie przypisać należy „Modernizacji gospodarstw rolnych” – działaniu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Wypada wyrazić w tym miejscu pogląd, aby w strategii ferowania pomocy finansowej w ramach tego działania nie umknęły z pola widzenia gospodarstwa z grupy gospodarstw niskotowarowych, które miałyby szansę przekształcić się

---

34 Źródło: Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2010 rok, [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl). Zawarte w dalszych wywodach informacje statystyczne zaczerpnięto również z powyższego źródła.

w gospodarstwa rozwojowe. Na marginesie należy w tym miejscu także zauważyć, że zobowiązanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z tytułu wdrożenia tego działania ma charakter świadczenia jednorazowego, w postaci refundacji połowy kosztów kwalifikowanych objętego pomocą przedsięwzięcia inwestycyjnego. W zestawieniu z kwotą zobowiązania powstałego w związku z przyznaniem renty strukturalnej zobowiązanie z tytułu objęcia wsparciem finansowym modernizacji gospodarstwa rolnego będzie z reguły zdecydowanie niższe, a efekt strukturalny, zważywszy na ostre kryteria dostępu do tej pomocy, pewny i niejednokrotnie daleko większy aniżeli w przypadku rent strukturalnych.

Do listy ważnych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 wypada zaliczyć następnie działanie „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Działanie to należy uznać za ważne, gdyż brak wsparcia rolnictwa na tych terenach może powodować zjawisko narastania odłogów oraz ich wyludnianie. Zwłaszcza pierwsze z tych zjawisk nie jest pożądane z uwagi na narastające potrzeby w zakresie wyżywienia oraz pozyskiwania surowców pochodzenia rolniczego do produkcji odnawialnych źródeł energii.

Zwrócić należy też uwagę na działanie „Zalesianie gruntów rolnych”. Jego pozytywna rola wydaje się wynikać z tego, że ma ono prowadzić nie tylko do poprawy stanu środowiska naturalnego, ale przy racjonalnym jego wdrażaniu prowadzić do zrównoważonego współegzystowania gospodarek rolnej i leśnej.

Na zakończenie syntetycznego przeglądu działań, ważnych dla przekształceń strukturalnych w rolnictwie, pozostaje wskazać na działanie „Grupy producentów rolnych”. Rola tych grup nie jest jeszcze w Polsce należycie doceniana. Wynika to nie tylko z postaw samych rolników, którzy raczej niechętnie organizują się do grupowego współdziałania, ale również polityków i ekspertów rolnych. Istniejące już w Polsce grupy producentów rolnych tworzone są głównie z myślą o współdziałaniu w sferze przygotowania towarów do sprzedaży. Natomiast na drugi plan schodzi współdziałanie członków grupy producenckiej w zakresie prowadzenia produkcji rolnej. Istnieje zatem potrzeba sięgnięcia w tym zakresie do pozytywnych wzorców funkcjonowania tych organizacji w innych krajach Unii Europejskiej, a następnie podjęcia próby wdrożenia ich na polskim gruncie.

Na przekształcenia strukturalne w polskich gospodarstwach rolnych mają też wpływ wszystkie inne działania prowadzące do dostosowania naszych gospodarstw rolnych do standardów gospodarstw unijnych. Dotyczy to wszystkich gospodarstw rolnych, w tym może najbardziej tych, których celem jest osiągnięcie poziomu gospodarstwa rozwojowego.

\*\*\*\*\*

Na zakończenie rozważań podjętych w niniejszej pracy pozostaje jeszcze sformułować kilka uogólniających wniosków, jakie nasuwają się na tle przeprowadzonej analizy.

1. Polska polityka rolna całego okresu powojennego słusznie utrzymywała pogląd, że niezadowolająca struktura obszarowa polskich gospodarstw rolnych wymaga podejmowania permanentnych działań na rzecz poprawy tej struktury. Działania takie, z różnym zresztą skutkiem, były i nadal są podejmowane, przy czym ich różnorodność zwiększyła się po 1990, a jeszcze bardziej po 2004 roku.

2. Działaniem, które miało w istotny sposób przyspieszyć poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, miały być renty strukturalne. Z analizy przeprowadzonej w niniejszej pracy wynika, że taki skutek renty strukturalne mogą powodować jedynie wtedy, gdy wśród kryteriów dostępu do tego świadczenia ustanowiony zostanie ostry sformułowany warunek poprawy struktury gospodarstwa rolnego po jego przejściu od beneficjenta renty strukturalnej. Zasadność tego poglądu będzie mogła być potwierdzona jednoznacznie dopiero po zakończeniu wdrażania rent strukturalnych przewidzianych obecnym Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, który takie właśnie kryteria ustanowił. Zastrzec jednak w tym miejscu należy, że ocena w tym zakresie może budzić wątpliwości z uwagi na małą liczbę rent strukturalnych przyznanych po 2007 roku.

3. W przyszłości większej aktywizacji oraz nakładów finansowych wymagać będą te działania w obecnym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, które sprawdziły się jako instrument prowadzący do stałych strukturalnych zmian w strukturze obszarowej polskich gospodarstw rolnych. Dlatego w następnym programie pomocowym realizacja powyższego wniosku powinna nastąpić nawet kosztem likwidacji niektórych mało efektywnych działań obecnego Programu oraz innej alokacji środków finansowych na przyjęte w nim działania.

4. Zasadnym wydaje się rozważenie nowego działania w kolejnym programie pomocowym dla rolnictwa i terenów wiejskich. Chodzi o działanie, którego celem byłoby wspieranie w gospodarstwach rolnych upraw surowców do produkcji odnawialnych źródeł energii oraz tzw. „dobrej żywności”. Z działaniem tym powinna być związana możliwość przetwarzania tych surowców już w gospodarstwach rolnych. Miałoby to duży wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej, także gospodarstw słabszych, co w efekcie doprowadziłoby do ich przekształcenia w gospodarstwa rozwojowe.

5. Przeprowadzona w pracy analiza prowadzi również do krytycznego wniosku co do zakresu stosowania dopłat bezpośrednich, najszerzej stosowanego w Unii Europejskiej instrumentu Wspólnej Polityki Rolnej, absorbującego przy tym ok. 30%

środków budżetu unijnego. W Polsce praktyka wdrażania dopłat bezpośrednich wykazała istnienie wielu przypadków pozornego uprawiania ziemi, tylko po to, aby otrzymać te dopłaty. Taki stan rzeczy hamuje m.in. przepływ ziemi z nierozwojowych do już funkcjonujących gospodarstw rozwojowych bądź mogących funkcjonować jako rozwojowe. W tej sytuacji zasadnym wydaje się rozważenie potrzeby ustanowienia ostrzejszych wymogów uprawy ziemi, jako warunku do otrzymania dopłat bezpośrednich. Również jako zasadne byłoby można uznać rozważenie możliwości objęcia dopłatami bezpośrednimi jedynie osób prawnych i fizycznych użytkujących grunty rolne do 300 ha. W ten sposób zaoszczędzono by pokaźną ilość środków finansowych, które następnie można byłoby przeznaczyć na cele tworzenia rodzinnych gospodarstw rozwojowych. Chodzi tu zwłaszcza o te gospodarstwa, które już poprzez zwiększenie obszaru użytków rolnych mogłyby stać się gospodarstwami rozwojowymi, zdolnymi do odtwarzania potencjału produkcyjnego.

6. Już na sam koniec wniosek generalny. Poprawa struktur gospodarowania w rolnictwie nie zależy od różnorodności działań przewidzianych programami pomocowymi. Blisko 7-letni okres korzystania z unijnych środków finansowych, kierowanych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i taki sam okres pozostawiania naszego kraju w strukturach Unii Europejskiej, zwłaszcza w obszarze wspólnotowego rynku artykułów żywnościowych, pozwala już na pełniejszą ocenę skuteczności wdrażanych instrumentów pomocowych. Generalnie przyjąć można, że instrumenty te pełnią jedynie funkcję wspomagającą, a w pewnym zakresie także ukierunkowującą pożądane przekształcenia strukturalne w rolnictwie. Istotny natomiast wpływ na te przekształcenia ma przede wszystkim korzystny dla producenta rolnego rynek artykułów żywnościowych, który jest najlepszym determinantem rozwoju. Wszystkie zatem te względy należy mieć na uwadze, programując właściwe działania pomocowe, wśród których należałoby koncentrować się na tych, które przyniosły już w praktyce pożądane rezultaty w zakresie przekształceń strukturalnych w polskim rolnictwie.

## **Instruments for shaping the area structure of Polish agricultural holdings with particular emphasis on the role of financial instruments**

Key words: rural areas, spatial structure of farms, structural pensions

Commonly it is deemed, which is also confirmed in professional economical literature, that spatial structure of farms in Poland is insufficient and requires improvement. The need of this improvement is dictated by the necessity of increasing the amount of developing farms, which guarantee the fulfilment of always increasing internal and external demand on polish food and raw materials of agricultural origin necessary to produce renewable sources of energy. Actions of the state heading for improving the spatial structure of farms were taken in Poland, with different effect, throughout the whole post-war period but their intensification took place after 1990. The most important activities initiated after this year are: the supporting of crediting the purchasing of land through granting premiums to interest of bank loans and then applying different forms of financial support for structural transformations in agriculture, provided by actions of assistance programmes for agriculture and rural areas after 2004. Special role in this matter has been envisaged on structural pensions in agriculture. In practice it turned out however that non of these actions both taken separately and together have not caused significant positive changes in the spatial structure of farms. Therefore the general conclusion on the background of this analysis leads to the opinion that the essential influence on desired structural changes in agriculture, in it also on the improvement of spatial structure of farms, have mainly friendly to the producer market of foodstuff and that actions which were analysed in this paper one can impute only auxiliary function in these transformations.

## **Znaczenie własności rolniczej w kształtowaniu ustroju rolnego**

### **1. Treść i zakres własności rolnej w świetle Konstytucji RP**

Instytucję własności w Konstytucji traktuje się jako jedną z zasad ustrojowych o autonomicznym znaczeniu. Jednym z celów konstruowania zasad ustroju jest kształtowanie pewnych kierunków działania państwa w strefie publicznej oraz prywatnej. Takim podstawowym zadaniem państwa jest również ochrona własności, niezależnie od przyznania jednostce uprawnień o charakterze indywidualnym. W tym ujęciu ochronie własności nie służą indywidualne roszczenia obywateli, bowiem gwarancją dochowania przez państwo obowiązków względem własności są ogólne środki polityczne.

Taką konstrukcję własności przewiduje właśnie art. 21 Konstytucji, stanowiące „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Umieszczenie tego artykułu wśród zasad fundamentalnych ustroju w rozdziale I ma swoje znaczenie, oznacza mianowicie zdecydowane podkreślenie wagi tego przepisu dla interpretacji pozostałych części Konstytucji. W takim również kierunku zmierza przepis art. 20 Konstytucji, nakazujący w treści prawa własności uwzględnić konieczny element społecznej gospodarki rynkowej.

W rozdziale II Konstytucji: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” znajduje się art. 64. Stanowi on podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim<sup>2</sup>. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności rozporządzanie go w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności prawnych *inter vivos* oraz *mortis causa*; możliwa jest także dyspozycja tego mienia (własności) w drodze prawa publicznego.

1 Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

2 Zgodnie z art. 64 „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”; „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”; „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.



Wyliczenie w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia z jednej strony i art. 21 ust. 1 z drugiej skłania do stwierdzenia, że Konstytucja wyłącza możliwość pozbawienia własności, będącej najpełniejszym z praw majątkowych *inter vivos* oraz *mortis causa* poza wypadkami wskazanymi w ustawie, ale nie w żadnym akcie podustawowym.

Doceniając doniosłość zasad kształtujących demokratyczne państwo prawa, gdzie społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej (art. 20), pełnej ochronie własności i prawie dziedziczenia (art. 21 ust. 1) podlegających równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2), nie sposób nie dostrzec pewnej bezrefleksyjności ustawodawcy przy wprowadzaniu art. 23 Konstytucji. Zasada wolności gospodarczej stanowi wyjątek ograniczający zasadę ochrony gospodarstw rodzinnych.

Artykuł 23 zawiera wyłącznie dyspozycję o charakterze ustrojowym i bardziej przypomina deklarację polityczną, a zwłaszcza wytyczne dla organów władzy państwowej<sup>3</sup>.

## 2. Wykonywanie własności rolniczej

### 2.1. Prawo korzystania z gospodarstwa rolnego

W ujęciu cywilistycznym „korzystanie z rzeczy” (art. 140 kc. *in princ*) jest atrybutem wykonywania prawa własności w ramach tzw. triady uprawnień właścicielskich (*ius utendi–fruendi*) obok posiadania (*ius possidendi*) oraz rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*).

Korzystanie z rzeczy najczęściej obejmuje: prawo pobierania pożytków (naturalnych i cywilnych), prawo używania rzeczy (*usus*), prawo pobierania innych przychodów. Granice treści prawa własności wyznaczane są przez ustawy, społeczno-gospodarcze przeznaczenia praw oraz zasady współżycia społecznego.

Na tle cywilistycznego ujęcia treści i wykonywania prawa własności najbardziej złożony jest problem wykonywania własności rolniczej w zakresie atrybutu „korzystania z rzeczy”. W odniesieniu do gospodarstwa rolnego chodzi bowiem o konglomerat norm prawnych, które w zasadzie regulują inne materie niż rzeczy w rozumieniu art. 45 w zw. z art. 140 kc., a nawet w sposób tylko pośredni wpływają na prawo korzystania z rzeczy, jak np. z nieruchomości rolnej. Następuje również coraz szersza ingerencja w treść prawa własności rolniczej w ujęciu prawa krajowego na rzecz prawa wspólnotowego.

---

3 A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (światło art. 23 Konstytucji), „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 25–45; T. Kurowska, Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP, Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 45 i n.

Kodeksowa regulacja wskazująca na prawo właściciela do korzystania z rzeczy jest niewystarczająca. Chcąc dowiedzieć się, w jaki sposób rolnik może wykorzystać swoją nieruchomość rolną, a nawet szerzej ujmując – swoją ziemię – i inne składniki gospodarstwa rolnego, najczęściej musimy sięgać do przepisów pozakodeksowych. Dopiero całokształt tych regulacji określa sytuację prawną rolnika, w tym zwłaszcza właściciela gospodarstwa rolnego.<sup>4</sup>

Najogólniej rzecz ujmując, wśród uregulowań pozakodeksowych wpływających na wykonywanie prawa własności rolniczej można wyodrębnić takie, które wprawdzie nawiązują bezpośrednio do konstrukcji własnościowej gospodarstwa, gdyż związane są z obrotem gospodarstwami rolnymi, ale zarazem „włączają” mechanizmy administracyjnoprawne, które w istotny sposób wpływają na możliwość „korzystania” przez rolnika z instrumentów wspólnej polityki rolnej. Chodzi tutaj przede wszystkim o umowy zawierane w związku z funkcjonowaniem niektórych wspólnotowych rynków rolnych (przede wszystkim mleka i przetworów mlecznych)<sup>5</sup>.

Drugi kompleks uregulowań prawnorolnych odnoszących się do „korzystania” z prowadzenia gospodarstwa rolnego obejmuje wyłącznie obrót produktami rolnymi na branżowych rynkach rolnych (np. umowy o dostawę mleka w obrocie hurtowym art. 4 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 2 lit. c, umowy sprzedaży mleka oraz przetworów mlecznych przez dostawcę bezpośredniego – art. 11 oraz umowy zbycia prawa do indywidualnej ilości referencyjnej art. 22 cyt ustawy).

Odrębnym instrumentem korzystania z gospodarstwa rolnego, niezależnie od stosunków własnościowych prowadzącego takie gospodarstwo producenta rolnego, jest konglomerat umów zawieranych w trybie realizacji na rynku rolnym zadań interwencyjnych państwa w ramach prowadzonej wspólnej polityki rolnej<sup>6</sup>.

Korzystanie z nieruchomości rolnych to odrębność regulacji o charakterze administracyjnoprawnym odnoszących się do ochrony gruntów rolnych i leśnych<sup>7</sup>, ochrony przyrody<sup>8</sup> oraz ochrony środowiska<sup>9</sup>, które najogólniej rzecz ujmując, mają na celu ochronę zasobu gruntów uprawnych niezależnie od tytułu prawnego podmiotu władającego<sup>10</sup>.

4 A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 188–189 oraz s. 192–193.

5 Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 11, poz. 65 ze zm. Zob. także B. Jeżyńska, *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, (w:) *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 69 i n. E. Tomkiewicz, *Kwoty mleczne jako forma reglamentowania działalności gospodarczej*, *„Studia Iuridica Agraria”* 2000, t. 1, s. 135 i n.

6 P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, (w:) *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 381 i n.

7 Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

8 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

9 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

10 A. Oleszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. i n.; B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, (w:) *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 357 i n.

Korzystanie z gospodarstwa rolnego to również możliwość prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego przez podmiot korzystający ze środowiska, ze wszystkimi stąd płynącymi obowiązkami oraz uprawnieniami z tytułu władania gospodarstwem.

Jeżeli działalność gospodarza nie spowoduje negatywnych skutków dla ochrony gatunków zwierząt, dla których utworzono obszar Natura 2000, to dopuszczalne jest rozpoczęcie takiej inwestycji. Również przepisy o ochronie przyrody pozwalają na prowadzenie na tych obszarach działalności gospodarczej, rolnej, leśnej rybnej i łowieckiej pod warunkiem, że nie wpłynie w istotny negatywny sposób na gatunki zwierząt i roślin<sup>11</sup>.

Pobieranie innych dochodów w ramach korzystania z gospodarstwa rolnego to przede wszystkim przewidziane przepisami prawa wspólnotowego dopłaty bezpośrednie oraz wspólna polityka cen<sup>12</sup>.

System dopłat bezpośrednich (wsparcia bezpośredniego) stanowi obecnie zasadniczy element wsparcia dochodów w odniesieniu do gospodarstw rolnych w ramach wspólnej polityki rolnej<sup>13</sup>.

Wspólna polityka cen (w szczególności tzw. cen interwencyjnych) ma gwarantować uzyskanie odpowiednich dochodów przez producenta rolnego w sytuacji niewłaściwej sytuacji rynkowej<sup>14</sup>.

## 2.2. Społeczno–gospodarcze przeznaczenie gospodarstwa rolnego

Kolejnym wyznacznikiem granic prawa własności jest klauzula społeczno–gospodarczego przeznaczenia prawa. Spotykamy się także ze szczegółowymi regulacjami kodeksowymi mówiącymi o społeczno–gospodarczym przeznaczeniu gruntu (art. 143 kc.) oraz o społeczno–gospodarczym przeznaczeniu nieruchomości (art. 144 kc.). Z kontekstu ustawy wynika, że chodzi tu zawsze o własność samej rzeczy w rozumieniu art. 45 kc.

Omawianą klauzulę odnosimy do gospodarstwa rolnego jako kompleksu praw i obowiązków (mienia zorganizowanego). Podstawowym obowiązkiem właścicie-

11 Zob. z uzasad. wyroku NSA z 4 sierpnia 2009r., II OSK 1239/08, „Rejent” 2009, nr 11, s. 175.

12 Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w warunkach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009 r., s. 16 ze zm.

13 Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm.; D. Łobos–Kotowska, J. Bieluk, Płatności bezpośrednie, (w:) Prawo rolne, red. P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 407 i n;

14 Por. art. 10–24 rozp. Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych Dz.Ur. UE L 299 z 16.11.2007, s. 1–149. oraz ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702 ze zm.

la jako rolnika jest rolnicze wykorzystanie produktywności gospodarstwa w interesie indywidualnym producenta rolnego, kojarzonym z interesem producenta rolnego z interesem społecznym. Interes ten jest powszechnie akceptowany na gruncie prawa cywilnego, a swoista „publicyzacja prawa cywilnego” znajduje szeroki wyraz na gruncie prawa rolnego.

Adresatem klauzuli społeczno–gospodarczego przeznaczenia gospodarstwa rolnego powinien być przede wszystkim ustawodawca. W prawidłowym ukształtowaniu gospodarstw rolnych zaangażowany jest ogólny interes społeczno–gospodarczy, czego wyrazem jest wola ustawodawcy poddawania szczególnym regulacjom z reguły ograniczającym swobodny – poddany regułom rynku i konkurencji – obrót tymi gospodarstwami<sup>15</sup>.

Aktualność powyższej tezy potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. P 4/99<sup>16</sup>, który zauważa, że mimo licznych zmian w okresie 1944–1990, ustawodawca nie zrezygnował z odrębnego (szczególnego) uregulowania problematyki gospodarstw rolnych. Zakres swobody ustawodawcy w zakresie ochrony własności rolniczej nie wyklucza regulacji traktującej gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot własności poddany w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. Postulatu tego ustawodawca do obecnej pory nie zrealizował.

Klauzula społeczno–gospodarczego przeznaczenia gospodarstwa rolnego znajduje konkretyzację zarówno w uregulowaniach kodeksowych, jak i w ustawach szczególnych. O ile te pierwsze odnoszą się wprost do gospodarstwa rolnego jako przedmiotu co najmniej mogącego stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, to uregulowania szczególne przede wszystkim mają na uwadze gospodarcze wykorzystanie gruntów rolnych i leśnych w zapewnieniu zdolności uprawy rolniczej w ramach równowagi przyrodniczo–środowiskowej.

Zgodnie z art. 214 § 1 *in fine* kc. interes społeczno–gospodarczy stanowić będzie dla sądu kryterium przyznania gospodarstwa rolnego dotychczasowemu współwłaścicielowi. Interes ten będzie bez znaczenia w razie zawarcia umowy zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej, gdyż o sposobie wyjścia ze współwłasności decydować będą strony umowy sporządzonej w formie aktu notarialnego. Oznacza to, że decydujący będzie interes indywidualny strony umowy, a nie kryteria wskazane w art. 214 § 2 kc., które mają znaczenie tylko w postępowaniu sądowym.

Nabywcą nieruchomości rolnej wchodzącej w skład rodzinnego gospodarstwa rolnego może być tylko rolnik odpowiadający określonym kwalifikacjom<sup>17</sup>. Rów-

15 A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno–ustrojowe, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 3, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 188–189 oraz s. 192–193.

16 OTK 2001, nr 1, poz. 5.

17 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

nież klauzula społeczno–gospodarczego przeznaczenia gospodarstwa rolnego ma decydować o przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych.

Przyjęte rozwiązania nie do końca przekonują. Na gruncie prawa rolnego ustawodawca kilkakrotnie i w różnym zakresie wprowadził ograniczenia przedmiotowe oraz podmiotowe obrotu nieruchomościami rolnymi, które nie przyniosły spodziewanych rezultatów w odniesieniu do efektywności społeczno–gospodarczej przeznaczenia własności rolniczej. Można mieć daleko idące wątpliwości, czy obecne restrykcje stan ten zmieniają.

Społeczno–gospodarcze przeznaczenie gospodarstwa rolnego to także obowiązek zachowania dobrej kultury rolnej oraz dobrostanu zwierząt. Elementy te mogłyby stać się miernikiem społeczno–gospodarczego przeznaczenia gospodarstwa.

### 3. Ustrój rolny a zasady wykładni prawa rolnego

W literaturze przedmiotu tradycyjnie regulacje prawnorolne traktowane są jako pogranicze prawa publicznego oraz prawa prywatnego. Zgodnie podkreśla się, że dotychczas nie zostały wyraźnie wykształcone normy prawne charakterystyczne wyłącznie dla prawa rolnego jako sposobu regulacji tego działu (gałęzi) prawa, przy równoczesnym wyraźnym i niebudzącym wątpliwości funkcjonalnym wyodrębnieniem prawa rolnego w ramach systemu prawa<sup>18</sup>.

U podstaw ustroju rolnego tkwią stosunki własnościowe ziemi uprawnej, która stanowi pierwszy i nieodzowny łańcuch żywnościowy. Z kolei podstawowym atrybutem prawa własności, a tym bardziej własności rolniczej jest uprawnienie do korzystania z gospodarstwa rolnego, które w środowiskach wiejskich stanowi nadal poważny problem natury społecznej<sup>19</sup>.

Obecne zmiany ustrojowe rolnictwa nie są pierwszymi. Instytucjonalne rozwiązania zapoczątkowane zostały bowiem reformą rolną z 1944 r.<sup>20</sup> oraz po 1989 r.<sup>21</sup> Każda z tych reform rolnych spowodowała gruntowne zmiany własnościowe gospodarstw rolnych nie tylko w wymiarze gruntowym, ale także i produkcyjnym.

Cechą współczesnego rolnictwa jest mimo wszystko nadal nieuporządkowany stan własnościowy nieruchomości rolnych, którego formalnie obowiązujące źródła prawa pochodzą jeszcze sprzed 1990 r., a nawet z okresu reformy rolnej i w żadnej

---

18 A. Lichorowicz, Pojęcie i przedmiot prawa rolnego, (w:) Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2009, s. 23 i n.; R. Budzinowski, Pojęcie i przedmiot prawa rolnego, (w:) Prawo rolne, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 23 i n.; tenże, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 106 i n.

19 Por. uzasad. uchwały SN składu siedmiu sędziów SN z dnia 25 listopada 2005 r., III CZP 59/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79.

20 Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm., dalej jako dekret z 1944 r.

21 Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 55, poz. 321.

mierze nie odpowiadają współczesnym standardom konstytucyjnego państwa prawa. Wskazać tu choćby wystarczy na nadal trwający problem tzw. uwłaszczenia gospodarstw rolnych wywołany nieformalnym obrotem nieruchomościami rolnymi i stanem samoistnego posiadania ocenianym na dzień 4 listopada 1971 r.<sup>22</sup> Mimo upływu 40 lat sądy nadal orzekają o stwierdzeniu nabycia własności nieruchomości rolnej w trybie uwłaszczenia według stanu prawnego na dzień 4 listopada 1971 r.

W konsekwencji dokonanych przemian po 1990 r. z jednej strony doszło do całkowitego liberalizmu obrotu *inter vivos*, a z drugiej przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych są obecnie stosowane w kilku różnych wersjach w zależności od tego, kiedy nastąpiło otwarcie spadku<sup>23</sup>. Nadal pozostaje niezrealizowane zalecenie Trybunału Konstytucyjnego uporządkowania ustawodawstwa rolnego zgodnie z konstytucyjnymi wymogami ochrony własności oraz dziedziczenia<sup>24</sup>.

Skomplikowany stan prawny w zakresie szeroko rozumianych stosunków własnościowych *inter vivos*, jak również *mortis causa* nie ułatwia jego stosowania. Tym bardziej istotną rolę ogrywa wykładnia norm prawnorolnych.

Dokonując oceny źródeł prawa odnośnie do dekretów wydanych w związku z przeprowadzeniem reformy rolnej nadal obowiązujących bądź które utraciły moc prawną, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „ustawami w rozumieniu art. 33a „małej” Konstytucji oraz art. 1, 5 i 13 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym są także akty prawotwórcze niebędące ustawami w znaczeniu formalnym, ale mające rangę równą ustawie (dekrety z mocą ustawy) w hierarchii źródeł prawa. Konstytucja nie zna instytucji dekretu z mocą ustawy, to jednak wobec obowiązywania dekretów ustanowionych wcześniej przez kompetentne organy, które na mocy wówczas obowiązujących przepisów prawa określane były jako dekrety z mocą ustawy, podlegają wykładni Trybunału Konstytucyjnego<sup>25</sup>.

Dopuszczenie do wykładni powyższych dekretów nie oznacza ich legalności ani tym bardziej oceny zgodności tych dekretów z obecnie obowiązującymi normami konstytucyjnymi. Ocena suwerenności i legalności Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego jako polskiego prawodawcy należy do współczesnego, demokratycznego ustrojodawcy.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie dominował pogląd, że formalne uchylenie czy zmiana przepisu nie zawsze oznacza

22 Ustawę z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.

23 Zob. przypis 15.

24 Zob. przypis 14. Zob. także A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 15 i n.; T. Kurowska, Współczesne aspekty własności rolniczej, s. 39 i n.

25 Uchwała TK z dnia 19 września 1990 r. W 3/89, OTK 1990, nr 1, poz. 26, s. 174–175; uchwałę TK z 7 marca 1995 r., W 9/94, OTK 1995 cz. 1/2 oraz krytyczna głosę P. Winczorka, „Państwo i Prawo” 1995, nr 9, s. 106 i n.; uchwałę TK z 16 kwietnia 1996 r. W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13.

zupełną utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych. W szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznać taki przepis, który chociaż został formalnie derogowany, to nadal ma zastosowanie do ustalenia skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał. W takiej sytuacji nie powinno być wątpliwości dotyczących dopuszczalności dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni przepisu, który jeszcze może mieć zastosowanie do ustalenia skutków zdarzeń zaistniałych w przeszłości, a przy tym nie został wyraźnie derogowany przez ustawodawcę<sup>26</sup>.

O przejęciu nieruchomości na własność Skarbu Państwa orzekał decyzją administracyjną ówczesny organ administracji państwowej, stosownie do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 1991 r. W 5/90, bez względu na okoliczności, w jakich doszło do objęcia nieruchomości przez Skarb Państwa. Oznacza to, iż przejęciu na własność Skarbu Państwa podlegały nieruchomości, których właściciele do dnia 5 kwietnia 1958 r. dawali wyraz woli odzyskania swej nieruchomości, względnie z przyczyn obiektywnych, od siebie niezależnych, nie mieli możliwości dochodzenia swoich praw.

Do końca lat osiemdziesiątych w orzecznictwie, a także w literaturze dominował kierunek wykładni regulacji prawnych związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa przypisujący wyłącznie kompetencje organom administracji państwowej w zmianie stosunków własnościowych (prawnorolnych) bez jakiegokolwiek w tym zakresie możliwości kontroli sądów powszechnych<sup>27</sup>.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że dotychczasowa interpretacja przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej, nielicząca się z ich treścią, podyktowana była przesłankami politycznymi i nie jest obecnie do utrzymania. Aktualny właściciel bądź jego następca prawny ma interes prawny w twierdzeniu, że dokonany wpis w księdze wieczystej ujawniający jako właściciela Skarb Państwa jest niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym, a przejęta nieruchomość nie podlegała regulacjom z dekretu z 1944 bądź z 1946 r. W takich wypadkach zachodzi typowy spór o prawo własności, którego rozstrzygnięcie należy do sądu<sup>28</sup>.

Dokonując wykładni dekretu z 1944 r. a zwłaszcza przepisu art. 2 ust. 1 lit. e przepisu, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że skutki własnościowe zostały skonsolidowane jednorazowo z chwilą jego wejścia w życie, tj. w dniu 13 września 1944 r. w warunkach ustrojowych oraz historycznych należących już do przeszłości i by-

26 Uchwała TK z 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13; B. Wierzbowski, Akty normatywne kształtujące ustrój rolny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 181 i n.

27 W szczególności zob. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 13 października 1951 r., C 427/51, OSN 1953, nr 1, poz. 1.

28 Uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72; uchwała SN z 27 kwietnia 1994 r., III CZP 54/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 215; wyrok SN z 8 maja 1998 r. I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7.

łyby nie do pogodzenia z obecnymi zasadami ustrojowymi. Nie ma podstaw prawnych do „rozciągania” w czasie (*pro futuro*) stosowania skutku prawnorzeczowego art. 2 ust. 1 lit. e cyt. dekretu w postaci przejścia na własność Skarbu Państwa określonych w nim nieruchomości poza dzień wejścia w życie omawianego dekretu<sup>29</sup>.

Oznacza to również, że w trybie dekretów z 1944 oraz 1946 r.<sup>30</sup> nie można obecnie żądać nadania nieruchomości rolnej na rzecz rolników formalnie uprawnionych do skorzystania z reformy, którym odmówiono prawa własności ziemi z przyczyn politycznych. Takie rozciągnięcie w czasie reformy rolnej, wywołujące wciąż na nowo skutki własnościowe, byłoby niedopuszczalne również ze względu na zasady demokratycznego państwa prawa i ochrony własności czy chociażby generalny brak możliwości przypisania współczesnemu prawodawcy wartości i preferencji właściwych autorom dekretu o reformie rolnej.

Formalne uchylene aktu prawnego (dekretu) pozostającego w związku z przeprowadzeniem reformy rolnej nie zamyka obecnie osobie uprawnionej drogi sądowej w razie sporu co do prawa własności bezprawnie przejętej nieruchomości rolnej.

W ramach szerszego pojęcia ustroju gospodarczego znajdujemy węższe określenie ustroju rolnego. Dotychczas w doktrynie prawa rolnego ustrój rolny określano jako „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacji rynku rolnego”.

Natomiast art. 23 Konstytucji przesądza, że podstawową formą organizacyjną ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, a więc takie, w którym działalność gospodarcza jest sprzężona z rodziną. Nie określa on miejsca rolnictwa w systemie gospodarki narodowej, nie określa też celów i przemian ustrojowych, nie precyzuje środków, przy pomocy których ma być realizowana ta zasada. Zawiera tylko jedną dyspozycję o charakterze ustrojowym.<sup>31</sup>

Odrębność własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej istniała zawsze<sup>32</sup>. Trudno negować charakter produkcji rolnej, której istotnym elementem jest wykorzystanie ziemi jako niezbędnego środka produkcji. Niezależnie od innych czynni-

29 W szczególności zob. uchwałę TK z 16 kwietnia 1996 r. W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 213.

30 Dekret z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska Dz.U. Nr 49, poz. 279; Z. Truskiewicz, Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie, (w:) Prawo rolne, red. P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 147 i n.

31 K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 171 i n.

32 W warunkach polskich wywodzi się ona z dawnej własności wiejskiej, czego aktualnym wyrazem jest art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), według którego „wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe zwane dalej mieniem gminnym pozostają nienaruszone”. Nie mniej aktualne są uregulowania ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.), które utrzymują byt prawny dawnych wspólnot gruntowych jako specyficznych jednostek własnościowych związanych z uwłaszczeniem chłopów w poszczególnych zaborach. Do dzisiaj istnieją odrębne regulacje własnościowe na wydzielanych wspólnotach gruntowych, na których dominowała własność wspólna uznawana na



ków ekonomicznych i organizacyjnych ziemia pozostaje nadal podstawowym czynnikiem produkcji rolniczej, co wpływa na zwiększenie znaczenia własności rolniczej określanej także jako własność gruntowa.<sup>33</sup>

Własność rolnicza jest związana z gospodarstwem rolnym rozumianym jako czynna masa majątkowa (bez pasywów), a w ujęciu cywilistycznym jako mienie.

Dla treści prawa własności oprócz rzeczy jako punktu odniesienia tego prawa istotne znaczenie ma zarówno mienie, jak i majątek. O ile mienie określone w art. 44 kc. jest zbiorczą nazwą dla ogółu przedmiotowych praw majątkowych cywilnych oraz pozostałych, to problem majątku jest bardziej teoretycznie złożony.

Trudność ta polega na tym, że w naszym prawie masy majątkowe stanowią kompleksy niejednorodne. W ich ramach występują także zorganizowane masy majątkowe, do których kodeks cywilny m.in. zalicza gospodarstwo rolne (art. 55<sup>3</sup>).

Majątek, zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem, to ogół aktywów majątkowych przysługujących określonej podmiotowi. W znaczeniu szerszym dodaje się także ogół pasywów. W tym zakresie gospodarstwo rolne winno być ujmowane jako masa majątkowa składająca się z aktywów, które stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną masę majątkową. W skład tak rozumianego gospodarstwa rolnego wchodzi prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Pojęcie gospodarstwa jako masy majątkowej stwarza z jednej strony zespół praw determinujących wykonywanie własności, a z drugiej strony jest niezbędnym elementem, wokół którego ogniskują również zasady prawa rolnego.<sup>34</sup>

Również rola i charakter poszczególnych składników majątkowych gospodarstwa rolnego nie jest ani jednakowa, ani tym bardziej niezmienna.

W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że niezależnie od różnych mas majątkowych składających się na cywilnoprawne pojęcie gospodarstwa rolnego, gospodarstwo to jako masa majątkowa może być przedmiotem obrotu jako całość (*inter vivos* co do gospodarstwa rolnego oraz *mortis causa* jako przedmiot spadku).<sup>35</sup> To ta masa majątkowa podlega obrotowi i zapewnia niepodzielność zbywanych całości. Jest to pewna konstrukcja o charakterze teoretycznym. Obrót *inter vivos* nie odbywa się na zasadzie „obrotu” masy majątkowej w postaci gospodarstwa rolnego, tylko przedmiotem tego obrotu jest zawsze nieruchomości rolna oznaczona jako

---

podstawie nadań królewskich czy wielkich właścicieli należących do Zamoyskich. W ramach utworzonego Tatrzańskiego Parku Narodowego „ocalała” dawna Witowska Wspólnota Ośmiu Wsi.

33 A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 3, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 178.

34 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2009, t. 8, s. 47 i n.

35 A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 3, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 178

działka rolna<sup>36</sup> wchodząca w skład gospodarstwa rolnego. Jednakże – co wymaga jednoznacznego podkreślenia – przedmiotem obrotu mogą być tylko poszczególne składniki gospodarstwa wyszczególnione w treści umowy sporządzonej w formie aktu notarialnego.

Inaczej konstrukcja „masy” gospodarstwa rolnego kształtuje się w razie dziedziczenia (ustawowego oraz testamentowego). Zgodnie z art. 677 kpc. oraz art. 95f § 1 pkt 7 Prawa o notariacie<sup>37</sup>, sąd w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku oraz notariusz w zarejestrowanym akcie poświadczenia dziedziczenia wymieniają w tych dokumentach osobę (osoby) jako spadkobierców oraz ułamek, w którym dziedziczą gospodarstwo rolne co do spadków otwartych przed 14 lutego 2001 r. (w wypadku dziedziczenia ustawowego), a przed 1 października 1990 r. (co do dziedziczenia testamentowego).

Po tych datach otwarcia spadku wyodrębnienie gospodarstwa jako odrębnej masy majątkowej nie istnieje.<sup>38</sup>

Funkcjonalne wyodrębnienie własności rolniczej odnosi się także do pojęcia nieruchomości rolnej, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego jako przedmiotu szczególnego obrotu (art. 46<sup>1</sup> w zw. z art. 155 § 1 i art. 353 § 1 kc. oraz art. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 i 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego).<sup>39</sup>

O istnieniu gospodarstwa rolnego decydują grunty rolne, o których stanowi art. 46<sup>1</sup> kc., są koniecznym i niezbędnym jego składnikiem.<sup>40</sup>

W piśmiennictwie wskazuje się, że z faktu, że własność rolnicza odnosi się do mienia, w istocie stanowi kompleks praw i obowiązków.

Wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do właściciela (np. w obszarze prawa sąsiedzkiego), ale przede wszystkim wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości. W zamian za należyte wykonywanie własności rolniczej właściciel ma prawo liczyć na pomoc przy wykonywaniu swego prawa własności, zwłaszcza gdy chodzi o podejmowanie przedsięwzięć, które przekraczają możliwości działania rolnika jako jednostki.<sup>41</sup>

36 Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. Nr 38, poz. 454.

37 Zob. ustawa z 24 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.

38 Z. Truskiewicz, Dziedziczenie gospodarstw rolnych, (w:) Prawo rolne, red. P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 224 i n.

39 Dz.U. Nr 64 poz. 592 ze zm.

40 Por. post. SN z dnia 7 maja 1997 r. II CKN 197/97, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9 oraz wyrok NSA z dnia 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26.

41 Zob. A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe, (w:) System prawa prywatnego, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, t. 3, s. 189.

Do wskazanych przedsięwzięć ze strony państwa należą m.in. melioracje wodne, których wykonanie i utrzymanie, w zakresie urządzeń melioracji podstawowych należy do obowiązków państwa. Urządzenia te stanowią również jego własność. Państwo może ponosić także koszty związane z urządzeniami melioracji szczegółowych, gdy teren objęty melioracjami obejmuje rozdrobnione gospodarstwa rolne, istniejącym już urządzeniom grozi dekapitalizacja lub jeżeli warunkiem restrukturyzacji rolnictwa jest regulacja stosunków wodnych.<sup>42</sup>

W ramach gospodarki wodnej osobnym przedsięwzięciem państwa jest zaopatrzenie wsi w wodę.<sup>43</sup>

Scalanie i wymiana gruntów jest klasycznym rozwiązaniem w celu tworzenia korzystnych warunków gospodarowania w rolnictwie oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Postępowanie scaleniowe lub wymienne przeprowadza starosta ze środków budżetu państwa z pewnymi zastrzeżeniami.<sup>44</sup>

Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>45</sup> określają zasady kształtowania polityki przestrzennej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele. W planowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in. wymagania ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2). Jest to typowy obowiązek publicznoprawny należący do państwa, a odstępstwa od tej zasady muszą mieć charakter proporcjonalny w stosunku do celów i zadań państwa i wynikać wprost z ustawy<sup>46</sup>.

Ochrona gruntów rolnych i leśnych jest obowiązkiem nie tylko właściciela gruntu, ale również posiadacza samoistnego, zarządcy lub użytkownika, dzierżawcy oraz użytkownika wieczystego<sup>47</sup>. Artykuł 5 ust. 5 cyt. ustawy nakłada na starostę ogólną kompetencję w sprawach ochrony gruntów rolnych oraz na dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w zakresie gruntów leśnych.

Odrębność funkcjonalna rolnictwa znalazła najszerszy wyraz w postaci interwencjonizmu publicznego z chwilą uzyskania członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE) i związane z tym znamienne przesunięcie akcentów w kierunku wspólnotowych środków pomocowych, które można określić jako odchodzenie od tradycyjnej polityki rolnej na rzecz polityki rozwoju obszarów wiejskich.

---

42 J. Szachulowicz, Melioracje wodne, (w:) Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 503–507.

43 J. Szachulowicz, Zaopatrzenie wsi w wodę, (w:) Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 508–510.

44 A. Zieliński, Scalanie i wymiana gruntów, (w:) Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 262 i n. Zob. także B. Wierzbowski, Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 233 i n.

45 Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

46 Por. wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006r. K 23/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 62; zob. także T. Kurowska, Miejsce plan zagospodarowania przestrzennego a prawo własności, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 113 i n.

47 Ustawa z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm).

Polityka rozwoju obszarów wiejskich wyznacza nowy kształt rolnictwa – zarówno jako sektora gospodarki, jak i w sferze pozaprodukcyjnej (tzw. rolnictwa wielofunkcyjnego).

Cele wskazanej polityki zmierzają w trzech kierunkach: poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez wspieranie gospodarowania gruntami oraz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacji działalności gospodarczej.

Realizacja wskazanych założeń następuje w drodze instytucji prawnych właściwych jedynie sektorowi rolnemu.

Polityka strukturalna w odniesieniu do obszarów wiejskich ma odrębne podstawy prawne od „ogólnej” polityki spójności UE, co stanowi wyraźny dowód na uwzględnienie przez wspólnotowego prawodawcę specyfiki oraz odrębności rolnictwa<sup>48</sup>.

Odrębność funkcjonalna własności rolniczej jako „zorganizowanej całości gospodarczej”, czy też związana z „prowadzeniem gospodarstwa” znajduje wyraz nie tylko w „regulacjach własnościowych”, ale w coraz szerszym zakresie stanowi przejaw „działalności rolniczej” podejmowanej przez „osobę fizyczną lub prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, której gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty<sup>49</sup>.

---

48 Rozporządzenie Rady (WE) nr 198/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1–40.

49 Por. art 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników Dz.Urz. UE L 30 z 31.1.2009, s. 16–99.

## **The importance of agricultural real estate in the development of agricultural systems**

Key words: agricultural production, agricultural property, right to farm

Agricultural real estate has always been a separate element in the functional plane. While assessing the character of agricultural production systems, it is important to pay attention to land use which can be defined as an essential means of production in the agricultural sector. Regardless of economic and organizational factors, land still remains a crucial component in agricultural production, which increases the importance of agricultural real estate. The fundamental attribute of ownership, especially in agricultural property rights, is a right to farm. Agricultural real estate is associated with farming which is understood as assets of the estate and stands for property in terms of civil law. Functional separation of agricultural real estate also relates to the concept of agricultural property which is a part of farming. Agricultural real estate refers to property and constitutes a set of rights and obligations.



## CZĘŚĆ IV

# REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ





## **Organizacja rolniczej działalności wytwórczej w ramach klastra**

### **1. Uwarunkowania społeczno–ekonomiczne współdziałania przedsiębiorców w ramach kalstrów**

W obliczu narastających fali kryzysu gospodarczego Unia Europejska sformułowała nowe założenia reform długoterminowych, które ujęte zostały w Komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r.: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu<sup>2</sup>. Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety rozwoju gospodarczego. Przede wszystkim zakłada rozwój inteligentny, który zmierza do wdrażania zasad gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. Nadto, rozwój ma mieć charakter zrównoważony, czyli taki, w którym gospodarka powinna efektywnie korzystać z zasobów naturalnych, zachowywać warunki wytwarzania przyjazne środowisku i poprawiać konkurencyjność, a także sprzyjać włączeniu społecznemu poprzez wysoki poziom zatrudnienia, spójność społeczną i terytorialną.

Nowe zasady produkcji rolno–spożywczej ujęte zostały w odrębnym dokumencie, jakim jest Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno–Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2010 r.: WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanych z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi<sup>3</sup>. Komisja przyjęła, że rolnictwo jest integralną częścią gospodarki i europejskiego społeczeństwa. Osłabienie czy ograniczenie działalności rolnej spowodowałoby spadek PKB i utratę miejsc pracy w powiązanych z rolnictwem sektorach gospodarki – przede wszystkim w obrębie łańcucha dostaw żywności, który jest zależny od podstawowego sektora rolnego w zakresie dopływu surowców. Pociągnęłoby także negatywne skutki dla sektorów działalności pozarolniczej, takich jak turystyka, transport oraz usługi publiczne i lokalne. Na sile przybrałby także negatywny proces wyludniania tere-

1 Uniwersytet Marii Curie–Sklodowskiej w Lublinie.

2 Bruksela 3.3.2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

3 Bruksela 18.11.2010 KOM (2010) 627 wersja ostateczna.

nów wiejskich. Z tych też względów, w opinii Komisji, należy kontynuować zapoczątkowany proces reform wspólnej polityki rolnej, tak by zapewnić wzrost konkurencyjności produkcji, wytwarzanie bezpiecznej żywności, ochronę środowiska, przeciwdziałanie zmianom klimatu, utrzymanie bioróżnorodności, uzyskanie równowagi terytorialnej i społecznej oraz wieloaspektowe powiązanie rolnictwa z innymi działami gospodarki. Celem zasadniczym powinien być – jednoznacznie wynikający ze Strategii Europa 2020 – zrównoważony, inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój europejskich obszarów wiejskich oraz konkurencyjna i innowacyjna produkcja rolna.

## 2. Prawne pojęcie oraz zasady funkcjonowania klastrów

**2.1.** W kontekście tak sformułowanych najnowszych programów rozwoju społeczno – gospodarczego Unii Europejskiej oraz oczekiwanych rezultatów wdrażanych przemian, szczególnego znaczenia nabrała problematyka organizacji nowoczesnych i innowacyjnych form współdziałania gospodarczego, jakimi są klastry<sup>4</sup>.

W literaturze przedmiotu pojęcie klastru najczęściej definiowane jest, w myśl założeń sformułowanych przez M.E. Portera, jako geograficzne skupisko wzajemnie ze sobą powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach związanych z nimi instytucji (takich jak jednostki normalizujące, stowarzyszenia branżowe), w poszczególnych dziedzinach konkurujących ze sobą, ale również współpracujących<sup>5</sup>. Poszerzenie współpracy w ramach tak utworzonej sieci o jednostki naukowe, władze lokalne i regionalne oraz inne organizacje wspierające zlokalizowane w pewnej bliskości, pozwala rozbudować sferę oddziaływania, poprawia przepływ informacji, usprawnia działania rynkowe i marketingowe, koordynuje kierunki zmian i rozwoju, a w efekcie poprawia konkurencyjność i innowacyjność danej działalności

4 W literaturze przedmiotu dość często zamiennie stosowane jest pojęcie klastru, inicjatywy klastrowej, organizacji klastrowej czy polityki klastrowej. Pojęcia te nie są jednak synonimami. Inicjatywa klastrowa rozumiana jest jako działania na rzecz rozwoju i wzrostu konkurencyjności zmierzające do utworzenia klastra obejmujące przedsiębiorstwa, administrację oraz środowisko nauki. W ramach inicjatyw klastrowych często powstają organizacje klastrowe. Są to podmioty prawne zajmujące się koordynacją inicjatyw klastrowych, w tym opracowania zasad współpracy, uczestnictwa i dostępu do wspólnej infrastruktury bądź działań. Organizacja klastrowa (sieć współpracy) jako koordynator korzysta ze wsparcia finansowego ze środków publicznych oraz jest podmiotem dokonyującym redystrybucji uzyskanych środków na rzecz uczestników klastrów. Polityka klastrowa definiowana jest natomiast jako szczególne działanie administracji na rzecz wspierania klastrów. Może przybierać różne formy i dążyć do różnych celów. Polityki klastrowe w większości przypadków są wdrażane przez konkretne programy na szczeblu krajowym lub regionalnym. Zob. O. Solvell, G. Linqvist, C. Ketels: *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003, s. 34 i nast. oraz analizę Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową: *Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa*. Rekomendacja dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce, Gdańsk 2009, [www.ibnrg.edu.pl](http://www.ibnrg.edu.pl)

5 M.E. Porter: *Porter o konkurencyjności*, Warszawa 2001, s. 246. W literaturze podejmowane są także próby nieco innego sposobu zdefiniowania klastra. We wszystkich jednak definicjach wskazać można cechy charakterystyczne, jakimi są: koncentracja geograficzna, współpraca, koncentracja sektorowa, specjalizacja oraz współzależność współpracujących ze sobą jednostek. Przegląd stanowisk prezentuje J.Pasieczny, *Czynniki i uwarunkowania procesu tworzenia i rozwoju klastrów*, (w:) *Klastry jako narzędzia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, pod red. E. Bojar, Lublin 2006, s. 89–95.

gospodarczej w konkretnym regionie. I właśnie takie założenia stanowią istotę europejskiej koncepcji klastra jako formy innowacyjnego współdziałania gospodarczego<sup>6</sup>.

Po raz pierwszy koncepcja klastrów określona została w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1639/2006 ustalającej Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji na lata 2007–2013<sup>7</sup>. W dokumentach statuujących najnowsze założenia rozwoju gospodarczego Komisja uznała szczególne znaczenie klastrów, jako mechanizmów zapewniających łączenie podmiotów gospodarczych i instytucji naukowych umożliwiające szybsze wprowadzanie wiedzy na rynek oraz uznała klastry jako jeden z dziewięciu strategicznych priorytetów dla realizacji szeroko zakrojonej europejskiej strategii innowacyjnej<sup>8</sup>. Jednocześnie Komisja powołała Europejskie Obserwatorium Klastrow oraz Europejską Grupę do spraw Polityki Klastrowej, których zdaniem jest gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych dotyczących funkcjonowania klastrów w państwach Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

**2.2. Przepisy polskiego prawa nie definiują pojęcia klastra jako formy organizacji współpracy gospodarczej.** Jedynie postanowienia § 27 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach programu „Innowacyjna gospodarka” formułują pojęcie powiązania kooperacyjnego, pod którym rozumie się zgrupowanie działające w określonym sektorze niepowiązanych ze sobą przedsiębiorców, prowadzących działalność innowacyjną oraz organizacji badawczych i instytucji otoczenia biznesu, które ma na celu stymulowanie działalności innowacyjnej przez promowanie intensywnych kontaktów, korzystania ze wspólnego zaplecza technologicznego, wymiany wiedzy i doświadczeń, przyczyniania się do transferu technologii, tworzenia sieci powiązań oraz rozpowszechniania informacji wśród przedsiębiorców wchodzących w składnego ugrupowania<sup>10</sup>.

6 M. Szewczak, Rozwój inicjatyw klastrowych w Polsce. Problemy administracyjno-prawne, (w:) Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, pod red. M. Szewczak, K. Grabczuk, Lublin 2010, s. 29–43.

7 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.

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

9 Decyzja Komisji nr 2008/824/WE z dnia 22 października 2008 r. ustanawiająca europejską grupę ds. polityki klastrowej Dz.Urz. UE L 288 z 30.10.2008, s. 7 oraz [www.clusterobserwatory.eu](http://www.clusterobserwatory.eu)

10 § 27 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 kwietnia 2008 r., Dz.U. Nr 68, poz. 414 ze zm. cytowane dalej jako „rozporządzenie w sprawie wsparcia finansowego PARP”. Należy zaznaczyć, że istnieje wiele definicji klastrów tworzonych najczęściej z uwzględnieniem celu ich utworzenia i wykorzystania. Z ekonomicznego punktu widzenia definiowanie klastrów zmierza do wskazania wpływu klastrów na konkurencyjność. Inne definicje odnoszą się od innych celów, takich jak np. określenie reguł prawnych dla uzyskania wsparcia z funduszy publicznych. Tak właśnie ma to miejsce w odniesieniu do definicji powiązania kooperacyjnego (klastra) z powołanego § 27 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego.

Przyjęte dla potrzeb finansowego wsparcia pojęcie powiązania kooperacyjnego odpowiada cechom charakterystycznym klastra i znajduje zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do innowacyjnych klastrów przemysłowych. Takie też formy współdziałania powstają najczęściej. Problematyka tworzenia i funkcjonowania klastrów wiejskich jest podejmowana znacznie rzadziej<sup>11</sup>, mimo że najnowsze założenia rozwoju obszarów wiejskich przyjęte przez Unię Europejską w programie WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanych z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, zakładają poprawę konkurencyjności i innowacyjności działań właśnie przez tworzenie i propagowanie przedsięwzięć wspólnie realizowanych, w tym także w ramach klastrów.

### 3. Klastry produktów rolnych

W polskich realiach gospodarczych tworzenie klastrów na obszarach wiejskich 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. Jeszcze dalej idące są wątpliwości natury prawnej, które koncentrują się w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, czy działalność rolnicza może zostać uznana za działalność innowacyjną. Po drugie, czy na gruncie obowiązujących przepisów można producentów rolnych uznać za przedsiębiorców, a prowadzoną przez nich działalność wytwórczą za gospodarczą, stosownie do wymagań tworzenia powiązania kooperacyjnego, oraz czy producenci rolni mogą korzystać ze wsparcia finansowego w ramach programu Innowacyjna Gospodarka. Zaś po trzecie, należy rozważyć znaczenie grup producentów rolnych i ich organizacji wyższego stopnia w tworzeniu i funkcjonowaniu klastrów związanych z produkcją rolno-spożywczą.

#### 3.1. Produkcja rolnicza jako działalność innowacyjna

Pojęcie innowacji produktowej zakłada, że produkt innowacyjny prezentuje najwyższe parametry jakościowe i w możliwie najwyższym stopniu spełnia wymagania klienta. W szczególności wprowadza w produktach zmiany związane z dostosowaniem do standardów ochrony środowiska, podwyższa parametry zdrowotne, dostosowuje produkt do potrzeb i oczekiwań indywidualnego klienta. W takim ujęciu produktami innowacyjnymi w sektorze rolnictwa mogą być zarówno produkty rolno-spożywcze wytwarzane metodami tradycyjnymi, zwłaszcza produkty ekologiczne, tradycyjne czy regionalne, jak i wytwarzane przy zastosowaniu najnowszych

11 B. Szymoniuik, Klastry na terenach wiejskich oraz ich wpływ na rozwój regionalny, (w:) Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów, pod red. A. Jewtuchowicz, Łódź 2004, s. 273 i nast.; M. Adamowicz, D. Guzał-Dec: Współpraca samorządu gminnego z przedsiębiorstwami i organizacjami pozarządowymi na przykładzie wybranych gmin wiejskich województwa lubelskiego, (w:) Sieci proinnowacyjne w zarządzaniu regionem wiedzy, pod red. E. Bojar, J. Stachowicza, Lublin 2008, s. 121–133.

osiągnąć biotechnologii, jak to ma miejsce w przypadku produktów żywnościowych genetycznie zmodyfikowanych (GMO). Innowacyjne mogą też być tradycyjne produkty żywnościowe, których skład zostaje wzbogacony lub zmodyfikowany dla potrzeb profilaktyki zdrowotnej<sup>12</sup>. Oczywiście, cechy innowacyjności są tu diametralnie różne. W przypadku GMO innowacyjność polega na wykorzystaniu najnowszych technologii. Podobnie w odniesieniu do produktów specjalnego przeznaczenia żywieniowego, gdzie innowacyjność z reguły związana jest z wdrożeniem wyników najnowszych badań naukowych i postępu technologicznego. W odniesieniu do produktów tradycyjnych innowacyjność polega na wytwarzaniu wytworów o najwyższych parametrach zdrowotnych i organoleptycznych, gwarantujących zaspokojenie wymagań biologicznych i zdrowotnych konsumentów oraz wytwarzanych w procesie produkcyjnym korzystnym dla środowiska oraz zachowującym istniejące ekosystemy (powszechnie zwanych produkcją ekologiczną)<sup>13</sup>.

Teza, w myśl której produkcja rolno-spożywcza uwzględniająca wymogi zdrowotne konsumenta oraz zrównoważone korzystanie z zasobów środowiskowych ma szczególną postać innowacji, zyskała akceptację na forum europejskim. Uznanie przez Unię Europejską za priorytetowe działań na rzecz ochrony zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa środowiska, zachowania bioróżnorodności spowodowało traktowanie działań zmierzających do realizacji wskazanych celów jako innowacji ekologicznych. Powoływana już decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1639/2006/WE zdefiniowała innowacje ekologiczne jako wszelkie formy innowacji zmierzające do znacznego i widocznego postępu w kierunku realizacji celu w postaci zrównoważonego rozwoju poprzez ograniczenie oddziaływania na środowisko lub osiąganie większej skuteczności i odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego oraz wykorzystywania zasobów naturalnych, w tym energii i wody. Postanowienia decyzji zwracają uwagę, że pojęcie ekologicznych innowacji ma charakter ewolucyjny, a zatem programy wspierające gospodarkę innowacyjną muszą uwzględniać możliwość uznania za innowacyjne ekologicznie działania w sferach dotychczas nie podejmowanych<sup>14</sup>. Począwszy od 2009 r., w ramach programu Europe INNOVA powołana została Platforma Eko-innowacje (Eco-IP), której zadaniem jest promowanie rozwiązań proekologicznych. Eco-IP składa się z czterech partnerstw: BIOCHEM – promujących wytwarzanie oraz wprowadzanie do obro-

12 Przykładowo wskazać można na margaryny ze sterolami roślinnymi kontrolującymi poziom cholesterolu, jogurty o wzbogaconej florze bakteryjnej poprawiającymi trawienie czy podnoszącymi odporność zdrowotną, a także produkty o obniżonej zawartości tłuszczu, bezcukrowe, bezglutenowe i inne.

13 Zagadnienia zasad produkcji i wprowadzania do obrotu produktów ekologicznych omawiają m.in.: I. Canfora: Rolnictwo ekologiczne w prawie wspólnotowym, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 115–126; K. Leśkiewicz, Prawna ochrona terminów używanych od oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 127–145, tejsze; Jednostki certyfikujące jako podmioty kontrolujące i nadzorujące w rolnictwie ekologicznym, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 79–95; tejsze; Sankcje w rolnictwie ekologicznym, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 51–71; M.A. Król, Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007, (w:) Obrót gospodarczy w prawie rolnym, pod red. B. Jeżyńskiej, Lublin 2009, s. 84–105.

14 Zob. pkt 25 Preambuly oraz art. 14 Decyzji nr 1639/2006/WE.

tu bioproduktów wykonanych z odnawialnych surowców, takich jak rośliny i drzewa; INNOWATER – obejmujące działania w zakresie zrównoważonej gospodarki wodno–ściekowej; Remake – wspierające działania na rzecz recyklingu i efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów naturalnych oraz EcoTroFood – działające na rzecz ochrony środowiska w przemyśle produktów spożywczych. Celem programu jest komercjalizacja innowacyjnych ekologicznych rozwiązań technicznych w zakresie produkcji i usług na rynku spożywczym, tak by radykalnie zmniejszyć negatywne oddziaływanie na ekosystemy oraz zwiększyć ochronę bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów żywności. Program EcoTroFood zakłada współdziałanie z innymi programami skierowanymi na ochronę środowiska i zrównoważony rozwój ekosystemów<sup>15</sup>.

W takim ujęciu zadania z zakresu ekoinnowacji odnoszą się do niemal wszystkich działalności wytwórczych w rolnictwie i mogą, a nawet powinny być wdrażane w procesie wytwórczym. Tym samym działalność rolnicza, a co najmniej pewne jej procesy prowadzone w ramach rolnictwa zrównoważonego, ekologicznego, a nawet tradycyjnego, ale realizowanego z zachowaniem wymagań zasady *cross – compliance* (zwłaszcza zaś ochrony środowiska, zasobów wodnych, dobrej kultury rolnej, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa zdrowotnego produktów) mogą mieć charakter działań innowacji ekologicznej. Niewątpliwie innowacyjny charakter ma także produkcja biopaliw należących do odnawialnych źródeł energii, a zatem zmniejszająca negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne oraz ograniczająca nadmierne zużycie istniejących zasobów naturalnych<sup>16</sup>.

### 3.2. Producent rolny jako przedsiębiorca – uczestnik klastra

Ocena, czy działalność rolnicza jest w prawie polskim działalnością gospodarczą, a w konsekwencji, czy producent rolny jest przedsiębiorcą, który może być uczestnikiem klastra (powiązania kooperacyjnego), nastrocza zdecydowanie więcej wątpliwości. Problematyka statusu prawnego producenta rolnego w sferze obrotu gospodarczego nie jest nowa i była obszernie sygnalizowana w literaturze przedmiotu<sup>17</sup>. Zagadnienia stąd wynikające zostaną przeto w tym miejscu jedynie syntetycznie zasygnalizowane.

Wyróżnienie przedsiębiorcy – tak w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego – dokonywane jest według kryterium podmiotowego oraz przedmiotowego. Zgodnie z treścią art. 43<sup>1</sup> kc. przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jed-

15 Eco-Innovation Platform – Europe INNOVA, [www.proinno-europe.eu](http://www.proinno-europe.eu)

16 Produkcję biopaliw uznaje za działalność innowacyjną decyzja nr 1639/2006/WE. Zob. pkt 46–54 Preambuli oraz art. 37–40 cytowanej decyzji.

17 Zagadnienia związane ze statusem prawnym producenta rolnego w sferze obrotu gospodarczego są przedmiotem opracowań monograficznych. Zob. P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009 oraz B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008 oraz powołana tam literatura. Dalsze uwagi stanowią wycinek prezentowanych w cytowanej monografii zagadnień.

nostka organizacyjna, która nie jest osobą prawną, ale której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.

W prawie polskim działalność rolnicza nie została jednolicie zdefiniowana. Ustawodawca dla określenia czynności gospodarczych producentów rolnych posługuje się na gruncie ustaw szczególnych różnorodnymi pojęciami, takimi jak rolnictwo, produkcja rolna lub rolnicza, rolnicza działalność wytwórcza, czy prowadzenie gospodarstwa rolnego. Dla potrzeb obrotu gospodarczego zdecydowanie największe znaczenie ma konstruowane na gruncie obowiązujących ustaw pojęcie wytwórczej działalności rolniczej, definiowane albo przez wskazanie na biologiczne procesy wytwórcze, jakimi jest produkcja roślinna, zwierzęca i rybna, albo przez wskazanie poszczególnych kategorii upraw, chowu czy hodowli, niekiedy nawet z określeniem minimalnych cykli biologicznego wzrostu czy rozrodu<sup>18</sup>. Tak konstruowane definicje, choć pod względem treści niejednolite, pozwalają na wskazanie cech charakterystycznych dla pojęcia wytwórczej działalności rolniczej. Otóż pojęcie to służy do charakterystyki aktywności gospodarczej (zawodowej, profesjonalnej) producenta rolnego, bez względu na organizacyjno-prawną formę, w jakiej jest prowadzona. Aktywność ta ma naturę wytwórczą, przy czym zakres czynności produkcyjnych zawsze obejmuje co najmniej wytwarzanie produktów w stanie naturalnym we własnym procesie produkcyjnym. Tym samym pojęcie rolniczej działalności wytwórczej zakłada aktywne współistnienie odpowiednio zorganizowanej jednostki produkcyjnej, podmiotu prowadzącego stosowną działalność przy wykorzystaniu składników takiej jednostki oraz efektu końcowego, jakim jest produkt rolny przeznaczony do obrotu gospodarczego<sup>19</sup>.

Na gruncie obowiązujących przepisów ocena, czy tak rozumiana rolnicza działalność wytwórcza jest działalnością gospodarczą, dokonywana jest na gruncie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>20</sup>. W treści art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zawarte jest wyliczenie poszczególnych rodzajów działalności gospodarczych, które pomija działalność rolniczą, zaś w art. 3 ustawa zastrzega, że do sfery działalności rolniczej nie stosuje się przepisów powołanej ustawy. Niejasnym jest przeto, czy działalność rolnicza nie jest w ogóle działalnością gospodarczą, czy też jest to działalność gospodarcza, ale o charakterze szczególnym<sup>21</sup>. Jednoznaczne i niebudzące wątpliwości rozstrzygnięcie tej wątpliwości, wielokrotnie sygnalizowanej w piśmiennictwie i orzecznictwie, nie jest niestety możliwe do czasu interwencji ustawodawcy. Ustawowe dookreślenie situa-

---

18 Tak zwłaszcza krajowe ustawy podatkowe.

19 R. Budzinowski, Prawne pojęcie działalności rolniczej, „Prawo i Administracja” 2003, t. 2, s. 167.

20 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, zwana dalej ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.

21 A. Walaszek-Pyzioł, Swoboda działalności gospodarczej, Kraków 1994, s. 28; M. Waligórski: Nowe prawo działalności gospodarczej, Poznań 2001, s. 90.

cji prawnej producentów rolnych jest bardzo pilne z wielu względów – ubezpieczeniowych, podatkowych, społecznych, ale przede wszystkim z uwagi na konieczne unowocześnienie procesów wytwórczych w rolnictwie oraz włączenie producentów rolnych w najnowsze struktury współdziałania gospodarczego. Uzasadnieniem do podjęcia działań legislacyjnych są także oczekiwania Unii Europejskiej związane z wdrażaniem najnowszych założeń Strategii Europa 2020, zakładającej podejmowanie innowacyjnych działań natury gospodarczej także w sferze produkcji rolnej.

W sferze organizacji klastrów niejednoznaczna sytuacja prawna producentów rolnych uwidacznia się na gruncie przepisów powoływanego już rozporządzenia w sprawie wsparcia finansowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), na podstawie którego powiązania kooperacyjne mogą korzystać ze środków programu Innowacyjna Gospodarka. Otóż uczestnikiem takiego powiązania mogą być, co od zasady, przedsiębiorcy. Tym samym do oceny organów PARP należy będzie, czy tworzący klastery uczestnicy – producenci rolni – mogą lub nie mogą być uznani za przedsiębiorców, a w konsekwencji, czy mogą lub nie, ubiegać o wsparcie finansowe. Dalsze ograniczenie wynika wprost z treści § 4 ust. 3 pkt 3 lit a, b rozporządzenia w sprawie wsparcia finansowego PARP, w myśl którego pomoc nie może być udzielona na działalność związaną z produkcją pierwotną produktów rolnych oraz jej przetwarzaniem i wprowadzaniem od obrotu, jeżeli wysokość pomocy jest uzależniona od ceny lub ilości produktów zakupionych od producenta surowców, lub gdy przyznanie pomocy zależy od przekazania jej w całości lub w części producentom surowców. Powołane ograniczenie, choć nie uniemożliwia co do zasady uczestniczenie producentów rolnych w powiązaniu kooperacyjnym, to jednak z uwagi na to, że ich udział w sposób istotny wpływa na zasady przydzielania i dystrybucji pozyskiwanych środków publicznych, może stanowić zasadniczą barierę w tworzeniu nowoczesnych form współpracy z udziałem producentów rolnych w Polsce.

### **3.3. Grupy producentów rolnych jako uczestnicy klastrów**

Na gruncie prawa polskiego sytuację prawną organizacji producentów rolnych kształtują przepisy ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw<sup>22</sup> wraz z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”)<sup>23</sup>.

Ustawa o grupach producentów oraz ich związkach sformułowała generalne zasady tworzenia oraz uznawania (rejestracji) zrzeszeń producentów warunkują-

22 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Dz.U. Nr 88, poz. 983 ze zm., zwana dalej ustawą o grupach producentów lub u.g.p.

23 Dz.Urz. UE L 299 z 16.11.2007, s. 1.



cych ich dopuszczenie do uczestniczenia lub kontrolowania mechanizmów wspólnej organizacji rynku. W myśl art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem ilości, jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska może być utworzona grupa producentów, która jest zrzeszeniem producentów rolnych, będącym przedsiębiorcą posiadającym osobowość prawną.

Grupy producentów rolnych z uwagi na cele, jakie realizują, zasady funkcjonowania w obrocie gospodarczym oraz status zrzeszonych podmiotów, mają cechy wskazujące na ich szczególną przydatność do współdziałania w ramach klastrów. Barierą jest natomiast powszechnie znana słabość istniejących grup producentów rolnych, niechęć do zrzeszania się i wspólnego uczestniczenia w regułach obrotu gospodarczego. U podstaw takiego stanu rzeczy leży zróżnicowane okoliczności. Zasadnicze znaczenie mają zaszłości historyczne, sprowadzające się do ciągle jeszcze żywej pamięci o próbach socjalizacji pracy na wsi, której przejawem była obowiązkowa współpraca oraz przejmowanie gospodarstw rolnych na własność Skarbu Państwa. Powstałe wówczas poczucie konieczności utrzymania własności gospodarstwa, wzajemna nieufność w relacjach społeczno-gospodarczych oraz wewnętrzna konkurencja przetrwały do chwili obecnej. Nie bez znaczenia jest także słaba znajomość obowiązujących regulacji prawnych – nader niejasnych i niespójnych, trudności przy wyborze formy prawno-organizacyjnej oraz procedur rejestracyjnych, wyborczych, sprawozdawczych i związanych z wpisami sądowymi, wysoki poziom wymagań produkcyjnych kształtowanych na poziomie europejskim, szybko zmieniające się oczekiwania konsumentów oraz bardzo skomplikowane relacje gospodarcze. Widoczna jest także pewna nieufność i rezerwa wobec wszelkich nowych rozwiązań organizacyjnych. Stąd też pojawiły się propozycje, by dla propagowania form współdziałania wykorzystać znane producentom od lat rolnicze zrzeszenia branżowe. U podstaw formułowanych propozycji legło założenie, że z uwagi na szczególne znaczenie współpracy i zrzeszania rolników nie należy *a priori* rezygnować z żadnych prawnie określonych form współdziałania, choćby nawet regulacje decydujące o funkcjonowaniu poszczególnych struktur nie były wolne od ułomności. Forma współdziałania, jaką są zrzeszenia branżowe producentów, uregulowana jest postanowieniami ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników<sup>24</sup>. Zgodnie z ustawową definicją zrzeszenie to jest dobrowolną, niezależną i samorządną społeczno-zawodową organizacją reprezentującą i broniącą praw i interesów rolników indywidualnych specjalizujących się w określonej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Rolnicze zrzeszenia branżowe mogą łączyć się w związki rolniczych zrzeszeń branżowych, a w przypadku nie-

24 Dz.U. Nr 32, poz. 217 ze zm.

przystąpienia do takiego związku – zrzeszają się we właściwym krajowym związku branżowym. Terenem działalności związków może być rejon, województwo, okręg lub teren całego kraju. W formie prawnej związku rolniczych zrzeszeń branżowych funkcjonuje niemal sześćdziesiąt podmiotów. Na szczeblu krajowym, a także na forum europejskim w ramach COPA/COGECA ponad dwadzieścia wiodących związków reprezentowanych jest przez Federację Branżowych Związków Producentów Rolnych<sup>25</sup>. Zrzeszenia, w myśl przepisów ustawy, mają osobowość prawną i mogą prowadzić działalność gospodarczą.

Za uwzględnieniem tej formy współpracy w ramach klastrów przemawia prosta konstrukcja tworzenia i funkcjonowania, szeroki katalog uprawnień i zadań, jakie mogą być realizowane przez zrzeszenie, *stricte* branżowy i terytorialny charakter organizacji oraz utrwalona forma współpracy wykorzystywana w bardzo różnych warunkach i dla różnych potrzeb. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepisy regulujące działalność zrzeszeń uchwalane były w zupełnie innych realiach gospodarczych, stąd akceptując tę formę współdziałania ze względów, o których była mowa, wypada postulować dokonanie nowelizacji istniejących przepisów, tak by dostosować ich brzmienie od warunków wolnorynkowych i reguł wspólnej polityki rolnej.

#### **4. Związki grup producentów rolnych oraz organizacje międzybranżowe**

Przepisy Unii Europejskiej dla umocnienia znaczenia organizacji producentów i uzyskania stabilności rynku dopuszczają, a nawet popierają tworzenie stowarzyszeń organizacji producentów rolnych oraz podmiotów międzybranżowych.

##### **4.1. Związki grup producentów rolnych**

Ustawa o grupach producentów rolnych dopuściła możliwość tworzenia związków grup producentów danego produktu lub grupy produktów w celu reprezentowania wspólnych interesów. Związki grup producentów mogą podejmować zorganizowane działania, zmierzające do zaopatrzenia w środki produkcji, przechowywania i wstępnego przetwarzania produktów oraz koordynacji ich zbytu. A także dla promocji produktów, analizy rynku, obsługi prawno–księgowej oraz reprezentowania zrzeszonych grup przed organami administracji samorządowej i rządowej. Nie ma też przeszkód, by organizacje lub ich zrzeszenia zawierały umowy natury gospodarczej, tworząc ramy szeroko rozumianej współpracy czy kooperacji dla realizacji wspólnie określonego celu. Umowy, o których mowa, mogą mieć charakter *stricte* produkcyjny lub pozaprodukcyjny, zwłaszcza gdy dotyczą działań promocyjnych, marketingowych, lobbystycznych czy naukowo–badawczych. Realizacja zbieżnych interesów może też sprowadzać się do wymiany świadczeń, realizacji wspólnych

25 M. Janicki, Rolnicze zrzeszenia branżowe jako forma organizacyjno–prawna grupy producentów rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 121–133.

przedsięwzięć, podziału lub uzgodnienia sfer działania czy też synchronizacji działań<sup>26</sup>. Zakres zadań jednoznacznie wskazuje na adekwatność organizacji producentów rolnych w zakresie współpracy organizowanej w ramach klastrów.

#### **4.2. Międzybranżowe organizacje producentów rolnych**

Szczególną przydatność dla tworzenia klastrów produktów rolnych wykazują organizacje międzybranżowe producentów rolnych. Organizacje te tworzone są w krajach UE w celu kształtowania instytucjonalnych powiązań producentów z innymi podmiotami gospodarczymi działającymi na rynku rolnym, przede wszystkim przetwórczymi oraz handlowymi, w celu organizacji obrotu produktami rolnymi oraz ochrony konsumentów. W zależności od zasięgu działania mogą one mieć charakter organizacji regionalnych lub ponadregionalnych.

Przepisy polskiej ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o organizacji niektórych rynków rolnych, odmiennie od przepisów Unii Europejskiej, nie przewidują organizowania się producentów w organizacjach międzybranżowych. Cele i zadania właściwe dla międzybranżowych organizacji wspólnotowych powierzono izbom gospodarczym<sup>27</sup>. Przepis art. 26 ustawy o grupach producentów rolnych dopuścił tworzenie izb gospodarczych przez grupy i ich związki oraz przedsiębiorców prowadzących działalność przetwórczą lub handlową w zakresie wskazanego produktów lub grupy produktów. Izby gospodarcze umożliwiają poszerzenie gospodarczych wpływów organizacji producentów rolnych oraz ukształtowanie relacji i współdziałania między grupami i ich związkami a zrzeszonymi w Izbie przedsiębiorcami prowadzącymi działalność przetwórczą lub handlową.

Z uwagi na potrzeby organizacji klastrowych utworzenie izby gospodarczej przez grupy producentów oraz inne współdziałające z nimi gospodarczo podmioty ma znaczenie szczególne. Izby, w myśl § 27 ust. 5 rozporządzenia o wsparciu finansowym PARP, mogą bowiem pełnić funkcje koordynatora powiązania kooperacyjnego (klastra), a tym samym występować o uzyskanie środków wsparcia finansowego z programu Gospodarka Innowacyjna oraz dokonywać ich redystrybucji między uczestników klastra.

### **5. Konkluzje**

O ile sytuacja prawna producenta rolnego jako przedsiębiorcy pozostaje nie do końca jasna, a jednoznaczna interpretacja nie będzie możliwa do czasu zasadniczej ingerencji ustawodawcy, o tyle nie budzi wątpliwości status prawny grup producentów rolnych oraz ich organizacji wyższego stopnia, uznanych wprost w treści

---

26 Szerzej zob. S. Włodyka, (w:) *Prawo gospodarcze i handlowe*, t. 5, *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2001, s. 520–537;

27 W trybie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o Izbach gospodarczych Dz.U. Nr 35, poz. 195 ze zm.

przepisów za przedsiębiorcę. Grupy producentów rolnych ujmowane są w literaturze ekonomicznej jako integracja pionowa w rolnictwie. Pod pojęciem integracji pionowej rozumie się formę więzi ekonomicznej i produkcyjnej między podmiotami wytwarzającymi dany produkt od surowca do produktu finalnego<sup>28</sup>. Łączenie producentów wytwarzających ten sam produkt, a więc działających w tym samym poziomie wytwarzania, ułatwia promocję i marketing produktów, dystrybucję, negocjowanie cen i warunków zbytu. Umożliwia też wspólne korzystanie z zaplecza technicznego, zwłaszcza sprzętu rolniczego, efektywne wykorzystanie majątku trwałego, a w konsekwencji zwiększenie zasobów finansowych, uzyskanie przeznaczonych dla organizacji producentów środków wsparcia finansowego oraz obniżenie kosztów produkcji. W takim ujęciu grupy mogą stać się ogniwem integrującym łańcuch produkcyjny od surowca do produktu finalnego.

Z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania klastrów w produkcji rolnej możliwości grup producentów rolnych są nie do przecenienia. Po pierwsze, nie budzi wątpliwości, iż są przedsiębiorcami, a zatem bezspornie uprawnionymi do uczestniczenia w klastrach gospodarczych.

Wskazując na znaczenie grup dla tworzenia nowoczesnych form współdziałania gospodarczego, należy jeszcze zasygnalizować najnowsze zamiany w zakresie funkcjonowania grup na jednolitym rynku rolnym. Od kilku lat wokół przyszłości wspólnej polityki rolnej toczy się dyskusja, w której podnoszone są zalety oraz wady dotychczasowego jej funkcjonowania. Przedmiot dyskusji uległ wyraźnemu skonkretyzowaniu po dokonaniu średniookresowej oceny wspólnej polityki rolnej zwanej *health check*. Za wymagający najpilniejszych zmian uznano system interwencji rynkowej, wskazując, że dotychczasowy rozbudowany katalog wspólnotowych i państwowych środków stymulowania rynku musi ulec ograniczeniu do poziomu tzw. siatki bezpieczeństwa, uruchamianej tylko w okolicznościach poważnych klęsk czy destabilizacji rynków. Natomiast w zwykłych warunkach wytwarzania i wprowadzania od obrotu produktów rolnych uprawnienia w zakresie stabilizacji rynków oraz kształtowania podaży realizować mogą organizacje producentów działające w ramach poszczególnych rynków rolnych. Stąd w prezentowanych stanowiskach poszczególnych państw członkowskich co do perspektywy dalszych zmian wspólnej polityki rolnej po roku 2013 dominujący jest pogląd, w myśl którego należy ujednolicić system funkcjonowania organizacji producentów rolnych i ich stowarzyszeń we wszystkich sektorach produkcji na wzór przyjętych w sektorze owoców i warzyw. Ujednolicone zasady funkcjonowania byłyby najbardziej korzystne, gdyż nie różnicowałyby sytuacji prawnej producentów w zależności od produktu lub grupy produktów, jakie są wytwarzane. Nadto efektywnie stabilizowałyby ryn-

28 W. Szymański, Integracja pionowa w rolnictwie, (w:) Encyklopedia agrobiznesu, pod red. A. Wosia, Warszawa 1998, s. 383.

ki wszystkich branż, zmierzając do celu polegającego na dostosowaniu podaży i popytu poprzez wielkość produkcji, wspieranie restrukturyzacji poszczególnych branż oraz zapobieganie i zarządzanie ryzykiem oraz kryzysami<sup>29</sup>. Oznacza to przyznanie szczególnych uprawnień organizacjom producentów w sferze kształtowania podaży i popytu oraz bezpieczeństwa rynku produktów rolnych. W takim ujęciu grupy producentów rolnych w organizacji klastra uzyskują szczególną pozycję.

---

29 Szczególnie mocno potrzeby takich zmian akcentuje stanowisko rządu Francji oraz Włoch. Zob. A. Szymecka: Analiza proponowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. *health check*) z punktu widzenia interesów Włoch, (w:) Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. (*health check*) z punktu widzenia interesów wybranych państw członkowskich, Warszawa 2008, s. 23–24; P. Bryła: Analiza proponowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. *health check*) z punktu widzenia interesów Francji, (w:) Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. (*health check*) z punktu widzenia interesów wybranych państw członkowskich, Warszawa 2008, s. 117–124.

## **Organization of agricultural production activities within the cluster**

Key words: cluster, innovation, economic cooperation, socio – economic development

In recent programs of socio – economic development of the European Union the issue of the organization of modern and innovative forms of economic cooperation, such as clusters gained special meaning. In literature, the term cluster is usually defined as a geographic cluster of interrelated companies, specialized suppliers, service providers, firms in related sectors associated with them institutions, in particular fields that compete and also cooperate with each other. Expanding cooperation within the so–formed network and implementing scientific institutions, local and regional authorities and other support organizations located in a certain proximity, allow to expand the sphere of influence, improve information flow, business operations and marketing, coordinate directions of change and development, resulting in improved competitiveness and innovativeness of the business in a particular region. And these are the assumptions that are the essence of the European concept of the cluster as an innovative form of economic cooperation.

The issue of rural clusters is discussed much less frequently than issues related to industrial clusters. Recent objective to improve the competitiveness and rural development policies adopted by the European Union in WPR to 2020: cope with future challenges related to food, natural resources and territorial aspects, involve improving the competitiveness and innovation activities through the creation and promotion of projects jointly implemented, including those fulfilled within clusters.

In the Polish economic realities the development of clusters in rural areas faces a far–reaching difficulties. The essential difficulties result from the lack of tradition and willingness to cooperate among agricultural producers as well as producers and other subjects of agri – food market. Even more far–reaching are the legal uncertainties, which are concentrated in three areas. First, whether agricultural activity may be regarded as innovative activity. Second, whether on the basis of existing rules can agricultural entrepreneurs be regarded as producers and their manufacturing activity as a business activity, according to the requirements of forming a cluster and can agricultural producers benefit from financial assistance under the program of Innovative Economy. And thirdly, you should consider the importance of agricultural producer groups and their organizations in the creation and functioning of clusters associated with the agri – food production.

## **Legitymizacja organizacji rolników w UE i ich wpływ na regulacje unijnego prawa rolnego**

1. W konferencji naukowej poświęconej pamięci Prof. Andrzeja Stelmachowskiego nie może zabraknąć problematyki dotyczącej wolności zrzeszania się rolników, którą Profesor podejmował i to zarówno w wymiarze czysto teoretycznym, jak też w praktyce politycznej trudnych lat 80-tych. Od samego początku Profesor był ściśle z związany z ruchem „Solidarności Rolników Indywidualnych”, a w obradach Okrągłego stołu zajmował się sprawami pluralizmu związkowego w ramach zespołu do spraw wsi i rolnictwa.

Zagwarantowana przez przepisy prawodawstw krajowych, jak też prawo międzynarodowe wolność zrzeszania ma nadal szczególnie doniosłe znaczenie dla rolników, którzy z racji tego, że działają w rozproszeniu, mają bardzo słabą pozycję w stosunku do organów władzy publicznej. Problematyka ta zyskała niepomniernie na znaczeniu od 2004 r. w kontekście reprezentacji interesów polskich rolników na forum Unii Europejskiej.

2. Wraz z nasilającymi się procesami globalizacji i integracji europejskiej rośnie rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które mają przyczyniać się do pogłębiania demokratyzacji procesu decyzyjnego w UE, odgrywając rolę swoistego pośrednika między obywatelami europejskimi i organami unijnymi. Zakorzeniony w europejskiej tradycji model dialogu społecznego wymaga współdziałania organów unijnych i partnerów społecznych, do których zalicza się przede wszystkim związki zawodowe (syndykalne), organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe itd<sup>2</sup>. Wobec niedostatecznej reprezentatywności i legitymizacji instytucji unijnych, niemających, poza Parlamentem Europejskim, bezpośredniego mandatu pochodzącego z wyborów, włączenie partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji głównie ma na celu wzmocnienie demokratycznej legitymizacji organów unijnych. Podkreślić jednak należy, że mimo wciąż nowych i coraz bardziej inten-

---

1 Polska Akademia Nauk.

2 J. Barcz, Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe, Warszawa 2009, s 184 i nast.

sywnych form współpracy między partnerami społecznymi a organami unijnymi<sup>3</sup>, jak dotąd nie udało się przezwyciężyć deficytu demokracji w UE.

W sektorze rolnym współpraca organizacji zawodowych rolników z organami wspólnotowymi w procesie podejmowania decyzji była szczególnie intensywna od samego początku kształtowania się Wspólnot Europejskich, znacznie wyprzedzając pod tym względem działalność przedstawicieli innych sektorów gospodarki. Już w drugiej połowie lat 50-tych na szczeblu WE powstało szereg rolniczych organizacji zawodowych, które zgodnie z zasadą pluralizmu związkowego miały reprezentować na forum europejskim heterogeniczne interesy różnych kategorii rolników z poszczególnych państw członkowskich (np. interesy młodych rolników, spółdzielców czy pracowników rolnictwa).

Historycznie pierwszą i do dziś najważniejszą taką organizacją jest powołany już w 1958 r. Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych przy UE (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne, w skrócie COPA<sup>4</sup>), który został utworzony na podstawie porozumienia zawartego między 6 centralami rolniczych organizacji zawodowych sześciu państw założycielskich EWG. W tym samym roku do reprezentowania i ochrony interesów zawodowych pracowników rolnictwa powołano Europejską Federację Związków Zawodowych Pracowników Rolnictwa (Fédération Européenne des Syndicats des Travailleurs Agricoles, w skrócie EFA<sup>5</sup>). Kolejną organizacją rolników powołaną w 1958 r. była Europejska Rada Młodych Rolników (Conseil Européenne des Jeunes Agriculteurs, w skrócie CEJA<sup>6</sup>), która zrzesza federacje Związków Zawodowych Młodych Rolników z państw członkowskich. Z kolei reprezentacja rolników spółdzielców z państw członkowskich na szczeblu ponadkrajowym powołana została w 1959 r. w postaci Głównego Komitetu Spółdzielczości Rolniczej (Comité Général de la Coopération Agricoles de l'Union Européenne, w skrócie COGECA<sup>7</sup>). Podobieństwo celów działania tej organizacji i COPA przesądziło o utworzeniu w 1962 r. wspólnego w sensie technicznym sekretariatu COPA–COGECA, w którym COPA zajmuje dominującą pozycję.

Na skutek transformacji procesu decyzyjnego ze szczebla krajowego na szczebel unijny ponadnarodowe organizacje rolników, podobnie zresztą jak i inne organizacje, usytuowały swoją działalność w Brukseli w pobliżu organów unijnych<sup>8</sup>, w celu skuteczniejszego formułowania wobec nich swoich postulatów i stanowisk. Organizacje te mają szczególny status prawny, co wyraża się w tym, że pod wzglę-

3 K. Wódz, Dialog obywatelski w Unii Europejskiej, (w:) Tożsamość społeczno–kulturowa miasta postindustrialnego w Europie Środkowej, pod red. B. Kłocha i A. Stwarza, Warszawa–Rybnik 2005.

4 B. Kozłowska, Pozycja prawna organizacji syndykalnych w europejskiej integracji rolnictwa, Warszawa 1998, s. 72 i nast.

5 B. Kozłowska, Rolnicze organizacje zawodowe na obszarze Unii Europejskiej, Warszawa 1995, s. 21 i nast.

6 *Ibidem*, s. 19 i nast.

7 *Ibidem*, s. 18 i nast.

8 M. Matyja, Wpływ Zrzeszenia Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE) na proces decyzyjny w Unii Europejskiej, Warszawa 2000, s. 11.



dem organizacyjno–prawnym są niezależne od organów unijnych, choć zarazem pod względem funkcjonalnym są z nimi ściśle związane, współpracując z Komisją UE, Radą UE, Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Społeczno–Ekonomicznym i Komitetem Regionów o charakterze opiniodawczo–doradczym.

3. Prawo uczestniczenia w mechanizmach dialogu społecznego na szczeblu UE mają te organizacje ponadnarodowe, które spełniają ściśle określone kryteria. Zostały one sformułowane przez prawodawcę unijnego na tyle ogólnie, by umożliwić możliwie dużej liczbie partnerów społecznych reprezentowanie swoich interesów zawodowych na forum unijnym. Początkowo kryteria te zostały określone w komunikacie Komisji z 14 grudnia 1993 r. dotyczącym wprowadzenia w życie postanowień Protokołu w sprawie polityki społecznej<sup>9</sup>, a następnie w identycznym niemal brzemieniu powtórzone w decyzji Komisji z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim<sup>10</sup>. Jak wynika z treści art. 1 przytoczonej decyzji, organizacja zorganizowana na szczeblu europejskim powinna odnosić się do określonej dziedziny życia społecznego lub gospodarczego i składać z organizacji krajowych o uznanej pozycji w danym kraju. Jednocześnie organizacja działająca na szczeblu unijnym powinna mieć odpowiednią strukturę organizacyjno–prawną, gwarantującą jej efektywny udział w procesie podejmowania decyzji w UE.

Na podstawie tych kryteriów Komisja sporządziła listę uznanych formalnie partnerów społecznych<sup>11</sup>, zaliczając do nich także działające na szczeblu unijnym organizacje rolników. W odróżnieniu od organizacji horyzontalnych, które reprezentują interesy ponadsektorowe (np. Unia Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy – UNICE) organizacje rolnicze są kwalifikowane jako organizacje o charakterze sektorowym (branżowym). Zgodnie bowiem z wymogiem określonym w art. 1 lit. a) przytoczonej decyzji Komisji reprezentują one interesy sektora rolnego, ujmowanego obecnie w bardzo szerokim znaczeniu. Do czasu zasadniczych reform wspólnej polityki rolnej Mc Sharry’ego z 1992 r. ponadnarodowe organizacje rolnicze koncentrowały się głównie na ochronie produktywności rolnictwa wspólnotowego, w tym zwłaszcza na zapewnieniu rolnikom odpowiednio wysokiego poziomu wspólnych cen rolnych<sup>12</sup>. Tymczasem obecna koncepcja europejskiego modelu rolnictwa, oparta na założeniu jego wielofunkcyjnej natury, zakłada, że sektor ten pełni nie tylko tradycyjne funkcje w zakresie produkcji żywności, ale także funkcje związane z ochroną środowiska naturalnego oraz funkcje społeczne związane z polity-

9 COM 1993 /600 final/.

10 Decyzja Komisji notyfikowana jest jako dokument nr C/1998/2334.

11 E. Gromnicka, Komentarz do art. 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, (w:) „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską”. Komentarz pod red. A. Wróbla, t. 2, Warszawa 2009, s. 1030.

12 E. Tomkiewicz, Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej, Warszawa 2000, s. 22 i nast.

ką rozwoju obszarów wiejskich<sup>13</sup>. Oznacza to, że zainteresowanie organizacji rolniczych wykracza zdecydowanie poza wspólną politykę rolną, obejmując także inne unijne polityki sektorowe, w tym m.in. politykę ochrony środowiska, politykę regionalną, politykę ochrony konsumenta, zwłaszcza w kontekście bezpieczeństwa żywności i odpowiedniej jej jakości<sup>14</sup>. Nakłada to na organizacje rolnicze obowiązek ściślejszej współpracy z innymi partnerami społecznymi, w tym zwłaszcza europejskimi organizacjami ekologicznymi i organizacjami konsumentów, obrońców zwierząt, które w wielu kwestiach mają zasadniczo odmienne stanowiska, w tym m.in. w odniesieniu do produkcji żywności modyfikowanej genetycznie, zakazu stosowania hormonów w hodowli bydła.

Kolejny warunek udziału organizacji rolniczej w dialogu społecznym na forum UE, o którym mowa w art. 1 lit. b) decyzji Komisji, jest taki, by jej członkami były organizacje o charakterze demokratycznym, mające silną i uznaną pozycję w danym państwie, które są utworzone i funkcjonują zgodnie z przepisami prawa krajowego. Wraz z kolejnymi rozszerzeniami UE i zarazem rosnącą rolą dialogu społecznego systematycznie wzrasta liczba organizacji krajowych zrzeszonych w ramach struktur ponadnarodowych. Odwołując się do przykładu najbardziej wpływowej organizacji rolniczej działającej w Brukseli, jaką jest COPA, należy zauważyć, że o ile *ab initio* zrzeszała ona zaledwie 13 organizacji krajowych, to obecnie należy do niej 60 organizacji rolniczych z państw członkowskich UE i 36 organizacji partnerskich z innych państw europejskich, w tym m.in. Norwegii, Szwajcarii, Turcji. Z kolei do COGECA należy 76 krajowych organizacji rolniczych i tyleż samo organizacji partnerskich co do COPA. Tak duża liczba zrzeszonych organizacji w ramach struktury ponadnarodowej wskazuje na to, że niektóre państwa reprezentowane są w UE przez więcej niż przez jedną organizację krajową (m.in. Estonia – 2, Litwa – 5, Włochy – 3 organizacje). Wynika to z uwarunkowań historycznych danego kraju członkowskiego, dużego znaczenia sektora rolnego w jego gospodarce, a nade wszystko z braku porozumienia między organizacjami krajowymi<sup>15</sup>. Interesy polskiego sektora rolnego są również reprezentowane w COPA przez kilka organizacji krajowych, tj. Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, Krajową Radę Izb Rolniczych, NSZZ „Solidarność”, Związek Zawodowy Rolnictwa Samoobrona oraz Federację Branżowych Związków Producentów Rolnych<sup>16</sup>. Z kolei w Niemczech, o liczącej się przecież pozycji sektora rolnego, na szczeblu unijnym reprezentowana jest tylko jedna organizacja rolnicza, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do Austrii, Danii i Irlandii.

13 E. Tomkiewicz, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w kontekście europejskiego modelu rolnictwa, (w:) Prawo w XXI wieku, pod red. W. Czaplińskiego, Warszawa 2006, s. 964 i nast.

14 M. Gajda, K. Tarnowska: Lobbing rolny a budżet UE, Kraków 2002, s. 52–53.

15 *Ibidem*, s. 53.

16 Reprezentuje ona 23 wiodące związki branżowe. Zob. M. Janicki: Rolnicze zrzeszenia branżowe jako forma organizacyjno-prawna grupy producentów rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 126.

Działająca na szczeblu unijnym organizacja rolnicza zrzesza organizacje krajowe będące osobami prawnymi, co oznacza, że została ona zorganizowana według zasady federacyjnej. Przepisy ustawodawstw krajowych przewidują różne formy prawne działania rolniczych organizacji zawodowych (m.in. związki zawodowe, zrzeszenia branżowe, spółdzielnie, społeczno-zawodowe organizacje rolników, izby rolnicze, stowarzyszenia itd)<sup>17</sup>. W większości systemów prawnych państw członkowskich podstawą prawną funkcjonowania rolniczych organizacji zawodowych jest specjalne ustawodawstwo związkowe (np. we Francji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Polsce) lub też przepisy prawne o charakterze ogólnym (np. kodeks cywilny w Niemczech i we Włoszech, a w Danii – przepisy rangi konstytucyjnej)<sup>18</sup>. Natomiast kwestie szczegółowe w tym zakresie regulują krajowe statuty poszczególnych organizacji zawodowych rolników. W literaturze przedmiotu ponadnarodowe rolnicze zawodowe zrzeszające krajowe organizacje kwalifikowane są jako międzynarodowe organizacje pozarządowe<sup>19</sup>, gdyż „wypełniają one znamiona organizacji międzynarodowych, których działalność oparta jest na wewnętrznych porozumieniach, niebędących częścią prawa międzynarodowego publicznego”<sup>20</sup>. Jest przy tym oczywiste, że organizacje krajowe reprezentujące interesy rolników na szczeblu unijnym akceptują wspólną politykę rolną i zgodnie z obowiązującymi przepisami opłacają składki członkowskie na rzecz organizacji ponadnarodowej. Jak więc z tego wynika intencją prawodawcy unijnego było zapewnienie odpowiedniej reprezentatywności krajowych organizacji rolniczych w ramach struktur ponadnarodowych. Wydaje się jednak, że trudno jest mówić o pełnej reprezentatywności krajowych organizacji rolniczych na forum UE, skoro reprezentatywność wiąże się z mandatem elekcyjnym i kontrolą ze strony wyborców, a ich przedstawiciele są delegowani do struktur ponadnarodowych przez krajowe instancje organizacyjne, a więc z woli aparatu związkowego, a nie mandatu danego przez rolników<sup>21</sup>.

Zgodnie z kolejnym warunkiem określonym w art. 1 lit. c) decyzji Komisji z 20 maja 1998 r. ponadnarodowe organizacje rolnicze mają odpowiednio zorganizowane struktury organizacyjno-prawne<sup>22</sup>, które zapewniają im możliwość reprezentowania i obrony interesów rolników na forum unijnym. Struktury te pod wieloma względami są do siebie bardzo podobne ze względu na zbieżne cele i metody działania w procesie stanowienia unijnego prawa rolnego. I tak dla przykładu najważniejszym organem decyzyjnym w strukturze organizacyjnej zarówno COPA, jak i COGECA, jest Prezydium, w skład którego wchodzi liderzy krajowych organiza-

17 A. Stelmachowski, Społeczno-gospodarcze organizacje rolników, (w:) Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, pod red. P. Czechowskiego, S. Prutisa, M. Korzyckiej-Iwanow, A. Stelmachowskiego, Warszawa 1999, s. 144 i nast.

18 Wskazuje na to B. Kozłowska, Pozycja prawna organizacji..., *op. cit.*, s. 81–82.

19 Z. Doliwa-Klepacki, Encyklopedia organizacji międzynarodowych, Warszawa 1996, s. 15 i nast.

20 B. Kozłowska, Pozycja prawna organizacji..., *op. cit.*, s. 79.

21 *Ibidem*, s. 237.

22 E. Gromnicka, Komentarz do art. 138 Traktatu..., *op. cit.*, s. 1031.

cji rolniczych. Prezydium zbiera się raz w miesiącu w celu wypracowania wspólnego stanowiska w imieniu obu organizacji. W jego obradach biorą także udział przedstawiciele innych organizacji rolniczych (m.in. CEJA). Zebrania prezydium COPA są przygotowywane przez dwa Komitety Koordynacji Politycznej: jeden z ramienia COPA, drugi – COGECA. Posiedzenia tych komitetów zwoływane są z dużą częstotliwością – co tydzień. Natomiast głównym organem wykonawczym COPA–COGECA jest Prezydencja, w skład której z kolei wchodzi Przewodniczący i 6 wiceprzewodniczących wybierani spośród członków Komitetu. Posiedzenia Prezydencji odbywają się raz w miesiącu. Pod względem merytorycznym organy te wspierane są przez grupy robocze (50 grup z obu organizacji), które przygotowują propozycje szczegółowych rozwiązań prawnych związanych z regulowaniem branżowych rynków rolnych, jak też rozwiązań o charakterze ogólnym dotyczących m.in. ochrony środowiska naturalnego, rozwoju obszarów wiejskich.

Jeśli przy tym uwzględnić, że sekretariat COPA–COGECA zatrudnia na stałe około 50 osób, to nasuwa się wniosek, że organizacje te mają bardzo rozbudowane i w dodatku zbiurokratyzowane struktury organizacyjne, co w wielu przypadkach utrudnia im dostosowanie się do dynamicznie zmieniających się i coraz bardziej skomplikowanych warunków, w jakich funkcjonuje sektor rolny. W ocenie krajowych organizacji ponadnarodowe struktury reprezentujące rolników nadmiernie utożsamiają się z organami unijnymi, nie zachowując wobec nich niezbędnego dystansu<sup>23</sup>. Takie postrzeganie tych organizacji wynikać może z faktu, że krajowe organizacje rolnicze działają w interesie własnego rolnictwa, zaś na forum unijnym problemy sektora rolnego rozwiązywane są wspólnie z innymi organizacjami krajowymi, co wymaga stworzenia koalicji wokół wspólnych interesów. W procesie decyzyjnym w UE bowiem wykształciły się mechanizmy wspólnego, ponadnarodowego podejmowania decyzji<sup>24</sup>, które dominują nad artykulacją interesów krajowych.

Ponadnarodowe organizacje rolnicze charakteryzują się wysokim profesjonalizmem, gdyż dysponują znaczącymi środkami finansowymi, pochodzącymi zarówno ze środków publicznych<sup>25</sup>, jak i w niemałym stopniu ze składek członkowskich, co pozwala im na zatrudnienie wysoko kwalifikowanej kadry administracyjnej, dysponującej gruntowną znajomością skomplikowanej materii prawa rolnego oraz, co nie mniej ważne, dobrą znajomością procedur unijnych. W szerokim zakresie korzystają także z wiedzy ekspertów zewnętrznych.

23 Tak właśnie B. Kozłowska, *Pozycja prawna...*, *op. cit.*, s. 132.

24 Zwraca na to uwagę M. Matyja, *Wpływ Zrzeszenia Konfederacji*, *op. cit.*, s. 44.

25 I tak dla przykładu, w latach 2008–2013 koszty związane z uczestnictwem 4 polskich organizacji rolniczych w COPA–COGECA są dofinansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowej oraz przez Krajową Radę Izb Rolniczych. Zob. ustawę z 12 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych oraz ustawy o izbach rolniczych, Dz.U. Nr 139, poz. 876.

Jednak podkreślić należy, że mimo rozbudowanych struktur organizacyjnych wypracowanie wspólnego stanowiska w ramach ponadnarodowej organizacji rolniczej jest bardzo trudne i często wymaga dłuższego czasu ze względu na przeciwstawne interesy wchodzących w jej skład organizacji krajowych. Jeśli więc ponadnarodowa organizacja rolników prezentuje jednomyślne stanowisko wobec organów unijnych, osiągnięte na zasadzie trudnego kompromisu, to wcale nie musi oznaczać, że jest to stanowisko podzielane przez wszystkie organizacje krajowe. Jeśli natomiast regulowana materia stanowi przedmiot zainteresowania niektórych tylko państw członkowskich (np. rynek wina), to wówczas w uzgadnianiu wspólnego stanowiska wobec organów unijnych nie muszą uczestniczyć wszystkie krajowe organizacje rolników.

4. Ponadnarodowe organizacje zawodowe rolników funkcjonujące w obrębie UE mają znaczący wpływ na kształt wspólnej polityki rolnej i regulującego ją unijnego prawodawstwa rolnego. W toku wieloletniej już praktyki wykształciły się stałe formy udziału rolniczych organizacji w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej.

Podstawowe znaczenie ma udział tych organizacji w procesie stanowienia prawa wyrażający się inicjowaniu własnych rozwiązań z zakresu polityki rolnej i przedkładaniu ich organom unijnym oraz obligatoryjnym opiniowaniu projektów aktów prawnych dotyczących zagadnień prawnorolnych. Przyznane im uprawnienia w zakresie konsultowania aktów prawa unijnego są traktowane jako forma partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie tworzenia prawa.

Z uwagi na to, że prawo inicjatywy prawodawczej przysługuje Komisji, która przygotowuje projekty aktów prawnych, najważniejszym partnerem organizacji rolniczych jest Komisja. Przygotowane przez nią projekty aktów prawnych są konsultowane z organizacjami rolniczymi. Problemy polityki rolnej są także przedmiotem regularnych comiesięcznych spotkań Komisji i Prezydium COPA–COGECA. W kwestiach bardziej szczegółowe eksperci COPA kontaktują się z przedstawicielami Komisji. Ponadto prezydium COPA organizuje regularne spotkania z komisarzem ds. rolnictwa.

W stosunku do Rady UE ponadnarodowe organizacje rolnicze stosują inne formy oddziaływania, które polegają głównie na utrzymywaniu stałych kontaktów z ministrami ds. rolnictwa za pośrednictwem krajowych organizacji rolniczych. Podobne działania podejmuje COPA wobec deputowanych Parlamentu Europejskiego. Skuteczną formą działania przedstawicieli rolników w Brukseli są kontakty o charakterze nieformalnym, mające na celu wywarcie wpływu na unijne ośrodki decyzyjne. Niezależnie od tego organizowane są doraźne spotkania z przedstawicielami innych organów w kwestiach dotyczących sektora rolnego UE.

Działające na szczeblu unijnym zawodowe organizacje rolnicze mają także swoich przedstawicieli w organach doradczych UE, do których należy Komitet Ekonomiczno-Społeczny (art. 301–304 TFUE) i Komitet Regionów (art. 305–307 TFUE). Z komitetami tymi konsultowane są wszystkie sprawy z zakresu wspólnej polityki rolnej i polityki wobec wsi. Komitety te jako instytucje doradcze Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji mają zapewnić udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie podejmowania decyzji i tworzenia unijnego prawa rolnego.

Ważną funkcją organizacji rolniczych na szczeblu unijnym jest wymiana informacji<sup>26</sup>, stanowiąca dla grup interesu decydujący czynnik ich skuteczności. Przedstawiciele tych organizacji uczestniczą w organizowanych przez organy unijne konferencjach, spotkaniach i zebraniach, które dotyczą projektowanych rozwiązań prawnych z zakresu wspólnej polityki rolnej.

Podobnie jak krajowe organizacje rolnicze, tak również organizacje ponadnarodowe pełnią ważne funkcje edukacyjne, mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych rolników i dostarczenie im wiedzy fachowej w tym zakresie, kształtowanie świadomości ekologicznej, upowszechnianie zasad etyki.

Najbardziej radykalną formą działania rolniczych organizacji zawodowych są manifestacje uliczne, które odbywają się najczęściej w czasie obrad Rady i Komisji UE dotyczących kluczowych spraw dla rolnictwa<sup>27</sup>. Należy podkreślić, że wbrew opiniom o spontaniczności takich manifestacji są one z reguły bardzo starannie przygotowane pod względem organizacyjnym, łącznie z zagwarantowaniem bezpieczeństwa ich uczestnikom. Takim przykładem jest wielka manifestacja zorganizowana 22 lutego 1999 r. na kilka dni przed planowanym szczytem Rady Europejskiej dotyczącym zasadniczych reform wspólnej polityki rolnej. W manifestacji uczestniczyło około 40 tysięcy rolników.

Od samego początku utworzenia EWG, kiedy wspólna polityka rolna była główną siłą napędową integracji europejskiej, ponadnarodowe rolnicze organizacje zawodowe miały ogromny wpływ na kształtowanie wspólnej polityki rolnej i unijnego prawodawstwa rolnego. Przez długie lata były one uznawane za jedno z najbardziej wpływowych grup nacisku i ważny element pluralistycznej demokracji na forum UE, o czym świadczyć może fakt przeznaczania około połowy budżetu wspólnotowego na finansowanie tej polityki. W latach 70-tych i 80-tych ubiegłego wieku, działalność lobby rolniczego koncentrowała się na polityce rynkowo-cenowej, skutecznie wywierając wpływ na kształt rozwiązań prawnych dotyczących branżowych rynków rolnych, w tym głównie instrumentów cenowych. Jednakże po-

26 Na temat funkcji europejskich grup interesów zob. szerzej L. Graniszewski, C. Piątkowski, Grupy interesu w Unii Europejskiej, Warszawa 2004, s. 88.

27 B. Kozłowska, Problem reprezentowania rolników we Wspólnocie Europejskiej, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 132.

cząwszy od lat 90-tych ubiegłego wieku, rola ponadnarodowych organizacji rolniczych ulega systematycznemu zmniejszeniu, gdyż wspólna polityka rolna utraciła status najważniejszej polityki sektorowej.

Główną słabością organizacji rolniczych jest to, że z trudem dostosowują się do nowych wyzwań stojących przed unijnym rolnictwem, konsekwentnie od lat przeciwstawiając się koniecznym reformom wspólnej polityki rolnej, zmierzającym w kierunku obniżenia wydatków budżetowych i poziomu cen rolnych, ograniczenia nadprodukcji rolnej itd.<sup>28</sup> Takie stanowisko zajęły COPA–COGECA w sprawie projektu reform rolnych w ramach Agendy 2000. Krytyczne stanowisko zajęły także w stosunku do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno–Społecznego i Komitetu Regionów odnośnie do przyszłości wspólnej polityki rolnej do 2020 r. pt: „Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”<sup>29</sup>. Ponadnarodowe organizacje rolnicze domagały się także usztywnienia stanowiska organów unijnych podczas negocjacji w ramach WTO. Nastawienie lobby rolniczego na blokowanie reform na poziomie unijnym zdaje się prowadzić do mało optymistycznego wniosku, że celem ich działania nie jest modernizacja sektora rolnego w obliczu nowych wyzwań, lecz subsydiowanie możliwie jak największej liczby rolników.

Zauważyć przy tym należy, że organizacje rolnicze reagują pozytywnie na te reformy wspólnej polityki rolnej, które korespondują z ich partykularnymi interesami. I tak COPA–COGECA poparły porozumienie w sprawie pakietu klimatycznego zawarte na 15 konferencji ONZ w Kopenhadze w grudniu 2009 r. Ponadto COPA wsparła polskie stanowisko w sprawie wprowadzenia w 2006 r. na okres pięcioletni ceł antydumpingowych na mrożone truskawki z Chin. W dążeniu do realizacji pragmatycznych interesów organizacje rolnicze posługują się często ideologicznymi hasłami, tak jak np. miało to miejsce w czasie wielkich manifestacji rolniczych w 1999 r., w których rolnicy uczestniczyli pod hasłami „Sprawiedliwość dla rolników”, „Nie pozwólmy zniszczyć naszych rodzin”<sup>30</sup>.

Zauważyć przy tym należy, że o ile do początku lat 90-tych organizacje te działały na zasadzie monopolu w ten sposób, że były jedynymi partnerami Komisji reprezentującymi interesy zawodowe rolników<sup>31</sup>, tak obecnie obok nich pojawili się nowi partnerzy społeczni, reprezentujący przeciwstawne wobec lobby rolniczego interesy. Dynamiczna działalność organizacji ekologicznych oraz ochrony praw konsumentów organizujących wiele kampanii lobbingowych w znacznym stopniu przyczynia się do systematycznego osłabiania wpływów organizacji rolniczych. Jak

---

28 M. Gajda, K. Tarnawska: *Lobbing rolny...*, s. 68 i nast.

29 KOM /2010/ 672 wersja ostateczna.

30 M. Mołęda–Zdziech, *Rolnictwo w UE*, [http://www.decaydent.pl/archiwum/wydanie\\_40/rolnictwo-w-ue\\_1065.html](http://www.decaydent.pl/archiwum/wydanie_40/rolnictwo-w-ue_1065.html)

31 D. Guéguen, *Lobbing europejski*, Warszawa 2011, s. 33.

podaje się w literaturze, przyczyną mniejszej skuteczności organizacji rolniczych jest także heterogeniczność europejskiego rolnictwa, związana z kolejnymi rozszerzeniami UE o nowe państwa członkowskie i rosnącą liczbą organizacji krajowych zrzeszonych w ramach struktur ponadnarodowych<sup>32</sup>. Wobec zasadniczych różnic między tymi organizacjami z coraz większym trudem na poziomie unijnym wypracowywane są wspólne stanowiska zmierzające do skutecznego rozwiązywania narastających problemów sektora rolnego UE wynikających z nowych wyzwań.

---

32 D. Guéguen, *Lobbying europejski...*, *op. cit.*, s. 132.



## **Legitimization of the organizations of farmers in the EU and their influence on regulations of EU agricultural law**

Key words: supranational agricultural professional organization, social dialog, common agricultural policy

Taking under consideration the increasing importance of social dialog which should contribute to intensify the democratization of decision-making process in EU, the main aim of this article is to present the influence of supranational agricultural professional organizations on the shape of common agricultural policy and agricultural legislation which regulates it. Such organizations were established in the latter half of fifties of the past century to protect and represent interests of different categories of farmers from particular member states (e.g. interests of young farmers, cooperatives or workers in agriculture) on European forum. Among such organizations COPA – Committee of Agricultural Professional Organizations (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne) is deemed to be the most influential lobbying organization. Within this article there were presented legal conditions which should be fulfilled by supranational agricultural organizations to participate in the mechanisms of social dialog on the EU forum. There were also discussed functions of supranational agricultural professional organizations with special stress on their contribution in the process of making EU law, mainly in the advisory forms. On the background of analysis made in this article, there is picked up an attempt to evaluate the effectiveness of actions taken by the supranational agricultural organizations in the sphere of agricultural sector.

## Aksojologiczne podstawy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych<sup>2</sup> nie jest przedmiotem szerszego zainteresowania jurysprudencji, a nawet judykatury<sup>3</sup>. Ustawa ta bez wątpienia wymaga szerszej analizy w piśmiennictwie z kilku względów. Po pierwsze, reguluje ona materię o znacznej doniosłości społecznej, która wynika z funkcji, jaką pełnią rodzinne ogrody działkowe. Ustawa ta zawiera też interesujące rozwiązania legislacyjne, przede wszystkim z punktu widzenia konstrukcji rzeczowoprawnej. Interesującą jest również sama konstrukcja ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Wprawdzie ustawa ta nie zawiera formalnie preambuły, ale jej początkowe przepisy są tak skonstruowane, jakby miały pełnić rolę preambuły. W tych właśnie przepisach zawarte są aksjologiczne podstawy całej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

W piśmiennictwie wyróżnia się preambułę w znaczeniu formalnym i w znaczeniu materialnym<sup>4</sup>. Preambuła w znaczeniu formalnym oznacza „część aktu normatywnego, która znajduje się po tytule, ale przed częścią artykułowaną”<sup>5</sup>. „Preambuła w znaczeniu materialnym występuje w postaci numerowanych artykułów czy paragrafów o treści, która mogłaby się równie dobrze znaleźć w preambule”<sup>6</sup>. W przypadku ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych mamy do czynienia z preambułą w znaczeniu materialnym, gdyż występuje tu tekst artykułowany, ale jednocześnie o treści, która bez wątpienia mogłaby być uznana za preambułę w znaczeniu formalnym.

Uwzględniając powyższe okoliczności, uzasadnione jest nie tylko podjęcie rozważań dotyczących samej ustawy o ogrodach działkowych z uwagi na brak ja-

1 Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

2 Dz.U. Nr 169 poz. 1419 ze zm., dalej jako ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych.

3 Problematyka rodzinnych ogrodów działkowych nie doczekała się nawet analizy w opracowaniu P. Wancke, *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007.

4 M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 53.

5 *Ibidem*

6 *Ibidem*

kiejkolwiek literatury, ale także uzasadnione jest podjęcie rozważań dotyczących aksjologii tej ustawy. Przedmiotem tego opracowania będzie zatem analiza aksjologicznych podstaw aktu prawnego, a następnie ich ocena i zgłoszenie ewentualnych uwag *de lege ferenda*.

Rozważania dotyczące aksjologii systemu prawnego są niezwykle istotne i to nie tylko z punktu widzenia teorii prawa, ale także z punktu widzenia dogmatycznych nauk szczegółowych. Jak trafnie stwierdza A. Kość, „Każdy, kto prawo stanowi i prawo stosuje, musi kierować się wartościami”<sup>7</sup>. Zaobserwować można bowiem zjawisko, polegające na tym, że wykładnia językowa coraz częściej prowadzi do niepożądanych wyników i chociaż jej prymat przy ustaleniu treści normy prawnej nie jest kwestionowany, to jednak coraz częściej konieczne jest poszukiwanie innych metod wykładni. W konsekwencji wzrastać musi rola wykładni celowościowej, która w znacznie szerszym zakresie niż wykładnia językowa odnosi się do aksjologicznych podstaw systemu prawnego. Poszukiwania aksjologicznych podstaw systemu prawnego, czy też tylko poszczególnych aktów prawnych zapewnia interpretatorowi normy prawnej bardziej stabilny wynik wykładni i w dalszej konsekwencji bardziej stabilny sposób rozumienia normy prawnej. „Jeśli bowiem zakładamy, że działalność prawodawcza jest działalnością celową, to jest, że służy ona realizacji określonych celów, to w oczywisty sposób cele te musi uwzględniać także interpretator”<sup>8</sup>.

Jednak wykładnia celowościowa, odwołująca się do aksjologii, wymaga od interpretatora normy prawnej podjęcia wysiłku zmierzającego do ustalenia, a następnie opisanie, jakie to wartości leżą u podstaw przyjętych rozwiązań. Jednak wysiłek ten daje zadowalający efekt, gdyż pozwala ustalić stabilny fundament aktu prawnego i pozwala spojrzeć na rozwiązania szczegółowe w szerszej aksjologicznej perspektywie.

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych jest dobrym przykładem aktu prawnego, którego aksjologia jest szczególnie istotna i ważna dla prawidłowego ustalenia treści norm prawnych. Ustawa ta jest również dobrym przykładem na znaczenie przebudowy aksjologii przyjętych rozwiązań. Kwestie ogrodów działkowych były bowiem także przedmiotem regulacji w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W ostatnim okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zagadnienia te regulowała ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych<sup>9</sup>, która w niewielkim zakresie obowiązuje zresztą do dziś.

---

7 A. Kość, *Relacje prawa i wartości w społeczeństwie otwartym*, (w:) I. Bogucka, Z. Tobor (red.), *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003, s. 142.

8 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 12, Toruń 2009, s. 150.

9 Dz.U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.

Co jednak istotne, niektóre podstawy aksjologiczne ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych są również urzeczywistniane w obecnie obowiązującej ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Należy jednak zauważyć bardzo istotną aksjologiczną różnicę, jaką jest odmienne ukształtowanie zakresu podmiotowego. O ile bowiem w przypadku ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych prawodawca zwracał uwagę na potrzeby pracownika, o tyle w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych akcentuje się rodzinny charakter takich ogrodów. W przypadku ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych miały one zaspokajać potrzebę wypoczynku i rekreacji pracownika i w tym kontekście były ideologicznie powiązane z całą aksjologią tamtego systemu prawnego. Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych wprowadza również akcentuje wartość wypoczynku i rekreacji, ale czyni to w oderwaniu od stosunku pracy i osoby pracownika. Ma zatem znacznie szerszy podmiotowo fundament aksjologiczny.

Ustawodawca definiuje pojęcie rodzinnego ogrodu działkowego w art. 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, który stanowi iż: „Rodzinnym ogrodem działkowym w rozumieniu ustawy jest wydzielony obszar gruntu będący we władaniu Polskiego Związku Działkowców, podzielony na tereny ogólne i działki oraz wyposażony w infrastrukturę niezbędną do jego prawidłowego funkcjonowania.”

Definicja legalna wiąże rodzinne ogrody działkowe przede wszystkim z pojęciem gruntu. Specyficzną cechą tego gruntu jest to, że znajduje się on we władaniu Polskiego Związku Działkowców i powinien być podzielony na część przeznaczoną do ogólnego korzystania oraz na część przeznaczoną do wyłącznego korzystania przez poszczególnych członków tego związku.

Istotnym elementem rodzinnego ogrodu działkowego jest wyposażenie tego ogrodu w infrastrukturę niezbędną do jego prawidłowego funkcjonowania. Istnienie owej infrastruktury zmienia znaczenie elementu gruntu jako istotnej przesłanki definicji rodzinnego ogrodu działkowego. Ustawodawca bowiem w art. 4 wskazuje wyraźnie, że rodzinne ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej. Zatem rodzinny ogród działkowy nie może być uznany za grunt o szczególnym przeznaczeniu, choć bez wątpienia istnienie tego gruntu jest warunkiem *sine qua non* rodzinnego ogrodu działkowego.

Natomiast odwołanie się przez ustawodawcę do kwestii infrastruktury powoduje przesunięcie akcentu gruntu na urządzenie użyteczności publicznej. Ustawodawca polski, choć używa pojęcia „urządzenie użyteczności publicznej” w szerokim zakresie, to jednak nie definiuje, co to pojęcie oznacza. W piśmiennictwie z zakresu prawa gospodarki komunalnej słusznie zauważono, że „chodzi zatem o takie przedmioty materialne [...], które służą do bieżącego i nieprzerwanego (ciągłego) zaspokajania szczególnego rodzaju potrzeb ludności (potrzeb o charakterze użyteczności publicznej), a mianowicie potrzeb elementarnych, absolutnych, podstawowych

i występujących powszechnie, przy czym zaspokajanie tych potrzeb ma następować poprzez dostarczanie (świadczenie) osobom je artykułującym usług powszechnie dostępnych, czyli takich, które albo mają charakter niewykluczalny (i są w sensie ekonomicznym zaliczane do kategorii tzw. dóbr publicznych), albo też muszą być obligatoryjnie udostępniane wszystkim podmiotom żądającym ich świadczenia z uwagi na brzmienie stosownych przepisów prawa (przewidujących taki obowiązek). [...] Do tego rodzaju obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należą chociażby takie służące do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej przedmioty, jak obiekty kultury, obiekty ochrony zdrowia, tereny rekreacyjne i wypoczynkowe, parki czy też targowiska (warto byłoby także przytoczyć tezę wyroku jednego z wojewódzkich sądów administracyjnych, w myśl której o obiekcie lub urządzeniu użyteczności publicznej można mówić tylko w przypadku, gdy został on faktycznie wyodrębniony z mienia gminnego i stanowi pewną zorganizowaną całość<sup>10</sup>).

Aksjologia ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wyrażona jest przede wszystkim w art. 1–8.

Zgodnie z art. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych: „Istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych jest przejawem świadomej polityki Państwa w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa”.

Z art. 1 wynika, że podstawowym celem istnienia rodzinnych ogrodów działkowych jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Ustawodawca wprowadzić nie wskazuje, jakie to potrzeby mają być zaspokajane poprzez istnienie rodzinnych ogrodów działkowych. Niemniej jednak można przyjąć, że chodzi o potrzebę wypoczynku, rekreacji, budowania więzi międzyludzkich, zaspokajania potrzeb obcowania z przyrodą, podejmowania pracy fizycznej w celach wypoczynkowych itp.

Można również przyjąć, że w przypadku rodzinnych ogrodów działkowych istotne znaczenie ma zaspokajanie potrzeby poczucia prawa do wyłącznego dysponowania częścią gruntu, szczególnie w przypadku takich osób, którym nie przysługuje ani prawo własności nieruchomości lokalowej, ani własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu, ani wreszcie prawo własności nieruchomości gruntowej. Chodzi tutaj o poczucie wyłączności, ekskluzywności i zaspokajanie potrzeb „posiadania kawałka ziemi”. Trafnie podkreśla A. Jamróz, iż państwo realizuje nie tylko interes ogólnospołeczny, ale także interesy określonych grup społecznych – klas czy warstw<sup>11</sup>. Przykładem takiego ujęcia funkcji państwa jest właśnie istnienie rodzinnych ogrodów działkowych.

---

10 M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 314.

11 A. Jamróz, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Warszawa 2008, s. 35.

Z art. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wynika również to, że mają być one elementem świadomej polityki państwa, zmierzającej do zaspokojenia potrzeb społecznych. Owa świadomość państwa, czemu mają służyć rodzinne ogrody działkowe, jest bez wątpienia wartością samą w sobie. Pozwala bowiem na sformułowanie tezy, że państwo najpierw identyfikowało te potrzeby, względnie je nadal identyfikuje i wychodzi tym potrzebom naprzeciw, sprzyjając w tworzeniu rodzinnych ogrodów działkowych. Daje to pewność pewnej stabilności aksjologicznej i dalszych działań państwa, zmierzających do urzeczywistniania tych potrzeb społeczeństwa.

Kolejnym przepisem o dużym znaczeniu dla analizowanego zagadnienia jest art. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Przepis ten stanowi, iż: „Rodzinne ogrody działkowe, jako stały, niezbędny i ważny element infrastruktury miast i gmin, powinny być uwzględniane w procesie ich rozwoju.”

Przepis ten wiąże się ściśle z problematyką zagospodarowania przestrzennego, a także problematyką planowania przestrzennego. Poprzez ten przepis ustawodawca w procesie planistycznym nakazuje uwzględniać istnienie rodzinnych ogrodów działkowych, traktując je jako stały i naturalny element ładu przestrzennego. Obecnie w praktyce można zauważyć, że dynamiczny rozwój infrastruktury miast stanowi zagrożenie dla istnienia rodzinnych ogrodów działkowych, gdyż nierzadko ogrody te znajdują się w atrakcyjnych częściach miasta, co powoduje ich likwidację z uwagi na to, że nieruchomości te są wykorzystywane właśnie dla osiągnięcia celów inwestycyjnych.

Występuje tutaj konflikt wartości, który dotyczy rodzinnych ogrodów działkowych z jednej strony, a potrzeb inwestycyjnych i rozwojowych infrastruktury miejskiej z drugiej. Konflikt ten powinien być rozstrzygany i rozwiązywany przede wszystkim z uwzględnieniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. Konflikt ten jest o tyle interesujący, że występują w nim praktycznie wszystkie elementy, które w koncepcji zrównoważonego rozwoju się urzeczywistniają. W grę wchodzi bowiem potrzeby gospodarcze i ekonomiczne z jednej strony, a potrzeby społeczne kulturowe, socjalne, a nawet egzystencjalne, z drugiej strony. Nie bez znaczenia jest również to, że rodzinne ogrody działkowe są także elementem ochrony środowiska, która jako wartość również jest chroniona w ramach zrównoważonego rozwoju<sup>12</sup>.

Problematyką zrównoważonego rozwoju zajmował się szerzej Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 6 czerwca 2006 r. w sprawie K 23/05, który w uzasadnieniu swojego wyroku stwierdził, że: „Władze publiczne są bowiem przede wszystkim zobowiązane do <<prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom>> (art. 74 ust. 1). Sformuło-

12 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

wanie to ma charakter typowy dla określenia zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki. Pojęcie <<bezpieczeństwo ekologiczne>> należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i nast.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.”

Istotną wartością chronioną w art. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jest to, że rodzinne ogrody działkowe uznane zostały przez ustawodawcę za stały i niezbędny element rozwoju. Wobec konfliktu, na który wskazywano wyżej, jest to bardzo istotna okoliczność, gdyż po pierwsze rodzinne ogrody działkowe zostały uznane za niezbędny element rozwoju, a po drugie, zostały uznane za stały element rozwoju. Likwidacja zatem rodzinnych ogrodów działkowych w atrakcyjnych częściach miast musi skończyć się tym, że takowe rodzinne ogrody działkowe zostaną odtworzone lub założone w innym miejscu. Niedopuszczalna jest więc redukcja rodzinnych ogrodów działkowych, zmierzająca do ich eliminacji. Dopuszczalna jest co najwyżej zmiana lokalizacji.

Ważnym aksjologicznie elementem jest również element stałości, co oznacza, że istnienie rodzinnych ogrodów działkowych powinno być uwzględnione w szerokiej perspektywie zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń. Tym samym można przyjąć, że rodzinne ogrody działkowe są istotnym elementem także koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Idea łączenia rodzinnych ogrodów działkowych z zagadnieniami planowania przestrzennego jest również widoczna w art. 8 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, z którego wynika iż: „Istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych powinny uwzględniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.”

Przepis ten jest dobrym przykładem, iż problematyka planowania przestrzennego nie ogranicza się tylko do ustawy z 27 marca z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>13</sup>, ale jest rozproszona w różnych aktach prawnych. Znaczenie ma również to, że art. 8 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nakłada na gminę obowiązek uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego istnienia rodzinnych ogrodów działkowych. Tym samym dochodzi do ograniczenia planistycznego władztwa gminy. Wymóg ten jednak jest uzasadniony z uwagi na to, że obecnie samorząd terytorialny, dynamicznie się rozwijający, chętniej przeznaczają nieruchomości na cele inwestycyjne niż pod rodzinne ogrody działkowe.

Podstaw aksjologicznych ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych należy też upatrywać w art. 3, który stanowi, iż: „Spełniając pozytywną rolę w urbanistyce i ekosystemie miast i gmin, rodzinne ogrody działkowe stanowią tereny zielone w rozumieniu innych ustaw, których funkcja polega w szczególności na przywracaniu społeczności i przyrodzie terenów zdegradowanych, ochronie środowiska przyrodniczego, kształtowaniu zdrowego otoczenia człowieka, pozytywnym wpływie na warunki ekologiczne w miastach, ochronie składników przyrody oraz poprawie warunków bytowych społeczności miejskich.”

Przepis ten wiąże się ściśle z art. 5 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych: „Rodzinne ogrody działkowe jako tereny zielone podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach dotyczących ochrony przyrody i ochrony środowiska.”

Najogólniej rzecz ujmując, można stwierdzić, że art. 3 i 5 dotyczą wartości, jaką jest ochrona środowiska. Przy tym prawodawca ujmuje ową przesłankę w różnych kontekstach. Raz bowiem odwołuje się do pojęcia „ochrona środowiska” wprost, niekiedy używa pojęcia „tereny zielone i grunty rolne” z tym zastrzeżeniem, że tereny zielone są ściśle związane z ochroną przyrody. Zarówno art. 3 jak i 5 są bogate w treść normatywną. Już na wstępie art. 3 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych prawodawca zakłada *a priori*, że rodzinne ogrody działkowe spełniają pozytywną rolę w urbanistyce i ekosystemie miast i gmin. Ustawodawca zastosował tutaj element oceny, choć w praktyce nie miał żadnej możliwości weryfikowania, czy rzeczywiście rodzinne ogrody działkowe spełniają pozytywną rolę w urbanistyce i ekosystemie miast i gmin. Owa pozytywna rola nie jest bowiem możliwa do sprawdzenia na etapie tworzenia rodzinnego ogrodu działkowego. Zatem prawodawca musi zakładać, iż samo utworzenie rodzinnego ogrodu działkowego już jest wystarczające do przyjęcia, że istnieje pozytywny wpływ rodzinnego ogrodu działkowego na środowisko.

---

13 Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.



Z omawianego punktu widzenia kluczowe wydaje się być zakwalifikowanie rodzinnych ogrodów działkowych do kategorii tereny zielone. W tego typu zabiegu legislacyjnym można upatrywać niekonsekwencji prawodawcy co do definiowania pojęcia „rodzinny ogród działkowy”. Wyżej już wskazano, że rodzinny ogród działkowy jest wydzielonym obszarem gruntu. Ustawodawca określił również, że rodzinny ogród działkowy jest urządzeniem użyteczności publicznej. Wreszcie w art. 3 i 5 wskazuje on, że rodzinny ogród działkowy jest terenem zielonym, o ile dało się połączyć ze sobą definicję, iż rodzinny ogród działkowy jest wydzieloną częścią gruntu z definicją, że jest to urządzenie użyteczności publicznej, to połączenie tych dwóch definicji, z definicją rodzinnego ogrodu działkowego pojmowanego jako teren zielony, jest już niemożliwe. W sytuacji, gdy ustawodawca uznaje rodziny ogrody działkowe za teren zielony, abstrahuje on tym samym całkowicie od kwestii nieruchomościowych i praw rzeczowych.

Ustawodawca pozostaje również niekonsekwentny w ustaleniu charakteru prawnego rodzinnego ogrodu działkowego, jeśli najpierw stwierdza, że jest to urządzenie użyteczności publicznej, a następnie uznaje rodzinne ogrody działkowe za tereny zielone. Inny jest bowiem charakter prawny urządzeń użyteczności publicznej, a inny terenów zielonych. Wydaje się jednak, że rodzinne ogrody działkowe są bardziej zbliżone konstrukcyjnie do terenów zielonych niż do urządzeń użyteczności publicznej. W przypadku urządzeń użyteczności publicznej eksponowana jest bardziej powszechna dostępność takich urządzeń, podczas gdy w przypadku terenów zielonych w grę wchodzi funkcja, jaką takie tereny powinny pełnić.

Analiza art. 3 i 5 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych prowadzi do wniosku, że ustawodawca przede wszystkim akcentuje funkcje, jakie takie ogrody powinny pełnić. Stąd też zakwalifikowanie rodzinnych ogrodów działkowych do terenów zielonych jest bliższe ich istocie niż uznanie, że są to urządzenia użyteczności publicznej.

Podejście ustawodawcy do rodzinnych ogrodów działkowych jako terenów zielonych jest także zróżnicowane. W art. 3 wskazuje on bowiem, że rodzinne ogrody działkowe są terenami zielonymi w rozumieniu innych ustaw. Ustawodawca bez wątpienia odwołuje się tutaj do ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody.<sup>14</sup> Ustawodawca definiuje pojęcie „tereny zieleni” w art. 5 pkt. 21 ustawy o ochronie przyrody. Przepis ten stanowi iż terenami zieleni są: „Tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzyszącą ulicom, placom, zabytko-

14 Dz.U z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

wym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym”<sup>15</sup>.

Zwrócić jednak należy uwagę, że ustawa o ochronie przyrody posługuje się pojęciem „tereny zieleni”, podczas gdy w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych ustawodawca używa pojęcia „tereny zielone”. W mojej ocenie nie jest to jednak różnica na tyle istotna, aby nie móc przyjąć, że tereny zielone z ustawy o rodzinnych terenach działkowych to nic innego jak tereny zieleni z ustawy o ochronie przyrody.

Zwrócić jednak należy uwagę, że prawodawca odwołuje się do pojęcia „tereny zielone” także w art. 5, wskazując, że rodzinne ogrody działkowe są chronione wprawdzie jako tereny zielone, ale nie według ustawy o ochronie przyrody, a według ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku, o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Bardziej wnikliwa analiza relacji pomiędzy tymi przepisami, które definiują rodzinne ogrody działkowe, wykraczałaby poza ramy tego opracowania, którego celem jest przecież analiza podstaw aksjologicznych samej ustawy. Na potrzeby dalszych rozważań wystarczy stwierdzenie, że rodzinne ogrody działkowe są terenami zielonymi. Jest to dowodem na to, że jedną z wartości chronionych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych jest ochrona środowiska, w tym ochrona przyrody.

W art. 3 ustawodawca ponadto wskazuje, że rodzinne ogrody działkowe, jako tereny zielone, mają do spełnienia określone funkcje, wymienione w tym przepisie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Funkcje te, choć szczegółowo opisane w art. 3 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, da się sprowadzić do wspólnego mianownika i przyjąć, że dotyczą przede wszystkim ochrony środowiska, ale z silnym wątkiem antropocentrycznym. Prawodawca bowiem praktycznie w każdym elemencie wymienionym w art. 3 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych odwołuje się do wartości, jaką jest ochrona środowiska, a w niektórych przypadkach odwołuje się wprost do wątku antropocentrycznego. Zwrócić też należy uwagę, że prawodawca rozkłada akcenty w zakresie ochrony środowiska nierównomiernie. Wyraźnie bowiem widać, że ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych w kontekście ochrony środowiska dotyczy przede wszystkim ochrony gruntów i powierzchni ziemi. Wszak prawodawca wskazuje na elementy rekultywacyjne, a ponadto w art. 5 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych odwołuje się do ochrony terenów zielonych według ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>16</sup>.

W ramach ochrony środowiska prawodawca polski ujmuje również kreacyjną funkcję rodzinnych ogrodów działkowych, która jest dość silnie eksponowana. Prawodawca dostrzega bowiem, że rodzinne ogrody działkowe mają wpływ na warun-

15 W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008; B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009; K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody*, wyd. 2, Warszawa 2010.

16 W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2009.

ki ekologiczne w miastach. Ponadto wskazuje, że rodzinne ogrody działkowe przyczyniają się do kształtowania zdrowego otoczenia człowieka. Nie bez znaczenia jest tutaj zapewne okoliczność, iż rodzinne ogrody działkowe wiążą się z uprawami rolnymi. Stąd też za jeden z istotnych elementów rodzinnych ogrodów działkowych uznać należy ich funkcje produkcyjną w uprawach owocowo-warzywnych. Żywność ta z reguły jest zdrowa i pozbawiona negatywnych oddziaływań (przynajmniej częściowo), co w kontekście dyskusji o żywności modyfikowanej genetycznie jest wartością istotną.<sup>17</sup>

Wyżej już wskazywano, że ochrona środowiska jako wartość chroniona w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych jest ściśle powiązana z wątkiem antropocentrycznym. Skłania to do krótkiej refleksji dotyczącej tego, czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu ochrona życia i zdrowia człowieka jest wartością chronioną także w ramach ochrony środowiska.

Wprawdzie legalna definicja środowiska nie wskazuje wprost na człowieka jako na element przyrodniczy, który podlega ochronie, niemniej jednak istotny jest tutaj element powiązania ochrony środowiska z ochroną życia i zdrowia, który występuje chociażby w art. 68 ust 4 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, iż: „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. Reasumując, ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych jest aktem prawnym odwołującym się do szerokich podstaw aksjologicznych. Jest to również akt prawny o interesującej konstrukcji, w którym ustawodawca zrezygnował wprawdzie z preambuły, ale w którym pierwsze przepisy odwołują się właśnie do szerokich podstaw aksjologicznych.

Bez wątpienia aksjologia ta wiąże się z problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego, którego istotnym elementem zarówno normatywnym, jak i faktycznym są właśnie rodzinne ogrody działkowe. Stanowią one ważny element całego planowania przestrzennego, a przede wszystkim miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Inną wartością, którą można dostrzec w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, jest ochrona środowiska z szerokim odwołaniem się do antropocentrycznych elementów. Rodzinne ogrody działkowe mają przede wszystkim służyć ochronie powierzchni ziemi. Mają też być elementem poprawiającym warunki ekologiczne. Ustawodawca wiąże rodzinne ogrody działkowe także z zaspokajaniem potrzeb w zakresie zdrowej żywności, związanej z uprawami owocowo-warzywnymi. W tym aspekcie można też dostrzec element ochronny w kontekście żywności i organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Wreszcie, co chyba należy uznać za najważniejszą wartość, ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych w szerokim kontekście odwołuje się do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Od-

---

17 B. Rakoczy, *Organismi geneticamente modificati – tra tutela dell'ambiente ed esigenze alimentari – il caso della Polonia*, „Studi Polacco – Italiani di Toruń” 2010, z. 6, s. 35–42.

wołanie to jednak jest szerokie, gdyż ustawodawca nie poprzestaje jedynie na rozwiązywaniu konfliktów pomiędzy ochroną środowiska a innymi wartościami, ale uwzględnia także inne wartości, takie chociażby, jak wartości społeczne rodzinnych ogrodów działkowych, wartości ekonomiczne, przestrzenne itp.

## **Axiological principles of the family allotment act**

Key words: family allotment, axiology, preamble

The family allotment issue is not often taken into account in literature and that is why it is justified to discuss it. The axiology of the family allotment act seems to be a very interesting issue. This act has no formal preamble but it has got a material one. Articles 1–8 of the family allotment act serve as a preamble. This act clearly shows an appeal to the protection of planning and developing land as well as to the environment protection. The social usefulness of family allotments and meeting holiday–recreation needs are also protected values.

## Kwoty mleczne jako przedmiot obrotu – wybrane zagadnienia

### 1. Uwagi wprowadzające

Niniejsze opracowanie stanowi próbę określenia zasad obrotu kwotami mlecznymi po zmianach wprowadzonych na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych<sup>3</sup>. Zagadnienie to wchodzi w zakres niezwykle obszernej problematyki jurystycznej kwot mlecznych. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółową analizę całości zagadnień związanych z tą problematyką. Uwzględniając złożoną konstrukcję kwot mlecznych, będącą wynikiem usytuowania jej na styku sfery cywilnoprawnej i publicznoprawnej, zasadniczą uwagę skoncentrowano na określeniu charakteru prawnego kwot mlecznych. Z jednej strony bowiem nabycie uprawnień do kwot mlecznych następuje w administracyjnoprawnym trybie, z drugiej natomiast przepisy ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych dopuszczają cywilnoprawny obrót tymi uprawnieniami zarówno w drodze czynności *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Zbycie gospodarstwa rolnego pociąga za sobą zmianę uprawnionego do kwoty mlecznej, ale możliwe jest także przeniesienie uprawnienia do kwoty mlecznej bez gospodarstwa rolnego, zarówno w drodze zbycia uprawnienia w sposób definitywny, jak i poprzez oddanie uprawnienia w używanie, a zatem w sposób tymczasowy. Ponadto prawo do kwoty mlecznej podlega dziedziczeniu<sup>4</sup>, z tym że dziedziczy je osoba lub osoby, które odziedziczyły gospodarstwo i które będą kontynuowały produkcję mleka.

Omawiana problematyka należy do zakresu prawa rolnego, ale usytuowana jest na styku prawa cywilnego i administracyjnego. Analiza owego krzyżowania się

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

3 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 11, poz. 65 z późn. zm.

4 Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 20.04.2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych prawo do kwoty indywidualnej podlega dziedziczeniu – jednak sformułowanie to budzi wątpliwości, o czym w dalszej części artykułu.

dwóch gałęzi prawa pozwala pokazać problemy praktyczne wyłaniające się przy stosowaniu ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Podjęte zagadnienie nie było dotychczas przedmiotem szerszego zainteresowania polskiej literatury przedmiotu, jednak uwagi w tym zakresie znaleźć można w szeregu publikacji<sup>5</sup>. Również orzecznictwo nie wypowiedziało się w pełnym zakresie na temat charakteru prawnego kwot mlecznych.

Kwoty mleczne zostały wprowadzone do wspólnej organizacji rynku mleka 2 kwietnia 1984 r. przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 856/84<sup>6</sup> i rozporządzenia Rady (WE) nr 857/84<sup>7</sup>, jako odpowiedź na nadwyżki w produkcji mleka i przetworów mlecznych na wspólnotowym rynku mleka. Powodowało to konieczność interwencji cenowej i co się z tym ściśle wiąże – konieczność ponoszenia znacznych wydatków z budżetu wspólnotowego. Zastosowane w latach siedemdziesiątych „opłaty współodpowiedzialności”, a następnie instrumenty „gwarantowanego progu” nie przyniosły w praktyce spodziewanych efektów i skłoniły prawodawcę europejskiego do odwołania się do sprawdzonego na rynku cukru instrumentu kwot produkcyjnych. Mechanizm ten polega na przyznawaniu producentom rolnym uprawnień do wprowadzenia do obrotu mleka i przetworów mlecznych w ilości wyznaczonej rozmiarem kwoty, bez konieczności ponoszenia z tego tytułu opłaty. W przypadku przekroczenia przez producenta przyznanej kwoty, ciąży na nim obowiązek wniesienia opłaty z tytułu nadwyżek. Jej wysokość powoduje ekonomiczną nieopłacalność produkcji w ilości ponadkwotowej.

Reforma rynków rolnych z 2007 r., której normatywnym wyrazem jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych<sup>8</sup>, wprowadziła podejście horyzontalne, polegające na ujęciu całego regulowanego obszaru w jednym akcie prawnym. Powołane rozporządzenie wprowadziło szereg instytucji prawnych, które dotychczas znajdowały się poza regulacją europejskich rynków branżowych, włączono nowe rynki do unijnej regulacji, ujednolicono system dopłat do prywatnego przechowywania, wprowadzono Fundusz Tytoniowy. Przepisami nowego rozporządzenia utrzymano natomiast instrument kwotowania produkcji rolnej, w tym kwotowania produktów mleka i in-

5 Por. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 53 i n. oraz E. Tomkiewicz, *Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolnej działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 76 i n., jednak uwagi Autorki były formułowane w okresie, kiedy nieznanym był jeszcze kształt przyszłej regulacji dotyczącej kwotowania produkcji mleka w Polsce; ponadto por. A. Oleszko, „Dziedziczenie” kwot produkcyjnych oraz płatności w rolnictwie, „Annales UMCS. sectio G” 2005–2006, vol. 52–53; R. Pastuszek, *Przekazanie gospodarstwa rolnego za emeryturę (rentę strukturalną) a przejście kwoty mlecznej na nabywcę w świetle praktyki notarialnej*, „Rejent” 2005, nr 1, s. 113 i n.; Ł. Bobeł, *Z problematyki prawnej obrotu kwotami mlecznymi w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 71 i n., *Transfer kwot mlecznych bez gospodarstwa w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 271 i n.

6 Dz.Urz. L. 90 z 1.04.1984, s. 10.

7 Dz.Urz. L. 90 z 1.04.1984, s. 13.

8 Dz.Urz. L. 299 z 16.11.2007, s. 1.

nych przetworów mlecznych<sup>9</sup>. Także zmiany wprowadzone w ramach przeglądu *health check* Wspólnej Polityki Rolnej<sup>10</sup> do regulacji wspólnej organizacji rynku mocą rozporządzenia Rady (WE) nr 72/2009 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 479/89 uchylające 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<sup>11</sup> nie przyniosły zasadniczych zmian w systemie kwotowania produkcji mlecznej, a przyjęte rozwiązania nie dotyczą istoty i charakteru prawnego kwot mlecznych<sup>12</sup>.

Do polskiego ustawodawstwa kwoty mleczne zostały wprowadzone ustawą z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych<sup>13</sup>. Powołana ustawa przewidywała wdrożenie instrumentów wsparcia rynku mleka i jego przetworów w celu dostosowania go do standardów interwencji na tym rynku w UE. Mocą przepisów powołanej ustawy wprowadzono indywidualne kwoty mleczne, a na producentów i przetwórców nałożony został obowiązek prowadzenia miesięcznych rejestrów. Akcesja Polski do UE spowodowała konieczność wprowadzenia zmian w ustawie, a ponadtrzyletni okres obowiązywania jej przepisów pozwolił na dokonanie wstępnej oceny przyjętych w niej rozwiązań. W Polsce nie zastosowano jednej spójnej regulacji dotyczącej rynków rolnych, a zachowane zostało nadal podejście branżowe. Przykładem takiego podejścia jest między innymi ustawa o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, która ma charakter ustawy kompetencyjnej, określa bowiem zadania i właściwość jednostek organizacyjnych oraz organów w zakresie organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych. W powołanej ustawie uregulowane zostały także kwestie pozostawione do rozstrzygnię-

9 Z uwagi na przedłużające się negocjacje, zmiany w organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych nie zostały wprowadzone mocą przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, a odrębnie: rozporządzeniem Rady (WE) nr 1152/2007 z 26.09.2007 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1255/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 1153 z 26.09.2007 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2597/97 ustanawiające dodatkowe zasady w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych w odniesieniu do mleka spożywczego.

10 *Health check* rozumiany jest jako dostosowanie WPR do aktualnych realiów (rosnących cen rynkowych, zmian klimatycznych, globalizacji itp.). Przegląd WPR zakończył się przyjęciem porozumienia Rady Ministrów UE do spraw Rolnictwa i Rybołówstwa. W wyniku tych ustaleń na początku 2009 r. wprowadzono pakiet legislacyjny modyfikujący dotychczasowe instrumenty WPR.

11 Dz. Urz. L. 30 z 31.01.2009, s. 16.

12 Zmiana wymagająca sygnalizacji to ograniczenie uprawnień państw członkowskich w zakresie przekazywania kwoty do rezerwy krajowej. Stosownie do znowelizowanego art. 72 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 państwa członkowskie mogą zdecydować, czy i na jakich warunkach możliwe jest przekazywanie do rezerwy krajowej całości lub części niewykorzystanej kwoty, dopiero jeżeli producenci nie wprowadzą do obrotu ilości równej przynajmniej 85% ich kwoty indywidualnej podczas co najmniej jednego dwunastomiesięcznego okresu. Por. M. Stańko, Nowe elementy konstrukcyjne wsparcia rynkowego w ramach przeglądu *health check* na tle dyskusji o prawnych gwarancjach jednolitości rynku wewnętrznego produktów rolno-spożywczych, (w:) Ocena prawna wpływu *health check* na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej, Toruń 2010, s. 108–109.

13 Dz.U. Nr 129, poz. 1446 z późn. zm.



cia Państwom Członkowskim lub nieuregulowane przez przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 i rozporządzeń wykonawczych.

## 2. Charakter prawny kwot mlecznych

Charakter prawny kwot mlecznych wywołuje nadal wiele kontrowersji<sup>14</sup>. Indywidualna kwota mleczna jest uprawnieniem do wprowadzenia do obrotu określonej ilości mleka przez producenta mleka będącego zarówno dostawcą hurtowym, jak i bezpośrednim. Korelatem tego uprawnienia jest obowiązek nałożony mocą postanowień art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy na podmiot skupujący, a polegający na obowiązku skupu mleka wyłącznie od producentów posiadających indywidualne kwoty dla dostaw (dostawców hurtowych). Do dnia 29 lutego 2004 r. decyzje w sprawie przyznania indywidualnych kwot mlecznych w wysokości proporcjonalnej do ilości mleka wprowadzanego do obrotu w roku referencyjnym wydawali – na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych – dyrektorzy oddziałów terenowych Agencji Rynku Rolnego. Decyzje te stanowiły podstawę pierwotnego nabycia prawa do indywidualnej kwoty mlecznej. Tryb nabycia pierwotnych uprawnień do kwot mlecznych uzasadnia ich zaliczenie do sfery publicznoprawnej. Zgodnie z art. 6a ustawy o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych indywidualne kwoty mleczne są uprawnieniem, którego źródłem jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą ich przyznania są przepisy administracyjne. Stosunek łączący Agencję Rynku Rolnego<sup>15</sup> i producenta rolnego nie cechuje autonomiczność podmiotów. To bowiem Agencja w drodze decyzji administracyjnej władczo kształtuje sytuację prawną producenta rolnego, rozstrzygając o przyznaniu lub odmowie przyznania kwoty mlecznej.

Powstałe w administracyjnoprawnym trybie uprawnienia do indywidualnych kwot mlecznych mają jednak charakter majątkowy, są zbywalne i mogą być przedmiotem obrotu. Zgodnie z art. 22 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych prawo do indywidualnej kwoty mlecznej lub jej części może być zbywane. Możliwość zbycia jest ograniczona podmiotowo. Nabywcą może być tylko producent w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007,

14 Na złożony i nie do końca zdefiniowany jurystycznie charakter kwot produkcyjnych zwraca uwagę A. Oleszko, „Dziedziczenie” kwot produkcyjnych..., s. 112 i n.

15 Agencja Rynku Rolnego działa na podstawie ustawy z dnia 11.03.2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702 z późn. zm.) oraz statutu nadanego w drodze rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7.02.2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego (Dz.U. Nr 30, poz. 181). Szerzej na temat Agencji Rynku Rolnego por. A. Stelmachowski, (w:) Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2009, s. 428 i n.; P. Wojciechowski, (w:) Prawo rolne, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 128 i n. Wobec braku orzecznictwa w odniesieniu do ARR, dla określenia jej statusu prawnego można posłużyć się orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego określającymi status prawny ARiMR w sferze administracyjnoprawnej: wyrok NSA z dnia 8.06.2006 r., II GSK 63/06, Lex nr 190551; wyrok NSA z dnia 20.09.2006 r., II GSK 95/06, Lex nr 273687; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7.01.2005 r., III SA/Wa 1796/04, Lex nr 256431; postanowienie NSA z dnia 16.11.2006 r., II GSK 189/06, Lex nr 287939.

do którego przepisów odsyła polski ustawodawca. Umowa wymaga zatwierdzenia, w drodze decyzji, przez właściwego miejscowo dla zbywcy dyrektora oddziału terenowego Agencji. Ograniczenia obrotu kwotami mlecznymi nie wpływają natomiast na zasadniczą cechę kwot mlecznych – ich zbywalność i możliwość uzyskania w związku z tym korzyści majątkowych. Ustawodawca stwierdza wyraźnie, iż kwoty mleczne mogą być przedmiotem zbycia w drodze umowy. Zgodnie z art. 22 ust. 14 ustawy w sprawach nieuregulowanych do umowy zbycia kwoty indywidualnej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące umowy sprzedaży. Należy więc uznać, iż poprzez uzyskanie wartości gospodarczej następuje nadanie przymiotu cywilnoprawnego uprawnieniu, którego źródłem jest decyzja administracyjna. Jest to więc prawo majątkowe, mające określoną wartość ekonomiczną, generujące powstawanie przychodu po stronie zbywcy uprawnienia.

W odniesieniu do kwot mlecznych występuje zatem pewna dwoistość ich charakteru prawnego, a uprawnienie do kwoty mlecznej winno być analizowane na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z tych płaszczyzn wyznacza stosunek pomiędzy producentem i Agencją Rynku Rolnego, druga tworzy się pomiędzy producentami dokonującymi czynności obrotu. Stosunek prawny: producent – Agencja Rynku Rolnego ma z pewnością charakter administracyjnoprawny. Źródłem pierwotnego nabycia uprawnienia do indywidualnej kwoty mlecznej jest bowiem decyzja administracyjna. Także konwersja kwoty mlecznej z dostaw na sprzedaż bezpośrednią oraz ze sprzedaży bezpośredniej na dostawy, zgodnie z art. 24 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, wymaga decyzji, którą na podstawie wniosku producenta wydaje właściwy miejscowo dyrektor oddziału terenowego Agencji. W analizowanej relacji uprawnienie do indywidualnej kwoty mlecznej ma zatem charakter administracyjnoprawny i podlega zasadom prawa administracyjnego.

Jednak poprzez dopuszczenie do obrotu kwotami mlecznymi stały się one prawami o wartości majątkowej, które w ramach umowy sprzedaży lub oddania w używanie poddane zostały regulacji cywilnoprawnej, a podstawową cechą stosunków prawnych pomiędzy producentami jest równorzędność podmiotów. W stosunkach pomiędzy producentami uprawnienia do indywidualnych kwot mlecznych stają się zatem przedmiotem cywilnoprawnego obrotu.

Podobne stanowisko można odnaleźć w orzecznictwie sądów administracyjnych, które to uprawnienie do kwoty mlecznej kwalifikują, jako ewentualne prawo majątkowe, którego źródłem jest decyzja administracyjna, podkreślając jednocześnie, że prawa majątkowe są prawami podmiotowymi realizującymi interes ekonomiczny uprawnionego i składającymi się na jego majątek. Mają one wymiar pieniężny.<sup>16</sup>

---

16 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24.11.2009 r., I SA/Go 349/09, LEX nr 549768.

Nieco podobnym do kwot mlecznych instrumentem są płatności uregulowane przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>17</sup>. Rolnik występuje do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie przyznania płatności. Agencja (kierownik biura powiatowego ARiMR) w drodze decyzji administracyjnej kształtuje sytuację prawną rolnika, rozstrzygając o przyznaniu płatności lub odmawiając jej przyznania, przy uwzględnieniu ustawowych przesłanek. Postępowanie w sprawie przyznania płatności jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, do którego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem odrębności przewidzianych ustawą o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. W postępowaniu tym regulowane są stosunki administracyjnoprawne, przy czym postępowanie to mieści się w pojęciu indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej, a rozstrzygnięcia zapadają w formach władczych, przewidzianych w postępowaniu administracyjnym<sup>18</sup>. Decyzje w sprawie płatności mogą zostać zaskarżone do dyrektora biura powiatowego ARiMR. Podlegają one również kontroli sądów administracyjnych. Uprawnienia do płatności bezpośrednich są zatem uprawnieniami, których źródłem jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą ich wypłaty są przepisy prawa administracyjnego. Zasadnicza różnica pomiędzy płatnościami i kwotami mlecznymi polega natomiast na wyłączeniu możliwości obrotu uprawnieniami do płatności. Nie można zatem uznać, iż płatności są instytucją prawa cywilnego. Ustawodawca tylko w szczególnych sytuacjach dopuszcza zmianę podmiotu uprawnionego do płatności, a zmiana ta łączyć się musi z przeniesieniem posiadania gruntów rolnych objętych wnioskiem. W przypadku zmiany podmiotu władającego gruntem, o podmiocie uprawnionym do otrzymania płatności nie decydują przepisy prawa cywilnego, a ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>19</sup>.

### 3. Obrót kwotami mlecznymi

Uprawnienia do kwot mlecznych mogą być przedmiotem obrotu. Zasadniczo, polski ustawodawca nie zdecydował się na zerwanie związku pomiędzy kwotą a gospodarstwem rolnym, wprowadzając regułę, że zbycie gospodarstwa prowadzi do przeniesienia kwoty mlecznej na nabywcę. Przepis art. 30 ust. 1 i 4 ustawy o orga-

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 z późn. zm.

18 Por. art. 3 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, który stanowi, że z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach Unii Europejskiej, o których mowa w art. 1 pkt 1 powołanej ustawy, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Konieczność pewnych uproszczeń procedury wynika m.in. z ilości wniosków wpływających corocznie do ARiMR – jest ich ponad 1.500.000.

19 Por. szerzej J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz, Warszawa 2008. s. 218 i n. oraz J. Bieluk, Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego, (w:) Obrót gospodarczy w prawie rolnym, pod. red. B. Jeżyńskiej, Lublin 2009, s. 205 i n.

nizacji rynku mleka i przetworów mlecznych stanowi, że w przypadku zbycia gospodarstwa producenta, przyznane mu prawo do indywidualnej ilości referencyjnej przechodzi na nabywcę gospodarstwa, a właściwy miejscowo dyrektor oddziału terenowego Agencji na podstawie wypisu aktu notarialnego albo kopii zawartej umowy dokonuje wpisu do rejestru producentów o przejściu prawa do indywidualnej ilości referencyjnej na nabywcę, dzierżawcę lub innego posiadacza zależnego gospodarstwa. Prawo to przechodzi na nabywcę w takim stanie, w jakim w dacie zbycia gospodarstwa przysługiwało ono zbywcy. Jeśli w dacie zbycia gospodarstwa kwota mleczna nie została wykorzystana w całości lub w części, to na nabywcę gospodarstwa przechodzi również kwota mleczna niewykorzystana w całości lub wykorzystana w części. Przejście prawa, o którym mowa w art. 30 ust. 4 ustawy, następuje *ex lege*, a wpis, którego dokonuje właściwy miejscowo dyrektor oddziału terenowego Agencji, ma jedynie charakter deklaratoryjny<sup>20</sup>.

Polski ustawodawca dopuścił także przeniesienie uprawnienia do kwot mlecznych bez gospodarstwa rolnego, przewidując w tym zakresie dwie dopuszczalne formy: zbycie kwoty mlecznej bez gospodarstwa rolnego oraz oddanie kwoty mlecznej do używania. Ustawodawca odmiennie kształtuje zatem sytuację prawną w zależności od tego, czy czynność prawna w sposób definitywny przenosi uprawnienie do indywidualnej ilości referencyjnej w drodze czynności zbycia, czy też czynność ta ma charakter tymczasowy i polega na oddaniu indywidualnej ilości referencyjnej jedynie do używania. W szczególności odmiennie określone zostały przesłanki nabycia uprawnienia do indywidualnej ilości referencyjnej.

#### 4. Zbycie kwot mlecznych

W przypadku zbycia kwoty mlecznej bez jednoczesnego zbycia gospodarstwa rolnego ustawodawca określa przesłanki, które warunkują skuteczność takiej umowy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, prawo do kwoty indywidualnej lub jej części może być zbywane wyłącznie producentowi, w drodze umowy zawartej w formie pisemnej, która dla swojej skuteczności wymaga zatwierdzenia, w drodze decyzji, przez właściwego miejscowo dla zbywcy dyrektora oddziału terenowego Agencji.

Umowa zbycia dotyczyć może zatem całej lub części kwoty przyznanej producentowi rolnemu w danym roku<sup>21</sup>, a jej przedmiotem może być wyłącznie niewykorzystana w danym roku kwotowym część kwoty mlecznej.

20 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.09.2006 r., IV SA/Wa 1147/06, Lex nr 256683 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.10.2006 r., IV SA/Wa 1163/06, Lex nr 283611.

21 Zrezygnowano z przesłanki regionalizacji kwot mlecznych. W dniu 1.04.2009 r. weszła bowiem w życie nowelizacja ustawy z 15.06.2007 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 115, poz. 794.

Umowa powinna zostać zawarta z podmiotem posiadającym status prawny producenta, którego głównymi cechami jest to, że posiada gospodarstwo, zarządza nim i prowadzi działalność rolniczą. Znaczenie zwrotu „producent rolny” ustalić należy przy uwzględnieniu przepisów rozporządzeń Rady (WE). Stosownie bowiem do brzmienia art. 31 ust 1 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych pojęcie producenta należy definiować zgodnie z art. 65 lit. c rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. Zgodnie z powołanym przepisem producent oznacza rolnika, którego gospodarstwo jest położone na terytorium geograficznym państwa członkowskiego, a który produkuje i wprowadza do obrotu mleko lub który przygotowuje się do prowadzenia takiej działalności w najbliższej przyszłości. Z kolei powołany przepis art. 65 lit. d odwołuje się do definicji gospodarstwa rolnego zawartej w art. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003<sup>22</sup>. Zgodnie z jego brzmieniem gospodarstwo oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego Państwa Członkowskiego. Z powyższego wynika, że pojęcie gospodarstwa rolnego określone jest podmiotowo i związane jest z osobą prowadzącą to gospodarstwo, którą zgodnie z art. 2 lit. a może być osoba fizyczna lub prawna bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, oraz które prowadzą działalność rolniczą. Ustawodawca wspólnotowy nie wymaga natomiast, aby wnioskujący o przyznanie kwoty mlecznej legitymował się tytułem prawnym do gruntów rolnych, a wystarczającym wydaje się posiadanie gospodarstwa rolnego. Skoro o dopuszczeniu transferów decyduje Państwo Członkowskie, to pojęcie posiadania gospodarstwa rolnego należy również wyprowadzić z prawa krajowego. W tym również pojęcia posiadacza samoistnego, czy też zależnego, poszukiwać należy w regulacjach Kodeksu cywilnego<sup>23</sup>. Analogicznie przyjąć należy, że do skutecznego zbycia kwoty mlecznej wystarczające jest posiadanie gospodarstwa rolnego, bez konieczności wykazania się tytułem prawnym do gruntu.

Do umowy zbycia uprawnienia do kwoty mlecznej w kwestiach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego. W szczególności należy wskazać na art. 555 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym przepisy o sprzedaży rzeczy stosuje się odpowiednio do sprzedaży energii oraz do sprzedaży praw<sup>24</sup>. Nie

22 Dz. Urz. L.30 z 31.01.2009, s. 16.

23 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6.12.2007 r., IV SA/Wa 1354/07, Lex nr 494035.

24 Por. Z. Gawlik, Komentarz do art. 555 Kodeksu cywilnego, program komputerowy Lex: Uzasadnione jest zatem postrzeganie art. 555 kc. w ten sposób, że dotyczy on wszystkich tych obiektów sprzedaży, które odróżniają się w swej istocie od rzeczy w rozumieniu art. 44 kc.

stosujemy do niej przepisów dotyczących sprzedaży konsumenckiej, gdyż dotyczy ona rynku profesjonalnego.

Sprzedaż jest umową dwustronnie zobowiązującą. Skutkiem zawarcia umowy sprzedaży jest zobowiązanie się sprzedawcy do przeniesienia własności rzeczy lub prawa na kupującego oraz zobowiązanie się kupującego do zapłacenia sprzedawcy umówionej ceny. Jest to umowa konsensualna, odpłatna, kauzalna.

Umowa ta powoduje definitywne przeniesienie prawa na nabywcę. Umowa powinna być zawarta w formie pisemnej. Zgodnie z art. 73 § 1 Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności. W odniesieniu do umowy zbycia uprawnienia do kwoty mlecznej ustawodawca rygor nieważności co prawda nie przewidział, jednak nałożył na zbywcę obowiązek dostarczenia kopii umowy wraz z wnioskiem o zatwierdzenie umowy. Umowa ta wymaga bowiem dla swojej skuteczności zatwierdzenia jej w drodze decyzji wydanej przez dyrektora oddziału terenowego Agencji, na wniosek stron złożony w ustawowym terminie.

## **5. Oddanie do używania**

Drugim sposobem przeniesienia uprawnienia do kwoty mlecznej bez gospodarstwa jest oddanie tej kwoty w używanie. Zasadniczo przedmiotem umowy może być wyłącznie część kwoty mlecznej, której oddający w używanie nie zamierza wykorzystać w danym roku kwotowym. Oddanie w używanie całej kwoty mlecznej jest natomiast dopuszczalne jedynie wyjątkowo. Stosownie do art. 22 a ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych oddanie w używanie całej kwoty mlecznej jest dopuszczalne wyłącznie w przypadkach określonych w art. 72 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. W powołanym przepisie mowa jest o przypadkach działania siły wyższej oraz o innych należycie uzasadnionych i uznanych przez właściwy organ przypadkach tymczasowo wpływających na zdolność produkcyjną producentów. Umowa powinna być zawarta z producentem rolnym na okres roku kwotowego, a polski ustawodawca do trzech kolejnych lat kwotowych ograniczył możliwość oddawania do używania kwot mlecznych. Ponadto, identycznie jak w przypadku zbycia uprawnienia do kwoty mlecznej, także w przypadku przeniesienia uprawnienia do używania kwoty mlecznej umowa wymaga zatwierdzenia przez dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego.

Określenie przedmiotu umowy jako oddanie w używanie może budzić kontrowersje, gdyż nie odpowiada terminologii stosowanej przez ustawodawcę na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego. Przepisy Kodeksu konsekwentnie posługują się bo-

wiem terminem oddanie do używania<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 22a ustawy do umowy o oddanie w używanie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące umowy dzierżawy. Odesłanie odbywa się poprzez art. 709 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym przepisy o dzierżawie rzeczy stosuje się odpowiednio do dzierżawy praw. Przyjąć należy, iż zastosowanie mają również pozostałe przepisy Kodeksu cywilnego o dzierżawie.

Umowa oddania w używanie – biorąc za punkt wyjścia regulację dotyczącą dzierżawy – jest umową dwustronnie zobowiązującą, konsensualną, wzajemną i odpłatną. Treścią umowy jest udostępnienie prawa do indywidualnej kwoty mlecznej na określonych warunkach – częściowo ściśle określonych przez ustawę o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, na przykład jeżeli chodzi o czas udostępnienia uprawnienia. Osoba otrzymująca w używanie uprawnienie do kwoty mlecznej ma prawo do pożytków, w tym wypadku polegających na możliwości sprzedaży mleka w określonych ilościach. W art. 22a ust. 1 ustawodawca ustalił maksymalny czas trwania umowy, na jeden rok kwotowy. Podobnie jak w przypadku umowy zbycia wymagana jest forma pisemna.

## 6. Skuteczność umów dotyczących kwot mlecznych

Zgodnie z art. 22 ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, zarówno umowa zbycia, jak i umowa oddania w używanie uprawnienia do kwoty mlecznej, zawarta w formie pisemnej i spełniająca warunki przewidziane w ustawie, jest ważna, jednak dla swojej skuteczności wymaga zatwierdzenia przez dyrektora oddziału terenowego Agencji. Brak skuteczności takiej umowy nie może być utożsamiany z bezskutecznością zawieszoną w rozumieniu art. 63 § 1 kc. Zgodzić się tu należy ze stanowiskiem, iż nieuzasadnione byłoby w świetle obowiązującego prawa, obejmowanie konstrukcją bezskuteczności zawieszanej przypadków, gdy przepis ustawy wymaga dla dokonania czynności prawnej zgody (zezwoenia) organu władzy publicznej (administracji, rządowej, samorządowej, sądu). Organy te występują w roli władczej i ani nie są w rozumieniu prawa cywilnego „osobami trzecimi”, ani nie składają „oświadczenia woli”, co konstytuuje zdarzenie wywołujące stan zawieszony bezskuteczności<sup>26</sup>.

Wydaje się, że właściwszą konstrukcją byłoby wprowadzenie regulacji, w której decyzja o zatwierdzeniu umowy byłaby przesłanką ważności umowy cywilnoprawnej. Kwestię braku zgody na zawarcie umowy należałoby zatem rozpatrywać

25 Por. art. art. 659 Kodeksu cywilnego: § 1. Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz, por. też art. 693 § 1. Przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.

26 System Prawa Cywilnego, t. 2, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 443–444.

w kontekście sankcji przewidzianej w art. 58 Kodeksu cywilnego – czyli nieważności bezwzględnej.

Odrębną kwestią, wykraczającą poza ramy niniejszego opracowania, jest regulacja wpływu decyzji administracyjnej, a przede wszystkim jej nieważności, na ważność, czy też jak chce ustawodawca – skuteczność umowy cywilnoprawnej. Biorąc pod uwagę trudności interpretacyjne takiej sytuacji, należałoby postulować ustawowe rozwiązanie tego problemu.

## 7. Wnioski

Specyficzna dwoistość charakteru prawnego kwot mlecznych wywołuje pewne trudności interpretacyjne. Kwoty mleczne ze względu na swój rodowód mają charakter administracyjny. Są instytucją ze sfery publicznoprawnej. Dopuszczenie przez ustawodawcę obrotu uprawnieniami do kwot mlecznych nadało im wartości ekonomicznej, przez co stały się instrumentem przynależnym do sfery prywatnoprawnej. Czynności zbycia kwot mlecznych i ich oddania w używanie, mimo ustawowych ograniczeń, są z pewnością czynnościami cywilnoprawnymi, mającymi charakter rozporządzenia prawami majątkowymi. Przy analizie tych umów możemy posługiwać się dorobkiem prawa cywilnego, nie zapominając jednocześnie o specyficznym, administracyjnym rodowodzie ich przedmiotu. Odmienny charakter prawny mają płatności bezpośrednie. Płatności przynależą do sfery administracyjnej, a w związku z niedopuszczalnością wprowadzania ich do obrotu nie uzyskują przedmiotu cywilnoprawnego. W przypadku, gdy polski ustawodawca, wzorem innych krajów Unii Europejskiej, dopuści również obrót również uprawnieniami do płatności, kwalifikacja prawna i charakter prawny obu uprawnień będzie podobny.

Regulacja prawna kwot mlecznych wymaga uzupełnienia o jasne rozwiązania prawne dotyczące sytuacji znajdujących się na styku prawa administracyjnego i cywilnego – przede wszystkim o kwestię wzajemnych relacji decyzji administracyjnych i umów.



## **Quotas for the production of milk as a subject of turnover – chosen issues**

Key words: Common Agricultural Policy, alienation, Agricultural Market Agency, quotas for the production of milk

Quotas for the production of milk are a permanent element of the Common Agricultural Policy. Their legal character and the possibility of their acquisition are the subject of this article. On the one hand, the quotas are to be considered from the administrative law point of view– they are the result of an administrative decision and their distribution is regulated by the code of administrative procedure. On the other hand, the legislator allowed the possibility of the civil law turnover. In Poland the legislator allows permanent and temporary alienation of individual quotes. In the case of permanent alienation, regulations pertaining to the contract of sale are applied; in the case of turning them over for somebody else's use – those concerning the contract of lease. Taking the above into account, one may observe that quotas for production of milk are of dual nature. In the relations: farmer – the Agricultural Market Agency, there is no doubt they are regulated by administrative law. Yet, in the case of appearing in the turnover they are the qualifications of a certain material worth, which requires the application of civil law.

## Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody

Uchwalenie w 2004 r. ustawy o ochronie przyrody<sup>2</sup>, stanowiącej kolejny akt prawny w systemie prawa polskiego w omawianym przedmiocie<sup>3</sup>, wiązało się z koniecznością dostosowania wielu rozwiązań normatywnych do regulacji prawnych Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Wstępna analiza przepisów ustawy wskazuje na poszerzenie katalogu prawnych form ochrony przyrody o obszary Natura 2000, ustanawianych ze względu na ochronę siedlisk przyrodniczych na obszarach specjalnej ochrony ptaków i siedlisk oraz ochronę innych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. Jednakże przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne wskazują również na położenie silniejszego akcentu na ochronę bioróżnorodności<sup>5</sup>. Wskazana teza znajduje potwierdzenie w treści art. 2 ust. 1 u.o.p., w którym określono zakres przedmiotowy tej ochrony jako: zachowanie, zrównoważone użytkowanie oraz odnawiane zasobów, tworców i składników przyrody oraz w art. 2 pkt 2, który wskazuje obowiązek zachowania bioróżnorodności jako jeden z podstawowych celów ustawy.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej rolnictwo wciąż stanowi dominujący sposób użytkowania gruntów, bowiem działalność rolnicza prowadzona jest na niemal połowie terytorium. Obszary cenne ze względów przyrodniczych są w prze-

1 Uniwersytet Łódzki.

2 Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 (dalej cyt. jako u.o.p.).

3 Były nimi kolejno: ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U. R.P. Nr 31, poz. 274; ustawa z 4 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.; ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm. (dalej cyt. jako ustawa z 1991 r.).

4 Ustawa ta dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożenia kilku dyrektyw WE, m.in. dyrektywy Rady 79/409/WE z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. WE L 103 z 25.04.1979, s. 1 ze zm., (obecnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest dyrektywa 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r., Dz.Urz. WE L 20 z 26.01.2010 r.), czy dyrektywy Rady 92/43/WE z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7 ze zm.

5 Zgodnie z postanowieniami konwencji o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro z 5 czerwca 1992 r., ratyfikowanej przez Polskę w 1995 r., Dz.U. Nr 118, poz. 565, ochrona bioróżnorodności jest jednym z podstawowych zadań w ochronie środowiska. Tekst konwencji: Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532). W doktrynie wyrażono pogląd o pojawieniu się nowego kierunku ochrony przyrody opartego na ochronie bioróżnorodności, tak: A. Habuda, *Koncepcje ochrony przyrody w prawie polskim i wspólnotowym*, (w:) J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 128. Natomiast W. Radecki uznaje, że koncepcja ochrony bioróżnorodności stanowi nowe rozumienie konserwatorskiej ochrony przyrody, tenże, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 2008, s. 49.

ważącej mierze terenami rolnymi i leśnymi. Z tego też względu działalność rolnicza i leśna ma znaczące oddziaływanie na ochronę cennych zasobów przyrodniczych, a także na stan i poziom ochrony bioróżnorodności. Wezwanie do zintegrowania celów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej z działalnością rolniczą widoczne jest w wielu dokumentach<sup>6</sup> i aktach prawnych UE<sup>7</sup>, odnoszących się zarówno do ochrony zasobów przyrodniczych, jak i do wspólnej polityki rolnej UE<sup>8</sup>.

Na obszarach, na których ustanowiono jedną z prawnych form ochrony przyrody, dopuszczono, choć w ograniczonym zakresie, prowadzenie działalności rolniczej, leśnej, rybackiej czy łowieckiej. Ograniczenie działalności rolniczej stanowi temat niezmiernie istotny z punktu widzenia ocen społeczno-gospodarczych, szczególnie ze względu na rozszerzenie w ostatnich latach katalogu prawnych form ochrony przyrody, m.in. o parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, a zwłaszcza obszary Natura 2000. Wprowadzając odstępstwa od ustanowionych na obszarach ochrony przyrody zakazów, ustawodawca wielokrotnie posługuje się pojęciem „racjonalna gospodarka rolna”, jak również „racjonalna gospodarka leśna, rybacka, łowiecka”, nie definiując w ustawie żadnego z tych pojęć.

Celem niniejszego opracowania jest próba wyjaśnienia znaczenia pojęcia nieodookreślonego „racjonalna gospodarka rolna”, wskazania kryteriów oceny spełnienia wymogu racjonalności. Opracowywane zagadnienie dotyczy też możliwości i stopnia ingerencji ustawodawcy w sposób wykonywania działalności rolniczej na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, a w konsekwencji stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy regulacja prawna działalności rolniczej prowadzonej na tych terenach jest wystarczająca i czy spełnia wymogi zakładanego przez ustawodawcę „zrównoważonego użytkowania” zasobów przyrody. Kolejnym pytaniem jest kwestia zachowania spójności wskazanych instrumentów prawnych ochrony przyrody z instrumentami ochrony środowiska, służącymi wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, czy też z wymogami wzajemnej zgodności, uzależniającymi możliwość przyznania płatności obszarowych od spełnienia wielu wymagań z zakresu ochrony środowiska.

- 6 M.in. Unijny Plan Działania na Rzecz Różnorodności Biologicznej, Komunikat Komisji Europejskiej z 22 maja 2006 r., Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. i w przyszłości. Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka, COM (2006) 216, Unijny plan działania na rzecz bioróżnorodności. Ocena z 2010 r., dokument Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej do Spraw Środowiska, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2010, s. 6–7 oraz Komunikat Komisji Europejskiej z 3 maja 2011 r., Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – Unijna Strategia Ochrony Bioróżnorodności do 2020 r., COM (2011) 244.
- 7 M.in. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r. sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, 2011/2051(INI)).
- 8 Szerzej na ten temat: M.A. Król, Prawna ochrona bioróżnorodności w działalności prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody, (w:) M. Górski (red.), Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza, Łódź–Poznań 2011, s. 279–283.

## 1. Ograniczenia działalności rolniczej ze względu na ochronę przyrody

**1.1.** Swoboda działalności gospodarczej, wskazana w art. 20 i 22 Konstytucji RP<sup>9</sup>, pomimo iż wyraża ustrojową zasadę wolności gospodarczej<sup>10</sup>, nie ma charakteru absolutnego – tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę ograniczeniom.<sup>11</sup> Determinantę granic tej swobody stanowi interes publiczny.<sup>12</sup> Zgodnie z przepisem art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej ograniczenia tej swobody mogą zostać ustanowione tylko w drodze ustawowej i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wymienionych w tym przepisie wysoko cenionych wartości. Jak wskazał TK, w kilku orzeczeniach wydanych w latach dziewięćdziesiątych<sup>13</sup>, ograniczenia działalności gospodarczej mogą być wprowadzone tylko w zakresie niezbędnym i traktowane muszą być w kategorii wyjątków. Trybunał podkreślił, że ograniczenie jest dopuszczalne, gdy działalność wykonywana swobodnie godziłaby w interes uznany przez ustawodawcę za zasługujący na obronę, jednakże u podstaw tych ograniczeń muszą leżeć racjonalne względy i muszą one być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej, rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczeń.<sup>14</sup> Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie konieczności zachowania proporcji między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie<sup>15</sup>.

Jedną z wartości wskazanych *expressis verbis* w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, uzasadniających ustanowienie ograniczenia swobody działalności gospodarczej, jest ochrona środowiska. Konieczność ochrony środowiska jest niekwestionowanym nakazem, wynikającym z kilku przepisów konstytucyjnych (art. 5, 31, 68 i 74). W literaturze przedmiotu postawiono problem określenia zakresu działalności gospodarczej, jaki prawo uznaje za bezpieczny dla środowiska. Zdaniem J. Ciechanowicz–McLean zakres ten wyznacza Konstytucja w art. 5, odwołując się do koncepcji zrównoważonego rozwoju.<sup>16</sup> Z tego też względu, podejmując i prowadząc działalność gospodarczą, z uwagi na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa ekolo-

9 Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 43 ze zm.

10 M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997; C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, (w:) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2005; A. Walaszek–Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 12; T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 126.

11 C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 19.

12 T. Kocowski, *op. cit.*, s. 155–167.

13 Orzeczenie TK z 12 lutego 1991 r., K. 6/90, OTK 1991, s. 22; orzeczenie TK z 9 kwietnia 1991 r. U. 9/90, OTK 1991, s. 147; orzeczenie TK z 17 grudnia 1991 r., U. 2/91, OTK 1991, s. 160; uchwała TK z 2 czerwca 1993 r., W 17/92, OTK 1993, s. 430; uchwała TK z 2 marca 1994 r., W. 3/93, OTK 1994, s. 158–159; orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, z. 1, s. 12.

14 Orzeczenie TK z 20 sierpnia 1992, K. 24/92, OTK 1992, cz. II, s. 22 oraz uchwała TK z 2 czerwca 1993 r., W 7/92, OTK 1993, s. 430.

15 Orzeczenie K 11/94 powołane powyżej.

16 J. Ciechanowicz–McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13.

gicznego, podmioty gospodarcze mogą być ograniczone przez przepisy prawa. Jak stwierdza C. Kosikowski, nakazy i zakazy nakładane na przedsiębiorców, zapobiegające zagrożeniom m.in. dla życia, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego czy środowiska naturalnego, określane są jako „policja gospodarcza”. Jak wskazuje Autor, statuowane nakazy i zakazy, będące elementem kontroli na działalnością gospodarczą, na ogół nie stanowią o ograniczeniu swobody działalności gospodarczej, lecz ich funkcja w gospodarce polega na ustanowieniu wzorców zachowań zapobiegających zagrożeniom.<sup>17</sup> Wprowadzone przez prawo wymogi mogą dotyczyć obowiązku uzyskania przed rozpoczęciem działalności gospodarczej aktu administracyjnego, uprawniającego do podjęcia i prowadzenia określonej formy działalności gospodarczej, np. zezwolenia w przypadku działalności, w wyniku której powstają odpady niebezpieczne<sup>18</sup>. Wskazany pogląd wydaje się wyrażać słuszne stanowisko, iż określone przez prawo obowiązki służące ochronie środowiska są treścią prawa działalności gospodarczej, a nie jej ograniczeniem.

**1.2. Nakazy i zakazy dotyczące działalności gospodarczej** mogą być ustanowione także ze względu na ochronę przyrody, mimo braku wyraźnego wskazania przyrody wśród wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Jednakże należy zauważyć, iż ochrona środowiska, zgodnie z treścią art. 3 pkt 13 Prawa ochrony środowiska<sup>19</sup>, oznacza podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta w szczególności polega na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, czy przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Pojęcie „przyroda” nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Nie można go utożsamiać z pojęciem „środowisko”, zdefiniowanym w art. 3 pkt 39 p.o.ś.,<sup>20</sup> z uwagi na znacznie szerszy przedmiotowy zakres tego drugiego pojęcia<sup>21</sup>. Jednakże z postanowień wskazanego przepisu wynika, że przyroda jest elementem środowiska w ujęciu normatywnym<sup>22</sup>. W konsekwencji na ochronę środowiska składają się również rozwiązania w zakresie ochrony przyrody.<sup>23</sup> Co więcej, w doktrynie

17 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 194–195. Autor wskazuje, że działalność policji gospodarczej jest związana m.in. z kontrolą przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska: ustawy Prawa ochrony środowiska i ustawy o ochronie przyrody.

18 E. Kliszcz, *Prawne ograniczenia zasady wolności gospodarczej w ujęciu ekologicznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 7, s. 262.

19 Ustawa z 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. (dalej cyt. jako: p.o.ś.).

20 Środowisko, zgodnie ze wskazanym przepisem, to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności [...] pozostałe elementy różnorodności przyrodniczej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami.

21 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 253.

22 J. Ciechanowicz–McLean, (w:) J. Ciechanowicz–McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 11.

23 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 12.

stwierdzono, iż ochrona przyrody sytuuje się w ramach szerszej koncepcji ochrony środowiska<sup>24</sup> lub jest częścią działań ochrony środowiska.<sup>25</sup> Stąd też w literaturze przedmiotu ukształtowało się stanowisko, że prawo ochrony przyrody jest częścią składową prawa ochrony środowiska<sup>26</sup>, co oznacza, że przy dokonywaniu wykładni postanowień ustawy o ochronie przyrody, należy uwzględniać reguły wynikające z Prawa ochrony środowiska.<sup>27</sup> Z tego też względu w prawie ochrony przyrody mają także zastosowanie zasady ogólne zawarte w p.o.ś., aczkolwiek ich znaczenie praktyczne zależy od treści poszczególnych zasad<sup>28</sup>. Szczególne znaczenie, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie ETS<sup>29</sup>, TK<sup>30</sup> oraz NSA<sup>31</sup>, będzie należało przypisać zasadzie prewencji z klauzulą przezorności, a także zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Konkludując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż ograniczenia swobody działalności gospodarczej mogą wynikać z konieczności ochrony przyrody, z uwagi na potrzebę ochrony szczególnie cennych przyrodniczo obszarów i obiektów oraz ochronę gatunkową roślin i zwierząt. Ograniczenia będą wynikały z konieczności respektowania norm regulujących reżim prawny terenów, na których ustanowiono jedną z prawnych form ochrony przyrody.

**1.3.** Zarówno w orzecznictwie<sup>32</sup>, jak i w doktrynie prawa<sup>33</sup> wyłoniło się zagadnienie prawne budzące wątpliwość, czy prowadzenie działalności rolniczej (działalności wytwórczej w rolnictwie) jest prowadzeniem działalności gospodarczej. Wskazana wątpliwość powstała na gruncie art. 3 ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>34</sup>, który wyłączył możliwość stosowania przepisów ustawy do działalności wytwórczej w rolnictwie oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także do wynajmowania przez

24 W. Radecki, *op. cit.*, s. 37.

25 J. Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo...*, s. 11.

26 W. Radecki, *op. cit.*, s. 37–38 oraz tenże, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, s. 228–230.

27 K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 12.

28 J. Sommer, *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, (w:) W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 95.

29 Wyrok ETS z 7 września 2004 r., sprawa C–127/02, ECR 2004/8–9A/I–07405, w którym sąd odniósł zasadę przezorności do ochrony przyrody, Szerzej na ten temat J. Sommer, *op. cit.*, s. 98.

30 Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK–A 2006, z. 6, poz. 62 z aprobującą glosą B. Rakoczego, „Państwo i Prawo” 2009, z. 4, s. 130, w którym sąd odniósł się do zasady zrównoważonego rozwoju, wskazując, iż w jej ramach mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale także troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury.

31 Wyrok NSA z 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06, Lex nr 275511.

32 M.in. wyrok SN z 18 marca 1991 r., III CZP 9/91, OSN 1991, nr 8–9, poz. 98.

33 B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 101–115; R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, RPEiS 2002, z. 3, s. 111 i n. Konsekwencje uznania rolnika za przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą, w postaci obciążenia opłatami za gospodarcze korzystanie ze środowiska, omawiał G. Dobrowolski, *Rolnik indywidualny jako jednostka organizacyjna w rozumieniu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Samorząd Terytorialny” 2000, z. 1–2, s. 153–156.

34 Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów (tzw. agroturystyki), a także wyrobu wina przez producentów będących rolnikami w ilościach nieprzemysłowych.

Jednakże, jak wskazał NSA w uchwale z 2007 r.,<sup>35</sup> dokonane wyłączenie nie przesądza, że prowadzenie gospodarstwa rolnego nie jest działalnością gospodarczą, lecz jedynie o tym, że działalność ta nie podlega określonej w art. 1 ustawy regulacji w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, m.in. nie wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców, czy ewidencji działalności gospodarczej. Działalność w rolnictwie mieści się natomiast w definicji działalności gospodarczej określonej w art. 2 ustawy, bowiem jak wskazał NSA, działalność tę przepis charakteryzuje jako zarobkową oraz wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły.

Konsekwencją uznania działalności rolniczej za szczególny rodzaj działalności gospodarczej jest możliwość jej ograniczenia z uwagi na potrzebę ochrony zasobów, tworów i składników przyrody. Z uwagi na zróżnicowanie prawne poszczególnych form, uzależnione od celów podejmowanych działań ochronnych, szerszego omówienia wymaga możliwość i sposób wykonywania działalności rolniczej. W szczególności ograniczenia te będą wynikały nie tylko z katalogu zakazów przewidzianych dla danej formy, ale także z zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochrony, ustanowionych dla danego obszaru objętego ochroną.

## **2. Prawne podstawy działalności rolniczej na terenach objętych prawnymi formami ochrony przyrody**

Obowiązek uwzględnienia wymagań zrównoważonego użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody w działalności rolniczej wynika z przepisów ustawy o ochronie przyrody:

- 1) wskazujących reżim prawny na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody lub na których ustanowiono jedną z form obiektowej ochrony przyrody (rozdz. 2 u.o.p.);
- 2) regulujących gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody (rozdz. 9 u.o.p.).

**2.1.** Zdaniem przedstawicieli doktryny<sup>36</sup> skuteczna ochrona przyrody wymaga zwiększonej ingerencji państwa w obszary objęte jedną z form ochrony, daje możliwość zastosowania instrumentów administracyjnoprawnych, a co za tym idzie, staje

35 Uchwała NSA podjęta w składzie siedmiu sędziów z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007, z. 3, poz. 62.

36 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony..., s. 255.

się podstawą uprawnionej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Objęcie danego terenu formami ochrony przyrody ma znaczący wpływ na prowadzoną na tym terenie działalność gospodarczą oraz wykonywanie przysługującego właścicielowi prawa własności<sup>37</sup>.

Jak wskazuje J. Ciechanowicz–McLean rygoryzm przepisów ochronnych, związany z określoną formą ochrony przyrody, uzależniony jest od jej celów i funkcji. Rygorystyczna ochrona uzasadniona jest na obszarze parków narodowych, rezerwatów przyrody, czy obszarach Natura 2000. Tam też zakazy mają charakter obligatoryjny. W pozostałych formach ochrony przyrody ograniczenia i zakazy są łagodzone przez fakultatywną możliwość ich ustanowienia.<sup>38</sup> Stąd też możliwość i warunki prowadzenia działalności w rolnictwie zależą będą od prawnej formy ochrony przyrody ustanowionej na danym obszarze.

Po raz pierwszy ograniczenia działalności rolniczej na terenach objętych jedną z form ochrony przyrody pojawiły się w ustawie z 1991 r. Ustawodawca wprowadził możliwość ustanowienia, w drodze rozporządzenia wojewody, zakazów odnoszących się do prowadzenia działalności rolniczej, ograniczeń stosowania m.in. środków chemicznych w gospodarce rolnej, prowadzonej na obszarze parku narodowego lub rezerwatu przyrody. W przypadku dopuszczenia możliwości prowadzenia działalności rolniczej na tych obszarach, musiała ona być podporządkowana ochronie przyrody, której nadano pierwszeństwo, a zmiana sposobu wykorzystywania gruntów rolnych wymagała zgody dyrektora parku. Pozostawiono możliwość gospodarczego wykorzystania gruntów rolnych znajdujących się w granicach parku krajobrazowego, ale przy zachowaniu ochrony wartości przyrodniczych i warunków racjonalnego gospodarowania. Ustanowiono także po raz pierwszy niezmiennie istotny zakaz wypalania roślinności na łąkach i pastwiskach. Nowelizacja ustawy z 1991 r., dokonana po dziesięciu latach jej obowiązywania<sup>39</sup>, wprowadziła na obszarach rezerwatów i parków narodowych zakaz wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych, a na obszarach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, ograniczenia nawożenia nawozami naturalnymi, a także zakaz organizowania ośrodków chowu i hodowli zwierząt.

Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r., mimo jeszcze silniejszego, wielokrotnego wskazania konieczności ochrony zasobów, tworów i składników przyrody, a także ochrony bioróżnorodności, nie wprowadziła zasadniczych zmian w tym zakresie. Ochrona wartości przyrodniczych jest jednym z podstawowych celów utworzenia parku narodowego (art. 8 ust. 2 u.o.p.), jak również, mimo braku wskazania *expres-*

37 K. Gruszecki, z 2010 r., s. 39.

38 J. Ciechanowicz–McLean, Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 253 oraz M. Walas, Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody, (w:) M. Górski (red.), Prawo ochrony..., s. 441–442.

39 Ustawa z 7 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 3, poz. 21.



*sis verbis*, rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 1 u.o.p.). Te dwie, w systemie polskiego prawa najstarsze formy ochrony przyrody, służą zachowaniu najcenniejszych ekosystemów i siedlisk przyrodniczych, występujących na obszarach wyróżniających się szczególnymi wartościami przyrodniczymi i krajobrazowymi.

Co do zasady prowadzenie działalności rolniczej w parkach i rezerwach przyrody jest zabronione, z wyłączeniem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (art. 15 ust. 1 pkt 11 i art. 20 ust. 3 pkt 6 u.o.p.), który zawiera wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań realizacji celów tej ochrony. W przypadku zastosowania w parku narodowym reguł ochrony ścisłej zabroniona jest jakakolwiek ingerencja człowieka w procesy przyrodnicze na tym terenie, z dopuszczeniem jedynie obserwacji procesów przyrodniczych. Natomiast na obszarach parku objętych ochroną częściową możliwe jest dokonywanie zabiegów pielęgnacyjno–ochronnych, celem zachowania substancji przyrodniczej (np. wykaszanie traw z łąk). Działalność rolnicza będzie mogła być prowadzona jedynie na terenie parku objętym ochroną krajobrazową<sup>40</sup>, gdzie dopuszczone są działania prowadzące do zrównoważonego rozwoju, jednak przy zachowaniu cech charakterystycznych dla danego krajobrazu. Podobnie w rezerwach, tylko na obszarze objętym ochroną częściową dopuszczalne jest dokonywanie prac gospodarczych, koniecznych dla osiągnięcia wyznaczonych celów ochrony rezerwatowej<sup>41</sup>.

Wskazane zasady będą dotyczyły także możliwości prowadzenia działalności rolniczej na gruntach stanowiących własność osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych położonych na terenie parku narodowego lub rezerwatu (art. 15 ust. 2 pkt 5). Przepis ten wyłącza ustanowione w art. 15 ust. 1 zakazy na obszarach objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystania oraz wykonywania prawa własności. Treść normatywna wskazanego przepisu rodzi duże problemy interpretacyjne, wyrażone zarówno w poglądach doktryny<sup>42</sup>, jak i orzecznictwie NSA. Sąd w wyroku z 2010 r.<sup>43</sup> wskazał, że działalność objęta zakazami, dokonywana na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli jest kontynuacją dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu.

Wskazane stanowisko upoważnia do wyrażenia poglądu, iż możliwe jest dopuszczenie prowadzenia działalności rolniczej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarach objętych jedynie ochroną krajobrazową w parkach narodowych i rezerwach przyrody, o ile nie będzie to powodowało konieczności

40 Jak wskazuje K. Gruszecki, jeśli konkretna część parku lub rezerwatu korzysta również z innej formy niż krajobrazowa, to zwolnienie nie będzie miało już miejsca, tenże, z 2010 r., s. 90.

41 Szerzej: J. Ciechanowicz–McLean, (w:) J. Ciechanowicz–McLean (red.), Polskie prawo..., s. 44–46.

42 M.in. W. Radecki, Ustawa o ochronie..., s. 96–98; K. Gruszecki, z 2010 r., s. 89–90.

43 Wyrok NSA z 10 czerwca 2010 r., II OSK 970/09, CBOSA.

wznoszenia budowli, zmiany przeznaczenia gruntów, niszczenia gleby, czy stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Potwierdzeniem prezentowanego stanowiska może być fragment uzasadnienia przyjętej w 2011 r. nowelizacji ustawy o ochronie przyrody<sup>44</sup>, w której dopuszczono możliwość wykonywania działalności gospodarczej przez parki narodowe z ograniczeniami wynikającymi z ustawy (art. 8b ust. 2 u.o.p.). W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż: „działalność rolnicza w parku narodowym jest prowadzona wyłącznie w celu ochrony przyrody i dotyczy utrzymania siedlisk nieleśnych (łąki, murawy kserotermiczne itp.). W związku z koniecznością wykonywania zabiegów ochronnych umożliwiających utrzymanie tych siedlisk (m.in. koszenie) możliwe jest także otrzymywanie płatności z programów rolnośrodowiskowych, które powinny stanowić dochód parku narodowego”.

Inne założenie przyjęte zostało w przypadku parku krajobrazowego, gdzie ustawodawca wyraźnie wskazuje na konieczność zachowania wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych, ale prowadzonych w warunkach zrównoważonego rozwoju. Stąd w konsekwencji prowadzi to do postanowienia zawartego w ustawie, iż grunty rolne i leśne znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 1 i 6 u.o.p.). Działalność rolnicza na terenie parku krajobrazowego doznaje bardzo niewielu ograniczeń i to ustanawianych fakultatywnie na mocy art. 17 ust. 1, a dotyczących nawożenia nawozami naturalnymi wyłącznie własnych gruntów rolnych, ograniczenia niektórych metod chowu i hodowli zwierząt, czy niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych. Natomiast wykonywanie czynności racjonalnej gospodarki rolnej może stanowić uzasadnienie odstępstwa od zakazu zmiany stosunków wodnych, czy zakazu umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor, legowisk.

Podobne ograniczenia dotyczą działalności rolniczej prowadzonej na obszarach chronionego krajobrazu (art. 24 ust. 1 pkt 1, 3, 6). Dodatkowo w odniesieniu do obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej wyłączony może zostać zakaz lokalizacji obiektów budowlanych w pasie linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych (art. 26 ust. 1 pkt 8).

Możliwość prowadzenia działalności rolniczej w przypadku obszarów Natura 2000 zależy m.in. od tego, czy obszar ten pokrywa się w całości lub części z wcześniej ustanowionymi innymi formami obszarowej ochrony przyrody (np. parkami narodowymi) oraz formami ochrony przyrody obiektowej (np. użytkami ekologicznymi), czy też jest ustanowiony niezależnie od innej prawnej formy ochrony przyrody.

44 Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 224, poz. 1337.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się ochronę statyczną tych obszarów, realizowaną poprzez ich wskazanie i obwarowanie licznymi zakazami oraz ochronę dynamiczną, przejawiającą się w ograniczeniach możliwości realizowania, na obszarach wrażliwych ekologicznie, działalności gospodarczej i inwestycyjnej.<sup>45</sup> Z uwagi, iż założeniem powołania obszarów Natura 2000 jest zachowanie w stanie niezmienionym występujących na danym obszarze elementów przyrody, co do zasady pozostawia się dotychczasową działalność rolniczą czy leśną, chyba że naruszałoby to zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych oraz rezerwatów przyrody wchodzących w skład obszaru Natura 2000 (art. 36 ust. 1 i 2 u.o.p.). Natomiast zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności pogarszać stan siedlisk przyrodniczych, wpływać negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, czy pogarszać integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.<sup>46</sup> Ograniczeniu, chociażby w zakresie modernizacji istniejących czy tworzenia nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, będzie też podlegała działalność wytwórcza w rolnictwie. Z drugiej zaś strony, jak wskazano w literaturze ekonomicznej<sup>47</sup>, obszary te warunkują określone rodzaje działalności gospodarczej, wykorzystującej walory przyrodnicze, np. agroturystykę, produkty rolnictwa ekologicznego, co może przynieść także wymierne efekty ekonomiczne.

W stosunku do form obiektowych ochrony przyrody (zwłaszcza użytków ekologicznych, czy zespołów przyrodniczo-krajobrazowych) mogą być wprowadzone zakazy, wymienione w art. 45 ust. 1 u.o.p. Podobnie jak w przypadku parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu, wykonywanie czynności racjonalnej gospodarki rolnej może stanowić uzasadnienie odstępstwa od zakazu zmiany stosunków wodnych, czy zakazu umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor i legowisk.

Należy także zauważyć, iż ustawodawca przewidział odstępstwa od zakazów ustanowionych w art. 51 ust. 1 u.o.p. w stosunku do gatunków dziko występujących roślin i grzybów objętych ochroną gatunkową, uzasadnionych wykonywaniem czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej (również leśnej lub rybackiej), jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów.

45 J. Ciechanowicz–McLean, T. Bojar–Fijałkowski, Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000, (w:) J. Jendrośka, M. Bar (red.), Wspólnotowe prawo ochrony..., s. 147.

46 Jak wskazuje K. Gruszecki, z powyższego zestawienia wynika, iż prawo własności na obszarach Natura 2000 ulega bardzo dużemu ograniczeniu, tenże, z 2010 r., s. 201. Szeroko na ten temat też D. Trzcinańska, Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości, (w:) B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), Wybrane problemy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2010, s. 153–162.

47 M. Niedziółka, Ekonomiczne konsekwencje programu Natura 2000, (w:) J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec (red.), Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony przyrody, gospodarki leśnej, łowieckiej oraz ochrony środowiska, Warszawa 2009, s. 93, 103; A. Bałtomiuk, Wpływ sieci Natura 2000 na rozwój obszarów wiejskich w Polsce, (w:) M. Stany, M. Drygas (red.), Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce, Warszawa 2010, s. 138–140.

**2.2.** W przepisach regulujących gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody znajdujemy wyłączenie od ustanowionego zakazu wprowadzania do środowiska przyrodniczego oraz przemieszczania w tym środowisku roślin gatunków obcych, jeżeli te rośliny są wykorzystywane w ramach racjonalnej gospodarki leśnej i rolnej, pod warunkiem, że gatunki te nie zagrażą gatunkom rodzimym i siedliskom przyrodniczym (art. 120 ust. 4. pkt 2 u.o.p.).

Przeprowadzona analiza upoważnia do wniosku, iż ograniczenia działalności rolniczej, z uwagi na ochronę zasobów przyrody, mogą polegać na:

- 1) ustanowieniu zakazu podejmowania i prowadzenia działalności rolniczej na niektórych obszarach (np. w parkach narodowych i rezerwatach przyrody, w części objętej ochroną ścisłą i częściową),
- 2) wprowadzeniu ograniczeń w prowadzonej produkcji rolniczej (np. zakazu używania środków chemicznych) lub nałożeniu dodatkowych obowiązków na producentów rolnych (np. obowiązku wykaszania traw),
- 3) konieczności dostosowania działalności rolniczej do wymogów ochrony niektórych obszarów chronionych (np. na obszarach Natura 2000 ze względu na siedliska ptaków),
- 4) dopuszczeniu odstępstw od ustanowionych zakazów dla działalności rolniczej prowadzonej na cennych przyrodniczo obszarach, ale uzasadnionych względami jej prowadzenia zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki rolnej.

Zachodzi jednak pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem „racjonalna gospodarka rolna”, jakie kryteria racjonalności prowadzonej działalności gospodarczej należy zastosować. Z uwagi na postawione pytanie zasadnym wydaje się bliższe wyjaśnienie tego pojęcia.

### **3. Racjonalna gospodarka rolna**

**3.1.** Przymiotnik „racjonalny”, zgodnie z językowym znaczeniem tego słowa, oznacza „oparty na nowoczesnych, naukowych metodach, dobrze zaplanowany i dający dobre wyniki, kierujący się rozumem, logiką”.<sup>48</sup> Ustawodawca w ustawie o ochronie przyrody wielokrotnie (m.in. art. 17 ust. 1 pkt 6, art. 24 ust. 1 pkt 1 i 8, czy w art. 45 ust. 1 pkt 4 i 9) posługuje się terminem „racjonalna gospodarka rolna”, który mimo obszernego słowniczka terminologicznego, zawartego w art. 5 ustawy, nie został zdefiniowany.

Analiza materiału normatywnego pozwala na stwierdzenie, że pojęcie „racjonalna gospodarka rolna” jest klauzulą generalną używaną przez ustawodawcę pol-

48 Uniwersalny słownik języka polskiego PWN, t. 4, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 9.

skiego od dawna. W latach czterdziestych i pięćdziesiątych ubiegłego stulecia termin ten występował w kilku aktach prawnych. W ustawie z 1949 r. o wymianie gruntów<sup>49</sup> oraz w ustawie z 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa<sup>50</sup>, uzależniano możliwość wymiany gruntów lub przeprowadzenie melioracji wodnych od względów racjonalnej gospodarki rolnej. Pojęcie racjonalnej gospodarki rolnej zastosowano również w odniesieniu do zasad eksploatacji złóż torfowych w przepisach rozporządzenia z 1953 r. w sprawie zasad prawidłowego gospodarowania złożem torfowym<sup>51</sup>.

W latach siedemdziesiątych, wraz z wprowadzeniem art. 12 ust. 2 konstytucji PRL<sup>52</sup>, w którym zapewniono ochronę i „racjonalne” kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe, w doktrynie pojęcie „racjonalna gospodarka” zaczęto odnosić również do zasobów naturalnych, do racjonalnej gospodarki kopalinami, wodą, racjonalnego wykorzystania gleby, racjonalnej gospodarki w lasach.<sup>53</sup> Współcześnie, odnosząc się do pojęć użytych w definicji terminu „ochrona środowiska” w art. 3 pkt. 13 p.o.ś., M. Górski podkreśla, że racjonalne kształtowanie środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami oznacza takie kształtowanie i gospodarowanie, które jest zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Powinno ono być oparte na podejściu systemowym, uwzględniającym różne czynniki i ich wzajemne powiązania oraz oparte na racjonalnym planowaniu.<sup>54</sup>

**3.2.** Jak zostało powyżej wskazane, pojęcie „racjonalna gospodarka rolna” stanowi klauzulę generalną. Klauzule generalne wprowadzone są jako celowy zabieg ustawodawcy, służący pewnej swobodzie w dostosowaniu sztywnych reguł ustawowych do potrzeb konkretnych przypadków, których ustawodawca nie mógł przewidzieć i unormować w abstrakcyjnie ujętych normach prawnych<sup>55</sup>. Mogą służyć jako odwołanie do norm zawartych w przepisach prawa pozytywnego, ale także do pozaprawnych kryteriów społeczno-ekonomicznych, ocenianych przez organ stosujący prawo, w konkretnym przypadku, z punktu widzenia spełnienia zasad preferowanego modelu tych stosunków.<sup>56</sup> Stanowią konstrukcję wskazującą adresatom tych norm potrzebę wzięcia pod uwagę kryteriów pozaprawnych, a organ stosują-

49 Art. 1 ustawy z 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów, Dz.U. Nr 48, poz. 367 ze zm.

50 Ustawa z 22 maja 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa tekst jedn. Dz.U. z 1963 r. Nr 42, poz. 237 ze zm.

51 Przepis § 8 rozporządzenia RM z 24 czerwca 1953 r. w sprawie zasad prawidłowego gospodarowania złożem torfowym, Dz.U. Nr 33, poz. 140.

52 Tekst jedn. z 1976 r. Dz.U. Nr 5, poz. 29 ze zm.

53 L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 32–33, 76–87; tenże, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 100, 215; A. Jaroszyński, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972, s. 129–141.

54 M. Górski, (w:) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, W. Radecki, M. Pchalek i in., Warszawa 2011, s. 81.

55 T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 134.

56 Z. Ziemiński, *Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 3, s. 15–18. O roli klauzul generalnych szerzej także W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 125.

cy prawo upoważniają do wykorzystywania w procesie decyzyjnym kryteriów, które w przepisach prawnych nie są określone od strony konkretnych preferencji.<sup>57</sup> Organ ocenia słuszność takiego czy innego rozstrzygnięcia w danej konkretnej sytuacji w odniesieniu do jakiegoś zespołu wartości pozaprawnych, bezpośrednio niewyznaczonych w samym tekście prawnym<sup>58</sup>. Jak zostało powyżej wskazane, w przypadku klauzuli racjonalnej gospodarki rolnej ustawodawca odsyła do technologii prac rolniczych uniemożliwiających przestrzeganie zakazów związanych z ochroną zasobów przyrodniczych (art. 51 ust. 2 pkt 1 u.o.p.)

Ponadto klauzule nie są kategorią obiektywną, ich treść jest zmienna i zależy wyłącznie od ocen, a wszystkie rozstrzygnięcia dotyczą jedynie konkretnych, zachodzących w danym czasie i miejscu przypadków.<sup>59</sup> Wskazane w doktrynie poglądy wydaje się podzielać także orzecznictwo. W odniesieniu do klauzuli „racjonalnej gospodarki rolnej” WSA wyroku z 2008<sup>60</sup> wskazuje, iż rolą organu orzekającego w każdej konkretnej sprawie jest ustalenie normatywnego zakresu znaczeniowego pojęcia „racjonalna gospodarka rolna”.

**3.3.** Termin „racjonalna gospodarka rolna” pojawił się w regulacji prawnej odnoszącej się do ochrony przyrody po raz pierwszy w ustawie z 1991 r. W obecnie obowiązującym akcie z 2004 r. termin ten występuje wielokrotnie m.in. w art. 17 ust. 1 pkt. 2, 6, czy w art. 24 ust. 1 pkt 1, 8. Jednakże w ustawie brak jest wyraźnego wymogu prowadzenia racjonalnej gospodarki rolnej na obszarach objętych jedną z form ochrony przyrody. Ustawodawca zastosował rozwiązanie odmienne, ustanawiając kazuistyczne zakazy określonych działań, a wyjątkowo dopuszczając możliwość odstępstw od nich, jeżeli jest to uzasadnione względami racjonalnej gospodarki rolnej.

W ustawie o ochronie przyrody określenie „racjonalny” pojawia się także w odniesieniu do innych form działalności gospodarczej – gospodarki łowieckiej, leśnej i rybackiej (art. 17 ust. 1 pkt 2, 6 czy art. 17 ust. 4 u.o.p.). Rzetelność prowadzonych rozważań wymaga analizy przepisów regulujących wskazane dziedziny gospodarcze w celu wyjaśnienia użytych przez ustawodawcę pojęć.

W ustawie z 1985 r. o rybactwie śródlądowym<sup>61</sup> ustawodawca posłużył się i zdefiniował w art. 6 ust. 2 pojęcie „racjonalna gospodarka rybacka”. Zgodnie z treścią tego przepisu polega ona na wykorzystaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równo-

57 L. Leszczyński, Stosowanie generalnych klauzul odsyłających, Kraków 2001, s. 21.

58 W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 125.

59 M. Pawełczyk, Uwagi o odsyłającym charakterze klauzul generalnych, „Studia Iuridica Silesiana” 1984, z. 19, s. 95.

60 Wyrok WSA w Warszawie z 23 stycznia 2008 r., IV SA/Wa 2293/07, Lex nr 491351.

61 Ustawa z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.

wadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie przysługującym do rybactwa. Treść wskazanego pojęcia wyraźnie nawiązuje do koncepcji zrównoważonego rozwoju i jest zbieżna z zasadami zachowania różnorodności biologicznej oraz stabilności ekosystemów. Co więcej, racjonalne gospodarowanie zasobami, poprzez podejmowanie działań służących utrzymaniu, odtwarzaniu lub przywracaniu właściwego ich stanu i relacji przyrodniczych pomiędzy poszczególnymi ich elementami, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, realizuje założenie ochrony i odbudowy zasobów ryb w wodach (art. 2a). Stąd nasuwa się wniosek, że na gruncie analizowanych przepisów racjonalna gospodarka rybacka stanowi wyraźnie przejaw realizacji założenia gospodarowania tymi zasobami przyrody, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca oprócz samego pojęcia stworzył także instrumenty prawne służące jego realizacji. W przepisach rozporządzenia MRiRW z 2003 r.<sup>62</sup> określone zostały zasady i zakres oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Obowiązki te obejmują m.in. wymogi odtwarzania eksploatowanych zasobów obwodu rybackiego, regulowania wielkości i struktury populacji, dokonywania zabiegów w celu ochrony i poprawy warunków bytowania zasobów ryb i raków w wodach obwodu rybackiego (§ 2 ust. 3 i 4). Ustawodawca przewidział także warunki i tryb przeprowadzenia oceny wypełnienia ustanowionych wymogów oraz sprawdzenia zgodności podejmowanych działań z założeniami zawartymi w operacie rybackim, która jest na mocy art. 6 ust. 2a dokonywana co najmniej raz na 5 lat.

Z kolei w ustawie z 1995 r. Prawo łowieckie<sup>63</sup> pojęcie „racjonalna gospodarka łowiecka” nie zostało zdefiniowane. Ustawodawca używa określenia „gospodarka łowiecka”, a z kwantyfikatorem „racjonalna” jedynie jako kryterium uzasadniającym utworzenie obwodu łowieckiego o mniejszej powierzchni (art. 23 ust. 2). Pomimo braku wyraźnego wskazania, pojęcie racjonalna gospodarka łowiecka będzie mogło być odnoszone do ustanowionych w ustawie zasad gospodarki łowieckiej, mających na celu ochronę zwierzyny, poprzez tworzenie warunków jej bezpiecznego bytowania, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych (art. 3 i art. 9 ust. 1). W tym miejscu trzeba także nadmienić, że ustawodawca we wskazanej ustawie posłużył się pojęciem „racjonalna gospodarka” w odniesieniu do działalności prowadzonej w rolnictwie i leśnictwie – art. 1 i 11 ust. 2 pł.

Natomiast w ustawie z 1991 r. o lasach<sup>64</sup> ustawodawca nie posługuje się w ogóle pojęciem „racjonalna gospodarka leśna”. Zasadniczym dla ustawy terminem jest

62 Rozporządzenie MRiRW z 30 września 2003 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, Dz.U. Nr 180, poz. 1765 ze zm.

63 Ustawa z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm., (dalej cyt. jako pł.).

64 Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm. (dalej cyt. jako u.l.).

pojęcie „trwale zrównoważona gospodarka leśna”, które odnosi się do działalności służącej gospodarczemu wykorzystaniu potencjału lasów, zapewniającej trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego i potencjału regeneracyjnego (art. 6 ust. 1 pkt 1a)<sup>65</sup> oraz zrównoważonemu wykorzystaniu wszystkich funkcji lasów (art. 8 pkt 3 u.l.). Pojęcie to wyraźnie nawiązuje do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca zauważa nie tylko funkcje gospodarcze lasów, ale również funkcje ekologiczne i społeczne.

**3.4.** Natomiast brak w ustawodawstwie polskim dookreślenia pojęcia „racjonalna gospodarka rolna” rodzi konieczność ustalenia jego zakresu przedmiotowego na mocy obowiązujących przepisów, odnoszących się do sposobu prowadzenia działalności rolniczej. Współcześnie pod pojęciem „racjonalna gospodarka rolna” należałoby rozumieć racjonalne działania ekonomiczne producenta rolnego, gospodarkę rolną opartą na nowoczesnych naukowych metodach, zasadach i technologiach, wskazanych jako dobre praktyki rolnicze i spełniającą wymogi wzajemnej zgodności, zgodnie z zasadami ochrony środowiska. Termin ten powinien być odnoszony do takiego sposobu prowadzenia działalności w rolnictwie, który nie stoi w sprzeczności z celami ochronnymi ustanowionymi w przewidzianej przez prawo formie na danym obszarze.

Powstaje pytanie, jakie są aktualne kryteria uznania działalności rolniczej za racjonalną. Na początku lat dziewięćdziesiątych, wprowadzając klauzulę racjonalnej gospodarki rolnej do ustawy o ochronie przyrody, ustawodawca musiał odwołać się do pozaprawnych kryteriów oceny działań podejmowanych przez producentów rolnych z uwagi na znikomość regulacji prawnej w tym zakresie. Brak było bowiem norm prawnych odnoszących się do stosowania środków ochrony roślin, nawozów czy zasad utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Współcześnie rozwiązania prawne odnoszące się do ochrony zasobów przyrody w działalności rolniczej, i to niezależnie od położenia obszaru, na którym ta działalność jest prowadzona, odnajdujemy w wielu aktach prawnych. Zasadnicze znaczenie mają przepisy: ustawy o nawozach i nawożeniu<sup>66</sup>, ustawy o ochronie roślin<sup>67</sup>, ustawy o ochronie zwierząt<sup>68</sup> i ustawy o ochronie zdrowia zwierząt<sup>69</sup>, ustawy o rolnictwie ekologicznym<sup>70</sup>, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>71</sup>, ustawy o lasach, ustawy o wspieraniu roz-

65 Wezwanie do wdrożenia długofalowego programu ochrony polskich lasów i racjonalnej gospodarki leśnej zawiera uchwała Sejmu RP z 1 marca 1996 r. w sprawie kompleksowej ochrony lasów i racjonalnej gospodarki leśnej, M.P. Nr 18, poz. 220.

66 Ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz.U. Nr 147, poz. 1033 ze zm.

67 Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 ze zm.

68 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.

69 Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.

70 Ustawa z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz.U. Nr 116, poz. 975.

71 Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.



woju obszarów wiejskich<sup>72</sup> wraz z aktami wykonawczymi, zwłaszcza odnoszącymi się do zalesiania gruntów rolnych<sup>73</sup> i programów rolnośrodowiskowych<sup>74</sup>, ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>75</sup> wraz z aktami wykonawczymi<sup>76</sup>, czy ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>77</sup>.

W odniesieniu do kryteriów prawnych ocena racjonalności gospodarki rolnej dokonywana będzie przede wszystkim z punktu widzenia spełnienia wymogów wskazanych w wymienionych powyżej ustawach, odnoszących się do zasad prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Ponadto trzeba zauważyć, iż w związku z uzyskaniem członkostwa w UE pojawiły się w obowiązującej regulacji prawnej zbiory zasad odnoszących się do działalności rolniczej: zasady dobrej praktyki rolniczej i wymogi wzajemnej zgodności. Zachodzi więc pytanie, czy współcześnie należy także odnieść ocenę racjonalności do spełnienia kryteriów dobrej praktyki rolniczej, czy też może racjonalna gospodarka rolna to gospodarka spełniająca wymogi wzajemnej zgodności. Z tego względu należy ustalić stosunek pojęcia „racjonalna gospodarka rolna” do terminów występujących w innych aktach prawnych.

#### 4. Racjonalna gospodarka rolna a dobre praktyki rolnicze

Współcześnie przyjętym standardem odnoszącym się do prowadzenia działalności rolniczej są zasady określone jako „dobre praktyki rolnicze”. Sama idea dobrych praktyk rolniczych wiąże się z opracowanym przez Komisję Wspólną FAO/WHO Kodeksem Żywnościowym (Codex Alimentarius)<sup>78</sup>, w ramach którego stworzone zostały standardy odnoszące się do działalności rolniczej. Zalecenia te, mimo braku wiążącego charakteru, wyznaczają standardy stanowiące podstawę do ustalenia poziomu dopuszczalnych norm dotyczących żywności.<sup>79</sup> W promowaniu idei dobrych praktyk rolniczych największe znaczenie należy przypisać zobowiązaniu,

72 Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. Nr 64, poz. 247 ze zm.

73 Rozporządzenie MRiRW z 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 48, poz. 390 ze zm.

74 Rozporządzenie MRiRW z 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm.

75 Ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm. (dalej cyt. jako: „u.p.r.s.w.b.”).

76 Rozporządzenie MRiRW z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm, Dz.U. Nr 39, poz. 211.

77 Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 ze zm.

78 Codex Alimentarius Commission. Joint FAO/WHO Food Standards Programme, Rome 2001. Szerzej na ten temat M.A. Król, Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, z. 1, s. 48–50 i wskazana tam literatura.

79 Zob. odwołania do zaleceń Kodeksu w motywie 1, 16 i 33 rozporządzenia Komisji WE Nr 1881/2006 z 19 grudnia 2006 r. ustanawiającego najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych, Dz.U. WE L 364 z 20.12.2006, p. 5.

wprowadzonemu w art. 4 dyrektywy Rady 91/676/EWG (Dyrektywa Azotanowa)<sup>80</sup>, do opracowania przez poszczególne państwa członkowskie zbiorów dobrych praktyk rolniczych. Jak wskazał ETS w wyroku z 1999 r.,<sup>81</sup> przyjęte rozwiązanie, polegające na pozostawieniu elastyczności państwom członkowskim w wyborze środków prawnych, było przejawem możliwości różnicowania prawnego oddziaływania, w zależności od potrzeb, różnych warunków fizycznych, geologicznych i klimatycznych, panujących w poszczególnych regionach Wspólnoty. Podkreślenia wymaga fakt, że stosowanie tych zasad przez rolników, z założenia przyjętego na podstawie dyrektywy, ma mieć charakter dobrowolny i nie daje żadnej podstawy do egzekwowania tych obowiązków.

Z chwilą uzyskania członkostwa w UE Polska została zobowiązana do implementacji norm Dyrektywy Azotanowej, co wiązało się z koniecznością harmonizacji przepisów polskiego systemu prawa w tym zakresie. Transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nastąpiła przede wszystkim poprzez dostosowanie przepisów ustawy Prawo wodne<sup>82</sup>, a także ustawy o nawozach i nawożeniu.

Ustawodawca w art. 47 ust. 1 pw. nałożył na producentów rolnych obowiązek prowadzenia produkcji rolnej w sposób ograniczający i zapobiegający zanieczyszczaniu wód związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Natomiast w art. 47 ust. 2 pw. nałożył na ministrów właściwych do spraw rolnictwa i środowiska obowiązek opracowania zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej oraz obowiązek upowszechniania tych zasad, w szczególności w drodze organizowania szkoleń dla rolników. Z uwagi na brak określenia prawnej formy, w jakiej ma być przyjęty zbiór zasad, opracowany został w 2004 r., niemający charakteru normatywnego, Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej (KDPR)<sup>83</sup>. Zbiór, będący merytorycznym poradnikiem, zawiera postanowienia odnoszące się odpowiednio do praktyk rolniczych służących ochronie wód, gruntów rolnych, powietrza, krajobrazu, bioróżnorodności, a także ogólnych zasad zarządzania gospodarstwem rolnym w rolnictwie zrównoważonym.

Niewątpliwie postępowanie zgodne z opracowanymi przez specjalistów z zakresu ekonomiki rolnictwa zasadami spełnia kryteria „racjonalnej gospodarki rolnej”, odnoszone jest bowiem do takiego sposobu prowadzenia działalności w rolnictwie, który nie stoi w sprzeczności z celami ochronnymi obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych. Realizacja założeń przyjętych w zbiorze przyczynia się

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

81 Jak wskazał ETS w wyroku z 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-293/97, orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division – Zjednoczone Królestwo, ECR 1999/4/I-02603 oraz w wyroku z 2 października 2003 r., C-322/00, Komisja v. Królestwo Niderlandów, ECR 2003/10A/I-11267.

82 Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm. (dalej cyt. jako p.w.).

83 Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.

do wyeliminowania lub co najmniej ograniczenia negatywnego oddziaływania produkcji rolniczej na środowisko. Jednakże z uwagi na brak normatywnego charakteru omawianych reguł, odwołanie do zasad dobrej praktyki rolniczej nadal stanowi odwołanie do kryteriów pozaprawnych.

## **5. Racjonalna gospodarka rolna a wymogi zasady wzajemnej zgodności**

Inny charakter od zbioru dobrych praktyk rolniczych mają wymogi ustanowione w ramach „zasady wzajemnej zgodności”. Są to prawne wymagania stawiane obecnie producentom rolnym w zakresie spełnienia obowiązków związanych z ochroną środowiska, zdrowiem publicznym i dobrostanem zwierząt. Pojęcie „zasada wzajemnej zgodności” zostało wprowadzone w art. 5 i art. 6 rozporządzenia Rady 73/2009<sup>84</sup>, a dookreślone w art. 2 pkt 31 rozporządzenia Komisji 1122/2009<sup>85</sup>.

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego umożliwia możliwość przyznania jednolitej płatności obszarowej do będącej w posiadaniu rolnika powierzchni gruntów rolnych od spełnienia podstawowych zasad zarządzania w gospodarstwie rolnym oraz utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Zakres obowiązków określonych jako wymogi wzajemnej zgodności jest bardzo szeroki, oznacza wymóg respektowania nakazów i zakazów określonych jako:

- 1) podstawowe wymogi z zakresu zarządzania, na które składają się istniejące w systemie prawa normy z zakresu ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt;
- 2) zasady utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej, na które składają się nakazy i zakazy, w znacznej części nieznane dotąd w ustawodawstwie polskim.

Ad 1. Wypełnienie podstawowych obowiązków w zakresie zarządzania oznacza konieczność przestrzegania 18 podstawowych wymogów zawartych w załączniku II rozporządzenia Rady 73/2009. Wymogi z tego zakresu nie ustanawiają żadnych nowych reguł w zakresie ochrony środowiska, zdrowia publicznego czy dobrostanu zwierząt, lecz stanowią formę zestawienia norm zawartych w obowiązku-

---

84 Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, Dz.U. UE L nr 30 z 31.01.2009, s. 16.

85 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Rady (WE) 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, Dz.U. UE L 316, z 2.12. 2009 r., s. 65.

jących od lat dyrektywach i rozporządzeniach UE. Wskazać tu można m.in. przepisy art. 4 i 5 Dyrektywy Azotanowej, czy art. 3 dyrektywy 86/278/EWG w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie<sup>86</sup>. Ustanowione w przepisach UE nakazy i zakazy implementowane są w wielu krajowych aktach, m.in. w ustawie o ochronie przyrody, w ustawie Prawo wodne, czy w ustawie o odpadach<sup>87</sup>. W państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., mechanizm ten był początkowo ograniczony do kontroli przestrzegania obowiązku utrzymywania gruntów zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej, a kolejne wymagania wdrażane były trójstopniowo. Dotychczas w Polsce wprowadzone zostały wymogi w zakresie ochrony środowiska, identyfikacji zwierząt, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt oraz zdrowia roślin. Od 2013 r. wymogi w ramach zasady wzajemnej zgodności obejmować będą dodatkowo obowiązki w zakresie dobrostanu zwierząt.

Ad 2. Zasady dobrej kultury rolnej, zgodnie z treścią art. 6 rozporządzenia Rady 73/2009, służą zapewnieniu, by wszystkie grunty rolne, a w szczególności te, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska. Katalog zasad określany jest przez poszczególne państwa członkowskie na podstawie wytycznych określających „minimalne wymogi”, zawartych w Załączniku III do wskazanego rozporządzenia. Jak wskazano w literaturze ekonomicznej, wytyczne te ukierunkowane zostały z jednej strony na niektóre specyficzne problemy środowiskowe wywołane intensyfikacją i specjalizacją w rolnictwie, z drugiej zaś marginalizacją i wyłączeniem gruntów rolnych z użytkowania.<sup>88</sup>

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.r.s.w.b. przepisy wykonawcze uwzględniać mają „minimalne wymogi”, a także warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, wykorzystanie gruntów rolnych, metody upraw i strukturę gospodarstw rolnych. Obowiązki wskazane w przepisach rozporządzenia MRiRW z 2010 r. w sprawie minimalnych norm można pogrupować na dwie kategorie:

- pierwszą grupę stanowią nakazy i zakazy będące przedmiotem uregulowań prawnych w ustawie o ochronie przyrody i ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak m.in.: zakaz niszczenia siedlisk roślin i zwierząt objętych ochroną gatunkową oraz siedlisk przyrodniczych położonych na obszarach objętych formami ochrony przyrody, zakaz wypalania traw na gruntach rolnych, czy wycinania drzew będących pomnikami przyrody, a także zakaz niszczenia oczek wodnych, o powierzchni mniejszej niż 100 m<sup>2</sup>,

86 Dz.U. WE L 181 z 4.07.1986, s. 6 ze zm.

87 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

88 I. Duer, Zasada wzajemnej zgodności (cross-compliance) – nowym elementem Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia i Raporty IUNG-PIB” 2009, z. 15, s. 193.

- drugą grupę stanowią nakazy nieznane dotychczas w ustawodawstwie polskim, jak m.in. nakaz zmianowania, koszenia okrywy roślinnej na łąkach i pastwiskach, reguły odnoszące się do sposobów wykorzystywania gruntów ornych położonych na stokach o nachyleniu powyżej 20<sup>0</sup>, czy zasada utrzymania minimalnej okrywy glebowej na gruntach zagrożonych erozją wodną.

Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 2009 r.<sup>89</sup> wskazał, że państwa członkowskie mogą do standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej włączyć także wymogi dotyczące utrzymania elementów infrastruktury drogowej na terenach wiejskich, jeśli utrzymanie ich przyczyni się do zachowania istotnych cech krajobrazu lub będzie przeciwdziałać niszczeniu siedlisk naturalnych. Sąd podkreślił ponadto, że państwa członkowskie, określając wymogi dobrej kultury rolnej, mogą realizować nie tylko cele rolnośrodowiskowe, ale także mogą wchodzić w zakres obszaru środowisko i podejmować działania w celu ochrony krajobrazu. Taka wykładnia omawianych przepisów pozwala na wprowadzenie w ramach zasad dobrej kultury rolnej unormowań służących ochronie zasobów, tworów i elementów przyrody. Rozszerzenie katalogu tych norm pozwoliłoby na szersze wykorzystanie tego instrumentu na obszarach objętych formami obszarowymi ochrony przyrody, zwłaszcza na obszarach chronionego krajobrazu w parkach krajobrazowych czy obszarach Natura 2000.

Pomimo iż część obowiązków ustanowionych w ramach zasad dobrej kultury rolnej jest znana od lat w ustawodawstwie polskim (np. zakaz wypalania traw), to ich znaczenie w ramach wprowadzonego instrumentu polega na zwiększeniu skuteczności wynikającej z: 1) prowadzonych w tym zakresie działań edukacyjnych dla rolników; 2) ustanowionej kontroli przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności.

Wprowadzenie tego instrumentu służy przede wszystkim ochronie gruntów rolnych (utrzymaniu gruntów w dobrej kultury rolnej, przeciwdziałaniu porzucaniu gruntów) i ochronie wód (gospodarowaniu racjonalnym zużyciem wody, ochronie zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami). Ze względu na funkcje środowiskowe instrument ten promuje koncepcję zrównoważonego rolnictwa.

## 6. Podsumowanie

Prowadzone rozważania upoważniają do kilku wniosków. Regulacja prawna działalności rolniczej na obszarach objętych jedną z prawnych form ochrony przyrody jest niewystarczająca i nie zapewnia zrównoważonego użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody na terenach cennych ze względów przyrodniczych. Jak wynika z dokonanej analizy przepisów odnoszących się do reżimu prawne-

89 Wyrok ETS z 16 lipca 2009 r., C-428/07, Dz.U. WE C 220 z 12.09.2009, p. 0004.

go prowadzenia działalności rolniczej na tych obszarach, brak jest w ustawie jakiegokolwiek odesłania do instrumentów prawnych służących ochronie środowiska w działalności rolniczej.

Brak jest także spójności omawianej regulacji prawnej z przedsięwzięciami podejmowanymi w ramach instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a zwłaszcza z programem rolnośrodowiskowym, którego głównym zadaniem jest ograniczenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko i zwiększenie jego pozytywnego oddziaływania na różnorodność biologiczną i krajobraz obszarów wiejskich.<sup>90</sup>

Konstruując reżim prawny obszarowych form ochrony przyrody, ustawodawca powinien, oprócz wyznaczenia zbiorów zakazów i wyjątków od nich, wprowadzić w stosunku do działalności rolniczej nakaz podejmowania zobowiązań wynikających z systemów gospodarki ekstensywnej, rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego.

W ustawie o ochronie przyrody brak jest wymogu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach objętych formami ochrony przyrody w sposób racjonalny. Pojęcie „racjonalna gospodarka rolna” służy jako kryterium oceny możliwości odstępowania od ustanowionych na obszarach cennych przyrodniczo zakazów.

Ponadto brak jest w ustawie o ochronie przyrody spójności używanej przez ustawodawcę siatki pojęciowej z ustawami szczególnymi: prawem łowieckim, ustawą o lasach, ustawą o rybactwie śródlądowym. Ustawodawca wprowadza chaos terminologiczny, gdyż w niektórych aktach prawnych posługuje się pojęciem racjonalnej gospodarki, w innych używa bardziej dostosowanego do współczesnej terminologii pojęcia zrównoważonej gospodarki.

Konkludując, należy stwierdzić, iż klauzula racjonalnej gospodarki ma, moim zdaniem, charakter archaiczny. Porządkując tę terminologię i dostosowując ją do współczesnej siatki pojęciowej z zakresu ochrony środowiska, na wzór regulacji leśnej, należałoby termin „racjonalna gospodarka rolna” zastąpić pojęciem „zrównoważona gospodarka rolna”, nawiązującym do współczesnych koncepcji stałego rozwoju społeczno-gospodarczego, uwzględniających potrzeby ochrony środowiska. Należałoby także przy próbie dookreślenia tego pojęcia odwołać się do istniejącego katalogu norm dotyczących ochrony środowiska w działalności rolniczej, jakimi są wymogi wzajemnej zgodności. Niezależnie jednak od przyjętej terminologii klauzula racjonalnej czy zrównoważonej gospodarki rolnej odnoszona być powinna od spełnienia wymogów wzajemnej zgodności.

90 Program rolnośrodowiskowy obejmuje 9 pakietów: rolnictwo zrównoważone, rolnictwo ekologiczne, ekstensywne trwale użytki zielone, ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 oraz na obszarach Natura 2000, zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt w rolnictwie, ochrona gleb i wód, a także strefy buforowe.

## **Rational agriculture in the areas covered by legal forms of nature conservation**

Key words: agricultural activity, rational agriculture, sustainable agriculture

The subject of this paper is to attempt to assess the legal regulation relating to the conservation of the resources, formations and elements of the nature in the agricultural activity carried out in the areas covered by one of the forms of the nature conservation. The analysis of the Nature Conservation Act of 2004 demonstrates that the legislature put in place a few limitations of the agricultural activity, related to the use of resources and elements of nature in the valuable areas due to the natural values. The scope of the prohibitions and restrictions laid down in the specific form of nature conservation depends on its objectives and functions. The subject of the analysis was the legal term “rational agriculture” with respect to the intended sustainable use of the natural resources. In the present Act, one claimed lack of specific instruments introducing requirement or even encouraging the making, in areas covered by conservation area, including agricultural activities, which helps to maintain high nature value. Ordering the terminology and adapting it to modern concepts of environmental protection, regulation of forest management, it would be time to replace the term “rational agriculture” to “sustainable agriculture”, referring to the modern concept of sustainable socio-economic development, the needs of environmental protection. It should be more precisely defined in relation to the term of the existing legal standards for environmental protection in agricultural activities, such as cross-compliance requirements. Regardless of the adopted terminology the legal term rational or sustainable farming should be referenced to the cross compliance requirements.

## Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy pierwotny i przetworzony. Wybrane problemy

### Motto

*„Odpowiedzialność cywilna jest obok własności jednym z filarów, na jakich opiera się system prawa cywilnego. Można sobie wyobrazić (choć z wielką trudnością) taki system prawny, w którym nie występuje umowa, nie można natomiast mówić o prawie cywilnym bez odpowiedzialności.”*

A. Stelmachowski  
Zarys teorii prawa cywilnego

### Wstęp

Tradycyjnie, w systemach prawa cywilnego wyróżnia się dwa reżimy odpowiedzialności za szkodę, reżim *ex delicto* i reżim *ex contractu*, przy czym w ramach drugiego reżimu wyróżnia się dodatkowo odpowiedzialność na zasadach ogólnych oraz szczególną odpowiedzialność kontraktową (rękojmia, gwarancja). Klasyfikacja ta nie jest jednak bezdyskusyjna. Z jednej strony występuje reżim o jednolitym zakresie, ściśle wyznaczonym, jakim jest reżim *ex contractu*, z drugiej zaś wiele różnorodnych rodzajów, których jedyną wspólną cechą i to negatywną jest to, iż nie jest to odpowiedzialność *ex contractu*<sup>2</sup>. W pewnych sytuacjach roszczenie o naprawienie szkody może być oparte na jednej lub drugiej podstawie, przy czym poszkodowany nie może występować o dwa odszkodowania, za szkodę należy się bowiem jedno odszkodowanie.

Od kilkudziesięciu lat obserwowany jest rozwój masowej produkcji różnorodnych produktów, w tym produktów dawniej w ogóle nieznanych, a także upowszechnia się sprzedaż gotowych produktów. Pojawiają się nowe technologie produkcji, stosuje się przy tej produkcji nowe surowce i półfabrykaty, będące w dużej mierze rezultatem długoletnich badań. Produkty stają się coraz bardziej złożone, co

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Por. A. Ohanowicz, J. Górski, Zarys prawa zobowiązań, Warszawa 1970, s. 51. Na nieścisłość tego podziału wskazuje też W. Warkalno, Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice. Warszawa 1972, s. 79–81.



powoduje, że trudniejszym jest zapewnienie skutecznej kontroli bezpieczeństwa, a w konsekwencji zwiększa się prawdopodobieństwo zaistnienia nowych wad<sup>3</sup>. W sposób szczególny jest to widoczne na rynku produktów żywnościowych, gdzie obok produktów znanych od wieków pojawia się wiele środków spożywczych wytworzonych z wykorzystaniem nowych technologii, jak chociażby żywność genetycznie zmodyfikowana, żywność pochodząca z klonowania, żywność wytwarzana z wykorzystaniem nanotechnologii, nowe suplementy diety uzyskiwane często w drodze procesów chemicznych. Rozwój ten może ułatwiać życie i zwiększa możliwości działalności człowieka, z drugiej jednak strony pociąga za sobą różnego rodzaju niebezpieczeństwa i stwarza nowe, dawniej nieznane, zagrożenia<sup>4</sup>.

W sposób bardzo intensywny rośnie też globalna wymiana handlowa, która powoduje, iż produkt wytworzony w jednym miejscu jest sprzedawany w zupełnie innym miejscu świata. Producenci żywności, działając pod presją globalnej konkurencji i dążąc do optymalizacji zysków, podejmują działania zmierzające do obniżania kosztów produkcji, co wpływa na jakość wytwarzanej żywności. Jednocześnie prowadzą aktywne działania marketingowe, mające przyczynić się do zwiększania obrotów, co nawet przeciętnemu konsumentowi utrudnia odróżnienie „dobrej” od „złej” jakości żywności.

Tak szybki rozwój produkcji i handlu oraz związanych z tym niebezpieczeństw, które coraz częściej zaczęły dotyczyć bezpośrednio każdego człowieka, spowodowały, że tradycyjne rozwiązania prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej stały się nieskuteczne<sup>5</sup>.

Z jednej strony, reżim kontraktowy ograniczany jest bowiem zasadą *privity of contract*, stosownie do której reżim ten nie ma zastosowania w sytuacji, gdy osobą poszkodowaną nie jest strona kontraktu, nabywca, lecz osoby trzecie – członkowie rodziny, goście lub przypadkowe osoby (zasada *privity* w aspekcie horyzontalnym) lub gdy zbywca nie jest producentem, co jest regułą (zasada *privity* w aspekcie wertykalnym)<sup>6</sup>. W związku z powyższym, w oparciu o ten reżim niemożliwe było dochodzenie odszkodowań przez osoby poszkodowane, które nie były związane umową z producentem<sup>7</sup>.

---

3 E. Łętowska, Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów, komentarz, Warszawa 2000, s. 111.

4 E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Kraków 2004, s. 113.

5 E. Łętowska, Ustawa o ochronie..., s. 111.

6 A. Janik, Nowe tendencje w dziedzinie odpowiedzialności za produkt (uwagi prawno-porównawcze), „Państwo i Prawo” 1984, nr 8, s. 73.

7 Warto wskazać, że dla uzyskania lepszej ochrony dla poszkodowanych w poszczególnych państwach próbowano złagodzić surowość tej zasady różnymi sposobami. W doktrynie i orzecznictwie sądów niemieckich i austriackich proponowano rozszerzyć podmiotowe granice stosunku zobowiązaniowego poprzez konstrukcję umowy ze skutkiem wobec osoby trzeciej. W koncepcji tej przyjmowano, że pomiędzy producentem a ostatecznym nabywcą zawierana jest w oparciu o zaufanie umowa o ochronnym działaniu (nabywca, kupując produkt, okazuje zaufanie producentowi, a zapłatę za towar od nabywcy faktycznie otrzymuje producent). Zob. A. Janik, Nowe tendencje..., s. 73. W USA przyjmowano zasadę, że uprawnienia z rękojmi przechodzą na każdorazowego legal-

Z drugiej strony, oparcie się o reżim deliktowy stwarzało problemy z koniecznością przypisania sprawcy szkody winy (co najmniej niedbalstwa) i udowodnienia jej przed sądem, co jest zabiegiem trudnym, pozwalającym niejednokrotnie producentowi uniknąć odpowiedzialności<sup>8</sup>. Wysiłki orzecznictwa zmierzały do złagodzenia tych trudności. Osiągnięto to przez różne formy obiektywizacji winy. Podnoszono miarę należytej staranności, tworzone koncepcję winy anonimowej (organizacyjnej), przyjmowano domniemanie co do winy producenta, uznawano, że w razie wątpliwości rozstrzygać należy na korzyść poszkodowanego<sup>9</sup>. Dążąc do obiektywizacji odpowiedzialności deliktowej i udzielenia jak najszerzej ochrony poszkodowanemu, reguły odpowiedzialności deliktowej zostały na tyle zmienione, iż można mówić o ewolucji ku nowemu rodzajowi odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny.

Niedostosowanie tradycyjnych reżimów odpowiedzialności do potrzeb wynikających z intensywnego rozwoju produkcji i handlu masowego stanowiło zatem główny impuls do wprowadzenia regulacji prawnej odpowiedzialności za produkt.

Normatywne usankcjonowanie tego rodzaju odpowiedzialności ma przyczyniać się przede wszystkim do lepszej ochrony konsumenta, który jest podmiotem słabszym ekonomicznie.

## 1. Ogólna charakterystyka odpowiedzialności za produkt

Odpowiedzialność za produkt jest odpowiedzialnością odszkodowawczą, niezależną od winy za spowodowanie szkody, opartą na zasadzie ryzyka, nieuwarunkowaną istnieniem wcześniejszej umowy.

---

nego nabywcę przedmiotu. Stworzono tam też teorię tzw. łącznego funduszu gospodarstwa domowego, gdzie podstawowym założeniem było przyjęcie, że zakupy dokonywane przez jednego członka rodziny są przeznaczone dla wszystkich członków tego gospodarstwa. Zob. M. Jagielska, Odpowiedzialność za produkt–dostosowanie prawa wewnętrznego państw Unii Europejskiej do wymogów dyrektywy 374/85, Kraków 1999, s. 41. W prawie francuskim i belgijskim do przełamania zasady *privity of contract* wykorzystywana była konstrukcja *action direct*. Jej najważniejszym założeniem jest przywiązanie uprawnień płynących z tytułu rękojmi do rzeczy. Każdociesny nabywca towaru ma prawo kierować swe roszczenia przeciwko któremukolwiek z wcześniejszych uczestników łańcucha sprzedaży, z producentem włącznie. Do niego należy też wybór osoby, przeciwko której wystąpi. Sądy francuskie rozszerzyły stosowanie *action direct* również na roszczenia kontraktowe oparte na zasadach ogólnych, o ile celem umowy było dostarczenie towaru, który okazał się wadliwy. Por. M. Jagielska, Odpowiedzialność..., s. 215.

8 R. Szostak, Zakres odpowiedzialności za produkt, „Radca Prawny” 1995, nr. 1, s. 7.

9 W krajach *common law* rozwiązania poszły jeszcze dalej niż domniemanie winy, przyjęto tam *strict liability*, która pomija winę jako przesłankę odpowiedzialności. Nie oznacza to jednak odpowiedzialności za sam skutek. Producent nie odpowiada za to, że jego produkt wyrządził szkodę, lecz za to, że szkoda powstała wskutek wad towaru. Rygoryzm tego rozwiązania spowodował drastyczny wzrost wysokości składek przy ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej producentów, reakcją była podwyżka cen produktów i faktyczne przerzucenie ciężaru wzrostu kosztów na nabywców. Tym niekorzystnym skutkom starano się przeciwdziałać poprzez ograniczanie *strict liability* do tych przypadków, gdy skutkiem wady były wyłącznie szkody na osobie. Powrócono również do formuły zawinionego przyczynienia się poszkodowanego, traktując je jako przesłankę ograniczającą odpowiedzialność producenta. Por. A. Janik, Nowe tendencje..., s.76–76.

Najogólniej rzecz ujmując, deliktem decydującym o przypisaniu tej odpowiedzialności jest wprowadzenie do obrotu produktu niebezpiecznie wadliwego<sup>10</sup>. Podmiotem odpowiedzialnym jest producent, a podmiotem objętym tą ochroną jest każdy, kto doznał szkody na skutek wadliwości produktu<sup>11</sup>. Odpowiedzialność ta dotyczy szkód następnych, nieobjętych tradycyjną odpowiedzialnością za wady produktu<sup>12</sup>. Nie ma ona charakteru absolutnego, producent może uwolnić się od odpowiedzialności specyficznymi dla odpowiedzialności za produkt przesłankami egzoneracyjnymi<sup>13</sup>. Odpowiedzialność za produkt nie narusza tradycyjnych sposobów dochodzenia roszczeń. Powstaje z mocy samego prawa i nie można jej ani wyłączyć, ani ograniczyć.

Przepisy o odpowiedzialności za produkt, opierając odpowiedzialność producenta na zasadzie ryzyka, wymuszają na nim konieczność dołożenia szczególnej staranności, tak by produkt nie stwarzał niebezpieczeństwa wyrządzenia szkody konsumentowi.

## 2. Zarys rozwoju odpowiedzialności za produkt

Początki odpowiedzialności deliktowej niezależnej od winy należy wiązać z odpowiedzialnością absolutną, *strict liability*, która rozwinęła się w latach 60-tych w Stanach Zjednoczonych<sup>14</sup>. Na początku lat 70-tych próbę recepcji amerykańskich wzorów odpowiedzialności za produkt podjęto w ramach EWG. Zamiarem inicjatorów było ujednolicenie odpowiedzialności za produkt oraz stworzenie korzystniejszych dla poszkodowanych podstaw dochodzenia roszczeń<sup>15</sup>.

Regulacja prawna odpowiedzialności za produkt wdrożona została do prawodawstwa unijnego dyrektywą 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (dalej „dyrektywa 85/374”).

W polskim prawodawstwie odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny uregulowana została w art. 449<sup>1</sup>–449<sup>11</sup> kodeksu cywilnego. Wprowadzenie tych przepisów do kodeksu cywilnego ustawą z dnia 2 marca 2000 r.

---

10 Pewne wątpliwości związane są z samą nazwą stosowaną na określenie tego typu odpowiedzialności. W literaturze spotyka się takie określenia jak „odpowiedzialność producenta”, odpowiedzialność „za niebezpiecznie wadliwy produkt”, „za produkt niebezpieczny”, „za produkt wadliwy” „za wyprodukowanie rzeczy z wadami” czy „o cechach niebezpiecznych”. Mimo, iż za każdym razem zdarzenie, z którym wiąże się odpowiedzialność, jest określone inaczej, w każdym przypadku chodzi o ten sam typ odpowiedzialności.

11 Przy tym wadliwość ta jest zobiektywizowana i polega na posiadaniu przez produkt cech, które powodują, iż nie zapewnia on bezpieczeństwa, jakiego można by od niego oczekiwać.

12 W tym zakresie zastosowanie znajdują przepisy dotyczące rękojmi i niezgodności towaru z umową.

13 Ryzyko rozwoju (tj. wykazanie, że stan techniki w chwili wprowadzania do obrotu nie dawał możliwości wykrycia wady), czy brak cechy niebezpiecznej produktu w chwili wprowadzenia na rynek.

14 Szerzej zob. E. Bagińska, Odpowiedzialność za produkt w USA, Toruń 2000, s. 65–80.

15 A. Janik, Nowe tendencje..., s. 75.

o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny stanowiło implementację dyrektywy 85/374.

Należy jednak podkreślić, że implementacja dyrektywy, pomimo iż stanowiła bezpośrednią przyczynę uregulowania odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, w istocie stanowiła ukoronowanie procesu wyodrębniania się odpowiedzialności za produkt dokonywanego przez polską judykaturę już w latach siedemdziesiątych. Sąd Najwyższy, opierając odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez produkt wadliwy na przepisach art. 415 i n. kc., w drodze wykładni „dostosowywał” przesłanki tej odpowiedzialności w celu zapewnienia rzeczywistej ochrony poszkodowanemu. W orzecznictwie nie tylko uznano za czyn niedozwolony wprowadzenie niebezpiecznych towarów do obrotu<sup>16</sup>, ale w drodze faktycznego domniemania uznano istnienie winy po stronie osoby, co do której istnieje prawdopodobieństwo, iż ponosi ona odpowiedzialność za szkodę. Przyjęto przeniesienie na nią ciężaru dowodu, co w praktyce zwalniało poszkodowanego z obowiązku udowodnienia winy, która jest przesłanką odpowiedzialności deliktowej z art. 415 kc. W ramach odpowiedzialności osób prawnych zaczęto przyjmować koncepcję „winy bezimiennej” (anonimowej), gdy przesłanką odpowiedzialności jest wina organu lub podwładnego, a także „winy organizacyjnej”, tj. odpowiedzialności za wadliwą organizację, w następstwie czego nastąpiło wyrządzenie szkody<sup>17</sup>. Implementacja dyrektywy 85/374 nie oznacza zatem, w odniesieniu do potencjalnego zakresu ochrony, radykalnej nowości. Nowości należy raczej upatrywać w ułatwieniu i uproszczeniu realizacji odpowiedzialności na płaszczyźnie dowodowej<sup>18</sup>.

Podkreślić jednak trzeba, że treść dyrektywy 85/374, która zawiera bardzo szczegółowe unormowania niektórych kwestii (np. wysokość tzw. szkód banalnych, ograniczenie w czasie odpowiedzialności) przesądziła o kształcie przyjętej przez polskiego ustawodawcę regulacji odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny.

### **3. Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny w prawie żywnościowym**

Biorąc po uwagę zarówno powszechność umów dotyczących nabywania produktów żywnościowych przez konsumentów, ich przeciętną wartość i formę zawierania umowy, jak również to, że osoba poszkodowana nie musi być, i często nie jest, tą samą osobą, która produkt żywnościowy nabyła, za niewątpliwie uznać należy, że

16 Wyrok SN z dn.6.8.1981 r. I CR 219/81, OSPiKA 1983, z. 2, poz. 23c, gdzie w sprawie, w której powód doznał szkody na skutek spożycia ciasta ze znajdującą się tam szpilką, SN stwierdził "Wprowadzenie przez producenta do obrotu towaru mogącego stanowić – ze względu na obecność ciał obcych – zagrożenie dla zdrowia lub życia stanowi czyn niedozwolony w rozumieniu art. 415 kc."

17 Tak J. Skąpski, Odpowiedzialność za wadliwe produkty. Wprowadzenie, KPP 1995, z.4, s. 585; E. Łętowska, Ustawa o ochronie..., s. 113.

18 E. Łętowska, Ustawa o ochronie..., s. 113.

dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w oparciu o reżim *ex contractu* w przypadku szkody powstałej na skutek spożycia żywności jest utrudnione. Z drugiej strony, nadmiernym utrudnieniem dla przeciętnego konsumenta jest konieczność wykazania winy producenta żywności, co stanowi przeszkodę w dochodzeniu roszczeń w oparciu o reżim *ex delicto*. W związku z powyższym, to właśnie odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny powinna mieć podstawowe znaczenie przy dochodzeniu roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej niebezpiecznym produktem żywnościowym.

Stwierdzenie takie znajduje uzasadnienie zarówno w krajowych, jak i w unijnych przepisach prawa żywnościowego. W treści art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności<sup>19</sup> (dalej „Ogólne Prawo Żywnościowe”), wyraźnie stwierdza się, że przepisy prawa żywnościowego pozostają bez uszczerbku dla dyrektywy 85/374 EWG. Podobnie w treści ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>20</sup>, w art. 95 wprost wskazuje się, że odpowiedzialność za szkodę spowodowaną przez żywność ponoszona jest na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny. Tym samym zarówno unijne, jak i krajowe prawo żywnościowe w zakresie odpowiedzialności cywilnej „wpisuje się” w zharmonizowane zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, mające na celu szczególną ochronę konsumenta<sup>21</sup>.

Przywołane przepisy stanowią niejako sugestię prawodawcy, zarówno unijnego, jak i krajowego, aby to odpowiedzialność za produkt niebezpieczny traktować jako podstawowy sposób dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w przypadku szkód wyrządzonych przez żywność. Stwierdzić zatem należy, że pomimo iż zasady odpowiedzialności odszkodowawczej nie zostały uregulowane w prawie żywnościowym i nie można ich zaliczyć do zakresu prawa żywnościowego, to jednak prawodawca uznaje, że obok odpowiedzialności administracyjnej i karnej, odgrywających kluczową rolę w realizacji celów prawa żywnościowego<sup>22</sup>, także ten rodzaj odpowiedzialności odszkodowawczej ma znaczenie w realizacji tych celów.

---

19 Dz.U. UE L 31 z 1.2.2002, s. 1

20 Dz.U. Nr 171, późn. 1225 ze zm.

21 M. Korzycka-Iwanow, Żywność w kontekście odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, (w:) Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka, (red.) P. Machnikowski, J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 296.

22 Szerzej zobacz P. Wojciechowski, Z problematyki odpowiedzialności w prawie żywnościowym, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 68.

## A. Pojęcie produktu a pojęcie żywności

Zgodnie z definicją zawartą w kodeksie cywilnym, która jest odzwierciedleniem definicji z dyrektywy 374/85, produktem jest każda rzecz ruchoma, choćby została połączona z inną rzeczą. Za produkt uważa się również zwierzęta i energię elektryczną (art. 449<sup>1</sup> § 2 kc.). Polski ustawodawca nie pozostawia wątpliwości, iż produktem może być (poza energią) wyłącznie przedmiot materialny będący rzeczą ruchomą lub przedmiotem, który był rzeczą ruchomą, jednak na skutek połączenia z inną rzeczą stał się jej częścią składową. Ponadto, w związku z tym, iż zwierzęta w polskim prawodawstwie nie są zaliczane do rzeczy, ustawodawca wyraźnie wskazał, że także zwierzęta objęte są zakresem definicji produktu<sup>23</sup>. Dla uznania rzeczy za produkt zupełnie nie ma znaczenia charakter tej rzeczy, jej przeznaczenie oraz sposób korzystania z niej.

Pojęcie żywności zdefiniowane zostało w Ogólnym Prawie Żywnościowym. Żywność oznacza „jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać [...]”<sup>24</sup>. Żywnościami są produkty rolne przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia można się spodziewać<sup>25</sup>, a zatem wytworzone w ramach działalności rolniczej płody ziemi, produkty hodowli i rybołówstwa, które określić można mianem produktów żywnościowych pierwotnych. Żywnościami są także wszelkiego rodzaju produkty, przeznaczone do spożycia lub których spożycia można się spodziewać, uzyskane na skutek przetworzenia produktów pierwotnych oraz produkty uzyskane w drodze procesów chemicznych, nie pochodzące z działalności rolniczej (np. niektóre suplementy diety)<sup>26</sup>, które ogólnie nazwać można produktami żywnościowymi przetworzonymi.

Wobec wyżej przytoczonych definicji produktu i żywności nie ma najmniejszych wątpliwości, iż pojęcie „produkt” obejmuje swoim zakresem wszelkiego rodzaju żywność, w tym produkty żywnościowe pierwotne i przetworzone.

W tym miejscu warto zauważyć, że w pierwotnym brzmieniu dyrektywy 85/374 istniała możliwość wyłączenia przez poszczególne państwa członkowskie z zakresu definicji produktu „ziemiopłodów, produktów hodowlanych oraz produktów ry-

23 Wynika to z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

24 Art. 2 rozporządzenia 178/2002/WE, dalej w przywołanej definicji wymienione zostały te produkty i substancje, które zalicza się do pojęcia żywności, pomimo mogących pojawiać się wątpliwości oraz substancje i produkty, które żywnością nie są, chociaż można spodziewać się ich spożycia (np. produkty lecznicze, pasze).

25 Na temat pojęcia produktu rolnego zob.: M. Korzycka-Iwanow, Z problematyki pojęć prawnych produktu rolnego i żywności, przy uwzględnieniu suplementu diety, (w:) Rozprawy i Studia, Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi, (red.) E. Kremer, Z. Truskiewicz, Kraków 2009, s. 129 i n. oraz przywołana tam literatura.

26 Szerzej na temat suplementu diety zob.: M. Korzycka-Iwanow, Z problematyki..., s. 134; M. Korzycka-Iwanow, M. Zboralska, Never-ending debate on food supplements: harmonization or disharmonization of the law?, EF-FLR, 2010/3, s. 124; P. Wojciechowski, Introduction of a food supplement into the Polish market, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, nr 1, s. 26.

bołówstwa z wyłączeniem produktów poddanych jakimkolwiek procesowi przetwórczemu” (art. 2 Dyrektywy przed zmianą)<sup>27</sup>, a zatem produktów żywnościowych pierwotnych. Potrzebę wyłączenia produktów żywnościowych pierwotnych z zakresu definicji produktu uzasadniano m.in. tym, że w produktach tych szczególnie często występują trudne do wykrycia wady powodowane przez ich przechowywanie albo przez czynniki pozostające poza kontrolą producenta (rolnika), np. przez zatrucie środowiska naturalnego. Regulacja ta stanowiła jednak przedmiot krytyki. Biorąc pod uwagę częstotliwość korzystania przez konsumentów z produktów żywnościowych pierwotnych, jak i charakter szkód, jakie mogą powodować, samo wyłączenie z zakresu definicji produktów żywnościowych pierwotnych w sposób istotny zawężyło zakres ochrony dla osób poszkodowanych. Problematyczne było także rozumienie użytego w wyłączeniu pojęcia „procesu przetwórczego”<sup>28</sup>. Impulsem do podjęcia prac mających na celu objęcie odpowiedzialnością za produkt również produktów żywnościowych pierwotnych były nasilające się przypadki zatruc bakteryjnymi związanymi ze spożywaniem produktów żywnościowych pierwotnych oraz pojawienie się choroby wściekłych krów i skażeń żywności dioksynami<sup>29</sup>. W efekcie tych prac, dyrektywą 1999/34/WE z 10 maja 1999 r. o zmianie dyrektywy 85/374 wyłączono powyżej wskazaną możliwość, zobowiązując państwa członkowskie do dokonania zmian w przepisach krajowych w tym zakresie do dnia 4 grudnia 2000 roku.

## **B. Pojęcie produktu niebezpiecznego żywnościowego**

W związku z tym, że w ramach omawianego reżimu odpowiedzialność ponoszona jest wyłącznie za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, kluczowe znaczenie ma zdefiniowanie pojęcia produktu niebezpiecznego żywnościowego.

Bezpieczeństwo produktu w regulacji dotyczącej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny określone zostało poprzez odwołanie się do celu ochrony – „oczekiwań” związanych z bezpieczeństwem produktu przy jego „normalnym” użyciu. Produkt jest niebezpieczny, gdy „nie zapewnia bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne użycie produktu” (art. 449<sup>1</sup> § 3 kc.).

Ustawodawca daje pewne wskazówki interpretacyjne. Na stopień bezpieczeństwa rzutują wszystkie okoliczności z chwili wprowadzenia go do obrotu, a złasz-

---

27 Z możliwości takiej skorzystała większość państw członkowskich. Wyjątkiem były Luksemburg, Szwecja i Finlandia. Zob. E. Bagińska, Nowe unormowanie odpowiedzialności cywilnej za produkt, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 9, s. 51.

28 W dyrektywie 85/374 użyto innego sformułowania niż w traktatowej definicji produktu rolnego, poza tym istniała wyraźna różnica pomiędzy treścią preambuły a art. 2 dyrektywy.

29 M. Korzycka-Iwanow, Żywność w kontekście..., s. 290; E. Łętowska Prawo umów konsumenckich, Warszawa 1999, s. 108.

cza sposób zaprezentowania go na rynku oraz wszystkie objaśnienia, informacje, instrukcje (art. 449<sup>1</sup> § 3 kc.).

Oczekiwania dotyczące poziomu bezpieczeństwa produktu mogą być kształtowane normatywnie. W sposób szczególny dotyczy to żywności, w odniesieniu do której istnieją szczegółowe regulacje prawne normujące kwestię uznania jej za niebezpieczną.

Ustawodawca unijny wprost zdefiniował, że niebezpieczną jest żywność, jeżeli uważa się, że: jest szkodliwa dla zdrowia lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi (art. 14 ust 2 Ogólnego Prawa Żywnościowego).

W Ogólnym Prawie Żywnościowym określone zostały szczegółowe zasady dokonywania oceny niebezpieczeństwa żywności. Wskazane zostało przede wszystkim, że przy ustalaniu, czy żywność jest niebezpieczna, należy mieć na względzie: zwykle okoliczności korzystania z żywności przez konsumenta oraz wykorzystywania jej na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji, a także informacje przeznaczone dla konsumenta, z uwzględnieniem informacji na etykiecie oraz inne informacje zwykle dostępne dla konsumenta dotyczące unikania konkretnych negatywnych skutków dla zdrowia związanych z daną żywnością lub rodzajem żywności<sup>30</sup>. Poza tym doprecyzowane zostało, że przy ustalaniu, czy żywność jest szkodliwa dla zdrowia, należy uwzględniać nie tylko prawdopodobne natychmiastowe lub krótkotrwale skutki tej żywności dla zdrowia spożywającej ją osoby, ale także skutki długofalowe, a nawet skutki dla następnych pokoleń; ewentualne skutki skumulowania toksyczności; a także szczególną wrażliwość określonej kategorii konsumentów, jeżeli żywność jest przeznaczona dla tej kategorii konsumentów. Z kolei przy ocenie przydatności do spożycia przez ludzi należy mieć na względzie, czy żywność nie może być spożywana przez ludzi zgodnie z jej przeznaczeniem z powodu zanieczyszczenia, zarówno przez czynniki obce, jak i w inny sposób, czy też z powodu gnicia, psucia się lub rozkładu.

W przypadku żywności normalnym użyciem jest jej spożywanie. Za niebezpieczną żywność należy więc uznać taką żywność, która nie zapewnia bezpieczeństwa, przy uwzględnieniu faktu, że będzie ona spożywana<sup>31</sup>. Jednakże należy brać pod uwagę zwykle okoliczności korzystania z żywności przez konsumenta. Przy ustalaniu tych okoliczności należy uwzględnić sposób przyrządzania posiłków i formę ich spożywania (inne zagrożenia związane są z żywnością spożywaną na surowo, a inne z żywnością, która przed spożyciem poddawana jest procesom termicznym)<sup>32</sup>, możliwe łączenie różnych produktów żywnościowych (kumulacja

30 Przykładowo błędna informacja o dacie przydatności do spożycia może doprowadzić do wystąpienia szkody.

31 Ł. Bobeł, K. Leśkiewicz, Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną przez niebezpieczny środek spożywczy, „Przemysł Spożywczy” 2007, nr 3, s. 39.

32 Na przykład powszechnie przyjmuje się, że mięso musi być odpowiednio przyrządzone, aby mogło być bezpiecznie spożywane, zob. Guidance on the Implementation of Articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (Ec)



określonych składników może stwarzać zagrożenie), przeciętną częstotliwość spożywania określonych produktów i przeciętną wielkość porcji. Poza tym nie bez znaczenia pozostaje to, do jakiej grupy konsumentów kierowany jest produkt. Wymagany poziom bezpieczeństwa jest oceniany z punktu widzenia odbiorcy produktu (konsumenta), a nie producenta<sup>33</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w sposób szczególny podkreślił wagę prezentacji produktu na rynku oraz objaśnień, informacji i instrukcji, jakie towarzyszą produktowi. Zasady znakowania żywności regulowane są przez szereg przepisów prawa żywnościowego. Podstawowe znaczenie ma regulacja horyzontalna zawarta w dyrektywie 2000/13/WE z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych oraz w dyrektywie 90/496/EWG z dnia 24 września 1990 r. w sprawie oznaczania wartości odżywczej środków spożywczych (od 22 listopada 2014 r. stosowane będzie w miejsce tych dyrektyw rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektyw 87/250/EWG, 90/496/EWG, 1999/10/WE, 2000/13/WE, 2002/67/WE, 2008/5/WE i rozporządzenia (WE) nr 608/2004<sup>34</sup>). Oprócz tych aktów istnieje cały szereg regulacji szczegółowych odnoszących się do poszczególnych rodzajów żywności (np. żywność GMO, żywność ekologiczna, suplement diety), specjalnych sposobów oznaczania żywności (oświadczenia zdrowotne i żywieniowe) i niektórych składników żywności. Przy ocenie niebezpieczeństwa produktu żywnościowego należy więc uwzględnić przede wszystkim zgodność oznaczenia żywności z wymaganiami wynikającymi z przepisów prawa. Przykładowo, pominięcie wymaganej przepisami informacji o składniku, który ma właściwości alergenne, może prowadzić nawet do śmierci konsumenta. Istotne jest jednak nie tylko zawarcie wszelkich informacji, ale ważny jest też sposób ich zamieszczenia. Informacja powinna być komunikatywna i czytelna, tj. przedstawiona w języku zrozumiałym dla przeciętnego użytkownika produktu.

Pojęcie prezentacji produktu jest jednak szersze od pojęcia znakowania. Rozumie się przez to także sam sposób opakowania oraz ekspozycji towaru, a także reklamę. Wpływa ona bowiem na opinię konsumenta o produkcie i jego bezpieczeństwie, pełni więc funkcję informacyjną, oprócz promocyjnej<sup>35</sup>. Wszystkie te czynniki mogą wpłynąć na opinię konsumenta o jakości, a zarazem na stopień bezpieczeństwa produktu.

N° 178/2002 on General Food Law, Conclusions of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health, 26 January 2010, s. 9.

33 E. Łętowska, Uwaga na niebezpieczne produkty, „Rzeczpospolita” z 18.02.1998 r.

34 Dz.U. UE L 304 z 22.11.2011, s. 18–63.

35 E. Łętowska, Ustawa o ochronie..., s. 124.

Znamienne jest wprowadzenie domniemania, iż żywność zgodna ze szczegółowymi przepisami unijnymi, a w ich braku krajowymi, regulującymi bezpieczeństwo żywności, jest uważana za bezpieczną pod względem czynników objętych tymi szczegółowymi przepisami (art. 14 ust 7 Ogólnego Prawa Żywnościowego). Oczywiście zgodność z przepisami nie wyłącza odpowiedzialności producenta. Powoduje jednak dodatkowe utrudnienia dowodowe po stronie poszkodowanego, który będzie musiał wykazać, że żywność była niebezpieczna, pomimo, iż była zgodna z obowiązującymi przepisami.

Biorąc pod uwagę zasady oceny niebezpieczeństwa żywności, można stwierdzić, że w tych przypadkach, gdy żywność nie spełniała wymogów przewidzianych przepisami prawa lub była w sposób niewłaściwy oznakowana, nie będzie trudnym wykazanie, iż jest ona niebezpieczna, bowiem nie spełnia owych wymogów, które są ustalone normatywnie. Z kolei, w tych przypadkach, gdy produkt żywnościowy spełnia wszelkie wymagania prawa żywnościowego i jest należycie oznakowany, dla wykazania niebezpieczeństwa produktu konieczne będzie powołanie się na inne okoliczności, w tym cechy i właściwości produktu występujące w chwili wprowadzenia go do obrotu, które spowodowały, że produkt nie zapewnia bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne jego użycie.

### **C. Producent i inne osoby zobowiązane do wynagrodzenia szkody**

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny ponosi przede wszystkim producent. Podkreślić należy, że producentem jest wyłącznie osoba wytwarzająca produkt w zakresie swojej działalności gospodarczej. Nie mieszczą się zatem w tej kategorii podmioty, które wprawdzie wytworzyły produkt, ale poza zakresem prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Nie jest konieczne wytwarzanie produktu w ramach przedsiębiorstwa, pojęcie prowadzenia działalności gospodarczej jest bowiem szersze od pojęcia prowadzenia działalności w ramach przedsiębiorstwa<sup>36</sup>. Samo pojęcie prowadzenia działalności gospodarczej nie jest zdefiniowane w kodeksie cywilnym, jednak pomocniczo wykorzystać można definicję zawartą w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>37</sup>, w której za działalność gospodarczą uznawana jest zarobkowa działalność, m.in. wytwórcza, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Warto zwrócić uwagę, że w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej wskazuje się, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie. W związku z tym wyłączeniem pojawiają się wątpliwości, czy działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą. Uznać jednak należy, że wyraźne wyłączenie działalności rolniczej spod reżimu ustawy o swobodzie działalności go-

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 117.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

spodarczej świadczy o tym, że tego rodzaju działalność, w związku z tym, że jest prowadzona w celach zarobkowych w sposób zorganizowany i ciągły, jest działalnością gospodarczą, do której nie mają zastosowania przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>38</sup>. W świetle powyższego, biorąc pod uwagę, że produkty żywnościowe pierwotne nie są wyłączone z zakresu definicji produktu, nie budzi najmniejszych wątpliwości, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny ponosić mogą także rolnicy wytwarzający produkty żywnościowe pierwotne.

Producentem żywności będzie zatem każdy podmiot, który wytwarza żywność w celach zarobkowych w sposób zorganizowany i ciągły. Dla potrzeb ustalenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny nie ma najmniejszego znaczenia to, czy podmiot taki jest rolnikiem (producentem produktów żywnościowych pierwotnych), czy też producentem żywności przetworzonej. Bez znaczenia jest także to, czy prowadzi działalność o niewielkim zakresie, czy też w większym rozmiarze, nie ma również znaczenia forma prawna prowadzonej działalności.

Podobnie jak producent odpowiada również *quasi*-producent, tj. osoba podająca się za producenta poprzez umieszczenie na produkcie swojej nazwy, znaku towarowego lub innego oznaczenia odróżniającego: importer oraz wytwórca materiału, surowca albo części składowej produktu (art. 449<sup>5</sup> § 1 i § 2 kc.). Osoby te odpowiadają solidarnie (art. 449<sup>5</sup> § 3 kc.), a ewentualne regresy między nimi powinny być rozliczane wedle przepisów regulujących współodpowiedzialność osób za wyrządzenie szkody (art. 441 § 2 kc. w tym przypadku odpowiedzialności opartej na zasadzie ryzyka)<sup>39</sup>.

Pomocniczo, w sytuacji gdy nie wiadomo, kto jest producentem lub osobą ponoszącą odpowiedzialność solidarnie z producentem, odpowiedzialność ponosi również sprzedawca (art. 449<sup>5</sup> § 4 kc.), co dodatkowo zabezpiecza interesy konsumentów i stwarza im szersze możliwości dochodzenia roszczeń.

Przyjęta regulacja oznacza, że odpowiedzialność za produkt niebezpieczny żywnościowy ponoszona jest przez cztery rodzaje podmiotów:

- 1) producenta *sensu stricto*, który produkuje produkt gotowy, surowiec lub część składową;
- 2) *quasi*-producenta, który przedstawia się jako producent, umieszczając swą nazwę, znak handlowy lub inną wyróżniającą cechę na produkcie;

---

38 R. Budzinowski, *Od gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa rolnego*, (w:) *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 70.

39 E. Łętowska, *Ustawa o ochronie...*, s. 133.

- 3) importera, który przywozi produkt do Unii Europejskiej w celu sprzedaży w ramach swej działalności gospodarczej;
- 4) dostawcę dystrybuującego produkt, gdy producenta – lub, w przypadku produktu przywożonego, importera – produktu nie można zidentyfikować i dostawca nie poinformuje o tożsamości producenta lub osoby, która dostarczyła mu produkt, w rozsądnym terminie.

Podkreślenia wymaga fakt, że stosownie do orzecznictwa TSUE pojęcie producenta *sensu stricto* rozumiane jest w sposób funkcjonalny. Samo formalne przekazanie produktu przez producenta do kolejnego uczestnika obrotu (w przypadku żywności kolejnego etapu łańcucha żywnościowego) nie w każdym przypadku oznacza wprowadzenie produktu do obrotu. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy pomiędzy producentem i dostawcą zachodzi tak ściśle powiązanie, że w rzeczywistości dostawca jest włączony w proces produkcji. Dla określenia, czy w istocie nastąpiło przekazanie produktu kolejnemu uczestnikowi łańcucha, istotne jest ustalenie, czy po przekazaniu produktu dostawcy, należącemu formalnie do łańcucha dystrybucji, producent zachował *de facto* kontrolę nad przekazanym produktem. Jak uznał TSUE, w przypadku gdy producent zachował *de facto* kontrolę, dostawca uznawany powinien być za producenta produktu<sup>40</sup>. Kwestia przekazania faktycznej kontroli nad produktem musi być jednak każdorazowo rozstrzygana przez sądy krajowe.

Uwagę zwraca szczególnie niekorzystna sytuacja rolnika, który ponosi odpowiedzialność jako producent produktu żywnościowego pierwotnego oraz solidarnie z producentem produktów żywnościowych przetworzonych, jako wytwórca surowca. Co więcej, w produktach żywnościowych pierwotnych szczególnie często występują trudne do wykrycia wady powodowane przez czynniki pozostające poza kontrolą producenta (rolnika), takie jak np. zanieczyszczenie środowiska naturalnego, wzajemne oddziaływanie upraw produktów roślinnych na siebie, przenoszenie się chorób, bakterii, wirusów itd. Rolnik, nawet przy dołożeniu należytej staranności i stosowaniu się do najwyższych standardów dobrej praktyki rolnej, nie jest w stanie w żaden sposób wpływać na te okoliczności zewnętrzne, a nawet bardzo często nie ma możliwości ustalenia zaistnienia takich okoliczności. W przypadku, gdy na wskutek takich okoliczności w produkcji żywnościowym pierwotnym zaistnieją cechy niebezpieczne, producent nie będzie mógł zwolnić się z odpowiedzialności wykazaniem braku swojego zawinienia, a w wielu przypadkach niemożliwe będzie powołanie się na przesłanki egzoneracyjne ani na zaistnienie siły wyższej.

Poza tym należy uwzględnić fakt, że zależności pomiędzy producentami żywności i dystrybutorami stają się coraz bardziej złożone. W wielu przypadkach producenci produktów żywnościowych pierwotnych wytwarzają produkty zgodne

---

40 Wyroki TSUE z dnia 9 lutego 2006 r. w sprawie C–127/04 oraz z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie C–358, a także opinia rzecznika generalnego Vericy Trstenjak przedstawiona w dniu 8 września 2009 r. w sprawie C–358/08.

z wymaganiami i specyfikacjami nałożonymi na nich umownie przez producentów produktów żywnościowych przetworzonych lub dystrybutorów<sup>41</sup>, co nie wpływa jednak na zakres odpowiedzialności wobec poszkodowanych.

#### **D. Szkoda**

Odpowiedzialność za produkt obejmuje bez ograniczeń szkodę na osobie i w ograniczonym zakresie szkody na mieniu (nie obejmuje szkód polegających na uszkodzeniu samego produktu ani korzyści, jakie poszkodowany mógłby osiągnąć w związku z jego używaniem, ponadto odszkodowanie nie przysługuje, gdy szkoda na mieniu nie przekracza kwoty będącej równowartością 500 euro).

Szkoda na osobie odnosi się bezpośrednio do osoby poszkodowanego. Obejmuje ona uszczerbek polegający na uszkodzeniu ciała, rozstroju zdrowia lub pozbawieniu życia, ewentualnie na naruszeniu innych dóbr osobistych. Uszczerbki te mogą przybrać postać zarówno szkody majątkowej, jak i niemajątkowej (krzywdy).

Biorąc pod uwagę sposób normalnego użycia żywności polegający na jej spożywaniu, podstawowe znaczenie, w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez niebezpieczny produkt żywnościowy, mają szkody na osobie. Oznacza to, że o wiele mniejsze znaczenie niż w przypadku szkód wyrządzanych przez inne rodzaje produktów ma ograniczenie odpowiedzialności w odniesieniu do tzw. banalnych szkód na mieniu, których wartość nie przekracza 500 euro. Uznać zatem należy, że ograniczenie to w praktyce nie ogranicza praw osób poszkodowanych przez niebezpieczny produkt żywnościowy.

Szkody na osobie powodowane przez produkty żywnościowe podzielić można na dwie kategorie.

Pierwszy rodzaj to szkody będące bezpośrednim następstwem spożycia konkretnego produktu żywnościowego. Zwykle są to zatrucia wywołane przez bakterie, wirusy i inne drobnoustroje, ewentualnie szkody spowodowane przez przedmioty, które zawarte były w konkretnym produkcie, czy nawet partii produktów.

W tym przypadku stosunkowo łatwo można zlokalizować produkt wyrządzający szkodę. Jednakże podkreślić należy, że w porównaniu do szkód wywołanych przez innego rodzaju produkty niż żywność, ustalenie niebezpiecznego produktu żywnościowego jest o wiele trudniejsze. Po pierwsze, zwykle spożywa się codziennie wiele produktów żywnościowych pochodzących od wielu producentów i niejednokrotnie wskazanie konkretnego produktu może być utrudnione. Po drugie, powstają też istotne problemy dowodowe. Spożycie produktu żywnościowego i niezachowanie żadnych pozostałości (np. opakowania) oznacza bowiem, iż nie jest możliwe lub też jest bardzo trudne pobranie próbek produktu, co pozwalałoby

---

41      Guidance on the Implementation of..., s. 15.

na wskazanie, iż konkretny produkt posiadał właściwości niebezpieczne. Dodatkowy problem związany jest z tym, że nawet w przypadku zachowania pozostałości produktów żywnościowych, zwykle nie są one przechowywane w sposób właściwy dla produktów przeznaczonych do spożycia (np. w określonej temperaturze), nie jest więc możliwe pobranie wiarygodnych próbek. Właściwość niebezpieczna mogła bowiem pojawić się już po spożyciu konkretnego produktu. Kolejny problem dotyczy sytuacji, gdy wprowadzany na rynek środek spożywczy składa się z wielu składników pochodzących od różnych dostawców. W takiej sytuacji ustalenie, który podmiot jest producentem niebezpiecznego składnika, może stwarzać dodatkowe trudności, przy czym problem ten dotyczy wyłącznie wzajemnych rozliczeń pomiędzy uczestnikami łańcucha żywnościowego. Osoba poszkodowana może bowiem dochodzić odszkodowania od producenta produktu finalnego, zatem dla niej nie ma znaczenia, który z podmiotów działających w łańcuchu żywnościowym przyczynił się do powstania niebezpieczeństwa produktu finalnego. Z tego punktu widzenia szczególnie istotne znaczenie ma prawidłowe funkcjonowanie systemu identyfikowalności (*traceability*). System ten powinien umożliwiać odszukanie pochodzenia konkretnego składnika produktu żywnościowego<sup>42</sup>. Podkreślić należy, że im większa jest precyzja i szczegółowość zbieranych informacji oraz bardziej dokładne oznaczanie partii towaru, tym szybciej można ustalić osobę, która ponosi odpowiedzialność.

Kolejny problem dotyczy sytuacji, gdy szkoda powstaje na skutek jednoczesnego spożycia przez poszkodowanego kilku produktów żywnościowych zawierających substancje, pomiędzy którymi zachodzą interakcje mogące powodować szkody lub też sytuacji, gdy określona substancja jest niebezpieczna dla osób dotkniętych określonymi chorobami. W takim przypadku, gdy istniejący stan wiedzy pozwala na przewidzenie zaistnienia reakcji, producent powinien na etykiecie zawrzeć informacje dotyczące potencjalnych zagrożeń, dotyczy to np. substancji wywołujących alergie. Wprowadzenie do obrotu produktu żywnościowego niezawierającego takich informacji uznać należy za wprowadzenie produktu niebezpiecznego. Jeśli natomiast istniejący stan wiedzy nie pozwalał na wykrycie niebezpiecznych reakcji, producenci mogą powołać się na przesłankę egzoneracyjną ryzyka rozwoju.

Drugi rodzaj to szkody, które występują nie bezpośrednio (tj. nie w ciągu kilku godzin czy nawet dni) po spożyciu określonych produktów, ale z dużym opóź-

42 Jak jednak pokazują doświadczenia z zatruciami wywołanymi przez bakterie *Escherichia coli* w 2011 r. w Niemczech, w praktyce odnalezienie źródła zagrożenia może przysparzać problemów. Pierwsze informacje o zatruciach zjadliwym szczepem bakterii *Escherichia coli* (O104:H4) ujawnione zostały przez służby niemieckie 21 maja 2011 r. Początkowo zatrucia wiązano ze spożywaniem świeżych warzyw, wskazywano w szczególności na świeże ogórki pochodzące z Hiszpanii. Jednak prowadzone badania i analiza poszczególnych przypadków zatruc pojawiających się w różnych państwach członkowskich spowodowały, że pod koniec czerwca 2011 r. za najbardziej prawdopodobne źródło zagrożenia uznano partię świeżych kiełków sprowadzonych z Egiptu. Zob. Scientific Report of European Food Safety Authority; Shiga toxin-producing *E. coli* (STEC) O104:H4 2011 outbreaks in Europe: Taking Stock. EFSA Journal 2011; 9(10):2390, dostępny na: [www.efsa.europa.eu/efsajournal](http://www.efsa.europa.eu/efsajournal).

nieniem. Są to szkody wywołane na skutek spożywania przez dłuższy okres czasu określonych środków spożywczych lub produktów zawierających w swoim składzie określone substancje. Szkody te można nazwać szkodami z kumulacji.

Po pierwsze, w tym przypadku nieznmiennie trudno jest ustalić związek przyczynowy pomiędzy spożywaniem określonych produktów a występującymi szkodami na osobie. Po drugie, nawet w sytuacji wykazania związku przyczynowego pomiędzy spożywaniem określonych środków spożywczych a zaistniałą szkodą (w związku z powstawaniem nowoczesnych metod diagnostyki leczniczej jest to możliwe), utrudnione jest wskazanie konkretnego podmiotu, który ponosi odpowiedzialność. Określony rodzaj produktów wprowadzają na rynek zwykle różni producenci. Trudno będzie wykazać poszkodowanemu, że spożywał produkty konkretnego producenta, zważywszy, że ten rodzaj szkód wywołany jest zwykle przez różnego rodzaju substancje, które z kolei dodawane są do różnego rodzaju żywności. Ponadto, jak się wydaje, w wielu przypadkach tego rodzaju szkód, producenci będą mogli powoływać się na przesłankę egzoneracyjną ryzyka rozwoju, a w sytuacji, gdy szkoda ujawni się po upływie dziesięciu lat od wprowadzenia produktu na rynek, producenci będą mogli podnieść zarzut przedawnienia. Mając na względzie ochronę konsumenta, warto byłoby rozważyć powołanie funduszu gwarancyjnego, z którego wypłacane byłyby odszkodowania w przypadku wyrządzenia przez produkt żywnościowy niebezpieczny szkód z kumulacji<sup>43</sup>.

W sytuacji, gdy osoba poszkodowana wykaże fakt istnienia szkody, fakt niebezpieczeństwa konkretnego produktu żywnościowego i związek przyczynowy pomiędzy szkodą i niebezpieczeństwem produktu żywnościowego, może ona uzyskać odszkodowanie, o ile nie zostanie uznane zaistnienie przesłanki egzoneracyjnej. Obowiązek odszkodowawczy w zakresie szkód majątkowych na osobie polegających na uszkodzeniu ciała lub wywołaniu rozstroju zdrowia obejmuje przede wszystkim wszelkie koszty z tego wynikające (takie jak np.: koszty leczenia, pielęg-

43 Wypłata mogłaby zostać ograniczona wyłącznie do tych przypadków, gdy ustalenie konkretnego producenta byłoby niemożliwe. Tego rodzaju rozwiązanie stosowane jest w kilku państwach w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez produkty lecznicze, szkody związane z przetoczeniem zakażonej krwi, szkody powstałe na skutek użycia szczepionki, a nawet w odniesieniu do specyficznych szkód wyrządzonych przez żywność. Fundusze takie dotyczące szkód wyrządzonych przez niebezpieczne produkty lecznicze powołane są w Niemczech, Szwecji, Finlandii (finansowane przez przemysł farmaceutyczny) oraz w Wielkiej Brytanii, Danii (finansowane ze środków publicznych). Powołanie tych funduszy było zwykle następstwem pojawienia się specyficznych szkód związanych z korzystaniem z określonych produktów, przy jednoczesnym braku możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności producentów w związku z niemożnością wskazania konkretnego producenta lub powoływaniem się przez nich na ryzyko rozwoju. Zwykle zakres działania tych funduszy jest ograniczony do szczegółowo opisanych rodzajów szkód. Przykładowo w Wielkiej Brytanii, w Niemczech powołano fundusze, z których wypłacane są odszkodowania dla osób, które na skutek spożywania przez ich matki w pierwszym tryestrze ciąży leku o działaniu przeciwwymiotnym (talidomidu) urodziły się z ciężkimi deformacjami ciała. W Hiszpanii powołano fundusz, z którego wypłacane są odszkodowania osobom, które poniosły szkodę na skutek spożycia zatrutego oleju rzepakowego, szkody poniosło ponad 20 000 osób. W Wielkiej Brytanii powołany jest także fundusz wypłacający odszkodowania osobom dotkniętym chorobą Creutzfeldta–Jakoba lub członkom ich rodzin. Szerzej zob.: *Final Report Analysis of the Economic Impact of the Development Risk Clause as provided by Directive 85/374/EEC on Liability for Defective Products, Study for the European Commission, Fondazione Rosselli*, dostępne na: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

nacji, odpowiedniego odżywiania oraz koszty dojazdów osób bliskich w celu odwiedzenia poszkodowanego, utracony zarobek, koszty przekwalifikowania art. 444 § 1 kc.) oraz zapłatę renty dla wyrównania szkód o charakterze trwałym (utrata zdolności do pracy zarobkowej, zwiększenie potrzeb lub zmniejszenie widoków powodzenia na przyszłość, art. 444 § 2 kc.). Jeżeli wskutek uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia nastąpiła śmierć poszkodowanego, obowiązek odszkodowawczy obejmuje zwrot kosztów leczenia i pogrzebu temu, kto je poniósł oraz wypłacanie renty na rzecz osób, względem których ciążył na zmarłym ustawowy obowiązek alimentacyjny lub osób bliskich, które zmarły w sposób stały utrzymywał (art. 446 kc.). W zakresie szkód niemajątkowych na osobie naprawienie krzywdy, prócz zwykłych sposobów (np. złożenie oświadczenia woli) może polegać też, w ściśle określonych przypadkach, na pieniężnym zadośćuczynieniu za doznaną krzywdę (art. 445, art. 446 § 4 kc.)<sup>44</sup>.

### **E. Przesłanki egzoneracyjne**

Podmiot odpowiedzialny (producent) może uwolnić się od obowiązku wyrównania szkody, jeśli będzie w stanie udowodnić chociaż jedną z kilku przesłanek egzoneracyjnych. Od odpowiedzialności zwalnia go wykazanie, że: (1) nie wprowadził produktu do obrotu, (2) produkt został wprowadzony poza zakresem jego działalności gospodarczej, (3) cecha niebezpieczna nie istniała, gdy wprowadzał produkt do obrotu, (4) zachodzi wyjątkowa sytuacja tzw. ryzyka rozwoju, tzn. że w danym stanie wiedzy i techniki niebezpieczne właściwości produktu nie mogły być znane, (5) właściwości produktu wynikały z konieczności dostosowania się do wymagań prawa. Producent może też uniknąć odpowiedzialności, jeśli wykaże, że przyczyną szkody było wyłącznie działanie osoby trzeciej lub siły wyższej (brak związku przyczynowego z cechami niebezpiecznymi produktu). Ponadto, wytwórca materiału, surowca lub części składowej produktu może uwolnić się od odpowiedzialności, wykazując, że wyłączną przyczyną (związek przyczynowy) szkody była wadliwa konstrukcja produktu finalnego lub wskazówki producenta tego produktu.

W odniesieniu do szkód wyrządzonych przez żywność szczególnie istotne znaczenie mają dwie przesłanki egzoneracyjne, tj. wykazanie, że cecha niebezpieczna nie istniała, gdy producent wprowadzał produkt do obrotu oraz ryzyko rozwoju.

Żywność jest szczególnego rodzaju produktem, może ona nabrać cech produktu niebezpiecznego na każdym etapie łańcucha żywnościowego. Niewłaściwe warunki transportu lub przechowywania mogą skutkować tym, że środek spożywczy sprzedawany konsumentowi jest niebezpieczny, pomimo że w chwili wprowadzania produktu do obrotu przez producenta nie był on produktem niebezpiecznym.

44 W. Czachórski, Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 1999, s. 76 i s. 192–193.



Ponadto żywność może nabrać cech produktu niebezpiecznego także po sprzedaniu jej konsumentowi, tj. po wyjściu z łańcucha żywnościowego. Dotyczy to w szczególności żywności, która powinna być przechowywana i transportowana w określonej temperaturze. Konsument nie zawsze przestrzega wymogu zapewnienia odpowiedniej temperatury, co wynika chociażby z konieczności transportu żywności ze sklepu do domu, w trakcie którego zwykle nie jest możliwe zapewnienie warunków chłodniczych. Poza tym, do powstania cech niebezpiecznych przyczyniać się może przechowywanie przez konsumentów różnych produktów żywnościowych obok siebie, zbyt długie przetrzymywanie żywności itp.

W przypadku, gdy produkt nie miał cech produktu niebezpiecznego w chwili wprowadzania go do obrotu, producent może zwolnić się z odpowiedzialności, wykazując, że w chwili wprowadzania do obrotu środek spożywczy nie był niebezpieczny. Jednak przeprowadzenie skutecznego dowodu przez producenta może być utrudnione, w szczególności w sytuacji, gdy produkt nabył cech produktu niebezpiecznego po wydaniu go konsumentowi (po wyjściu z łańcucha żywnościowego).

Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku określenie momentu wprowadzenia do obrotu. Z orzecznictwa TSUE wynika, że dany produkt jest wprowadzony do obrotu wówczas, gdy opuścił proces produkcji przeprowadzany przez producenta i wszedł do procesu handlowego, w którym jest oferowany odbiorcom w celu użycia lub konsumpcji<sup>45</sup>. W istocie jest to moment utraty faktycznej kontroli nad produktem przez producenta<sup>46</sup>.

Takie rozumienie wprowadzenia do obrotu odbiega od rozumienia pojęcia wprowadzenia na rynek zdefiniowanego w prawie żywnościowym. Zgodnie z art. 3 pkt 8 Ogólnego Prawa Żywnościowego „wprowadzenie na rynek” oznacza „posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania”. Sam fakt posiadania żywności jest już w świetle tej definicji uznawany za jej wprowadzenie na rynek. Definicja ta nie może być zatem w sposób bezpośredni wykorzystana przy określaniu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny. Dopóki bowiem środek spożywczy jest w posiadaniu producenta (nie nastąpi wydanie produktu), reżim odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny nie ma zastosowania. Niewątpliwie natomiast, w przypadku gdy środek spożywczy jest niebezpieczny w momencie wprowadzania go na rynek w znaczeniu nadanym mu w Ogólnym Prawie Żywnościowym, tj. już w momencie posiadania go przez producenta, to tym bardziej będzie on niebezpieczny w chwili wprowadzania go do obrotu, w znaczeniu

---

45 Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 2006 r. w sprawie C-127/04.

46 Opinia rzecznika generalnego Vericy Trstenjak przedstawiona w dniu 8 września 2009 r. w sprawie C-358/08.

przyjmowanym dla potrzeb określenia odpowiedzialności za produkt, tj. w chwili przekazywania go następnemu uczestnikowi łańcucha żywnościowego.

Drugą istotną przesłanką egzoneracyjną jest tzw. ryzyko rozwoju. Producent może zwolnić się z odpowiedzialności, wykazując, że nie można było przewidzieć niebezpiecznych właściwości produktu, uwzględniając stan nauki i techniki w chwili wprowadzenia produktu do obrotu. Zważywszy na bardzo intensywny rozwój produkcji różnego rodzaju nowej żywności (szczególną uwagę zwraca żywość GMO, żywność wytwarzana z użyciem nanomateriałów oraz nowe suplementy diety), to właśnie ta przesłanka egzoneracyjna (ryzyko rozwoju) ma dla producentów żywności szczególnie istotne znaczenie. Należy podkreślić, że żywność GMO na rynku pojawiła się po raz pierwszy w połowie lat 90<sup>47</sup>. Na rynek nadal wprowadzane są nowe suplementy diety oraz inne środki spożywcze wcześniej nieznane (nowa żywność – *novel food*). Ponadto wiele składników dodawanych do żywności w celu polepszenia jej smaku, zapachu, wyglądu znalazło zastosowanie w przeciągu ostatnich kilkunastu lat i cały czas pojawiają się nowe. Producenci zamierzający wprowadzić na rynek takie produkty zobowiązani są w oparciu o stosowne przepisy dokonać zgłoszeń lub nawet uzyskać zezwolenie, przedstawiając wymagane informacje o produkcie. Jednak w związku z brakiem danych dotyczących długoletniego stosowania określonych substancji nie można wykluczyć, iż w przyszłości pojawią się negatywne konsekwencje spożywania określonego rodzaju żywności lub konkretnych substancji wchodzących w skład żywności (przykładowo uważa się, że okres obecności GMO w żywności jest zbyt krótki, aby mieć pewność, że negatywne skutki nie ujawnią się po latach<sup>48</sup>).

Podkreślić należy, że w świetle orzecznictwa TSUE<sup>49</sup> przy powoływaniu się na ryzyko rozwoju należy wziąć pod uwagę obiektywny stan wiedzy naukowej i technicznej, a nie subiektywną wiedzę, jaką posiadał konkretny producent. Co więcej, uwzględniony powinien zostać nie tylko stan wiedzy właściwy dla sektora, w którym działa konkretny producent, ale najbardziej zaawansowany stan wiedzy (*most advanced level of knowledge*) istniejący w chwili wprowadzania do obrotu. Istotne jest jedynie, by wiedza ta była dostępna w danym momencie.

Ustalone przez TSUE kryteria, które powinny być brane pod uwagę przy powoływaniu się na przesłankę ryzyka rozwoju w praktyce, oznaczają, że wykazanie, iż istniejący stan wiedzy nie pozwalał wykryć niebezpieczeństwa produktu, może być istotnie utrudnione. TSUE nie doprecyzował bowiem, jakiego rodzaju informacje i dane można uznać za najbardziej zaawansowany stan wiedzy istniejący

47 W 1994 r. na rynek w USA wprowadzono pomidory FlavrSavr, charakteryzujące się wolniejszym dojrzewaniem i mięknięciem, przez co dłużej zachowywały świeżość i łatwiej można je było transportować. Zob. I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana, aspekty prawne*, Warszawa 2008, s. 18.

48 *Ibidem*, s. 81.

49 Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie wyrok z 29 maja 1995 r. sprawa C-300/95.

w chwili wprowadzania, co powoduje, iż powstaje bardzo wiele wątpliwości co do rozumienia tej przesłanki<sup>50</sup>. Proces dokonywania odkryć naukowych wymaga obserwacji, analizy, stawiania hipotez, ich potwierdzania, powtarzalności wyników. Powstają zatem pytania, czy wystarczające jest istnienie hipotezy niepotwierdzonej wiarygodnymi badaniami? Nie jest też jasne, jak należy traktować tzw. opinie mniejszościowe? Ponadto niezmiernie trudna z perspektywy czasu jest ocena tego, czy istniejący w chwili wprowadzania produktu stan wiedzy pozwalał przewidzieć niebezpieczne właściwości produktu. Znajomość określonych danych naukowych, które w konsekwencji doprowadziły do wykrycia niebezpiecznej właściwości produktu, niekoniecznie musi oznaczać, że na chwilę wprowadzania produktu do obrotu takie wnioski mogły być wyciągnięte<sup>51</sup>. Biorąc jednak pod uwagę, iż producent nowo wprowadzanych na rynek środków spożywczych zobowiązany jest przedstawić stosowne badania naukowe potwierdzające, że produkt nie jest niebezpieczny<sup>52</sup> (np. w przypadku żywności GMO), to wykazanie, że w chwili ich wprowadzania na rynek nie posiadały właściwości niebezpiecznych, nie będzie nadmiernie utrudnione. Na korzyść producentów działa także brak obowiązku monitorowania skutków spożywania nowo wprowadzanych produktów żywnościowych (wyjątkiem jest żywność GMO), co powoduje, iż nie ma danych na temat ewentualnie pojawiających się zagrożeń.

## F. Przedawnienie roszczeń

Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej przez produkt niebezpieczny przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie odpowiedzialnej. W każdym wypadku roszczenie przedawnia się jednak z upływem dziesięciu lat od wprowadzenia produktu do obrotu, bez

50 Ch. Hodges, Development Risks: Unanswered Questions, "The Modern Law Review" 1998, Vol. 61, s. 570.

51 *Ibidem*, s. 566.

52 Przedłożenie dowodów naukowych jest wymagane jako warunek dopuszczenia do obrotu określonego produktu lub substancji albo ich rodzaju i wynika z aktów prawnych, w których uregulowane zostały zasady dopuszczania do obrotu nowych rodzajów żywności, tj. nowej żywności i żywności GMO oraz nowych rodzajów substancji dodawanych do żywności, tj. dodatków, enzymów, barwników, a także zasady stosowania i dopuszczania nowych oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych. Są to przede wszystkim następujące akty prawne: rozporządzenie nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.U. L 268 z 18.10.2003, s. 1); rozporządzenie nr 258/97 z dnia 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności (Dz.U. UE L 43 z 14.2.1997, s. 1); rozporządzenie nr 1331/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. ustanawiające jednolitą procedurę wydawania zezwoleń na stosowanie dodatków do żywności, enzymów spożywczych i środków aromatyzujących (Dz.U. UE L 354 z 31.12.2008, s. 1); rozporządzenie nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz.U. UE L 354 z 31.12.2008, s. 16); rozporządzenie nr 1332/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie enzymów spożywczych, zmieniające dyrektywę Rady 83/417/EWG, rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999, dyrektywę 2000/13/WE; dyrektywa Rady 2001/112/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 258/97 (Dz.U. UE L 354 z 31.12.2008, s. 7); rozporządzenie nr 1334/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środków aromatyzujących i niektórych składników żywności o właściwościach aromatyzujących do użycia w oraz na środkach spożywczych oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1601/91, rozporządzenie (WE) nr 2232/96 oraz (WE) nr 110/2008 oraz dyrektywę 2000/13/WE (Dz.U. UE L 354 z 31.12.2008, s. 34); rozporządzenie nr 1925/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji (Dz.U. UE L 404 z 30.12.2006, s. 26); rozporządzenie nr 1924/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.U. UE L 404 z 30.12.2006, s. 9).

względem na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła. Gdy do powstania szkody lub jej ujawnienia doszło później niż po upływie dziesięciu lat od dnia, w którym nastąpiło wprowadzenie produktu do obrotu, osoba obowiązana do naprawienia szkody może skutecznie uchylić się od obowiązku odszkodowawczego przez podniesienie zarzutu przedawnienia.

Ustanowienie dziesięcioletniego okresu przedawnienia, niezależnego od ujawnienia się, a nawet powstania szkody, budzi wątpliwości, w szczególności w odniesieniu do roszczeń o naprawienie szkody na osobie wyrządzonej przez produkt niebezpieczny<sup>53</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że nie mogą w systemie prawnym istnieć unormowania, które umożliwiają dochodzenie praw czy ich wykonywanie z jednoczesnym nałożeniem na inne podmioty obowiązków im odpowiadających *ad infinitum*, przez czas nieokreślony oraz takie, które powodują permanentny stan niepewności co do rzeczywistego stanu prawnego. W przypadku przedawnienia roszczeń o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez produkt niebezpieczny problem polega jednak na tym, że sam mechanizm obliczania terminu przedawnienia skutkuje tym, że przedawnienie może nastąpić przed ujawnieniem się szkody, a więc przed momentem w którym poszkodowany mógłby podjąć jakiegokolwiek działania.

Rozwój nauk przyrodniczych i wprowadzanie coraz to nowych technologii i rozwiązań technicznych w produkcji powoduje z jednej strony, iż powstają nieznanne i trudne do wykrycia zagrożenia związane z korzystaniem z określonych produktów, a z drugiej strony powstają też możliwości precyzyjnego wykrywania szkód na osobie i powiązania ich ze zdarzeniem, które mogło mieć miejsce w odległej przeszłości (w dzieciństwie, a nawet w życiu prenatalnym). W sposób szczególny dotyczy to przyjmowania produktów leczniczych, ale może dotyczyć także spożywania określonego rodzaju żywności, w szczególności suplementów diety. W razie ujawnienia się szkody po wielu latach od wprowadzenia produktu do obrotu, w tych przypadkach, gdy przesłanka egzoneracyjna ryzyka rozwoju nie będzie mogła mieć zastosowania, to właśnie sztywny dziesięcioletni okres przedawnienia skutkował będzie brakiem możliwości dochodzenia roszczeń z wykorzystaniem reżimu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny.

Warto zauważyć, że szkody na osobie mają szczególny charakter, są ściśle związane z psychofizycznymi właściwościami każdej osoby. Chodzi bowiem nie o uszczerbek w określonych dobrach majątkowych osoby, lecz o samą osobę. Uszczerbek na osobie zwykle ma, przynajmniej pośredni, wpływ na życie osoby po-

---

53 TK uznał za nie zgodny z Konstytucją art. 442 § 1 zdanie drugiej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny przez to, że pozbawia pokrzywdzonego dochodzenia odszkodowania za szkodę na osobie, która ujawniła się po upływie lat dziesięciu od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę, wyrok TK z dnia 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05.

szkodowanej w wielu jego wymiarach, takich jak możliwości rozwoju zdolności, realizacji aspiracji i ambicji, czy po prostu możliwości uzyskania środków utrzymania<sup>54</sup>. Warto też zwrócić uwagę, że regulacja prawna odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny w tej części, w jakiej dotyczy szkód na osobie, wpisuje się w grupę regulacji nakierowanych na ochronę godności człowieka. Ochrona zdrowia jest bowiem ściśle związana z ochroną życia, a prawo do życia z godnością człowieka. Prawo do ochrony zdrowia to przede wszystkim prawo do zachowania życia i jego obrony, gdy jest zagrożone<sup>55</sup>. Poza tym, regulacja odpowiedzialności za produkt w zakresie dotyczącym szkód na osobie w sposób najpełniejszy wpisuje się w cele prawa żywnościowego. Ten szczególny charakter szkód na osobie powinien skłaniać do odmiennego traktowania czynów niedozwolonych, wywołujących tego typu szkody<sup>56</sup>.

Jak się wydaje, instytucja przedawnienia roszczeń majątkowych w istocie chroni głównie interes producenta (dłużnika), a nie poszkodowanego (wierzyciela). Nie tylko jednak dłużnik ma interes w tym, aby jego niepewność co do istnienia obowiązku świadczenia była ograniczona w czasie, a ustanie tej niepewności dało się określić na podstawie jednoznacznych, obiektywnych mierników. Ograniczenie takie służy przede wszystkim stabilności i pewności stosunków społecznych, co jest podstawowym celem instytucji przedawnienia<sup>57</sup>.

Przyjęcie sztywnego dziesięcioletniego terminu przedawnienia jest uzasadniane głównie tym, że odpowiedzialność niezależna od winy stanowi dla producenta zdecydowanie większe obciążenie niż odpowiedzialność oparta na tradycyjnych zasadach odpowiedzialności.

Prawodawca uznał, że ograniczenie w czasie odpowiedzialności niezależnej od winy poprzez ustalenie jednolitej i stałej w całej Unii końcowej daty, po której producent nie ponosi odpowiedzialności bez konieczności wykazywania jakichkolwiek przesłanek egzoneracyjnych, jest konieczne po to, aby ten nowy reżim odpowiedzialności nie stanął na drodze postępowi technicznemu, aby producent mógł oszacować dodatkowe obciążenie wynikające z nowego reżimu odpowiedzialności i aby możliwe było pokrycie ryzyka odpowiedzialności przez ubezpieczycieli<sup>58</sup>. Przyjęcie sztywnego dziesięcioletniego okresu przedawnienia jest wyrazem rozłożenia ryzyka pomiędzy producentów, uzyskujących zyski w związku ze sprzedażą produktów, a konsumentów, będących beneficjentami nowych rozwiązań.

---

54 Wyrok TK z dnia 1 września 2006 r. sygn. SK 14/05.

55 Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r. sygn. K 14/03.

56 T. Dybowski, Glosa do wyroku SN 21 maja 2003, sygn IV CKN 378/01, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 6, s. 136–137.

57 Wyrok TK z dnia 1 września 2006 r. sygn. SK 14/05.

58 Opinia rzecznika generalnego Vericy Trstenjak przedstawiona w dniu 8 września 2009 r. w sprawie C–358/08.

W związku z tym, że osoba poszkodowana może dochodzić odszkodowania na podstawie reżimu *ex delicto*, gdzie w razie szkody na osobie przedawnienie nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (art. 442 § 3 kc.), przyjęte rozwiązanie uznać należy za uzasadnione.

## **G. Funkcje odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny**

Co do zasady odpowiedzialność cywilna realizuje przede wszystkim funkcję kompensacyjną<sup>59</sup>. Jednak jak podkreślał prof. A. Stelmachowski, charakterystyczną cechą tej odpowiedzialności jest jej kompleksowość, realizuje ona trzy podstawowe funkcje: kompensacyjną, penalną (represyjną), wychowawczo–prewencyjną<sup>60</sup>.

Wprowadzenie reżimu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy, nie tylko przyczynia się do lepszej realizacji funkcji kompensacyjnej, ale wpływa na zachowania producentów, a więc realizuje funkcje prewencyjno–wychowawczą.

Funkcja prewencyjno–wychowawcza realizowana jest przede wszystkim w tych przypadkach, gdy odpowiedzialność oparta jest na zasadzie winy. Funkcja ta realizowana może być także wtedy, gdy co prawda odpowiedzialność nie jest oparta na zasadzie winy, jednak podmiot, który w przyszłości może ponieść odpowiedzialność ma możliwość poprzez swoje zachowanie ograniczyć prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w przyszłości, np. poprzez wprowadzenie usprawnień techniczno–organizacyjnych<sup>61</sup>.

Sam fakt obowiązywania przepisów określających zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny stanowi istotną motywację do pełnego przestrzegania przez uczestników łańcucha żywnościowego przepisów prawa żywnościowego i do wzmożonej staranności, w tym do bieżącego monitorowania wiedzy naukowej w zakresie dotyczącym prowadzonej przez dany podmiot działalności, co niewątpliwie wywiera korzystny wpływ nie tylko na bezpieczeństwo, ale i na jakość produktów żywnościowych.

Podkreślić należy, że w świetle celów prawa żywnościowego to właśnie funkcja prewencyjno–wychowawcza, a nie kompensacyjna ma szczególne znaczenie. Funkcja prewencyjna odpowiedzialności odszkodowawczej w sposób najpełniejszy łączy się z realizacją celów prawa żywnościowego. Dlatego też reżim odpowiedzialności

59 W. Czachórski, *Zobowiązania...*, s. 96.

60 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 213; W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 82.

61 Tak A. Śmieja, *Z problematyki funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej*, (w:) *Prace cywilistyczne*, Warszawa 1990, s. 332, w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej ponoszonej na zasadzie ryzyka.

za produkt niebezpieczny dodatkowo motywuje podmioty działające na rynku spożywczym do przestrzegania przepisów prawa żywnościowego (w tym liczenia się z możliwością zastosowania zasady ostrożności) oraz śledzenia wiedzy naukowej.

W związku z powyższym widoczna jest niekonsekwencja ustawodawcy. Z jednej bowiem strony w art. 17 Ogólnego Prawa Żywnościowego wskazuje się, że „podmioty działające na rynku spożywczym i pasz zapewniają, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą, zgodność tej żywności lub pasz z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów”. Biorąc pod uwagę, że „podmioty działające na rynku spożywczym” są to „osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą”, a „przedsiębiorstwo spożywcze” jest to „przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, typu non-profit lub nie, prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności”, wnioskować należy, że wszelkie podmioty działające w sektorze żywnościowym, na dowolnym etapie łańcucha żywnościowego, zobowiązane są do przestrzegania wymogów prawa żywnościowego.

Z drugiej strony, pomimo że przepisy prawa żywnościowego wprost odsyłają do przepisów określających odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, co niejako potwierdza, iż to właśnie ten reżim odpowiedzialności w sposób najpełniejszy przyczynia się do realizacji celów prawa żywnościowego, to odpowiedzialność opartą o ten reżim ponosić mogą jedynie producenci. Zatem ograniczona jest ona do jednego z etapów łańcucha żywnościowego. Stan taki powoduje, że nie jest uwzględniona specyfika produktu żywnościowego, polegająca na tym, że cecha niebezpieczna może pojawić się na każdym etapie łańcucha żywnościowego. Zasadnym byłoby zatem wprowadzenie subsydiarnej odpowiedzialności sprzedawcy w tych przypadkach, gdy cecha niebezpieczna pojawiła się po wprowadzeniu produktu żywnościowego do obrotu przez producenta, co w konsekwencji zwalnia z odpowiedzialności producenta. W świetle obecnie obowiązujących przepisów sprzedawca ponosi odpowiedzialność subsydiarną, w sytuacji gdy nie jest możliwe ustalenie producenta, co chroni konsumentów w szczególnym przypadku braku możliwości dochodzenia odszkodowania od producenta. Wprowadzenie drugiego przypadku ponoszenia odpowiedzialności przez sprzedawcę przyczyniłoby się do zapewnienia lepszej ochrony konsumentom, którzy mogliby dochodzić odszkodowania od sprzedawcy dopiero wtedy, gdy producent wykazałby, iż nie ponosi odpowiedzialności w związku z brakiem cechy niebezpiecznej w chwili wprowadzania produktu żywnościowego do obrotu. Sprzedawca jednocześnie mógłby dochodzić odszkodowania od pozostałych uczestników łańcucha żywnościowego (np. od przewoźnika, który nie zapewnił odpowiedniej temperatury w czasie transportu z hali producenta do sieci handlowej).

## Podsumowanie

Wyraźne odwołanie w podstawowym dla prawa żywnościowego Unii Europejskiej akcie prawnym – Ogólnym Prawie Żywnościowym – do reżimu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny stanowi sugestię, iż to właśnie ten reżim odpowiedzialności powinien mieć kluczowe znaczenie w przypadku szkód powodowanych przez żywność niebezpieczną.

Niewątpliwą zaletą tego reżimu odpowiedzialności jest to, że osoba poszkodowana nie jest zobowiązana do wykazania winy producenta, wystarczające jest wykazanie faktu zaistnienia szkody, faktu, iż środek spożywczy był niebezpieczny oraz związku przyczynowego pomiędzy zaistniałą szkodą i niebezpiecznymi właściwościami żywności. Oparcie tej odpowiedzialności na zasadzie ryzyka stanowi ułatwienie dla konsumentów. Jednocześnie takie ukształtowanie odpowiedzialności stanowi dodatkowe obciążenie dla producentów, którzy nie mogą zwolnić się z odpowiedzialności nawet przez wykazanie, iż dołożyli należytej, a nawet ponadstandardowej staranności przy wytwarzaniu żywności. Jakkolwiek ustalono określone przesłanki uwolnienia się od tego rodzaju odpowiedzialności, nie stworzono jednakże w prawie unijnym (dyrektywa 85/374) konstrukcji odpowiedzialności absolutnej.

Okoliczność, że odpowiedzialność za produkt niebezpieczny nie ma charakteru absolutnego wespół z ustanowieniem sztywnego okresu przedawnienia, niezależnego od momentu, w którym szkoda zaistniała lub została ujawniona, stworzyło mechanizm będący przeciwwagą dla niezależnej od winy odpowiedzialności producenta, mający na celu wyważenie interesów producentów i konsumentów.

Poza początkowym okresem obowiązywania dyrektywy 85/374, w którym istniała możliwość wykluczenia z kategorii produktów, a w konsekwencji z zakresu tego nowego reżimu odpowiedzialności produktów żywnościowych pierwotnych, nie zostały przewidziane żadne szczególne reguły dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy.

Ustawodawca unijny nie uwzględnił specyfiki produktu, jakim jest żywność (ani też żadnego innego produktu, np. produktu leczniczego) i szczególnego charakteru szkód, jakie mogą powstawać na skutek spożywania żywności.

Z jednej strony, trudności dowodowe powodują, że ten reżim odpowiedzialności w praktyce może być wykorzystywany głównie w tych przypadkach, gdy szkoda stanowi bezpośrednie następstwo spożycia określonego środka spożywczego (np. zatrucie pokarmowe). Z kolei w bardzo ograniczonym zakresie może okazać się przydatny w tych sytuacjach, gdy szkoda ujawni się po dłuższym czasie spożywania żywności (na skutek kumulacji). Producent będzie mógł wówczas powołać się na przesłankę egzoneracyjną w postaci ryzyka rozwoju, a ponadto roszczenie ulega przedawnieniu z upływem dziesięciu lat od wprowadzenia produktu do obrotu.



Zwraca uwagę szczególnie niekorzystna sytuacja rolnika, który jako producent produktu żywnościowego pierwotnego ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez produkt niebezpieczny nawet wtedy, gdy cecha niebezpieczna produktu powstała na skutek okoliczności, na które, zachowując należyłą staranność, nie ma on żadnego wpływu. Ma to szczególnie często miejsce w przypadku produktów żywnościowych pierwotnych, gdy niebezpieczna właściwość produktu może pojawić się ze względu na stan środowiska naturalnego, rodzaj upraw prowadzonych na sąsiednich nieruchomościach itp.

Jednocześnie widoczna jest niekonsekwencja ustawodawcy, który z jednej strony w Ogólnym Prawie Żywnościowym na wszystkie podmioty działające na rynku spożywczym na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego nakłada obowiązek przestrzegania wymogów prawa żywnościowego, a z drugiej strony wprost w tym akcie prawnym odsyła do reżimu odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, która zasadniczo odnosi się wyłącznie do producenta. Zatem ten rodzaj odpowiedzialności nie może realizować funkcji prewencyjnej w odniesieniu do podmiotów działających na rynku spożywczym innych niż producenci, co jest szczególnie niekorzystne, uwzględniając fakt, że właściwości niebezpieczne produktu żywnościowego zaistnieć mogą na każdym etapie obrotu. Osoby poszkodowane nie mogą korzystać z tej uproszczonej metody dochodzenia odszkodowania od przedsiębiorcy, który umiejscowiony jest w łańcuchu żywnościowym na dalszym etapie niż produkcja, nawet jeśli to jego działania lub zaniechania spowodowały, iż produkt uzyskał właściwości niebezpieczne.

W przypadku, gdy szkoda powstanie lub ujawni się po upływie dziesięciu lat od wprowadzenia produktu do obrotu, osoba, która doznała szkody, nie będzie mogła dochodzić odszkodowania. Biorąc jednak pod uwagę, że osoba taka po upływie tego okresu przedawnienia będzie mogła dochodzić odszkodowania na podstawie pozostałych reżimów odpowiedzialności, uznać należy, że przyjęte rozwiązanie jest uzasadnione. W szczególności zważywszy na to, że przyczynia się to do stabilności i pewności stosunków społecznych.

Podsumowując, stwierdzić należy, że wbrew założeniu leżącemu u podstaw wyraźnego odwołania się w prawie żywnościowym do regulacji odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, zgodnie z którym ma nastąpić uproszczenie i ułatwienie dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przez produkty niebezpieczne żywnościowe, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesu producentów, nieuwzględnienie specyfiki unikatowego produktu, jakim jest żywność, powoduje, że reżim ten w niewielkim tylko stopniu ułatwia dochodzenie roszczeń konsumentom żywności.

Regulacja odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny wymagałaby zatem modyfikacji w odniesieniu do produktu żywnościowego.

wego, uwzględniającej zarówno cechy żywności i skali obrotu tym produktem, jak również sytuacji prawnej podmiotów działających na rynku spożywczym, poczynając od producenta pierwotnego, którego działalność zgodnie z Ogólnym Prawem Żywnościowym jest pierwszym etapem produkcji w łańcuchu żywnościowym.

## **Liability for defective food product unprocessed and processed selected issues**

Key words: damage, food product, agricultural producer

In accordance with food law liability for defective product is essential to seek damages, in the case of damage caused by the food. In the article the author presents several issues concerning liability for defective food product.

Food is characterized by the fact that inappropriate transport or storage conditions may cause the food becomes unsafe at each stage of the food chain. This means that the producer relatively easy may release himself from liability. At the same time, under this regime of liability, any other operator of the food chain is not responsible in that case.

Additionally, it is provided for ten year limitation period, starting from the product launch, independent of the point where damage occurs.

Moreover, the situation of agricultural producer is unfavorable. Very often it is impossible to detect the dangerous qualities of the unprocessed food. In addition, unprocessed food becomes dangerous due to the circumstances in which the farmer has no impact (e.g. pollution).

The author concludes that the legislator, establishing rules for product liability, has not taken into account the specific features of food product. As the result of the above the protection of the consumer on the basis of this regime of liability is not sufficient but on the other hand the liability of farmer is too strict.

## **Zasady zwolnienia gospodarstw rolnych z podatku od spadków i darowizn**

### **1. Zagadnienia wstępne**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest obecna regulacja dotycząca opodatkowania dziedziczenia i darowizny gospodarstw rolnych<sup>2</sup>. Ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych<sup>3</sup> obowiązującą od 1 stycznia 2007 r. dokonano znacznych zmian w systemie opodatkowania przysporzeń pod tytułem darmym. Najważniejszą z punktu widzenia podatników zmianą jest zwolnienie osób bliskich spadkobiercy i darczyńcy od podatku z tytułu nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych. Od 1 stycznia 2007 r. od podatku od spadków i darowizn zwolnione są przysporzenia na rzecz małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierbów, rodzeństwa, ojczyma i macochy. Ustawodawca wybrał występujący zresztą dosyć powszechnie na świecie system zwolnienia dziedziczenia i darowizn w kręgu najbliższej rodziny z opodatkowania.

Spadkobranie i darowizny dotyczące osób spoza określonego powyżej kręgu nie korzystają ze zwolnienia. W przypadku dziedziczenia wykroczenie poza krąg osób zwolnionych ma miejsce z reguły w przypadku istnienia testamentu, jednak również na podstawie ustawy dziedziczyć mogą osoby niezwolnione z podatku. Nie wchodzi w sferę podmiotów zwolnionych na przykład zstępni rodzeństwa – a mogą dziedziczyć ustawowo (art. 932 kc.). Szczególnie przy rozszerzeniu zakresu podmiotów dziedziczących nowelą Kodeksu cywilnego z dnia 18 marca 2011 r. krąg podmiotów dziedziczących ustawowo, a nieobjętych zwolnieniem, uległ znacznemu powiększeniu<sup>4</sup>.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Omówienie poprzedniej regulacji por. J. Bieluk, Podatek od spadków i darowizn w rolnictwie, „Rejent” 2000, nr 11, s. 13–26.

3 Dz.U. Nr 222, poz. 1629.

4 Na mocy ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 458) do podmiotów nieobjętych zwolnieniem, a mogących dziedziczyć z ustawy, doszli zstępni dziadków spadkodawcy.

Zwolnienie nie dotyczy też osób będących w bliskich stosunkach z daną osobą – na przykład konkubentów, którzy nie zalegalizowali swojego związku. W praktyce rozporządzenia testamentowe na rzecz tej kategorii osób zdarzają się często. W związku z powyższym, mimo iż większość darowizn i większość spadków dotyczy najbliższej rodziny, znajdującej się w kręgu osób zwolnionych z opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn, nadal zakres zwolnień określonych ustawą ma ogromne znaczenie praktyczne w pozostałych, nieobjętych zwolnieniami podmiotowymi sytuacjach. Ustawa o podatku od spadków i darowizn zawierała i wciąż zawiera katalog zwolnień przedmiotowych. Jednak straciły one znacznie na swojej ważności z uwagi na wspomniane wyżej zwolnienia podmiotowe. Z pewnością rzadziej korzysta się z nich w praktyce niż dotychczas. Z drugiej strony darowizny oraz przeznaczenie w testamencie majątku na rzecz osób spoza najbliższej rodziny nie jest rzadkością i z pewnością należy ściśle oraz w sposób niepozostawiający wątpliwości co do zakresu stosowania przepisów określić, co i pod jakimi warunkami będzie zwolnione z opodatkowania.

Ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn zmieniono regulację dotyczącą zwolnienia przekazania pod tytułem darmym gospodarstwa rolnego. Poprzednio zwolnienie obejmowało:

- 1) nabycie własności i prawa użytkowania wieczystego gospodarstwa rolnego lub jego części oraz innych praw do takiego gospodarstwa lub jego części, jak również działki przyzagrodowej, z wyjątkiem:
  - a) budynków mieszkalnych,
  - b) budynków zajętych na cele specjalistycznego chowu i wylęgu drobiu lub specjalistycznej hodowli zwierząt wraz z urządzeniami i ze stadem hodowlanym,
  - c) urządzeń do prowadzenia upraw specjalnych, jak: szklarnie, inspekty, pieczarkarnie, chłodnie, przechowalnie owoców<sup>5</sup>.

Regulacja ta budziła szereg kontrowersji, jeżeli chodzi o zakres zwolnienia<sup>6</sup>. Nie do rozstrzygnięcia na drodze literalnej interpretacji ustawy był problem, czy zwolnienie gospodarstwa rolnego obejmowało również budynki i budowle inne niż wymienione jako opodatkowane pod lit. a), b) i c) omawianego przepisu. Również stanowisko Ministerstwa Finansów<sup>7</sup> było w tym zakresie niejednoznaczne. Niekiedy wykluczano zwolnienie budynków i budowli ze zwolnienia, niekiedy przyjmowano, iż takie zwolnienie jest zgodne z intencją ustawodawcy, choć nie znajduje bezpośredniego potwierdzenia w treści ustawy<sup>8</sup>.

---

5 Art. 4 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2007 r.

6 J. Bieluk, Podatek od spadków....

7 Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 4 kwietnia 2003 r., LK-700/LM/JK/2003, [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl).

8 Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 22 stycznia 2003 r., LK-2413/LM/3K/2002, Lex nr 3105.

Nowelizacja z dnia 16 listopada 2006 r. zmieniła powyższą regulację. Inaczej określono zakres zwolnienia, co ma duże konsekwencje praktyczne. Zmieniono treść art. 4 i obecnie zwolnienie określone jest następująco.

Zwalnia się od podatku:

- 1) nabycie własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części wraz z częściami składowymi, z wyjątkiem:
  - a) budynków mieszkalnych,
  - b) budynków zajętych na cele specjalistycznego chowu i wylęgu drobiu lub specjalistycznej hodowli zwierząt wraz z urządzeniami i ze stadem hodowlanym,
  - c) urządzeń do prowadzenia upraw specjalnych, jak: szklarnie, inspekty, pieczarkarnie, chłodnie, przechowalnie owoców – pod warunkiem, że w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, w chwili nabycia, ta nieruchomość stanowi gospodarstwo rolne lub jego część albo wejdzie w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy i to gospodarstwo rolne będzie prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia.

Najważniejszą zmianą wprowadzoną przez ustawodawcę jest przesunięcie zakresu zwolnienia z gospodarstwa rolnego na nieruchomość – i w drugim etapie uzależnienie zwolnienia od tego, czy ta nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym. Należy określić, jakie ta zmiana ma konsekwencje.

Zwolnione jest nieodpłatne nabycie nieruchomości; zaś wobec braku możliwości odwołania się do innych przepisów i braku jakichkolwiek wskazań co do innego sposobu rozumienia tego pojęcia, winniśmy rozumieć pojęcie nieruchomości w znaczeniu prawnorzeczowym, odwołując się do definicji z kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 46 kc. nieruchomości to części powierzchni ziemi stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Jednak nieruchomości budynkowe i lokalowe nie będą wchodziły w zakres zwolnienia. Odwołanie do definicji podatkowej gospodarstwa rolnego, według której jedynym składnikiem gospodarstwa są grunty, powoduje iż, zwolnienie może dotyczyć wyłącznie nieruchomości gruntowych.

## **2. Zakres przedmiotowy zwolnienia**

Zgodnie z artykułem 4 ustawy o podatku od spadków i darowizn zwolnienie obejmuje nabycie własności lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości. To sformułowanie jest jasne i precyzyjne. Natomiast dalej ustawodawca dodaje „lub jej

części” i tu zaczyna się problem. Zwolnienie nabycia części nieruchomości może budzić poważne wątpliwości na gruncie prawa cywilnego. Posługując się wieczystoksięgowym pojęciem nieruchomości, uznać należy, iż nie można nabyć części nieruchomości. Nieruchomość to część powierzchni ziemi, która może stanowić samodzielny przedmiot obrotu<sup>9</sup>. Innymi słowy, niemożliwy jest obrót częścią nieruchomości. Nie można być właścicielem części nieruchomości<sup>10</sup>. Nie może więc część nieruchomości być przedmiotem nabycia. Założyć zatem należy, iż ustawodawca miał na myśli taką sytuację, gdy – na przykład – wolą spadkodawcy wyrażoną w testamencie był podział należącej do niego nieruchomości i przekazanie części tak wydzielonej jednemu ze spadkobierców. Wtedy, po podziale nieruchomości, okaże się, że część wydzielona stanowi samodzielną nieruchomość i przekazaniu na mocy testamentu ulegnie właśnie nieruchomość powstała po podziale<sup>11</sup>. Sformułowanie to, mimo iż nieprecyzyjne, nie ma jednak większego znaczenia dla rzeczywistego zakresu zwolnienia. Należy przyjąć tylko, iż przy rozporządzeniu testamentowym częścią nieruchomości – co prawnie przy właściwej interpretacji woli spadkodawcy jest możliwe – skutki podatkowe takiego rozporządzenia określamy po ich skutkach prawnorzeczowych. Na przykład przyznanie budynków gospodarczy oddzielnie kilku spadkobiercom może być uważane za:

- skutkujące uznaniem danych osób za współwłaścicieli (ściśle rzecz biorąc, możemy mieć do czynienia ze wspólnością masy spadkowej),
- zapis, który powoduje obowiązek określonego działania – w takim wypadku działania w kierunku podziału nieruchomości zgodnie z wolą spadkodawcy i po podziale przekazania części powierzchni ziemi będącej przedmiotem zapisu już jako oddzielnej nieruchomości zapisobiercy.

Dalej ustawodawca określa zwolnienie w duchu cywilistycznym, stwierdzając, iż zwolnieniu podlega nabycie nieruchomości wraz z częściami składowymi. Części składowe – rozumieć należy zgodnie z art. 47 § 2 kc. – jako wszystko, co nie może być od rzeczy odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. Jeżeli chodzi o części składowe nieruchomości, mamy dodatkowo sprecyzowany zakres tego pojęcia

---

9 S. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1999, s. 11: część powierzchni ziemskiej jest w znaczeniu użytym w pierwszej części tego zdania (art. 46 kc.) odrębnym przedmiotem własności, jeżeli jest oddzielona w znaczeniu prawnym od pozostałej powierzchni w taki sposób, że może stanowić samodzielny przedmiot obrotu prawnego. Cały czas posługujemy się w tych rozważaniach wieczystoksięgowym pojęciem nieruchomości, gdyż uznać należy, iż takie pojęcie jest najbardziej precyzyjne, jeżeli chodzi o potrzeby obrotu.

10 Oczywiście można być właścicielem udziału w nieruchomości, ale zawsze będzie to udział w całości nieruchomości.

11 Można wyobrazić sobie taki dział spadku, gdy przedmiotem przekazania będzie działka gruntu. Gdy z jednej księgi odłączymy tę działkę i od razu dołączymy do drugiej, wtedy rzeczywiście nie będzie etapu, gdy część nieruchomości – działka gruntu będzie samodzielną nieruchomością, tylko od razu stanie się częścią drugiej nieruchomości.

w art. 48 kc.,<sup>12</sup> zgodnie z którym z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Odniesienie do pojęcia części składowych służy do jednoczesnego określenia wyjątków, które nie podlegają zwolnieniu. Zwolnieniu podlegają wszystkie części składowe nieruchomości z wyjątkiem określonych art. 4 pod lit. a), b) i c). Części składowe nieruchomości to: budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane takie jak studnie, silosy, ogrodzenie oraz urządzenia wymienione w art. 49 kc. – do doprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego – jeżeli nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa, przedmioty połączone z budynkami<sup>13</sup>, drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania, prawa związane z nieruchomością, takie jak służebności gruntowe.

Odróżnić należy pojęcie części składowej nieruchomości od pojęcia przynależności nieruchomości. Zgodnie z art. 51 § 1 kc. przynależnościami są rzeczy ruchome potrzebne do korzystania z innej rzeczy (rzeczy głównej) zgodnie z jej przeznaczeniem, jeżeli pozostają z nią w faktycznym związku odpowiadającym temu celowi. Czynność prawna dotycząca nieruchomości obejmuje w zasadzie również przynależności nieruchomości – art. 52 kc. Przynależnościami będą np. budynki i inne urządzenia w przypadku, gdy nie są trwale związane z gruntem, natomiast istnieje między nieruchomością a tymi urządzeniami jakaś więź funkcjonalna. Przynależnościami nieruchomości rolnej może być na przykład inwentarz żywy i martwy<sup>14</sup>. Odróżnienie części składowej od przynależności ma zasadnicze znaczenie przy określaniu zakresu zwolnienia. Przynależności, mimo iż z reguły przypadające wraz z nieruchomością obdarowanemu lub spadkobiercy, nie będą objęte zwolnieniem, natomiast części składowe będą zwolnione od podatku od spadków i darowizn<sup>15</sup>.

Jedynym składnikiem gospodarstwa rolnego zgodnie z definicją z ustawy o podatku rolnym są grunty. Części składowe nie wchodzi w skład tak rozumianego gospodarstwa rolnego. Jednak wobec stanowczego brzmienia ustawy nie ulega wątpliwości, że części składowe nieruchomości w rozumieniu prawnorzeczowym – czyli budynki, budowle itd. – są objęte zwolnieniem w zakresie podatku od spadków i darowizn. Zakres przedmiotowy zwolnienia jest więc znacznie rozszerzony w stosunku do definicji powoływanej jako podstawa zwolnienia. Jednak zrobiono to w sposób niejako poboczny. Zamiast – co wydawałoby się najbardziej właściwe – odwołać

12 Kontrowersje na temat stosunku art. 48 kc. do art. 47 kc. zob. M. Bednarek, Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego, Kraków 1997, s. 151.

13 „[...] w zależności od sytuacji prawnej budynku – przedmioty połączone z budynkiem będą stanowiły albo części składowe gruntu (gdy budynek jest częścią składową gruntu), albo części składowe budynku (gdy budynek stanowi odrębną nieruchomość)”, tak M. Bednarek, Mienie..., s. 150.

14 Por. M. Bednarek, Mienie..., s. 162.

15 Oczywiście przy spełnieniu pozostałych warunków i niezaliczaniu się do części składowych niepodlegających zwolnieniu.



się do definicji gospodarstwa rolnego z kodeksu cywilnego przy określaniu zakresu zwolnienia, nadal ustawodawca posługuje się niedostosowanym do potrzeb obrotu – w tym darowizn i spadkobrania – pojęciem gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym.

### 3. Warunki zwolnienia

Zwolnienie opisywane powyżej (art. 4 ustawy) ma zastosowanie pod warunkiem, że w rozumieniu przepisów o podatku rolnym w chwili nabycia ta nieruchomości stanowi gospodarstwo rolne lub jego część albo wejdzie w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy i to gospodarstwo rolne będzie prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia. Należy szczegółowo przeanalizować zakres znaczeniowy powyższego przepisu, gdyż ma on zasadniczą wagę dla funkcjonowania zwolnienia.

Zwolnienie ma zastosowanie pod warunkiem, że w rozumieniu przepisów o podatku rolnym w chwili nabycia ta nieruchomości stanowi gospodarstwo rolne lub jego część. Pojęcie gospodarstwa rolnego jest więc pojęciem podstawowym dla określenia przedmiotu podatku rolnego.

Zgodnie z ustawą o podatku rolnym<sup>16</sup> (art. 1 i art. 2 ustawy) za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza<sup>17</sup>, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej<sup>18</sup>. Definicja jest wyraźnie funkcjonalna, jej kształt jest zdeterminowany przez wyznaczony jej przez ustawodawcę cel, ma za zadanie jasno i precyzyjnie określić zasadniczą dla każdego podatku kwestię – podstawę opodatkowania. Jednak odrębną rzeczą jest to, czy definicja stworzona na potrzeby opodatkowania gruntów rolnych równie dobrze nadaje się do określenia zakresu zwolnienia w podatku od spadków i darowizn.

Zakres przedmiotowy definicji obejmuje wyłącznie grunty<sup>19</sup>. Grunty te jednak muszą spełniać określony warunek – muszą stanowić część gospodarstwa rolnego –

---

16 Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, z późn. zm.

17 Por. art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i podobnie art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Por. też art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844.

18 Na temat ujęcia prawnego i ekonomicznego pojęcia gospodarstwa rolnego por. S. Prutis, *Pozycja prawna państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej*, Białystok 1987, s. 36 i n.; R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 77 i n.

19 Zakres poszczególnych pojęć związanych z definicją gospodarstwa rolnego zdefiniowany jest w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. Nr 38, poz. 454.

określonego poprzez minimalny próg wielkości powierzchni gruntu – o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 1 ha przeliczeniowy.

Trzecim elementem definicji, obok określenia rodzaju gruntów oraz ich minimalnej wielkości, jest określenie stosunku danego podmiotu prawnego do gruntu. Dany grunt musi stanowić własność lub znajdować się w posiadaniu osoby fizycznej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki niemającej osobowości prawnej. W przeciwieństwie do definicji z kodeksu cywilnego<sup>20</sup> definicja z ustawy o podatku rolnym nie zawiera warunku istnienia łączności ekonomicznej między poszczególnymi składnikami gospodarstwa. Decydujące o zaliczeniu danego gruntu do użytków rolnych są dane z ewidencji gruntów. Należy uznać, iż zgodnie z ustawą o podatku rolnym grunt jest użytkiem rolnym, jeżeli tak został określony w ewidencji gruntów. Decyduje więc nie faktyczne wykorzystywanie gruntów, ale ich klasyfikacja w ewidencji<sup>21</sup>. Podobnie grunt wykorzystywany rolniczo, a niebędący użytkiem rolnym, na przykład grunt zaliczony do zurbanizowanych terenów niezabudowanych, nie będzie wchodził w skład gospodarstwa rolnego, ponieważ dane w ewidencji gruntów na to nie wskazują. Z drugiej strony grunt położony w granicach miasta, przekraczający 1 ha i mający w ewidencji zapis – użytki rolne – będzie gospodarstwem rolnym w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym, mimo iż nie jest, a nawet nie może być – np. z powodu znacznego zanieczyszczenia powietrza w pobliżu ciągów komunikacyjnych – wykorzystywany rolniczo.

Nieruchomość stanowi gospodarstwo rolne wtedy, gdy spełnia warunki określone powyżej. Zgodnie z ustawą o podatku od spadków i darowizn możemy mieć do czynienia z dwiema sytuacjami. Pierwsza, w której przedmiotem darowizny (spadkobrania) jest gospodarstwo rolne w rozumieniu ustawy o podatku rolnym i druga, gdy przedmiotem darowizny (spadkobrania) jest część gospodarstwa rolnego. Przedmiotem darowizny (spadkobrania) są wtedy grunty rolne o powierzchni przekraczającej 1 ha (1 ha przeliczeniowy). Sytuacja druga wymaga komentarza. Nieruchomość będzie częścią gospodarstwa rolnego wtedy, gdy przed spadkobraniem czy przed zawarciem umowy darowizny będzie wchodziła w skład gospodarstwa rol-

20 Brak zastosowania definicji z art. 55<sup>3</sup> kc. do celów podatkowych wyraźnie określił NSA w wyroku z dnia 18 maja 1994 r. (sygn. akt 1438/93): „[...] kiedy przepisy podatkowe zawierają własną, normatywną definicję gospodarstwa rolnego, nie ma podstaw do rozważania – dla celów podatkowych – czy konkretna nieruchomość może być uznana za gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów art. 55<sup>3</sup> kodeksu cywilnego. W żadnym bowiem razie wnioski wyprowadzone z takich rozważań nie mogłyby wpłynąć na uchylenie stosowania konkretnego przepisu zamieszczonego w prawie podatkowym; byłoby to łamanie prawa, „Wspólnota” 1994, nr 32.

21 Podobnie w ramach regulacji dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1989 r., SA/Wr 1168/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 78, „Prawo i Życie” 1990/34 s. 15: W sprawach o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej (ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz.U. Nr 11 poz. 79), dane wynikające z ewidencji gruntów są wiążącym miernikiem oceny zarówno co do rolniczego charakteru określonych gruntów, jak i co do bonitacyjnej klasy gleby, ustalonej na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz.U. Nr 19 poz. 97 z późn. zm.).

nego rozumianego jak wyżej. Nieruchomość darowana lub otrzymywana w spadku nie musi być więc gospodarstwem rolnym, tylko z gospodarstwa rolnego musi wychodzić. Jeżeli na przykład darczyńca ma gospodarstwo rolne o powierzchni 5 ha użytków rolnych i darowuje swojemu sąsiadowi 0,5 ha użytków rolnych (nie przekraczając jednocześnie wielkości 1 ha przeliczeniowego), to nieruchomość ta będzie zwolniona od opodatkowania (oczywiście po spełnieniu dalszych warunków, o czym niżej), nawet wtedy, gdy obdarowany sąsiad nie ma żadnych nieruchomości.

W przypadku, gdy darczyńca posiada tylko 0,5 ha gruntów rolnych niestanowiących gospodarstwa rolnego, darowizna będzie zwolniona z opodatkowania wtedy, gdy sąsiad będzie właścicielem (posiadaczem) gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej łącznie z gruntami otrzymanymi 1 ha (lub 1 ha przeliczeniowy). I tutaj pojawia się trzecia sytuacja przewidziana w przepisach, albo wejdzie w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy. Obdarowanym lub spadkobiercą będzie więc osoba, która już jest właścicielem gospodarstwa rolnego. Tutaj należy uznać, iż ustawodawca zastosował pewien skrót myślowy w określeniu „gospodarstwo rolne będące własnością nabywcy”. Przyjąć należy, iż to gospodarstwo rolne winno być własnością nabywcy w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, a nie jest to własność w rozumieniu cywilnoprawnym. Obdarowany nie musi być właścicielem gruntów, wystarczy, iż prowadzi on gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, czyli jest właścicielem lub posiadaczem (samoistnym lub zależnym) gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy.

Jak natomiast rozumieć zwrot „wejdzie w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy”? Czy obdarowany powinien być właścicielem gospodarstwa przed darowizną, czy wystarczy, gdy razem z gruntami, które otrzymał, powinien mieć powyżej 1 ha użytków rolnych (1 ha przeliczeniowego)? Dokonując językowej wykładni powyższego sformułowania, musimy uznać, iż gospodarstwo rolne musi istnieć wcześniej, by nieruchomość mogła wejść w jego skład. Jednak drugi pogląd jest z punktu widzenia celu zwolnienia właściwszy. Winno być tak – a przyszła redakcja przepisu mogłaby to zmienić – iż wystarczy, gdy grunty, które obdarowany posiadał wcześniej, łącznie z gruntami otrzymanymi przekroczą powierzchnię 1 ha (1 ha przeliczeniowego), aby uznać, iż weszły one w skład (nowo powstałego) gospodarstwa rolnego.

Nie ma znaczenia liczba osób dziedziczących w przypadku spadkobrania. Jeżeli nieruchomość przekracza 1 ha, to nie ma znaczenia, jaki jest udział danej osoby w tym gospodarstwie, gdyż i tak będzie to udział zwolniony. W przypadku współwłasności darowizna jakiegokolwiek udziału w nieruchomości stanowiącej zgodnie z definicją z ustawy o podatku rolnym gospodarstwo rolne, będzie zwolniona

z opodatkowania. Bez względu na to, czy będzie to 1/2 gospodarstwa, które ma 100 ha, czy też 1/100 gospodarstwa 1,5-hektarowego. Co za tym idzie, nie ma znaczenia liczba osób dziedziczących. Jeżeli np. spadkodawca przeznaczyłby w testamencie gospodarstwo rolne, które ma 1,1 ha użytków rolnych, 10 osobom, wówczas wszystkie te osoby zwolnione byłyby od podatku od spadków i darowizn, pod warunkiem, że prowadziłyby gospodarstwo rolne przez okres 5 lat.

Kolejny warunek dotyczy czasu prowadzenia gospodarstwa: i to gospodarstwo rolne będzie prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia. „Prowadzenie gospodarstwa rolnego” – to pojęcie może być w konkretnych sytuacjach trudne do jednoznacznego określenia. Oprócz sytuacji oczywistych, gdy właściciel gospodarstwa sam w nim pracuje, pojawia się szereg sytuacji, które już tak oczywiste nie są. Czy jeżeli ktoś wynajmie osobę do zarządzania gospodarstwem, ale nadal podejmuje wszystkie ważne decyzje związane z tym gospodarstwem, to znaczy, że to gospodarstwo prowadzi czy nie? Czy konieczny jest osobisty, codzienny wkład pracy w prowadzenie gospodarstwa, czy też wystarczy, że zostaną podjęte ogólne decyzje co do losów gospodarstwa, zaś na co dzień pracować w nim będą inne osoby (na przykład pracownicy najemni)? Uznać należy, iż wydzierżawienie gruntów powoduje sytuację, w której nie możemy mówić o prowadzeniu gospodarstwa rolnego, jednak w przypadku, w którym brak jest codziennej obecności w gospodarstwie danej osoby, ale zachowuje ona pełną kontrolę nad tym, co w nim się dzieje i pełne kompetencje co do wszelkich decyzji związanych z gospodarstwem, uznać należy, że osoba ta prowadzi gospodarstwo. Ustawa nie używa tu na przykład sformułowania osobiste prowadzenie gospodarstwa – tak jak jest to np. w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>22</sup>. Kolejnym warunkiem jest prowadzenie tego gospodarstwa rolnego, a więc tożsamość gruntów, gdyż grunty właśnie stanowią wyłączny składnik gospodarstwa rolnego<sup>23</sup>. Sprzedaż gruntów, nawet stanowiących niewielką część gospodarstwa zgodnie ze stanowiskiem organów skarbowych, spowoduje, że nie będzie to już to gospodarstwo. Natomiast sprzedaż trzody chlewnej, wycięcie drzew będących częściami składowymi, zburzenie budynków nie będzie skutkowało utratą zwolnienia. Ale takie konsekwencje będzie miała zmiana przeznaczenia gruntów – gdy przestaną być to grunty rolne, nie będzie można mówić o gospodarstwie rolnym.

Czy zawsze konsekwencją zmian własnościowych będzie utrata prawa do zwolnienia? Jeżeli np. grunt zostanie sprzedany, przestanie być w posiadaniu samoistnym obdarowanego (spadkobiercy), ale nadal będzie w posiadaniu zależnym (będzie dzierżawiony), nie będzie faktycznej zmiany gospodarstwa, gdyż ustawa o podat-

22 Por. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm. „Uważa się, że osoba fizyczna: 1) osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli: a) pracuje w tym gospodarstwie, b) podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie”.

23 Co wielokrotnie podkreślano – ustawa o podatku rolnym.

ku rolnym nie odróżnia posiadania samoistnego od zależnego. Dana nieruchomość może być częścią kilku gospodarstw rolnych w rozumieniu ustawy o podatku rolnym. Jeżeli dana działka gruntu (użytki rolne) ma właściciela, ale jednocześnie użytkuje ją jak właściciel inna osoba – jest więc ta osoba posiadaczem samoistnym i w ramach wykonywania posiadania samoistnego oddaje tę nieruchomość w dzierżawę. Działka ma zatem właściciela, posiadacza samoistnego i posiadacza zależnego. Przyjmijmy, iż działka ta ma 0,75 ha powierzchni, zaś zarówno właściciel, jak i posiadacz samoistny i zależny są właścicielami użytków rolnych o powierzchni 0,5 ha każdy. W takiej sytuacji każdy z nich posiada gospodarstwo rolne o powierzchni 1,25 ha. Działkę gruntu o powierzchni 0,75 ha wliczamy więc do wszystkich trzech gospodarstw rolnych. Zmiany w zakresie posiadania nie wpływają więc na status gospodarstwa rolnego z punktu widzenia istotnej w naszych rozważaniach definicji. Jednak gdy zostanie utracone posiadanie zarówno samoistne, jak i zależne, wówczas należy uznać, iż tożsamość gospodarstwa zostanie naruszona, co skutkuje utratą prawa do zwolnienia. Zmiany – niekoniecznie w zakresie własnościowym – ściśle rzecz biorąc zmiany w zakresie posiadania, skutkować będą utratą prawa do zwolnienia. Uznać wobec tego należy, iż zmiany własnościowe są możliwe – pod warunkiem zachowania tożsamości podmiotu gospodarującego.

Niestety, wszelkie zmiany w zakresie wielkości gospodarstwa traktowane są przez organy skarbowe bardzo negatywnie dla podatnika. Jakiegokolwiek zmiany w zakresie własnościowym uważane są za naruszenie warunków zwolnienia<sup>24</sup>. Oczywiście jest jednak, że pełne zachowanie tożsamości gospodarstwa prowadzić może do absurdalnych sytuacji<sup>25</sup>, gdy nawet niewielka, w pełni uzasadniona gospodarczo zmiana powierzchni gospodarstwa prowadzi do utraty zwolnienia. Można oczywiście znaleźć sytuacje, które naruszają tożsamość gruntów gospodarstwa, ale nie powinny mieć negatywnych skutków dla zwolnienia, na przykład zmiany powstałe na skutek procesu scaleniowego gruntów. W przypadku scalenia należy uznać, iż mimo braku pełnej tożsamości gruntów gospodarstwa charakter tego postępowania powoduje, iż mamy do czynienia z tym samym gospodarstwem rolnym

---

24 Por. np. wyjaśnienie Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 27.05.2011 r., sygn. ILPB2/436–43/11–4/MK (na stronie [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)): Wnioskodawca, chcąc skorzystać ze zwolnienia, musi prowadzić gospodarstwo rolne obejmujące wszystkie działki nabyte ww. tytułem. Fakt, że po zbyciu działki nadal będzie prowadził gospodarstwo rolne, nie powoduje, że zostanie zachowane prawo do zwolnienia z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn.

25 Por. S. Babiarz, A. Mariański, W. Nykiel, Ustawa o podatku od spadków i darowizn. Komentarz. (opublikowane w programie komputerowym LEX). Komentarz do art. 4: Zagadnienie pogorszenia (umniejszenia) nabytego bądź już posiadanego przez nabywcę gospodarstwa rolnego nie ma natomiast charakteru wątpliwości pozornej. Zwolennicy (przede wszystkim urzędnicy skarbowi) teorii nieumniejszania przez okres co najmniej 5 lat powierzchni gospodarstwa rolnego swój pogląd wywodzą z wykładni językowej *sensu stricto* (by nie rzec *strictissime*) przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., a w szczególności z użycia przez ustawodawcę zwrotu „i to gospodarstwo”. Ma to bowiem oznaczać obowiązek zachowania tożsamości powierzchniowej tego gospodarstwa. Wydaje się jednak, że taka wykładnia byłaby sprzeczna z celem i istotą zwolnienia, bowiem zakazywałaby nawet dokonania zamiany gruntów gospodarstwa, i to również takiej, która prowadziłaby do poprawienia jego struktury.

w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym, mimo wystąpienia niewielkich zmian w powierzchni gruntów.

Gdy darowiznie podlega część gospodarstwa rolnego – tj. np. 0,5 ha – a obdarowany nie ma żadnych gruntów, nie mamy wówczas do czynienia z gospodarstwem rolnym. Obdarowany nie jest właścicielem gospodarstwa rolnego, nie może też prowadzić gospodarstwa rolnego. Uznać należy, iż nie mamy wtedy do czynienia z warunkiem dotyczącym konieczności prowadzenia gospodarstwa przez 5 lat.

#### 4. Wnioski

Obecne regulacje w ustawie o podatku od spadków i darowizn dotyczące gospodarstw rolnych w stosunku do obowiązujących poprzednio ocenić należy pozytywnie. Przede wszystkim rozszerzono zakres zwolnienia na części składowe gospodarstw rolnych, co ma istotne znaczenie praktyczne ze względu na często znaczną, większą od gruntu, wartość budynków gospodarczych i innych trwale z gruntem związanych urządzeń. Jednak przepisom tym nadal daleko do precyzji. Niestety, na styku prawa cywilnego i prawa podatkowego często natrafiamy na problemy trudne do rozstrzygnięcia. Stosowanie definicji gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym do rozstrzygnięcia sytuacji typowo cywilnoprawnych (darowizna, spadkobranie) powoduje niepotrzebne komplikacje i trudności interpretacyjne.

W pełni należy się zgodzić ze zdaniem, iż [...] z samej idei podatku spadkowego wynika, że rozwiązania prawnofinansowe mają w stosunku do cywilnoprawnych charakter wtórny<sup>26</sup>. I to właśnie rozwiązania cywilnoprawne – a więc przede definicja gospodarstwa rolnego z kodeksu cywilnego – winny być podstawą do określenia przedmiotu zwolnienia.

W pełni pozytywnie należy również ocenić obowiązujące obecnie zwolnienie z podatku od spadków i darowizn osób najbliższych. Dotyczy to oczywiście wszelkich sytuacji, nie tylko związanych z gospodarstwem rolnym, ale zdecydowanie ułatwia dokonywanie zmian pokoleniowych w rolnictwie.

---

26 T. Kacymirow, B. Kordasiewicz, Zasady prawa spadkowego a podatek spadkowy, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 73.

## **Principles regulating exemption of farms from inheritance and donation taxation**

Key words: farm, donation, inheritance, transfer of the farm, taxation

The author presents currently binding regulations pertaining to exemption of inheritance and donation of a farm from inheritance and donation taxation. Since 2007 the nearest relatives have been exempted from this taxation, yet it is still imposed on further relatives and persons not related to the donor (decedent). Yet a gratuitous transfer of the farm is free from this taxation. The author focuses on the analysis of the conditions of this exemption, pointing to the lack of precision in its application. The use of taxation definition (of Agricultural Tax Statute) for specification of the conditions of exemption causes several interpretational problems. The definition of a farm, contained in the Civil Code, would be far more appropriate, as it is adjusted to the need of turnover and precisely points to the components vital for agricultural production. In author's opinion these components should be exempted from the inheritance and donation taxation.

## Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast

Działalność inwestycyjna na gruntach rolnych podlegała i podlega szczególnej reglamentacji prawnej.

Poczynając od uregulowań ustawy z dnia 26 października 1971 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów<sup>2</sup>, poprzez kolejne regulacje: ustawę z 26 marca 1982 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>3</sup> oraz obecnie obowiązującą ustawę o tym samym tytule z 3 lutego 1995 roku<sup>4</sup>, ochrona gruntów rolnych jest przedmiotem szczególnej troski ustawodawcy. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, jednym z negatywnych skutków procesów urbanizacji jest zagrożenie dla gruntów rolnych jako szczególnego środka produkcji<sup>5</sup>. Niepomnażalność i nieprzenaszalność gruntów rolnych, w połączeniu z ich wyjątkowymi cechami fizykochemicznymi oraz zachodzącymi w nich procesami biologicznymi, które warunkują ich walor produkcyjny, skłoniła ustawodawcę do wyznaczania racjonalnych kierunków ich wykorzystywania i ochrony.

Jak wiadomo, współczesna regulacja odnosząca się do ochrony gruntów rolnych jako środka produkcji<sup>6</sup> wyznacza dwa główne kierunki działań:

- ochronę ilościową – w ramach której wprowadzono ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, oraz
- ochronę jakościową – polegającą przede wszystkim na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych.

---

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Dz.U. Nr 27, poz. 249 z późn. zm.

3 Dz.U. Nr 11, poz. 79 z późn. zm.

4 Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.

5 T. Kurowska, Prawo rolne, A. Stelmachowski, (red.), Warszawa 2009, s. 590.

6 Grunty rolne są także przedmiotem ochrony w innych aspektach – np. jako element środowiska – w ramach przepisów o ochronie powierzchni ziemi zawartych w Dziale IV tytułu II ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.).



Z punktu widzenia problematyki inwestycji budowlanych na gruntach rolnych zasadnicze znaczenie mają przede wszystkim regulacje odnoszące się do ochrony ilościowej. Podstawowe środki ochrony gruntów rolnych w tym aspekcie to:

- 1) określenie rodzajów gruntów podlegających ochronie,
- 2) ustalenie kolejności przekazywania gruntów rolnych na cele nierolnicze,
- 3) określenie warunków i trybu przeznaczania gruntu rolnego na cele nierolnicze oraz ustalenie kompetencji organów w tym zakresie,
- 4) nałożenie obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych przeznaczonych na cele nierolnicze,
- 5) kontrola wykorzystania gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Przyjęty model ochrony gruntów rolnych, w ramach którego główny akcent kładziony jest na tzw. ochronę ilościową, polegającą na ograniczaniu ich przeznaczania na cele nierolnicze lub nieleśne, musi prowadzić do kolizji pomiędzy celem ustawy a dążeniami właścicieli nieruchomości i inwestorów, którzy pragną maksymalizować wartość nieruchomości przez tworzenie możliwości jej zagospodarowania optymalnego z punktu widzenia ich interesów majątkowych. Kolizje te występują w szczególnym nasileniu na terenach miejskich, na których uwarunkowania ekonomiczne i społeczne tworzą szczególną presję urbanizacyjną. Zgodzić się należy z opiniami, że współczesna ochrona gruntów rolnych winna być ciągiem powiązanych z sobą działań ochronnych i planistycznych, w tym urządzeniowo-rolnych<sup>7</sup>. Jednocześnie, w odniesieniu do gruntów miejskich aspekt ochronny nie powinien dominować nad potrzebami tworzenia i porządkowania przestrzeni inwestycyjnej obejmującej w szczególności tereny aktywności gospodarczej, tereny budowlane, rekreacyjne, przestrzeni publicznej, a także tereny niezbędne do rozwoju infrastruktury technicznej i komunikacyjnej miast. W każdym jednak przypadku regulacja w tym zakresie powinna cechować się racjonalnością i w wyważony sposób uwzględniać często przeciwstawne wartości.

Systemowo problematyka ochrony ilościowej gruntów rolnych i leśnych została powiązana z przepisami dotyczącymi planowania przestrzennego, czego wyrazem jest choćby przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym co do zasady przeznaczania najcenniejszych z punktu widzenia produkcyjnego gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzanym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.<sup>8</sup>

---

7 A. Zieliński, Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach odrolnienia gruntów, „Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 497.

8 Obecnie zagadnienia kompetencji organów, podstaw materialnoprawnych i postępowania w przedmiocie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego reguluje ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm).

Nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 19 grudnia 2008 roku<sup>9</sup> wprowadziła poważny wyłom w tej zasadzie. Na mocy dodanego art. 5b ustawy spod zakresu stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączono użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast, umożliwiając tym samym zabudowę tych terenów z pominięciem obowiązku uzyskania zgody ministra lub marszałka województwa, na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, z pominięciem obowiązku uchwalania w tym celu miejscowego planu zagospodarowania, a także z pominięciem obowiązku uiszczania opłat z tytułu wyłączania takich gruntów z produkcji rolnej. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że w wyniku wspomnianej nowelizacji nie nastąpiło automatyczne przekształcenie gruntów rolnych na budowlane. Konsekwencją tej regulacji jest natomiast poddanie zasad ustalania warunków zmiany sposobu zagospodarowania gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast przede wszystkim regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W praktyce doniosłość zmiany polega na pewnym uproszczeniu procedury uchwalania planów miejscowych dla takich terenów (odpada obowiązek uzyskania zgody ministra lub marszałka województwa na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolne) oraz, co chyba ważniejsze, na umożliwieniu ustalania warunków zagospodarowania terenów dotychczas rolnych (a nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego) w drodze aktu administracyjnego, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy<sup>10</sup>. Wobec skrajnie nieefektywnej regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie sporządzania planów zagospodarowania to właśnie decyzje o warunkach zabudowy stały się współcześnie podstawowymi środkami prawnymi gospodarki przestrzenią na poziomie gmin.

Formalnie warunki wydawania decyzji o warunkach zabudowy określa art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenie warunków zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia – dostępna z tej samej drogi publicznej – jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu<sup>11</sup>,
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej,

9 Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 237, poz. 1657).

10 W wyroku z 11 sierpnia 2009 roku, sygn. IV SA/Wa 697/09, sąd wyraził pogląd, że dla terenu, który wymaga zgody na zmianę przeznaczenia lub zgody takiej nie posiada, nie można ustalić warunków zabudowy dla inwestycji o przeznaczeniu innym aniżeli rolne lub leśne.

11 Przepisów ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do zabudowy zagrodowej w przypadku, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego,
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1,
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Nie rozwijając szerzej tego wątku, warto jedynie wskazać, że praktyka stosowania powyższego przepisu jest bardzo niejednolita, a rozstrzygnięcia administracyjne w tym przedmiocie cechuje zadziwiająca wręcz swoboda w jego interpretacji<sup>12</sup>. Brak precyzyjnych kryteriów, w oparciu o które wydawane są decyzje o warunkach zabudowy, w praktyce powoduje, że decyzje te zamiast aktów związanych stają się w istocie aktami polityki przestrzennej, co jak się wydaje, nie było zamiarem ustawodawcy. Należy też zwrócić uwagę, że główne kryterium wydawania decyzji o warunkach zabudowy – tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, której głównym założeniem jest kontynuacja i powielanie rozwiązań już istniejących, nie jest i nie może być efektywnym instrumentem urbanizowania i przekształcania obszarów niezabudowanych, a raczej uzupełniania zabudowy na terenach co do zasady już zurbanizowanych i to w taki sposób, że istniejąca już na danym obszarze zabudowa pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie podstawowych parametrów urbanistycznych, architektonicznych i funkcjonalnych. Nie jest to więc środek adekwatny do potrzeb związanych z urbanizacją terenów dotychczas wolnych od zabudowy, a do takich najczęściej zaliczane są tereny użytkowane rolniczo. Nadmienić przy tym należy, że nawet jeżeli na terenach takich występuje już zabudowa, to ma ona najczęściej charakter siedliskowy i jako taka nie może stanowić wzorca referencyjnego dla ustalania parametrów nowej zabudowy o charakterze miejskim.

Przyjmując omawianą nowelizację ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawodawca rozstrzygnął konflikt dwóch wartości, uznając, że potrzeba ochrony gruntów rolnych nie powinna stać na drodze urbanizacji przestrzeni miejskiej – kierując się zapewne potrzebą doraźnego przyspieszenia i uproszczenia procedury tzw. „odralniania” gruntów, która była wskazywana jako jedna z poważniejszych barier biurokratycznych w procesie przygotowania inwestycji. Najwyraźniej jednak ustawodawca nie dostrzegł, że problem zapewnienia odpowiedniej ilości terenów inwestycyjnych ma o wiele szerszy wymiar, a jego trwałe rozwiązanie wy-

---

12 Niewątpliwie spowodowane jest to także pozostawiającym możliwość uznaniowości brzmieniem rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), a szczególnie przepisów § 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4.

maga wprowadzenia zmian systemowych przede wszystkim w regulacjach odnoszących się do planowania przestrzennego.

Wyłączenie stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast jedynie formalnie i często pozornie rozwiązuje problemy właścicieli takich nieruchomości związane z ich nierolniczym zagospodarowaniem. Należy jednocześnie podkreślić, że omawiana zmiana ustawy może przyczynić się do pogłębienia chaosu przestrzennego już dziś cechującego wiele polskich miast, gdyż tworzy realne zagrożenie niekontrolowanymi inwestycjami na obszarach bez niezbędnego uzbrojenia w infrastrukturę techniczną i społeczną.

Przywoływane w licznych publikacjach towarzyszących nowelizacji ustawy statystyki wykazują, że tereny rolne stanowią znaczący, sięgający często kilkudziesięciu procent udział w powierzchni miast. Są to często duże i dość jednolite zespoły gruntów rolnych, w ramach których poszczególne działki posiadają cechy charakterystyczne dla działek rolnych (np. typowo rolne rozłogi granic, niski stopień uzbrojenia w infrastrukturę techniczną, infrastrukturę komunikacyjną adekwatną do produkcji rolnej, ale zupełnie nieodpowiadającą potrzebom przestrzeni miejskiej). Tereny te często nie tylko nie były dotychczas objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, ustalającymi w szerszym kontekście przestrzennym warunki ich nierolniczego zagospodarowania, ale wręcz przeciwnie, stanowiły formalnie przedmiot regulacji ustawy o scalaniu i wymianie gruntów promującej przekształcenia przestrzenne ukierunkowane na optymalizację warunków ich rolniczego wykorzystania. Aby tereny tego typu nie tylko formalnie, ale także faktycznie zaczęły stanowić przestrzeń inwestycyjną, należy stworzyć dogodne warunki ich zagospodarowania i wykorzystania w sposób odpowiadający nowym potrzebom. Systemowo poprawie struktury obszarowej terenów służy instytucja scalania i podziału nieruchomości uregulowana w Rozdziale 2 Działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.).<sup>13</sup> Co znamienne jednak, ustawodawca przewidział prowadzenie tego typu postępowań wyłącznie na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (*vide* art. 101 ust. 2 u.g.n.). Co więcej, to właśnie plan miejscowy – zgodnie z art. 102 u.g.n. – ma określać szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości. Uzasadnione jest twierdzenie, że scalanie jest środkiem prawnym realizacji postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określającego przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów. Scalenie ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu (realizacji norm planistycznych), jak i powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, umożliwiającej wykorzystania terenów według

13 Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.

ich nowego przeznaczenia określonego w planie<sup>14</sup>. Zdaniem moim nie ulega wątpliwości, że akt indywidualny, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy – chociażby ze względu na swój ograniczony przestrzennie zakres – nie może stanowić efektywnej podstawy do przekształcania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w efektywną przestrzeń inwestycyjną. To nie decyzje o warunkach zabudowy obejmujące zazwyczaj pojedyncze nieruchomości, a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego winny być aktami określającymi możliwości nierolniczego zagospodarowania gruntów dotychczas wykorzystywanych rolniczo, przy czym plany takie winny jednocześnie wskazywać zakres i podstawowe zasady ewentualnych scaleń i podziałów, koniecznych do realizacji postanowień planu oraz regulować zasady rozbudowy infrastruktury technicznej, komunikacyjnej, melioracji, ochrony środowiska, ochrony przeciwpowodziowej i innych zagadnień, które nie mogą być skutecznie i efektywnie rozwiązywane w skali pojedynczych inwestycji.

Na marginesie warto także zwrócić uwagę, że dokonywanie zmian przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w planach miejscowych stanowi podstawę do naliczania opłat w postaci tzw. renty planistycznej, która stanowi (a przynajmniej może stanowić) źródło dochodu pozwalającego gminie finansować koszty rozbudowy koniecznej infrastruktury.

Dodatkowo należy także zwrócić uwagę na dość zagadkowy problem, będący prawdopodobnie wynikiem błędu legislacyjnego. Otóż zgodnie z dosłownym brzmieniem dodanego na mocy nowelizacji z 19 grudnia 2008 roku art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przepisów tej ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast. Oznacza to, że wyłączenie to odnosi się tylko do tych gruntów rolnych, które stanowią użytki rolne<sup>15</sup>. Tymczasem, zgodnie z autonomiczną definicją gruntu rolnego przyjętą wyłącznie na użytek cytowanej ustawy, pojęcie to obejmuje obok gruntów sklasyfikowanych w ewidencji jako użytki rolne, także szereg innych, niebędących użytkami rolnymi rodzajów gruntów rolnych, których najwyraźniej przedmiotowe wyłączenie nie objęło.

Innym paradoksem jest także swoisty dualizm w podejściu ustawodawcy do problematyki gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Z jednej strony, wyłączenie tych gruntów (a przynajmniej tej części z nich, które stanowią użytki rolne) z zakresu ochrony przewidzianej ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a z drugiej strony konsekwentne utrzymywanie ograniczeń

14 E. Mzyk, (w:) G. Bieniek (red.), St. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2011, s. 497.

15 Klasyfikację użytków rolnych zawiera § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 454), zgodnie z którym użytki rolne dzielą się na: grunty orne (R), sady (S), łąki trwałe (Ł), pastwiska trwałe (Ps), grunty rolne zabudowane (B-R, B-Ł, B-Ps), grunty pod stawami (Wsr) i rowy (W).

w obrocie tymi gruntami, wynikających chociażby z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego czy też ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Wobec faktycznego zrównania z punktu widzenia gospodarki przestrzennej gruntów rolnych i nierolnych położonych w granicach administracyjnych miast za niekonsekwencję należy także uznać utrzymywanie odrębnych zasad dokonywania podziałów tych gruntów, co wynika wprost z art. 92 u.g.n.

Reasumując, wydaje się, że stan prawny powstały wskutek przyjęcia wskazanej nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych daleki jest od wewnętrznej spójności, a dodatkowo, że rozwiązanie ułatwiające w płaszczyźnie formalnej przekształcanie gruntów rolnych w nierolne, na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych, a więc bez konieczności (a nawet faktycznej możliwości) dokonywania zmian w strukturze przestrzennej terenów, w dłuższej perspektywie przyczyni się do pogłębienia chaosu przestrzennego i raczej utrudni, niż ułatwi prowadzenie racjonalnej działalności inwestycyjnej. W świetle powyższych uwag zasadnym wydaje się przywrócenie wymogu, aby zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze – także w granicach miast – odbywała się na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wychodząc naprzeciw potrzebom upowszechniania planowania przestrzennego na obszarach miast, zasadnym wydaje się natomiast utrzymanie rozwiązania polegającego na wzmocnieniu władztwa planistycznego gminy poprzez zniesienie obowiązku uzyskiwania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w toku procedury planistycznej, co niewątpliwie stanowi spore ułatwienie i znacznie skraca procedurę tworzenia planu miejscowego.

## **Development projects located on agricultural lands within the administrative borders of cities**

Key words: master plan, individual planning permit, good neighborhood rule

Pursuant to the new article 5b of the Act on the protection of agricultural and afforested lands as amended on 19 December 2008 agricultural lands situated within the administrative borders of cities has been excluded from the scope of this Act. As a consequence, changing conditions of development of such agricultural lands is now subject to the planning and development Act only. Legislator settled the conflict of two values deciding that the need of protection of agricultural lands should not hinder the urbanization processes within the city limits. The article discusses regulatory environment created as a result of the mentioned amendment of the Act, presenting in particular potential threats that due to the actual lack of master plans and inefficient regulations promoting enactment thereof, large areas of undeveloped agricultural lands located within the city limits will be developed in accordance with individual planning permits, where the current planning and development Act does not provide for the precise criteria for issuing such planning permits in undeveloped areas that used to be a farmlands. So-called good neighborhood rule, which assumes continuation and duplication of already existing solutions seems to be inadequate tool to the needs of urbanization of undeveloped areas, to which agricultural lands are very often counted.

The author expresses opinion that the issue of providing sufficient amount of investment areas for the city development purposes has much broader dimension and may not be limited to formal status conversion. Effective transformation of agricultural production areas into investment areas requires enactment of the local master plans determining not only possibilities of non-agricultural development of particular plots but also indicating scope and basic rules for required mergers and/or divisions of land necessary for it's development, and regulating principles of development of technical and communication infrastructure (e.g. road system), drainage, environmental protection and other issues, which cannot be effectively addressed on the individual decisions level. The permanent solution of this problem would require deeper system changes particularly in development planning regulations.