

STUDIA  
IURIDICA  
AGRARIA



STUDIA IURIDICA  
AGRARIA  
TOM X

Redakcja tomu:  
prof. dr hab. Stanisław Prutis



**Temida2**  
Białystok 2012

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,  
Adam Niewiadomski

ISSN 1642–0438

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

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; część publikacji została sfinansowana ze środków Narodowego  
Centrum Nauki w ramach grantu badawczego „Wpływ funduszy strukturalnych na  
poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa” (N N112 008040)

© Copyright by Temida 2

Białystok 2012

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

#### WŁASNOŚĆ GRUNTOWA A PLANOWANIE PRZESTRZENNE

TERESA KUROWSKA

Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pański.....	13
---	----

STANISŁAW PRUTIS

Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość).....	28
---	----

ANNA CHORAŻEWSKA, JOANNA JAGODA

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne.....	43
--	----

STANISŁAWA KALUS, MAGDALENA HABDAS

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości .....	76
---	----

KRYSTYNA STEFAŃSKA

Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane).....	92
--	----

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

Aspekty konstrukcyjnoprawne podziału nieruchomości .....	105
--	-----

JOANNA MIKOŁAJCZYK

Podział gospodarstwa rolnego – <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i> .....	123
---	-----

IWONA BOGUCA

Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane).....	142
---	-----

RYSZARD MIKOSZ

Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego.....157

ALEKSANDER LIPIŃSKI

Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym .....170

GRZEGORZ DOBROWOLSKI

Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego.....185

ELŻBIETA KLAT–GÓRSKA

Skarga według art. 101 ustawy o samorządzie gminnym instrumentem ochrony interesów właściciela gruntów w procedurze planowania miejscowego .....198

PAWEŁ POPARDOWSKI

Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego .....212

## CZĘŚĆ DRUGA

### **ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH. ZAGADNIENIA TEORII I PRAKTYKI**

PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI

Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne.....227

ELŻBIETA TOMKIEWICZ, MAREK BOCHEŃSKI

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań.....239

BEATA JEŻYŃSKA

Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich .....251

DOROTA ŁOBOS–KOTOWSKA

Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy .....265

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Odpowiedzialność administracyjna i karna beneficjentów pomocy  
z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich .....281

ALOJZY Z. NOWAK, AGATA NIEWIADOMSKA

Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności  
polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne.....307

PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI

Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności  
polskiego rolnictwa – aspekty prawne .....326

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej  
w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich .....335

PAULINA CICHALEWSKA, SEBASTIAN BRODECKI

Wpływ Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013  
na konkurencyjność polskiego rolnictwa.....355

JOANNA MIKOŁAJCZYK

Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji  
multifunkcjonalnego rolnictwa .....367

ANETA SUCHOŃ

Fundusze unijne jako instrument rozwoju spółdzielczości w rolnictwie  
i na terenach wiejskich.....385

BOŻENA TAŃSKA–HUS

Renty strukturalne jako instrument poprawy struktury obszarowej rolnictwa  
i przyspieszenia wymiany pokoleń .....404

JAN STOKSIK

Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej  
w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej.....422

BARBARA WIELICZKO

Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność  
polskiego rolnictwa.....441

CZĘŚĆ TRZECIA  
**REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ**

JERZY BIELUK

Podatek od nieruchomości w działalności rolniczej .....459

PAWEŁ BŁAJER

Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy  
o kształtowaniu ustroju rolnego .....473

PAWEŁ GAŁA

Ochrona i wykorzystanie roślinnych zasobów genowych.  
Wybrane aspekty prawne .....489

RAFAŁ MICHAŁOWSKI

Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych  
przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.....503

BOGDAN JANKOWSKI

Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska.....513

MAŁGORZATA SZYMAŃSKA

Restytucja nieruchomości rolnych pozostawionych poza granicami Polski  
po II wojnie światowej.....524

KONRAD MARCINIUK

Kilka uwag do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy  
o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.....535



## Słowo wstępne

Studia Iuridica Agraria liczą już dziesięć tomów. Wprawdzie liczba tomów nie jest miarą jubileuszu, jednakże wydanie tomu nr X wymaga odnotowania. Tom I-szy ukazał się w roku 2000, a zatem przeszliśmy wspólnie swoistą „szkołę przetrwania”. Dziękuję wszystkim zaangażowanym we wspólnym dziele.

W pierwszej kolejności podziękowania składam Autorom opracowań opublikowanych na łamach rocznika. Dziesięć tomów studiów to ponad 200 artykułów. Obecnie znaczące opracowania z zakresu prawa rolnego czy prawa żywnościowego odwołują się do publikacji zamieszczonych w Studiach. Dziękuję członkom Rady Naukowej pisma, w tym szczególnie członkom Rady afiliowanym za granicą, a także recenzentom. Dziękuję wydawcy – Wydawnictwu Temida 2, dbającemu o wysoki poziom edytorski rocznika. Szczególne podziękowania składam wszystkim instytucjom naukowym wspierającym finansowo nasze pismo. W tym zakresie szczególną rolę spełnia Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, stale wspierając istnienie naszego tytułu za co dziękuję kolejnym władzom Wydziału.

\* \* \*

Artykuły publikowane w niniejszym tomie zostały usystematyzowane w trzech częściach.

W 2011 roku upłynęło 20 lat od tragicznej śmierci Profesora Waleriana Pańki. W nawiązaniu do Jego, wciąż aktualnego, dorobku naukowego z zagadnień prawa własności i planowania przestrzennego, przygotowano szereg artykułów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego na tle wykonywania rolniczej własności gruntowej. Artykuły na ten temat, opracowane głównie przez reprezentantów środowiska naukowego Uniwersytetu Śląskiego, prezentowane są w części pierwszej: Własność gruntowa a planowanie przestrzenne.

W części drugiej prezentowane są artykuły dotyczące problemów ekonomiczno-prawnych rozwoju obszarów wiejskich. Problematyka rozwoju tych obszarów to w chwili obecnej główny przedmiot zainteresowania doktryny prawa rolnego, a także innych dziedzin nauki. Tak się bowiem składa, iż w roku 2013 kończy się 7-letni okres realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013, a jednocześnie projektowany jest już program rozwoju tych obszarów w okresie 2014–2020. Stąd też publikowane są materiały o charakterze sprawozdawczym,

podsumowujące doświadczenia upływającego okresu, a także omawiane założenia rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2014–2020.

W części trzeciej publikowane są artykuły o różnorodnej tematyce, dotyczące regulacji prawnej działalności rolniczej.

*Prof. zw. dr hab. Stanisław Prutis*

CZĘŚĆ I

WŁASNOŚĆ GRUNTOWA  
A PLANOWANIE PRZESTRZENNE



## **Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki**

### **1. Wprowadzenie**

Profesor Walerian Pańko był nie tylko agrarystą, chociaż ta dyscyplina była jego wielką pasją i troską, czemu niejednokrotnie dawał wyraz w rozważaniach teoretycznych poświęconych przyszłości prawa rolnego.<sup>2</sup> Pasjonowało Go wiele zagadnień z zakresu prawa cywilnego, prawa gospodarczego, administracyjnego, prawa samorządu terytorialnego. Dzisiaj nazwalibyśmy je mianem z zakresu prawa prywatnego i prawa publicznego.

Zdobyte doświadczenie z badań terenowych doskonale spożytkował w swoich pracach naukowych, poszukując odpowiedzi m.in. na pytanie: jaką rolę odgrywa własność gruntowa w gospodarce przestrzennej? Na to pytanie udziela odpowiedzi w licznych opracowaniach. Do najbardziej znaczących zaliczyć wypadnie „Własność gruntową w planowej gospodarce przestrzennej”, w której przedstawia nowatorską koncepcję ujmowania prawa własności jako domniemanie generalnej kompetencji do korzystania i rozporządzania nieruchomością. Stanowi ona źródło pogłębionych badań nad teorią własności, która najpełniejszy wyraz znalazła w kolejnej monografii „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”. Do koncepcji tej wyśmienitej pracy, aczkolwiek jak trafnie zauważa Profesor A. Stelmachowski, niedocenianej niejednokrotnie ze szkodą dla nowo tworzonego ustawodawstwa,<sup>3</sup> niejednokrotnie wypadnie się odwołać.

### **2. Z badań Profesora Waleriana Pańki**

Profesor miał świadomość nieuchronnych, przyszłych zmian ustrojowych, stąd też w innym opracowaniu „Ład przestrzenny i ekologiczny wsi i rolnictwa (tezy)”

---

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Por. Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot, (w:) Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991.

3 Por. A. Stelmachowski, Do Jego przemyśleń i prac będziemy często powracać. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11/12, s. 5–9, poświęcony pamięci Prof. Waleriana Pańki.

dokonyje zdecydowanie krytycznej oceny organizacji przestrzennej oraz stanu środowiska wsi i rolnictwa,<sup>4</sup> formułując liczne „postulaty eliminujące przeszkody lub tworzące nowe uwarunkowania sprzyjające ładowi przestrzennemu i ekologicznemu.”<sup>5</sup> Z ponad 30-letniej perspektywy nie straciły one w pewnym zakresie swojej aktualności. Wypadnie odnieść się do wybranych najważniejszych postulatów zmieniających do: 1) eliminacji ograniczeń w obrocie ziemią, a zwłaszcza w powiększaniu gospodarstw rolnych, w tym także ochrony gospodarstw rodzinnych; 2) zmiany formuły ochrony gruntów rolnych, z uwzględnieniem rynku ziemi i zdrowych zasad gospodarki finansowej; 3) eliminacji preferencji przysługujących przemysłowi, co osłabia ochronę gruntów rolnych czy ochronę rolniczej własności gruntowej

Wypada przypomnieć, że „po zmianach ustrojowych, jakie nastąpiły w 1989 r., które znalazły swój prawny wyraz zarówno w noweli do kodeksu cywilnego z 1990 r., jak i w zapisach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. problematyka własnościowa znacznie się uprościła.<sup>6</sup> Wejście w życie konstytucji uporządkowało siatkę pojęciową na temat wzajemnego stosunku konstrukcji własnościowych konstytucyjnych i cywilnoprawnych, co skłania do nowego spojrzenia na zagadnienie własności. [...] Nie oznacza to jednak, by zapisy konstytucyjne nie miały znaczenia i by wystarczały formuły w kodeksie cywilnym”. Podkreśla się zwięzłość zapisów konstytucyjnych (art. 20, art. 21 i art. 23), zaliczonych w tej materii do prawa przedmiotowego i dostrzega się, że wypływają z nich wnioski o znaczeniu fundamentalnym, a mianowicie: 1) następuje „sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną”; 2) własność prywatna stanowi fundament „społecznej gospodarki rynkowej” i tylko jej przysługuje atrybut wolnościowy w systemie gospodarczym.<sup>7</sup>

Przepisy Konstytucji pozwalają na sformułowanie dwóch konstatacji: 1) o modelowym charakterze własności prywatnej przesądza zapis art. 20, stanowiący: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych [...]”; 2) w omawianej materii konstytucja przesądza dwie podstawowe zasady wywodzące się z art. 64. Pierwsza to zasada równej podmiotowej ochrony prawnej dla wszystkich będąca pochodną gospodarki rynkowej (art. 64 ust. 2). Druga dotyczy granic naruszenia treści własności, a stanowiąca „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w którym nie narusza ona istoty własności” (art. 64 ust. 3). W istocie, jak zasadnie podnosi A. Stelmachowski, ograniczenia własności zostały ustawowo skodyfikowane i „Na pierwszym miejscu wymie-

4 Por. Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” 1993, nr 1381, s. 17–25.

5 *Ibidem*, s. 19.

6 A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 19.

7 Zdaniem Autora „Nie oznacza to, by inne rodzaje własności, zwłaszcza publicznej nie miały podstaw bytu. *Ibidem*, s. 20.

nić tu należy ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup>”, która reguluje, poza gospodarką własnością publiczną, problematykę będącą „na styku” własności publicznej i własności prywatnej. Z kolei planowanie przestrzenne stanowi prawny instrument gospodarki terenami zurbanizowanymi oraz terenami rolnymi i leśnymi kojarzący niejednokrotnie przeciwstawne sobie interesy. Chciałam dodać jeszcze jedno istotne spostrzeżenie, a mianowicie skoro art. 64 konstytucji kształtuje prawo podmiotowe obywatela do mienia, a zasadnicze rozwiązania szczegółowe są oparte na modelu „własności prywatnej”, które mają także zastosowanie *mutatis mutandis* do własności publicznej (o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej), to współczesne ujęcie własności prywatnej przesądza o kierunku rozwoju prawa. To z kolei pozwala moim zdaniem na przyjęcie założenia, iż art. 6 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup> jest właśnie tym typowym rozwiązaniem szczegółowym, które kształtuje prawo podmiotowe (w sposób pośredni lub bezpośredni) do własności nieruchomości. Mianowicie art. 6 u.p.z.p. stanowi: Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich,
- ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Przepisy ust. 1 należy rozpatrywać w płaszczyźnie przedmiotowej, gdyż odzwierciedlają one i jednocześnie „rozwijają” w praktyce klauzulę społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności. Zawierają ogólną dyspozycję „wiązącą” właściciela (użytkownika wieczystego) co do określonego zachowania względem przedmiotu swego prawa – zgodnego z przeznaczeniem nieruchomości określonym w ustaleniach m.p.z.p. (oczywiście wraz z innymi odrębnymi przepisami) np. jego zabudowę lub wykorzystanie na inne cele (rolne, leśne, przemysłowe, usługowe itd.). Tym samym wyznaczają one granice uprawnienia do korzystania z prawa własności nieruchomości. Znaczenie przepisów ust. 2 jest nieco odmienne, bowiem z jednej strony, wyznaczają zakres podmiotowy uprawnionych do zagospodarowania terenu, zastrzegając, że dotyczą tylko osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości. Jednocześnie wyraźnie zastrzegają, iż sposób zagospodarowania nieruchomości przez uprawnionych określają ustalenia m.p.z.p., a dopiero w jego braku decyzja o warunkach zabudowy (wydana po stwierdzeniu łącznego spełnienia prze-

---

8 Tekst jedn. Dz.U z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm., zwana w skrócie u.g.n.

9 Tekst jedn. Dz.U z 2012 r. poz. 647 ze zm., zwana w skrócie u.p.z.p.

słanek określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., z wyjątkami przewidzianymi w ust. 2–4) lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (np. decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości wydana na podstawie art. 94 ustawy z dnia 27 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub orzeczenie sądowe, np. o zniesieniu współwłasności nieruchomości). Zatem przepis ust. 2 odnosi się przede wszystkim do sfery korzystania z nieruchomości. W cytowanym art. 6 ust. 2 u.p.z.p. zakres prawnie ochronionego interesu został precyzyjnie wyznaczony. W ten sposób ustawodawca wyznacza granice ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich, które podlegają ochronie. Naruszenie prawem chronionego interesu publicznego oraz praw osób trzecich (tzn. właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości) pozostaje poza granicą ochrony prawnej. Bez wątplenia zaliczymy do nich przepisy prawa sąsiedzkiego, prawa ochrony środowiska, prawa budowlanego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, itp.

Jak zasadnie podnosi I. Bogucka „Zagospodarowanie terenów nie jest kwestią aksjologicznie neutralną i nie jest uzależnione jedynie od woli właściciela terenu, przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. prawo własności wymienia jako jedyną, ale bynajmniej nie wyłączną czy dominującą wartość uwzględnioną w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.<sup>10</sup> Powszechnie przyjmuje się, że zagospodarowanie przestrzeni stanowi wartość co najmniej z dwóch względów: 1. przestrzeń jest dobrem limitowanym, ograniczonym; 2. zagospodarowanie polegające na zabudowie terenu ma zazwyczaj charakter względnie trwały oraz wpływa na atrakcyjność i użyteczność terenów położonych w sąsiedztwie.<sup>11</sup> W odniesieniu do terenów dotychczas użytkowanych rolniczo prowadzi także do zmniejszenia ich areálu, co z punktu bezpieczeństwa żywnościowego ma wymiar społeczny. Podniesione okoliczności stanowią źródło konfliktów interesów różnych podmiotów. Ich ochrona należy do kompetencji organów władzy publicznej.

Jak wcześniej podniesiono, Profesor Walerian Pańko w swoich pracach podkreślał rolę planów jako środka umożliwiającego zarówno kształtowanie zagospodarowania przestrzeni, ochronę jej przyrodniczych walorów, ochronę gruntów rolnych,

10 I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 142.

11 W literaturze przyjmuje się, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowiące akty prawne wydawane przez gminy, mają charakter zmienny i mogą różnie w czasie określać przeznaczenie nieruchomości, co przekłada się na ich wartość. Mogą one zatem zmieniać tę wartość w obu kierunkach, to jest albo wpływać na wzrost wartości rynkowej określonych nieruchomości, albo też wpływać na zmniejszenie ich wartości. Nie tylko ma to poważne konsekwencje w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości z rolnego na budowlane, lub odwrotnie, ale także w przypadku, gdy na przykład przewidują one prowadzenie dróg przez grunty do tej pory wolne od zajęcia na te cele. Zmiany te mają zwykle poważny wpływ także na cenę nieruchomości, a pośrednio na jej wartość. Ta zależność cen nieruchomości od ich rodzajów spowodowała zresztą powstanie różnych rynków nieruchomości w zależności od ich przeznaczenia, a nawet w zależności od tego, jakim prawem do nieruchomości na rynku się rozporządza. W literaturze wyodrębnia się zatem rynek gruntów, budynków mieszkalnych, lokali, nieruchomości komercyjnych czy biurowych, rynek nieruchomości rezydencjalnych, ale także można mówić o rynku najmów, czy użytkowania wieczystego, albo własnościowego spółdzielczego prawa do lokali. Por. S. Kalus, M. Habdas, Ustawa p planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości nieruchomości. „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10 oraz przytoczona literatura.



jak i środka oddziałującego na upowszechnianie prawa własności nieruchomości i kształtującego strukturę tej własności.<sup>12</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. wyłącznie w planie miejscowym możliwe jest określenie przeznaczenia terenu, co normatywnie zrywa związek terenu z faktycznym jego zagospodarowaniem. Jak trafnie zauważa I. Bogucka, „Okoliczność ta znajduje wyraz w definicji nieruchomości rolnej przyjętej w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, modyfikującej rozumienie takiej nieruchomości przyjęte na gruncie kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy, przez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kc., z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach na cele inne niż rolne. [...], taka definicja odwołuje się zatem do kryteriów związanych ze stanem faktycznym”.<sup>13</sup>

Skutkiem wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była utrata mocy obowiązującej przez plany uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.z.p.<sup>14</sup> Na gruncie tejże ustawy do zagospodarowywania przestrzeni dochodzi w oparciu o dwa konkurujące ze sobą reżimy prawne: plany miejscowe oraz w braku takich planów, akty indywidualne, jakimi są decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.<sup>15</sup> Jeden z nich wyznacza jest przez porządek planu miejscowego (lokalny). Obowiązek sporządzenia planu istnieje, gdy wynika z przepisów odrębnych. Regulujący tę kwestię art. 14 ust. 7 u.p.z.p. („plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeśli wymagają tego przepisy odrębne”) ma charakter przepisu blankietowego, katalog takich aktów jest zatem co do zasady otwarty i może być przez ustawodawcę na bieżąco aktualizowany. Ze względu na brzmienie art. 14 ust. 7 u.p.z.p. powstała wątpliwość, czy sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być źródłem obowiązku uchwalenia planu dla określonego terenu. Jednak te wątpliwości pozostawmy poza głównym wątkiem rozważań.<sup>16</sup> Podkreślić należy, że obowiązek uchwalenia planu dotyczy obszarów, dla których obowiązek ten wynika z przepisów odrębnych, co nie budzi wątpliwości oraz obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych wielkopowierzchniowych i obszarów przestrzeni publicznej, które dotychczas nie zostały objęte obowiązkiem sporządzenia planu na podstawie przepisów odrębnych, a przyjęto je w ustaleniach Studium. Z literalnego brzmienia tego przepisu wnosimy, że są

12 Na temat instrumentów kształtowania zagospodarowania obszarów wiejskich por. też T. Kurowska, Planowanie przestrzenne, (w:) Prawo rolne, (red.) A. Stelmachowski, Warszawa 2011, s. 214–216.

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803.

14 Aktualnie zaledwie około 20% obszaru jest pokryte planami miejscowymi, w stosunku do kolejnych 20% przystąpiono do opracowania planów miejscowych.

15 Z. Niewiadomski, Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 384.

16 W tej materii por. szczegółowe rozważania I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu..., s. 148, a zwłaszcza przytoczone orzecznictwo.

to tereny przeznaczone pod zabudowę. Przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 10 ust. 3 u.p.z.p. zrównuje wskazane przypadki, jeśli chodzi o obowiązek sporządzenia planu, uwzględniając dwa źródła obowiązku – przepisy odrębne oraz bezpośrednio u.p.z.p.<sup>17</sup>

Zauważyć należy, że przepis art. 10 ust. 3 u.p.z.p. stanowiący o obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu nie obejmuje przypadków z art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., gdy w Studium gmina określi obszary, dla których zamierza sporządzić plan miejscowy, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, co na mocy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zmiana przeznaczenia), w stosunku do pewnej kategorii gruntów, jest możliwe wyłącznie w drodze uchwalenia planu miejscowego.<sup>18</sup> W stosunku do takich gruntów nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego. Jakkolwiek przepis art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>19</sup> dopuszcza możliwość przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele, jeżeli wymagają one zgody określonej w art. 7 ust. 2 tej u.p.z.p., pod warunkiem, że zostały określone w planie miejscowym.<sup>20</sup>

W sytuacji braku planu miejscowego grunty, dla których uchwalenie takich planów nie jest obowiązkowe, podlegają zagospodarowaniu w oparciu o drugi reżim prawny regulujący kwestie zagospodarowania terenu. W odróżnieniu od określonego mianem „lokalnego” porządku ustanowionego planem miejscowym ten drugi – określany mianem ogólnego lub „państwowego” – stanowią normy przepisów prawa regulujących kwestie zagospodarowania. Kształtują go przepisy ustaw szczególnych oraz przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulujące wydawanie aktów indywidualnych – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 u.p.z.p., przy czym sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś dla innych inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Podkreśla się zasadnie, że „prymat winien być dany interpretacji systemowo–celowościowej i funkcjonalnej przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., nie zaś brzmieniu literalnemu, a istotne znaczenie ma rodzaj inwestycji”.<sup>21</sup> Nader zasadny i przekonujący jest pogląd części orzecznictwa oraz doktryny uznający, że kryterium obszarowe, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt. 1 u.o.g.r.l. powinno dotyczyć całego zwartego kompleksu obszarowego, a nie tylko powierzchni działki lub działek, na których planowana jest inwestycja albo jej części, albowiem przepis art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. stanowi jedynie

17 Taki pogląd wyraża I. Bogucka, *ibidem*.

18 Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., zwana w skrócie u.o.g.r.l.

20 Por. szczegółowe rozważania I Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu..., s. 147–148.

21 *ibidem*, s. 152.

odstępstwo od zasady „dobrego sąsiedztwa” w stosunku do zabudowy zagrodowej i [...] może być traktowany jako wyraz dopuszczenia w warunkach wiejskiej zabudowy rozproszonej, uzasadnionej specyfiką warunków pracy. Ze względu na limit powierzchni gospodarstwa rolnego, która ma przekraczać średnią powierzchnię gospodarstwa w gminie, przepis ten nie rodzi ryzyka nadmiernego rozproszenia zabudowy, może natomiast sprzyjać rozwojowi modelu fermowego [...]”, z uwzględnieniem zasady kontynuacji funkcji i cech zabudowy.<sup>22</sup>

Przykładem ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami są przepisy art. 93 i n. u.g.n. regulujące podział nieruchomości (chodzi oczywiście o podział prawny) czy art. 213–215 kc. regulujące zasady sądowego podziału w przypadku zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego oraz o dziale spadku (art. 213 w związku z art. 1070<sup>1</sup> kc.) czy podział majątku wspólnego małżonków dopuszczające podział w przypadku – najogólniej rzecz biorąc – zgodności podziału z planem miejscowym. Wypada nadto odnotować, iż plany miejscowe mogą wpływać na ograniczenie swobody wyboru kontrahenta w przypadku zastrzeżenia ustawowego prawa pierwokupu na nieruchomości przeznaczonych do realizacji celów publicznych. Co prawda kodeks cywilny reguluje powszechny obrót nieruchomościami, ale – jak zauważono – ustalenia planu miejscowego ingerują w większym stopniu w sferę korzystania z prawa własności nieruchomości organizując tereny zabudowane i przeznaczone do zabudowy oraz wiążąc je z określonymi potrzebami urbanistycznymi czy potrzebami produkcji rolnej, leśnej. Jednak dopiero konkretna zindywidualizowana decyzja administracyjna: pozwolenie na budowę, o warunkach zabudowy realizuje ustalenia m.p.z.p. Dodać wypada, że ostatnia z nich realizuje ustalenia m.p.z.p., bowiem wiąże organ architektoniczno–budowlany wydający pozwolenie na budowę. (art. 35 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pr.bud.).<sup>23</sup>

Liberalizacja zasad obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos i mortis causa* dokonana nowelą lipcową kodeksu cywilnego z 1990 roku, znosząc ograniczenia w obrocie, umożliwiła powiększanie gospodarstw rolnych bez wskazania górnej granicy ich powierzchni. Także ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>24</sup> stworzyła podstawy prawne dla prywatyzacji (sprzedaż, dzierżawa) nieruchomości rolnych, przejętych na podstawie art. 1 u.g.n.r., umożliwiając tworzenie dużych gospodarstw rolnych niejednokrotnie o charakterze przemysłowym. Pozwala to w warunkach swobody działalności gospodarczej na stałe zatrudnianie w dużych gospodarstwach (przedsiębiorstwach) rolnych osób fizycznych na podstawie umowy o pracę. Status zawodowy rolnika został zrównany z osobami zatrudnionymi w innych sferach gospodarki z pewnymi odrębnościami właściwymi specyfice zawodu (w zakresie ubezpieczeń społecz-

---

22 *Ibidem*, s. 154.

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.

24 Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 232, poz. 1700 ze zm., zwana w skrócie u.g.n.r.

nych, majątkowych, opodatkowania itd.). Działalność wytwórcza w rolnictwie wykonywana z natury w sposób zorganizowany i ciągły może być kwalifikowana jako działalność gospodarcza, jeśli jest działalnością zarobkową (czyli niewykonywaną wyłącznie w celu zaspokojenia własnych potrzeb). Pomimo nieobjęcia jej przepisami ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>25</sup> – z wielorakich przyczyn – nie oznacza, iż nie jest ona rodzajem działalności gospodarczej. Jak podkreśla doktryna, „pojęcie gospodarstwa rolnego różnić się powinno od pojęcia przedsiębiorstwa wyłącznie przedmiotem prowadzonej działalności gospodarczej.”<sup>26</sup> Podkreślić należy, że działalność wytwórcza w rolnictwie jest w większości krajów poddana odrębnemu – od działalności gospodarczej – reżimowi prawnemu. I chociaż nie podlega ona zgłoszeniu do rejestru przedsiębiorców, nie wymaga uzyskania koncesji bądź zezwolenia, może być poddana ścisłej reglamentacji (ograniczeniom) wynikającej z ustaw szczególnych regulujących np. uprawę roślin tytoniu,<sup>27</sup> uprawę maku oraz uprawę konopi włóknistych.<sup>28</sup> Natomiast rolnik prowadzący gospodarstwo rolne na skalę przemysłową (np. dużej wytwórni brojlerów wraz z ubojnią i przetwórstwem mięsa), a więc w większym rozmiarze powinien mieć możliwość – wzorem uchylonego art. 7 kh. – ubiegać się i uzyskanie statusu przedsiębiorcy poprzez wpis do ewidencji działalności gospodarczej. W aktualnym stanie prawnym taka możliwość istnieje tylko dla spółek handlowych, podlegających wpisowi do sądowego rejestru przedsiębiorców. W doktrynie prawa handlowego podnosi się, że „prowadzącym gospodarstwo rolne może być każdy podmiot prawa, a nie tylko osoba fizyczna.”<sup>29</sup> Uważa się, że spółka jawna w dzisiejszym systemie prawa nie może być uznana za prawną formę prowadzenia gospodarstwa rolnego, co ogranicza w sposób nieuprawniony swobodę wyboru prawnych form prowadzenia działalności gospodarczej, a to poddaje w wątpliwość jego zgodność z art. 22 Konstytucji RP.<sup>30</sup> Z kolei spółki grup producentów rolnych<sup>31</sup> prowadzą profesjonalną działalność jako przedsiębiorcy posiadający osobowość prawną, gdyż ciąży na nich obowiązek zorganizowania się w formie spółki z o.o. bądź spółki akcyjnej.<sup>32</sup>

25 Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

26 Por. bliżej P. Bielski, Cele definiowania pojęcia gospodarstwa rolnego w systemie prawa – uwagi z perspektywy prawa handlowego, „Rejent” 2005, nr 10, s. 62, a także A. Waligórski, (w:) System Prawa Handlowego, t. 1, Prawo handlowe – część ogólna, (red.) S. Włodyka, Warszawa 2009, s. 394–398.

27 Dekret z 24 czerwca 1953 r. o uprawie tytoniu i wytwarzaniu wyrobów tytoniowych. Dz.U. Nr 34, poz. 144 ze zm.

28 Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii Dz.U. Nr 179, poz. 1485 ze zm., zwana w skrócie u.g.n.r..

29 Tak P. Bielski, Zdolność upadłościowa prowadzącego we własnym (wspólnym) imieniu gospodarstwo rolne, „Rejent” 2006, nr 1, s. 52.

30 Tak P. Bielski, Spółka jawna jako forma prowadzenia gospodarstwa rolnego w prawie polskim, „Prawo Spółek” 2007, nr 4, s. 38.

31 Tworzone na podstawie ustawy z 15 grudnia 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 88, poz. 710 ze zm.

32 Akt założycielski w formie aktu notarialnego w swojej treści zawiera nie tylko wymagania określone w przepisach prawa handlowego (art. 163 i 304 kh.), ale również w art. 3 i 4 ustawy o grupach producentów, które określają pozycję prawną członka grupy oraz zasady produkcji i zbytu, minimalny okres członkostwa i zasady występowania z grupy.

W ramach kontroli struktur rolnych na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnej wprowadzono: a) maksymalną granicę sprzedaży nieruchomości rolnych (500 ha), b) ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych uprzednio nabytej od Agencji, a następnie sprzedanej przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia (art. 29 ust. 5 u.g.n.r.) oraz w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, przez inne podmioty prawa prywatnego na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>33</sup> z wyłączeniami dotyczącymi ochrony gospodarstw rodzinnych, o których mowa w art. 5 w zw. z art. 2 pkt. 2 u.k.u.r. (czyli o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha i nie większej niż 300 ha użytków rolnych), a nadto 3) nowe prawo rzeczowe – prawo nabycia w przypadku zawarcia innych niż umowa sprzedaży umów przenoszących własność niż umowa sprzedaży (art. 4 u.k.u.r.).<sup>34</sup>

Przypomnieć wypada, że zmiany ustrojowe spowodowały także reaktywację samorządu terytorialnego<sup>35</sup> oraz zaowocowały wejściem w życie nowej ustawy z 7 lipca 1994 r. o planowaniu przestrzennym, następnie uchylonej obecnie obowiązującą ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której regulacje dostosowane zostały do wymogów gospodarki rynkowej, a szczególnej ochronie w procesie planistycznym poddana została własność prywatna. Oczywiście jest, że wpływ instrumentów prawnych realizujących ustalenia planów miejscowych na obrót nieruchomościami dostosowano do nowych warunków gospodarki rynkowej. Zakładając *ex definitione* „sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną”, pierwszoplanowe miejsce, w zmienionych warunkach ustrojowych, zajmuje własność prywatna będąca fundamentem „społecznej gospodarki rynkowej”. Realizacja ustalonych w planie miejscowym celów publicznych możliwa będzie (była już o tym mowa) z wykorzystaniem prawnie dopuszczalnych środków uwzględniających ekonomiczną funkcję prawa własności. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności zależy bowiem od rodzaju własności i jego funkcji. Ustawodawca wielokrotnie w przepisach odrębnych ujawnia swoje wyobrażenie o społeczno-gospodarczym przeznaczeniu nieruchomości.

Prof. W. Pańko wyraźnie wymieniał trzy podstawowe funkcje własności gruntowej: organizacyjną (lub produkcyjną), majątkową i psychologiczną.<sup>36</sup> Dzisiaj uzupełniamy je o czwartą – jakże doniosłą funkcję – ekologiczną (środowiskową), która w ramach implementacji norm prawa unijnego wprowadzona została do ustawodawstwa krajowego, m.in. w postaci obowiązku utrzymania gruntu rolnego w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z ochroną środowiska, standardów emisyjnych ścieków [norm technicznych (ilościowych i jakościowych), dotyczące wód, powietrza,

33 Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.; zwana w skrócie u.k.u.r.

34 Co do charakteru prawnego tego prawa, zob. uzasadnienie do wyroku TK z 18 marca 2010 r., K8/08.

35 Mocą ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

36 Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 31–36.

bądź szkodliwego oddziaływania na środowisko]. Tym samym dostrzega się osłabienie funkcji produkcyjnej w rolnictwie poprzez wzmocnienie funkcji ekologicznej, z uwagi na ochronę dobra ogólnego jakim jest bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowie, życie (ludzi, zwierząt) czy też zachowanie pożądaných gatunków ptaków i siedlisk bądź też obowiązek rekultywacji i zagospodarowania gruntów rolnych i leśnych.

### 3. Ochrona gruntów rolnych i leśnych na obszarach wiejskich

#### 3.1. Obszary wiejskie jako przedmiot ochrony

W ustawodawstwie unijnym oraz doktrynie przedmiotu wskazuje się na wielofunkcyjność nie tylko obszarów wiejskich, ale i rolnictwa. Podnosi się, że poza podstawową funkcją produkcyjną rolnictwo spełnia funkcje dodatkowe, takie jak: ochrona środowiska, ochrona bioróżnorodności, zachowanie krajobrazu, zachowanie dziedzictwa kulturowego. Ten wielofunkcyjny wymiar rolnictwa, w szczególności prośrodowiskowy, z jednej strony wprowadza ograniczenia w produkcji rolnej, zwłaszcza na obszarach przyrody, a z drugiej strony stanowi podstawę do ubiegania się o rekompensatę ze środków publicznych z tytułu wprowadzanych ograniczeń.<sup>37</sup>

Wielofunkcyjny prośrodowiskowy wymiar europejskiego rolnictwa, odnoszący się do zrównoważonego rozwoju regionu, stanowi wyraz nowej „filozofii” ochrony środowiska na obszarach (terenach) wiejskich, co nie pozostaje bez wpływu na dobór i treść instrumentarium prawnego wspierającego rozwój działalności gospodarczej, w tym produkcję rolniczą. Z założenia stopniowa poprawa stanu środowiska ma stymulować wszechstronny rozwój danego obszaru poprzez promowanie zrównoważonego sposobu gospodarowania, odpowiedniego użytkowania gruntów i gleb oraz ochrony wód, zgodnego z dobrą praktyką rolniczą w obrębie gospodarstwa, która promuje zrównoważony sposób gospodarowania, odpowiednie użytkowanie gleb i ochronę wód, czy też gospodarowanie na obszarach trudnych – gruntach słabszej jakości, położonych na terenach podgórskich i górskich. Poprawa środowiska i zrównoważone użytkowanie obszarów wiejskich dotyczy także terenów leśnych.

O ile zdefiniowanie pojęć „gruntu rolnego” czy „rolniczej przestrzeni produkcyjnej” nie stwarza większych trudności, o tyle powstają one w definiowaniu pojęcia „obszar (teren) wiejski”. Są to definicje różniące się charakterem prawnym jak i zakresem przedmiotowym. Pojęcie „obszar (teren) wiejski”<sup>38</sup> nie jest tożsame z pojęciem „rolniczej przestrzeni produkcyjnej”. Pierwsze z nich należy definio-

37 Ten aspekt ostatnio podnosi A. Szymeczka–Wesołowska, Nowe wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej. Uwarunkowania systemowe, (w:) Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej, Toruń 2010, s. 37 i n.

38 W tym znaczeniu obszarem wiejskim jest zasadniczo obszar położony poza granicami administracyjnymi miasta. Mogą to być również tereny położone w granicach administracyjnych miast do 5000 mieszkańców, a nawet miast do 20000 mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą.

wać na gruncie nauk socjologicznych; drugie, na gruncie art. 10 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. W pierwszym znaczeniu pojęcie „obszar wiejski” stało się podstawą jego zdefiniowania w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2006, który nie jest aktem prawnym rangi ustawowej.<sup>39</sup>

Natomiast drugie pojęcie, „rolnicza przestrzeń produkcyjna”, które stanowi jeden z typowych elementów części regulacyjnej treści studium, ma znaczenie prawne. Taki pogląd pośrednio można wywieść z orzeczenia NSA, albowiem w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r., IISA/Kr 608/02, (OSS 2002, nr 4, poz. 103) sąd stwierdza, że ustalenia studium dotyczące przedmiotu przyszłej działalności gospodarczej (rolniczej i jej ograniczeń) powinny być na tyle precyzyjne, aby przy zastosowaniu wykładni nie tylko językowej ale i celowościowej pozwoliły na opracowanie „spójnego” ze studium planu miejscowego.

W praktyce mocą decyzji politycznych niektóre tereny mogą być zaliczane do obszarów wiejskich bądź z tych obszarów wyłączane. Mimo że został on zdefiniowany dla celów uzyskania wsparcia ze środków wspólnotowych, można posługiwać się tym terminem także w systemie planowania przestrzennego i ochrony środowiska naturalnego. Jednakże z uwagi na fakt, że plany miejscowe są uchwalane fakultatywnie, to w praktyce są opracowywane dla terenów położonych w granicach administracyjnych miast, a tereny wiejskie w większości są ich pozbawione. Wskazuje to na brak kompleksowego charakteru planowania przestrzennego, co nie sprzyja zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa, leśnictwa czy ochrony przyrody na obszarach wiejskich.

Grunt rolny jest pojęciem prawnym o określonym zakresie przedmiotowym zdefiniowanym wprost przez taksatywne wyliczenie w art. 2. ust. 1 u.o.g.r.l. oraz w oparciu o kryterium przeznaczenia i sposobu użytkowania określonych w § 67i § 68 rozporządzenia MRRiB z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.<sup>40</sup> W zakres przedmiotowy pojęcia „obszar wiejski” wchodzi „rolnicza przestrzeń produkcyjna” ze swej istoty przeznaczona do rolniczego użytkowania, a więc stanowiąca całe kompleksy gruntów rolnych. W jej granicach prowadzona jest zdwersyfikowana rolnicza działalność gospodarcza i gospodarka leśna. Z jednej strony może być coraz bardziej intensywna, zbliżająca się do metod przemysłowych,

---

39 Identyfikacja obszarów wiejskich dokonywana jest w Polsce zarówno w oparciu o kryterium OECD, według którego jest to obszar o średniej gęstości zaludnienia do 150 osób/km<sup>2</sup>, jak i kryterium EUROSTATU (mierzącego m.in. stopień urbanizacji), w świetle którego jest to obszar o średniej gęstości zaludnienia do 100 osób/km<sup>2</sup>. Polska, wykonując nakaz wynikający z art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), utworzyła krajową sieć obszarów wiejskich, która skupia wszystkie organizacje i struktury administracyjne zaangażowane w ich rozwój. Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 53, poz. 436. Na tej podstawie nie jest możliwa prawna typizacja tego typu obszarów.

40 Dz.U. Nr 38, poz. 454.

a przez to o dużym stopniu ryzyka stanowiącym zagrożenie dla środowiska.<sup>41</sup> Z drugiej strony, liczne ograniczenia w korzystaniu ze środowiska, ustanowione w ustawie o ochronie przyrody, obowiązują na obszarach ograniczonego użytkowania, obszarach Natura 2000 i będą sprzyjały prowadzeniu ekstensywnej działalności rolniczej w oparciu o zasady dobrej praktyki rolniczej, czego przykładem jest rolnictwo ekologiczne.<sup>42</sup>

### 3.2. Ochrona gruntów rolnych na obszarach wiejskich

Już w 1978 r. Profesor Walerian Pańko wyraźnie podnosił „Rozwój cywilizacji, a głównie przemysłu i komunikacji, uczynił palącym problemem włączenie ochrony gruntów rolnych w system planowej gospodarki przestrzennej, przy pełnym zrozumieniu konieczności powiązania ochrony gruntów, wody i powietrza atmosferycznego współtworzących rolniczą przestrzeń produkcyjną.”<sup>43</sup>

Prezentacja krótkiej ewolucji przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych pozwala na dokonanie ciekawych, aczkolwiek niepokojących spostrzeżeń wymagających podjęcia pilnych działań naprawczych.

Ustawa z 26 października 1971 r.<sup>44</sup> była pierwszym aktem normatywnym w całości ujmującym problematykę ochrony gruntów rolnych, która dokonała ścisłej integracji ochrony gruntów rolnych z planowaniem przestrzennym. Określiła strategiczne, obowiązujące do chwili obecnej, trzy zasadnicze cele ochrony ilościowej i jakościowej gruntów rolnych oraz przywracanie im utraconych wartości użytkowych, a także podstawowe zasady przeznaczania ich na inne cele oraz obowiązki rolniczego użytkowania gruntów, przeciwdziałania erozji gleb, rekultywacji i zagospodarowania gruntów. W okresie obowiązywania tej ustawy weszła w życie ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska,<sup>45</sup> która w rozdziale II „Podstawowe kierunki ochrony środowiska” zawierała rozdział 1 „Ochrona powierzchni ziemi oraz kopalin”. Proklamowała ochronę ziemi wraz z glebą i rzeźbą terenu oraz zobowiązała jednostki organizacyjne i osoby fizyczne do racjonalnego gospodarowania zasobami gleby, zapewnienia ochrony jej wartości produkcyjnych i innych niezbędnych do zachowania równowagi przyrodniczej.

W latach 1980–2001 regulacje ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o ochronie i kształtowaniu środowiska w częściach dotyczących ochrony powierzchni ziemi w zasadniczej mierze pokrywały się ze sobą.<sup>46</sup> Kolejną ustawą z 26 mar-

41 Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 ze zm.

42 Ustawa z dnia 25 czerwca 2000 r. o rolnictwie ekologicznym. Dz.U. nr 116, poz. 975 ze zm., zwana w skrócie u.r.ek.

43 W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 99.

44 Dz.U. Nr 27, poz. 249 ze zm.

45 Dz.U. Nr 3, poz. 6.

46 W. Radecki, Komentarz. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa 2012, s. 24.



ca 1982 r.,<sup>47</sup> obowiązującą do chwili wejścia w życie aktualnie obowiązującej z 3 lutego 1995 r., uchylono obowiązek rolniczego wykorzystania gruntów. Aktualna ustawa była już 22-krotnie nowelizowana, wprowadzała stopniowo „rozluźnienie” ochrony gruntów rolnych, a począwszy od 2005 r. na podstawie art. 5a wyłączono przepisy ustawy w odniesieniu do decyzji o ustaleniu inwestycji linii kolejowych. Kolejne regulacje szczególne (tzw. specustawy) stopniowo wyłączają spod działania tej ustawy kolejne inwestycje,<sup>48</sup> a na podstawie art. 5b<sup>49</sup> wyłączono stosowanie przepisów ustawy w stosunku do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Na podstawie tego przepisu (w zasadzie bez *vacatio legis*, gdyż wszedł on w życie 1 stycznia 2009 r.) wyłączono spod jej stosowania 972 731 ha gruntów rolnych położonych w miastach. W konsekwencji „odrolniono” 45,70% miejskich gruntów rolnych, dla których nie opracowano planów miejscowych (oraz nie ujęto ich w studium), co sprzyja spekulacji gruntami oraz inwestycjom, którym gmina nie jest w stanie zapewnić odpowiednich urządzeń infrastruktury technicznej. Innymi słowy, miejskie grunty rolne inne niż użytki rolne i miejskie grunty leśne nadal podlegają rygorom ustawy o ochronie gruntów. Natomiast do użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów ustawy i to niezależnie od klasy gruntów. Podjęcie działalności inwestycyjnej na miejskim użytku rolnym wymaga spełnienia warunków wynikających z u.p.z.p. czy z prawa budowlanego, ochrony środowiska itd. Zatem wymaga uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

W podsumowaniu rozważań należy podnieść:

1. Wpływ ustaleń m.p.z.p. na obrót nieruchomościami jest ograniczony do: a) podziału nieruchomości, b) kształtowania ich wartości, a w przypadku konieczności zabezpieczenia nieruchomości dla realizacji celów publicznych c) swobody wyboru kontrahenta w przypadku zastrzeżenia ustawowego prawa pierwokupu gminy na nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, oczywiście pod warunkiem, że roszczenie gminy zostanie ujawnione na nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta.

2. Same plany miejscowe nie określają treści środków ograniczających obrót, lecz wyznaczają przedmiot obrotu: nieruchomość w rozumieniu art. 46 kc. oraz jej kwalifikowane rodzaje jak np. nieruchomość rolną w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> kc. czy nieruchomość leśną.

47 Dz.U. Nr 11, poz. 79 ze zm.

48 Jest to osiem ustaw szczególnych dotyczących szczególnie ważnych inwestycji o: drogach publicznych (2003 r.); przygotowaniu EURO 2012 (2007 r.); lotniskach użytku publicznego (2009 r.); terminalu gazu ziemnego w Świnoujściu (2009 r.); rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (2010 r.); budowlę przeciwpowodziowych (2010 r.); obiektów energetyki jądrowej (2011 r.).

49 Wprowadzonego nowelą do ustawy z 19 grudnia 2008 r. Dz.U Nr 237, poz. 1657.

3. Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu przestrzennym jako jeden z podstawowych aktów prawnych gospodarki przestrzenią *de facto* ma bardzo ograniczone zastosowanie w odniesieniu do gruntów rolnych położonych na obszarach wiejskich; jeśli opracowywane są plany miejscowe, to dla terenów przeznaczonych pod zabudowę.

4. Brak ochrony użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast potwierdza tezę o urbanistycznym charakterze planowania przestrzennego (planów miejscowych), co wyraźnie godzi w podstawową zasadę zrównoważonego rozwoju przestrzeni obowiązującą w odniesieniu do terenów miejskich, jak i wiejskich.

5. Zachodzi poważna obawa, że nastąpi eskalacja regulacji osłabiających ochronę gruntów (w tym użytków) rolnych po 2014 roku w związku z nową polityką rozwoju obszarów wiejskich, która poszerza krąg beneficjentów środków unijnego wsparcia finansowego na działalność pozarolniczą.

Przedstawione uwagi końcowe wyraźnie wskazują na aktualność postulatów formułowanych przez Profesora Waleriana Pańkę. Wobec wyraźnego rozregulowania systemu planowania przestrzennego ustalenia planu miejscowego przestały pełnić rolę „stróża” dokonywanych przez jej organy wyborów (podejmowanych decyzji) w zakresie gospodarowania przestrzenią. Sprzyja to zjawiskom patologicznym w obrocie gruntami na rynkach lokalnych, z naruszeniem interesów podmiotów prowadzących działalność rolniczą, w tym gospodarstwa rodzinnego. Wobec powyższych uwag ich ochrona staje się iluzoryczna.

Postulat niezwłocznych działań naprawczych (legislacyjnych) przynajmniej chroniących rolniczą przestrzeń produkcyjną jest nader uzasadniony. Mogą temu służyć np. plany rolniczego zagospodarowania, opracowane i zatwierdzone przez ministra właściwego ds. rolnictwa po ich uzgodnieniu z samorządem rolniczym, przyznanie prowadzącemu gospodarstwo rolne zdolności upadłościowej, poddanie gospodarstwa rodzinnego szczególnemu postępowaniu naprawczemu.

LAND PROPERTY VERSUS SPATIAL PLANNING  
IN PROFESSOR WALERIAN PAŃKO'S SCIENTIFIC ATTAINMENTS

Key words: spatial planning, property right, rural areas.

Professor W. Pańko as a scientist was very keen on many scientific disciplines covering private law and public law. His interests were connected with the issues of property right as well as town and country planning. On this plane there criss-crossed various threads: urban, agricultural, ecological. Two monographs have brought the significant role in development of the doctrine of agricultural law and theory of real estate property, i.e. "Land property in planned spatial development" and "About property right and its present functions". The conceptions presented in the monographs have had undisputed impact on to development of the idea and the research directions in agricultural law and spatial planning. The negative appraisal of the legislative system of spatial planning within rural contemporary to him (in force in years: 1972–1986) and his influence on to shaping rural space is still actual. Therefore, requirement for improvement of the spatial planning system, including protection of rural spaces where the scope of spatial planning system should be provided with significantly stronger protection in a form of for example development plans of arable grounds, however approved by a voivode. In view of the increasing number of non-agricultural development of the new rural development acceptance of such solution becomes necessary, the process of dying out and devastation of farmsteads and development on rural areas, the decreasing number of agriculture land resources subject to strong pressure of the capital. This process can be favoured by the special support systems for rural areas from the European Union funds (for the years: 2014–2020) supporting differentiated economic activity, not only the agricultural one. Consequently, the absence in the spatial planning system of special protection instruments for agricultural production in rural areas may little by little bring to devastation of the agricultural environment.

## **Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)**

### **1. Planowanie przestrzenne w badaniach Profesora Waleriana Pańki**

W dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki motywem przewodnim stanowią relacje pomiędzy własnością gruntową a planowaniem przestrzennym. Relacje pomiędzy tymi kategoriami prawnymi leżały w głównym nurcie zainteresowań badawczych Profesora, czego dowodem jest rozprawa habilitacyjna na temat: „Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne”.<sup>2</sup>

Zdaniem Autora studium, wykonywanie własności gruntowej w sferze korzystania wymaga istnienia samej przestrzeni produkcyjnej i trwałego uzbrojenia tej przestrzeni (przede wszystkim w zabudowę mieszkalną i gospodarczą) oraz właściwej organizacji obszarowej i użytkowej stworzonego gospodarstwa. Stąd też w sferze korzystania z gruntu planowanie przestrzenne powinno realizować lub współrealizować z innymi środkami organizacyjno–prawnymi gospodarki przestrzennej trzy zadania:

- A. Chronić zasoby gruntowe przed ich przeznaczeniem na cele nierolnicze i przed jakością ich degradacją.
- B. Organizować tereny budowlane i zabudowę, wiążąc je z potrzebami produkcji rolnej.
- C. Kształtować sam sposób zagospodarowania istniejącego rolniczego zasobu gruntowego, a zwłaszcza jego strukturę obszarową i użytkową.<sup>3</sup>

Pomimo zmiany ustroju politycznego i gospodarczego w ostatnich dwudziestu latach podstawowe zadania planowania przestrzennego w sferze korzystania z rolnej przestrzeni produkcyjnej nie uległy zasadniczej zmianie. Zmieniły się natomiast, co oczywiste, instrumenty i mechanizmy prawne planowania przestrzennego w ogólności, w tym także stosownie w zagospodarowaniu przestrzeni rolniczej.

---

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Opublikowana w cyklu prac naukowych Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1978.

3 *Ibidem*, s. 98 i 99.

Sytuacja ta stwarza dobrą okazję do porównania systemów planowania przestrzennego: stworzonego w ramach socjalistycznej gospodarki planowej końca lat 70-tych ubiegłego wieku oraz obowiązującego i stworzonego w gospodarce rynkowej w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.<sup>4</sup> Tak się bowiem składa, iż pomimo diametralnych różnic pomiędzy obydwoma systemami gospodarczymi, w instrumentach planowania przestrzennego obu okresów zachodzi wiele podobieństw.

Porównań dokonać możemy nie tylko w sferze normatywnego modelu organizacyjno-prawnego planowania przestrzennego, lecz także w świetle praktycznych doświadczeń stosowania mechanizmów planowania. Profesorowi Walerianowi Pańce zawdzięczamy bowiem nie tylko opracowanie ww. studium prawnego, lecz także przeprowadzenie badań empirycznych w tym zakresie. W latach 1973–74 w ośmiu ówczesnych powiatach przeprowadzone zostały, pod kierunkiem Prof. Andrzeja Stelmachowskiego, badania w temacie: „Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa w Polsce”, w ramach którego Walerian Pańko opracował „Planowanie przestrzenne, ochrona gruntów rolnych oraz rejonizacja rolnicza jako środki kształtowania produkcyjnej przestrzeni rolniczej”.<sup>5</sup>

Doświadczenia empiryczne pokazały, że nie należy idealizować planowania przestrzennego, ponieważ pomiędzy normatywnym modelem organizacyjno-prawnym planowania przestrzennego, a rzeczywistością gospodarczą zachodziły istotne rozbieżności co do stopnia realizacji zadań stawianych przed planowaniem przestrzennym w latach 70-tych i 80-tych XX wieku.

Warto przypomnieć krytyczną ocenę rzeczywistości planistycznej dokonaną wówczas przez Waleriana Pańkę, zaznaczając, iż sformułowania użyte w publikacji musiały mieć także na uwadze działającą wówczas cenzurę. W podsumowaniu swojego opracowania W. Pańko zawarł m.in. następujące konstatacje:

1. W planowaniu przestrzennym obszarów wiejskich właściwe miejsce winno znaleźć planowanie regionalne, obejmujące nie tylko tereny wielkich inwestycji rolnych (np. terenów melioracyjnych) ale i całe regiony przyrodniczo-ekonomiczne pokrywające się często z obecnymi granicami województw. Plany te powinny być prostą konsekwencją planów rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Planowanie regionalne nie może być jednak wyrazem lokalnych interesów województw, ale elementem ogólnokrajowych założeń przestrzennych gospodarki żywnościowej i rolnictwa.

---

4 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647.

5 Wyniki badań zostały opublikowane w pracy zbiorowej: „Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa w Polsce”, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 1977. W ramach tego tematu prowadziłem badania w podtemacie: „Wpływ rozwiązań prawnych na przestrzenne rozmieszczenie inwestycji melioracyjnych i wodociągowych”. W skład zespołu badawczego wchodził również: Paweł Czelhawski, Małgorzata Korzycka oraz Bohdan Zdzieniecki.

2. „Uproszczone plany” gmin nie mogą zastąpić „pełnych” planów miejscowych. Konieczna bowiem jest planowa regulacja nie tylko zabudowy wsi, ale i sporządzanie planów urządzeniowo–rolnych, kooperacji między sektorami, produkcyjnej i własnościowej koncentracji ziemi, programowanie zmian struktury użytków rolnych i struktury upraw.

3. Nastąpić winna radykalna zmiana w metodach współpracy organów planowania gospodarczego i przestrzennego. Obowiązkiem organów planowania gospodarczego powinno być nie tylko przekazywanie informacji, lecz także przeprowadzenie głębokich analiz prognostycznych; nie schematyczne opracowania zadań według odgórnych wskaźników, ale wspólna z urbanistami refleksja nad społeczno–gospodarczym rozwojem danego organizmu przestrzenno–administracyjnego. Najlepszym chyba rozwiązaniem byłaby instytucjonalna i kadrowa integracja planowania gospodarczego i przestrzennego, która też z wolna następuje.

4. Trudna jest ocena wpływu wprowadzenia gmin na gospodarkę przestrzenną w rolnictwie. Gmina może gwarantować ochronę zasobów gruntowych przed nadmiernym wzrostem i nieracjonalnością lokalizacji terenów budowlanych, nie chroni jednak gruntów rolnych przed ekspansywnością przestrzenną przemysłu.

5. Ochrona gruntów rolnych winna się wyrażać w rzeczywistym i wieloletnim programowaniu gospodarki gruntami rolnymi. Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolne musi znajdować pełne uzasadnienie w planach zagospodarowania przestrzennego. Obecny stan tych planów w odniesieniu do ich aktualizacji i stabilności wskazuje na konieczność szerszego przestrzegania trybu zmian i aktualizacji planistycznych w omawianym zakresie. Pełna dyscyplina opracowywania i wykonania zadań planowych winna objąć wszystkie podmioty działające w przestrzeni objętej planem, niezależnie od charakteru podporządkowania tych podmiotów w stosunku do organów planowania. Regiony intensywnego rozwoju gospodarki rolnej nie mogą stanowić tylko organizmu chronionego, winien im służyć system preferencji zapewniających rozwój tych regionów.

6. Prawne środki rejonizacji rolnej winny realizować ustalenia rejonizacji przyrodniczo–ekonomicznej, uwzględniając przede wszystkim perspektywę rozwoju rolnictwa. Należałoby stworzyć organizacyjne środki kształtowania właściwej struktury użytków, koncentracji i specjalizacji produkcji rolnej w danym rejonie.<sup>6</sup>

Informacje na temat planowania przestrzennego uzupełnić trzeba o stosowne wówczas mechanizmy planowania przestrzennego w wiejskich jednostkach osad-

---

6 Przytoczone konstatacje W.Pańki stanowią „wypisy” z końcowego fragmentu jego opracowania (opublikowanego w pracy zbiorowej opisaney w przypisie 4) zatytułowanego: „Podsumowanie i propozycje”, s. 31–33.

nicznych. W zdecydowanej większości badanych jednostek nie było ogólnych lub szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany te były zastępowane przez swoiste surogaty. Początkowo były to plany wyznaczania terenów budowlanych, które ustalono na podstawie ustawy o terenach budowlanych na obszarach wsi (tzw. WTB), z tym że ograniczały się jedynie do zarysowania linii dzielących tereny budowlane od pozostałych terenów wsi i linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu,<sup>7</sup> służąc tylko organizacji terenów budowlanych na wsi, a nie organizacji całej produkcyjnej przestrzeni rolnej. Po reformie gminnej 1972 r. dla gmin nieposiadających dotychczas miejscowych planów ogólnych opracowywano „uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin”, mające – z założenia – funkcje ograniczone do: a) ukierunkowania planowej zabudowy wsi w dostosowaniu do aktualnego podziału terytorialnego, b) zapewnienia ochrony gruntów rolnych, c) opanowania żywiłowości w budownictwie na wsi.<sup>8</sup> Według oceny W. Pańki uproszczone plany były planami o zdecydowanym profilu urbanistycznym, nie rozwiązywały jednak problemu organizacji produkcyjnej przestrzeni rolnej. Uproszczone plany nie mieściły się w istocie w ustawowej strukturze planów zarówno ze względu na ograniczoną zawartość tematyczną, jak i na tryb opracowania i zatwierdzania.<sup>9</sup>

Dla dopełnienia obrazu planowania przestrzennego lat 70-tych minionego wieku pozwolę sobie przytoczyć moją ocenę poczynioną w toku badań nad przestrzennym rozmieszczeniem inwestycji melioracyjnych i wodociągowych. Otóż zaskakującym spostrzeżeniem było stwierdzenie neutralnej roli instrumentów planowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej omawianych inwestycji. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Przede wszystkim spowodowany był on specyfiką działania instrumentów planowania przestrzennego w kształtowaniu przestrzeni dla celów produkcji rolnej. Instrumenty planowe o szerokiej skali przestrzennej (planowanie regionalne), określające kierunki produkcji, zakreślały ogólnie granice terenów produkcji rolnej, ewentualnie – intensywnej produkcji; natomiast plany o małej skali przestrzennej (plany miejscowe, uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin) służyły w zasadzie wyznaczaniu terenów budowlanych na obszarach wsi i umożliwiały ochronę gruntów rolnych. Plany zagospodarowania przestrzennego określały zatem produkcyjną przestrzeń rolniczą i na tym kończyło się ich działanie – instrumenty planowania przestrzennego nie działały „wewnątrz” produkcyjnej przestrzeni rolnej, nie określały sposobu jej rolniczego wykorzystywania.<sup>10</sup>

7 Ustawa z 31.01.1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi oraz rozporządzenie Przewodniczącego KBUIA z 31.05.1961 r. w sprawie zasad i trybu wyznaczania terenów budowlanych na wsi (Dz.U.Nr 30, poz. 150).

8 Por. uchwała Rady Ministrów z 6.04.1974 r. w sprawie opracowania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin (M.P. nr 15, poz. 95).

9 W. Pańko, jw. s.16.

10 S. Prutis, Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa w Polsce, s. 55.

Celowo, dla charakterystyki doświadczeń empirycznych dotyczących planowania przestrzennego, użyłem formy „wypisów” z ówczesnych wypowiedzi W.Pańki. Chciałem bowiem pokazać, iż znakomicie rozróżniał on spojrzenie racjonalisty (pokazującego *ratio legis* danej regulacji, jej celów i zadań) oraz empirysty, obnażającego słabości i mankamenty w praktyce funkcjonowania mechanizmów planowania przestrzennego w rolnictwie przed czterdziestu laty.

W badaniach teoretycznych W. Pańko, określając najistotniejsze funkcje planów zagospodarowania przestrzennego jako narzędzi gospodarki przestrzennej, za podstawę uznał: 1) funkcję synchronizacji wszelkich organizacyjno–prawnych środków gospodarki przestrzennej oraz 2) funkcję koordynacji przestrzennej wyrażającą się w treści planów, a dotyczącą zarówno sfery przedmiotowej (tj. koordynacji działań), jak i sfery podmiotowej, a więc organizowania współpracy działających w przestrzeni jednostek i kojarzenia ich interesów.<sup>11</sup>

W badaniach empirycznych Autor wykazał, iż na znacznym obszarze kraju funkcje planowania przestrzennego nie były realizowane z powodu braku planów miejscowych; w pełnieniu funkcji koordynacyjnej planowanie gospodarcze dominowało nad planowaniem przestrzennym. Z powodu braku mocy przerobowych instytucji planowania przestrzennego klasyczne instrumenty – plany miejscowe – zastępowane były różnego rodzaju substytutami czy surogatami, takimi jak: projekty wyznaczenia terenów budowlanych, czy uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin, tworzonych na podstawie ustawy z 1972 roku.<sup>12</sup>

Odnosząc ówczesne mechanizmy planowania do zadań, jakie powinny spełniać w rolnictwie odnotować trzeba, że mechanizmy te spełniały swoją rolę w zakresie organizacji terenów budowlanych na wsi, w mniejszym stopniu chroniły zasoby gruntowe przed ich przeznaczeniem na cele nierolne (dominacja instrumentów planowania gospodarczego), natomiast kształtowanie sposobu zagospodarowania istniejącego rolniczego zasobu gruntowego nie należało do sfery oddziaływania planowania przestrzennego.

## **2. Współczesny obraz planowania przestrzennego na obszarach wiejskich**

Być może zaskoczeniem dla Czytelnika niniejszego opracowania będzie konstatacja, że po upływie blisko 40. lat, przy wprowadzeniu zmian w ustroju polityczno–gospodarczym naszego kraju, wejściu w życie nowych regulacji ustawowych w zakresie planowania przestrzennego, realia funkcjonowania mechanizmów pla-

11 W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej, s. 76. Autor wyróżnił także funkcję informacyjną planów służącą jawności i pewności życia społeczno–gospodarczego.

12 Ustawa z 29.11.1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (tekst jedn. Dz.U. z 1973 r. Nr 47, poz. 277 ze zm.).



nowania przestrzennego w rolnictwie wykazują daleko idące podobieństwa do stanu z okresu badań prowadzonych przez Profesora Waleriana Pańkę.

Fundament normatywny planowania przestrzennego w XXI wieku stanowi ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.<sup>13</sup> Zakres przedmiotowy regulacji określa art. 1, zgodnie z którym: „Ustawa określa: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalenie zasad ich gospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za cel tych działań”.

Ład przestrzenny, w rozumieniu ustawy, oznacza takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno–gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno–estetyczne. Zrównoważony rozwój, w rozumieniu prawa ochrony środowiska,<sup>14</sup> to taki rozwój społeczno–gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Harmonijny i zrównoważony rozwój stanowią cel i podstawę działań w zakresie racjonalnego zagospodarowania przestrzennego, podejmowanych w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej na terenie gminy. Planowanie przestrzenne w gminie obejmuje 2 etapy:

- 1) etap sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; w studium uwzględnia się zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenie strategii rozwoju i plan zagospodarowania województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem; studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy; studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)
- 2) etap sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; sporządzanie planów jest fakultatywne – plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 14 ust. 7 ustawy); plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a postanowienia planu nie mogą naruszać postanowień studium.

---

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647.

14 Art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Elementy konstrukcyjne normatywnego modelu planowania przestrzennego zapewniają logiczne powiązanie pomiędzy kolejnymi dokumentami projektującymi zagospodarowanie przestrzeni gminy: 1) strategią rozwoju gminy, 2) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz 3) miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy. Zapewnienie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju konkretnej gminy, przy użyciu ww. mechanizmów, jest procesem niezwykle skomplikowanym, czasochłonnym oraz kosztownym, dlatego też zachodzi duża rozbieżność pomiędzy modelem normatywnym a realnymi procesami zagospodarowania przestrzeni danej gminy.

Co się tyczy rolniczej przestrzeni produkcyjnej, regulacja ustawowa, w swym ujęciu modelowym, na pierwszym miejscu stawia ochronę zasobu gruntów rolnych. Wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych – zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy – w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się „zwłaszcza”, a zatem funkcja ochrony gruntów rolnych należy do głównych celów planowania przestrzennego. W studium określa się „w szczególności”: obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy). Gdy chodzi o treść planów miejscowych w relacji z ochroną gruntów rolnych pozostają uregulowania dotyczące przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy).

W zakresie organizowania terenów budowlanych i zabudowy na obszarach wsi działać mają instrumenty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, szczególnie warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz 9 ustawy).

Natomiast gdy chodzi o trzecie zadanie planowania przestrzennego w rolnictwie, a mianowicie: kształtowanie samego sposobu zagospodarowania rolniczego zasobu gruntowego, to jedynie w studium przewiduje się określanie kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy).

Aktualny model normatywny planowania przestrzennego poświęca organizacji przestrzeni rolniczej nie mniej uwagi niż regulacja prawna lat 70-tych ubiegłego wieku. Odpowiedź na pytanie, czy jest to model adekwatny do organizowania procesów rozwojowych współczesnego rolnictwa, jest złożona. Z jednej strony, wydaje się, iż pełny model planowania przestrzennego (studium + plan miejscowy) jest aż nazbyt perfekcyjny (a przez to ociężały i kosztowny) dla organizacji produkcyjnej przestrzeni rolniczej. Z drugiej strony, podstawowy strumień środków na rozwój

rolnictwa po wejściu Polski do Unii Europejskiej kierowany jest, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, nie tylko dla rolnictwa, ale powiązany jest z rozwojem całego obszaru wiejskiego jako obszaru wielofunkcyjnego. Ponieważ pojęcie obszaru wiejskiego nie jest równoważne z produkcyjną przestrzenią rolniczą, koncepcja wielofunkcyjnych obszarów wiejskich powinna mieć swój wyraz i odzwierciedlenie w instrumentach i mechanizmach planowania przestrzennego, a tymczasem przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie poświęcają problematyce obszarów wiejskich szczególnego zainteresowania.<sup>15</sup>

Dla przybliżenia odpowiedzi na postawiony dylemat przydatne będą konstatacje dotyczące praktyki z zakresu planowania przestrzennego, będące także konsekwencją regulacji prawnych wykraczających poza unormowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

System planów zagospodarowania przestrzennego przewidziany ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznać trzeba – w założeniu ustawodawcy – za podstawę, swoisty „ruszt” dla działań gospodarowania przestrzenią w różnej skali i zróżnicowanym horyzoncie czasowym. Nie należy wszakże idealizować systemu planowania przestrzennego w tym sensie, że wszelkie problemy zagospodarowania przestrzeni zostaną rozwiązane i załatwione dopiero z momentem pokrycia terenu całego kraju siatką planów miejscowych. Do takiego stanu droga jest daleka, a i zuniformizowany model miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie musi być jedynym pomysłem na mechanizmy planowania przestrzennego.

Sam ustawodawca przyjął w ustawie z dnia 27.03.2003 r. zasadę, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 87 ust. 3 ustawy). Spowodowało to wyeliminowanie z obrotu prawnego wielu aktów planowania przestrzennego. Konieczność sporządzenia studiów gminnych i nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego spowodowała, że do chwili obecnej mniej niż połowa obszaru kraju pokryta jest siecią planów miejscowych. Biorąc zaś pod uwagę skomplikowanie, czasochłonność oraz kosztowność sporządzania studiów gminnych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pogodzić się trzeba z sytuacją, że przez długi jeszcze okres ustawodawca będzie zmuszony posługiwać się surogatami czy substytutami planów. Należy się zatem zastanowić, czy zmiany ustawowe w sferze planowania przestrzennego mogą, i czy powinny prowadzić do utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego, jakimi są plany miejscowe. Planowanie miejscowe powinno być procesem ciągłym, stąd zmiany legislacyjne winny, co najwyżej, zobowiązywać gminy do no-

---

15 Na ten temat por. D. Łobos–Kotowska, Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Maszynopis rozprawy habilitacyjnej, Katowice 2012, s. 45–50.

welizacji planów, a nie do opracowania nowych. Przecież w tych nowych planach i tak musi być uwzględniony stan rzeczywistego zagospodarowania przestrzeni. Za procesem permanentnej nowelizacji planów zagospodarowania przestrzennego przemawia konstytucyjna zasada samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

Przy braku planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu nie mogą, siłą rzeczy, być wypełniane żadne funkcje oddziaływania na wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Przewrotnie wszakże można stwierdzić, iż brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest najlepszym sposobem ochrony gruntów rolnych, albowiem sporządzenie planu miejscowego jest niezbędne dla legalnej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.<sup>16</sup> Już w studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy określa się obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zgodnie z art. 14 ust. 3 tej ustawy, plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. Zwrot „sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium” oznacza, że jeśli na danym obszarze znajdują się grunty rolne, stanowiące zwarty kompleks nieruchomości gruntowych wymagające zmiany przeznaczenia, to w takim przypadku projekt planu uwzględniający uwarunkowania studium powinien być sporządzony dla całego obszaru (zwartego kompleksu nieruchomości gruntowych) objętego postanowieniami studium.<sup>17</sup> Dopóki te prace nie zostaną wykonane, zmiana przeznaczenia gruntów rolnych w trybie podstawowym – planowym nie może nastąpić. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W przypadku braku miejscowego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50–58 ustawy),
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 61–67 ustawy).

16 Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.), przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody (o której mowa w ust. 2 art. 7 ustawy) dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

17 Por. T. Bąkowski, Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Zakopane 2004, Komentarz do art. 14.

Powyższe decyzje nazywane są potocznie surogatem czy substytutem miejscowego planu zagospodarowania. Trybunał Konstytucyjny zajął wszakże stanowisko,<sup>18</sup> że decyzja „nie stanowi substytutu planu miejscowego na obszarze, dla którego plan taki nie został uchwalony [...] przesądza jedynie o rodzaju obiektu budowlanego, który może zostać na danym terenie wybudowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa planistycznego. W braku planu miejscowego na terenie takim obowiązuje bowiem generalny (ogólny) porządek planistyczny, unormowany wieloma ustawami szczególnymi. Decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywanego, a – nieco upraszczając – przyjęć można, że stanowią szczegółową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa”.

Wśród ustawowych warunków zabudowy, określonych w art. 61 ustawy, których łączne spełnienie umożliwia uzyskanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy główną rolę spełnia wyrażony w art. 61 ust. 1 ustawy warunek dobrego sąsiedztwa.<sup>19</sup> Od wymogu dobrego sąsiedztwa ustawodawca uczynił wyjątek dotyczący zabudowy zagrodowej. Przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.<sup>20</sup> Odstępstwo od wymogu dobrego sąsiedztwa w zabudowie zagrodowej znajduje zastosowanie w przypadku, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie (art. 61 ust. 4 ustawy). Swobodę w zabudowie zagrodowej mają zatem lokalne towarowe gospodarstwa rolne. W przypadku zabudowy zagrodowej, czyli budowy w rodzinnych gospodarstwach rolnych, nie dochodzi do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, albowiem – zgodnie z przepisem art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu są, w rozumieniu ustawy, gruntami rolnymi.

Oprócz dobrego sąsiedztwa, wydanie decyzji o warunkach zabudowy terenu (poza terenami zabudowy zagrodowej) dopuszczalne jest, jeżeli teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu

18 W wyroku z dnia 20 grudnia 2007, sygn. akt P 37/06.

19 Dobry sąsiedztwo ma miejsce wówczas, gdy 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.

20 Przepis § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).

przestrzennym.<sup>21</sup> Poszanowanie wcześniejszych ustaleń planistycznych co do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych jest zrozumiałe, stanowi bowiem swoistą ochronę praw nabytych. Natomiast na mocy przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,<sup>22</sup> zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wymaga przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha. A zatem w procesie inwestycyjnym prowadzonym w trybie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu trwale chronione są grunty rolne klasy I–III o obszarze przekraczającym 0,5 ha. Grunty ww. klas o obszarze mniejszym niż 0,5 ha oraz grunty rolne pozostałych klas bonitacji gleby nie podlegają ochronie co do zmiany przeznaczenia przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Istotny wyłom w prawnej ochronie gruntów rolnych wprowadziła ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych poprzez dodanie art. 5 „b” w brzmieniu: „Przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast”.<sup>23</sup> *Ratio legis* dokonanej zmiany upatrywać należy przede wszystkim w przyspieszeniu procesów inwestycyjnych na obszarach miast poprzez pominięcie potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz wyłączenie gruntów z produkcji rolnej. Pominięcie tych etapów w zmianie przeznaczenia gruntów nie tylko przyspiesza realizację inwestycji, lecz także obniża jej koszty poprzez wyeliminowanie opłat z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji. Skoro jednak ustawodawca zdecydował o rezygnacji z ochrony gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, to zagadnienie ochrony gruntów rolnych przestało być elementem treści planu zagospodarowania przestrzennego na obszarach miejskich. Wydaje się również, że skutkiem wejścia w życie przepisu art. 5 „b” ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych tereny w granicach administracyjnych miast uznać należy za teren, który nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Kolejną cechą charakterystyczną współczesnego ustawodawstwa w zakresie przestrzennego rozmieszczenia inwestycji jest określenie szczegółowych zasad realizacji poszczególnych kategorii inwestycji w drodze specjalnych regulacji ustawowych (tzw. „specustaw”). Począwszy od 2003 roku wydano już osiem ustaw przewidujących regulacje specjalne.<sup>24</sup> Ustawy te przewidują szczegółowe zasady realizacji poszczególnych kategorii inwestycji. Realizacja inwestycji następuje na pod-

21 Ustawa ta utraciła moc dnia 11 lipca 2003 r.

22 Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1256 ze zm.).

23 Dz.U. Nr 237, poz. 1657. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 roku.

24 Szersze omówienie „specustaw” zawiera artykuł G. Dobrowolskiego, Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego, zamieszczony w niniejszym tomie „Studia Iuridica Agraria”.

stawie decyzji, łączących w sobie postanowienia w zakresie lokalizacji inwestycji, podziału nieruchomości i ich wywłaszczenia oraz pozwolenia na budowę (decyzje zezwalające na realizację inwestycji). Decyzje lokalizacyjne wydawane na podstawie „specustaw” określają szczególny tryb lokalizacji, często z wyłączeniem zasad ogólnych przewidzianych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nawet z wyłączeniem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Najbardziej znaną „specustawą” jest ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.<sup>25</sup> Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rozstrzyga w przedmiocie lokalizacji drogi publicznej, jak również stanowi pozwolenie na budowę tego przedsięwzięcia. Na mocy art. 11 „i” powołanej ustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stosuje przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 21 ust. 1 ustawy). Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego; na mocy przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji takich inwestycji<sup>26</sup> uzyskanie zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie użytku publicznego jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę (art. 14 ustawy). W sprawach dotyczących decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska publicznego nie stosuje się przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 19 ust. 1 ustawy), a do gruntów rolnych i leśnych objętych taką decyzją nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 17 ustawy).

Drogi publiczne oraz lotniska użytku publicznego to kolejne ustawowe wyjątki od zasady ochrony gruntów rolnych, które podważają znaczenie samej zasady, nie tyle w sensie ilościowym, co w sensie jej rangi. Przyzwyczajamy się, iż nacisk potrzeb gospodarczych może stanowić zupełnie naturalne uzasadnienie do odstępstw od zasady. W płaszczyźnie legislacyjnej wszystko jest *lege artis*, albowiem odstępstwa od reguły ustawowej podejmowane są na podstawie ustawy. Jednakże ocena regulacji prawnej problemów inwestycyjnych za pomocą „specustaw” nie może być jednoznacznie pozytywna.

Zdaniem G. Dobrowolskiego, w obowiązującym stanie prawnym sprawność procesu inwestycyjnego może zostać zachowana jedynie przy wykorzystaniu zezwoleń wydawanych na podstawie ustaw szczegółowych. Następującej w ten sposób „dekompozycji” systemu planowania przestrzennego i inwestycyjnego opartego

---

25 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz.1194 ze zm.

26 Dz.U. Nr 42, poz. 340.

o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy – prawo budowlane nie należy oceniać negatywnie.<sup>27</sup>

Przyznać trzeba, że szczególne rozwiązania prawne dotyczące realizacji niektórych inwestycji o charakterze publicznym służą niewątpliwie przyspieszeniu i uproszczeniu procedur wydawania zezwoleń na ich realizację, aby w pełni wykorzystać środki unijne, co leży oczywiście w interesie społecznym, albowiem służy rozwojowi infrastruktury gospodarki narodowej.

Zgłaszając uwagi krytyczne podnieść należy, że działanie za pomocą „specustaw” (także w sytuacjach inwestycji oznaczonych indywidualnie<sup>28</sup>) przypomina działania sprzed lat 40-stu, kiedy to podejmowano decyzje o lokalizacji inwestycji bez poszanowania zapisów planów zagospodarowania przestrzennego (dominacja planowania gospodarczego nad przestrzennym). Istnieje również niebezpieczeństwo, że nadmierna „dekompozycja” systemu planowania przestrzennego może doprowadzić do sytuacji, kiedy to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanie się szacownym, acz niewydolnym „zabytkiem prawa”.

„Dekompozycja” systemu planowania przestrzennego obejmuje szeroki wachlarz inwestycji. Oprócz wskazanych już inwestycji drogowych oraz w zakresie lotnisk użytku publicznego, regulacje specjalne dotyczą inwestycji w zakresie budowni przeciwpowodziowych,<sup>29</sup> inwestycji w zakresie linii kolejowych o znaczeniu państwowym,<sup>30</sup> lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej (siecią szerokopasmową jest sieć telekomunikacyjna służąca zapewnieniu szerokopasmowego dostępu do internetu),<sup>31</sup> inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej.<sup>32</sup>

Przechodząc do oceny dostosowania regulacji w zakresie planowania przestrzennego do rozwiązywania problemów przestrzennych naszego rolnictwa stwierdzić należy, iż stan tej regulacji budzi wiele zastrzeżeń. Regulacja nie odpowiada aktualnemu modelowi zarządzania rolnictwem. Od czasu wejścia do Unii Europejskiej, funkcjonują programy rozwoju obszarów wiejskich jako obszarów wielofunkcyjnych. W mechanizmach planowania przestrzennego koncepcja „obszaru wiejskiego” nie znajduje odzwierciedlenia; mechanizmy te operują kategoriami: „rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej”, „zasobu gruntów rolnych”, „obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych”. W stosunku do obszarów miejskich pojawiło się określenie „gruntów [...] położonych w granicach admini-

27 G.Dobrowolski, *op. cit.*, s. 198.

28 Przykładem może być ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. Nr 84, poz. 700 ze zm.).

29 Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963).

30 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.).

31 Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675).

32 Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. Nr 135, poz. 789 ze zm.).



stracyjnych miast”. Obszary wiejskie nie stanowią wyodrębnionej kategorii planistyczno–przestrzennej, być może i z tego względu, że planowaniem przestrzennym zajmują się głównie urbaniści będący specjalistami od zagospodarowania przestrzeni miast.

Rola mechanizmów planowania w kształtowaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej uległa znacznemu osłabieniu. Regulacja ustawowa na pierwszym miejscu, przynajmniej formalnie, stawia ochronę zasobu gruntów rolnych. Ze względu na fakultatywny charakter sporządzania planów, jedynie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy może wynikać obowiązek sporządzenia miejscowego planu m.in. dla obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele rolnicze. W takiej sytuacji miejscowy plan sporządzony jest nie w celu ochrony gruntów rolnych, lecz w celu racjonalnej zmiany przeznaczenia tych gruntów na grunty nierolnicze. W takiej sytuacji, to nie plan miejscowy, lecz brak planu miejscowego i postanowienia przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią barierę przed zmniejszaniem zasobów gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych. Można wyrazić ubolewanie, że żaden mechanizm ochronny nie działa w stosunku do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast i na terenach niektórych rodzajów inwestycji celu publicznego.

Aktualnie, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej jest rzadkością. W związku z tym należy stwierdzić, że druga funkcja planu, jaką jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (w tym zakazu zabudowy), realizowana jest w nikłym stopniu. Nie stanowi to przeszkody do rozwoju zabudowy zagrodowej w gospodarstwach; może stanowić barierę do rozwoju innego rodzaju zabudowy na obszarach wiejskich.

Końcowy wniosek sformułować można w sposób następujący: Podobnie jak przed 40. laty, ogólny model normatywny planowania przestrzennego nie jest adekwatny do aktualnych potrzeb organizacji rozwoju obszarów wiejskich. Rozbudowany i ociążony proceduralnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dobrze służy jako instrument organizujący zagospodarowanie terenów miejskich (w granicach administracyjnych miast). Stosowany do zagospodarowania terenów wiejskich koncentruje się wokół wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, nie uwzględnia natomiast okoliczności, iż obszary wiejskie to nie tylko obszary produkcji rolnej, ale także obszary wielofunkcyjne, zamieszkiwane przez ludność pracującą poza rolnictwem. Wniosek doktrynalny to postulat, aby rozważyć zasadność wyodrębnienia dwóch kategorii miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: obszarów miejskich i wiejskich.

SPATIAL PLANNING INSTRUMENTS IN AGRICULTURE  
(MODEL ASSUMPTIONS AND REALITY)

Key words: spatial planning, rural development, local spatial plan.

The general normative model of spatial planning is not adequate to the current needs of the organization of rural development. Expanded and procedurally unwieldy local spatial development plan serves well as an instrument of organizing urban development (within the administrative boundaries of cities). Used for rural development focuses on the use of the agricultural production space, notwithstanding the fact that rural areas are not only the areas of agricultural production but also a multifunctional areas, inhabited by people working outside agriculture. The doctrinal proposal is the postulate to consider the legitimacy of separation two categories of local spatial development plans: urban and rural.

## Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne

### 1. Zakreślenie pola badawczego

Problematyka planowania oraz zagospodarowania przestrzennego od wielu lat jest przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin nauk prawnych. Gospodarka przestrzenna oraz wymóg zachowania ładu przestrzennego objęte były regulacją aktów prawnych przyjmujących różne formy. W okresie II Rzeczypospolitej oraz po II wojnie światowej były one ściśle związane z prawem budowlanym. Niemniej w okresie od 1945 r. do lat 80. XX w. gospodarka przestrzenna była powiązana z obowiązującą w Polsce koncepcją gospodarki planowanej centralnie oraz wynikającego z niej scentralizowanego systemu planowania przestrzennego. Przełom lat 80. i 90. XX w. przyniósł zasadniczą zmianę w tej materii. Prawodawca powrócił – na wzór rozwiązań obowiązujących w międzywojniu – do zasady podejmowania fundamentalnych rozstrzygnięć z zakresu zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Uchwalona 7 lipca 1994 r. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powierzyła zadania przyjmowania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego jednostkom samorządu terytorialnego, sankcjonując daleko idącą decentralizację zadań w omawianej materii. Jednocześnie przyjęto zasadę, że to gmina stanowi ośrodek kreowania rozwoju przestrzennego i gospodarczego.<sup>3</sup> Akt ten został zastąpiony ustawą z dnia 27 marca 2003 r. Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym utrzymała w mocy system i instytucje planowania przestrzennego przyjęte w ustawie z 1994 r., wprowadzając jedynie do niego pewne modyfikacje.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. Nr 80, poz. 717, dalej u.p.z.p.), regulacja prawna w niej

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

3 Zob. szerzej na ten temat: P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 15–49.

zawarta wyznacza: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy przy usankcjonowaniu założenia podstawowego głoszącego, iż zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju stanowić winno fundament wszelkich działań podejmowanych w tym zakresie przez władze publiczne.

W kolejnych przepisach ustawy prawodawca określa szczegółowe wymagania dla prawidłowego (zgodnego z ustawą) procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego, formułując nakaz uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2): wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walorów architektonicznych i krajobrazowych; wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; walorów ekonomicznych przestrzeni; prawo własności; potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; potrzeby interesu publicznego.

W kolejnym przepisie ustawy (art. 2) prawodawca tworzy jej aparat pojęciowy poprzez sformułowanie zbioru legalnych definicji pojęć zawartych w jej tekście. Między innymi ustawodawca zdefiniował takie terminy, jak:

- „ład przestrzenny” jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno–gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno–estetyczne;
- „interes publiczny” jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
- „obszar przestrzeni publicznej” jako obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno–przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- „działka budowlana” jako nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

W myśl art. 3 ustawy zadanie kształtowania i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.

Kolejne przepisy tej ustawy (art. 4) stanowią, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku jego braku lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji – w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Następnie ustawodawca (w art. 6) dekreduje – wynikającą jednoznacznie z dyrektyw wykładni systemowej norm tworzących polski system prawny, odwołując się przede wszystkim do przepisów konstytucji i art. 140 kodeksu cywilnego – zasadę głoszącą, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

W dalszej części ustawy ustawodawca reguluje procedurę planistyczną, wskazując, że pierwszym jej etapem jest przystąpienie przez radę gminy do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy celem określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Planista gminny przy sporządzaniu studium zobowiązany jest uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu; stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; stanu środowiska oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia; zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia; potrzeb i możliwości rozwoju gminy.

Drugim etapem procedury planistycznej jest sporządzenie przez organ wykonawczy gminy projektu planu miejscowego. Obligatoryjnymi elementami planu jest zawarcie w nim rozstrzygnięć dotyczących (art. 15 ust. 2) m.in.: przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasa-

dach zagospodarowania; zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy; szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, określić można również granice terenów pod budowę obiektów handlowych. Procedurę planistyczną wieńczy uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego.

Na gruncie przytoczonych powyżej przepisów akt planistyczny gminy jawi się jednoznacznie jako instrument kształtowania granic swobody właściciela przy korzystaniu z nieruchomości gruntowej. Zgodnie z wymogiem art. 140 kodeksu cywilnego (*w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego...*), sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtują – obok innych relevantnych norm prawnych – właśnie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Celem przedmiotowego opracowania jest rozważenie wpływu zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza konieczności ochrony wartości w nich wyrażonych, na ostateczny kształt postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Warto bowiem zwrócić uwagę, że planista gminny jest uprawniony do przyjęcia w nim rozwiązań dalece godzących w interes prawny właściciela nieruchomości gruntowej, włącznie z prawem do ustanowienia zakazu zabudowy.

## **2. Wartości konstytucyjne uwzględniane w procesie planistycznym**

### **2.1. Prawo do kształtowania planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy jako przejaw realizacji zasady samodzielności gminy**

Utworzenie w Polsce samorządu terytorialnego oznacza usankcjonowanie prawa oraz potwierdzenie rzeczywistej zdolności społeczności lokalnych (i ponadlokalnych, regionalnych), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców, zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 3 ust. 1 EKSL<sup>4</sup> oraz art.

---

4 EKSL została uchwalona przez Radę Europy w dniu 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w całości w 1994 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 607). Pierwotny tytuł (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego) został zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. Nr 154, poz. 1107). Jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana.

3 ust. 1 EKS<sup>R</sup><sup>5</sup>). Konstytucja RP bowiem jednoznacznie uznaje samorząd terytorialny za część składową systemu władz publicznych (art. 16 ust. 2 i art. 163), stanowiąc, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2). „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (art. 163). Przepisy te potwierdzają uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (por. art. 15 ust. 1 konstytucji), przy czym zadania, które przypadają samorządowi w wyniku decyzji ustawowych, nie mogą być marginalne. Muszą stanowić „istotną część zadań publicznych”. Oznacza to, że muszą one być dostatecznie ważne z punktu widzenia potrzeb wspólnot samorządowych, a ich zakres musi być odpowiednio szeroki.<sup>6</sup> W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się z kolei, że samorząd terytorialny oznacza strukturę, której przysługuje przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej, a w szczególności w stosunku do organów administracji rządowej.<sup>7</sup> Istotą samorządu jest zaś zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Przysługującą mu w ramach ustaw część zadań samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.<sup>8</sup> Konstytucyjną cechą instytucji samorządu terytorialnego jest więc odrębność pod względem instytucjonalnym, a przede wszystkim funkcjonalnym.<sup>9</sup> Definicja legalna pojęcia samorządu terytorialnego zawarta w EKSL oraz w EKSR została poddana procesowi doprecyzowywania przez doktrynę prawa poprzez formułowanie różnego typu katalogów cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych.<sup>10</sup> W piśmiennictwie dotyczącym zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego zawsze pojawiały się tezy głoszące potrzebę wyposażenia samorządu w atrybut samodzielności. Postulat ten wydaje się oczywisty na tle znaczenia instytucji samorządu terytorialnego i jej roli w demokratycznym państwie prawnym.<sup>11</sup>

5 EKSR została przyjęta na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniu 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Określa standardy, które państwa – sygnatariusze Karty – winny respektować, jeśli chodzi o gwarancję samorządności regionów w tych krajach. Jak dotąd nie została ratyfikowana przez Polskę.

6 P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2008, s. 51. Por. J. Oniszczyk, Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2002, s. 24–25.

7 Por. np. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; wyrok TK z 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK 1998, nr 1, poz. 4.

8 Por. np. wyrok TK z 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK 1999, nr 7, poz. 155.

9 Por. np. wyrok TK z 19 kwietnia 1999 r., U 3/98, OTK 1999, nr 4, poz. 70.

10 Por. np. B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993, s. 23–30; tenże, Samorząd terytorialny, Warszawa 2009, s. 19–28; W. Góralczyk, Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 115; T. Skrzypczak, Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym, Kraków 1986, s. 55. W literaturze obcej por. np.: A. Gern, Deutsches Kommunalrecht, Baden–Baden 2003, s. 65; R. Hender, Grundbegriffe der Selbstverwaltung, HKWP 2007, nr 1, s. 3 i nast.; D. Wilson, C. Game, Local Government in the United Kingdom, Hundmills, Basingstoke 2006, s. 11 i nast.; J.–B. Auby, J.–F. Auby, R. Noguellou, Droit des collectivités locales, Paris 2009, s. 47 i nast.

11 E. Bojanowski, Samodzielność gminy w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym (w:) E. Bojanowski, T. Langer (red.), Samorząd terytorialny. Wybrane zagadnienia teoretyczne i prawnoustrojowe, cz. I, Gdańsk 1992, s. 97.

W nauce prawa konstytucyjnego i administracyjnego, w nauce o administracji, a ponadto m. in. w naukach politologicznych zgodnie przyjmuje się, że podstawową, „przyrodzoną” cechą gminy, decydującą o istocie jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu administracji publicznej, jest przysługująca jej samodzielność.<sup>12</sup> Współcześnie podkreśla się pierwszorzędne znaczenie prawnej regulacji samodzielności przede wszystkim gminy, jak również pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i województw samorządowych).<sup>13</sup> Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego identyfikuje się z konstytucyjną normą–zasadą, oddziałującą na stanowienie i stosowanie norm prawnych tworzących rozwinięcie i konkretyzację treści przepisów konstytucji.<sup>14</sup>

Dodać wypada, że prawodawca *expressis verbis* w Konstytucji RP<sup>15</sup> (art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 konstytucji) oraz w ustawach ustrojowych<sup>16</sup> usankcjonował jedynie regulę sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Natomiast ani w konstytucji, ani w ustawach zwykłych nie usankcjonował samej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz jej definicji. Niemniej obowiązywanie samej zasady, jak i jej ściśle określonej definicji można wyprowadzić z całości kształtu unormowań ustawy zasadniczej odnoszących się do istnienia i pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a zatem z ducha konstytucji, wyrażonego w jej preambule oraz uwzględniając konsekwencje ustrojowe relewantnych przepisów zawartych w artykułowanej jej części.

W myśl Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (art. 4 ust. 2).<sup>17</sup> W ten sposób statuowana jest istota zasady

12 T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska, Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 17.

13 Por. np. A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002; I. Lipowicz, Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 176 i nast.; M. Kruszevska–Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy, Lublin 2009.

14 M. Szewczyk, Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice, (w:) E. Bojanowski (red.), Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie, GSP 2002, nr 7, s. 105 i nast.

15 Art. 16 ust. 2 konstytucji: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługująca mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Art. 165 konstytucji: „1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

16 Art. 2 ustawy o samorządzie gminnym: „1. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Gmina posiada osobowość prawną. 3. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej”. Art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym: „1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Powiat ma osobowość prawną. 3. Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej”. Art. 6 ustawy o samorządzie województwa: „1. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Województwo ma osobowość prawną. 3. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej”.

17 Dodatkowo w art. 6 EKSL jest mowa o samodzielnym ustalaniu przez społeczności lokalne swej wewnętrznej struktury administracyjnej. Samodzielność nie jest już natomiast tak eksponowana w Europejskiej Karcie Samo-



samodzielności samorządu terytorialnego, którą ustawodawca winien uwzględnić w procesie stanowienia prawa. Natomiast wszystkie inne podmioty wchodzące w relacje z jednostkami samorządu terytorialnego winny interpretować ją jako obowiązujący je nakaz jej przestrzegania, czyli uznania pewnej wyodrębnionej sfery, w której jednostki samorządu mogą podejmować określoną aktywność.

Z powołaniem z kolei na regulację art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samodzielność samorządu terytorialnego powinna być identyfikowana z wykonywaniem przez samorząd „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność [...] przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych” urzeczywistnianych w ramach „uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej”. Można wręcz stwierdzić, że w prawniczym ujęciu samodzielności *naturalia negotii* tej instytucji prawnej to działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.<sup>18</sup> Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, prawa własności oraz innych praw majątkowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP) umożliwia im samodzielne działanie w sferze prawa cywilnego, co oznacza, że mogą one być takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze (inne podmioty posiadające osobowość cywilnoprawną). Wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ochrona sądowa samodzielności, w powiązaniu z przesłankami zawartymi w art. 16 ust. 2 konstytucji, gwarantuje samodzielność administracyjnoprawną samorządu terytorialnego, a w powiązaniu z przesłankami wymienionymi w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje samodzielność cywilnoprawną.

Trybunał Konstytucyjny z kolei podkreśla, że „jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności”.<sup>19</sup> NSA wskazał natomiast, co prawda w odniesieniu do gminy, ale teza ta ma zastosowanie także w stosunku do powiatu i województwa samorządowego, że „samodzielność gminy oznacza, iż w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli, a ponadto, że w tych granicach podejmuje czynności faktyczne i prawne, kierując się wyłącznie własną wolą wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru. A zatem samodzielność ta wynika z granic określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają zakres przedmioto-

---

rzędu Regionalnego, w której stwierdza się, iż regiony winny mieć uprawnienia do decydowania i administrowania w dziedzinach objętych ich własnymi kompetencjami, które powinny być uznane lub określone przez konstytucję, statut regionu, przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego (art. 4), a ponadto regiony powinny „mieć możliwość swobodnego dostosowania realizacji” tzw. kompetencji delegowanych do „warunków specyficznych dla regionu i swoich struktur organizacyjnych, w imię efektywności i zgodnie z życzeniami mieszkańców regionu” (art. 5).

18 P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny...*, s. 180.

19 Uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

wy, w którym samodzielność ta obowiązuje”.<sup>20</sup> Tym samym orzecznictwo wskazało na dwie cechy samodzielności. Po pierwsze zauważono, że jest ona istotą samorządu terytorialnego rozumianego jako odrębny podmiot publiczny w państwie, z czego wynika na zasadzie korelacji obowiązek jego ochrony, a po drugie zaakcentowano ograniczony wymiar tak rozumianej samodzielności.

Reasumując samodzielność samorządu terytorialnego z jednej strony stanowi zasadę ustroju, którą ustawodawca zobowiązany jest uwzględniać i realizować w procesie stanowienia prawa. Z drugiej strony stanowi ona przyznane każdej jednostce samorządu terytorialnego prawo podmiotowe (o wymiarze publicznoprawnym i prywatnoprawnym). Usankcjonowanie tego ostatniego ustalenia oznacza, że: jednostki samorządu terytorialnego, w granicach prawa, w celu realizacji zadań publicznych o charakterze – odpowiednio – gminnym (lokalnym), ponadgminnym i regionalnym (wojewódzkim), mogą, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, z wyłączeniem innych podmiotów, w szczególności organów państwowych, podejmować i wykonywać wszelkie czynności (rozstrzygnięcia) mieszczące się w zakresie ich działania, a w przypadku naruszenia ich praw podmiotowych (zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*), przez działanie lub zaniechanie innych podmiotów, przysługuje im roszczenie służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu oraz prawo zwrócenia się do sądu w celu ochrony swej samodzielności.

Przyznane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednostkom samorządu terytorialnego prawo do kształtowania i realizowania założonej polityki przestrzennej w planach zagospodarowania przestrzennego stanowi realizację konstytucyjnego nakazu urzeczywistnienia tej wartości konstytucyjnej we wszystkich płaszczyznach ich funkcjonowania. Stosownie bowiem do wiążącej organy władzy publicznej zasady praworządności formalnej (art. 7 konstytucji) musiało to nastąpić poprzez stworzenie instytucji ustawowych określających podstawy prawne działania jednostek samorządu terytorialnego w omawianej dziedzinie. Zgodnie z przywołaną zasadą organy samorządu terytorialnego mogą działać w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji. Jednakże wszelkie decyzje władcze winny być wydawane w oparciu o poprzednio usankcjonowane przepisy prawa formułujące normy prawa materialnego oraz w sposób określony w normach proceduralnych. Jednocześnie jednak w systemie prawnym państwa hołdującego tej zasadzie powinny obowiązywać normy prawne wyższego rzędu, umożliwiające uchylene decyzji niezgodnych z prawem i likwidację ich skutków oraz

---

20 Wyrok NSA z 4 lutego 1999 r., II SA/Wr 1302/97, OSS 2000, nr 3, poz. 77. Zob. też A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002.

określające zasady odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych za podejmowane i realizowane decyzje naruszające prawa adresatów.<sup>21</sup>

W odwołaniu do tego ostatniego nakazu prawodawca, sankcjonując samodzielność gminy w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego, wyznaczył w przywołanej ustawie zasady korzystania przez gminę (i inne jednostki samorządu terytorialnego) z tego prawa poprzez ustanowienie norm prawnych o charakterze kompetencyjnym, proceduralnym oraz materialnym. Przyjmując te ostatnie normy, ustawodawca zdeterminował treść planów zagospodarowania przestrzennego poprzez wyznaczenie ich obligatoryjnych elementów, granic swobody planistycznej planisty samorządowego oraz wskazanie wartości, które winny być szczególnie chronione w procesie planistycznym. Wyznaczając sferę wartości podlegających ochronie, ustawodawca ustanowił nakaz realizacji interesu publicznego determinowanego w procesie planistycznym interesem wspólnoty samorządowej, bez nadmiernego naruszenia interesu prywatnego. Z drugiej strony, udzielenie ochrony interesowi prywatnemu nie może powodować unicestwienia możliwości realizacji priorytetów wspólnoty samorządowej. Stopień realizacji obu tych interesów w akcie planistycznym winien być zatem odpowiednio wyważony.

Realizacja tego ostatniego wymogu implikuje konieczność sformułowania definicji i wyznaczenia zakresu nienaruszalności wartości chronionych w procesie planistycznym w odwołaniu do zasad konstytucyjnych. Oznacza to również usankcjonowanie zasady sądowej kontroli konstytucyjności aktów planistycznych przez organy władzy sądowniczej, dokonywanej przez pryzmat należytego wywiązania się z omawianego nakazu, tj. należytego wyważenia interesu publicznego i interesu prywatnego w akcie planowania przestrzennego.

## **2.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego a prawo do ustanawiania ograniczeń praw i wolności jednostki**

Art. 14 ust. 8 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przesądza o tym, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią akty prawa miejscowego, które z kolei art. 87 ust. 2 Konstytucji RP kwalifikuje jako akty prawa powszechnie obowiązującego. Taki konstytucyjny status aktu planistycznego powoduje, że jak każdy akt prawa miejscowego, może on określać prawa i obowiązki wskazanych w nim podmiotów, a w szczególności obywateli. Jednak – zgodnie z regułą art. 94 zd. 1 Konstytucji RP – ich zakres terytorialnego obowiązywania powinien ograniczać się tylko do obszaru, na jakim działają organy danego szczebla i rodzaju, które go usankcjonowały. Warunkiem jego wejścia w życie – tak jak pozostałych źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej –

---

21 Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 54.

jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 konstytucji). Zasady i tryb ogłaszania określa ustawa (art. 88 ust. 2 konstytucji).

Akty prawa miejscowego są wydawane – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – na zasadach i w trybie określonym w poszczególnych ustawach. Wykładnia przepisów ustawy zasadniczej oraz właściwych ustaw, w tym przede wszystkim ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, doprowadziła Trybunał Konstytucyjny<sup>22</sup> do konstatacji, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami o szczególnym charakterze. Mieszczą się one między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa. „Najważniejsza specyfika planów zagospodarowania przestrzennego związana jest z ich przedmiotem; zgodnie ze swoją nazwą dotyczą one układów przestrzennych. Zadaniem planów zagospodarowania przestrzennego jest ustalanie celowego przeznaczenia określonych terenów zgodnie z przyjętymi lokalnymi potrzebami oraz w ramach określonych przez szereg ustaw dotyczących gospodarki przestrzennej. W tej sytuacji miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego realizują na danym terenie przepisy związane z ochroną przyrody, ochroną środowiska, ochroną gruntów rolnych, ochroną zabytków, terenami zurbanizowanymi itp. Ustalają linie podziału i linie rozgraniczające dla części przestrzeni o jednorodnym użytkowaniu lub wyodrębniającej się głównej funkcji. Plany muszą być ściśle osadzone w konkretnych stanach faktycznych. Powinno być wiadome, co oznacza dla określonej działki usytuowanie jej w takiej, a nie innej przestrzeni określonej planem. W tej sytuacji, mniej lub bardziej pomysłowo określony zakład przemysłowy, czy handlowy nie będzie mógł być budowany na terenie przeznaczonym na przykład do produkcji rolnej, a próby obejścia wiążących ustaleń o przeznaczeniu poszczególnych działek, przed ewentualną zmianą planu, nie mieszczą się w konstytucyjnych gwarancjach ochrony własności. Natomiast przepisy ustaw i rozporządzeń dotyczących gospodarki przestrzennej (ochrony środowiska, gruntów rolnych itp.), które plan wprowadza w życie na danym terenie, muszą być zgodne z postanowieniami konstytucji i ich badanie jest objęte kompetencją Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 konstytucji). Plan nie jest jednak tylko zbiorem postanowień dotyczących przeznaczenia konkretnych działek, ale i kolejnych działek, które z nich, w wyniku różnych przekształceń mogą powstać. Związana jest więc z nim specyficzna „wielokrotność” stosowania. Plan odnosi się też do wszystkich kolejnych osób uzyskujących prawo do dysponowania daną przestrzenią. Mamy więc także specyficzną „wielostronność” planów. Ta „wielostronność” i „wielokrotność” nie pozwala zaliczyć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do klasycznych aktów stosowania prawa. Sytuuje to plany – jak już była mowa – między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami stosowania prawa.”

22 Postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02.

Przytoczona charakterystyka aktu planistycznego jednoznacznie wskazuje, że jego postanowienia mogą prowadzić do ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki w zakresie w jakim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą w nie ingerować. W doktrynie ten stan rzeczy jest krytykowany z powołaniem na argument głoszący, że w myśl reguł ustawy zasadniczej konstytucyjne prawa i wolności jednostki mogą być ograniczane tylko w ustawie. W ten sposób kwestionowana jest prawna dopuszczalność ingerencji planisty gminnego w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki.<sup>23</sup> W piśmiennictwie odnajdujemy również poglądy, które upatrują prawnej dopuszczalności ingerencji w tę sferę w regulacji art. 14 ust. 8 u.p.z.p. stanowiącym, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.<sup>24</sup> Niemniej w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że akt planistyczny jest źródłem prawa w rozumieniu przepisów konstytucyjnych<sup>25</sup> i jako taki może ingerować z powołaniem na upoważnienia ustawowe i w sposób zgodny z postanowieniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki.

Abstrahując od sporu toczącego w doktrynie w sprawie prawnej dopuszczalności ingerencji w omawianą sferę postanowieniami aktu planistycznego, należy stwierdzić, że są one faktem. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że przedmiotowa ingerencja objęta jest kontrolą judykatury dokonywaną przez pryzmat zgodności aktu planistycznego z prawem przy zastosowaniu kryterium: zgodności formalnej, materialnej i kompetencyjnej z aktami hierarchicznie nadrzędnymi. Punktem odniesienia dla jej dokonywania nie jest zatem tylko ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także inne akty prawne, w tym przepisy konstytucji ustanawiające zasady ograniczania konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Innymi słowy, podmiot posiadający interes prawny może podnosić zarzut sprzeczności z prawem aktu planistycznego z uwagi na naruszenie zawartych w ustawie zasadniczej zasad ograniczania konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Za ugruntowany w orzecznictwie należy uznać pogląd potwierdzający prawo sądu administracyjnego do kontroli konstytucyjności aktów planistycznych. Judykatura wskazuje bowiem, że sąd administracyjny, „dokonując kontroli zgodności z prawem aktu prawa miejscowego, poddaje ocenie jego zgodność z przepisami ustawy, na podstawie której akt ten został podjęty oraz z Konstytucją RP. Ocena ta nie może być jedynie oceną formalną i ograniczać się do stwierdzenia, czy przepisy ustawy i konstytucji dopuszczają możliwość wydania określonego aktu prawa miejscowego przez radę gminy.”<sup>26</sup> W tym kontekście podkreślono, że miejscowy

---

23 Tak Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 45–47.

24 Zob. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2004, s. 139–142; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*. Zarys wykładu, Warszawa 2002, s. 90–95.

25 Np. wyrok SN z 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, OSNP 2001, z. 20, poz. 606.

26 Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, Lex nr 694431.

plan zagospodarowania przestrzennego „ingeruje w jedno z podstawowych, chronionych konstytucyjnie praw obywatelskich, jakim jest prawo własności. Dlatego też kontrola sądowa tego rodzaju aktu winna być dokonana szczególnie wnikliwie.” Jednocześnie w orzecznictwie sądów administracyjnych przy ocenie konstytucyjności aktów planistycznych, dokonywanej przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zasadą jest przywoływanie wywodów Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, formułujących wykładnię tej normy ustawy zasadniczej z równoczesnym zdefiniowaniem szczegółowych wytycznych ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki w zgodzie z wartościami konstytucyjnymi. W jednym z orzeczeń NSA czytamy: „Przytoczone wyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego [dotyczące obowiązujących zasad ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki – aut.] należy w pełni podzielić.”<sup>27</sup>

### **2.3. Wartości, których realizacja i ochrona jest równoważona w procesie planistycznym w trybie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

#### **2.3.1. Zasady ograniczania konstytucyjnych praw i wolności w akcie planistycznym (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)**

Prawo planisty gminnego do kształtowania zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest uprawnieniem o charakterze dyskrejonalnym. Akty planistyczne – zgodnie z wymogami art. 87 i następne Konstytucji RP i wynikającymi z nich zasadami nadrzędności konstytucji i hierarchicznej zgodności aktów prawnych – muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym w Polsce prawem, w tym nie tylko z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Planista gminny, decydując w akcie planistycznym o sposobie zagospodarowania określonego obszaru gminy, determinuje przeznaczenie oraz sposób korzystania z tego terenu. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują zatem wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (*expressis verbis* art. 6 u.p.z.p.). Innymi słowy konkretyzują treść tego prawa w odniesieniu do konkretnych nieruchomości objętych aktem planistycznym.

Przy wprowadzaniu regulacji prawnych w omawianym zakresie zawsze zachodzi obawa nadmiernego uszczuplenia uprawnień właściciela czy wręcz uniemożliwienia mu korzystania z jego prawa w sposób zgodny z jego wolą i interesami. Przed taką ewentualnością skutecznie chroni jednostkę ustrojodawca, który w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP usankcjonował klauzulę generalną, która definiuje konstytucyjne zasady ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W konsekwencji ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych

27 Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10.

praw i wolności jednostki w sposób sprzeczny z wymogami określonymi w przywołanym przepisie skutkuje niezgodnością aktu planistycznego z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z Konstytucją RP. Skonstatowanie takiej sprzeczności przez zainteresowany podmiot (który posiada interes prawny) daje możliwość dochodzenia na drodze sądowej stwierdzenia nieważności poszczególnych postanowień, a nawet całego aktu planistycznego przez sąd administracyjny.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

W odniesieniu do aktu planistycznego należy przyjąć, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa własności mogą być wprowadzone przez planistę gminnego, gdy kumulatywnie zostaną spełnione następujące wymogi:

- (1) jest ono ustanowione w ustawie, a dokładniej – z uwagi na częściowo niesamostny charakter tego źródła prawa, polegający na zdeterminowaniu przez ustawodawcę elementów obligatoryjnych i fakultatywnych aktu planistycznego – prawo do wprowadzenia określonego rodzaju ograniczenia prawa własności zostało przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jej art. 15),
- (2) celem ochrony jednej z sześciu wartości, określonych w tym przepisie, w związku z realizacją założonego interesu,
- (3) gdy jest to konieczne z uwagi na to, iż w inny sposób nie można chronić wartości, w imię której zostało ono ustanowione.

Jednocześnie przy wprowadzaniu tych ograniczeń nie może nastąpić naruszenie istoty prawa (4), którego ono dotyczy. Ponadto winno być ono ustanowione z poszanowaniem zasady proporcjonalności (5).

Nakaz zachowania istoty praw i wolności przy ustanawianiu ich ograniczeń ma swe źródła w konstytucjonalizmie niemieckim. W myśl jego reguły szczegółowa analiza treści każdego prawa czy wolności pozwala na wyodrębnienie jego elementów podstawowych (rdzenia, jądra), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogło istnieć oraz elementów dodatkowych (otoczki), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Z kolei istota zasady proporcjonalności wyraża się w usankcjonowaniu zakazu nadmiernej ingerencji. Jeśli zatem zachodzi konieczność ustanowienia ograniczenia praw czy wolności jednostki, to może to nastąpić tylko w zakresie niezbędnym (minimalnie koniecznym), a podstawową miarą tego, co niezbędne,

a co nadmierne, jest porównanie rangi (znaczenia) interesu publicznego (w którego ochronie ma być ustanowione ograniczenie) i rangi (znaczenia) prawa czy wolności indywidualnej, której ograniczenie ma dotyczyć. Oczywiście ustalenie tego co jest nadmierne, a co dozwolone, jest ocenne, jednakże ostatecznych rozstrzygnięć w tym przedmiocie w odwołaniu do zasady wyważania wagi interesu publicznego z treścią ograniczanych prawa czy wolności dokonują niezawisłe sądy administracyjne.

Trybunał Konstytucyjny,<sup>28</sup> stosując omawianą zasadę, wskazuje, że prawodawca (zatem również planista gminny) nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz nadmiernej ingerencji ma zatem pełnić funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności. Powyższego ustalenia powinno się dokonywać w oparciu o wypracowaną przez Trybunał koncepcję testu proporcjonalności, badającego adekwatność celów i środków wprowadzonego ograniczenia. Przeprowadzenie tego testu odbywa się poprzez udzielenie odpowiedzi na trzy następujące pytania dotyczące analizowanej normy<sup>29</sup>:

- 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez prawodawcę skutków (test przydatności normy);
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (wymóg konieczności podjęcia przez prawodawcę działania);
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem wymóg stwierdzenia przez organ orzekający, w oparciu o test proporcjonalności, istnienia rzeczywistej potrzeby i celowości dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Ponadto za obowiązujący należy uznać wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście będą służyć realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Środki te powinny też być niezbędne. Warunek niezbędności oznacza, że z jednej strony środki te będą chronić określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, z drugiej zaś strony oznacza to skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Innymi słowy, należy wykazać, że osiągnięcie tych celów nie byłoby możliwe przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych dla jednostki, środków.

---

28 Zob. wyroki TK: z 12 stycznia 2000 r., P 11/98; z 20 lutego 2002 r., K 39/00; z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

29 Wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07; zob. K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s. 150 i nast.



Należy podkreślić, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie daje podstaw do ustalenia generalnych kryteriów uszczegółwiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi, umożliwi ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione. Musi zatem dojść do konfrontacji wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie będą podlegać ograniczeniu. Źródłem odpowiedzi na dylematy, które w tej sytuacji powstają, należy poszukiwać w materialnych przesłankach wyrażonych w art. 31 ust. 3 konstytucji oraz w aksjologii całej konstytucji, w tym przede wszystkim w jej art. 2.<sup>30</sup> Przy dokonywaniu kontroli aktu prawnego pod kątem zachowania zasady proporcjonalności ocenie podlega zatem zasadność wypowiedzi o wartościach.<sup>31</sup>

Reasumując, prawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Skuteczność taką łączyć należy z optymalnością tychże rozwiązań, ujmowaną w perspektywie konstytucyjnie chronionych praw. „Konieczność ograniczenia” zawiera zatem w sobie postulat uczynienia zadość wymogom przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Spełnienie ich wymaga przeprowadzenia każdorazowo bliższej analizy konkretnego ograniczenia prawa lub wolności poprzez zastosowanie metody skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczania.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez prawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza konstytucję.

#### **2.4. Wymóg realizacji interesu publicznego oraz walorów ładu przestrzennego contra ochrona własności jako wartości obligatoryjnie uwzględnianej w procesie planistycznym**

W myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w akcie planistycznym należy między innymi odpowiednio zrównoważyć wymogi ochrony ładu przestrzennego oraz realizacji interesu publicznego z zakazem nadmiernego – niezgodnego z zasadami konstytucyjnymi – naruszania interesu jednostki, wyrażającego się w wymogu ochrony przysługującego jej prawa własności. Nałożony na planistę gminnego obowiązek zachowania stanu ładu przestrzennego oznacza także ukształtowanie przestrzeni objętej planem, które doprowadzi do utworzenia har-

---

30 Zob. A. Łabno, Ograniczenie praw i wolności człowieka na podstawie Konstytucji III RP, (w:) Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 706.

31 Zob. K. Wojtyczek, Zasada proporcjonalności, (w:) Prawa i wolności obywatelskie..., s. 689.

monijnej całości z równoczesnym uwzględnieniem w uporządkowanych relacjach wszelkich uwarunkowań i wymagań natury funkcjonalnej, społeczno–gospodarczej, środowiskowej, kulturowej oraz kompozycyjno–estetycznej (art. 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Nałożenie tego obowiązku jest bezpośrednio związane z *ratio legis* samej instytucji planowania przestrzennego, której celem jest stworzenie mechanizmów prawnych gwarantujących zachowanie stanu ładu przestrzennego tj. swoistej harmonii w zagospodarowaniu przestrzennym. W piśmiennictwie w odniesieniu do konfliktu pomiędzy interesami wynikającymi z zachowania ładu przestrzennego z własnością podnosi się, że owa konfrontacja musi wypaść na korzyść własności, gdyż tylko taka interpretacja zachowuje własność jako prawo podstawowe.<sup>32</sup>

Zupełnie inny cel i skutki natomiast ustrojodawca i ustawodawca wiąże z kategoriami „interes publiczny” i „inwestycja celu publicznego” (w art. 2 pkt 4 i 5 u.p.z.p.). Właściwe ich stosowanie w praktyce ma bowiem stanowić uzasadnienie prawnej dopuszczalności władczej ingerencji aktu planistycznego w sferę konstytucyjnie chronionych interesów jednostki, wyznaczanych treścią przysługującego jej prawa własności. Interes publiczny na gruncie omawianej ustawy to uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności realizowanych poprzez przyjęcie aktu planistycznego. Natomiast „inwestycja celu publicznego” to działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.<sup>33</sup> Ten ostatni przepis jako inwestycje celu publicznego w zakresie zagospodarowania gruntów definiuje *wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, pod linie kolejowe, budowa i utrzymywanie tych dróg, linii kolejowych, obiektów i urządzeń transportu publicznego, części lotniczych lotnisk oraz służących do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, a także łączności publicznej i sygnalizacji*.

Definiując termin „interes publiczny” ustawodawca posłużył się pojęciami nieostrymi. W konsekwencji ich znaczenie powinno być ustalane każdorazowo z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących konkretyzacji stosowanej normy prawnej. Niemniej w wyroku z dnia 7 marca 2007 r. WSA w Warszawie (sygn. akt IV SA/Wa 2037/06, Lex nr 319149) powiązано pojęcie „interesu publicznego” z pojęciem „inwestycji celu publicznego”. Sąd wskazał, że *pojęcie celu publicznego oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Zastosowanie zasad i trybu przewidzianego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego zależy więc od tego, czy zamierzone inwestycje, wymagające*

32 Zob. Z. Czarnik, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 43–50.

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651.

uzyskania stosownej decyzji, posiadają „pierwiastek publiczny”. Interpretacja pojęcia celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, które przeniesione zostaje także na regulację ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z katalogiem zamkniętym. To ustalenie doprowadziło Sąd do uznania, że przedsięwzięcia, które nie mieszczą się w katalogu art. 6 pkt 1 – 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą zostać uznane za inwestycje celu publicznego, natomiast mogą być uznane za realizujące interes publiczny, jeśli obiektywnie możliwe byłoby ustalenie, że służą one zaspokajaniu powszechnych potrzeb, a sama inwestycja nakierowana jest na urzeczywistnienie interesu istotnego dla całej zbiorowości.

Realizacja wyżej wymienionych kategorii częstokroć koliduje z ochroną interesu jednostki wyznaczanego treścią przysługującego jej prawa własności. Obowiązek odpowiedniego wyważania realizacji w akcie planistycznym wymogu ochrony wszystkich tych wartości nie jest sprawą łatwą. Nie można bowiem twierdzić, że wymogi zapewnienia ładu przestrzennego i realizacji interesu publicznego uzasadniają naruszenie praw jednostki wynikających z ochrony przysługującego jej prawa własności prywatnej. To prawo podmiotowe stanowi bowiem jedną z wartości objętych szczególną ochroną konstytucyjną. Ustrojodawca uczynił własność prywatną jedną z podstaw społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 konstytucji), sankcjonując równocześnie zasadę równiej ochrony prawa własności oraz innych praw majątkowych (art. 21 konstytucji). W ten sposób nadano jej znaczenie ustrojowe. Treść tego prawa winna być zatem interpretowana w sposób zgodny i spójny z przywołanymi przepisami ustawy zasadniczej.

Wykładni tej kategorii ustrojowej dokonał Trybunał Konstytucyjny, wskazując że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom”,<sup>34</sup> zwłaszcza z uwagi na to, iż przynależy do grupy praw ekonomicznych, które podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne.<sup>35</sup> Najpełniejsza definicja tego prawa została zawarta w art. 140 kodeksu cywilnego stanowiącego, że granice własności są wyznaczone przez ustawy i zasady współżycia społecznego, natomiast wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Prawo własności to prawo podmiotowe do swobodnego dysponowania, korzystania z przedmiotu własności, a także wyboru sposobu jego zagospodarowania. Natomiast zgodnie z art. 64 konstytucji, prawo własności, tak jak każde inne konstytucyjne prawo, może być ograniczone

---

34 Zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98; por. wyroki TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98; z 3 października 2000 r., K 33/99.

35 Zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64 konstytucji, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, s. 17.

tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie nastąpi naruszenie jego istoty. Artykuł 64 konstytucji powinien być zatem stosowany jako dyrektywa interpretacyjna wszelkich unormowań, które statuują ograniczenie własności. Ustawowe granice treści i wykonywania własności zostały zakreślone w wielu ustawach szczególnych zawierających przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań albo zezwalające – pod określonymi warunkami – na całkowite lub częściowe pozbawienie własności. Niektóre przepisy mają charakter cywilnoprawny i wynikają z norm prawa cywilnego, jak np. dotyczące prawa sąsiedzkiego. Większość jednak ograniczeń prawa własności ma charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego.<sup>36</sup>

Jednocześnie poza regulacjami ustawowymi, prawnie dopuszczalne jest ustanowienie ograniczenia lub zamiany dotychczasowej treści i sposobu wykonywania prawa własności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przyjętych uchwałą odnośnej jednostki samorządu terytorialnego, działającej na podstawie i w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przywołana ustawa chroni interesy jednostki w procesie planistycznym z punktu widzenia formalnego, gwarantując jednostce prawo uczestniczenia w procedurze planistycznej i zgłaszania wniosków i uwag do projektu planu. Ponadto chroni je w aspekcie technicznym, formułując nakaz uwzględniania walorów urbanistyczno–krajobrazowych oraz architektonicznych w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże ustawa ta nie ustanawia żadnych szczególnych warunków dopuszczalności wprowadzania ograniczeń prawa własności, zobowiązując jednoznacznie planistę gminnego do poszanowania prawa własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). W konsekwencji przy ustanawianiu ograniczeń w korzystaniu z prawa własności, jak i przy wprowadzaniu zmian zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza tych niekorzystnych z subiektywnego punktu widzenia właściciela gruntu) w dotychczasowym sposobie wykonywania prawa własności, planista gminny winien działać w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Ustanawiając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia własności, w tym poprzez zredefiniowanie dotychczasowej jej treści w sposób godzący w zasadę ochrony interesów w toku (gdyż wymóg ich ochrony wynika z konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego – art. 2 konstytucji), planista gminny winien działać w zgodzie z art. 64 i 31 ust. 3 konstytucji. W myśl tych przepisów wprowadzone ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty tego prawa podmiotowego. Pod pojęciem istoty prawa czy wolności jednostki kryje się jego „nienaruszalny rdzeń”, ich sfera podlegająca szczególnej ochronie konstytucyj-

---

36 Wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98.

nej. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności czy prawa podmiotowego, definiowaną przez katalog podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa. Wyzucie z możliwości ich wykonywania skutkowałoby uniemożliwieniem realizowania funkcji danego prawa czy wolności. Innymi słowy, przy formalnym zachowaniu prawa czy wolności, oznaczałoby w istocie wyzucie z tego prawa czy wolności.

Takimi uprawnieniami składającymi się na treść prawa własności są „konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim”.<sup>37</sup> Spośród tych trzech uprawnień szczególne znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą.<sup>38</sup> Należy zatem przyjąć, że prawo do dysponowania rzeczą przez jej właściciela obejmuje swym zakresem uprawnienie do swobodnego zagospodarowania terenu w sposób zgodny z naturalnymi walorami gruntu z jednoczesnym poszanowaniem interesu publicznego.

Limitując wyżej opisane prawo właściciela, planista gminny winien – działając w zgodzie z przywołanym już art. 31 ust. 3 konstytucji – wykazać, że usankcjonowanie ograniczenia prawa własności prywatnej w konkretnym przypadku było niezbędnie konieczne, a jednocześnie nastąpiło w takim stopniu i zakresie, że nie godzi w istotę tego prawa. Dodatkowo wprowadzone ograniczenie winno legitymować się ochroną ważnego interesu publicznego, którego waga w realiach konkretnej sytuacji jest wyższa niż ochrona wartości, jaką jest ochrona własności prywatnej. Omawiany ważny interes publiczny powinien wyrażać się w konieczności zapewnienia ochrony takim wartościom, jak: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, środowisko, zdrowie, moralność publiczna, wolność i prawa innych osób. Innymi słowy powinny istnieć przekonujące argumenty uzasadniające konieczność wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu prawa własności prywatnej w demokratycznym państwie prawnym. Wyżej omówione zasady znajdują zastosowanie również wtedy, gdy zmiana priorytetów gminy w zakresie zagospodarowania danego terenu powoduje naruszenie interesów w toku właściciela nieruchomości. Gdy planista gminy wyzuwa właściciela z prawa własności o dotychczasowej treści winien działać w trybie i z poszanowaniem dyspozycji art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 konstytucji.

Kolejnym zagadnieniem, które jest uwzględniane w procesie oceniania, czy wprowadzone ograniczenie własności nie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych

---

37 Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99; podobnie: wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00.

38 Wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00.

reguł ich ustanawiania, jest uwzględnienie w akcie planistycznym konsekwencji obowiązywania zasady proporcjonalności. Z jej treści wynika nakaz, by ewentualna ingerencja w treść prawa własności, w tym interesy w toku właściciela, nie była nadmierna; by stopień jej intensywności znajdował uzasadnienie w randze promowanej w ten sposób kategorii interesu publicznego. Innymi słowy, wprowadzone ograniczenie własności powinno znajdować uzasadnienie w pozytywnym wyniku testu proporcjonalności, który – jak wcześniej wskazano – nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.<sup>39</sup>

Oznacza to konieczność wykazania, że w inny sposób niż poprzez naruszenie interesów właściciela, w tym również jego interesów w toku, nie było możliwości zrealizowania interesu publicznego i tym samym dowiedzenia, że przyjęty sposób działania był konieczny (niezbędny) w demokratycznym państwie prawnym. Obowiązkiem planisty gminnego jest również odpowiedni wybór środków do założonego do realizacji celu. Po pierwsze, powinien udowodnić, że realizuje określony cel publiczny w sposób możliwie najmniej uciążliwie ingerujący w treść prawa własności nieruchomości, objętych oddziaływaniem aktu planistycznego. Po drugie, zobowiązany jest dowieść, że cel ten znajduje odpowiednie uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki służące do jego realizacji pozostają w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu. Fundamentalne znaczenie w tej materii ma dowiedzenie przez planistę gminnego, że realnie istnieje interes publiczny, którego ochrona uzasadnia naruszenie subiektywnych być może, ale jednak konstytucyjnie chronionych interesów jednostki i jej prawa do dysponowania prawem własności w sposób zgodny z jego dotychczasową treścią, a zarazem w sposób aprobowany przez wspólnotę samorządową, bowiem sposób rozporządzania gruntem odpowiadał wcześniejszym (przed zmianą lub usankcjonowaniem planu zagospodarowania przestrzennego) decyzjom planisty gminnego.

Należy w tym kontekście podkreślić, że funkcjonujące w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym środki ochronne pozwalające wręcz w praktyce na wyrzucenie jednostki z jej prawa, gdyż w okrojonej postaci własność straciła dla niej wszelkie znaczenie, stanowią środki nadzwyczajne, stosowane jedynie wyjątkowo, gdy planista gminny w inny sposób nie byłby w stanie zrealizować ważnego interesu publicznego. Jednocześnie ustanawianie takich ograniczeń, uruchamiających owe środki nadzwyczajne, nie oznacza, że planista gminny, wprowadzając je zwolniony jest z działania w trybie art. 64 i 31 ust. 3 konstytucji. Podobnie przewidzia-

---

39 Zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94; wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K. 34/99; wyrok TK z 24 marca 2003 r., P 14/01.

ne w ustawie środki ochrony praw jednostki znajdujące zastosowanie w sytuacji wyzucia jednostki z jej prawa (np. wykup gruntu) powinny być traktowane jako środki nadzwyczajne, stosowane, gdy w inny sposób planista gminny nie mógł zrealizować interesu publicznego, jak tylko przez naruszenie praw jednostki. Jeśli zatem istnieje możliwość zrealizowania interesu publicznego bez lub jedynie z minimalnym naruszeniem interesu jednostki, to prawnie dopuszczalne jest tylko takie działanie planisty gminnego.

Reasumując, ustawowe granice prawa własności, a tym samym wolności zabudowy urzeczywistniają się przede wszystkim w istocie prawa zabudowy i ochronie określonej kategorii interesu publicznego z uwzględnieniem zasady proporcjonalności.<sup>40</sup> W rezultacie nie można wprowadzać takich ograniczeń własności, które naruszałyby uprawnienia jednostki w sposób sprzeczny z wymaganiami zasady proporcjonalności.

Powyżej zaprezentowane założenia są w pełnym zakresie respektowane w procesie orzekania o zgodności z prawem (konstytucyjności) aktów planistycznych. Tytułem przykładu można przywołać następujące orzeczenia sądów administracyjnych.

W wyroku z 7 września 2006 roku WSA we Wrocławiu (II SA/Wr 604/05, Dz.Urz.Dolno 2007/44/490) wskazano, że „Naruszenie zapisami planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności nie polega na tym, że uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego «dokonuje zaboru czegośkolwiek z nieruchomości właściciela», lecz na tym, że sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego «wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności». Naruszenie interesu prawnego więc nie polega na odjęciu jakiejś dotychczasowej wartości prawnej (uprawnienia, możliwości prawnej), ale również na spowodowaniu, że w przyszłości jakaś wartość prawna (uprawnienie, możliwość prawna) nie będzie mogła być realizowana.”<sup>41</sup> Z kolei w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2007 r. (sygn. akt II S.A./GI 784/06) odnośnie do realizacji inwestycji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, sąd zwrócił uwagę, że : „Generowane przez obiekty handlowe uciążliwości, związane przede wszystkim z ruchem drogowym, a co za tym idzie, potrzebą urządzenia dróg publicznych, mogą w istotny sposób wpływać, czy wręcz uniemożliwiać zabudowę mieszkaniową, dopuszczalną na tym terenie, godząc w treść art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy.”

Należy podkreślić, że wielokrotnie przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP był przywoływany jako podstawa stwierdzenia nieważności uchwały planisty gminnego. Stało się tak w sprawie rozstrzygniętej w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 2

---

40 Por. W. Jakimowicz, Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 47.

41 Tak też: wyrok SN z 6 stycznia 2005 r., III CK 129/04, Prokuratura i Prawo – wkł. 2005, z. 7–8, poz. 52.

grudnia 2010 r. (sygn. akt II SA/GI 1094/10), w której sąd decydował „czy ustanowienie zespołu przyrodniczo–krajobrazowego na wyznaczonym w uchwale terenie, zostało należycie udokumentowane pod względem chronionych ustawowo walorów przyrodniczych, a więc czy istniały podstawy faktyczne do ustanowienia takiego zespołu na wyznaczonym obszarze. Z art. 43 ustawy o ochronie przyrody wynika, że zespołami przyrodniczo–krajobrazowymi są fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne.” Analiza projektu zespołu przyrodniczo–krajobrazowego nie pozwoliła sądowi stwierdzić, że planista gminny należycie zbadał, czy na działkach należących do skarżących znajdują się elementy przyrodnicze uprawniające do objęcia tych działek granicami tego zespołu. Sąd podkreślił jednocześnie, że „Za niewystarczające należy uznać twierdzenie zawarte w projekcie, iż na terenie całego zespołu znajdują się rośliny i zwierzęta, których istnienie uzasadnia jego utworzenie bez szczegółowego wykazania, iż na konkretnej działce znajdują się szczególnie cenne i wymagające ochrony wartości przyrodnicze. [...] Ustalenia faktyczne w stosunku do tych działek – polegające na wykazaniu, że znajdują się na nich elementy przyrodnicze z uwagi na które nastąpiło utworzenie zespołu, powinny więc być dokonane oddzielnie i ocenione oddzielnie, uwzględniać także otoczenie tych działek oraz wyraźnie wskazywać na występowanie na działkach (działce) elementów chronionych z określeniem, czy występują one na całych ich powierzchniach.” W przywołanej sprawie powyższe ustalenia doprowadził sąd do konkluzji głoszącej, że „zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez brak wykazania istnienia podstawy faktycznej do ustanowienia zespołu na wyznaczonym obszarze, co w ocenie Sądu stanowi istotne naruszenie prawa”.

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2007 r. (sygn. akt SA/Wr 325/07) sąd wskazał, że obowiązkiem organu gminy jest przyjęcie interpretacji „zapisów planu zagospodarowania przestrzennego zgodną z unormowaniami konstytucyjnymi, gdyż nie można zakładać, że stanowiąc przepisy prawa miejscowego, organ gminy naruszał konstytucję. Tak zaś uczyniłby, gdyby dopuszczając możliwość rozbudowy istniejącego systemu sieci i urządzeń telekomunikacyjnych oraz radiokomunikacyjnych przez dotychczasowych operatorów, nie pozwalał na takie samo działanie operatorom nowym. Doszłoby wówczas do naruszenia w szczególności art. 8, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji RP. Przyjmując wadliwą interpretację zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta P. i obrębu P.D., zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w P. z dnia [...] nr [...], organy administracyjne orzekające w niniejszej sprawie naruszyły prawo materialne. Naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy, ponieważ doprowadziło do niewłaściwego zastosowania obowiązujących przepisów”.



W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 415/05) wskazano, „że naruszenie zapisami planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności nie polega na tym, że uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego «dokonuje zaboru czegokolwiek z nieruchomości właściciela», lecz na tym, że sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego «wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności». Naruszenie interesu prawnego więc nie polega na odjęciu jakiejś dotychczasowej wartości prawnej (uprawnienia, możliwości prawnej), ale również na spowodowaniu, że w przyszłości jakaś wartość prawna (uprawnienie, możliwość prawna) nie będzie mogła być realizowana. Rzeczą organu planistycznego jest także wytłumaczenie zainteresowanemu powodów takiego naruszenia.

Rolą zatem organu gminy było w niniejszej sprawie rozważenie, czy zaproponowane rozwiązania w odniesieniu do obszaru obejmującego nieruchomości skarżących o łącznej powierzchni ok. 70 ha nie jest szczególnie dla nich krzywdzące, wątpliwe w świetle zasady sprawiedliwości społecznej i zachowania pewnych proporcji nakładanych ciężarów i ograniczeń praw (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP), a tym samym czy «zamknięcie» na przyszłość możliwości skarżącym zabudowy przedmiotowych nieruchomości nie narusza interesu prawnego właściciela w rozumieniu art. 24 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, niezależnie od tego, czy taką możliwość miał przed stworzeniem tego projektu planu (por. wyrok NSA z 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 393/06).

Z akt planistycznych nie wynika natomiast, by powyższe kwestie były przedmiotem rozważań organu gminy podczas procedury kształtowania planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Borowa”.

W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 7 czerwca 2006 r. (sygn. akt II SA/Gd 426/04) zwrócono uwagę, że zgodnie „z art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym istotnym elementem uchwały o odrzuceniu zarzutu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego jest jej uzasadnienie faktyczne i prawne. Poza formułą o uzasadnieniu faktycznym i prawnym ustawodawca nie wyjaśnia, co powinno ono zawierać. Jest jednak oczywiste, że ze względu na znaczenie dla wykonywania prawa własności (art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) powinno ono wskazywać przesłanki rozwiązań planistycznych przyjętych w projekcie planu, a w razie ograniczenia prawa własności powinno ono wskazywać powody tego ograniczenia, przy czym powody te mogą być uznane za uzasadnione tylko wtedy, gdy odpowiadają wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkom ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw. [...] Ograniczając zatem w planie zagospodarowania przestrzennego prawo własności, gmina jest zobowiązana podać, w imię ochrony jakich wartości konstytucyjnie chronionych własność tę

ogranicza. Gmina jest też zobowiązana do tego, aby stanowiąc te ograniczenia, nie naruszać zasady równości (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 konstytucji). [...] Wskazany dopiero w odpowiedzi na skargę argument związany z wielkością i tymczasowością pawilonów stojących przy ulicy M. nr 146, które nie uzasadniają przesunięcia jezdni wraz z leżącą tam infrastrukturą, po pierwsze – został podniesiony w odpowiedzi na skargę, a więc nie pochodzi od rady gminy, która jest odpowiedzialna za uzasadnienie uchwały o odrzuceniu zarzutu do projektu planu, po drugie – jest zbyt ogólny i niekonkretny, aby uznać na jego podstawie, że rada gminy nie naruszyła zasady proporcjonalności, czyli ograniczyła prawo własności skarżącego, gdyż było to konieczne ze względu na ochronę wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji. [...] ograniczenie prawa własności jest na tyle ważkim zagadnieniem, że zawsze wymaga poważnych rozważań podczas uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nigdy też nie można zakładać wyższości interesu prawnego jednego podmiotu nad interesem prawnym innego podmiotu czy nawet zbiorowości.”

W wyroku WSA w Białymstoku z dnia 5 lutego 2009 r. (sygn. akt II SA/Bk 343/08) sąd administracyjny rozważał granice samodzielności planistycznej gminy w kontekście ochrony interesów w toku wespół z konstytucyjnymi zasadami ograniczania prawa własności. W orzeczeniu tym podniesiono, że samodzielność planistyczna gminy podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów innych aktów. Jedno z takich ograniczeń wynika z konstytucyjnego wymogu ochrony własności, sankcjonowanego przepisami art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji oraz przepis art. 140 k.c. Jednocześnie sąd zwrócił uwagę, że „Prawo własności nie jest jednak prawem bezwzględnym i podlega ograniczeniom na mocy art. 64 ust. 3 konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona w drodze ustawy, ale tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności. Z kolei stosownie do regulacji art. 31 ust. 3 konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych powyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

[...] Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt sprawy niniejszej doszło, w ocenie Sądu, do przekroczenia władztwa planistycznego Gminy A. przy formułowaniu zapisów planu w § 62 pkt 1, § 62 pkt 4, § 62 pkt 6 ppkt c, d, e, z przyczyn następujących:

Rozdział 19 zaskarżonej uchwały przeznaczył tereny o symbolu ZH-1 pod zabudowę hotelową. W skład tego terenu (co obrazuje załącznik graficzny planu) wchodzi działki o nr [...] – własność Skarżącego oraz o nr [...] będące własnością innej osoby. Nabywając od Gminy w wyniku przetargu działkę nr [...] o pow. 1, 55 ha K. R. był przekonany, że zrealizuje na tej działce (pokaźnych rozmiarów) budowę hotelu, zgodnie z założeniami planu miejscowego. Niczym nieuzasadnione jest stanowisko Gminy twierdzącej, że na wszystkich działkach, tj. [...] oraz [...] ma być zrealizowany jeden kompleks hotelowy, gdyż Gmina, sprzedając tylko działkę nr [...], nie mogła dysponować działkami nie będącymi jej własnością. Nie miała też uprawnień do „zmuszenia” właściciela działek nr [...] («wcinających się» centralnie w działkę [...]) do ich sprzedaży na rzecz K.R. Słusznie zauważa skarżący, iż realizacja planu tj. budowy hotelu nie jest możliwa odrębnie, ani na działkach nr [...], ani na działce nr [...], przy czym tu ograniczeniem stało się wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy przebiegającej w odległości 56 metrów od planowanej ulicy KLP. Nierealistyczne założenie planu, polegające na tym, by budynek hotelowy stanął na wzniesieniu, które znajduje się na działce nr [...] (najwyższy punkt) winno być od początku wiadome organowi planistycznemu z uwagi na fakt, że działki były własnością różnych podmiotów.

Należy zauważyć, że nieprzekraczalna linia zabudowy (oznaczona linią przerywaną) dotyczy tylko terenu ZH-1 i wyłącznie działki skarżącego o nr [...], a jej usytuowanie w odległości 56 m od ulicy KLP nie jest uzasadnione żadnymi ograniczającymi przepisami w przeciwieństwie do «obowiązującej linii zabudowy», wyznaczonej od strony jeziora N.

Twierdzenia strony przeciwnej (pismo z 12.11.2008 k-95), iż wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy miało na celu doprowadzić do lokalizacji inwestycji na wzgórzu z widokiem na jezioro i zachowaniem terenów zieleni, nie może stanowić merytorycznego uzasadnienia w aspekcie braku możliwości realizacji inwestycji, zgodnie z przeznaczeniem terenu.

Stąd też, mając na względzie naruszenie uprawnień właścicielskich skarżącego, nie znajdujących uzasadnienia ograniczeniami interesu publicznego w jakichkolwiek przepisach Sąd stwierdził nieważność § 62 pkt 1 uchwały w części dotyczącej wyznaczenia «nieprzekraczalnej linii zabudowy» uważając, że organ planistyczny winien dokonać weryfikacji tej linii w taki sposób, by właściciel terenu mógł zrealizować inwestycję narzuconą tym właśnie planem [...].”

Ponadto w przywołanej sprawie sąd zakwestionował prawną dopuszczalność ingerencji w treść prawa własności, która narzucała właścicielowi sposób korzystania z prawa do zabudowania gruntu. W tym zakresie sąd podkreślił, „że zadaniem planu miejscowego jest kształtowanie ładu przestrzennego poprzez określanie charakteru inwestycji w danym terenie, nie zaś planowanie ich szczegółowych rozwiązań architektonicznych, bo temu służyły inne fazy postępowania projektowego i budowlanego.”

Podjmując przedmiotową problematykę, warto zwrócić również uwagę na konsekwencje usankcjonowania w art. 64 ust. 2 konstytucji zasady równej ochrony prawnej własności dla działań planisty gminnego. Przywołana dyspozycja interpretowana i stosowana jest w ścisłym związku z art. 32 ust. 1 zd. 2 konstytucji, gdyż zapewnienie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” jest elementem „równego traktowania przez władze publiczne.” Zasada równości w odniesieniu do prawa własności oznacza zatem, że wszyscy właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Rodzi to konieczność zagwarantowania im tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków.

Planując zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania przestrzennego określonego terytorium, planista gminny zobowiązany jest uwzględniać wymóg zapewnienia równej ochrony prawnej podmiotów objętych skutkami przyjmowanej regulacji prawnej. Za niedopuszczalne należy w szczególności uznać ustanowienie zmian, które jedynie dla niektórych podmiotów objętych oddziaływaniem aktu planistycznego są niekorzystne. Wydaje się, że podmioty dotknięte wprowadzeniem takich niekorzystnych zmian, a które wносиły uwagi i zastrzeżenia we właściwym trybie do projektu aktu planistycznego, mogłyby podnieść zarzut naruszenia procedury planistycznej w zakresie nieuwzględnienia w równym stopniu wszystkich stanowisk, uwag i wniosków zgłoszonych przez członków wspólnoty samorządowej do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, iż *Jednym z instrumentów przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym służącym rozwiązywaniu konfliktów, jakie rodzi planowanie przestrzenne, jest możliwość wniesienia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uwagi rozpatruje rada gminy podczas uchwalania planu miejscowego (art. 20 ust. 1 ustawy).* Możliwość wniesienia uwag służy temu, aby ten, którego interes prawny lub uprawnienia zostaną naruszone przez ustalenia uchwalonego w przyszłości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mógł jeszcze w trakcie projektowania planu przedstawić do rozważenia swoje racje. Racje te winny zostać wzięte pod rozwagę. *Przed wszystkim zaś rada gminy winna rozważyć naruszenie interesu prawnego lub prawa osoby wnoszącej uwagi; czyniąc to, winna skonfrontować interes indywidualny z in-*

*tereselem przemawiającym za ustaleniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i uwzględnić okoliczności, które w myśl art. 1 ust. 1 powołanej ustawy, w zagospodarowaniu przestrzennym się uwzględnia.*<sup>42</sup>

Można zatem sformułować pogląd, że procedury zgłaszania uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można traktować jedynie jako proceduralny wymóg wyczerpania trybu konsultacji społecznych w formie przyjęcia do wiadomości uwag członków wspólnoty samorządowej do tego planu. Konstytucyjna zasada równej ochrony własności wymaga, by planista gminny rozważył każdy ze zgłoszonych wniosków, a uwzględniając jedne z pominięciem innych, winien należycie to uzasadnić, wykazując, że działa w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami, zwłaszcza wymogiem równej ochrony własności wszystkich zainteresowanych oraz poszanowaniem art. 31 ust. 3 konstytucji.

Procedura zgłaszania uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma zatem charakteru jedynie formalnego. W tej procedurze planista gminny winien uwzględnić wymóg jedynie publicznego celu inwestycji, która jednocześnie powinna być realizowana z poszanowaniem interesów jednostki (jej konstytucyjnych praw i wolności) oraz możliwością ograniczenia ich jedynie ze względu na ważny interes publiczny z zachowaniem zasady proporcjonalności. Jednocześnie powody uzasadniające decyzję planisty gminnego, ograniczającej konstytucyjne prawa i wolności, winny być należycie uzewnętrznione w uzasadnieniu pominięcia interesu strony zgłaszającej uwagę do planu wraz z wnioskiem o poszanowanie jej interesów.

Na tle przywołanego orzecznictwa sądów administracyjnych oczywista staje się teza, że warunkiem zgodności z prawem aktu planistycznego i całej procedury planistycznej jest uczynienie zadość standardom konstytucyjnym. Ewentualne uchybienie im skutkować będzie uchyleniem aktu planistycznego z uwagi na jego niekonstytucyjność.

### **3. Sądowa kontrola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz jej zakres przedmiotowy**

Ustawa z 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określa podmioty upoważnione do sporządzania projektów planów, sposób procedowania przy ich przyjmowaniu i uchwalaniu, sposób ich ogłoszenia itp. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ gminy realizuje swoje ustawowe kompetencje. Jednakże miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnego rodzaju aktem prawa miejscowego, który nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych określonych w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związ-

---

42 Wyrok WSA w Gdańsku z 19 grudnia 2007 r., II SA/Gd 576/07, Lex nr 390849.

ku z art. 79 ust. 1 konstytucji. W efekcie do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy kontrola sposobu realizacji przez samorząd terytorialny jego kompetencji w zakresie planowania przestrzennego.

Na tym tle w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „nie ma rozwiązań ustrojowych i związanych z nimi rozwiązań proceduralnych dostosowanych do badania stanów faktycznych, które determinują treść postanowień planu zagospodarowania przestrzennego. Nie jest też upoważniony do dokonywania oceny stosowania prawa (dotyczącego planowania przestrzennego oraz przepisów o ochronie przyrody, środowiska, gruntów rolnych itp.) przez organ gminy ustawowo upoważniony do uchwalania planu. Trybunał kontroluje jedynie konstytucyjność ustaw i rozporządzeń, na podstawie których samorząd terytorialny realizuje swoje kompetencje w zakresie planowania przestrzennego.” Niemniej „wyłączenie możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie oznacza, że zainteresowane podmioty są pozbawione sądowej kontroli zgodności tych planów z obowiązującym porządkiem prawnym. Konstytucja przyznała w tym zakresie odpowiednie kompetencje sądom administracyjnym. Zgodnie z art. 184 zdanie 2 konstytucji do Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych należy, między innymi także kontrola uchwał organów samorządu terytorialnego ustanawiających akty prawa miejscowego. Akty te podlegają kontroli pod względem ich zgodności z ustawami (kryterium legalności) i mogą być uchylone w całości lub części orzeczeniem NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. [...] Na straży tej zgodności w imię ochrony praw jednostki stoją: wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. Z kolei wskazane powyżej ustawy podlegają kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Mamy określoną całość składającą się z logicznie powiązanych ze sobą instytucji prawnych służących ochronie praw i wolności związanych z obowiązującymi aktami miejscowego zagospodarowania przestrzennego.”<sup>43</sup>

Podobne poglądy formułowane są w orzecznictwie sądów administracyjnych, w których m.in. wskazano,<sup>44</sup> że „Dokonywana przez sąd administracyjny ocena zgodności z prawem uchwał rad gmin w przedmiocie planów zagospodarowania przestrzennego nie może ograniczać się tylko do kontroli ich zgodności z procedurą planistyczną, lecz winna obejmować także kontrolę uchwały z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa materialnego. [...] Odstąpienie od realizacji zamyśłu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego nie może odbywać się w sposób dowolny, lecz winno się odbyć na skutek usprawiedliwionych przyczyn przewidzianych w prawie materialnym”.

---

43 Postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02.

44 Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z 20 marca 2003 r., II SA/Po 1376/02, Lex nr 81497.

Podmiot zainteresowany uzyskaniem ochrony w związku z naruszającymi jego prawa działaniami planisty gminnego powinien odwołać się do regulacji art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.).<sup>45</sup> W myśl tej normy każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego.

Terminy „uchwała lub zarządzenie podjęte przez organy gminy” zawarte w cytowanym przepisie stanowią zbiorcze oznaczenie, określające tę kategorię prawnych form działania administracji, które prowadzą do powstania obowiązującej normy prawnej z wyłączeniem decyzji administracyjnych. Wynika to z treści art. 102 u.s.g., zgodnie z którym przepisów rozdziału 10 tej ustawy nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej wydawanych przez organy samorządu terytorialnego.<sup>46</sup>

Na gruncie art. 101 u.s.g. pojęcie interesu prawnego skarżącego powinno być interpretowane przez pryzmat związku zachodzącego między indywidualną sferą prawnie gwarantowanych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem.<sup>47</sup> Interes prawny winien wynikać zatem z indywidualnych uprawnień skarżącego bądź jego praw jako członka wspólnoty mieszkańców.<sup>48</sup> W piśmiennictwie podkreśla się, że omawiana kategoria w zakresie zaskarżania uchwał samorządu gminnego jest niewątpliwie szersza od pojęcia interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., jednakże interes prawny osoby wnoszącej skargę w trybie art. 101 ust. 1 nie istnieje, jeżeli nie da się ustalić bezpośredniego wpływu rozstrzygnięcia na prawa i obowiązki skarżącego oparte na konkretnej normie prawnej.<sup>49</sup> Sąd administracyjny, badając, czy skarżący posiada legitymację procesową, zobowiązany jest zatem zbadać zgodność zaskarżonych aktów czy czynności organu administracji z obowiązującym prawem; decydująca jest zatem w tej materii zawsze obiektywna niezgodność aktu z obowiązującym prawem.<sup>50</sup>

Reasumując, skarżący winien wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną „prawnie gwarantowaną” (a nie wyłącznie „faktyczną”) sytuacją a zaskarżoną przezeń uchwałą. Związek ten powinien polegać na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) właśnie jego interes prawny

---

45 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. Zob. też art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. Nr 153, poz. 1270.

46 Por. wyrok NSA z 26 listopada 1991 r., SA/Wr 1010/91, ONSA 1992, z. 1, poz. 10.

47 Por. K. Bandarzewski i inni, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2005, s. 676.

48 Zob. A. Zieliński: Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, „Państwo i Prawo” 1994, z. 2, s. 22.

49 Zob. A. Kisielwicz, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 56.

50 D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 360–362; por. Komentarz do art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591), (w:) A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławecki, Samorząd gminny. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2005.

lub uprawnienia: albo jako indywidualnego podmiotu, albo też jako członka określonej wspólnoty samorządowej.<sup>51</sup> Jednocześnie w orzecznictwie i doktrynie ekspozuje się przede wszystkim bezpośrednio, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego.<sup>52</sup> Zaskarżony akt winien zatem realnie wywołać negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego w postaci zniesienia, ograniczenia lub uniemożliwienia realizacji uprawnienia (*a contrario* z tezy wyroku WSA w Warszawie z dnia 12.10.2007 r., I SA/Wa 978/07). Skarga do sądu administracyjnego stanowi zatem środek ochrony służący ochronie jednostki przed skutkami samodzielnych działań jednostki samorządu terytorialnego wykraczających poza granice wyznaczone przepisami prawa.

Należy podkreślić, że potencjalne zagrożenie interesów właściciela nieruchomości zachodzi nie tylko wtedy, gdy planista gminny po raz pierwszy obejmuje dane terytorium regulacją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Takie zagrożenie występuje bowiem również wtedy, gdy nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obejmujący ten sam teren co plan obowiązujący do dnia wejścia w życie planu nowo uchwalonego, wprowadza zmiany w zakresie przeznaczenia terenu, stanowiącego własność skarżącego. Kształtując na nowo sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, wkracza on w sferę interesu prawnego właściciela tej nieruchomości, a co za tym idzie, może naruszać jego interes prawny. Podobnie możliwość naruszenia interesu prawnego właściciela zachodzi, jeśli nowy plan wprowadza zmiany odnoszące się do nieruchomości sąsiednich, czy wręcz do określonej, podstawowej jednostki planistycznej planu, które jednocześnie powodują zmianę dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości skarżącego.

Właściciel działki ma legitymację skargową do zaskarżenia do sądu administracyjnego takiej uchwały – planu zagospodarowania przestrzennego – która dotyczy jego działki i wprowadza ograniczenia w dotychczasowo określony zakres swobodnego korzystania i dysponowania tą działką, ograniczając tym samym jego konstytucyjnie i ustawowo określone granice swobodnego wykonywania prawa własności.<sup>53</sup>

W orzecznictwie wskazuje się, że zakresem przedmiotowym skargi z art. 101 u.s.g. objęte są wszelkie naruszenia prawa, którymi dotknięty jest nie tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale także sama procedura planistyczna. Natura tych ostatnich uchybień może być różna. Tytułem przykładu w wyroku NSA z dnia 6 lutego 2007 r. (sygn. akt II OSK 1667/06) podkreślono, że „uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z istotną inge-

51 Zob. wyrok SN z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004, z. 7, poz. 114.

52 Por. wyrok NSA z 18 września 2003 r., II SA 2637/02, Lex nr 80699.

53 Wyrok WSA w Krakowie z 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07, Lex nr 368095. Por. K. Bandarzewski i inni, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2006, s. 677.



rencją w sferę stosunków własnościowych. Własność może być bowiem ograniczana tylko w drodze ustaw i przy spełnieniu wymagań przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dlatego też rada miasta podejmująca uchwałę o odrzuceniu zarzutu musi także uwzględnić przewidziany nie tylko ustawą, lecz i w Konstytucji RP ważny interes publiczny i nie każdy, lecz wyraźnie wskazany w konstytucji. Brak stosownego uzasadnienia odpowiednio legitymizowanego podmiotowo i przedmiotowo (a dowodem legitymizacji podmiotowej jest podpis przewodniczącego rady lub umocowanego wiceprzewodniczącego pod uzasadnieniem) rodzi istotne wątpliwości co do tego, czy rada miasta była odpowiednio legitymizowana przedmiotowo. Jest to związane np. z kwestią, czy u podstaw ograniczeń przewidzianych w planie miejscowym leżał należycie zidentyfikowany interes publiczny i czy takie ograniczenie nie prowadzi do naruszenia samej istoty prawa jak i czy została zachowana zasada proporcjonalności. Oczywiście musi to być wyjaśnione w uzasadnieniu prawnym i faktycznym przedmiotowej uchwały i legitymizowane stosownym jej podpisem jako stanowisko rady miasta. Natomiast brak podpisu uzasadnienia danej uchwały o odrzuceniu zarzutu oznacza w istocie brak jej uzasadnienia i jest kwalifikowaną wadą omawianej uchwały. [...] rozstrzygnięcie rady miasta o odrzuceniu zarzutu bez podpisanego uzasadnienia danej uchwały nie pozwala także stwierdzić, czy przestrzegana była zasada proporcjonalności wyprowadzona zarówno z zasady państwa prawnego, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z takiego rozstrzygnięcia nie można także ustalić, czy przewidziane w planie miejscowym nowe ustalenia wprowadzają np. ograniczenia tylko w zakresie niezbędnym dla realizacji innych konstytucyjnych wartości, jak i czy ewentualne naruszenie obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego) jest jednocześnie związane z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego zarzut. Należy także podkreślić, że tego rodzaju wada kwalifikowana przedmiotowej uchwały o odrzuceniu zarzutu narusza również dyspozycję art. 61 Konstytucji RP, w zakresie prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej w związku z art. 20 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).”

Prawo do kwestionowania aktów planistycznych z uwagi na uchybienia proceduralne w trybie skargi z art. 101 u.s.g. jest powszechnie uznana w orzecznictwie. I tak w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 20 kwietnia 2006 roku (II SA/Bk 906/05, Lex nr 194662) stwierdza się wprost, że „Ustawa planistyczna nie przewiduje możliwości skarżenia do sądu administracyjnego czynności organu planistycznego z etapów poprzedzających uchwalenie planu. Jedynie kończąca proces planistyczny uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego wnoszonej na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”. Podobnie w wyroku WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r. (II SA/Kr 3167/03, OwSS 2006 nr

4, poz. 107) podniesiono, że „Organem kompetentnym do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest rada gminy (miasta) ponosząca odpowiedzialność za kształt podjętej uchwały. Ewentualne uchybienia organów zaangażowanych w proces planistyczny nie mogą usprawiedliwiać wadliwości uchwały podjętej przez organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Pogląd ten podzielił również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 listopada 2006 r. (IV SA/Wa 1322/06, Lex nr 304089), w którym ponadto podkreślił, że interes prawny jednostki do wniesienia skargi z art. 101 u.s.g. istnieje, o ile tylko nastąpi naruszenie przepisów materialnych lub proceduralnych.

SPATIAL PLANNING AND MANAGEMENT AT THE COMMUNAL LEVEL  
AND CONSTITUTIONAL VALUES

Key words: local land development plan, constitutional principles, constitution.

The aim of the object study is to ponder the influence of constitutional principles implementation, particularly the necessity to protect the values formulated in article 31 section 3 of the Constitution of the Republic of Poland, on the final form of provisions of the local land development plan. The arguments lead the authors of the study to state that in the planning act the district planner is authorised to accept solutions which are highly harmful to the legal interest of the owner of land property even by establishing a building interdiction, but it should occur in accordance with constitutional principles of restricting constitutional liberties and rights formulated in article 31 section 3 of the fundamental statute.

## Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości

### 1. Wstęp

Stwierdzenie, że nieruchomości są niezwykle istotnym elementem rynku w gospodarce rynkowej, jest obecnie aksjomatem. Przemiany gospodarki polskiej polegające na odejściu od zasad gospodarki nakazowo-rozdziałczej na rzecz gospodarki rynkowej, jakie miały miejsce od końca 1989 roku, znalazły swój wyraz najdobitniej właśnie w kształtowaniu zasobów podlegających obrotowi rynkowemu nieruchomości, wprowadzenia wskutek prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a potem wprowadzenia własności samorządowej i objęciem przez gminy znacznego zasobu nieruchomości, często kierowanych do obrotu powszechnego, wdrożenia zasad gospodarowania nieruchomościami, a przede wszystkim wprowadzenia różnych rodzajów wartości nieruchomości i zasad ich określania.

Rynek nieruchomości pojmowany jest przez część doktryny jako „ogół warunków, w których odbywa się transfer praw do nieruchomości i są zawierane umowy stwarzające wzajemne prawa i obowiązki, połączone z władaniem nieruchomościami”.<sup>3</sup> Jest on jednak bardziej skomplikowany co do swej istoty, w związku z czym używana jest także definicja M. Bryxa, wedle którego w pojęciu tym należy uwzględnić nie tylko transakcje sprzedaży, ale także:

- umowy dotyczące powstania i przeniesienia innych praw rzeczowych do nieruchomości, nie tylko prawa własności,
- inwestycje rzeczowe w nieruchomości, skutkujące wzrostem użyteczności lub wartości oraz transakcje dokonywane w trakcie inwestowania i po zakończeniu inwestycji,

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

3 Por. E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość a rynek*, Warszawa 1997, s. 25.

- przeciwdziałanie utracie lub zmniejszeniu wartości nieruchomości, zarządzanie nimi poprzez remonty, modernizacje, adaptacje, rozbudowę,
- umowy dotyczące innych usług sprzyjających lepszemu wykorzystaniu nieruchomości,
- wiążące się ze specjalnymi instrumentami finansowymi, przepływami wyodrębnionych środków pieniężnych, zasilających nieruchomości i działania w stosunku do nich.<sup>4</sup>

Definicje te, jako wypracowane przez ekonomistów, wykazują jednak pewną ułomność. Transakcje dotyczące nieruchomości występowały bowiem także na gruncie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, gdyż nigdy nie zniesiono w Polsce prywatnej własności nieruchomości, jednakże nie sposób twierdzić, że istniał wówczas rynek nieruchomości. Do tego bowiem, aby on zaistniał konieczne jest oparcie systemu zawierania umów dotyczących nieruchomości na zasadzie autonomii woli stron i kształtowanie ich przy uwzględnieniu swobody stron co do kształtowania ich treści, zwłaszcza co do cen tego towaru, jakim są nieruchomości, byleby treść tych umów lub ich cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego (art. 353<sup>1</sup> kc.).<sup>5</sup>

Jak istotny jest ten element definicji rynku, będzie mowa także poniżej, przy analizie pojęcia wartości rynkowej nieruchomości.

Nieruchomości, jako towar na rynku, mają szereg istotnych cech wpływających na ich wartość, a poprzez to na cenę, jaką za nie można uzyskać w obrocie. Większość tych cech ma związek z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, co staramy się także poniżej wykazać. Są to zarówno cechy fizyczne, jak: złożoność fizyczna, stałość w miejscu, trwałość, różnorodność czy niepodzielność fizyczna. Wyodrębnia się także cechy instytucjonalne nieruchomości, jak: różnorodność praw do nieruchomości odnosząca się do ich charakteru (prawa bezwzględne czy względne), rejestrów publicznych, które je obejmują (kataster i księgi wieczyste), czy wreszcie do określania zasad gospodarowania niektórymi z nich (nieruchomości zasobowe), a ponadto zwraca się uwagę na to, że nieruchomości stanowią przedmiot badań, analizy oraz zainteresowań nauki.<sup>6</sup>

---

4 *Ibidem*.

5 Por. M. Safjan, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz t. I, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2000, s. 724 i nast.; Cz. Żuławska, Wokół zasady wolności umów – art. 353<sup>1</sup> kc. i wykładnia zwyczajna, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCXXXVIII*, Wrocław 1994, s. 175 i nast.; A. Wolter, (w:) A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 318–320.

6 Por. E. Kucharska-Stasiak, *op. cit.*, s. 28 oraz G. Panek, Wartość rynkowa w warunkach polskich orazw świetle europejskich i międzynarodowych standardów wyceny, „Nieruchomości” 2004, nr 4, s. 9.

## 2. Ekonomiczne aspekty nieruchomości i zarządzania przestrzenią

Z punktu widzenia rynkowego, najistotniejsze jednak są cechy ekonomiczne nieruchomości. Należą do nich :

- deficytowość, czyli sytuacja, w której, przynajmniej, gdy chodzi o nieruchomości gruntowe globalnie (suma obszaru) jest stała. Nie zawsze zatem można nabyć takiego rodzaju i w takim miejscu nieruchomość, jakiej się potrzebuje,
- konieczność modernizowania, remontowania lub podziału nieruchomości aby zaspokoić potrzeby jej nabywcy (właściciela lub najemcy),
- lokalizacja – zarówno fizyczna, jak i ekonomiczna – co oznacza, że sposób użytkowania i jego zmiany są w dużym stopniu rezultatem położenia i otoczenia nieruchomości oraz jej dostępności oraz przeznaczenia,
- współzależność – miejsce położenia i sposób realizacji funkcji nieruchomości zasadniczo wpływają na jej atrakcyjność na rynku i wartość,
- wysoka kapitałochłonność – wysokie są nakłady na nabycie własności gruntu, co wpływa na wybór innej drogi do jego nabycia (u.w.), konieczność jego finansowania ze źródeł obcych (kredyt bankowy), długi okres zwrotu kapitału (amortyzacja), relatywnie długa żywotność ekonomiczna,
- mała płynność – brak łatwości i pewności zamiany nieruchomości na pieniądź za jej cenę rynkową lub do niej zbliżoną, co więcej, zależność jej wartości od sytuacji ekonomicznej (kryzysy na rynku nieruchomości).<sup>7</sup>

Wyżej wskazane cechy nieruchomości mają istotny związek z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, które przez określanie przeznaczenia konkretnej nieruchomości istotnie wpływa na jej wartość rynkową poprzez kształtowanie popytu na dany rodzaj nieruchomości, a więc na ich cenę. Ich związek z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym polega na tym, że przepisy regulujące ten problem mogą wpływać na motywacje uczestników rynku nieruchomości co do kształtowania popytu na tym rynku.

Wypada przy tym zaznaczyć, iż pomimo wymiernych sukcesów gospodarczych Polski, sektor nieruchomości nadal charakteryzuje się niską wydajnością gospodarowania, co spowodowane jest w niebagatelnym stopniu tym, iż właściciele często uzyskiwali nieruchomości w wyniku procesów transformacji ustrojowej (prywatyzacja, różne procesy „uwłaszczeniowe,” komunalizacja mienia) poza mechanizmami konkurencji, które są niezbędne do zapewnienia efektywnego gospodarowania przestrzenią, a zatem nieruchomościami. Ponadto, w obliczu niewprowadzenia jeszcze podatku od wartości nieruchomości, brakuje istotnego elementu mobilizujące-

7 Por. tamże, s. 27.

go właścicieli, zarówno prywatnych, jak i publicznych, do poszukiwania bardziej racjonalnego i wydajnego wykorzystania najcenniejszych gruntów i budynków.<sup>8</sup>

Warto nadmienić, że inwestowanie przez gminy w tworzenie zaspokajającej potrzeby wspólnoty lokalnej przestrzeni o charakterze publicznym (parki, tereny rekreacyjne, obiekty użyteczności publicznej itp.) wymaga wzmocnienia finansów lokalnych, których struktura obecnie opiera się zbyt silnie na udziale w malejących podatkach dochodowych oraz na wyprzedaży nieruchomości komunalnych, których wartość w okresie aktualnego kryzysu gospodarczego również spada. Tymczasem podatek od nieruchomości, stanowiący istotne źródło dochodów gminy, jest (w zasadzie jako jedyny podatek) niewrażliwy na otoczenie rynkowe, co powoduje poważne wypaczenia w sferze motywacyjnej gospodarowania przestrzenią i nieruchomościami.<sup>9</sup>

Obciążanie takim samym podatkiem gruntów o różnej wartości powoduje, że właściciele nie muszą martwić się o właściwe zagospodarowanie gruntu i stać ich na to, by w celach spekulacyjnych przetrzymywać cenne grunty. W Polsce stawki podatkowe od gruntów są około 8-krotnie niższe w porównaniu do stawek od budynków (zarówno mieszkalnych, jak i gospodarczych). Jest to sprzeczne z praktyką krajów rozwiniętych gospodarczo, gdzie grunty są opodatkowane wyżej od budynków, co stymuluje do ich zagospodarowania i zniechęca do spekulacji gruntami.<sup>10</sup> Tymczasem w Polsce największe podatki płacą np. właściciele hali, magazynów, fabryk, centrów logistycznych (ze względu na wysokie stawki podatków od budynków gospodarczych), a zatem ci, którzy najbardziej przyczyniają się do wzrostu gospodarczego!

Konieczne jest podkreślenie, że prawidłowa gospodarka przestrzenią oraz nieruchomościami wymaga w pierwszej kolejności rzetelnego opracowania aktualnej ewidencji mienia podmiotów publicznych. Dopiero w oparciu o nią należy opracować strategię zarządzania nieruchomościami i określić, czy należy je sprzedawać, wynajmować, wydzierżawiać oraz na jakich zasadach należy to czynić. W odniesieniu do gmin trzeba dodać, że ważnym instrumentem w zapewnieniu prawidłowej gospodarki nieruchomościami własnymi oraz znajdującymi się na terytorium gminy jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które powinny przede wszystkim dotyczyć terenów inwestycyjnych. Ustalenie przeznacze-

---

8 W.J. Brzeski, *Perspektywy rozwoju sektora nieruchomości*, (w:) *Nieruchomości w Polsce. Pośrednictwo i zarządzanie*. Kompendium, pod red. W.J. Brzeskiego [et al.], Warszawa – Kraków 2007, s. 27–28; S. Kalus, (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 869 i nast.

9 W.J. Brzeski, *Kryzys a bardziej racjonalne opodatkowanie nieruchomości*, „*Nieruchomości*” 2009, nr 1, s. 16–17; oraz tenże, *Migracja, urbanizacja a rynek nieruchomości – perspektywy rozwoju cen i wartości*, *Nieruchomość* 2006, nr 4, s. 49.

10 *Ibidem*.

nia gruntów w dużej mierze umożliwia racjonalną gospodarkę nieruchomościami.<sup>11</sup> W szczególności podejmowanie decyzji o zbyciu nieruchomości przed sporządzeniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwarza niebezpieczeństwo, iż nieruchomości potrzebne do sprawnej realizacji celów publicznych będą własnością osób trzecich, a ich ponowne nabycie może być niemożliwe, kosztowne lub czasochłonne.<sup>12</sup>

Warto zaznaczyć, że gospodarowanie nieruchomościami ma ścisły związek z gospodarowaniem przestrzenią, którą tworzą nieruchomości. W praktyce obserwuje się trzy podstawowe modele gospodarowania przestrzenią, które pozwalają wyróżnić następujące rodzaje podmiotów nią gospodarujących: łupieżca, dobry gospodarz, aktualny administrator.<sup>13</sup> Łupieżca to gospodarz, który dąży do maksymalnego wykorzystania istniejących wartości przestrzennych, a jego działania są zorientowane na chwilę bieżącą, bez uwzględniania przyszłości, zwłaszcza jeżeli miałaby ona ograniczyć korzyści doraźne. Kieruje się on własnymi interesami (politycznymi, majątkowymi) dążąc do natychmiastowej nagrody i pomijając interesy ogółu. Dobry gospodarz, inaczej aniżeli łupieżca, uwzględnia perspektywę długookresową, co powoduje, iż musi przewidywać i planować. Nie oczekuje natychmiastowej gratyfikacji, a jego działania charakteryzuje racjonalność oraz harmonizacja interesu własnego z interesem wspólnym. Pomiędzy łupieżcą a dobrym gospodarzem można umiejscowić aktualnego administratora, który nie dąży wprawdzie do uzyskania wyłącznie doraźnych korzyści, ale też nie planuje działań w perspektywie długookresowej. Jest on raczej biernym wykonawcą nałożonych na niego zadań.<sup>14</sup>

Ponadto należy przypomnieć, że gospodarowanie przestrzenią często wymaga od podmiotów publicznych określania celów tej gospodarki w oparciu o kryteria pozaekonomiczne (np. społeczne, etyczne itp.). Powoduje to, że ocena efektów gospodarowania w oparciu o ekonomiczną ocenę efektywności jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, co jednak nie oznacza, że nie jest możliwe dokonanie oceny racjonalności przyjętych celów i założeń dotyczących ich realizacji. Ponadto należy pamiętać, że zarówno Skarb Państwa, jak i jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w obrocie cywilnoprawnym, co w odniesieniu do nieruchomości oznacza działanie w obrębie rynku nieruchomości, który jest charakterystycznym rynkiem kapitałowym. Tym samym również wspomniane podmioty, pomimo ich publicznego charakteru, podlegają ekonomicznym regułom funkcjonowania tego rynku i muszą je uwzględniać w procesie gospodarowania nieruchomościami.

11 Cz. Baraniecki, Gospodarowanie zasobami nieruchomości w gminie uzdrowskiej, „Nieruchomości” 2009, nr 2, s. 15.

12 R. Padrak, Sprzedaż nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa, Wrocław 2010, s. 30–31.

13 A. Karwińska, Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe, Warszawa 2008, s. 49.

14 *Ibidem*.



W tym kontekście ujawnia się kolejna cecha rynku nieruchomości, którą jest potrzeba fachowej obsługi tego rynku, łącznie z jego uczestnikami. Skorzystanie z usług rzeczoznawcy majątkowego, pośrednika w obrocie nieruchomościami, lub zarządcy nieruchomości, a więc podmiotów posiadających stosowne uprawnienia lub licencje i z racji wykonywanego zawodu mające dobre rozeznanie rynku nieruchomości, z reguły wpływa na uzyskanie lepszych rezultatów w zakresie gospodarki przestrzennej oraz gospodarowania nieruchomościami.<sup>15</sup> Warto podkreślić, że w u.g.n.<sup>16</sup> przewidziano (art. 174 ust. 3a, art. 179 ust. 1a, art. 185 ust. 1a), iż przedstawiciele wszystkich trzech zawodów mogą świadczyć usługi z zakresu doradztwa na rynku nieruchomości także na rzecz podmiotów publicznych, przy czym zakres ten jest różny dla poszczególnych zawodów.<sup>17</sup> Doradztwo to staje się niezbędnym narzędziem prowadzenia racjonalnego zarządzania przestrzenią na rynku wymagającym zrozumienia, rzetelnej i ciągłej analizy, którą mogą przeprowadzić profesjonalści aktywni na tym rynku.<sup>18</sup>

Również w literaturze zagranicznej wskazuje się na zalety zarządzania nieruchomościami tzw. sektora publicznego przez specjalistów. Istotne jest to, że skuteczne zarządzanie tego typu nieruchomościami wymaga zastosowania analogicznych procesów planowania i wyznaczania strategii jak w przypadku nieruchomości prywatnych. Okazuje się, że niecierpliwość prywatnych właścicieli jest podobna do braku ciągłości działań (np. ze względu na kadencyjność) u właścicieli publicznych. W obu sektorach wyraźny jest brak zrozumienia, jak ważną rolę w osiągnięciu celów i generowaniu dochodów pełni opracowanie średnio i długoterminowego programu zarządzania, którego konsekwentna realizacja przynosi korzyści także w perspektywie krótkookresowej.<sup>19</sup> Uwaga ta jest szczególnie aktualna w odniesieniu do gospodarki przestrzennej, której nie można prowadzić wyłącznie lub głównie w oparciu o doraźne cele i korzyści.<sup>20</sup>

- 
- 15 Podobnie J. Szachulowicz, *Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego*, (w:) *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Szachulowicza, Warszawa 2003, s. 55 oraz tenże, *Własność publiczna*, Warszawa 2002, s. 155–158. Zob. także S. Kalus, *Pozycja prawna uczestników rynku nieruchomości*, Warszawa 2009, s. 274 i nast., w której omówiono istotę i znaczenie doradztwa na rynku nieruchomości dla jego prawidłowego funkcjonowania, G. Bieniek, oraz G. Matusik aktualizacja, (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz*, Warszawa 2012, s. 217 i nast.
- 16 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.
- 17 Zob. szerzej S. Kalus: *Działalność rzeczoznawców związana z procesem finansowania inwestycji w nieruchomości*, „*Nieruchomości*” 2010, nr 1, s. 21–22.
- 18 S. Kalus, *Problematyka prawna doradztwa nieruchomościowego*, „*Nieruchomości*” 2007, nr 12, s. 4–8; T. Ramian, *Fundamenty analizy rynku nieruchomości*, „*Nieruchomości*” 2007, nr 3, s. 19; W.J. Brzeski, *Perspektywy rozwoju sektora nieruchomości*, (w:) *Nieruchomości w Polsce. Pośrednictwo i zarządzanie. Kompendium*, pod red. W. Brzeskiego [et al.], Warszawa – Kraków 2007, s. 29–30.
- 19 A.D. White, *What's in a name?*, „*Commercial Property Journal*” 2010, nr 9–10, s. 22–23.
- 20 Zob. szerzej M. Habdás, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 229 i nast.

### 3. Czynniki kształtujące wartość nieruchomości

Zjawiska występujące na rynku wpływają na wartość określonej rzeczy na różne sposoby. Przede wszystkim bowiem cena, jakiej będą żądać zbywcy na rynku za nieruchomość, uwarunkowana będzie rodzajem nieruchomości określonym wedle jej przeznaczenia oraz jej otoczenia, a to właśnie zależy od sposobu gospodarowania przestrzenią, w szczególności poprzez wykorzystanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Trzeba też pamiętać, że występuje zależność między popytem na nieruchomości określonego rodzaju, a ich wartością.<sup>21</sup>

W związku z tym, że plany zagospodarowania przestrzennego stanowią akty prawne wydawane przez gminy, mają one charakter zmienny i mogą różnie w czasie określać przeznaczenie nieruchomości, co przekłada się na ich wartość. Mogą one zatem zmieniać tę wartość w obu kierunkach, to jest albo wpływać na wzrost wartości rynkowej określonych nieruchomości, albo też wpływać na zmniejszenie ich wartości. Nie tylko ma to poważne konsekwencje w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości z rolnego na budowlane lub odwrotnie, ale także w przypadku, gdy na przykład przewidują prowadzenie dróg przez grunty do tej pory wolne od zajęcia na te cele. Zmiany te mają zwykle poważny wpływ także na cenę nieruchomości, a pośrednio na jej wartość.

Ta zależność cen nieruchomości od ich rodzajów spowodowała zresztą powstanie różnych rynków nieruchomości w zależności od ich przeznaczenia, a nawet w zależności od tego, jakim prawem do nieruchomości na rynku się rozporządza. W literaturze wyodrębnia się zatem rynek gruntów, budynków mieszkalnych, lokali, nieruchomości komercyjnych czy biurowych, rynek nieruchomości rezydencjalnych, ale także można mówić o rynku najmów czy użytkowania wieczystego albo własnościowego spółdzielczego prawa do lokali.<sup>22</sup>

W związku z powyższym należy jednak wyraźnie rozróżnić pojęcia ceny i wartości nieruchomości. Określone w aktach notarialnych ceny konkretnych nieruchomości nie zawsze są zgodne z wartością rynkową tych nieruchomości a jedynie mogą stanowić podstawę do określenia ich wartości. Strony konkretnej transakcji mogą bowiem kierować się różnymi motywami, wcale niekoniecznie racjonalną kalkulacją. Mogą na przykład działać w sytuacji przymusowej albo też nie mieć orientacji, jaka jest ta wartość rynkowa. W szczególności często zdarza się, iż strony rzadko uczestniczące w tego rodzaju obrocie myślą wartość rynkową z wartością odtworzeniową, co więcej, nawet zdarza się to w orzecznictwie sądowym, gdzie na przykład używa się pojęcia „wartości rzeczywistej”, której w ogóle ustawa o gospo-

21 Por. H.D. Henderson, *Supply and Demand*, Kressinger Publishing 2004, s. 13 oraz G. Panek, *op. cit.*, s. 10.

22 Por. H. Walczewski, *Rynek nieruchomości w Polsce – jak wiele trzeba jeszcze zmienić?*, „Świat Nieruchomości” 1994/95, nr 10, s. 39.

darce nieruchomościami nie zna.<sup>23</sup> Także dysponujący dużymi środkami inwestor, pragnący kupić nieruchomość na potrzeby bardzo pilnej inwestycji, gotów będzie z reguły zapłacić więcej niż nabywca, który tego nie zamierza. Dlatego też rolą rzeczoznawcy jest określenie wartości składnika majątkowego przy uwzględnieniu najbardziej typowych zachowań uczestników rynku i odrzuceniu tych skrajnych, skutkujących zawyżoną bądź zaniżoną ceną.<sup>24</sup>

Problem określania wartości rynkowej nieruchomości reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 149 i nast. u.g.n. Wprowadza ona zasady określania tej wartości nie tylko co do nieruchomości publicznych (państwowych i samorządowych), lecz stosuje się ją także do innych ze względu na podmiot własności nieruchomości.

Pojęcie tej wartości wynika z art. 151 u.g.n. Przewiduje on obecnie, po nowelizacji u.g.n. ustawą z 2004 r.,<sup>25</sup> iż wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy założeniu, że: a) strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy; oraz b) upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy. Przed wspomnianą nowelizacją przepis ten mówił o „przewidywanej cenie” nieruchomości, które to wyrażenie wydaje się mniej precyzyjne niż obecne sformułowanie „najbardziej prawdopodobna jej cena”. Zmiana ta odzwierciedla wynikające ze standardów krajowych i międzynarodowych rozróżnienie pomiędzy wartością a ceną, będącą kwotą, jaka została wynegocjowana przez strony w określonej sytuacji.<sup>26</sup> O związku wartości rynkowej z zaistniałymi na rynku transakcjami świadczy dobitnie sposób określania tej wartości, wynikający z definicji tej wartości. Art. 151 u.g.n. przewiduje bowiem konieczność uwzględnienia przy jej określaniu cen transakcyjnych, czyli w tzw. „podejściu porównawczym”, a gdy cen takich brak na danym rynku, niemożliwe jest określenie wartości rynkowej nieruchomości. Trzeba wówczas uciec się do określenia wartości odtworzeniowej, co ma miejsce także w sytuacji wynikającej z obecnego użytkowania lub przeznaczenia nieruchomości. Tutaj bowiem to przeznaczenie wynikające z planu miejscowego, studium uwarunkowań oraz warunków zabudowy terenu, o których mowa w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), oddziałuje bardzo silnie na wartość nieruchomości.

---

23 Por. S. Kalus, (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 834 i nast.

24 Por. S. Kalus, *Współdziałanie uczestników rynku nieruchomości*, „Rejent” 2009, nr 2, s. 98 oraz G. Panek, *op. cit.*, s. 10.

25 Na podstawie ustawy o zmianie ustawy z dnia 28.11.2003 o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opublikowano w Dz.U. z 21 czerwca 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

26 Por. G. Panek, *op. cit.*, s. 10.

Niewątpliwy związek pomiędzy tą ustawą a określeniem wartości rynkowej wynika także z przepisów u.g.n. i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.), wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 159 u.g.n. Rozporządzenie to określa rodzaje podejść, metod i technik wyceny nieruchomości, rozumianej jako określanie wartości nieruchomości polegające na określeniu wartości prawa własności lub innych praw do nieruchomości. Szczegółowość przepisów rozporządzenia oceniana jest w doktrynie jako nadmierna. Wiąże bowiem rzeczoznawcę majątkowego, nie pozwalając mu w zasadzie na uzasadnione odstępstwo od tych norm. Tymczasem należy podnieść, że nieruchomości są bardzo różnorodne. W zasadzie trudno znaleźć nieruchomości, nawet zlokalizowane w najbliższym sąsiedztwie, które nie różniłyby się między sobą zarówno pod względem fizycznym, mającym wpływ na ich wartość (wielkość, nasłonecznienie, funkcjonalność, dostępność, warunki geotechniczne, lokalizacyjne itp.), jak i pod względem prawnym (charakter praw do nieruchomości – własność, użytkownictwo wieczyste, obciążenia rzeczowe i obligacyjne itp.).

Nie ulega wątpliwości, że trafne jest stanowisko, iż podstawę ustalenia wartości nieruchomości stanowi jej stan, przez który rozumieć należy stan jej zagospodarowania, stan prawny tej nieruchomości i stan techniczno-użytkowy. Te same aspekty winny być zatem brane pod uwagę przy doborze nieruchomości porównywalnych, potrzebnych do określenia wartości rynkowej wycenianej nieruchomości. Nadto winny być brane pod uwagę cechy rynkowe tzw. nieruchomości porównywalnych, a odnoszące się do rodzajów nieruchomości, ich rozmiarów, lokalizacji, przeznaczenia w planie miejscowym, dostępności, walorów środowiskowych itp. Te wszystkie aspekty powinny być powołane w operacie szacunkowym jako kryteria zakwalifikowania nieruchomości i ich cen do porównań.

#### **4. Społeczny i prawny wymiar zarządzania przestrzenią**

Sprawne zarządzanie przestrzenią i gospodarowanie nieruchomościami ma wymierny wpływ na komfort życia społeczeństwa, na bezpieczeństwo i satysfakcję użytkowników przestrzeni. Źle zarządzane i niedoinwestowane przestrzenie przestają być miejscem użytecznym, np. terenem rekreacyjnym, miejscem spotkań itp., a stają się ostoją osób bezdomnych, nadużywających alkoholu lub innych używek, dzikimi wysypiskami śmieci itp. Jest to prawidłowość, którą można łatwo zaobserwować w życiu codziennym i która została również zbadana i opisana przez przedstawicieli różnych dziedzin nauki.<sup>27</sup> Wszystko to powoduje, że członkowie społec-

---

27 Por. B. Czarniecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004, s. 97 i nast.; W. Forysiak, *Bezpieczeństwo w dużym mieście w kontekście zmian transformacyjnych. Wybrane aspekty socjologiczne*, (w:) *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, pod red. W. Fehlera, Warszawa 2010, s. 172 i nast.

czeństwa nie czują się w takich miejscach bezpiecznie i unikają ich, co tylko nasila proces ich degradacji.

W tym kontekście trzeba przypomnieć, że architektura i urbanistyka okresu socjalizmu były silnie związane z industrializmem i promowały głównie przemysł i produkcję, a handel i usługi zostały w dużej mierze upaństwowione. Rozwój olbrzymich ośrodków przemysłowo–mieszkalnych na przedmieściach (np. Nowa Huta, Ursus) dodatkowo przyczynił się do destrukcji przestrzeni śródmiejskiej, która po przemianach ustrojowych z 1989 roku pozostawiała wiele do życzenia z punktu widzenia użyteczności, przyjazności dla użytkowników oraz funkcjonalności.<sup>28</sup> Zaburzenia w rozwoju miast, a co za tym idzie również terenów je otaczających, wynikały z misalokacji w użytkowaniu terenów, czyli nietrafnego zagospodarowania gruntów zurbanizowanych.

Można wyróżnić cztery misalokacje, a mianowicie: przestrzenną (rozproszenie struktury przestrzennej), funkcjonalną (nietrafne proporcje funkcji zagospodarowanych terenów), lokalizacyjną (nieefektywna lokalizacja funkcji w terenie) oraz podmiotową (niewłaściwe rozlokowanie użytkowników istniejących zasobów nieruchomości). Powodują one konieczność przebudowy struktury przestrzennej wielu miast, w tym także rewitalizacji przestrzeni, w celu zakończenia niewydajnego sposobu zagospodarowania oraz wykorzystywania gruntów i budynków.<sup>29</sup>

Rozważając jakość, bezpieczeństwo i przyjazność, w szczególności przestrzeni o charakterze publicznym, J. Fehler wskazuje, że dla atrakcyjności i wysokiego stopnia akceptacji przestrzeni decydujące są następujące czynniki:

- zachowanie ładu przestrzennego,
- respektowanie zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju,
- dostępność,
- wysoki poziom ochrony przed zagrożeniami,
- zdolność zaspokajania potrzeb użytkowników,
- dobre zarządzanie.<sup>30</sup>

---

28 G. Makowski, Świątynia konsumpcji. Geneza i społeczne znaczenie centrum handlowego, Warszawa 2004, s. 55–56.

29 W.J. Brzeski, Migracja..., s. 47–48. Szerzej o przyczynach zaburzeń rozwoju polskich miast zob. M. Kopeć, Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych, Warszawa 2010, s. 67 i nast. Zob. także J. Gehl, L. Gemzoe, New City Space, Copenhagen 2006, s. 14, gdzie autorzy wskazują na cztery rodzaje miast, w zależności od wykorzystania ich przestrzeni. Miasto tradycyjne (*the traditional city*) posiada równowagę pomiędzy funkcjami społecznymi, a ruchem ulicznym. W mieście w stanie inwazji (*the invaded city*) ruch uliczny pochłania całą wolną przestrzeń w centrum miasta. Miasto porzucone (*the abandoned city*) jest opustoszałe, brakuje tzw. życia między budynkami. Miasto odzyskane (*the reconquered city*) charakteryzuje się widocznymi działaniami władz, które przywracają równowagę pomiędzy różnymi funkcjami nieruchomości w obrębie miasta, uwzględniając zapotrzebowanie na dobrej jakości przestrzeń publiczną.

30 W. Fehler, Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej, (w:) Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej, pod red. W. Fehlera, Warszawa 2010, s. 18.

Wymienione elementy są silnie związane z zagadnieniami prawnymi, takimi jak: zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska czy też zarządzanie nieruchomościami, a zatem nie są to czynniki, które można lub należy rozważać tylko na płaszczyźnie socjologii czy urbanistyki. Przeciwnie, okazuje się, że zagrożenia dla przestrzeni wynikają m.in. ze: słabości systemu planowania przestrzennego, występowania barier w zakresie pozyskiwania i przeznaczenia terenów na urządzenia publiczne (ulice, parkingi), legalnej i nielegalnej prywatyzacji przestrzeni (także poprzez umieszczanie szyldów i reklam), które powinny pozostawać publiczne. Dodatkowo wskazuje się na:

- nieuzasadnione przyjmowanie, iż wolny rynek, bez interwencji władz publicznych, jest w stanie zapewnić zrównoważony rozwój,
- preferowanie doraźnych korzyści ekonomicznych nieuwzględniających średnio- i długookresowych skutków podjętych decyzji, a także wartości niewymiernych i ponadczasowych, generowanych przez przestrzeń publiczną,
- brak efektywnego nadzoru urbanistycznego, naruszanie zasady dobrego sąsiedztwa przy projektowaniu i budowaniu nowych obiektów, brak przemyślenia i zapewnienia sprawiedliwego dostępu do przestrzeni publicznych, minimalizującego konflikty związane z jej użytkowaniem.<sup>31</sup>

Warto w tym miejscu podkreślić, że możliwe jest takie projektowanie przestrzeni, które minimalizuje zagrożenie przestępczością.<sup>32</sup> W Wielkiej Brytanii funkcjonują specjaliści doradcy (*Crime Prevention Design Advisors*), wykorzystywani zarówno przez władze lokalne, jak i policję, którzy specjalizują się w analizowaniu projektów zagospodarowywania przestrzeni pod kątem jej przyszłego bezpieczeństwa.<sup>33</sup> Zagadnienie to jest bardzo istotne także w kontekście tego, iż samodzielne korzystanie przez dzieci z przestrzeni otwartych, takich jak parki i place zabaw, jest coraz rzadsze. W konsekwencji obserwuje się zjawisko zamykania dzieci w domach wtedy, gdy rodzice nie mogą osobiście (najczęściej ze względu na pracę) lub poprzez opłacaną pomoc (najczęściej ze względów ekonomicznych) nadzorować zabaw dzieci w przestrzeni publicznej.<sup>34</sup>

Istotne jest także udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące zakresu, w którym należy dopuścić zastępowanie tradycyjnie pojmowanej przestrzeni publicznej lub publicznego forum przestrzenią prywatną, którą tworzą najczęściej potężni inwestorzy. Ich siła ekonomiczna powoduje, że większość ich życzeń dotyczących

---

31 *Ibidem*, s. 18–22.

32 B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie...*, s. 108 i nast., gdzie omówiono przestrzenno-organizacyjne uwarunkowania bezpieczeństwa w zakresie przestępczości.

33 R. Hampshire, *Designing-out crime*, „RICS Commercial Property Journal” 2011, nr 5–6, s. 20–21.

34 Zob. szerzej C. Katz, *Power, Space and Terror: Social Reproduction and the Public Environment*, (w:) *The Politics of Public Space*, pod red. S. Low, N. Smith, New York – London 2006, s. 105 i nast., w szczególności s. 114–115.

zagospodarowywanego terenu jest spełniana, włącznie z dokonywaniem zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,<sup>35</sup> których zgodność z zasadą dobrego sąsiedztwa<sup>36</sup> oraz zrównoważonego rozwoju jest dyskusyjna. Najczęstszym zjawiskiem jest zastępowanie terenów rekreacyjno-sportowych oraz parków, atrakcyjnie zlokalizowanych w obrębie miasta, centrami handlowymi, pozbawiając mieszkańców dostępu do terenów zielonych, rekreacyjnych (publicznie dostępne boiska do gry w piłkę nożną lub koszykówkę, parki skatowe, place zabaw, pływalnie kryte lub kąpieliska otwarte), uzupełniających funkcje mieszkaniowe.<sup>37</sup> Tego typu procesy mają duży wpływ na wartość nieruchomości. Być może wartość nieruchomości na skutek jej zabudowania centrum handlowym wzrasta, lecz wartość nieruchomości mieszkalnych znajdujących się w jej pobliżu zazwyczaj spada ze względu na uciążliwość takiego sąsiedztwa, a także pozbawienie mieszkańców dostępu do terenów o funkcjach uzupełniających funkcje nieruchomości mieszkalnych.

Trzeba również pamiętać o tym, iż kształtowanie przestrzeni następuje nie tylko przy wykorzystaniu typowych instytucji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.<sup>38</sup> Unikalną możliwość kształtowania przestrzeni daje Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego użytkowanie wieczyste, a to ze względu na celowy charakter prawa i uprawnienie wynikające z art. 240 kc.<sup>39</sup> Warto przy tym wspomnieć, że użytkowanie wieczyste jest wprawdzie prawem o szerokiej treści normatywnej, lecz jest to prawo na rzeczy cudzej, a na dodatek prawo o charakterze odpłatnym. Jednak brak regularnej aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste spowodował, że wartość rynkowa tego prawa w istocie była taka sama lub bliska wartości prawa własności nieruchomości.

Wynikało to z faktu, iż obciążenie opłatą roczną było nieznaczne, a szeroka treść normatywna użytkowania wieczystego oraz jego długi okres trwania powodowały, że opłata ta nie wpływała w większym zakresie na opłacalność inwestycji. Tym samym na rynku doszło do swoistego paradoksu, gdyż prawo silniejsze (własność) i prawo słabsze (tj. użytkowanie wieczyste będące prawem: na rzeczy cudzej, terminowym, odpłatnym) miały w istocie identyczną wartość rynkową. Niejednokrotnie zdarzało się nawet, że za użytkowanie wieczyste inwestorzy płacili więcej

---

35 Zob. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.), Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., art. 14 i nast. oraz art. 59 i nast.

36 Zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. Nr 164, poz. 1588 z późn. zm., § 3.

37 W. Pęski, Władza lokalna a przestrzeń publiczna w zrównoważonym rozwoju miasta, (w:) *Rozwój regionalny i przestrzeń publiczna*, pod red. T. Markowskiego, Warszawa 2001, s. 65–67.

38 Zob. szerzej M. Hąbdaś, *Publiczna...*, s. 365 i nast.

39 M. Hąbdaś, *Użytkowanie wieczyste i jego znaczenie na polskim rynku nieruchomości*, „Prawo Spółek” 1999, nr 4, s. 55; E. Kucharska-Stasiak, *Głos w dyskusji*, (w:) *Reforma prawa użytkowania wieczystego – prawo zabudowy*, Warszawa – Kraków 2009, s. 52.

aniżeli za prawo własności (czyli w przetargu cena przekraczała ponad czterokrotnie wartość rynkową własności nieruchomości – opłata roczna zazwyczaj wynosi 25% tej ceny), gdyż nienaturalnie zawyżony koszt opłaty pierwszej inwestorzy przeliczali na przyszłych nabywców np. wyodrębnianych nieruchomości lokalowych.<sup>40</sup> Dobrze więc, że ustawodawca zdecydował się wprowadzić aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jako obowiązkowy element planu wykorzystania zasobów nieruchomości określonych w u.g.n. Stało się to jednak dopiero w 2007 r., a więc kilkanaście lat po powstaniu wolnego rynku nieruchomości. Aktywna i sensowna polityka dotycząca aktualizacji opłat rocznych może w dużym stopniu ukształtować to, w jakich sektorach rynku nieruchomości i dla jakiego rodzaju inwestycji prawo to będzie przydatne.

Warto nadmienić, że w przeszłości dokonywanie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego było nieregularne, a często przez wiele lat w ogóle nie było przeprowadzane. Tymczasem sytuacja na rynku nieruchomości podlegała od 1990 r. dynamicznym zmianom, które powodowały istotne zmiany w wartości nieruchomości.<sup>41</sup> Brak aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego najczęściej powodował zaniżenie wpływów do budżetów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, co negatywnie wpływało na możliwość realizacji przez te podmioty nałożonych na nie zadań.<sup>42</sup> Nie sposób także pominąć niekorzystnego wpływu takiej sytuacji na użytkowników wieczystych, którzy przyzwyczaili się do „nierynkowych” opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i czuli się wręcz oszukani (do czego przyczyniają się również relacje w mediach),<sup>43</sup> gdy po wielu latach (często nawet kilkunastu) właściciele nieruchomości zaczęli wykonywać swoje uprawnienia.<sup>44</sup>

Tego typu zjawiska powodują, iż gospodarowanie nieruchomościami jest nieefektywne, gdyż nie generują one dochodów niezbędnych do utrzymania ich

40 S. Kalus, *Prawo użytkowania wieczystego w Polsce – jego ewolucja i stan obecny*, (w:) *Reforma prawa użytkowania wieczystego – prawo zabudowy*, Warszawa – Kraków 2009, s. 29; J. Lipiński, *Głos w dyskusji*, (w:) *Reforma prawa użytkowania wieczystego – prawo zabudowy*, Warszawa – Kraków 2009, s. 53–54.

41 Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4 marca 2004 (VI ACa 667/03), „Wokanda” 2005, nr 5, s. 40, w którym wskazano, iż w sprawie o ustalenie wysokości aktualizowanej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wyboru właściwego podejścia, metody oraz techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca, a nie wola którejkolwiek ze stron użytkownika wieczystego. Wybór ten nie może być dowolny, lecz racjonalny, uzasadniony zasadami szacowania wartości nieruchomości określonymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i aktem wykonawczym do tej ustawy.

42 S. Kalus, *Prawo...*, s. 30.

43 Zob. np. M. Wielgo, *Podwyżka za wieczyste użytkowanie bez ograniczeń*, „Gazeta Wyborcza” z 23 listopada 2010; tenże, *Gminny haracz zachęca do grodzenia osiedli*, „Gazeta Wyborcza” z 16 stycznia 2011 oraz: *W pułapce opłat za użytkowanie wieczyste gruntu*, *Gazeta Wyborcza* z 4 stycznia 2011.

44 Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 13 listopada 2007 (II SA/Bk 591/07), Lex nr 340369, w którym sąd wyjaśnił, iż opłaty z tytułu użytkowania wieczystego mają charakter cywilnoprawny, natomiast wypowiedzenie dotychczasowej stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego następuje w ramach realizacji uprawnień cywilnoprawnych właściciela nieruchomości obciążonej użytkowaniem wieczystym, a nie w następstwie sprawowania jurysdykcji administracyjnej.



choćby we właściwym stanie technicznym, a to z kolei powoduje trudności w zarządzaniu przestrzenią. Należy przy tym ponownie podkreślić, że nieruchomości należą do dóbr wysoce kapitałochłonnych i niski poziom generowanych przez nie dochodów redukuje skalę nakładów inwestycyjnych właściciela. Prowadzi to do systematycznego powiększania się tzw. „luki remontowej”, która skutkuje w przyszłości albo dewastacją mienia, albo koniecznością ponoszenia dramatycznie zwiększonych nakładów na jego ratowanie. Zaniechanie dochodzenia przez właścicieli roszczeń z tytułu należnych opłat, czynszów itp. oraz prowadzenia ich systematycznej aktualizacji powoduje także, iż gospodarstwa domowe angażują dostępne środki finansowe na zakup towarów mniej lub bardziej luksusowych (samochody, sprzęt komputerowy, RTV, AGD) kosztem ponoszenia wydatków związanych z dbałością o wykorzystywaną nieruchomość.<sup>45</sup>

## 5. Podsumowanie

Odpowiedzialne zarządzanie przestrzenią poprzez gospodarkę przestrzenną i gospodarkę nieruchomościami daje wymierne korzyści. Można do nich zaliczyć wzrost wartości kapitałowej lub czynszowej nieruchomości, polepszenie jakości życia społeczeństwa, obniżenie kosztów utrzymania przestrzeni poprzez motywację jej użytkowników do jej właściwego wykorzystania, a nawet obniżenie poziomu przestępczości. Należy pamiętać, że gospodarka przestrzenna jest silnie związana z rynkiem nieruchomości, a relacje pomiędzy rynkiem a gospodarką przestrzenną mają charakter sprzężenia zwrotnego, a zatem oddziaływanie następuje w obu kierunkach.

Wartość rynkowa nieruchomości w dużej mierze zależy od możliwości jej wykorzystania do określonych celów, które ustala się, uwzględniając przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym akty prawa miejscowego. Z kolei znaczna wartość nieruchomości i atrakcyjne wykorzystanie nieruchomości pozytywnie wpływa na przestrzeń, która ją otacza, mobilizując do jej dalszego rozwoju i optymalnego wykorzystania.

Zarządzanie przestrzenią jest jednak procesem ciągłym i skomplikowanym, gdyż zgodnie z powyższymi uwagami wymaga uwzględnienia czynników społecznych, ekonomicznych, prawnych i finansowych. Z tego powodu gospodarka przestrzenna nie może mieć charakteru doraźnego, lecz musi opierać się na jasno wyznaczonych celach, w tym średnio i długookresowych. Gospodarka przestrzenna winna być prowadzona nie tylko w oparciu o typowe instrumenty planistyczne o charakterze administracyjnoprawnym, ale także z pełnym wykorzystaniem możliwości,

---

45 W.J. Brzeski, *Perspektywy...*, s. 27.

jakie dają instrumenty prawa cywilnego. Dopiero kompleksowe stosowanie przez jednostki administracji publicznej, w szczególności samorządowej, instrumentów cywilistycznych i administracyjnoprawnych, z uwzględnieniem ich kontekstu rynkowego, pozwoli na efektywne zagospodarowanie przestrzeni.

THE ACT ON SPATIAL PLANNING AND MANAGEMENT AND ITS INFLUENCE  
ON THE MARKET VALUE OF IMMOVABLES

Key words: spatial planning, market value of immovables, real estate market.

The paper considers three basic notions, namely: immovables and their legal economic features, the real estate market and its characteristics, and finally spatial planning as a means of influencing the market value of immovables. Its aim is to consider how spatial planning instruments influence the market value of immovables and how economic features of immovables and of the real estate market are to be considered when dealing with spatial planning issues.

It is shown, that proper spatial management brings about many benefits, including the increase in market or rental value of real estate, the improvement of citizens' quality of life, the decrease in costs of maintaining real estate by motivating their users to keep them in good condition. It is emphasized, that spatial planning and management must be viewed not only from a legal perspective but also in the context of economic factors which are relevant to the real estate market.

The market value of an immovable to a large extent depends on the possibility of developing it and this in turn is regulated by local development plans. Simultaneously, well developed spaces cause increases in market values and positively influence the neighboring areas, stimulating growth and highest and best use of available space. Spatial planning is not, however, a short term activity, as its effects must be planned and assessed also, or perhaps predominantly, in long term analyses. It is also important to note, that management of spaces may be carried out not only with the use of administrative instruments, but also through the active application of possibilities which arise from private law.

## Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym (zagadnienia wybrane)

1. Instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego poświęcono już w literaturze oraz orzecznictwie wiele uwagi.<sup>2</sup> Ciągłą aktualność problematyki wyznacza zwłaszcza przepis art. 23 konstytucji, który określił gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego państwa,<sup>3</sup> wskazując w ten sposób kierunek kształtowania przyszłego ustawodawstwa.<sup>4</sup> Przyjmowane w tym zakresie ustawodawstwo nawiązuje do prawnego pojęcia gospodarstwa rodzinnego, podejmuje próbę określenia modelu tego gospodarstwa oraz jest wyrazem określenia w oparciu o koncepcję gospodarstwa rodzinnego celów ustrojowych naszego rolnictwa. Analiza przyjmowanych rozwiązań prawnych dotyczących zwłaszcza przekształceń strukturalnych w rolnictwie uzasadnia pytanie, na ile rodzinne gospodarstwo rolne wskazane w konstytucji jako podstawa ustroju rolnego traktowane jest jako określona wartość, która miała być przedmiotem ochrony prawnej, a na ile jako instrument służący realizacji innych celów.

Przedmiotem uwagi w tym zakresie będzie ta część regulacji prawnej, która dotyczy obrotu rolnego. Jest to ta dziedzina stosunków społecznych, do których szczególnie często nawiązuje się przy regulowaniu przekształceń ustrojowych naszego rolnictwa i jak potwierdza stan przyjmowanego w tym zakresie ustawodawstwa, nawiązuje ono w szerokim zakresie do instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego. Poszukiwanie odpowiedzi na postawione pytanie, na ile rodzinne gospodarstwo rolne jest wartością prawnie chronioną, a na ile instrumentem służącym realizacji innych celów, uzasadnia zwrócenie uwagi zwłaszcza na dwa aspekty wynikające z treści art. 23 konstytucji.

1 Uniwersytet Łódzki.

2 Por. np. A. Oleszko, Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997), „Rejent” 1997, nr 5, s. 79 i n.; A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji), „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 25–45; tenże, 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. 9 i n.

3 Konstytucja RP z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

4 O roli konstytucji w rozwoju prawa rolnego por. R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 60 i n. Autor zaznacza m.in., że społeczną funkcją konstytucji nie jest jedynie opis istniejącej rzeczywistości, ale również kształtowanie tej rzeczywistości w przyszłości.

2. Ich wyraźne sformułowanie ułatwi przypomnienie znaczenia pojęcia „ustrój rolny”, w którego kontekście użyto w konstytucji pojęcia „gospodarstwo rodzinne”. Zgodnie z przyjętym rozumieniem „ustrój rolny” to układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego”.<sup>5</sup> Gospodarstwo rodzinne, w związku z treścią art. 23 konstytucji i znaczeniem użytego w tym przepisie pojęcia „ustrój rolny”, ma więc po pierwsze: spełniać podstawową rolę w budowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie, a po drugie: wskazany model gospodarstwa rodzinnego ma zajmować szczególne miejsce wśród innych form gospodarowania w rolnictwie. Gospodarstwo rodzinne jest w świetle konstytucji wartością, która ma być prawnie chroniona. Bardzo wyraźnie wskazał na tę rolę art. 23 konstytucji Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31.01.2001 r.,<sup>6</sup> pisząc m.in., że „przepis ten formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej” oraz że „ustawodawca w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją, potraktuje gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom”. Podobny pogląd TK wyraził w wyroku z dnia 5.09.2007 r.<sup>7</sup> Równocześnie warto odnotować ten fragment uzasadnienia obu cytowanych wyroków TK, w których TK stwierdza m.in. że „gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie” oraz że „powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”. TK wskazał więc na dwa aspekty miejsca rodzinnego gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie. Po pierwsze, odnotował jego pozycję ustrojową, po drugie, zauważył rolę gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej, pisząc m.in., że „prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa”. Dlatego też, jak pisze TK w uzasadnieniu cytowanych tu wyroków, można założyć, że władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby prowadzenie gospodarstwa rolnego było „produktywną” formą gospodarowania.

W świetle art. 23 konstytucji rodzinne gospodarstwo rolne jest wartością prawnie chronioną.<sup>8</sup> Przepis ten wyznacza podstawowy, ustrojowy model gospodarstwa rolnego, ale gospodarstwo to jest równocześnie jednostką produkcji rolnej prowadzącą działalność gospodarczą, dla której prowadzenia powinny być spełnione określone przesłanki przedmiotowe i podmiotowe i która także w tej płaszczyźnie po-

---

5 A. Stelmachowski, (w:) A. Stelmachowski, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, Polskie Prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 11.

6 Sygn. P.4/99, (Dz.U. Nr 11, poz. 91).

7 Sygn. P. 21/06, (Dz.U. Nr 170, poz. 1205).

8 R. Budzinowski, Problemy ogólne..., *op. cit.*, s. 73.

winna podlegać ochronie. Zwraca na to uwagę P. Czechowski, który komentując stanowisko TK w cytowanym wyroku z dnia 31.01.2001 r. stwierdził m.in. że zasada ochrony gospodarstwa rolnego w nowych warunkach ustrojowych została utrzymana w przepisach konstytucji (art. 23), ale została osłabiona w wyniku wyroku TK na rzecz powszechności dostępu spadkobierców niebędących rolnikami do możliwości ubiegania się o dojsię do masy spadkowej na zasadach ogólnych.<sup>9</sup> Równocześnie P. Czechowski odnotowuje, że oddziaływanie prawa w sferze ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy nadal obowiązuje. Jak wynika z cytowanych wyroków, TK wskazuje nawet na konieczność zwiększania stopnia tej ochrony, pisząc np., że „zasada równej ochrony prawa dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy uzyskującego gospodarstwo rolne w wyniku działu spadku, ani rozłożenia w czasie ich płatności, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ochrony rodzinnego charakteru danego gospodarstwa albo zapewnienia prawidłowego i racjonalnego gospodarowania”.<sup>10</sup>

Wskazane przez TK dwie płaszczyzny interpretacji art. 23 konstytucji, a mianowicie: zaznaczenie konieczności ochrony rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej oraz jako jednostki produkcji rolnej, w której prowadzona jest działalność gospodarcza, znajduje także swój wyraz w zaproponowanym przez A. Lichorowicza katalogu zasad prawa rolnego. Spośród tych zasad autor wyróżnia m.in.: 1) zasadę ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego, a w obrębie tej zasady pewne jej aspekty, jak np. a) zasadę szczególnej ochrony interesów osób faktycznie prowadzących produkcję rolną wobec osób niebędących producentami rolnymi, czy b) zasadę pozytywnego oddziaływania na strukturę gruntową gospodarstw rolnych w celu jej modernizacji i zapewnienia gospodarstwom samowystarczalności ekonomicznej. Jako kolejną zasadę autor wskazuje na 2) konstytucyjną zasadę szczególnej ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego Polski (art. 23 konstytucji).<sup>11</sup>

Patrząc na zaprezentowany przez autora pogląd na temat zasad prawa rolnego uzasadniona wydaje się konstatacja, że zakres dwóch pierwszych, cytowanych tu zasad wskazuje także na te regulacje prawne, które odnoszą się do gospodarstw rodzinnych. Gospodarstwa te są przecież także miejscem pracy producenta rolnego, chociaż nie tylko te gospodarstwa znajdują się w tej grupie. W przypadku wskazywanych tu zasad akcentuje się przede wszystkim społeczne i gospodarcze przesłanki oddziaływania określonych regulacji prawnych. Natomiast wskazanie jako odrębnej, konstytucyjnej zasady – szczególnej ochrony rodzinnego charakteru go-

9 P. Czechowski, Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja?, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 9, s. 110.

10 Bliżej na ten temat K. Stefańska, Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 174 i n.

11 A. Lichorowicz, Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa, (w:) Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2009, s. 30.

sposobstw, jako podstawy ustroju rolnego Polski, zwraca naszą uwagę na znaczenie tych gospodarstw dla kształtowania m.in. stosunków własnościowych w rolnictwie oraz ich miejsca wśród innych form gospodarowania w rolnictwie, zgodnie z przyjmowanym znaczeniem pojęcia „ustrój rolny”.<sup>12</sup> Dalsze rozważania będą miały na celu poszukiwanie odpowiedzi, na ile obowiązujące ustawodawstwo odwołujące się do rodzinnych gospodarstw rolnych daje wyraz założeniom wynikającym z konstytucji oraz w jakim zakresie odpowiada doktrynalnym koncepcjom dotyczących zasad prawa rolnego.

3. Punktem wyjścia dla dalszej analizy na ten temat będzie przypomnienie normatywnego określenia pojęcia gospodarstwa rodzinnego zawartego w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.<sup>13</sup>

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 u.k.u.r. za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne: 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Dalsze rozwinięcie treści tych dwóch przesłanek znajdujemy w kolejnych przepisach cyt. ustawy, wśród których kluczowe znaczenie ma treść art. 6, który definiuje pojęcie rolnika indywidualnego. Obszerne omówienie treści wskazanych tu przepisów ustawy zawarte są zwłaszcza w opracowaniach A. Lichorowicza<sup>14</sup> i Z. Truszkiewicza.<sup>15</sup> Należy odnotować, że patrząc na aktualne brzmienie wskazanych przepisów u.k.u.r., zauważamy uwzględnienie przez ustawodawcę szeregu uwag krytycznych zgłaszanych wcześniej w opracowaniach cytowanych autorów. Zgodnie z obecną treścią art. 6 u.k.u.r.<sup>16</sup>: „Za rolnika indywidualnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo”. W dalszej części przepis art. 6 ust. 2 i 3 określa sposób rozumienia pojęcia osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego wskazując, że chodzi w tym przypadku o pracę w gospodarstwie rolnym oraz podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie (art. 6 ust. 2 pkt 1), zaś kwalifikacje rolnicze wynikają z teoretycznego wykształcenia rolniczego lub stażu pracy w rolnictwie (art. 6 ust. 2 pkt 2). Jak

---

12 Na zasadę ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika oraz ochrony innych form gospodarowania ziemią wskazuje także P. Czechowski, *Zasady prawa rolnego...*, *op. cit.*, s. 113.

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803, cyt. dalej jako „u.k.u.r.”

14 A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 2004, z. 2, s. 387 i n.

15 Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „*Rejent*” 2003, nr 11, s. 113 i n.

16 W brzmieniu ustawy z dnia 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

wynika z zestawienia obecnego brzmienia przepisu art. 6 ust. 1 i 2 z jego dawnym odpowiednikiem (u.k.u.r. w jej pierwotnym brzmieniu), w zakres pojęcia „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego” włączono także przesłankę pracy w gospodarstwie, zaś w przypadku kwalifikacji nie ma już dawnego rozwiązania pozwalającego uważać za rolnika indywidualnego także osobę, która uzyskała wykształcenie co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe – niekoniecznie więc rolnicze. Należy także zauważyć, że na przyjęte zmiany u.k.u.r. w istotny sposób wpłynęła praktyka stosowania omawianych przepisów. Jak wskazywano, Agencja Nieruchomości Rolnych<sup>17</sup> występowała już w 2003 roku do ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z propozycją zajęcia stanowiska w sprawie np. rozumienia pojęcia „osobistego prowadzenia” gospodarstwa, wskazując najistotniejsze przesłanki świadczące o prowadzeniu gospodarstwa rolnego (praca w gospodarstwie, osobiste składanie oświadczeń w sprawach związanych z funkcjonowaniem gospodarstwa np. umowy z dostawcami, odbiorcami, bankami, ubezpieczycielami, zamieszkiwanie na terenie gospodarstwa lub w miejscu umożliwiającym pracę w gospodarstwie). Odnotowywano, że osoby nie będące faktycznie rolnikami, uzyskiwały od stosownych organów poświadczenia oświadczeń o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego, co umożliwiało im np. uczestnictwo w przetargach ograniczonych.<sup>18</sup> Doświadczenia stosowania u.k.u.r. w praktyce wpłynęły także na zmianę przyjętego w ustawie kryterium obszarowego nieruchomości rolnej w przypadku, gdy ANR może wykonać prawo pierwokupu w razie sprzedaży takiej nieruchomości. Obecnie przyjęto kryterium 5 ha stanowiąc, że Agencji przysługuje prawo pierwokupu, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.), oraz że Agencja może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży (art. 4 ust. 1).<sup>19</sup> Wskazywano, że w praktyce Agencja rozpatrywała możliwość skorzystania z przysługujących jej uprawnień w odniesieniu do nieruchomości faktycznie nierolnych bądź o znikomej powierzchni, których rola w realizacji celów ustawy, a zwłaszcza tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych, była znikoma. Dlatego też postulowano podniesienie kryterium obszarowego dla tych nieruchomości do obszaru powyżej 1 ha.<sup>20</sup> Ustawodawca, jak wskazuje cyt. nowelizacja u.k.u.r. z dnia 6.05.2010 r., podniósł tę normę do powierzchni większej niż 5 ha. Jest to rozwiązanie właściwe. Daje ono Agencji możliwość skuteczniejszej realizacji zadania wynikającego dla Agencji z ustawy z dnia 19.10.1991 r.,<sup>21</sup> a określonego

17 Cyt. dalej jako „ANR”.

18 Por. T. Ciodyk, T. Zagórski i P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 149.

19 Por. ustawę z dnia 6.05.2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 110, poz. 725).

20 T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa..., *op. cit.*, s. 147.

21 Ustawa z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007, Nr 231, poz. 1700 z późn. zm., cyt. dalej jako „ustawa z dnia 19.10.1991 r.”).



jako „tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych” (art. 6 ust. 1 pkt 1). Taki wniosek wydaje się być logiczny w kontekście omawianej u.k.u.r. Przedmiotem zainteresowania ANR są bowiem nieruchomości rolne, których obszar wyznacza bardziej skuteczną rolę w przekształceniach strukturalnych rolnictwa.

4. Równocześnie jednak należy zauważyć, że w u.k.u.r., w wyniku jej kolejnych nowelizacji nie zmieniono kryterium obszarowego określającego minimalną normę dla gospodarstwa rodzinnego. Zgodnie z art. 2 pkt 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy jest to obszar nie mniejszy niż 1 ha użytków rolnych.<sup>22</sup> Dlatego też nie można przeceniać roli Agencji w oddziaływaniu, zwłaszcza na „tworzenie” gospodarstw rodzinnych. Gospodarstwo o powierzchni tylko nieznacznie przekraczającej 1 ha może więc nadal korzystać z przywileju przystąpienia do organizowanego przez Agencję przetargu ograniczonego przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych.

Potwierdza to np. treść art. 29 ust. 3b pkt 2, 3 czy 5 ustawy z dnia 19.10.1991 r. Wydaje się, że postulat zmiany w zakresie wspomnianego kryterium obszarowego dla gospodarstw rodzinnych jest uzasadniony. Przy tej okazji warto też zauważyć niedokładności legislacyjne zawarte w cyt. art. 29 ust. 3b ustawy z dnia 19.10.1991 r. Zgodnie z treścią wskazanego art. 29 ust. 3b pkt 2 w przetargu mogą uczestniczyć osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów. Natomiast według brzmienia cyt. art. 29 ust. 3b pkt 3 w przetargu mogą uczestniczyć pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne.<sup>23</sup> Przepis nie nawiązuje tu do u.k.u.r., co pozwala na dowolność interpretacyjną. Zauważając sygnalizowane tu zmiany obu ustaw – u.k.u.r. oraz ustawy z dnia 19.10.1991 r. uzasadnione jest więc zaznaczenie, że istnieje tu rozbieżność wskazanych celów. Z jednej strony zliberalizowano obrót w świetle u.k.u.r., wskazując, że ze względów strukturalnych szczególnej reglamentacji powinna być poddana tylko część nieruchomości rolnych, z drugiej zaś otwarta jest droga dla stosowania preferencji dla gospodarstw małych, niekorzystnych strukturalnie dla przekształceń rolnictwa. Należy jednak zauważyć, że ANR, zgodnie z ustawą z dnia 19.10.1991 r. realizuje także szereg zadań o charakterze społecznym, na co wskazuje już treść art. 6, a zwłaszcza zadanie określone jako „tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”, czy treść art. 24 ust. 5 pkt 3, a także art. 29 ust. 3c, nawiązujące do preferencji dla osób bezrobotnych.<sup>24</sup>

---

22 Krytycznie na ten temat por. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, *op. cit.*, s. 403.

23 Podobnie w art. 29 ust. 3b pkt 5.

24 Por. także R. Michałowski, *Przetarg przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Ewolucja rozwiązań*, (w:) *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 237.

Jak wynika z cytowanych tu niektórych rozwiązań ustawy z dnia 19.10.1991 r. ustawa ta nawiązuje do pojęcia gospodarstwa rodzinnego z u.k.u.r. traktując ten typ gospodarstw rolnych przede wszystkim jako instrument służący celom przekształceń strukturalnych w rolnictwie. Kierunek jest słuszny i zgodny ze wskazaniem art. 23 konstytucji, aczkolwiek nie całkiem zgodny z celami u.k.u.r. Zwracał już na to uwagę A. Lichorowicz wskazując, że w art. 1 u.k.u.r. określającym cele ustawy pominięto w ogóle problem regulacji statusu gospodarstw rodzinnych.<sup>25</sup> Autor odnotował jednak pozytywnie sam fakt zdefiniowania przez ustawodawcę pojęcia gospodarstwa rodzinnego, aczkolwiek definicję tę poddał daleko idącej krytyce. Równocześnie Autor nie kwestionował umieszczenia tej definicji w u.k.u.r., zaznaczając jednak, że ze względu na cel ustawy: kształtowanie ustroju rolnego, oczekiwania związane z definicją gospodarstwa rodzinnego były większe.<sup>26</sup> Z poglądem tym należy się zgodzić. Niezależnie od pragmatycznych przesłanek uchwalenia ukur, którymi była przede wszystkim chęć ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców,<sup>27</sup> definicję gospodarstwa rodzinnego wkomponowano w u.k.u.r., wskazując na miejsce gospodarstw rodzinnych w kształtowaniu ustroju rolnego. Gospodarstwo rodzinne, o którym traktuje u.k.u.r. można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, wskazano na określoną jednostkę produkcji rolnej, aczkolwiek jak już słusznie odnotowano, przyjęta definicja budzi w tej płaszczyźnie wiele wątpliwości. S. Prutis zauważa np., że należałoby wprowadzić rozwiązania dotyczące organizacji wewnętrznej gospodarstwa rodzinnego, statusu prawnego poszczególnych członków rodziny pracujących w gospodarstwie, zachowania gospodarstwa jako całości gospodarczej zabezpieczającej byt i pracę rodzinie rolniczej.<sup>28</sup> Po drugie, poprzez przyjęcie rozwiązań wyłączających prawo pierwokupu czy prawo nabycia przez ANR w przypadku obrotu rodzinnego oraz przy nabywaniu nieruchomości rolnych w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego, a także poprzez przyznanie dzierżawcy prawa pierwokupu, gdy nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy, wskazywano, że gospodarstwo rodzinne jest w ustroju rolnym wartością prawnie chronioną. Ten rodzaj gospodarstw rolnych jest traktowany bardziej liberalnie.

Szczególne uprzywilejowanie tych gospodarstw w obrocie rolnym wiązać się musi równocześnie z koniecznością spełnienia określonych przesłanek, na które wskazują przepisy art. 5 i 6 ustawy (obszar, osobiste prowadzenie gospodarstwa przez rolnika indywidualnego, kwalifikacje rolnicze). Uzasadnione jest zauważenie, że zakres oddziaływania państwa na gospodarstwa rodzinne ulega poszerzeniu. Zda-

25 A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, *op.cit.*, s. 405.

26 *Ibidem*, s. 405. Inaczej na temat zdefiniowania gospodarstwa rolnego w u.k.u.r. – por. R. Michałowski, *Przetarg...*, *op.cit.*, s. 239.

27 Por. na ten temat S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. 5, s. 170.

28 *Ibidem*, s.183.

je się to potwierdzać nowelizacją u.k.u.r. z dnia 16.09.2011 r.<sup>29</sup> Jak wynika z przyjętej wówczas treści art. 6 ust. 1 u.k.u.r. „Za rolnika indywidualnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych...” Poszerzono więc zakres podmiotów, które uważa się za rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwo rodzinne. Przed wspomnianą nowelizacją u.k.u.r. był to tylko właściciel lub dzierżawca nieruchomości rolnych.

5. Poszerzanie kręgu podmiotów prowadzących gospodarstwa rodzinne według u.k.u.r. i odwoływanie się do tej kategorii gospodarstw w innych aktach prawnych może jednocześnie uzasadniać pytanie, dlaczego w tych innych aktach prawnych zawężył się cel przekształceń ustrojowych w rolnictwie akcentując przede wszystkim własnościowy kierunek tych przekształceń. Bardzo wyraźnie podkreślono tę tendencję w ostatniej nowelizacji- ustawy z dnia 19.10.1991 r. Jak wynika z obecnego brzmienia art. 24 ust. 1 pkt 1 tej ustawy „Agencja gospodaruje Zasobem w drodze: 1) w pierwszej kolejności sprzedaży mienia w całości lub jego części na zasadach określonych w rozdziale 6”. Sprzedaż, jako prawna forma dysponowania mieniem przez Agencję, już przed wspomnianą nowelizacją była wskazywana na pierwszym miejscu, ale obecnie zaakcentowano silniej preferencje dla tej formy. W tym kontekście zwracają uwagę także te przepisy omawianej nowelizacji, które osłabiają znaczenie dzierżawy jako formy gospodarowania. Przewidziana w nowych przepisach możliwość wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16.09.2011 r.), jak również przeznaczenie wyłączonych użytków rolnych do sprzedaży (art. 4 ust. 10 tej ustawy) są przykładem potwierdzającym przyjętą zasadę, że ustrój rolny będzie opierać się przede wszystkim na gospodarstwach rolnych będących przedmiotem własności. Cytowane tu rozwiązania zdają się być w kolizji ze wskazanym wcześniej poszerzeniem zakresu podmiotowego pojęcia gospodarstwa rodzinnego w u.k.u.r. oraz wyznaczenia Agencji dokonywania przekształceń ustrojowych głównie w oparciu o gospodarstwa.

6. Zaznaczony kierunek – budowania ustroju rolnego przede wszystkim w oparciu o prawo własności znajduje swoje potwierdzenie także w innych aktach prawnych. Przykładem mogą być rozwiązania przyjmowane w zakresie rent strukturalnych. Jak wynika z § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i b rozporządzenia z dnia 19.06.2007 r.<sup>30</sup> warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się za spełniony, jeżeli przekazanie nastąpiło przez „przeniesienie własności gospodarstwa rolnego”. Poprzednio

---

29 Cyt. w przypisie 15.

30 Rozporządzenie 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, nr 131, poz. 886), cyt. dalej jako „rozp. z dnia 19.06.2007 r.” w brzmieniu nadanym mu rozp. z dnia 16.07.2010 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 886).

obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie z dnia 30.04.2004 r.<sup>31</sup> wskazywało, że warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się za spełniony, jeżeli przekazanie nastąpiło przez przeniesienie własności lub przekazanie wchodzących w skład gospodarstwa rolnego użytków rolnych w dzierżawę.<sup>32</sup>

Kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych według przepisów o rentach strukturalnych odbywa się w oderwaniu od pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Tylko w odniesieniu do następców, którymi według § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 19.06.2007 r. są młodzi rolnicy objęci rozporządzeniem z dnia 17.10.2007 r.<sup>33</sup> zaznaczono, że chodzi tu o osoby, które po raz pierwszy rozpoczną prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 553 kodeksu cywilnego, jeżeli powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie będzie nie mniejsza, niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju oraz nie większa niż 300 ha. Tylko więc do tej kategorii nabywców gospodarstw rolnych na podstawie przepisów o rentach strukturalnych nawiązano do wskazanej w u.k.u.r., jako maksymalnej powierzchni dla gospodarstwa rodzinnego. Dla innych nabywców takiego ograniczenia nie ma. Przekształcenia ustroju rolnego w trybie omawianych przepisów nie muszą się więc nierozłącznie wiązać z koncepcją gospodarstwa rodzinnego.

7. Z punktu widzenia oddziaływania na przekształcenia strukturalne w rolnictwie istotne znaczenie mają także rozwiązania przyjmowane w związku z działalnością Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Już w ustawie stanowiącej podstawę działania tej Agencji<sup>34</sup> wskazano, że do zadań tej Agencji należy m.in. wspieranie poprawy struktury agrarnej, w tym zwłaszcza tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 4 ust. 1 pkt 3). Jak wynika z treści art. 4 ust. 3 wskazanej ustawy, Agencja realizuje zadanie w zakresie dotyczącym tworzenia powiększania gospodarstw rodzinnych w szczególności przez dopłatę do odsetek od kredytów bankowych lub częściową spłatę kapitału kredytu udzielonego na zakup nieruchomości rolnych, które utworzą takie gospodarstwo albo wejdą w jego skład, z tym że kwota kredytu nie może przekraczać 90% wartości nabywanej nieruchomości, a okres spłaty kredytu nie może przekraczać 20 lat.

31 Rozporządzenie z dnia 30.04.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191 z późn. zm.).

32 § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a–c. Por. na ten temat E. Kremer, Zasady nabywania rent strukturalnych – zagadnienia wybrane, „Rejent” 2009, nr 3, s. 22 oraz K. Stefańska, Sytuacja prawna młodych rolników w procesie zmiany generacji w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 9, s. 179.

33 Rozporządzenie 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 17.10.2007 r.”).

34 Ustawa z dnia 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. Nr 98, poz. 634 ze zm.). Agencja cyt. dalej jako ARiMR.

Uszczegółowienie ustawowo określonych zadań ARiMR zawiera rozporządzenie wykonawcze, do cyt. ustawy.<sup>35</sup> W zakresie realizacji zadania dotyczącego wspierania gospodarstw rodzinnych zauważyć można, że zgodnie z ustawową regulacją wskazaną w art. 4 ust. 1 pkt 3 cyt. już ustawy, gospodarstwa te stanowią tylko jeden z elementów oddziaływania przez ARiMR. Zgodnie bowiem z treścią § 10 ust. 3 pomoc finansowa udzielana przez Agencję może być zwiększona w przypadku zakupu użytków rolnych mającego na celu: a) powiększenie gospodarstwa rolnego, b) utworzenie nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni nie mniejszej od średniej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w danym województwie, c) utworzenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego lub powiększenie takiego gospodarstwa, d) utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego przez osoby, które nie ukończyły 40. roku życia. Gospodarstwa rodzinne w rozumieniu u.k.u.r. są więc jedną z kategorii gospodarstw wspieranych przez ARiMR. Należy jednak zauważyć, że wspieranie zakupu użytków rolnych na powiększenie gospodarstwa rolnego ograniczone jest w dalszych przepisach omawianego rozporządzenia. Zgodnie bowiem z treścią § 10 ust. 4 pkt 2 lit. a zwiększone dopłaty do kredytów bankowych udzielanych m.in. na zakup użytków rolnych nie przysługują w odniesieniu do tej części nabywanych użytków rolnych, która spowoduje powiększenie powierzchni gospodarstwa rolnego lub gospodarstw rolnych będących w posiadaniu tego samego producenta rolnego do ponad 300 ha użytków rolnych.

Gospodarstwa rodzinne w świetle omawianych przepisów są jednym z instrumentów wykorzystywanych dla poprawy struktury obszarowej, ale równocześnie – poprzez wyraźnie zaznaczone już w ustawie preferencje finansowe przy tworzeniu i powiększaniu tych gospodarstw (cyt. art. 4 ust. 3) – mają również pozycję uprzywilejowaną wśród innych gospodarstw, które wspiera ARiMR. Odwoływanie się w tych przepisach do pojęcia gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu u.k.u.r. pociąga za sobą wszystkie konsekwencje prawnego określenia tego gospodarstwa, a więc również zakresu podmiotowego tego pojęcia. Chodzi oczywiście o osoby prowadzące gospodarstwo rolne i posiadające kwalifikacje rolnicze. W przypadku innych gospodarstw – nie muszą one spełniać wskazanych kryteriów, a także korzystają z podobnego wsparcia finansowego, na które wskazuje rozporządzenie wykonawcze do ustawy. Omawiane rozwiązania budzą jednak także inne wątpliwości. W u.k.u.r., jak już była o tym mowa, poszerzono zakres podmiotowy pojęcia gospodarstwa rodzinnego, natomiast według omawianych przepisów wspiera się finansowo tylko zakup użytków rolnych mający na celu utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego.

---

35 Rozporządzenie z dnia 22.01.2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań ARiMR (Dz.U. Nr 22, poz.121 ze zm.).

Ponadto uzasadnione może być również pytanie, dlaczego zwiększone dopłaty nie przysługują do kredytów bankowych udzielanych na zakup użytków rolnych, jeżeli umowa jest zawarta między rolnikiem a następcą na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, jeżeli następca jest zstępnym, przysposobionym albo pasierbem rolnika (§ 10 ust. 4 pkt 1 lit. b). Zestawienie cyt. rozwiązania z przyznawaną obrotowi rodzinnemu ochroną według u.k.u.r. może, jak sądzę, budzić pewne wątpliwości. Co do zasady, treść cyt. przepisu może być zrozumiała. Chodziło oczywiście o zapobieżenie wykorzystywaniu pomocy finansowej, zawieraniu fikcyjnych umów, by skorzystać ze świadczonych form pomocy, ale w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych nie wydaje się, by było to rozwiązanie słuszne. Wynika ono zapewne z tego, że gospodarstwa rodzinne potraktowano w tym zakresie tak jak wszystkie inne gospodarstwa, nie czyniąc tu żadnego zróżnicowania. Wydaje się, że gospodarstwa rodzinne powinny korzystać w tym względzie ze szczególnego wsparcia. Odpowiadałoby to ogólnemu konstytucyjnemu założeniu, że gospodarstwa rodzinne są podstawową formą gospodarowania w rolnictwie. We wszystkich rozwiązaniach prawnych, które nawiązując do gospodarstw rodzinnych powinny być stosowane te same zasady ich ochrony. Natomiast, jak wykazują cyt. w tych rozważaniach przykłady, regulacje prawne nie są w tym zakresie spójne.

Ten brak spójności w odniesieniu do określenia miejsca gospodarstw rodzinnych wśród innych form gospodarowania w rolnictwie dobrze ilustrują także uwagi A. Lichorowicza zgłaszane w związku z omawianą już wcześniej w tym opracowaniu nowelizacją ustawy z dnia 19.10.1991 r.<sup>36</sup> Autor, oceniając krytycznie przyjęte rozwiązania w noweli do ustawy zauważa, że niektóre jej postanowienia są niekonsekwentne z punktu widzenia celu tej noweli, a mianowicie wzmocnienia sektora gospodarstw rodzinnych w Polsce.<sup>37</sup> Ten brak konsekwencji Autor ilustruje opisem sytuacji, kiedy rolnik zgodzi się przekazać z powrotem ANR 30% dzierżawionych gruntów z dużego, np. 800 ha, gospodarstwa. W takim przypadku może wykupić na własność pozostałe 70%. Autor wskazuje, że „za cenę odzyskania szybko 300 ha ANR godzi się na powstanie własnościowego 500-hektarowego gospodarstwa, które trudno nazwać gospodarstwem rodzinnym”.<sup>38</sup> W konkluzji swoich rozważań autor stwierdza m.in., że te oraz inne niekonsekwencje omawianej ustawy są zwłaszcza wynikiem nagłej zmiany polityki rolnej, obawą konkurencji UE, ale nie może to prowadzić do stosowania skrótów i nowelizacji, które podważają podstawowe, prawnie chronione zasady.<sup>39</sup>

36 Por. przypis 15.

37 A. Lichorowicz, Nowy etap rozwoju prawnej regulacji dzierżawy gruntów państwowych, (w:) Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012, s. 213.

38 *Ibidem*, s. 213.

39 *Ibidem*, s. 214.

8. Uwagi A. Lichorowicza w pełni należy podzielić. Potwierdzają one także to, co już zostało przedstawione w niniejszym opracowaniu. Miejsce gospodarstwa rodzinnego w prawnej regulacji obrotu rolnego nie jest jeszcze wyraźnie zaznaczone. Na podstawie przyjętego do analizy materiału normatywnego można jedynie zauważyć tendencję budowania modelu gospodarstwa rolnego w oparciu o kryterium własności. Potwierdzają to przypominane już wcześniej regulacje dotyczące gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, rent strukturalnych, czy przyznawania środków finansowych przez ARiMR. W rozwiązaniach tych nawiązuje się do pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego według u.k.u.r., ale równocześnie z tych samych preferencji, z których mogą korzystać wspomniane gospodarstwa, mogą też korzystać inne, określone jako rodzinne, ale już bez zaznaczenia, że są to gospodarstwa rodzinne w rozumieniu u.k.u.r. Tak ma miejsce np. w omawianych już przepisach zawartych w ustawie z dnia 19.10.1991 r., czy w przepisach dotyczących zadań ARiMR. Wspomniane przepisy nie wyznaczają gospodarstwom rodzinnym w rozumieniu u.k.u.r. jakiegś szczególnej roli w przekształceniach ustrojowych rolnictwa, nie traktują tych gospodarstw jako wartości szczególnie chronionych. Gospodarstwa te są traktowane jako instrument wykorzystywany przy zmianach ustrojowych rolnictwa. Należy także zauważyć, że zmiany w legalnej definicji gospodarstwa rodzinnego przyjęte w wyniku ostatniej, wskazywanej już w tym opracowaniu nowelizacji u.k.u.r., poszerzającej zwłaszcza zakres podmiotowy pojęcia nie znalazły swojego potwierdzenia w innych aktach prawnych, które przede wszystkim odwołują się do tego pojęcia w jego własnościowym aspekcie, podważając tym samym zasadność prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach będących np. przedmiotem dzierżawy. Ponadto, nie zmieniając minimalnej normy obszarowej dla pojęcia gospodarstwa rolnego, daje się zupełnie małym gospodarstwom określone przywileje, wskazując równocześnie, że tylko te, których powierzchnia jest większa niż 5 ha, powinny być w sferze zainteresowania Państwa, a w ten sposób przejmowany obszar nieruchomości rolnych mógłby być przeznaczony na cele restrukturyzacji rolnictwa.

Nie wracając już do wszystkich szczegółowych uwag, uzasadniony wydaje się postulat wyraźnego określenia miejsca gospodarstw rodzinnych w obrocie rolnym, którego rozwiązania są szczególnie istotne dla przekształceń strukturalnych w rolnictwie. Przede wszystkim należałoby zmierzać do eliminacji szeregu niekonsekwencji, które obecnie mają miejsce, gdy chodzi o określenie roli i miejsca gospodarstw rodzinnych w prawnej regulacji obrotu. Jeśli w tej regulacji nawiązuje się do pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego zawartego w u.k.u.r., to pojęcie to, z wszystkimi konsekwencjami, powinno znajdować wyraz także w innych, poza u.k.u.r., aktach prawnych. Obecny stan prawny jest w tym zakresie bardzo niezadawalający.

THE PLACE OF A FAMILY FARM IN AGRICULTURAL TRADE  
(SELECTED ISSUES)

Key words: family farm, agricultural system, agriculture.

To the concept of a family farm, constituting under article 23 of the Constitution, the basis of the agricultural system, the legislator refers in a number of legal acts. Among these laws are those that are of particular importance for the structural transformation of agriculture, and also concern trading of agricultural land. In the essay it was attempted to determine the place of a family farm in this legal regulation. Analysis carried out in this field shows there is a lot of inconsistency in enacted in this area legal regulations. The legislator refers primarily to proprietary market, builds a model of agricultural holding mainly on property law, while in the Act on forming rural system indicates that the family farm is a farm run by, for example, the leaseholder. Family farm is treated rather instrumentally to agricultural trade, rather than as a value that should be subject to special protection.



## Aspekty konstrukcyjnoprawne podziału nieruchomości

### 1. Wprowadzenie

Podział nieruchomości ma wymiar nie tylko prywatny, ale i ogólnospołeczny (publiczny). Dzieje się tak dlatego, że powierzchnia nieruchomości i jej kształt mają zasadnicze znaczenie dla możliwości jej zagospodarowania. To wcale samo przez się nie obliguje do władczego oddziaływania na podziały nieruchomości. Można bowiem właścicielom pozostawić troskę o parametry nieruchomości, umożliwiające takie, a nie inne jej zagospodarowanie. Wystarczy, że zostaną wdrożone rozwiązania publicznoprawne, które dopiero na etapie rozpoczynania inwestycji będą wpływały na określenie parametrów nieruchomości, na której ma być realizowana zamierzona inwestycja, np. na etapie wydawania decyzji lokalizacyjnej czy zatwierdzającej projekt budowlany. Jednakże od wielu lat obowiązują rozwiązania prawne, które zakładają ingerencję władczą już na etapie podziału nieruchomości. W okresie międzywojennym podział nieruchomości dokonywano na podstawie planu parcelacji.<sup>2</sup> Wymienione regulacje zostały zastąpione przepisami art. 5–10 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli.<sup>3</sup> Kolejna zmiana miała miejsce w 1972 r. W dniu 1 września tego roku weszła bowiem w życie ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach,<sup>4</sup> która w art. 16–18 regulowała podział nieruchomości. Powyższa ustawa została uchylona przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.<sup>5</sup> W konsekwencji w art. 12 umieszczono regulację dotyczącą podziału nieruchomości.<sup>6</sup> Jednoartykułowa regulacja została zastąpiona rozbudowaną, do

1 Uniwersytet Jagielloński.

2 Art. 52–67 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. R. P. Nr 34, poz. 216 ze zm.)

3 Dz.U. Nr 35, poz. 240 ze zm.

4 Dz.U. Nr 27, poz. 192 ze zm.

5 Dz.U. Nr 22, poz. 99.

6 W tekście jednolitym ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1991 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 127) art. 12 nadano numer 10.

dzisiaj obowiązującą regulacją, zamieszczoną w art. 92–100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.<sup>7</sup> Przepisy te zostały umieszczone w jednym rozdziale ustawy o gospodarce nieruchomościami zatytułowanym „Podział nieruchomości”.<sup>8</sup> Nadto na podstawie art. 100 u.g.n. Rada Ministrów wydała w dniu 17 lutego 1998 r. rozporządzenie w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu.<sup>9</sup>

Przepisy regulujące dopuszczalność podziału nieruchomości (art. 92–100 u.g.n.) tworzą jedną z wielu instytucji (instrumentów) prawnych oddziałujących na gospodarkę przestrzenną. Podstawowym instrumentem gospodarki przestrzenną jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (zwany dalej w skrócie „m.p.z.p.”). W przypadku braku planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647, zwanej dalej w skrócie „u.p.z.p.”). Taką decyzją jest – jak wyraźnie postanowiono w art. 4 ust. 2 u.p.z.p. – zarówno najczęściej występująca w praktyce decyzja ustalająca warunki zabudowy, jak i decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego.<sup>10</sup> Istota instytucji podziału nieruchomości polega na tym, że dopuszczalność podziału – co do zasady – została uzależniona w pierwszej kolejności od ustaleń m.p.z.p. W razie braku planu podział jest możliwy, jeżeli: 1) nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi, albo 2) jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – od ustaleń decyzji lokalizacyjnej (art. 94 ust. 1 u.g.n.).

7 Dz.U. Nr 115, poz. 741.

8 Należy pamiętać, że w myśl art. 92 ust. 1 u.g.n. instytucja podziału nieruchomości nie ma zastosowania do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych (zob. ust. 2) na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.

9 Dz.U. Nr 25, poz. 130. Rozporządzenie to utraciło moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 i Nr 240, poz. 2408) i zostało zastąpione dopiero rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości. Rozporządzenie to obowiązuje bez zmian do dzisiaj.

10 Oprócz decyzji ustalającej warunki zabudowy lub ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego występują również innego rodzaju decyzje lokalizacyjne, które nie tylko przesądzają o lokalizacji oznaczonej inwestycji, ale jednocześnie zatwierdzają – w razie potrzeby – podział nieruchomości w celu wyznaczenia terenu pod zamierzoną inwestycję. Co więcej, z taką decyzją o podwójnym skutku zazwyczaj łączy się jeszcze jeden, trzeci skutek, a mianowicie przejście z mocy prawa na własność określonego podmiotu gruntu wydzielonego pod inwestycję, np. art. 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.), art. 9s ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.). W tym przypadku podział geodezyjny nieruchomości połączony jest z jej podziałem prawnym. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w art. 96 ust. 1b u.g.n. Przepis ten stanowi, że w przypadku wydzielenia nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa, albo w przypadku wydzielenia części nieruchomości na potrzeby zwrotu wyłączonej nieruchomości nie wydaje się decyzji, o której mowa w ust. 1 (czyli decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości). Ostateczna decyzja o nabyciu własności lub użytkowania wieczystego albo ostateczna decyzja o zwrocie wyłączonej nieruchomości zatwierdza podział (zd. 2 tego przepisu).

O dopuszczalności podziału nieruchomości rozstrzyga w drodze postępowania administracyjnego właściwy wójt (burmistrz lub prezydent miasta), chyba że podział związany jest z toczącym się postępowaniem sądowym. Wówczas o dopuszczalności podziału rozstrzyga sąd (art. 96 ust. 1 i 2 u.g.n.).

Ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 141, poz. 1492) został dodany do u.g.n. m.in. art. 98b.<sup>11</sup> Mimo iż przepis ten został umieszczony wśród przepisów regulujących dopuszczalność podziału danej nieruchomości, to charakter postępowania podziałowego, uregulowanego w art. 98b u.g.n., jest zupełnie inny. „Klasyczne” postępowanie podziałowe dotyczy bowiem jednej nieruchomości. Tymczasem art. 98b u.g.n. umożliwia, na warunkach określonych w tym przepisie, połączenie wielu nieruchomości stanowiących własność różnych osób<sup>12</sup> i podział połączonego arealu na nowe nieruchomości. Po zatwierdzeniu projektu połączenia i podziału nieruchomości decyzją administracyjną uczestnicy postępowania podziałowego, uregulowanego w art. 98b u.g.n., otrzymują nowo wydzielone nieruchomości na podstawie umowy, nazwanej w tym przepisie umową zamiany. Tak więc połączenie nieruchomości i ponowny ich podział jest swego rodzaju postępowaniem scaleniowym, które kończy się zawarciem umowy zamiany. Umieszczenie art. 98b u.g.n. wśród przepisów regulujących dopuszczalność podziału nieruchomości oznacza, że w sprawie połączenia i ponownego podziału nieruchomości mają zastosowanie przepisy regulujące dopuszczalność podziału ze zmianami wynikającymi z art. 98b u.g.n., co wyraźnie potwierdza ust. 2 tego artykułu.<sup>13</sup>

Postępowanie podziałowe, uregulowane w art. 98b u.g.n., przypomina postępowanie podziałowe uregulowane w art. 101–108 u.g.n.<sup>14</sup> Przepisy te umieszczono w jednym rozdziale zatytułowanym „Scalenie i podział nieruchomości”. W ramach tego postępowania dochodzi do zniesienia dotychczasowych granic nieruchomości i podziału terenu objętego tym postępowaniem na nowe działki. Do rozdzielenia nowych działek między uczestnikami postępowania dochodzi na podstawie uchwały właściwej rady gminy, kończącej postępowanie uregulowane w art. 101–108 u.g.n. Zasadnicza różnica, w stosunku do postępowania uregulowanego w art. 98b u.g.n., polega na tym, że w tym przypadku nie jest wymagana bezwzględnie zgoda wszystkich uczestników postępowania i ponadto, że zdarzeniem prawnym wywołującym zmiany własnościowe nie jest ani umowa cywilnoprawna, ani decyzja administracyjna, lecz uchwała właściwej rady gminy zatwierdzająca projekt scalenia i podzia-

---

11 Ustawa ta weszła w życie w dniu 22 września 2004 r.

12 Postępowanie podziałowe może dotyczyć również nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego.

13 Postępowanie podziałowe uregulowane w art. 98b u.g.n. przypomina postępowanie wymienne uregulowane w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.). Dotyczy ono jednak gruntów rolnych i leśnych.

14 Na podstawie art. 108 u.g.n. Rada Ministrów wydała w dniu 4 maja 2005 r. obowiązujące do dzisiaj rozporządzenie w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. Nr 86, poz. 736).

łu nieruchomości. Jest to zatem szczególnie postępowanie scaleniowe, kończące się podjęciem przez właściwą radę gminy uchwały w sprawie scalenia i podziału nieruchomości. Uchwała ta stanowi podstawę wpisów w księgach wieczystych (art. 104 u.g.n.).<sup>15</sup>

W praktyce postępowania w sprawie połączenia i ponownego podziału nieruchomości czy też w sprawie scalenia i podziału nieruchomości występują bardzo rzadko. Najczęściej mamy do czynienia z postępowaniem w sprawie podziału oznaczonej nieruchomości, wszczynanym na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, wyjątkowo z urzędu.<sup>16</sup> Jednakże o zakresie stosowania tej instytucji, a tym samym o zakresie oddziaływania jej na gospodarkę przestrzenną decydują już konkretne rozwiązania prawne, przyjęte w danym akcie prawnym. Przyjrzyjmy się zatem obecnie obowiązującej i najczęściej stosowanej regulacji dotyczącej podziału nieruchomości.

## 2. Istota postępowania w sprawie podziału nieruchomości

Istota postępowania w sprawie podziału nieruchomości oparta jest na założeniu, że należy tworzyć nieruchomości nadające się do zagospodarowania zgodnie z jej przeznaczeniem. Założenie to uzasadnia ingerencję w prawo własności, umożliwiającą kontrolę podziału nieruchomości, dokonywanego przez jej właściciela. Celem tej kontroli jest tworzenie nieruchomości o powierzchni i w kształcie umożliwiającym jej zagospodarowanie zgodnie z przeznaczeniem. Kluczową kwestią dla wyznaczenia zakresu stosowania instytucji podziału nieruchomości staje się zatem wyjaśnienie pojęcia „podział nieruchomości”. Pojęcie to może być rozumiane różnie, między innymi dlatego, że różnie jest rozumiane samo pojęcie nieruchomości gruntowej. Ponadto, sam „podział” może być także różnie rozumiany w zależności od wyboru koncepcji oddziaływania na podziały nieruchomości.

W myśl art. 46 kc. nieruchomością gruntową jest część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot prawa własności. O odrębności prawa własności przesądza odrębność właściciela.<sup>17</sup> Przy tak pojmowanej odrębności problemem może być tylko to, czy ten sam właściciel, mający przykładowo dwa „kawałki ziemi” niegraniczące ze sobą, ma jedną czy też dwie nieruchomości. Dominuje słuszne zapatrywanie, że w takim przypadku mamy do czynienia z dwiema nieruchomościami, stanowiącymi własność tej samej osoby. O odrębności prawa własności

15 Zupełnie odrębnym postępowaniem scaleniowym jest postępowanie uregulowane w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.). Dotyczy ono gruntów rolnych i leśnych.

16 W dalszej części będzie mowa tylko o właścicielu nieruchomości, ale uwagi odnoszące się do właścicieli należy również odnosić *mutatis mutandis* do użytkowników wieczystych.

17 O odrębności prawa własności należy mówić nawet wówczas, gdy właścicielami sąsiednich gruntów są te same osoby, ale łączy ich inny rodzaj wspólności, np. małżonkowie są współwłaścicielami części powierzchni ziemi po ½ części, a inna część powierzchni jest przedmiotem ich wspólności majątkowej małżeńskiej.

nieruchomości decyduje zatem i „odrębność powierzchni ziemskiej”, i „odrębność właściciela”. Innym sposobem wyodrębniania nieruchomości jest system ksiąg wieczystych. W myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.k.w.h.”) księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości.<sup>18</sup> Z tym przepisem koresponduje art. 24 ust. 1 u.k.w.h., który stanowi w zd. 1, że dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej, a w zd. 2, że dotyczy to także nieruchomości lokalowych oraz nieruchomości, w których nieruchomości lokalowe zostały wyodrębnione. Z przytoczonego przepisu wynika, że dla każdej nieruchomości gruntowej<sup>19</sup> prowadzi się odrębną księgę wieczystą. W dziale II księgi wieczystej ujawnia się właściciela(li) nieruchomości (art. 25 ust. 1 pkt 2 u.k.w.h.). Ten sam właściciel (ci sami właściciele) może(gą) mieć wiele części powierzchni ziemskich, graniczących ze sobą lub nie, dla których założono różne księgi wieczyste. Dodać jednak należy, że jedną księgą wieczystą mogą być objęte również części powierzchni ziemskiej nie graniczące ze sobą, jeżeli tylko stanowią całość gospodarczą (art. 21 u.k.w.h.). Kierując się uregulowaniami przyjętymi w u.k.w.h. należałoby przyjąć, że o odrębności przedmiotu własności decyduje założenie księgi wieczystej dla danej części powierzchni ziemskiej. Wynika stąd wniosek, że w świetle u.k.w.h. nieruchomością jest ta część powierzchni ziemskiej, która jest objęta odrębną księgą wieczystą. W konsekwencji należałoby przyjąć, że ten sam właściciel ma tyle nieruchomości, ile założono dla nich ksiąg wieczystych, a o odrębności nieruchomości decyduje sam właściciel, który decyduje o połączeniu lub podzieleniu działek w księgach wieczystych.<sup>20</sup>

Zestawiając pojęcie nieruchomości w rozumieniu z art. 46 kc. z pojęciem nieruchomości w rozumieniu u.k.w.h. zauważy się, że nieruchomość kodeksowa nie musi się pokrywać z nieruchomością wieczystoksięgową. Po pierwsze dlatego, że jedna nieruchomość kodeksowa, tworząca zwartą część powierzchni ziemi, może być ujawniona w wielu księgach wieczystych (na jedną nieruchomość kodeksową składa się wiele nieruchomości wieczystoksięgowych).<sup>21</sup> Po drugie dlatego, że nie graniczące ze sobą części powierzchni ziemskiej, stanowiące własność tej samej osoby, mogą być objęte jedną księgą wieczystą (wiele nieruchomości kodeksowych składa się na jedną nieruchomość wieczystoksięgową). I po trzecie dlatego, że dla wielu

18 Jak stanowi art. 1 ust. 3 u.k.w.h. księgi wieczyste prowadzi się także w celu ustalenia stanu prawnego spółdzielczych własnościowych praw do lokali.

19 Jeżeli chodzi o nieruchomości budynkowe i lokalowe, to dla nieruchomości stanowiących lokale prowadzi się odrębne księgi wieczyste (art. 24 ust. zd. 2 u.k.w.h.), a dla nieruchomości budynkowych, najczęściej powiązanych z użytkowaniem wieczystym, nie zakłada się odrębnych ksiąg wieczystych. Wówczas nieruchomość budynkową ujawnia się w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej (§ 7 ust. 1 rozp. MS z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów – Dz.U. Dz.U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.), w której ujawnia się także prawo użytkowania wieczystego (art. 25 ust. 1 pkt 1 i 2 u.k.w.h.).

20 Por. S. Rudnicki, Pojęcie nieruchomości gruntowej, „Rejent” 1994, nr 1, s. 31.

21 Por. S. Rudnicki, O pojęciu nieruchomości w prawie cywilnym, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 9, s. 71.

nieruchomości gruntowych w Polsce nie założono jeszcze ksiąg wieczystych (w takich przypadkach występuje tylko nieruchomości w rozumieniu kc.).

Skoro samo pojęcie nieruchomości może być rozumiane różnie, to nasuwa się pytanie, który z powyżej przedstawionych sposobów pojmowania nieruchomości miał na uwadze ustawodawca, tworząc obecnie obowiązujące przepisy o podziale nieruchomości. A może chodziło ustawodawcy jeszcze o inne, specyficzne rozumienie pojęcia „nieruchomość”, występujące tylko w ramach instytucji podziału nieruchomości? To pytanie jest zasadne nie tylko dlatego, że zawsze należy weryfikować, czy w danym akcie prawnym posłużono się pojęciem zdefiniowanym w innym akcie prawnym, zwłaszcza kodeksie, ale również dlatego, że w u.g.n. zdefiniowano pojęcie „nieruchomość gruntowa”. Otóż zgodnie z art. 4 pkt 1 u.g.n. przez nieruchomości gruntową należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Jednakże ta definicja niewiele wnosi, ponieważ nawiązuje nieudolnie do definicji zamieszczonych w art. 46 kc. W istocie można ją sprowadzić do stwierdzenia, że nieruchomością gruntową jest grunt wraz z częściami składowymi. Zawarty w tej definicji zwrot „jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności” odnosi się bowiem tylko do budynków i lokali, które w przypadkach określonych w ustawach stają się odrębnymi od gruntu nieruchomościami. Oznacza to, że zamieszczona w art. 4 pkt 1 u.g.n. definicja nieruchomości gruntowej niewiele wnosi w sprawie rozumienia pojęcia „podział nieruchomości” występującego w art. 92–100 u.g.n., regulujących dopuszczalność podziału nieruchomości. Co najwyżej pozwala na wniosek, że w u.g.n., a tym samym i w przepisach regulujących podział nieruchomości, należy w pierwszej kolejności brać pod uwagę kodeksowe rozumienie nieruchomości, a nie wieczystoksięgowe. Ale taki wniosek nie wyklucza, że w ramach instytucji uregulowanej w u.g.n. (np. podziału nieruchomości) i tak chodzi o inne niż kodeksowe, a może także o inne niż wieczystoksięgowe rozumienie nieruchomości.

### 3. Pojęcie podziału nieruchomości w ogólności

Najmniejszą częścią powierzchni ziemskiej – z punktu widzenia ich oznaczania – jest działka. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozp. MRiB z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454) działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych. Jak wynika z ust. 2 wymienionego paragrafu do jednej osoby może należeć więcej niż jedna działka o tym samym stanie prawnym. Z zestawienia pojęcia „działka” z pojęciem „nieruchomość gruntowa” wynika zatem, że nieruchomością gruntową (zarówno kodeksowa, jak wieczystoksięgowa) może składać się z jednej lub wielu działek, jeżeli tylko należą one do tej samej osoby bądź osób. Oznacza to, że z podziałem nieruchomości mamy do czynienia zarówno wtedy, gdy trzeba podzielić działkę na

mniejsze działki, jak i wtedy, gdy podział ma polegać na zbyciu<sup>22</sup> działki już istniejącej wchodzącej w skład nieruchomości (kodeksowej lub wieczystoksięgowej).

W pierwszym przypadku podział nieruchomości może przybierać różne formy. Otóż by mogło dojść do jakiegokolwiek podziału wprawdzie musi nastąpić **podział geodezyjny**, którego celem jest oznaczenie działek powstających wskutek podziału działki. Podział geodezyjny w istocie nie prowadzi do podziału nieruchomości w znaczeniu prawnym, ponieważ nieruchomość nadal jest jedna, tyle że składająca się z większej liczby działek. Należą one bowiem ciągle do tej samej osoby. Do **podziału wieczystoksięgowego** dochodziłoby, gdyby właściciel złożył do sądu wniosek jedynie o wydzielenie z dotychczasowej księgi wieczystej jednej z nowych działek do odrębnej księgi wieczystej.<sup>23</sup> Wówczas nieruchomość kodeksowa podzieliłaby się na więcej nieruchomości wieczystoksięgowych. Z punktu widzenia kc. ciągle byłaby to jednak ta sama nieruchomość. Ale najczęściej do wydzielenia działki z dotychczasowej księgi wieczystej dochodzi wskutek zbycia działki osobie trzeciej. W takim przypadku wydzielona działka staje się przedmiotem odrębnego prawa własności (**podział prawny**), z tym że może ona stać się odrębną nieruchomością (kodeksową i wieczystoksięgową) lub wejść w skład innej nieruchomości (kodeksowej i wieczystoksięgowej) należącej do nabywcy działki. Wszystko zależy od tego, czy w sąsiedztwie nabywca działki ma inne nieruchomości, i jaki złoży wniosek do sądu (o założenie dla nabytej działki nowej księgi wieczystej czy też o przyłączenie nabytej działki do istniejącej księgi).

W drugim przypadku, gdy przedmiotem zbycia jest już istniejąca działka, podział geodezyjny jest bezprzedmiotowy. W związku z tym może dojść albo tylko do podziału wieczystoksięgowego (tj. założenia dla jednej z dotychczasowych działek nowej księgi wieczystej bez przenoszenia jej własności), albo do podziału prawnego wskutek zbycia tej działki osobie trzeciej.

Tylko w jednym przypadku podział prawny nieruchomości wyprzedza jej podział geodezyjny, a mianowicie wówczas gdy dochodzi do nabycia niewydzielonej części działki z mocy prawa, np. wskutek zasiedzenia. Wówczas celem podziału geodezyjnego jest oznaczenie części powierzchni ziemskiej już nabytej z mocy prawa, czyli celem jest oznaczenie nieruchomości powstałych wskutek podziału prawnego będącego bezpośrednim następstwem nabycia części nieruchomości z mocy prawa.

---

22 Chodzi tu nie tylko o zbycie działki, ale także o zbycie części idealnej (udziału) w danej działce, a nawet o zmianę rodzaju prawa własności do tej działki, np. wniesienie działki należącej do majątku wspólnego małżonków do spółki cywilnej, zawiązanej tylko przez tych małżonków. Dlatego gdy będzie niżej mowa o zbyciu działki, należy mieć na uwadze tego rodzaju przypadki zmian własnościowych w odniesieniu do danej działki.

23 Mimo iż u.k.w.h. nie wypowiada się wprost w sprawie wydzielenia z księgi wieczystej części nieruchomości do nowo założonej księgi wieczystej dla tego samego właściciela, SN dopuścił taką możliwość, uzasadniając ją wnioskiem *a contrario* z art. 21 tej ustawy, przewidującego możliwość łączenia w jednej księdze wielu działek należących do tej samej osoby, zob. post. z dnia 11 lutego 2009 r., V CSK 333/08, OSNC-ZD 2010, nr 2, poz. 33.

Nasuwa się więc pytanie, które z powyżej przedstawionych podziałów miał na uwadze ustawodawca, określający zasady i tryb podziału nieruchomości, uregulowanego w art. 92–100 u.g.n. Stawianie takiego pytania po kilkudziesięciu latach obowiązywania regulacji dotyczących podziału nieruchomości może wydawać się dziwne. Ale zmieniające się różnego rodzaju regulacje dotyczące nieruchomości, a w tym kontekście zwłaszcza dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także różne wizje oddziaływania instytucji podziału nieruchomości na gospodarkę przestrzenną sprawiają, że pytanie to jest ciągle aktualne w odniesieniu do kolejnych wersji instytucji podziału nieruchomości.

#### 4. Pojęcie podziału nieruchomości w przepisach art. 92–100 u.g.n.

Zanim przejdzie się do omówienia obecnie obowiązujących uregulowań, należy przypomnieć kontrowersje związane z rozumieniem podziału nieruchomości występujące na tle regulacji dotyczących podziału nieruchomości, poprzedzających u.g.n. Sprowadzały się one do pytania, czy przez podział nieruchomości należy rozumieć także przypadek, w którym dochodziło do zbycia już istniejącej działki, innymi słowy – czy zbycie już istniejącej działki, wchodzącej w skład nieruchomości, wymagało zatwierdzenia przez organ administracyjny pod kątem zgodności takiego zbycia (podziału) z kryteriami powiązаныmi z gospodarką przestrzenną, czy też nie.

Doktryna w tej kwestii była podzielona. Jej przedstawiciele nawiązywali do różnych znaczeń terminu „podział nieruchomości” i poszukiwali argumentacji za wyborem jednej z nich. Opowiadający się za kontrolą administracyjną tego rodzaju podziałów akcentowali powiązania instytucji podziału nieruchomości z gospodarką przestrzenną. Przeciwnicy takiego podejścia podnosili, że zatwierdzanie podziału w takich przypadkach jest bezprzedmiotowe, ponieważ działka już istnieje.<sup>24</sup>

Judykatura zajmowała stanowisko bardziej jednoznaczne. Najczęściej przywoływane są dwa orzeczenia Sądu Najwyższego. Pierwsze, wyrok z dnia z dnia 23.09.1970 r. (II CR 361/70),<sup>25</sup> w którym Sąd stwierdził, że *w rozumieniu przepisu art. 5 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. (Dz.U. Nr 35 poz. 240) nieruchomością jest działka (parcela) odgraniczona od innych parcel (działek) bez względu na to, czy poprzednio tworzyła ona kilka odrębnych działek, które następnie połączono w jedną całość (nieruchomość), czy też działka taka dołączona została do już istniejącej nieruchomości, jeżeli tylko następnie tworzą one jedną całość, bez względu na to, czy jako całość figurują w księdze wieczystej, czy też nie zostały w ogóle ujęte w księdze wieczystej*. W innym wyroku z dnia 30.10. 1979 r. (III CRN 180/79)<sup>26</sup> Sąd Najwyższy jeszcze dobitniej wyraził swoje stanowisko, przyjmując, że *nieważ-*

24 Swoją argumentację sprowadzano do krótkiego stwierdzenia: co tu wydzielać, skoro działka już istnieje.

25 OSN 1971, nr 6, poz. 97.

26 OSN 1980, nr 4, poz. 76.



na jest – w razie braku pozwolenia na podział wymaganego w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27 poz.192 wraz z późniejszymi zmianami) – umowa darowizny obejmująca kilka działek fizycznie wydzielonych, darowanych oddzielnie poszczególnym osobom na własność lub współwłasność. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu nawiązał do swojego wyr. z dnia 10 grudnia 1969 r., III CRN 438/69, w którym stwierdził, że w wyniku ewidencyjnych ustaleń, dokonanych przez właściwe organy stosownie do przepisów powyższego dekretu i przepisów wykonawczych (patrz zarządzenie Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z dnia 20.02.1969 r. w sprawie ewidencji gruntów – M.P. Nr 11, poz. 98), w ramach jednej nieruchomości może zostać utworzone dwie, a również więcej działek (parcel). Działki takie nie przestają być częściami składowymi jednej nieruchomości. Działka po uzyskaniu wymaganego ustawą pozwolenia może stać się odrębną, nową nieruchomością. Zanim to jednak nastąpi, działki muszą być uważane za części składowe danej nieruchomości. Dodał nadto, że nawet zmiana ograniczająca się do zmiany właścicieli prowadzi z istoty rzeczy do zmian w zakresie gospodarki terenami w określonym momencie i w dalszej perspektywie. Z przytoczonych orzeczeń wynika, że zdaniem Sądu Najwyższego winno się kontrolować każde własnościowe wydzielenie z danego kompleksu oznaczonej części, nawet jeśli ta część została już wcześniej wydzielona geodezyjnie.

Powyżej zarysowane kontrowersje oddziaływały na obrót ziemią także w okresie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.<sup>27</sup> Nie może zatem dziwić, że po tylu latach borykania się z tym problemem ustawodawca, korzystając z okazji uchwalania nowej ustawy dotyczącej gospodarki gruntami, zdecydował się na przesądzenie tych kontrowersji. Otóż w art. 96 ust. 3 u.g.n. postanowiono, że podział nieruchomości polegający na **wydzieleniu wchodzących w jej skład działek gruntu, odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości,**<sup>28</sup> **nie wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział.**

Z przytoczonego przepisu jednoznacznie wynika, że wydzielenie z nieruchomości działek odrębnie oznaczonych w ewidencji gruntów nie wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Dodać należy, że postanowienie to ma zastosowanie bez względu na powierzchnię i kształt działki wydzielanej działki.<sup>29</sup> W przepisie jest mowa o wydzieleniu, a więc może chodzić zarówno o wydzielenie działki do odrębnej księgi wieczystej bez zbycia prawa własności tej dział-

27 E. Drozd, (w:) Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz, Kraków 1995, s. 76–84.

28 Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się tę ewidencję (art. 224 u.g.n.).

29 Por. E. Bończak–Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Warszawa 2011, s. 487; E. Mzyk, (w:) Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2011, s. 474 i 475; M. Durzyńska, Podział nieruchomości, Warszawa 2011, s. 34–36.

ki (podział wieczystoksięgowy) albo o wydzielenie związane ze zbyciem działki (podział prawny). Oznacza to, że **ustawodawca uznał każde wydzielenie istniejącej działki**, w tym związane z jej zbyciem, **za podział nieruchomości**, ale jednocześnie uznał, że kontrola administracyjna tego rodzaju podziałów **jest niecelowa**. Oznacza to także, że uregulowane w u.g.n. zasady i tryb podziału nieruchomości dotyczą podziałów geodezyjnych nieruchomości.<sup>30</sup> Najkrócej rzecz ujmując, podział geodezyjny nieruchomości wymaga zatwierdzenia, a podział prawny nieruchomości nie wymaga takiego zatwierdzenia. Rozwiązania, które wiążą zasady i tryb podziału nieruchomości z podziałem geodezyjnym, nie można samo przez się ocenić negatywnie. Trzeba bowiem wpierw postawić pytanie, czy u.g.n., względnie inne przepisy, **zawierają uregulowania tworzące związek pomiędzy podziałem geodezyjnym a podziałem prawnym**.

Obowiązujące przed wejściem w życie u.g.n. przepisy kładły – jak wynika z ich dominującej wykładni – nacisk na podział prawny nieruchomości. I słusznie, ponieważ o możliwości zagospodarowania gruntu nie decyduje powierzchnia i kształt działki, lecz kształt i powierzchnia nieruchomości, a gdy oderwiemy się od pojęcia nieruchomości – kształt i powierzchnia działek tworzących zwarty kompleks gruntów, stanowiący własność tej samej osoby (osób). Gdyby chcieć jeszcze bardziej kontrolować podziały nieruchomości z punktu widzenia możliwości ich zagospodarowywania, to trzeba było iść nawet dalej niż interpretatorzy przepisów obowiązujących przed wejściem w życie u.g.n. Otóż pełna kontrola wymaga – po pierwsze – badania, czy nieruchomości powstające wskutek podziału nieruchomości nadają się do prawidłowego zagospodarowania (zarówno zbywana część, jak i część pozostająca przy nabywcy). Można też dopuścić wydzielenie części nieruchomości, która dopiero w połączeniu z nieruchomością nabywcy będzie tworzyć nieruchomość nadającą się prawidłowego zagospodarowania. Wówczas trzeba byłoby badać skutki nabycia części nieruchomości także po stronie nabywcy. Po drugie, należałoby ściśle powiązać decyzję zatwierdzającą prawny podział nieruchomości ze zbyciem części nieruchomości. Powiązanie to musiałyby być aż tak ściśle, że co do zasady decyzja zatwierdzająca podział zezwalałaby na zbycie oznaczonej części nieruchomości tylko oznaczonemu nabywcy i traciłaby swą ważność, gdyby stan posiadania w zakresie nieruchomości u zbywcy lub u nabywcy uległby zmianie w okresie między wydaniem decyzji a zawarciem umowy. Co więcej, zmiana m.p.z.p. musiałyby również rzutować na ważność decyzji zatwierdzającej projekt podziału.<sup>31</sup> Oznaczałoby to, że kontroli administracyjnej poddawane byłoby w istocie konkretne zbycie części nieruchomości, a nie podział geodezyjny. Podział geodezyjny miałby zna-

30 Tak M. Durzyńska, *Podział...*, Warszawa 2011, s.36.

31 Obecnie decyzja o podziale nadal wiąże mimo zmiany m.p.z.p., tak E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, s. 484. Tym bardziej m. zd. wiąże, gdy doszło do zmiany, a nawet szeroko rozumianego uchylecia decyzji ustalającej warunki zabudowy lub ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego, na podstawie których zatwierdzono projekt podziału nieruchomości.

czenie czysto instrumentalne. Byłby potrzebny tylko wówczas, gdyby zatwierdzony podział prawny wymagałby podziału działki. Taki model podziału nieruchomości przypominałby uregulowania dotyczące podziału gospodarstw rolnych, wynikających ze zbycia nieruchomości rolnej, przewidziane w już nieobowiązującym art. 163 kc. Uregulowania te miałyby bowiem na względzie skutki zarówno po stronie zbywcy nieruchomości rolnej, jak i po stronie nabywcy.

## **5. Ocena rozwiązań przyjętych w u.g.n. w sprawie podziału nieruchomości**

Co do zasady u.g.n. nie łączy podziału geodezyjnego z podziałem prawnym. Nie czynią tego także przepisy regulujące zasady i tryb przeprowadzania prac geodezyjnych, jak również przepisy regulujące prowadzenie ksiąg wieczystych. Jest oczywiste, że zazwyczaj podział geodezyjny działki dokonywany jest w związku z zamierzonym zbyciem części nieruchomości czy też zniesieniem wspólnego prawa własności do nieruchomości. I zazwyczaj dochodzi w jakimś czasie po zatwierdzeniu podziału geodezyjnego do zaplanowanych zmian własnościowych. Dokumentacja dotycząca podziału geodezyjnego, zatwierdzonego decyzją administracyjną, stanowi podstawę zawarcia odpowiedniej umowy oraz ujawnienia zmian geodezyjnych i własnościowych w księgach wieczystych (art. 96 ust. 4 u.g.n.). Jeżeli jednak nie dojdzie do zmian własnościowych, dokumentacja geodezyjna wraz z decyzją zatwierdzającą projekt podziału jest nadal aktualna i może być wykorzystana do zbycia wydzielonych działek w przyszłości komukolwiek bez potrzeby ponownego zatwierdzenia podziału nieruchomości. Decyzja ta – co do zasady – nie zatwierdza podziału nieruchomości na rzecz oznaczonego nabywcy ani też nie jest ograniczona czasowo. Nie ma też przeszkód do ujawnienia podziału geodezyjnego w księdze wieczystej, mimo iż nie dojdzie do zmian własnościowych. Bez względu na to, czy podział geodezyjny zostanie ujawniony w księdze wieczystej, czy też nie, to zawsze w przyszłości możliwe jest zbycie wydzielonych działek czy też zniesienie współwłasności nieruchomości składającej się z wielu działek (ujawnionych w księdze wieczystej lub nie). Wynika to wprost z już wspomnianego przepisu art. 96 ust. 3 u.g.n., który nie wymaga zatwierdzenia podziału nieruchomości prowadzącego do własnościowego wydzielenia już istniejącej działki.

O wiele mocniejsze związanie między podziałem geodezyjnym a prawnym występuje w przypadku, gdy o podziale orzeka sąd. Wówczas nie wydaje się decyzji zatwierdzającej projekt podziału geodezyjnego. Wymagana jest jedynie opinia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a w odniesieniu do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków także opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 96 ust. 2 u.g.n.). Orzeczenie sądu jednocześnie zatwierdza podział geodezyjny nieruchomości i wywołuje z nim związane zmiany własnościowe (najczęściej znosi wspólność nieruchomości, którą można było podzielić na działki). Jeżeli z jakiś

powodów nie zostanie ono wydane (np. z powodu skutecznego cofnięcia wniosku o podział), wówczas opracowany podział geodezyjny na potrzeby postępowania sądowego nie będzie mógł być ujawniony w księdze wieczystej. Art. 96 ust. 4 u.g.n. stanowi bowiem, że m.in. orzeczenie sądu stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz w katastrze nieruchomości (ewidencji gruntów). Co najwyżej dokumentacja ta będzie mogła posłużyć do zatwierdzenia podziału w drodze postępowania administracyjnego, prowadzonego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po zakończonym bez rozstrzygnięcia postępowaniu sądowym. I dopiero po zatwierdzeniu decyzją podział geodezyjny będzie mógł być ewentualnie ujawniony w księdze wieczystej, mimo iż nie dojdzie do zmian własnościowych.

Związanie między podziałem geodezyjnym nieruchomości a podziałem prawnym występuje także w przypadku, w którym w ramach podziału nieruchomości dokonywanego na wniosek właściciela z dzielonej działki wydziela się działki gruntu pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości. Wówczas działki te przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie sądu o podziale prawomocne (art. 98 ust. 1 u.g.n.). Tak więc w tym samym czasie dochodzi do zatwierdzenia podziału geodezyjnego i przejścia własności działki drogowej na jeden z wymienionych podmiotów.

Związanie podziału geodezyjnego nieruchomości z prawnym jej podziałem widoczne jest również, aczkolwiek o mniejszej intensywności, w przypadku dokonywania podziału nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne (zwanym dalej gruntami rolnymi i leśnymi).<sup>32</sup> Co do zasady, podziały geodezyjne takich nieruchomości nie wymagają zatwierdzenia decyzją administracyjną, jeżeli podział będzie prowadzić do wydzielenia działek o powierzchni co najmniej 0,3000 ha każda (art. 92 ust. 1 u.g.n.). Wydzielenie działki gruntu rolnego lub leśnego o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha jest wprawdzie dopuszczalne, ale pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami (art. 93 ust. 2a zd. 1 u.g.n.).<sup>33</sup> W decyzji zatwierdzającej podział takich nieruchomości określa się termin na przeniesienie praw do

32 Należy pamiętać, że grunty rolne i leśne objęte decyzją ustalającą warunki zabudowy lub decyzją ustalającą inwestycję celu publicznego nie są traktowane jako grunty wykorzystywane na cele rolne i leśne (art. 92 ust. 2 *in fine*) i dlatego ich podziały są dokonywane według ogólnych zasad.

33 Warunek ów nie obowiązuje, jeżeli dochodzi do podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń m.p.z.p., a w razie jego braku – niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadkach określonych w art. 95 u.g.n. oraz wydzielania działek gruntu pod drogi wewnętrzne (art. 93 ust. 2a odst. 2 i ust. 3a u.g.n.).

wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna (art. 93 ust. 2a zd. 2 u.g.n.).

Pewne elementy związania występują w przypadku podziału nieruchomości wymagającego ustanowienia służebności zapewniającego wydzielanym działkom dostęp do drogi publicznej, z tym że za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się jednak służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną (art. 93 ust. 3 zd. 1 i 2 u.g.n.). W takim przypadku podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną one ustanowione (art. 99 zd. 1 u.g.n.). Za spełnienie warunku uważa się także sprzedaż wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną (art. 99 zd. 2 u.g.n.). W tym przypadku elementy związania między podziałem geodezyjnym a prawnym nieruchomości wystąpią tylko wówczas, gdy podział prawny będzie powiązany z nabyciem udziału w drodze wewnętrznej. Podkreślić jednak należy, że decyzja zatwierdzająca projekt podziału pod warunkiem ustanowienia odpowiedniej służebności nie jest ograniczona czasowo.

Najbardziej złożony przypadek związania zachodzi w ramach instytucji połączenia i ponownego podziału nieruchomości uregulowanego w art. 98b u.g.n. Jednym z wymogów przeprowadzenia tego rodzaju postępowania jest załączenie do zgodnego wniosku o połączenie aktu notarialnego, obejmującego zobowiązanie stron tego postępowania do dokonania zamiany wydzielonych działek (art. 98b ust. 1 u.g.n.). Podziału dokonuje się pod warunkiem, że właściciele albo użytkownicy wierzycieli dokonają, w drodze zamiany, wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu (art. 98b ust. 3 zd. 1 u.g.n.). W razie nierównej wartości zamienianych części nieruchomości stosuje się dopłaty (art. 98b ust. 3 zd. 2 u.g.n.). W tym przypadku przepisy nie przewidują również ograniczenia w czasie decyzji zatwierdzającej projekt połączenia i podziału nieruchomości. Złożoność związania pojawia się zarówno na płaszczyźnie geodezyjnej, jak i prawnej. Na płaszczyźnie geodezyjnej polega ono na tym, że geodezyjnie łączy się wiele nieruchomości stanowiących własność różnych osób i dopiero po połączeniu dzieli się na nowe działki przy zachowaniu kryteriów wymaganych przy podziale nieruchomości (art. 98b ust. 2 u.g.n.). Wydzielone w ten sposób działki mogą obejmować grunty należące do różnych osób, co do zasady nie może mieć miejsca. Natomiast na płaszczyźnie prawnej związanie wy-

raża się w tym, że dopóki nie dojdzie do zawarcia umowy zamiany, dopóty połączenie i podział geodezyjny będą odbiegać od aktualnego stanu prawnego (będą z nim sprzeczne). Nadto zawirowanie na płaszczyźnie prawnej polega i na tym, że strony postępowania administracyjnego mają wdrożyć geodezyjne połączenie i podział nieruchomości, zawierając umowę, zwaną w art. 98b u.g.n. umową zamiany. Jednakże nie jest to m.zd. umowa zamiany w rozumieniu art. 603 i nast. kc. przede wszystkim z tego powodu, że wskutek połączenia i podziału nieruchomości nie zawsze da się ustalić, jakimi nieruchomościami zamieniły się między sobą poszczególne strony postępowania zatwierdzającego projekt i zarazem umowy zawieranej w jej wyniku. A jeszcze bardziej powiązania między stronami się skomplikują, gdy z jakiś powodów strony zgodnie nie zechcą zawrzeć umowy zamiany.

Warunkowe powiązanie podziału geodezyjnego nieruchomości z jej podziałem prawnym w sposób, jaki uczyniono to w u.g.n., jest o tyle systemowo niespójne, że rodzi ryzyko nieważnych podziałów prawnych. Jak wynika z art. 96 ust. 4 u.g.n., decyzja zatwierdzająca projekt podziału lub orzeczenie sądu o podziale nieruchomości stanowią podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz w katastrze nieruchomości.<sup>34</sup> Orzeczenie sądowe, o którym mowa art. 96 ust. 4 u.g.n., jest bezwarunkowe i jednocześnie prowadzi do podziału prawnego (tj. do zmian własnościowych), a tym samym nie stwarza wspomnianego ryzyka. Jest inaczej z decyzjami warunkowymi, a w odniesieniu do podziału nieruchomości rolnych i leśnych dodatkowo ograniczonymi czasowo. Jeżeli sąd ujawni w księgach wieczystych warunkowe decyzje podziałowe na podstawie art. 96 ust. 4 u.g.n., to powstanie ryzyko, że w przyszłości dojdzie do zbycia działki (a więc do podziału prawnego) mimo niespełnienia warunku określonego w decyzji zatwierdzającej projekt podziału, względnie mimo upływu 6-miesięcznego terminu obowiązywania decyzji zatwierdzającej projekt podziału gruntów rolnych i leśnych. Wydzielona już działka i do tego ujawniona w księdze wieczystej może być zbyt bez kontroli administracyjnej, mimo iż prowadzi do podziału prawnego nieruchomości ze względu na treść art. 96 ust. 3 u.g.n. Przepis ten – przypomnę – zwalnia z obowiązku zatwierdzenia podziałów nieruchomości polegających na wydzieleniu wcześniej wyodrębnionych działek. Ryzyko to jest o tyle poważne, że skutki niespełnienia warunku nie są postrzegane jednolicie. Można bowiem spotkać się z twierdzeniami, że zawarcie umowy bez spełnienia warunku zamieszczonego w decyzji zatwierdzającej projekt podziału powoduje nieważność umowy.<sup>35</sup> Żeby uniknąć takiego ryzyka, trzeba byłoby każ-

34 E. Bończak-Kucharska uważa, że decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości nie można uznać za typową decyzję o charakterze warunkowym, ponieważ z chwilą, gdy stanie się ostateczną, stanowi podstawę wpisu podziału, zob. Ustawa..., s. 528.

35 Uchw. SN z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 34/09, OSNC 2010, nr 2, poz. 20. W post. SN z dnia 16 listopada 2011 r., V CSK 478/10, SN nie był już tak kategoryczny. W sprawie zakończonym tym postanowieniem Sąd wyraził pogląd, że w przypadku zaś, gdy czynność prawna podziału zaniecha tego obowiązku, nabywca nieruchomości niemającej dostępu do drogi publicznej, ma możliwość wystąpienia z żądaniem ustanowienia drogi koniecznej na podstawie art. 145 kc. Zapatrywanie to podziela E. Makarewicz, zob. Przeniesienie własności działki

dorazowo badać decyzje podziałowe, przechowywane w aktach ksiąg wieczystych. Taki obowiązek byłby trudny do zaakceptowania. Po pierwsze dlatego, że nie każda osoba jest uprawniona do przeglądania akt księgi wieczystej. Po drugie dlatego, że w dobie udostępniania treści ksiąg wieczystych za pomocą systemów informatycznych konieczność przeglądania każdorazowo akt księgi wieczystej w celu weryfikacji decyzji podziałowych byłaby wymogiem niezyciowym, nieidącym z duchem czasu. A przede wszystkim dlatego, że to treść księgi wieczystej ma gwarantować bezpieczeństwo obrotu własnościowego, a nie akta księgi wieczystej. Zachowanie uprawnień z tytułu rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych również nie obliguje do badania treści tytułów prawnych, stanowiących podstawę wpisów w księdze wieczystej, znajdujących w aktach ksiąg wieczystych. Byłoby rzeczą całkowicie niezrozumiałą zwłaszcza dla uczestników obrotu własnościowego, gdyby ważność czynności prawnej zależała od jakiegoś warunku ukrytego głęboko w aktach księgi wieczystej, a niewidocznego w treści księgi wieczystej.

W konsekwencji uważam, że decyzje zatwierdzające projekt podziału nieruchomości pod określonym warunkiem nie mogą stanowić podstawy wpisu w księgach wieczystych tak długo, jak długo warunek nie zostanie spełniony. To, że art. 96 ust. 4 u.g.n. przewiduje, że m.in. decyzja zatwierdzająca projekt podziału stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz w katastrze nieruchomości, wcale nie musi oznaczać, iż decyzja warunkowa stanowi podstawę wpisu.<sup>36</sup> W moim przekonaniu, należy przyjąć, że przepis ten ma na uwadze typową sytuację, w której decyzja podziałowa nie zawiera warunku. Jeżeli zawiera określony warunek, to jest oczywiste, że tak długo, jak długo warunek nie zostanie spełniony, to nie można mówić o skutecznym podziale geodezyjnym. Innymi słowy, do podziału geodezyjnego w takim przypadku dochodzi dopiero z chwilą spełnienia warunku. Podstawą jego ujawnienia winny być zatem decyzja zatwierdzająca projekt podziału wraz dokumentami geodezyjnymi oraz akt notarialny obejmujący czynność prawną, od której uzależniono dopuszczalność podziału nieruchomości.<sup>37</sup> To, że decyzja warunkowa nie może stanowić podstawy wpisu, jest widoczne zwłaszcza gdy decyzja zatwierdza połączenie i podział nieruchomości ujawnionych w wielu księgach wieczystych, w których ujawniono różnych właścicieli. Wprawdzie art. 98b ust. 2 u.g.n. odsyła m.in. do całego art. 96 u.g.n., a więc także do wspomnianego art. 96 ust. 4, wskazującego decyzję podziałową jako podstawę wpisu w księdze wieczystej, ale

bez spełnienia warunku określonego w decyzji o podział nieruchomości. Glosa do uchwały SN z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 34/09, „Monitor Prawny” 2010, nr 17 s. 973 i 974. Tego samego zdania zdaje się być M. Durzyńska, Podział..., s. 58 i 59. Stanowisko E. Bończyk–Kucharczyk wydaje się być chwiejne, zob. Ustawa..., s. 529. Również stanowisko E. Mzyka nie jest jednoznaczne, zob., (w:) Ustawa..., s. 494 i 495. Natomiast J. Kopyra opowiada się za nieważnością, zob. Podział nieruchomości gruntowej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Warszawa 2008, s. 139.

36 S. Rudnicki jest zdania, że podział nieruchomości pod warunkiem ustanowienia służebności nie może stanowić podstawy od odłączenia zaprojektowanej działki do nowej księgi wieczystej, zob. O pojęciu ..., s.72.

37 Dlatego uważam, że w przypadku wydzielenia kilku działek na powiększenie sąsiednich nieruchomości należących do różnych osób, umowy zbycia tych działek muszą być objęte jednym aktem notarialnym.

w tym przypadku ujawnienie podziału bez jednoczesnego ujawnienia zamian własnościowych (czyli bez zawarcia wielostronnej umowy zamiany) nie jest po prostu niemożliwe. Nie można bowiem w jednej księdze wieczystej ujawniać działki lub działek powstałych z połączenia gruntów stanowiących własność różnych osób. Dodatkowy argument za nieujawnianiem w księgach wieczystych warunkowych podziałów wynika z treści art. 162 k.p.a. Przepis ten stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, która m.in. została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku, albo która została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona nie dopełniła tych czynności w wyznaczonym terminie. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, której skutki zostały już ujawnione w księdze wieczystej, jeszcze bardziej skomplikowałyby stan prawny nieruchomości, zwłaszcza jeśli dokonano by czynności prawnych mimo niespełnienia warunku lub upływu terminu ważności decyzji.

## 6. Podsumowanie

Zamieszczona w u.g.n. regulacja dotycząca podziału nieruchomości **zrywa ze wcześniejszą koncepcją oddziaływania instytucji podziału nieruchomości na gospodarkę przestrzenną**. Wcześniejsze regulacje oddziaływały szerzej na gospodarkę przestrzenną. Opierały się bowiem na założeniu, że z punktu widzenia gospodarki przestrzenną podział kompleksu gruntów stanowiącego własność tej samej osoby stanowi zagrożenie dla takiej gospodarki. Można by stwierdzić, że istotą wcześniejszych regulacji był nie podział prawny, lecz **podział urbanistyczny** nieruchomości. Ustawodawca interesował się bowiem w istocie kompleksem gruntów należących do jednej osoby (osób), a nie nieruchomością. Dlatego weryfikacją obejmowano podział polegający na własnościowym wydzieleniu zarówno już istniejącej działki, jak i na wydzieleniu nowej działki tworzonej ze względu na zamierzone zmiany własnościowe. Zerwanie obecnie obowiązującej regulacji z wcześniejszymi założeniami wyraża się w tym, że art. 96 ust. 3 u.g.n. zwalnia spod obowiązku weryfikacji podziały polegające na wydzieleniu już istniejących działek bez względu na ich powierzchnię i kształt, bez względu na przyczynę i czas ich powstania oraz bez względu na ich powiązanie z sąsiednimi działkami. **Obecnie obowiązująca regulacja dotycząca podziału nieruchomości oparta jest na innym założeniu**. Ustawodawca interesuje się – co do zasady – tylko losem danej działki, poddając jej podział administracyjnej kontroli, a niekiedy sądowej. Działki już wydzielone podlegają swobodnemu obrotowi własnościowemu. Pewne elementy podziału urbanistycznego występują w tych postępowaniach, które kończą się wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt podziału pod warunkiem. Obecnie obowiązująca regulacja realizuje zatem **całkowicie odmienną koncepcję oddziaływania podziału nieruchomości na gospodarkę przestrzenną**, przenosząc ciężar swego oddziaływania z podziału urbanistycznego nieruchomości na podział geodezyjny. Dlatego niezrozumiałe jest,



że ustawodawca operuje ciągle pojęciem „podział nieruchomości”. Winien posługiwać się pojęciem „podział działki”.

Czy zmianę formuły oddziaływania instytucji podziału nieruchomości na gospodarkę przestrzeni należy ocenić negatywnie? Niekoniecznie, a to z prostej przyczyny. Przy tak radykalnym wzroście natężenia obrotu własnościowego administracja nie byłaby w stanie udźwignąć ciężaru regulacji opartej na założeniu, że kontrolą obejmuje się każdy podział kompleksu gruntów stanowiących własność tej samej osoby, nie mówiąc już o ciężarze regulacji, która przypominałaby dawne rozwiązania ograniczające podział nieruchomości rolnych, a więc rozwiązania interesujące się losami gospodarstw rolnych po stronie nabywcy, jak i nabywcy nieruchomości rolnej, wchodzącej w skład dzielonego gospodarstwa.

Natomiast rozwiązania szczegółowe objęte regulacją dotyczącą podziału nieruchomości nasuwają wiele zastrzeżeń. W szczególności należy przesądzić kwestię skutków warunkowego podziału, by wyłączyć ryzyko dokonywania nieważnych czynności prawnych. Przede wszystkim warunkowy podział geodezyjny powinien być ujawniany w księdze wieczystej prowadzonej dla działki dzielonej dopiero z chwilą potwierdzenia spełnienia warunku. Ponadto należałoby rozważyć wprowadzenie, pod dokonaniu czynności prawnej, obowiązku łączenia oznaczonych działek w jedną działkę. W moim przekonaniu istotnym mankamentem obecnie obowiązującej regulacji jest to, że pozwala na wydzielenie działki w celu powiększenia działki sąsiedniej tylko w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych. Uważam, że taką możliwością winno się objąć wszystkie grunty. Taka potrzeba jest oczywista. Jednakże tego rodzaju podział winien być warunkowy, tj. pod warunkiem przyłączenia wydzielanej działki do sąsiedniej niezmienionej nieruchomości. Warunkowa decyzja zatwierdzająca projekt podziału winna tracić ważność z chwilą zmiany konfiguracji dzielonej lub powiększanej nieruchomości wskutek zbycia lub nabycia innej części nieruchomości.

Zastrzeżenia nasuwa również regulacja wprowadzająca ograniczenia w podziale gruntów rolnych i leśnych. Przy tym zastrzeżenia te dotyczą nie tylko samego sposobu uregulowania podziału takich gruntów, ale także sposobu wyznaczenia zakresu stosowania tej regulacji. Możliwość podziału gruntu rolnego czy leśnego na działki o powierzchni wynoszącej co najmniej 0,3000 ha wyłącza administracyjną kontrolę podziału. W moim przekonaniu taki sposób wyznaczania zakresu stosowania przepisów ograniczających prawo własności, oparty na przypadkowej normie obszarowej, nasuwa zastrzeżenia, nawet z punktu widzenia ich zgodności z postanowieniami Konstytucji RP.

SELECTED ASPECTS OF THE DIVISION OF PROPERTY  
AS A LEGAL CONSTRUCT

Key words: division of property, local land use plan, land property.

Space is a joint interest that requires legal protection ensured through administrative (authoritarian) legal instruments. The value of this interest is incalculable, thus the instances of restriction of land ownership are not an infrequent occurrence. The main legal instrument affecting space development is the local land use plan adopted by the competent municipal or rural council. This document underlies a variety of decisions (administrative and judicial) involving land use. One of them is the decision approving the property division plan. The solutions adopted in the plan must be in line with the aforesaid land use document. If the divided property is not covered by a land use plan, the conformity of property division is determined based on the location decision or, if the latter is absent, pursuant to the specific provisions governing land use. Polish regulations on the rules and procedures for property division were laid down as early as in 1928. These rules and procedures have been altered several times ever since. Currently, the effective law is Articles 92–100 of the Act of 21 August 1997 on Property Management (consolidated text: Journal of Laws of 2010, No. 102, item 651 as amended). The measures adopted in the new law differ from previous solutions. By and large, the new regulation stipulates the control of divisions of land lots and not the divisions of larger property that may consist of many lots. This may come as a surprise since the manner of using land property in accordance with the local land use plan or other documents is contingent upon the area and shape of the property rather than the area and shape of a parcel being part of that property. This paper aims to assess the adopted solutions on the division of property against the modifications made and from the viewpoint of legal risks that arise from these new regulations. The currently binding arrangements regarding the division of property have been assessed positively in principle although they narrow the scope of property division control. With regard to the specific regulations, they are not entirely consistent, which is the source of certain legal risks associated with property transactions.

## Podział gospodarstwa rolnego – *de lege lata* i *de lege ferenda*

1. Podkreślając społeczną i gospodarczą doniosłość obrotu nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi, a także pozytywnie oceniając fakt kodeksowego unormowania tej problematyki, S. Wójcik stwierdzał, iż „nawet kodeksowe uregulowania nie są przyjęte raz na zawsze i nie są one niezmienne”.<sup>2</sup> Wyrażone przez autora uwagi brzmią niezwykle przekonująco zwłaszcza dzisiaj, w dobie wypracowania założeń nowych kodyfikacji prawa cywilnego.<sup>3</sup> Przedmiotem szczególnej uwagi na tle procesu kodyfikacji jest także ustawodawstwo rolne, w tym m.in.: kwestia sposobu uregulowania i usytuowania w ramach naszego systemu prawa szczególnej regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi i gospodarstwami rolnymi.<sup>4</sup> Od kontrowersji nie są wolne także pytania o aktualną rolę klauzul generalnych w polskim systemie prawnym,<sup>5</sup> czy o znaczenie pojęć niedookreślonych również dla legislacji prawnorolnej. W tym kontekście, wskazującym równocześnie na nieodzowność uwzględniania nowych założeń Wspólnej Polityki Rolnej, szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie reguł dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego z mocno osadzonym w ich ramach zwrotem niedookreślonym – zasadami prawidłowej gospodarki rolnej.

Istotnym elementem struktury agrarnej, definiowanej jako zespół czynników mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodów producentów rolnych i ich

---

1 Uniwersytet Łódzki.

2 S. Wójcik, Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi – próba oceny i wnioski *de lege ferenda*, (w:) Księga Pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, A. Oleszko (red.), Poznań 1993, s. 321.

3 Widocznym rezultatem tego procesu jest: Zielona księga, Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Z. Radwański (red.), Warszawa 2006. Zob. także: Projekt Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Sprawozdanie z dyskusji przeprowadzonej w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego, Przegląd Sądowy 2010, nr 2, s. 104 i nast.

4 Zob. np.: A. Lichorowicz, Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym), Przegląd Prawa Rolnego 2008, nr 2, s. 29–49; *idem*, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty *de lege ferenda*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 1/2, s. 11–22.

5 Por. np.: K. Osajda, Głos w obronie klauzuli zasad współżycia społecznego (głos w dyskusji) (w:) Europeizacja prawa prywatnego, t. II, M. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar (red.), Warszawa 2008, s. 113–116.

wydajność pracy,<sup>6</sup> jest obszarowy ustrój przestrzeni rolniczej. Z tego też względu regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym podziału gospodarstwa rolnego, powinna być ukierunkowana na kształtowanie pożądanej struktury obszarowej. O ile konieczność oddziaływania ze strony państwa na strukturę przestrzenną gospodarstw rolnych – z uwagi chociażby na ograniczoność ziemi jako środka produkcji w rolnictwie i dobra nieprzenaszalnego, niepowiększalnego – zdaje się być bezdyskusyjna, o tyle otwarte pozostaje pytanie o środki prawne za pomocą których ustawodawca polski winien w tę dziedzinę ingerować. Niewątpliwie do wypracowania satysfakcjonującej odpowiedzi na to pytanie przyczynia się trwająca aktualnie dyskusja nad projektowanymi rozwiązaniami prawnym.<sup>7</sup> Proces nowej kodyfikacji wymaga bowiem czasu, głębokiej refleksji, a przede wszystkim – nabrania odpowiedniego dystansu wobec wyzwań, zwiększającego tempo obrotu gospodarczego i narastającej liczby przepisów pochodzących od organów Unii Europejskiej.<sup>8</sup>

Niniejsze opracowanie ma już w założeniu wpisywać się w tę jakże aktualną dyskusję. Jednocześnie szeroki i wieloaspektowo uwarunkowany zakres problemowy wyłaniający się na tle zagadnienia reguł dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego uzasadnia potrzebę selekcji zagadnień.

Rozważania, zgodnie z tematem zakreślonym w tytule, dotyczą podziału gospodarstwa rolnego – *de lege lata i de lege ferenda*. Celowo przedmiotem podziału czynię właśnie gospodarstwo rolne, wychodząc z założenia, że w treści przepisu art. 55<sup>3</sup> kc. formułującego legalną definicję gospodarstwa rolnego występuje normatywne kryterium „zorganizowanej całości gospodarczej” łączące poszczególne składniki tegoż gospodarstwa w spójny system gospodarczy, zdolny do osiągania założonych celów. W związku z tym faktem uzasadnione jest, jak sądzę, rozpatrywanie problematyki podziału gospodarstwa rolnego w odniesieniu do całego gospodarstwa. Towarzyszy mi równocześnie świadomość, że w świetle obowiązujących przepisów kodeksu cywilnego, tak jak przedmiotem prawa własności w znaczeniu cywilistycznym są tylko poszczególne rzeczy, tak i przedmiotem zniesienia współwłasności są tylko poszczególne rzeczy. Jednakże kryterium „zorganizowanej całości gospodarczej” upoważnia mnie na płaszczyźnie normatywnej, by rozpatrywać skutki podziału w naturze gospodarstwa rolnego dla całego kompleksu majątkowego, zespołu składników tworzących to gospodarstwo. Przyjmując taką koncepcję przedstawienia interesującej mnie kwestii, warto odwołać się do poglądu prezento-

6 A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 11. Zob. także: *idem*, *Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 131.

7 Z. Truszkiewicz, *Regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi między żyjącymi – uwagi de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 8, s. 30 i nast.

8 M. Pyziak–Szafnicka, *Wprowadzenie*, (w:) *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, M. Pyziak–Szafnicka (red.), s. 32.

wanego przez A. Stelmachowskiego, zgodnie z którym prawo cywilne zakreśla bardzo ogólne ramy dla przedmiotu własności, a tradycyjny podział na rzeczy ruchome i nieruchomości współcześnie nie jest wystarczający.<sup>9</sup> Aprobując zajęte przez A. Stelmachowskiego stanowisko, należy konsekwentnie stwierdzić, że rozwój cywilizacji przyczynił się do swoistego „rozsadzenia ram” cywilistyki, prowadząc do rozbudowy tradycyjnego prawa cywilnego, a tym samym do rozchodzenia się dróg prawa cywilnego i prawa rolnego. Równocześnie nie wyklucza to potrzeby poszukiwania nawet w konstrukcji własności rzeczy pomocy w skutecznej ochronie jedności gospodarstwa rolnego oraz doskonalenia w tym celu prawnorzeczowej regulacji stosunków własnościowych. Jak trafnie wskazywał W. Pańko, organizacja procesu produkcji wymaga współcześnie wielu instrumentów prawnych, wśród których własność materialnych (rzeczowych) czynników produkcji jest ważnym, ale nie jedynym elementem tej organizacji. Jeżeli więc mówimy o własności gospodarstwa rolnego, to mamy na uwadze, zdaniem Autora, szersze i dynamiczne ujęcie własności jako zespołu prawnych możliwości i uwarunkowań łączenia poszczególnych czynników produkcji i wprowadzania ich w rytm pracy, a tym samym możliwość realizowania inicjatywy gospodarczej. Rację ma W. Pańko, twierdząc, że wyrazem tak pomyślanej własności jest gospodarstwo, gdyż w nim ujawnia się jedność ciągle różnicującego się podmiotowo i przedmiotowo procesu produkcyjnego. Konkludując Autor pisze, że „trudno zakładać, iż znajdziemy kiedykolwiek uniwersalną i skończoną formułę prawną wspomnianego ujęcia własności”.<sup>10</sup>

Bezdiskusyjną zatem sprawą jest, że przedmiotem zniesienia współwłasności są w istocie poszczególne składniki gospodarstwa, które doń wchodzi pod tytułem prawnym własności.<sup>11</sup> Równocześnie jednak zabieg legislacyjny polegający na wprowadzeniu do treści przepisu art. 213 kc. w miejsce pojęcia „nieruchomość rolna” pojęcia „gospodarstwo rolne” wskazuje na całkowitą zmianę kontekstu, w ramach którego problem zniesienia współwłasności przez podział gospodarstwa rolnego ma być analizowany. W istocie bowiem, gdyby aspekt własnościowy, aczkolwiek wciąż ważny i decydujący, był jedynym aspektem eksponowanym na tle znaczenia rodzinnych gospodarstw rolnych w przekształceniach strukturalnych w rolnictwie, ustawodawca pozostałby, jak sądzę, przy dawnym określeniu „zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej”. A zatem zmianę terminologiczną dotyczącą przepisu art. 213 kc. oceniam pozytywnie i odczytuję jako przesunięcie akcentu wskazujące, że gospodarstwo rolne ma pełnić również inne, obok majątkowej, funkcje w przekształceniach ustrojowych i strukturalnych rolnictwa.<sup>12</sup> Przyjęcie aktualnej redakcji

9 A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. 2, s. 31.

10 W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 156.

11 A. Oleszko, Zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego, (w:) *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009, s. 128.

12 Por.: Z. Truskiewicz, Regulacja prawna obrotu nieruchomościami..., *op. cit.*, s. 34–35.

przepisu art. 213 kc. było wyraźnym sygnalizowaniem, że przy zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego należy równocześnie brać pod uwagę wszystkie aspekty funkcjonowania gospodarstw rolnych i wyważyć znaczenie przesłanki majątkowej z przesłankami natury produkcyjnej, środowiskowej, humanitarnej, psychologicznej czy społecznej.

Dlatego też dalszą analizę rozwiązań prawnych spróbuję prowadzić pod kątem ustalenia, w jakim zakresie w cywilnoprawnej regulacji podziału gospodarstwa rolnego przedmiotem ochrony i szczególnego zainteresowania ustawodawcy może być ta całość, jaką jest gospodarstwo rolne postrzegane jako jednostka produkcyjna, majątkowa i źródło zatrudnienia i utrzymania rolnika i jego rodziny. Niewątpliwie te trzy płaszczyzny czy sfery funkcjonowania gospodarstwa rolnego: produkcyjna, majątkowa i rodzinna muszą być rozpatrywane łącznie. Stąd też zasadnicza uwaga poświęcona zostanie poszukiwaniu odpowiedzi na ważne pytanie: czy aktualnie, zwłaszcza w dobie opracowania założeń nowych kodyfikacji prawa cywilnego, dostrzega się potrzebę dookreślenia czy sprecyzowania przesłanki warunkującej podział gospodarstwa rolnego, czy może wręcz przeciwnie – zauważa się konieczność zastąpienia jej bardziej pojemną formułą?

Znalezienie satysfakcjonujących odpowiedzi na wszystkie odnotowane wyżej dylematy nie będzie jednak możliwe bez krótkiego odniesienia się do kwestii aktualnego sposobu uregulowania reguł podziału gospodarstwa rolnego w naszym porządku normatywnym.

2. Przypomnieć wypada, że na skutek nowelizacji kodeksu cywilnego dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 1990 roku<sup>13</sup> reguły dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego w wyniku zniesienia współwłasności (i działu spadku) przestały być jednolite. Postanowienia przepisu art. 213 kc. dotyczą tylko sądowego zniesienia współwłasności, natomiast zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego w trybie umownym pozostaje poza działaniem tego przepisu.<sup>14</sup>

Odnotowany tu brak jednolitości reguł dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego został dodatkowo pogłębiony poprzez odwołanie się przez ustawodawcę do pojęcia niedookreślonego jako przesłanki warunkującej sądowy podział gospodarstwa rolnego. W świetle unormowania przepisu art. 213 kc., przy rozpatrywaniu przez sąd możliwości zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego przez

13 Dz.U. Nr 55, poz. 321 z późn. zm.

14 Taki stan prawny jest konsekwencją skreślenia w 1990 roku z kodeksu cywilnego przepisu art. 163, który zawierał ograniczenia dotyczące podziału gospodarstw rolnych. Ustawodawca, liberalizując wówczas zasady obrotu nieruchomościami rolnymi: 1) dawał wyraz dążeniu do zmniejszenia wcześniejszych ograniczeń w tym zakresie, 2) podkreślał znaczenie swobody rozporządzania przedmiotem własności przez właściciela, 3) wskazywał na konieczność ochrony ekonomicznej gospodarstwa w sytuacji, gdyby – tak jak w przypadku art. 213 kc. – współwłaściciele nie porozumieli się co do sposobu zniesienia współwłasności. Tak: K. Stefańska, (w:) Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 188.

jego podział między współwłaścicieli, należy uwzględnić, czy podział ten nie będzie sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. A zatem warunkiem dopuszczalności podziału gospodarstwa w naturze jest wymóg zgodności podziału z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej.<sup>15</sup>

Zawarte w treści przepisu art. 213 kc. kryterium zasad prawidłowej gospodarki rolnej niewątpliwie zapewnia sądowi większą, niż to było poprzednio, elastyczność przy podejmowaniu rozstrzygnięć. W tym sensie odpowiada ono ogólnie przyjętemu kierunkowi liberalizowania ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Wydaje się jednak, że w związku w ogóle z konstrukcją omawianego przepisu można mieć określone wątpliwości co do skuteczności jego oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych i przeciwdziałania nieracjonalnym podziałom.<sup>16</sup> Do zagadnienia tego ustosunkowałam się już szerzej,<sup>17</sup> jednak warto w tym miejscu przypomnieć, że zarysowuje się nowy kierunek interpretacji zwrotu zasad prawidłowej gospodarki rolnej, który w coraz większym stopniu zdeterminowany jest przez ustawodawstwo Unii Europejskiej. Takie podejście ustawodawcy polskiego jest równocześnie wymownym przykładem akcentowania znaczenia przesłanek natury środowiskowej, ekologicznej jako determinantów nie tylko już np. zmniejszania stopnia intensyfikacji produkcji rolnej, ale również kształtowania właściwej, z punktu widzenia aktualnego kontekstu polityczno-gospodarczego, treści zasad prawidłowej gospodarki rolnej. Oczywiście kryteria zawarte w przepisach takich jak np.: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>18</sup> czy Prawo ochrony środowiska<sup>19</sup> traktować należy jedynie jako pewne pomocnicze wskazówki przy eliminowaniu sfery niepewności znaczeniowej zasad prawidłowej gospodarki rolnej. Wynika to w pierwszym rzędzie z faktu, że cytowane, przykładowe regulacje już z założenia mają realizować inne cele. Jednakże w sposób pośredni, jak sądzę, przyczyniają się do nadania nowego proekologicznego wymiaru, nowej „jakości” pojęciu zasad prawidłowej gospodarki rolnej, którym posługuje się kodeks cywilny. Co więcej, analiza zadań i funkcji przypisywanych aktualnie prawnym instrumentom wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a wywodzącym się właśnie z prawa europejskiego,

15 Por.: A. Majewski, Sprzeczność z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej jako przesłanka niedopuszczalności zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej przez jej podział, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. 21, s. 92–93.

16 Szerzej na ten temat: K. Stefańska, Problem struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych w prawnej regulacji okresu transformacji ustrojowej, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, S. Prutis (red.), Białystok 1998, s. 119 i nast.

17 J. Mikołajczyk, Zasady prawidłowej gospodarki rolnej jako przesłanka dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, (w:) Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce, A. Dańko–Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), Warszawa 2012, s. 351 i nast.

18 Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

19 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

pozwoliła T. Kurowskiej skonstatować, że z biegiem czasu pojęcie „prawidłowej gospodarki” zostanie zastąpione przez pojęcie „żywności gospodarstwa”.<sup>20</sup>

2.1. W związku z treścią przepisu art. 213 kc. S. Rudnicki wskazywał m.in., że podział fizyczny jest podstawowym sposobem zniesienia współwłasności, wyraźnie preferowanym przez kodeks cywilny. Zdaniem autora trzeba bowiem pamiętać, że „podział fizyczny rzeczy jest z reguły najbardziej sprawiedliwy i pożądany zwłaszcza dla niezamożnych współwłaścicieli dlatego, że unika się w ten sposób obciążania ich wysokimi, częstokroć nierealnymi spłatami”.<sup>21</sup> Znane jest także w tej sprawie stanowisko SN, zgodnie z którym „kodeks cywilny preferuje zniesienie współwłasności przez podział fizyczny rzeczy wspólnej. Wynika to wyraźnie z postanowień przepisów art. 211, art. 212 § 2 i art. 214 kc. Jeżeli zniesienie współwłasności następuje z mocy orzeczenia sądu, sąd powinien więc przede wszystkim brać pod uwagę ten sposób wyjścia ze wspólności, chyba że współwłaściciele żądają przyznania rzeczy wspólnej jednemu z nich w zamian za spłaty, albo sprzedania stosownie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W braku takich żądań sąd powinien ustalić, czy istnieje fizyczna i prawna możliwość podziału, a dopiero gdy podział nie jest dopuszczalny – a przedmiotem podziału jest nieruchomości rolna – zniesić współwłasność w sposób określony w art. 214 kc.”<sup>22</sup> Odnotowane stanowisko SN może, jak sądzę, skłaniać do pewnych refleksji. W tym miejscu przypominają się bowiem uwagi zgłoszone wprawdzie w związku z innym tematem, niemniej jednak aktualne w poruszanej tu kwestii. I tak, ustosunkowując się do zagadnienia cywilnoprawnej ochrony gruntów rolnych i leśnych, słusznie wskazywano, że w sprawach o zniesienie współwłasności i dział spadku gospodarstw rolnych należy zaniechać podziału w naturze, gdy przyznanie gospodarstwa jednemu współwłaścicielowi (spadkobiercy) zapewni wyższą produkcję, prawidłową konfigurację, umożliwiającą stosowanie nowoczesnej agrotechniki i postępu, czemu przeciwstawia się rozdrobnienie gruntów i tworzenie nowych siedlisk i służebności drogowych dla małych towarowych gospodarstw z uszczupleniem przestrzeni produkcyjnej.<sup>23</sup> Wyrazem tej zasady była przede wszystkim uchwała SN z dnia 15 grudnia 1969 roku, ustalająca Wytyczne Wymiaru Sprawiedliwości i Praktyki Sądowej w sprawach o dział spad-

20 T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. 4, s. 248.

21 S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 290. Por. także: J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 141; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 107.

22 Postanowienie SN z dnia 30 października 1978 roku (III CRN 214/78), Lex nr 8143. W orzecznictwie wskazano także, że podział fizyczny gospodarstwa rolnego, w szczególnych sytuacjach, polegać może na jego likwidacji przez wydzielenie współwłaścicielom (współspadkobiercom) działek z przeznaczeniem na uzupełnienie posiadanych już odrębnych gruntów współwłaścicieli, ewentualnie ich następców. Do szczególnych sytuacji zaliczono m. in. okoliczność, że gospodarstwo nie posiada zdolności do samodzielnej produkcji towarowej, a rodzaj użytków nie stwarza perspektywy jej uzyskania w przyszłości. Por.: Postanowienie SN z dnia 3 września 1997 roku (I CKN 344/97), niepubl.

23 J. Szachulowicz, *Cywilnoprawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w praktyce sądowej*, „*Nowe Prawo*” 1987, nr 6, s. 34.



ku obejmującego gospodarstwo rolne,<sup>24</sup> ale także i inne orzeczenia SN.<sup>25</sup> Odnotowane tu poglądy SN akcentujące problem przeciwdziałania nieracjonalnym podziałom gospodarstw rolnych z punktu widzenia interesów tych współwłaścicieli, którzy nie otrzymali gospodarstwa w naturze w części odpowiadającej wysokości ich udziałów, niejednokrotnie mogły oznaczać pogorszenie ich sytuacji faktycznej i prawnej. Jednakże kwestia zapobiegania podziałom gospodarstw rolnych w wyniku zniesienia współwłasności nie może być rozpatrywana tylko przez pryzmat interesów współwłaścicieli, chociaż dla nich ma znaczenie podstawowe. Zapewnienie właściwej struktury obszarowej gospodarstw rolnych to także problem istotny ze społecznego punktu widzenia. W jego realizacji znajdują wyraz określone interesy społeczne – zabezpieczenie odpowiedniego areалу gruntów dla potrzeb produkcji rolnej, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, stworzenie warunków sprzyjających trwałym przeobrażeniom strukturalnym naszego rolnictwa.

3. Przy tak nakreślonym kontekście polityczno–prawnym szczególnego znaczenia nabiera problem zróżnicowania w kodeksie cywilnym reguł podziału gospodarstwa rolnego ze względu na to, czy podział dokonywany jest w drodze czynności prawnej, czy też w trybie sądowym. Wprowadzenie do kodeksu cywilnego, w wyniku jego nowelizacji z 1990 roku, ograniczenia płynącego z treści przepisu art. 213 kc., przy jednoczesnym przyzwoleniu na swobodny podział gospodarstw rolnych w drodze umów, spowodowało formułowanie rozbieżnych opinii w tej kwestii. Krytyczne oceny w tym względzie, stawiające m.in. zarzut o braku konsekwencji ustawodawcy, wyrazili zwłaszcza M. Ptaszyk,<sup>26</sup> A. Lichorowicz,<sup>27</sup> S. Wójcik<sup>28</sup> czy M. Błażejczyk.<sup>29</sup> O ile taki punkt widzenia, zwłaszcza w kontekście zachowania określonej struktury obszarowej gospodarstw rolnych, można uznać za zrozumiałą, to trzeba jednocześnie zastrzec, tak jak to czyni K. Stefańska, że poprzez skreślenie przepisu art. 163 kc. i zmianę przepisu art. 213 kc. ustawodawca zdaje się sygnalizować, że istotniejsza niż sama struktura obszarowa gospodarstw rolnych jest

24 OSNCP 1970, z. 3, poz. 39. Podkreślić należy, że w świetle cytowanej uchwały o tym, czy mimo możliwości podziału z zachowaniem podstawowej normy obszarowej należy w konkretnym wypadku podzielić gospodarstwo, decydować miały w szczególności kryteria, oparte zwłaszcza na przesłankach ekonomicznych. Do kryteriów tych zaliczono w szczególności: „a) celowość podziału w naturze, gdy rodzaj użytków lub niska jakość gleby nie dają gwarancji prowadzenia na wydzielonej spadkobiercy działce produkcyjnie samodzielnej i mającej perspektywy dalszego rozwoju zorganizowanej jednostki gospodarczej [...] oraz b) celowość podziału z punktu widzenia podmiotowych kwalifikacji uczestników działu – przy uwzględnieniu całokształtu ich sytuacji osobistej i rodzinnej [...]”.

25 Por.: uchwałę SN z dnia 27 marca 1965 roku, (III CO 11/65), OSNC 1965, z. 12, poz. 207; wyrok SN z dnia 24 kwietnia 1968 roku (III CRN 60/68), Lex nr 6322.

26 M. Ptaszyk, Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 55–56.

27 A. Lichorowicz: Zagadnienia dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego (ze szczególnym uwzględnieniem roli notariusza), (w:) Księga pamiątkowa, I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań 1993, s. 128–129. Autor wskazywał, że przepis art. 213 kc. cechuje się zasadniczym pęknięciem konstrukcyjnym, skoro jego brzmienie ogranicza kontrolę zgodności podziałów gospodarstw z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej tylko do działów sądowych.

28 S. Wójcik, Obrót nieruchomościami i gospodarstwami..., *op. cit.*, s. 330–332.

29 M. Błażejczyk, Ustrojowe podstawy i kierunkowe założenia programu rolnego, Wrocław 1990, s. 23.

kwestia stwarzania warunków dla rozwoju produkcji rolnej w tych gospodarstwach. To przede wszystkim sami współwłaściciele powinni porozumieć się co do sposobu podziału gospodarstwa rolnego. Gdy jest zgoda między współwłaścicielami co do sposobu podziału gospodarstwa rolnego, który każdemu ze współwłaścicieli zapewni możliwość racjonalnego gospodarowania, nie ma potrzeby administracyjnego ingerowania.<sup>30</sup> Dodatkowy argument, potwierdzający słusność prezentowanego wyводу, Autorka odnajduje w zmianie samego przedmiotu zniesienia współwłasności.

Podobnie zagadnienie to ujmuje S. Prutis, pisząc, że obowiązujący model prawny zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego staje się klarowny i zrozumiały, gdy przyjmiemy następującą linię rozumowania. Brak jakichkolwiek ograniczeń w przypadku zgodnego, umownego zniesienia współwłasności gospodarstwa jest konsekwencją zniesienia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Stabilność i poszanowanie prawa własności odnoszą się bowiem także do własności wspólnej. Jeżeli właściciele wspólnego gospodarstwa potrafią w sposób zgodny podzielić to gospodarstwo, ich prawo do takich rozporządzeń nie ulega żadnym ograniczeniom. W przypadku sporu między współwłaścicielami regulacja prawna musi wypełniać swoistą funkcję rozdzielczą, określając reguły zniesienia współwłasności.<sup>31</sup>

Konstatacje K. Stefańskiej i S. Prutisa są na tyle przekonujące, iż właściwie ich słusność można by tylko podkreślić, dodatkowo wskazując, że mimo iż przepisy szczególne dotyczące zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego mają zastosowanie tylko w sądowym trybie zniesienia współwłasności, pośrednio oddziałują, jak sądzę, na tryb umowny. Mianowicie, regulacja ta spełnia rolę zabezpieczenia na wypadek sporu pomiędzy stronami,<sup>32</sup> sprzyja ostrożniejszemu i wyważonemu formułowaniu żądań przez współwłaścicieli, przez co pośrednio zmierza w kierunku przeciwdziałania uprzywilejowaniu pozycji prawnej któregośkolwiek z nich, a w konsekwencji może przynieść pozytywne efekty i to nie tylko w zakresie struktury obszarowej gospodarstwa rolnych, ale również szeroko pojętych, trwałych przekształceń strukturalnych w rolnictwie.

Ponadto, mając na uwadze okoliczność, że rodzinne gospodarstwo rolne będące podstawą ustroju rolnego „nie jest celem samym w sobie” i że „powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”,<sup>33</sup> nie pozbawione racji będzie

30 K. Stefańska: Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego, „Państwo i Prawo” 1992, z. 3, s. 37 oraz K. Stefańska, Problem struktury obszarowej..., *op. cit.*, s.126.

31 S. Prutis, (w:) Polskie prawo rolne..., *op. cit.*, s. 103.

32 Por.: E. Kremer, Problematyka prawna splat z gospodarstwa rolnego, Kraków 1993, s. 110.

33 Zob.: wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 roku, (P 4/99), OTK 2001, nr 1, poz. 5.

wiązanie ograniczeń przy sądowym trybie zniesienia współwłasności z koniecznością zapewnienia ochrony takiej wartości, jaką jest gospodarstwo rodzinne.

Na tym tle zrozumiałe są także odstępstwa od uniwersalnych reguł zniesienia współwłasności i zastosowanie rozwiązań szczególnych, określonych w treści przepisów art. 213–218 kc.

4. Zbliżając się do sformułowania konkluzji tej części rozważań, należy krótko zwrócić uwagę właśnie na kwestię ochrony gospodarstwa rodzinnego na tle przepisów regulujących podział gospodarstwa rolnego w wyniku zniesienia jego współwłasności. Zauważmy, że daleko posunięty liberalizm w obrocie nieruchomościami rolnymi, dotyczący także podziału gospodarstwa rolnego w umownym trybie zniesienia współwłasności, nie rysuje się dziś już tak wyraźnie, gdy skonfrontujemy określony przypadek umownego podziału gospodarstwa rolnego z przepisami pozakodeksowych aktów prawnych, np. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.<sup>34</sup> W pewnych sytuacjach rozwiązania wynikające z przepisów u.k.u.r. pośrednio determinują kształt instytucji zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Mianowicie, konfrontując umowny podział gospodarstwa rolnego zwłaszcza z postanowieniami przepisu art. 6 u.k.u.r.,<sup>35</sup> zauważmy, że przesłanki wskazane przez ustawodawcę w tym przepisie muszą zostać spełnione nie tylko w przypadku nabycia prawa własności nieruchomości rolnej bądź jej części, ale także w sytuacji, gdy nabywany jest udział w takiej nieruchomości. Stąd też E. Klat–Górska wyprowadziła trafny wniosek, że przesłanki z przepisu art. 6 u.k.u.r. musi spełniać współwłaściciel–nabywca udziału od innego współwłaściciela.<sup>36</sup> Nie ulega jednak wątpliwości, że takiej interpretacji cytowanych przepisów nie będziemy stosować w odniesieniu do każdego przypadku nabycia przez współwłaściciela udziału od innego współwłaściciela w drodze umowy zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Oczywiście sprawą jest, że w przypadku umownego podziału gospodarstwa rolnego w wyniku zniesienia jego współwłasności każdy ze współwłaścicieli może otrzymać na własność część dotąd wspólnej nieruchomości rolnej, odpowiadającą wielkości i wartości jego udziału we współwłasności, bez względu na to, czy spełnia warunki z art. 6 u.k.u.r., czy też nie. W takiej sytuacji chodzi przecież o przeniesienie własności nieruchomości rolnej tylko w sensie prawnotechnicznym. Z ekonomiczno-gospodarczego punktu widzenia współwłaściciel nabywa tylko ekwiwalent swoich

---

34 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. Nr 803), cytowana dalej jako u.k.u.r.

35 Zgodnie z treścią przepisu art. 6.1. u.k.u.r.: Za rolnika indywidualnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

36 Szerzej na ten temat: E. Klat–Górska, Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. II), „Rejent” 2004, nr 6, s. 76.

dotychczasowych uprawnień, które miały postać udziału we współwłasności. Sprawa warunków z przepisu art. 6 u.k.u.r. byłaby więc dla współwłaścicieli aktualna dopiero w sytuacji takiego podziału gospodarstwa rolnego, gdyby części im przydzielone miały przewyższać ich udziały w rodzinnym gospodarstwie rolnym, którego dotyczyłoby zniesienie współwłasności. Innymi słowy, w stosunku do części przewyższającej udział należałoby wymagać od współwłaściciela spełnienia warunków z przepisu art. 6 u.k.u.r.

Pozostając przy problematyce ochrony struktury obszarowej gospodarstwa rolnego przed nieracjonalnym podziałem, niezbędne wydaje się krótkie nawiązanie do kwestii skutków prawnych złożenia przez ANR oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej w przypadku, gdy przeniesienie własności nieruchomości następuje w wyniku zawarcia umowy o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 4 u.k.u.r.<sup>37</sup>). Sam zamysł wprowadzenia przez ustawodawcę rozwiązania, które daje ANR podstawę do daleko posuniętej ingerencji we własność rolniczą, jest czytelny. Ustawodawca dążył do „uszczelnienia” systemu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, a tym samym do objęcia reglamentacją nie tylko samej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, ale także innych umów prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości rolnych. Kwestia ta zdaje się rysować bardziej jako cel polityczny, jako zagwarantowanie możliwości kontrolowania przez państwo zjawisk zachodzących w obrębie własności rolniczej. Stąd też kształt analizowanej tu regulacji wyznaczony został w dużej mierze właśnie przez kontekst polityczno-prawny. Inną sprawą jest celowość takiej reglamentacji. Jednakże formułowane w początkowym okresie obowiązywania przepisów u.k.u.r. obawy, czy reglamentacja ta nie jest zbyt restrykcyjna i czy w rezultacie nie doprowadzi do odrodzenia się zjawiska nieformalnego obrotu ziemią,<sup>38</sup> nie znajdują potwierdzenia w badaniach empirycznych.

Sformułowanie przepisu art. 4 u.k.u.r. nie jest wolne od kontrowersji w sytuacji, gdy zawarto umowę zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. O ile bezsporny jest fakt, że źródłem przeniesienia własności nieruchomości rolnej, które stwarza po stronie ANR uprawnienie do złożenia oświadczenia o nabyciu, jest wyłącznie umowa, o tyle sam zakres przedmiotowy przepisu art. 4 u.k.u.r. nasuwa określone wątpliwości interpretacyjne. Chodzi tu zwłaszcza o pewne kategorie umów, w stosunku do których przyznanie Agencji uprawnienia do złożenia oświadczenia o nabyciu, jest – jak podnosi M. Stańko – „co najmniej wątpliwe”.<sup>39</sup> Znane jest zapatrywanie, że umowne zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego nie powinno podlegać reżimowi prawnemu u.k.u.r. Zwolennikami takiego punktu wi-

37 Zgodnie z treścią przepisu art. 4 u.k.u.r.: Jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej.

38 M. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 114.

39 M. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy..., *op. cit.*, s. 114.

dzenia są B. Swaczyna,<sup>40</sup> Z. Truskiewicz<sup>41</sup> i M. Stańko,<sup>42</sup> choć przedstawiona przez nich argumentacja uzasadniająca ten pogląd jest odmienna. Generalna konkluzja zawiera się w twierdzeniu, że przedmiotowe ujęcie przepisu art. 4 u.k.u.r. jest niewątpliwie zbyt szerokie.<sup>43</sup> Stąd też uzasadniony wydaje się postulat *de lege ferenda* zmiany analizowanego tu rozwiązania prawnego. Celowość tej zmiany w odniesieniu do umowy o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego jest bezdyskusyjna. Odwołując się do poglądu M. Stańko, podkreślmy raz jeszcze, że „natura” prawna stosunków wynikających z podziałów majątków, czy znoszenia współwłasności, z uwagi na inne cele tych czynności, powoduje, że nie nadają się one do reglamentowania w drodze ingerencji ANR. Wątpliwości budzi jedynie kwestia metody wyłączenia tej umowy spod działania przepisu art. 4 u.k.u.r. Przepisanie tego zadania notariuszom, którzy przy braku formalnej regulacji prawnej w tym zakresie, w sposób uznaniowy, w drodze wykładni celowościowej, mieliby swoim rozstrzygnięciem wpływać na sytuację stron i powodować powstanie określonych skutków prawnych rzutujących na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstwa rolnego, może wydać się co najmniej zastanawiające. Nie wydaje się, aby do wyłączenia umownego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego spod działania przepisu art. 4 u.k.u.r. mogło dojść w drodze wykładni tegoż przepisu bez konieczności zmiany jego zakresu przedmiotowego.<sup>44</sup> Argumentacja zawarta w wywodach M. Stańko jest prawniczo logiczna i przekonująca. Oceniając pozytywnie udział notariuszy w przekształceniach struktury agrarnej, odnotowując ich istotny wpływ na kształtowanie świadomości społecznej, zauważmy równocześnie, że ich rola nie powinna i nie może sprowadzać się do zastępowania ustawodawcy. Rację ma K. Stefańska, gdy wskazuje, że notariusze, wypełniając swój prawny obowiązek udzielania stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej,<sup>45</sup> pośrednio mogą także brać udział w dokonujących się przekształceniach stosunków własnościowych w rolnictwie. Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji, gdy ustawodawca wyznacza jedynie określone kierunki oddziaływania, nie regulując od razu wszystkich spornych czy problematycznych kwestii, notariusz przy realizacji podstawowych założeń ustawodawcy „musi uwzględniać szereg unormowań prawnych, widzieć poszczególne rozwiązania prawne w ich kontekście polityczno–prawnym, uwzględniać wyrażone w prawie wartości”.<sup>46</sup> Nie oznacza to jednak, że potencjalna

40 B. Swaczyna, Umowne zniesienie współwłasności nieruchomości, Warszawa 2004, s. 176–177.

41 Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I), „Rejent” 2003, nr 9, s. 50–51.

42 M. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy..., *op. cit.*, s. 117.

43 *Ibidem*, s. 123.

44 Postulat szybkiego podjęcia nowej legislacji sformułowany został także przez S. Prutisa. Szerzej na ten temat: S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 168 i nast.

45 Por. przepis art. 80 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U. z 20002 r. Nr 42, poz. 369 z późn. zm.).

46 K. Stefańska, Rola notariusza w kształtowaniu modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego, (w:) Problematyka prawna reprivatyzacji notariatu polskiego, Poznań – Kluczbork 1996, s. 113.

możliwość oddziaływania notariusza w sferę kształtowania stosunków społecznych w rolnictwie może być utożsamiana ze swoistym „wchodzeniem w rolę” ustawodawcy. Stąd też nie wydaje się zasadne przypisywanie notariuszom roli kształtującej w zakresie tworzenia katalogu umów, które nie powinny podlegać reżimowi przepisu art. 4 u.k.u.r.

4.1. Brak jednolitości reguł dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego jest wyraźny również na tle innych aktów prawnych. Sięgnięcie do rozwiązań bardziej szczegółowych pozwala skonstatować, że możemy zaobserwować silnie zarysowaną tendencję do pogłębiania zróżnicowania zasad w zakresie dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego ze względu na to, czy podział ten dokonywany jest w drodze czynności prawnej, czy też w trybie sądowym. Doskonałą ilustracją w tym względzie, obok wskazanych już postanowień u.k.u.r., będą rozwiązania prawne wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.<sup>47</sup> O ile zakres przedmiotowy stosowania przepisów działu III rozdziału 1 u.g.n. został określony w przepisie art. 92 u.g.n. przez generalne wyłączenie stosowania tych przepisów w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, o tyle w pewnych sytuacjach ustawa ta poddaje reglamentacji również niektóre podziały nieruchomości wykorzystywanych rolniczo. Podział takich nieruchomości objęty jest regulacją zawartą w u.g.n. w dwóch przypadkach, a mianowicie wówczas, gdy dokonanie podziału spowodowałoby: 1) konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo 2) wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. W świetle zaś przepisu art. 93 ust. 2a u.g.n. podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami. O dopuszczalności podziału decyduje kryterium racjonalnej gospodarki prowadzące do poprawy warunków gospodarowania. Zamiar ustawodawcy sprzyjania transakcjom międzysąsiedzkim dokonywanym w celu racjonalizowania rozłogu gruntów i stworzenia prawnych przeszkód dla niekontrolowanego wprowadzania do obrotu niewielkich działek gruntu rolnego, których nabywca z pewnością nie będzie wykorzystywał dla prowadzenia produkcji rolnej, jest tu wyraźny.<sup>48</sup> Po raz kolejny wypada więc zaakcentować problem kontekstu polityczno-prawnego, w ramach którego dana instytucja funkcjonuje. O tym bowiem jak postrzegamy i rozumiemy treść określonego rozwiązania prawnego w danym

47 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm., cytowana dalej jako u.g.n.

48 B. Wierzbowski, Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 119.

czasie, decyduje wiele okoliczności, wśród których istotne są również inne aniżeli tylko prawne, uwarunkowania. Słusznie zatem T. Kurowska zauważa, że postanowienia u.g.n. należące do „sfery rolnej” powinny wspierać realizację funkcji produkcyjno–ochronnej. Ich zadania sprowadzają się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (struktury gruntowej), reorganizacji gospodarstw poprzez ich modernizację a w konsekwencji do nadania im statusu gospodarstw żywotnych.<sup>49</sup>

O ile taki punkt widzenia uznajemy za słuszny, to trzeba jednocześnie zastrzec, tak jak to wskazuje B. Wierzbowski, że podział nieruchomości rolnych, zgodny z postanowieniami u.g.n. może powodować określone problemy w praktyce notarialnej.<sup>50</sup> Okoliczność ta widoczna jest także na tle umownego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Załóżmy zatem, że czterej współwłaściciele gospodarstwa rolnego, obejmującego nieruchomość rolną, w skład której wchodzi jedna działka ewidencyjna o powierzchni 1 ha, zamierzają dokonać zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego przez jego podział w naturze, w trybie umownym, w częściach równych. Ich prawo do rozporządzania przedmiotem współwłasności doznaje jednak ograniczenia na skutek działania przepisu art. 92 ust. 1 u.g.n., bowiem stosownie do jego treści wyłączona została możliwość wydzielenia działek o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha w innym celu aniżeli określony w przepisie art. 93 ust. 2a u.g.n. Ze względu na produkcyjną funkcję własności, a tej w istocie analizowane tu rozwiązanie prawne z u.g.n. służy, jest to zrozumiałe, z punktu widzenia zaś funkcji majątkowej budzi zastrzeżenia. Należy jednak równocześnie zauważyć, że sąd, w świetle aktualnej regulacji prawnej, przy istniejącej zgodzie między współwłaścicielami co do sposobu podziału gospodarstwa rolnego, dokona zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział w naturze, zgodnie z wolą współwłaścicieli, mając na uwadze kryterium zasad prawidłowej gospodarki rolnej (art. 213 kc.), chociaż byłoby to sprzeczne z minimalnym kryterium obszarowym z u.g.n. Sąd dokonujący zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego nie jest skrepowany postanowieniami u.g.n. Zasady prawidłowej gospodarki rolnej nawiązują zaś w swej treści do wielu czynników produkcji rolnej w gospodarstwie rolnym, wśród których struktura obszarowa nie jest kryterium wiodącym. Co więcej, znane jest zapatrywanie, że pojęcie określonej optymalnej wielkości gospodarstwa rolnego w ogóle nie istnieje.<sup>51</sup> W literaturze ekonomicznej wskazuje się, że jest ono zależne od wielu okoliczności, takich jak np.: kierunek produkcyjny, struktura użytków czy wysokości środków inwestycyjnych. Odwołując się raz jeszcze do naszego przykładu czterech współwłaścicieli chcących według własnego uznania podzie-

49 T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych...*, *op. cit.*, s. 242.

50 Szerzej na ten temat: B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. 5, s. 246.

51 R. Manteuffel, *Rolnictwo polskie w reformie*, Warszawa 1983, s. 85. Tak też: W. Puliński, *Rolnictwo rodzinne w Polsce od gospodarki nakazowo–rozdzielczej do rynkowej*, Łódź 2000, s. 76. Autor zauważa, że „gospodarstwo rolne przestało być niewolnikiem swojego obszaru. Oznacza to, że jego sukces ekonomiczny nie jest w sposób jednoznaczny zdeterminowany jego rozmiarami”.

lić gospodarstwo rolne, nie możemy *a priori* założyć, iż postulowany przez nich podział, nieodpowiadający co prawda minimalnej normie 0,3 ha z u.g.n., nie będzie podziałem zapewniającym racjonalne prowadzenie działalności rolniczej.

5. Analiza poruszanych tu zagadnień pozwala zauważyć, że:

- a) liberalizacja obrotu nieruchomościami rolnymi dokonana na mocy ustawy z 1990 roku była wyraźnym potwierdzeniem, zapoczątkowanej w latach osiemdziesiątych, tendencji do wzmacniania ochrony własności indywidualnych gospodarstw rolnych i swobody działalności gospodarczej rolników;
- b) odnosząc się ze zrozumieniem do wyrażonych w doktrynie krytycznych uwag i zarzutów o braku konsekwencji ze strony ustawodawcy w kwestii unormowania instytucji zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego, równocześnie problemowi braku jednolitości reguł co do umownego i sądowego podziału gospodarstwa rolnego nie przypisuję jednoznacznie dezaprobującego wydźwięku. Akceptując, cytowane już w tych rozważaniach, stanowisko K. Stefańskiej i S. Prutisa, podkreślmy raz jeszcze, że w sytuacji, gdy pomiędzy współwłaścicielami jest zgoda co do sposobu podziału gospodarstwa rolnego, który każdemu ze współwłaścicieli zapewni możliwość racjonalnego prowadzenia działalności rolniczej, nie ma potrzeby wprowadzania elementów ingerencji administracyjnej. Dopiero w przypadku sporu między współwłaścicielami regulacja prawna musi wypełniać swoistą funkcję rozdzielczą, określając reguły zniesienia współwłasności;
- c) wyrażenie poglądu o całkowitej dowolności umownego podziału gospodarstwa rolnego, na skutek dokonanej w 1990 roku liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi, byłoby zbyt dużym uproszczeniem. Po pierwsze, z uwagi na fakt, że regulacja sądowego podziału gospodarstwa rolnego niejako potencjalnie, pośrednio, jak sądzę, oddziałuje na postawy współwłaścicieli, spełniając rolę zabezpieczenia na wypadek sporu pomiędzy stronami i przynosząc pożądane efekty w wielu wymiarach. Po drugie, brak ograniczeń umownego podziału gospodarstwa rolnego, po wejściu w życie przepisów u.k.u.r., jak i po nowelizacji postanowień u.g.n., nie ma charakteru absolutnego. W praktyce nie można wykluczyć sytuacji, gdy pozornie niczym nieograniczony umowny podział gospodarstwa rolnego zostanie poddany oddziaływaniu przepisów u.k.u.r. bądź u.g.n. Tym samym w konkretnych stanach faktycznych istniejąca niejednorodność na tle regulacji podziału gospodarstwa rolnego, po wejściu w życie przepisów u.k.u.r. i znowelizowanych przepisów u.g.n., stała się jeszcze bardziej widoczna;
- d) mając na uwadze powyższe ustalenia, uzasadniona wydaje się konstatacja o niespójności uregulowania dotyczącego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Nie ulega wątpliwości, że zniesienie współwłasności go-



spodarstwa rolnego może nastąpić w drodze: 1) orzeczenia sądowego w postępowaniu nieprocesowym, 2) ugody zawartej przed sądem, 3) umowy. Przy każdym z tych trybów – sądowym i umownym możliwe są w zasadzie te same sposoby wyjścia z niepodzielności. Ustawodawca nie uzależnił bowiem dopuszczalności drogi sądowej od wcześniejszego niedojścia do skutku umowy, czy ugody znoszącej współwłasność. Wybór trybu pozostawiono swobodnemu uznaniu stron, a skutek sądowego (tak w drodze orzeczenia, jak i ugody) oraz umownego zniesienia współwłasności jest co do zasady identyczny i sprowadza się do zakończenia istnienia dotychczasowego stosunku prawnego – współwłasności. Ponadto, pamiętać należy, że w postępowaniu sądowym dopuszczalny jest podział gospodarstwa rolnego w wyniku zniesienia współwłasności tegoż gospodarstwa nie tylko w trybie spornym, ale także na zgodny wniosek stron. Przypomnienie tych ogólnych zasad znoszenia współwłasności było o tyle uzasadnione, jak sądzę, że pozwala zauważyć pewną relację, zależność, w jakiej pozostają względem siebie dwa tryby jednej instytucji prawnej. Skoro umowne i sądowe reguły dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego nie tworzą spójnego systemu, a wybór trybu zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego uzależniony jest od woli stron, to dopuszczamy tym samym możliwość obchodzenia ograniczeń przewidzianych dla poszczególnego trybu. Wzajemne zastępowanie trybów: sądowego umownym, a umownego sądowym, w zależności od okoliczności konkretnego przypadku, czyni ochronę gospodarstwa rolnego przed nieracjonalnym podziałem ochroną w istocie pozorną. Odwołując się raz jeszcze do uwag poczynionych np. na tle postanowień przepisu art. 4 u.k.u.r., z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że w sytuacji, gdy ANR będzie korzystać z przysługującego jej na mocy przepisu art. 4 u.k.u.r. uprawnienia w odniesieniu do tego rodzaju umów, strony będą dokonywały podziałów gospodarstw rolnych i znosiły współwłasność w drodze orzeczenia sądowego. Droga ta, jak trafnie podkreśla M. Stańko, wyklucza działanie ANR, bowiem uprawnienie ANR dotyczy wyłącznie stosunków umownych.<sup>52</sup>

6. Analiza unormowania podziału gospodarstwa rolnego *de lege lata* prowadzi zatem do następujących wniosków o charakterze *de lege ferenda*.

Po pierwsze, wskazuje na zasadność poszukiwania takich środków prawnych oddziaływania przez państwo na gospodarstwo rolne, które wpisując się w udzielone gwarancje własności, stymulują jednocześnie rozwój gospodarczy. Zapewnienie możliwości realizowania interesów majątkowych rolnika sprzyjać ma osiągnięciu celu gospodarczego. Ta zmiana priorytetów i przesunięcie akcentów w hierarchii

52 M. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy..., *op. cit.*, s. 121.

zacji ważności celów stawianych wobec gospodarstw rolnych przez ustawodawcę, pozostają w zgodzie z aktualnymi założeniami krajowej polityki rolnej, która na obecnym etapie rozwoju prawa rolnego, korespondując z WPR, adresuje swą pomoc do wykwalifikowanych producentów rolnych, a jednocześnie wspiera rolnictwo ekstensywne, promując wielofunkcyjność wsi i szeroko pojęty rozwój obszarów wiejskich. Połączenie bowiem elementów odnoszących się do ochrony własności rolniczej powinno być rozumiane nie tylko w aspekcie problemu struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ale w równym stopniu winno kształtować elementy proprodukcyjne w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Owe poprodukcyjne elementy rozwoju obszarów wiejskich pośrednio wpływają na sytuację majątkową gospodarstw rolnych poprzez uatrakcyjnienie terenów wiejskich, ochronę środowiska naturalnego oraz pobudzenie aktywności gospodarczej okolorolniczej i pozarolniczej mieszkańców wsi.

Po drugie, generalne założenie ustawodawcy sprowadzające się do ochrony rodzinnego gospodarstwa rolnego, zwłaszcza poprzez stabilizowanie własności, znajduje normatywne potwierdzenie w poszczególnych postanowieniach konstrukcji zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Spektakularny przykładem jest tu chociażby pozostawienie współwłaścicielom swobody co do sposobu podziału gospodarstwa rolnego. Równocześnie jednak odwołanie się na tle reguł podziału gospodarstwa rolnego do zwrotu niedookreślonego – zasad prawidłowej gospodarki rolnej – pozwala sądowni brać pod uwagę także inne przesłanki natury humanitarnej, psychologicznej, majątkowej, środowiskowej czy społecznej.<sup>53</sup> Ponadto, to właśnie sądowni pozostawia się swobodę oceny w zakresie konieczności ochrony interesu, który wystąpi w konkretnej sytuacji. Stąd też zasadę odwoływania się przez ustawodawcę na gruncie podziału gospodarstwa rolnego do zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych oceniam pozytywnie. O ile taki punkt widzenia może być uzasadniony, to trzeba jednocześnie zastrzec, iż z zagadnieniem tym wiąże się niewątpliwie poszukiwanie stosownych zabezpieczeń prawnych, by nie dochodziło do naruszania wartości, które chcemy osiągnąć. Przedmiotem ochrony jest m.in. własność prowadzącego rodzinne gospodarstwo rolne, swoboda działalności gospodarczej, interesy rodziny rolnika, dla której gospodarstwo rolne jest miejscem pracy i źródłem dochodów. Wskazany tu interes indywidualny musi być równocześnie kojarzony z interesem społecznym, wyrażającym się m.in. w konieczności tworzenia właściwej struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ochrony gruntów rolnych, ochrony krajobrazu wiejskiego.<sup>54</sup>

---

53 Por.: K. Stefańska, Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego, (w:) *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), Kluczbork 2000, s. 224.

54 K. Stefańska, Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. 5, s. 193–194.

Na tym tle wypada podkreślić – zwłaszcza z uwagi na toczącą się aktualnie dyskusję dotyczącą zagadnienia klauzul generalnych – znaczenie owych klauzul i pojęć niedookreślonych, a także pozytywną, kształtującą rolę sądów w procesie wykładni przepisów o podziale gospodarstwa rolnego. Potrzeba ochrony różnych wartości przy podziale gospodarstwa rolnego uzasadnia przyjmowanie metody regulacji polegającej na ich kojarzeniu. O ile wyważanie ich znaczenia jest problemem bardzo trudnym, o tyle wydaje się słuszne, że w sytuacjach wymagających jednoznacznego wskazania priorytetu pewnej wartości ustawodawca wskazuje na prawo własności. Równocześnie, akcentowanie racji majątkowych wynikających z prawa własności nie następuje w izolacji od innych sfer funkcjonowania gospodarstw rolnych – już w założeniu ma bowiem sprzyjać osiągnięciu celu produkcyjnego, stymulować rozwój gospodarczy, preferować prośrodowiskowy, ekologiczny kierunek w rozwoju obszarów wiejskich, eksponować względy natury psychologicznej.

W świetle poczynionych wyżej uwag uprawniony wydaje się postulat *de lege ferenda*, by ustawodawca w szerszym zakresie odwoływał się do zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych, gdy chodzi o przyjmowane regulacje prawne dotyczące rodzinnych gospodarstw rolnych, w tym unormowanie zasad podziału gospodarstwa rolnego. Niemożliwość przyjmowania jednoznacznych rozwiązań wielu złożonych problemów czy trudności przy formułowaniu wyraźnych wskazówek co do hierarchii zestawianych, w określonych sytuacjach, wartości zdają się dodatkowo uzasadniać ten postulat.

Niezaprzeczalną sprawą jest, że normatywna regulacja podziału gospodarstwa rolnego jest wynikiem określonej ewolucji. Wcześniejsze kazuistyczne rozwiązanie w tym zakresie zostało zastąpione obecnym, liberalnym uregulowaniem, które pozwala sądowi uwzględniać przesłanki różnej natury. Spojrzenie na ten problem właśnie w ujęciu ewolucyjnym uzasadnia i dodatkowo pogłębia moje wątpliwości co do wyraźnie zarysowanej koncepcji, którą w pewnym uproszczeniu określić możemy jako „powrót do kazuistyki”, a na którą to wskazują przygotowywane w toku prac nad założeniami nowych kodyfikacji prawa cywilnego propozycje zmian w tym zakresie.

W związku z wszystkimi powyższymi ustaleniami uzasadniony wydaje się postulat zmiany rozwiązania prawnego w zakresie przesłanki warunkującej sądowy podział gospodarstwa rolnego. Za przekonujące należałoby uznać próby modyfikacji aktualnej przesłanki z przepisu art. 213 kc., jaką są zasady prawidłowej gospodarki rolnej i odniesienia jej do wszystkich, nie tylko sądowych przypadków podziału gospodarstwa rolnego, poprzez odwołanie się do wielu kryteriów, które wskazywałyby kojarzenie różnych czynników produkcji rolnej w gospodarstwie.<sup>55</sup> Odnotowanie tego spostrzeżenia skłania do zastanowienia się, w oparciu o jakie konkretnie kry-

---

55 K. Stefańska, Problem struktury obszarowej..., *op. cit.*, s. 128.

teria powinniśmy dokonywać oceny racjonalności podziału gospodarstwa rolnego. Znane jest zapatrywanie, że „nowe kryteria dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego powinny być ujęte w sposób nie tyle bardziej rygorystyczny niż w chwili obecnej, co w sposób bardziej jednoznacznie i skutecznie gwarantujący, że jednostki powstałe z podziału będą jednostkami zdolnymi zapewnić, w oparciu o własną produkcję, minimum egzystencji przeciętnej rodzinie rolniczej”.<sup>56</sup> W doktrynie panuje zgodne przekonanie, że wiodącym kryterium przy ocenie racjonalności podziału gospodarstwa rolnego powinno być kryterium zapewnienia minimalnego (a nawet przeciętnego) dochodu rodzinie rolniczej.<sup>57</sup>

W świetle tego, co zostało powiedziane, przyjęcie kryterium dochodowości gospodarstwa rolnego, jako jednej z kilku przesłanek warunkujących jego podział, może być przyjęte ze zrozumieniem i akceptacją. Równocześnie jednak racjonalność podziału gospodarstwa rolnego musi być rozpatrywana poprzez odwołanie się do wielu kryteriów, które w swej treści nawiązują aktualnie również do prawa europejskiego. Kryteria te powinny być determinowane przez zagadnienia rodzące się na tle dochodowości rolnictwa, wymogów ochrony środowiska naturalnego i zachowania unikatowych walorów krajobrazu wiejskiego, zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, polityki socjalnej czy oświatowej. Stąd też kryteria warunkujące dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego w naturze, korespondując ze współczesną koncepcją rozwojową rolnictwa, wykazującą tendencję do ewoluowania w kierunku polityki rozwoju obszarów wiejskich, powinny uwzględniać nie tylko majątkową, produkcyjną i rodzinną sferę funkcjonowania gospodarstwa rolnego, ale również płaszczyznę ekologiczną, kulturową, społeczną czy psychologiczną. Potrzebę harmonizacji, kojarzenia funkcji już w założeniu realizować mogłoby odwołanie się przez ustawodawcę do zwrotu niedookreślonego „gospodarstwa żywnościowego ekonomicznie”, który winien być każdorazowo ustalany w konkretnych okolicznościach, przy równoczesnym uwzględnieniu produkcyjnych, majątkowych, ekologicznych, społecznych właściwości przedmiotu podziału. Dostrzegając trudności towarzyszące właściwej interpretacji i eliminowaniu sfery niepewności znaczeniowej otwartej konstrukcji istotnego znaczenia nabiera: 1) rola wykładni celowościowej, 2) proceduralna możliwość odwołania się przez sędziego do opinii biegłych. Takie ujęcie problemu pozwala widzieć zagadnienie dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego w szerszym kontekście.

---

56 A. Lichorowicz, *O nowy kształt...*, *op. cit.*, s. 42.

57 Por. zwłaszcza: A. Lichorowicz, *O nowy kształt...*, *op. cit.*, s. 42; K. Stefańska, *Problem struktury obszarowej...*, *op. cit.*, s. 128.

FARM DIVISION – *DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA*

Key words: farm, agricultural estate, division of farm.

Agricultural law making, including the regulations of farm sales and agricultural estate sales, is a special subject in the development of new civil law codifications. The attention was concentrated on answering the question, if the definition or precise formulation of the premise conditioning the division of a farm is needed or, just the opposite; the premise should be replaced by a more open formula?

The rationality of the farm division must be considered by referring to many criteria, those reflecting the current European law. The criteria should be determined by problems resulting from the profitability of agriculture, requirements of natural environment, protection of unique values of country landscape, balanced and multifunctional development of rural areas, social or educational policy. Therefore, the criteria accepting the natural farm division, in line with a modern agricultural concept tending to a development policy of rural areas, should account for the ecological, cultural, social or psychological aspect of the operation of farms, in addition to the financial, production and family aspects. The assumption of the need for functional harmonization and correlation can be effected by the law maker by the use of a general "economically vital farm" phrase, to be made more precise in concrete circumstances, in regard to the production, financial, ecological and social properties of the division object.

## Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)

Przedmiotem regulacji ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,<sup>2</sup> zwanej dalej ustawą, są m. in. kwestie przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy). Zagospodarowanie terenów nie jest kwestią aksjologicznie neutralną i nie jest uzależnione jedynie od woli właściciela terenu, przepis art. 1 ust. 2 ustawy prawo własności wymienia jako jedną, ale bynajmniej nie wyłączną czy dominującą wartość uwzględnianą w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.<sup>3</sup> Zagospodarowanie przestrzeni ma swój aksjologiczny wymiar co najmniej z dwóch względów: po pierwsze przestrzeń jest dobrem limitowanym, ograniczonym, po drugie zagospodarowanie polegające na zabudowaniu terenu ma zwykle charakter względnie trwały, a przy tym wpływający na atrakcyjność i użyteczność terenów położonych w sąsiedztwie. W przypadku zagospodarowywania terenów dotychczas użytkowanych w sposób rolniczy prowadzi także do zmniejszania areалу rolnego, co z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego, ma wymiar społeczny. Okoliczności te są źródłem konfliktów interesów, zarówno indywidualnych, jak i interesów indywidualnych z interesem publicznym, którego ochrona, wskazana w art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy pozostaje w gestii organów władzy publicznej. Rozwiązania wprowadzone przez ustawę uznaje się przy tym za oparte na zasadzie wyważania interesu ogólnopaństwowego, lokalnego i interesu jednostki, bez ustalania ich hierarchii na etapie rozwiązań ustawowych. Trzeba zastrzec, że w przypadku ograniczania wykonywania prawa własności w drodze decyzji o warunkach zabudowy, źródłem ograniczeń nie jest w istocie ta decyzja, lecz ustawa regulująca wydanie decyzji o warunkach zabudowy, co nie zmienia faktu, że stosowanie kryteriów usta-

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647,

3 Zgodnie z tym przepisem, w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, potrzeby interesu publicznego, potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych.

wowych nie jest pozbawione elementów wartościowania. Samodzielną podstawą ustalenia warunków zabudowy (lub odmowy ich ustalenia) nie może też być przepis art. 1 ust. 2 ustawy; realizacja tych wartości ma miejsce poprzez ograniczenia wynikające z przepisów szczególnych.

Rozstrzygnięcie o wykorzystaniu dobra o ograniczonym charakterze przy uwzględnieniu innych wartości (walory krajobrazowe, środowiska, zdrowia ludzi, bezpieczeństwa państwa, praw właścicieli) dotyka problematyki sprawiedliwości, która co do zasady pojawia się wówczas, gdy dokonuje się rozdziału pomiędzy jakimiś podmiotami określonego dobra, którym w niniejszym przypadku jest dopuszczalny sposób zagospodarowania terenu.<sup>4</sup> Uzasadnia to doniosłość regulacji związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Należy przy tym pamiętać, że zasada równości, często przywoływana w kontekście sprawiedliwości, występuje w dwójakim charakterze.<sup>5</sup> Raz jako kryterium rozdziału, zgodnie z formułą „każdemu tyle (to) samo” (konkurencyjną w stosunku do innych formuł sprawiedliwości, takich jak: każdemu wedle zasług, pracy, dzieł, wedle potrzeb, wedle prawa, wedle pozycji). Ta formuła w przypadku weryfikowania rozstrzygnięć z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie znajduje raczej zastosowania, nie można bowiem każdemu dysponentowi terenu przyznać takiego samego uprawnienia, czyli przewidzieć takie samo przeznaczenie lub dopuścić taki sam sposób zagospodarowania dla każdego terenu. Taka praktyka byłaby zaprzeczeniem wprowadzania regulacji normujących zagospodarowanie przestrzeni. W drugim ujęciu zasada równości ma znaczenie konstytutywne dla samego pojęcia sprawiedliwości, oznaczając nakaz takiego samego traktowania podmiotów zaliczonych do takiej samej kategorii istotnej (nakaz traktowania równych równo, a nierównych nierówno). Cechy różnicujące, świadczące o odmiennej pozycji poszczególnych podmiotów, stanowią dostateczną rację uzasadniającą odmienne traktowanie i nierówność w dostępie do dzielonego dobra.<sup>6</sup> Łatwo można dostrzec, że spory o sprawiedliwość i zarzuty jej braku dotyczą albo sporów o zasadność wyboru określonej formuły sprawiedliwości konkretnej, albo właśnie zasadności zróżnicowania pozycji podmiotów uczestni-

4 Na temat pojęcia sprawiedliwości rozdzielniej por. W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 49–50 oraz S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Katowice 2003, s. 29–33 i cytowana tam literatura.

5 Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*. Warszawa 1959, s. 30–31: „Pojęcie sprawiedliwości sugeruje wszystkim nieuchronnie ideę pewnej równości. Od Platona i Arystotelesa poprzez św. Tomasza aż do współczesnych prawników, moralistów i filozofów wszyscy twierdzą to zgodnie. Idea sprawiedliwości polega na pewnym zastosowaniu idei równości”. Cytowany autor wskazuje na konieczność rozróżnienia między formułą „sprawiedliwości konkretnej” – każdemu to samo, a formułą sprawiedliwości formalnej, zgodnie z którą osoby należące do tej samej kategorii istotnej należy traktować jednakowo – s. 37–38.

6 „Równość dwóch lub n podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej, tej samej klasy. Dodać jednak należy, że nie chodzi tu o przynależność do jakiegokolwiek klasy, lecz tylko do klasy wyróżnionej przez wzgląd na cechę, którą uznajemy za istotną. Zawsze bowiem dla wszelkich dwóch przedmiotów znaleźć można jakąś wspólną cechę, ale nie zawsze uzasadnia to uznanie tych podmiotów za równe. Uznanie ich za równe oznacza, że należą one do klasy wyróżnionej ze względu na cechę, która dany obserwator (osoba wyrażająca sąd o równości) uznaje za istotną, podczas gdy inne cechy stanowiące o przynależności tych podmiotów do różnych klas uznaje się w tym wypadku za nieistotne”, W. Sadurski, *op. cit.*, s. 89–90.

czących w podziale, co w sprawach związanych z zagospodarowaniem ma związek z odmiennościami stanu faktycznego, położenia i rodzaju gruntu, jego dotychczasowego zagospodarowania. Jest również tak, że w procedurach rozstrzygania o przeznaczeniu gruntów (czyli przy przyjmowaniu planu miejscowego) względy sprawiedliwości doznają korektury o zasadę solidarności. Zasada solidarności ma status zasady konstytucyjnej, a jej funkcjonowanie w praktyce tworzenia i stosowania prawa często bywa niedostrzegane, mimo wcale licznych przypadków posługiwania się takimi klauzulami, jak „dobro wspólne” czy „interes publiczny”. Mimo braku podstaw w stanie faktycznym do różnicowania pozycji podmiotów (właściciele poszczególnych terenów), czyli przy tożsamości cech terenu, ze względu na potrzeby interesu wspólnoty dochodzi do określenia odmiennego przeznaczenia gruntów w ramach tego, co nazywane bywa w skrócie „władztwem planistycznym gminy”, co do którego słusznie podkreśla się, że nie oznacza wolnego i arbitralnego orzekania o przeznaczeniu poszczególnych terenów. Kwestie te, jako że przedmiotem wystąpienia jest sytuacja zagospodarowania gruntów w sytuacji braku planu miejscowego, nie będą dalej rozważane.<sup>7</sup>

Prof. Walerian Pańko, poczynszy od swej pracy „Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej” (Katowice 1978), podkreślał rolę planów jako środka umożliwiającego zarówno kształtowanie zagospodarowania przestrzeni, ochronę jej przyrodniczych walorów, ochronę gruntów rolnych, jak i środka oddziałującego na upowszechnianie prawa własności nieruchomości i kształtującego strukturę tej własności.<sup>8</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, wyłącznie w planie miejscowym możliwe jest określenie przeznaczenia terenu, co normatywnie zrywa związek terenu z faktycznym jego zagospodarowaniem. Okoliczność ta znajduje wyraz w definicji nieruchomości rolnej przyjętej w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, modyfikującej rozumienie takiej nieruchomości przyjęte na gruncie kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy, przez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kc., z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach na cele inne niż rolne (przypomnijmy, że w terminologii kodeksu cywilnego nieruchomościami rolnymi są grunty w znaczeniu części naturalnej powierzchni ziemskiej, będące przedmiotem odrębnej własności, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając ogrodniczej, sadowniczej i rybnej; taka definicja odwołuje się zatem do kryteriów związanych ze stanem faktycznym).<sup>9</sup>

7 Na temat idei solidaryzmu por. Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki, red. A. Łabno, Warszawa 2012.

8 Na temat instrumentów kształtowania zagospodarowania obszarów wiejskich por. też T. Kurowska, Planowanie przestrzenne, (w:) Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 214–216.

9 Teks jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803.



Skutkiem wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była utrata mocy obowiązującej przez plany uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy. Ich proporcjonalny stosunek do wszystkich planów obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy musiał być znaczny, skoro wedle szacunków aktualnie zaledwie około 20% obszaru jest pokryte planami, w stosunku do kolejnych 20% przystąpiono do opracowania planów miejscowych. W konsekwencji do zagospodarowywania przestrzeni dochodzi w oparciu o akty indywidualne, jakimi są decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Na etapie ewentualnego przyszłego przyjęcia planu miejscowego plan ten winien takie wprowadzone zagospodarowanie uwzględniać i co najmniej zezwalać na jego utrzymanie we wprowadzonym zakresie. Potwierdza to doniosłość skutków zagospodarowania w oparciu o inne akty niż plan miejscowy.<sup>10</sup>

Dla praktyki stosowania przepisów regulujących kwestie zagospodarowania przestrzennego znaczną użyteczność wykazuje model wyróżniający istnienie w konsekwencji dwóch konkurencyjnych reżimów normatywnych.<sup>11</sup> Jeden z nich wyznaczany jest przez porządek planu miejscowego. Poza przypadkami określonymi w przepisach szczególnych, które przewidują dla określonych terenów obowiązek uchwalenia planu, ma on charakter fakultatywny w tym znaczeniu, że właściciele gruntów pozbawionych planu miejscowego nie mogą domagać się od organu właściwego dla uchwalenia planu przeprowadzenia procedury planistycznej i uchwalenia planu. W orzeczeniach sądy administracyjne potwierdzały, i jest to stanowisko zgodnie wyrażane, że nie można składać skargi na bezczynność, gdy uchwalenie planu miejscowego nie jest obowiązkowe.<sup>12</sup> Jeżeli uchwalenie planu nie jest obowiązkowe, to nie ma podstaw do zastosowania art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, przewidującego odpowiednie zastosowanie art. 101 w sytuacji, w której organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem.<sup>13</sup>

Obowiązek sporządzenia planu istnieje, gdy wynika z przepisów odrębnych. Regulujący tę kwestię art. 14 ust. 7 ustawy („plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeśli wymagają tego przepisy odrębne”) ma charakter przepisu blankie-

- 
- 10 Wydaje się, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w stosunku do planu winny pełnić rolę uzupełniającą, stanowiąc podstawę uzupełniania zabudowy na obszarach już zagospodarowanych, dla których uchwalanie planu mającego jedynie potwierdzać stan istniejący można uznać za zbędne, a co najmniej za niekonieczne. Ten model w praktyce uległ jednak zaburzeniu, a decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu są w istocie faktycznym instrumentem służącym zagospodarowywaniu terenów. Por. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnej w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.
- 11 Z. Niewiadomski, *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 384.
- 12 Postanowienie WSA w Gdańsku z 8 czerwca 2010 r., II SAB/Gd 17/10; postanowienie WSA w Łodzi z 11 lipca 2012 r., II SAB/Łd 75/12.
- 13 Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

towego, katalog takich aktów jest zatem co do zasady otwarty i może być przez ustawodawcę na bieżąco aktualizowany. Ze względu na brzmienie art. 14 ust. 7 ustawy powstała wątpliwość, czy sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być źródłem obowiązku uchwalenia planu dla określonego terenu. Wątpliwość ta powstała w związku z regulacją art. 15 ust. 3 pkt 4, art. 10 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4 w planie określa się w zależności od potrzeb m. in. granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy. Ten ostatni przepis dotyczy treści Studium, przewiduje, że w Studium określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej określonego limitu powierzchni (wobec treści wyroku TK z 8 lipca 2008 r. K 46/07 wynoszącej powyżej 2000 m<sup>2</sup>) oraz obszary przestrzeni publicznej.<sup>14</sup> Nadto art. 10 ust. 3 ustawy stanowi o obowiązku przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 8, po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Część orzecznictwa stanęła na stanowisku, że skoro decydujący o przypadkach obowiązku sporządzenia planu art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu wyraźnie przesądza, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, to nie mogą do nich zostać zaliczone przepisy ustawy o planowaniu.<sup>15</sup>

Pogląd taki nie wydaje się jednak dominujący. W wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych na przestrzeni kilku lat akceptuje się stanowisko, podzielane też przez komentatorów ustawy, że źródeł obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie należy upatrywać wyłącznie w regulacjach przepisów odrębnych, ale zawiera je także regulacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności z przepisów art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 u.p.z.p. wynika obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, jeżeli zostały one określone w Studium.<sup>16</sup> Na marginesie można zauważyć, że spór we wskazanym zakresie dotyczył kwestii konstytucyjnej. Podnoszono bowiem, że obowiązek ten, a w konsekwencji związane z nim ograniczenia w zagospodarowaniu gruntów w sytuacji braku planu, jako dotyczące sfery własności, winien być określony w przepisach rangi ustawowej, nie zaś

14 Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz.U. Nr 127, poz. 880) zmieniająca powierzchnię sprzedaży z 2000 m<sup>2</sup> na 400 m<sup>2</sup>, utraciła moc zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r. – Dz.U. Nr 123, poz. 803.

15 Por. wyrok WSA w Krakowie z 25 lutego 2010 r., II SA/Kr 1429/09.

16 Por. wyroki NSA z 11 marca 2008 r., II OSK 87/07; z 13 października 2009 r., II OSK 1558/08, z 26 października 2011 r., II OSK 1531/10. Por. także Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 104.

zależć od postanowień Studium. Argument ten można jednak odeprzeć poprzez wskazanie, że jakkolwiek samo wyznaczenie takich terenów ma miejsce w Studium, to konsekwencje prawne tego wyznaczenia i obowiązki z tym związane są określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji, jeśli chodzi o kategorie obszarów, których dotyczy obowiązek uchwalenia planu, to należą do niech z jednej strony obszary, dla których obowiązek ten wynika z przepisów odrębnych, co nie budzi wątpliwości, oraz obszary rozmieszczenia obiektów handlowych wielkopowierzchniowych i obszary przestrzeni publicznej, które dotychczas nie zostały objęte obowiązkiem sporządzenia planu na podstawie przepisów odrębnych, a przyjęto je w ustaleniach Studium. Przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 10 ust. 3 zrównuje wskazane przypadki, jeśli chodzi o obowiązek sporządzenia planu, uwzględniając dwa źródła obowiązku – przepisy odrębne oraz bezpośrednio ustawę o z.p.p.

Taka interpretacja przepisów ustawy ma daleko idące skutki dla możliwości zagospodarowania określonego terenu ze względu na przepis art. 62 ust. 2 ustawy, przewidujący obligatoryjne zawieszenie postępowania o ustalenie warunków zabudowy dotyczącego obszaru, dla którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Przepis ten nie dotyczy realizacji inwestycji celu publicznego, nie zawiera bowiem takiej regulacji art. 58 ustawy. Jeśli zatem wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, dla którego istnieje obowiązek uchwalenia planu, to postępowanie w sprawie zawiesza się do czasu uchwalenia planu. Czas trwania zawieszenia nie jest limitowany, wyznacza go moment uchwalenia planu. Choć ustawa nie stanowi o momencie wejścia w życie planu, lecz o jego uchwaleniu, to wydaje się, że owo uchwalenie należy rozumieć jako skuteczne przyjęcie aktu prawa miejscowego. Skutkiem uchwalenia planu jest podjęcie przez organ zawieszonoego postępowania, a następnie wydanie decyzji o jego umorzeniu. Brak jest podstaw do wydawania decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy ze względu na obowiązek uchwalenia planu dla danego terenu. Inwestowanie w terenie objętym obowiązkiem sporządzenia planu może się odbyć wyłącznie w oparciu o plan miejscowy.

Przepis art. 10 ust. 3 ustawy stanowiący o obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu nie obejmuje przypadków z art. 10 ust. 2 pkt 9, gdy w Studium gmina określi obszary, dla których zamierza sporządzić plan miejscowy, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, co na mocy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zmiana przeznaczenia), w stosunku do pewnej kategorii gruntów, jest możliwe wyłącznie w drodze uchwalenia planu miejscowego.<sup>17</sup> W stosunku do takich gruntów nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu w omó-

---

17 Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

wionym wyżej znaczeniu. Jakkolwiek zatem przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dopuszcza możliwość przeznaczenia takich gruntów, jeżeli wymagają one zgody określonej w art. 7 ust. 2 tej ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne tylko w planie miejscowym, to próba ustalenia warunków zabudowy dla takich gruntów winna się spotkać z decyzją odmowną ze względu na negatywną przesłankę określoną w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu, nie zaś z zawieszeniem postępowania do czasu uchwalenia planu, a następnie z jego umorzeniem.

W sytuacji braku planu miejscowego grunty, dla których uchwalenie takich planów nie jest obowiązkowe, podlegają zagospodarowaniu w oparciu o drugi z reżimów prawnych, regulujących kwestie zagospodarowania terenu. W odróżnieniu od określanego mianem „lokalnego” porządku ustanowionego planem miejscowym, ten drugi – określanym mianem ogólnego lub „państwowego” – stanowią normy przepisów prawa regulujących kwestie zagospodarowania. Kształtują go przepisy ustaw szczególnych oraz przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulujące wydawanie aktów indywidualnych – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, przy czym sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś dla innych inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Odpowiednikiem planu na terenie go pozbawionym są normy ogólnego porządku planistycznego, w tym zasady określone w art. 61 ust. 1 ustawy (łącznie z zasadą dobrego sąsiedztwa). Taka relacja pomiędzy porządkiem wyznaczanym przez plan i przez normy ogólne ustawy o planowaniu i ustaw szczególnych pozwala na rozstrzygnięcie szeregu spornych w orzecznictwie kwestii, w szczególności związanej np. z rolą Studium przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Choć kwestia ta bywa nadal rozbieżnie rozstrzygana w orzecznictwie, wskazane wyżej rozróżnienie na dwa porządki planistyczne gminy (czy dwa reżimy prawne porządki te określające) pozwala stwierdzić, że postanowienia Studium nie mogą wyznaczać ani stać na przeszkodzie do ustalenia warunków zabudowy.<sup>18</sup> Materialnoprawnej podstawy decyzji dla obywatela nie mogą stanowić ustalenia, które nie mają ani waloru norm powszechnie wiążących, ani nie stanowią standardów, których zachowania wymagają normy prawa powszechnie obowiązującego. Fakt związania gminy postanowieniami Studium na etapie uchwalania planu powyższych zastrzeżeń nie niweczy. Nie ma wszak przeszkody, aby przed uchwaleniem planu Studium zostało w gminie zmienione. Wobec tego nie można ograniczać dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy z powołaniem się na postanowienia Studium, które ani nie mają charakteru wiążącego dla obywatela, ani – raz uchwa-

18 Por. np. wyroki NSA z 23 czerwca 2010 r., II OSK 1025/09; z 22 listopada 2010 r., II OSK 1203/10; wyrok WSA w Poznaniu z 21 lipca 2010 r., IV SA/Po 401/10; z 28 lipca 2010 r., II SA/Po 204/10; WSA w Lublinie z 21 września 2010 r., II SA/Lu 282/10; WSA w Krakowie z 18 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1362/10.

lone – nie wiążą gminy w sposób bezwzględny. Z tego względu nie można podzielić stanowiska prezentowanego w niektórych wyrokach, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu postanowienia Studium także mają znaczenie, zwłaszcza w szczególności sprzeczności zamierzenia inwestycyjnego z postanowieniami Studium.<sup>19</sup>

W sytuacji braku planu sytuację prawnoplanistyczną nieruchomości wyznaczają zatem przepisy ogólne, a nie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te nie są ani substytutami planu, ani nie pełnią roli planu dla objętego nimi terenu, jak to niekiedy bywa jeszcze ujmowane w uzasadnieniach orzeczeń.<sup>20</sup> Pogląd, że decyzja o warunkach stanowi substytut planu (dość powszechny w orzecznictwie wydanym na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy), stracił aktualność w wyniku podjęcia przez NSA w składzie 7 sędziów postanowienia z 18 lipca 2005 r. II OPS 3/05, w którym NSA w szczególności stwierdził, że celem planu miejscowego jest ustanowienie lokalnego porządku planistycznego, zaś cel wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy jest odmienny. Jej zadaniem, jako aktu stosowania prawa, jest stwierdzenie, na podstawie przepisów prawa regulujących porządek planistyczny i kwestie zagospodarowania terenu, czy planowane zamierzenie jest z tymi przepisami zgodne. Przy takim modelu decyzja konkretyzuje możliwość zagospodarowania terenu, wyznaczaną przez kryteria ustawowe. Nie jest zatem także postrzegana jako akt ograniczający wykonywanie prawa własności. Źródłem ograniczeń jest ustawowy porządek prawny, a decyzja stanowi wyraz konkretyzacji i indywidualizacji abstrakcyjnych obowiązków i ograniczeń wynikających z ustawy.<sup>21</sup>

Istnienie na obszarze gminy dwóch porządków przestrzennych: lokalnego i ogólnego powoduje, że nie ma nieruchomości, której sytuacja planistyczna nie byłaby prawnie ustalona. Jednocześnie przyjęta charakterystyka decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, jako aktu stwierdzającego zgodność zamierzenia z przepisami prawa, wzmocniła postrzeganie tych decyzji jako aktów związanych, których podjęcie nie jest pozostawione uznaniu organu.<sup>22</sup>

Istotnie, przepisy regulujące wydawanie omawianych decyzji nie wykazują charakterystycznej dla aktów uznaniowych konstrukcji „jeżeli H to D lub nie-D” i nie zawierają funktora „może” („organ może wydać”).<sup>23</sup> W charakterystyce decy-

---

19 Tak np. wyroki NSA z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08 i z 6 lipca 2010 r., II OSK 990/09.

20 por. wyrok WSA w Warszawie z 28 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 312/06, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 września 2009 r., II SA/Go 510/09.

21 Por. wyroki WSA w Gdańsku z 25 stycznia 2007 r., II SA/Gd 474/06; WSA w Białymstoku z 25 lutego 2010 r., II SA/Bk 58/09; WSA w Krakowie z 18 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1362/10.

22 Na temat deklaratoryjnego charakteru decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu; por. J. Goździewicz–Biechońska, *op. cit.* oraz *Planowanie i zagospodarowanie...*, *op. cit.*, s. 453–454.

23 Na temat rozumienia uznania administracyjnego i struktury przepisów je wprowadzających por. J. Nowacki, *Dwa rozumienia swobodnego uznania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” seria I, 1973, z. 95, s. 85–95.

zji uznaniowych wskazuje się, że cechują się one możliwością wyboru przez organ konsekwencji prawnych, a uznanie administracyjne ma miejsce na etapie ustalania konsekwencji prawnych, nie dotyczy zaś etapów wcześniejszych, związanych z interpretacją przesłanek ustawowych, oceną stanu faktycznego czy jego kwalifikacją prawną.<sup>24</sup> Zastrzegając, że decyzja nie ma charakteru uznaniowego, sądy utożsamiają tę cechę ze stwierdzeniem, że jeśli uznaje się zamierzenie za spełniające warunki określone w ustawie i zgodne z przepisami odrębnymi, to nie można odmówić wnioskodawcy wydania decyzji, co jest wystarczające do uznania zgodności z modelem rozstrzygnięcia związanego. Nie oznacza to jednak, że stosowanie przesłanek wydania tych decyzji nie opiera się w dużym zakresie na ocenach organu dokonywanych *ad casum*, zwłaszcza dotyczących cech istotnych stanu faktycznego.<sup>25</sup> Kryteria ustawowe nie mają bowiem charakteru ilościowego, ale jakościowy, co wyraźnie wykazuje już krótki przegląd orzeczeń dotyczących np. rozumienia działki sąsiedniej, dostępności do drogi.<sup>26</sup>

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim regulują wydawanie obu typów decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie wprowadzają dla gruntów rolnych regulacji odrębnej. O zastosowanym trybie i rodzaju decyzji decyduje rodzaj inwestycji, nie zaś grunt, na jakim jest planowana czy osoba inwestora. Rodzaj gruntu ma jednak znaczenie o tyle, że w odniesieniu do pewnej kategorii gruntów ich zagospodarowanie na podstawie decyzji, prowadzące do zmiany przeznaczenia terenu, nie jest w ogóle dopuszczalne (lub jest ograniczone). Stan taki zachodzi w sytuacji spełnienia przesłanki z art. 61 ust.1 pkt 4 ustawy, która dotyczy zarówno wydania decyzji o warunkach zabudowy, jak i decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego, zgodnie z art. 50 ust. 1 zdanie drugie ustawy, przewidującym odpowiednie stosowanie warunku z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy.<sup>27</sup> Przesłanka ta ma złożony charakter, w części negatywny – teren nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, a w części pozytywny – albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym.<sup>28</sup> W tym kontekście istotny jest rodzaj gruntu, którego dotyczy wnioski o ustalenie warunków. Definicje nieruchomości rolnej czy gruntu rolnego istniejące w systemie

24 M. Mincer, Uznanie administracyjne. Toruń 1983, s. 61–66.

25 O roli ocen w wyznaczaniu skutków prawnych rozstrzygnięć por. I. Bogucka, Państwo prawne a problem uznania administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 36–43.

26 W kwestii rozbieżności interpretacji dotyczącej pojęcia działki sąsiedniej por. T. Bąkowski, Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 394 i n.

27 Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, jeżeli teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, albo jest objęty taką zgodą uzyskaną przy sporządzaniu planów miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

28 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

prawa są zróżnicowane. Wydaje się jednak, że skoro przesłanka z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy pozostaje w związku z przepisami regulującymi ochronę gruntów rolnych i służyć ma realizacji tej ochrony, to uzasadnienie znajduje posłużenie się w tym zakresie definicją gruntu rolnego przyjętą na gruncie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zawiera ją art. 2 ust. 1 ustawy, wymieniając jako grunty rolne grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwozyjnymi; pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych; pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Zgodnie zaś z ust. 3, nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabudków).

W swej części negatywnej przesłanka nawiązuje do regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W art. 7 ust. 2 tej ustawy wymieniono grunty, które wymagają takiej zgody na zmianę przeznaczenia. W związku z wejściem w życie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, katalog gruntów wymagających takiej zgody został znacznie ograniczony.<sup>29</sup> Zasadniczo kryterium objęcia gruntów rolnych takim dodatkowym warunkiem uzyskania administracyjnej zgody na zmianę przeznaczenia jest klasa gruntu. Przepis art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłącza jednak spod jej działania grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Bez względu zatem na klasę gruntu i jego obszar, w stosunku do takich terenów nie ma zastosowania ograniczenie wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu. W aktualnym stanie prawnym zgody, o jakiej mowa, wymagają jedynie położone poza granicami administracyjnymi miast grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, (a także grunty leśne bez względu na ich powierzchnię). Zagospodarowanie tych gruntów w oparciu o decy-

---

29 Dz.U. Nr 237, poz. 1657. Mocą tej ustawy dodano do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych art. 5b, obowiązujący od 1 stycznia 2009 r., wyłączający spod reżimu ochronnego grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast.

zję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest wobec tego możliwe.

Można jednak zwrócić uwagę, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymaga, aby do zmiany przeznaczenia gruntów objętych wymogiem zgody dochodziło w planie miejscowym. Wskazuje się w związku z tym, że nie ma przeszkód do wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć zgodnych z rolniczym charakterem gruntu i nieprowadzących do jego zmiany, np. urządzeń produkcji rolnej. Rozumiany jako generalny zakaz wydawania decyzji w stosunku do terenów rolnych przepis prowadziłby do nieuzasadnionego ograniczenia inwestorów i właścicieli, sprzecznego z celem ustanowienia, jakim jest ochrona gruntów rolnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia, a nie blokowanie inwestycji służących rolniczemu wykorzystaniu gruntów.<sup>30</sup> Prymat winien być zatem dany interpretacji systemowo–celowościowej i funkcjonalnej przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4, nie zaś brzmieniu literalnemu, a istotne znaczenie ma rodzaj inwestycji.

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 4 *in fine* ustawy reguluje także skuteczność zgód udzielonych na zmianę rolniczego przeznaczenia terenu na potrzeby planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 poprzednio obowiązującej ustawy. Wątpliwości, jakie pojawiły się w stosunku do tej regulacji, częściowo usunęła uchwała NSA z 29 listopada 2010 r. II OPS 1/10 rozstrzygająca, że warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy nie jest spełniony, jeżeli jest tylko administracyjna zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu, nie doszło jednak do jej „skonsumowania” i przyjęcia planu miejscowego, który w oparciu o tę zgodę doprowadził do zmiany przeznaczenia terenu. Ponownie, mimo literalnego brzmienia przepisu, warunek w nim określony został zinterpretowany z powołaniem się na argumenty funkcjonalne i systemowe. Warunkiem wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy jest zatem, aby w związku z udzieloną w przeszłości zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego doszło do uchwalenia planu i określonej zmiany przeznaczenia terenu. Łagodzi to skutki utraty mocy obowiązującej przez obowiązujące w przeszłości plany. Jednocześnie zastrzega się, że można w takim przypadku ustalić warunki zabudowy dla terenu rolnego dla inwestycji niezgodnej z przeznaczeniem rolnym, pod warunkiem, że inwestycja będzie mieścić się w zakresie celu, na jaki nastąpiło odrolnienie w starym planie.<sup>31</sup> Na taką interpretację wydaje się pozwalać powiązanie przez NSA faktu udzielenia administracyjnej zgody z jej wykorzystaniem w toku skutecznie przeprowadzonej procedury planistycznej. „przedłużenie” skuteczności prawnej zgód w istocie oznacza przedłużenie skuteczności dokonanej zmiany przeznaczenia. Ta ostatnia kwestia może jednak budzić wątpliwości, czy już sam fakt dokonania w przeszłości skutecznej zmiany przeznaczenia terenu rolnego na inne cele nie zwalnia tych gruntów ze

30 Tak Planowanie i zagospodarowanie..., *op. cit.*, s. 509.

31 *Ibidem*, s. 510.



szczególnej ochrony i zezwala na przeprowadzenie procedury ustalania warunków zabudowy dla inwestycji, która nie pozostaje w związku z przeznaczeniem ustalonym w planie pozbawionym już mocy obowiązującej. Wszak ustalenie warunków zabudowy, jak wyżej wskazano, ma odbyć się z uwzględnieniem reguł wyznaczanych przez obowiązujący „ogólny” porządek planistyczny, z uwzględnieniem w szczególności zasady dobrego sąsiedztwa. Trudno sobie wyobrazić, aby mogło dojść do ustalenia warunków z pogwałceniem tej zasady, ale z zachowaniem przeznaczenia terenu ustalonego w nieobowiązującym już planie. W przypadku zaś tożsamości obu sposobów zagospodarowania problem wydaje się tracić na istotności.

Kontrowersje w orzecznictwie wzbudziła również kwestia limitu powierzchni gruntów wymagających zgody na zmianę przeznaczenia. Z jednej strony wyrażano pogląd, że kryterium obszarowe, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, dotyczy nie tylko powierzchni działki lub działek, na których planowana jest inwestycja albo ich części, lecz całego zwartego kompleksu gruntów rolnych, w skład którego one wchodzi. O ile zatem wnioski o ustalenie warunków zabudowy dotyczy działki lub działek albo ich części stanowiących użytki rolne klas I–III, położonych w zwartym kompleksie użytków rolnych klas I–III, ich przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.<sup>32</sup>

Konkuruje z nim jednak inna praktyka interpretacyjna, prowadząca do konkluzji, że kryterium obszarowe, o którym mowa w przepisie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych odnosi się jedynie do działki, która ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele bez wliczania w to obszaru, z którego została uprzednio wydzielona. Przez zwarty obszar, o jakim stanowi art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy, należy rozumieć jedynie obszar, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele. Chodzi tu więc o konkretną działkę, na której ma być realizowana określona inwestycja.<sup>33</sup> Taka interpretacja niewątpliwie ułatwia zagospodarowywanie fragmentów gruntów rolnych, co do zasady objętych reżimem ochronnym.

Koncepcje zagospodarowania przestrzennego wsi i terenów rolnych podlegały w Polsce ewolucji. W okresie międzywojennym przyjmowana była koncepcja zabudowy rozproszonej. Uwzględniała ona rozproszenie i rozdrobnienie gruntów rolnych, z wyjątkiem gruntów zaboru pruskiego. Realizowała tezę, że zabudowania gospodarcze winny być zlokalizowane w bliskości pól uprawnych. Ta koncepcja sprzyjała wdrożeniu fermowej zabudowy wsi. Przepisy rozporządzenia Prezyden-

---

32 Por. wyrok WSA w Krakowie z 30 czerwca 2010 r., II SA.Kr 494/10.

33 Por. wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2010 r., II SA/Lu 308/10; wyrok z 20 maja 2010 r., II SA/Lu 63/10.

ta RP z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli ugruntowały koncepcje rozproszonej zabudowy wiejskiej. Natomiast pod koniec lat 30-tych nastąpiła zmiana koncepcji zagospodarowania terenów wiejskich na rzecz zwartej zabudowy wsi, mającej zapobiegać chaotycznej zabudowie. Ten model był także realizowany po II wojnie.<sup>34</sup> W obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepis art. 61 ust. 4 stanowi o odstępstwie od zasady „dobrego sąsiedztwa” w stosunku do zabudowy zagrodowej i może być traktowany jako wyraz dopuszczenia w warunkach wiejskich zabudowy rozproszonej, uzasadnionej specyfiką warunków pracy. Ze względu na limit powierzchni gospodarstwa rolnego, która ma przekraczać średnią powierzchnię gospodarstwa w gminie, przepis ten nie rodzi ryzyka nadmiernego rozproszenia zabudowy, może natomiast sprzyjać rozwojowi modelu fermowego. Odstępstwo od stosowania w takim przypadku art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy nie oznacza jednak tylko dopuszczenia ustalenia warunków zabudowy dla zabudowy zagrodowej w terenie pozbawionym zabudowy, ale także dopuszczenie ustalenia warunków dla takiej zabudowy w terenie już zagospodarowanym, ale z pominięciem zasady kontynuacji funkcji i cech zabudowy, zatem z pominięciem analizy cech i funkcji zabudowy.

Wyjątek określony w art. 61 ust. 4 dotyczy zabudowy zagrodowej. Taką kategorię zagospodarowania przewiduje § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy, wymieniając zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich.<sup>35</sup> Wskazać przy tym należy, że ani ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też przepisy wykonawcze nie zawierają definicji pojęcia „zabudowa zagrodowa”. Skoro ustalenie warunków zabudowy stanowi pierwszy etap procesu inwestycyjnego, dopuszcza się, aby pojęcie zabudowy zagrodowej było definiowane zgodnie z jego rozumieniem wynikającym z przepisów prawa budowlanego, obowiązujących na etapie udzielania pozwolenia na budowę. Ustawa prawo budowlane nie definiuje pojęcia zabudowy zagrodowej, mimo że posługuje się nim w art. 29. Natomiast rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w § 3 wyjaśnia, że przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich oraz w gospodarstwach leśnych. Pod pojęciem budynku gospodarczego należy natomiast rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego,

34 Por. T. Kurowska, *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 215–216.

35 Dz.U. Nr 164, poz. 1589.

budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych.<sup>36</sup> Dopuszczalność stosowania definicji legalnych przyjętych w danym akcie prawnym do innych aktów prawnych jest kontrowersyjna. Niewątpliwie brak jest podstaw do uznania, że mają one charakter wiążący poza aktem, dla którego zostały przyjęte. Z drugiej jednak strony wymagania spójności systemowej pozwalają zaakceptować postulat, aby takie definicje były uznawane za miarodajne dla danej dziedziny prawa (co nie oznacza, że wiążące).<sup>37</sup> Gdy dany termin prawny może być uznany za termin języka fachowego, nadawanie znaczenia winno nastąpić nie z odwołaniem się do znaczenia potocznego, lecz charakterystycznego dla danej dziedziny.<sup>38</sup> Ma to istotne znaczenie wówczas, gdy rozumienie potoczne i specjalistyczne odbiegają od siebie. Generalnie jednak taka sytuacja w przypadku pojęcia zabudowy zagrodowej nie ma miejsca, wydaje się, że rozumienie możliwe do nadania mu w oderwaniu od wskazanej wyżej definicji nie odbiega znacząco od rozumienia ustalanego w oparciu o akceptowane wyobrażenia dotyczące sposobu prowadzenia gospodarstwa rolnego i związane z tym zabudowania i urządzenia. Zwłaszcza że przytaczana definicja nie ma charakteru zamkniętego, wymieniając pojawiające się w niej rodzaje obiektów w sposób przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności”.

---

36 Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

37 Na temat definicji legalnych w procesie interpretacji por. A. Bielska-Brodziak, Kłopoty z definicjami legalnymi, (w:) System prawny a porządek prawny, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 159–174; M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 188–205.

38 Por. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 101.

AGRICULTURAL LAND PLANNING IN CASE OF THE ABSENCE  
OF LOCAL DEVELOPMENT PLAN (SELECTED ISSUES)

Key words: agricultural land, local development plan, surface limit.

Space development has, in view of limited nature of the space and persistence of its effects, axiological dimension. The regulations governing development also intervene within the range of exercising property right, what is a source of conflict of interests and what touches the issue of justice. Development of a particular space can take place under one of two competitive legal regimes. One of the regimes is established by local development plans constituting acts of local law which is commonly in force within territories covered by such the acts. In a position of the absence of a local development plan the other of the regimes, determined by rules of the law of general public order, is applied. The referred rules make the basis for giving, under the administration procedure, individual decisions on determining conditions for site development. Agricultural lands located outside administrative borders of towns, constituting arable lands of I–III class, whose contiguous area purposed for change of development classification exceeds 0.5 ha are excluded from the opportunity to obtain such a decision (a permission for development). However, the exclusion does not refer to development which fails to lose agricultural nature of a land. The courts' decisions represent the opinion that the surface limit refers to the area which effectively is to change the way of development, not taking into consideration the land from which it was earlier parcelled out, what without doubt decreases protection level of agricultural lands. Other dissimilarity connected with determining conditions for site development of agricultural lands is departure from the statutory rule of “good neighbourhood” in case of farmstead development in farms whose surface exceeds an average farm surface area in a commune.

## Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego

1. Zanim przejść wypadnie do rozważań odnoszących się do aktualnie obowiązującego stanu prawnego, zasadne wydaje się krótkie przypomnienie ewolucji, jaką ustawodawstwo dotyczące terenu górniczego przeszło od chwili pojawienia się tej instytucji w obrocie prawnym. Uwagi te pozwolą bowiem, jak się wydaje, uwytklić specyficzne podejście legislatora do problemów z nim związanych, czasem obarczone – niestety – różnego rodzaju błędami prowadzącymi do zdecydowanie niekorzystnych konsekwencji.

2. Teren górniczy pojawił się w obrocie prawnym za sprawą ustawy z dnia 26 listopada 1977 r. o zmianie Prawa górniczego.<sup>2</sup> Ustawa ta znacząco zmieniła w tym zakresie obowiązujący podówczas dekret z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze,<sup>3</sup> wprowadzając doń nowy dział IIIA zatytułowany „Ochrona terenów górniczych” (art. 401–404).<sup>4</sup> Było to między innymi reakcją na postulaty doktryny wskazującej na potrzebę wzmocnienia ochrony różnego rodzaju dóbr znajdujących się w przestrzeni, w obrębie której ujawniały się negatywne skutki wydobywania kopaliny przez przedsiębiorstwo górnicze.<sup>5</sup> Skutki te sięgały bowiem znacznie dalej aniżeli granice przestrzeni, w której prowadzone było wydobywanie kopalin.

3. Przez teren górniczy – zgodnie z definicją ustawową – należało rozumieć ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kil-

---

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Dz.U. Nr 35, poz. 151.

3 Tekst pierwotny Dz.U. Nr 29, poz. 113; ostatni tekst jedn. Dz.U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm; dalej powoływane jako prg. 1953.

4 W tekście jednolitym ogłoszonym w dniu 3 marca 1978 r. (por. przypis poprzedni) dział ten nosił nr V i obejmował przepisy art. 49–52. Do numeracji wynikającej z tego tekstu nawiązywać będą dalsze rozważania dotyczące Prawa górniczego z 1953 r.

5 Por. w szczególności A. Agopszowicz, Obowiązek zapobieżenia szkodzie, „Palestra” 1976, nr 6, s. 16 i n.; *idem*, Zarys systemu prawnego górnictwa, Warszawa 1974, s. 90, A. Lipiński, Planowanie przestrzenne a górnictwo (zagadnienia wybrane), Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego 1971, Prace Prawnicze II, s. 115 i n.; *idem*, Z problematyki prawnej zagospodarowania terenów górniczych, „Studia Prawnicze” 1973, nr 35, s. 207 i n.; M. Kulesza, Problemy ochrony terenów górniczych (w perspektywie nowelizacji prawa górniczego), „Państwo i Prawo” 1974, nr 2, s. 86 i n.

ku obszarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obszarach (art. 49 prg. 1953). Definicja ta nawiązywała do instytucji obszaru górniczego będącego – w świetle art. 20 ust. 1 prg. 1953 – przestrzenią, w granicach której przedsiębiorstwo górnicze<sup>6</sup> uprawnione było do wydobywania oznaczonej kopaliny ze złoża. Przestrzeń ta mogła być chroniona jedynie fragmentarycznie poprzez instytucję filara ochronnego, będącego częścią tego obszaru. W filarze takim, dla zabezpieczenia obiektów przed szkodami powstałymi wskutek robót górniczych, prowadzenie tych robót mogło być prowadzone pod szczególnymi warunkami zapewniającymi w dostateczny sposób ochronę przed tymi szkodami. Szczegóły w tym zakresie regulowało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1963 r. w sprawie górniczych filarów ochronnych.<sup>7</sup>

4. Tereny górnicze podlegały ochronie stosownie do przepisów prawa górniczego oraz przepisów szczególnych regulujących ochronę środowiska i ochronę obiektów specjalnych. Ochrona ta obejmowała w szczególności nieruchomości, budynki lub inne części składowe nieruchomości wraz z przynależnościami, a także urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego, linie kolejowe oraz inne podobne urządzenia połączone z nieruchomością

Ochrona terenów górniczych polegać miała na:

- 1) zapobieganiu powstawaniu szkód w środowisku, w obiektach i urządzeniach położonych na tych terenach przez stosowanie w terminie technicznie możliwym i gospodarczo uzasadnionym odpowiedniej profilaktyki,
- 2) naprawianiu szkód górniczych,<sup>8</sup>
- 3) rekultywacji terenów górniczych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych<sup>9</sup> precyzowało, że zasady te stosuje się we wszystkich fazach działalności inwestycyjnej i eksploatacyjnej przedsiębiorstwa górniczego.

5. Obowiązek ochrony terenu górniczego obciążał przedsiębiorstwo górnicze, prowadzące eksploatację złoża kopaliny w granicach obszaru górniczego położonego na tym terenie. Było ono zobowiązane sporządzić program ochrony terenów

6 Przepis art. 10 prg. 1953 stanowił, że przedsiębiorstwem górniczym w rozumieniu prawa górniczego jest przedsiębiorstwo lub inna instytucja, która wydobywa kopaliny. Obszar górniczy był natomiast instrumentem, za pomocą którego wyznaczany był przestrzenny zakres uprawnień przedsiębiorstwa górniczego.

7 Dz.U. Nr 18, poz. 98.

8 W świetle art. 53 ust. 1 prg. 1953 r. szkodą górniczą była szkoda powstała wskutek robót górniczych w nieruchomości, budynku lub innej części składowej nieruchomości, a także w urządzeniach służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego oraz w liniach kolejowych i w innych podobnych urządzeniach połączonych z nieruchomością, bez względu na to, czy szkodę można było przewidzieć oraz czy ktokolwiek ponosił winę za uszkodzenia.

9 Dz.U. Nr 15, poz. 64.

górnicych, który podlegał uzgodnieniu z właściwym terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i z właściwym okręgowym urzędem górniczym. Szczegóły w tym zakresie określało zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 3 maja 1978 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania oraz zmian programu ochrony terenów górniczych.<sup>10</sup> Działalność gospodarcza, w szczególności inwestycyjna, podejmowana na terenach górniczych nie mogła naruszać ustaleń przyjętych w programie ochrony tych terenów ani ograniczać realizacji zadań z zakresu ochrony tych terenów. W świetle tej regulacji nie ulegało zatem wątpliwości, że w granicach terenu górniczego zdecydowany prymat przyznano działalności wykonywanej przez przedsiębiorstwo górnicze.

6. Charakter prawny terenu górniczego, obowiązujący w jego granicach reżim prawny, zwłaszcza zaś relacja programu ochrony tego terenu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rysowały się wyjątkowo niejasno, gdyż Prawo górnicze z 1953 r. nie zawierało żadnych wyraźnych rozwiązań w tej materii.<sup>11</sup> W literaturze próbowano wszak bronić poglądu, że „w przypadku kolizji pomiędzy postanowieniami programu ochrony terenu górniczego a ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, bezwzględny priorytet należy przyznać temu ostatniemu”.<sup>12</sup> Była to jednak wyłącznie wskazanie na możliwości interpretacyjne wynikające z wykładni systemowej, gdyż – jak wspomniałem wyżej – ustawodawca nie zajął w tej kwestii w istocie żadnego stanowiska.

7. Prawo górnicze z 1953 r. zostało uchylone przez ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze,<sup>13</sup> która w zdecydowanie inny od dotychczasowego sposób ujęła problematykę planowania przestrzennego na terenach górniczych, po raz pierwszy normując wprost to zagadnienie.

Unormowanie dotyczące tej problematyki zawarte zostało w art. 53 pr.g.g. 1994. I tak z ustępu 1 tego przepisu wynikało, że dla terenu górniczego<sup>14</sup> sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w trybie określonym odrębnymi przepisami, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Brzmienie przywołanej regula-

10 M.P. Nr 17, poz. 60 ze zm.

11 Por. R. Mikosz, Niektóre instrumenty ochrony środowiska przed oddziaływaniem górnictwa, „Problemy Prawne Górnictwa” 1987, t. 11, s. 78.

12 Por. R. Mikosz, W. Pańko, Funkcja programu ochrony terenów górniczych w zakresie planowania przestrzennego, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1978, nr 10, s. 295.

13 Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm. Ostatni tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.; dalej powoływane jako pr.g.g. 1994.

14 W pr.g.g. 1994 odmiennie, w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego zdefiniowano też teren górniczy. Zgodnie bowiem z art. 6 pkt 9 tej ustawy była nim przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Prawo geologiczne i górnicze definiowało również roboty górnicze oraz zakład górniczy. W myśl art. 6 pkt 11 pr.g.g. 1994 robotami górniczymi było wykonywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Przez zakład górniczy należało natomiast, zgodnie z art. 6 pkt 7 pr.g.g. 1994, rozumieć wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wydobywania kopaliny ze złoża, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane oraz technologicznie związane z nimi obiekty i urządzenia przerobcze.

cji nie pozostawiało zatem wątpliwości co do tego, że istniał – jako zasada – prawny obowiązek sporządzania takiego planu. Wyjątkiem od tej zasady była sytuacja, kiedy to przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko miały być nieznaczne. Wtedy bowiem rada gminy mogła podjąć uchwałę o odstąpieniu od sporządzenia planu.

Zasadniczą funkcją planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego<sup>15</sup> było skoordynowanie różnych rodzajów działalności prowadzonej w tej samej przestrzeni, na co wyraźnie wskazywała treść art. 53 ust. 2 pr.g.g. 1994. Przepis ten wprost stanowił bowiem, że wspomniany plan powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu wykonania uprawnień określonych w koncesji, zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. Przejawem tej funkcji była też regulacja zawarta w art. 53 ust. 3 pr.g.g. 1994, z którego wynikało, że plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego mógł w szczególności określić obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie mogło być prowadzone albo mogło być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr.

8. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja, jaka zrealizowana została we wskazanym wyżej art. 53 pr.g.g. 1994, nawiązywała do instytucji planu obszaru funkcjonalnego uregulowanej w ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym<sup>16</sup> obowiązującej w czasie przygotowywania projektu Prawa geologicznego i górniczego. Materii tej dotyczył w szczególności art. 7 ust. 2 tej ustawy stanowiący, że dla obszarów wyodrębniających się ze względu na spełnianie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturalnych lub przyrodniczo–środowiskowych sporządza się odrębne plany zagospodarowania przestrzennego – plany obszarów funkcjonalnych.<sup>17</sup> Plany te zostały jednak szybko wyeliminowane z obrotu prawnego, gdyż już w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup> uchylają-

15 Teren górniczy ustanawiany był w decyzji koncesyjnej. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 1 pr.g.g. 1994 w koncesji na wydobywanie kopalin, poza wymaganiami przewidzianymi w art. 22 tego prawa, należało m.in. wyznaczyć granice obszaru i terenu górniczego. Następowo to w uzgodnieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (art. 25 ust. 2 pr.g.g. 1994). Wspomniane przepisy znajdowały odpowiednie zastosowanie do koncesji na działalność, o której mowa była w art. 15 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. 1994 (bezzbiornikowego magazynowania substancji lub składowania odpadów).

16 Dz.U. Nr 35, poz. 185 ze zm.

17 Był to wyjątek od powszechnej trójszczeblowej struktury planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy 12 lipca 1984 r. plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane były dla obszaru kraju – jako plan zagospodarowania przestrzennego kraju, regionu – obejmującego województwo, część województwa albo wykraczającego poza obszar jednego województwa – jako regionalne plany zagospodarowania przestrzennego oraz miasta, gminy (miasta i gminy), ich części lub zespołów tych jednostek podziału terytorialnego – jako miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Na marginesie odnotować przy tym wypada, że zgodnie z art. 7 ust. 4 omawianej ustawy plany obszarów funkcjonalnych, w zależności od ich zasięgu terytorialnego, sporządzane były na zasadach i w trybie przewidzianych dla danego rodzaju planów wymienionych w art. 7 ust. 1.

18 Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm., ostatni tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.



cej ustawę z 12 lipca 1984 r. z dniem 1 stycznia 1995 r. brak było regulacji ich dotyczącej.

9. Podkreślić trzeba raz jeszcze, co w kontekście istoty analizowanego problemu wydaje się najbardziej istotne, że sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego było pod rządem art. 53 pr.g.g. 1994 co do zasady obligatoryjne. Zachodziła bowiem sytuacja uregulowana najpierw w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, następnie zaś w art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,<sup>19</sup> którą uchylono wcześniej obowiązujący akt. Z pierwszego z tych przepisów wynikało bowiem, a z drugiego wynika nadal, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się obowiązkowo, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią. Konstatacja ta nie budziła żadnych wątpliwości w orzecznictwie, w którym podkreślono m.in., że „analiza treści art. 53 prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. w jego całości, w tym w powiązaniu z art. 14 ust. 7 ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwala stwierdzić, że radę gminy obciąża powinność wszczęcia procedury planistycznej w odniesieniu do terenu górniczego niezwłocznie po utworzeniu takiego terenu, tj. bezpośrednio po dacie ostateczności decyzji koncesyjnej. Odstąpienie od tej powinności jest wyjątkiem nie podlegającym wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*)”.<sup>20</sup> Akcentowano także, iż „odstąpienie od obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego ma charakter wyjątku od generalnej zasady, nie może zatem być interpretowane w sposób rozszerzający i musi wynikać z jednoznacznych ustaleń, potwierdzających w sposób niewątpliwy takie, «nieznaczne» jedynie, wpływy na środowisko”, a „ocena stopnia szkodliwości wpływu na środowisko powinna być zgodna z zasadami i trybem uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określonych w przepisach u.p.z.p.”<sup>21</sup>

10. Reguły dotyczące planowania przestrzennego na terenach górniczych uległy istotnej przebudowie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze,<sup>22</sup> zastępującej poprzednio obowiązującą ustawę o tym samym tytule, co nastąpiło z dniem 1 stycznia 2012 r. Materii tej dotyczą obecnie przepisy art. 104 ust. 2–6 pr.g.g.

I tak stosownie do art. 104 ust. 2 pr.g.g., jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospo-

---

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647.

20 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 577/08, Lex nr 496203.

21 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2010 r. II OSK 1261/10, Lex nr 746434.

22 Dz.U. Nr 163, poz. 981, dalej powoływana jako pr.g.g.

wania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl z kolei art. 104 ust. 3 pr.g.g. przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzonym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża.

11. Na funkcję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego wskazuje art. 104 ust. 4 pr.g.g., który stanowi, że plan ten, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: wykonania działalności określonej w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. W szczególności plan ten może określić: obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę tych obiektów lub obszarów oraz obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca (art. 104 ust. 5 pr.g.g.).<sup>23</sup>

Na marginesie odnotować przy tym wypada, że wskazane wyżej rozwiązania normatywne są fragmentem większej całości. Oprócz tej regulacji w ustawie zamieszczony został bowiem w szczególności art. 95 ust. 1 pr.g.g., stanowiący, że udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych<sup>24</sup> w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa, nadto zaś art. 104 ust. 1 pr.g.g. nakazujący uwzględniać obszary górnicze<sup>25</sup> i tereny górnicze zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jak i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zagadnienia te trzeba jednak pozostawić na uboczu.

23 Gwoli pełnego obrazu zagadnienia zwrócić też trzeba uwagę, że zgodnie z art. 104 ust. 6 pr.g.g. koszty sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego ponosi przedsiębiorca, czyli ten kto posiada koncesję na działalność regulowaną ustawą (art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g.).

24 Zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 145) strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych mogą być ustanawiane w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych.

25 Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g., obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji;

12. Regulacja zawarta w art. 104 ust. 2 pr.g.g. znacząco odbiega od tej, która zamieszczona była w art. 53 ust. 1 pr.g.g. 1994. Zasadnicza różnica dotyczy powinności sporządzenia takiego planu. O ile bowiem z art. 53 pr.g.g. 1994 wynikało ponad wszelką wątpliwość, że istnieje prawny obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego (o czym była mowa wyżej), o tyle treść art. 104 ust. 2 pr.g.g. skłania do wniosku przeciwnego. Posłużono się w nim wszak zwrotem „można sporządzić”, którego nie sposób rozumieć inaczej jak tylko oznaczenie możliwości, a nie obowiązku.

Ten stan rzeczy oznacza, że regulacja zawarta w art. 104 ust. 2 pr.g.g. w jej aktualnie obowiązującym kształcie jest nie tylko zbędna, ale może dodatkowo rodzić niepotrzebne komplikacje w warstwie interpretacyjnej, o czym niżej. W świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest bowiem poza sporem, że jeśli nie istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikający z przepisu szczególnego – wówczas o tym, czy przystąpić do jego sporządzenia, rozstrzyga – co do zasady – rada gminy, podejmując uchwałę w tej materii, co jest wyrazem tzw. autonomii planistycznej gminy. Podkreśla się to zarówno w literaturze, stwierdzając, że „planowanie miejscowe jest fakultatywne, gdyż ustawodawca nie statuuje czynności uchwalenia planu miejscowego jako obowiązkowego zadania własnego samorządu, tak jak uchwalenie studium”,<sup>26</sup> jak i w orzecznictwie. W szczególności w postanowieniu z dnia 11 lipca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyraził pogląd, iż „zasadą w planowaniu przestrzennym jest, że inicjatywa podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do rady lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast wyjątki w postaci sporządzenia planu obowiązkowego wynikają z innych ustaw. Uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem obowiązkowe, poza przypadkami, kiedy wymagają tego przepisy odrębne”.<sup>27</sup> Skoro więc możliwość sporządzenia planu wynika z zasad ogólnych uregulowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to niejako „ponawianie” tego rozwiązania w kolejnych aktach prawnych pozbawione jest uzasadnienia.

13. Wspomniane wyżej komplikacje wynikające z treści regulacji zawartej w art. 104 ust. 2 pr.g.g. w szczególności zamykają się w pytaniu o to, czy sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego możliwe jest jedynie [podkr. RM] wtedy, jeżeli w wyniku zamierzonej działalno-

---

26 Por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 143.  
27 Sygn. akt II SAB/Łd 75/12, LEX nr 1170775. Bodaj jeszcze bardziej jednoznacznie pogląd ten wypowiedziany został w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 września 2008 r. sygn. akt II SA/Łd 476/08 (Lex nr 429447), w którym Sąd stwierdził, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może wynikać wyłącznie z przepisów szczególnych, które w sposób jednoznaczny, a więc niebudzący żadnych wątpliwości nakazują uchwalić plan miejscowy.

ści określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska. Wydaje się, że odpowiedź na tak sformułowane pytanie powinna być zdecydowanie przecząca. Nie sposób bowiem uznać, że autonomia planistyczna gminy miałaby w tym zakresie ulec ograniczeniu, którego ramy byłyby zresztą wyznaczane za pomocą nader nieostrego zwrotu o „istotnych skutkach dla środowiska”. Wydaje się być poza sporem, że prowadzenie działalności wymagającej ustanowienia obszaru i terenu górniczego co do zasady zawsze rodzić będzie „istotne” skutki dla środowiska. Skądinąd zaś ze zwrotu użytego w art. 104 ust. 2 pr.g.g. nie wynika, iż miałyby to być wyłącznie skutki negatywne.

14. Pewne wątpliwości budzi również unormowanie zawarte w przywołanym już wyżej art. 104 ust. 3 pr.g.g. stanowiącym, że przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża.

Najpierw więc odnotować trzeba, że stosownie do treści art. 72 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>28</sup> przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. Szczegóły w tym zakresie uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych,<sup>29</sup> które zresztą nie jest dostatecznie zsynchronizowane z przepisami ustawy, znowelizowanymi już po wejściu w życie rozporządzenia.<sup>30</sup>

W kontekście regulacji zawartej w art. 104 ust. 3 pr.g.g. rozróżnić trzeba, jak się wydaje, dwie sytuacje. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wskazane w nim opracowanie ekofizjograficzne należy sporządzić zarówno na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego. O ile jednak pierwszy z tych aktów ma charakter obligatoryjny, o tyle drugi – co wynikało już z wcześniejszych uwag – nie. Tymczasem wskazany wyżej akt wykonawczy doty-

28 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

29 Dz.U. Nr 155, poz. 1298.

30 O ile bowiem w treści art. 72 ust. 5 p.o.ś. mowa o dokumentacji sporządzanej na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o tyle przepisy rozporządzenia stanowią wyłącznie o opracowaniach ekofizjograficznych sporządzanych przed podjęciem albo w trakcie prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projektem planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Problem ten trzeba jednak pozostawić na uboczu. Szerzej na ten temat por. I. Derucka, Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2010, nr 1, s. 112 i n.

czy wyłącznie drugiej z wyróżnionych sytuacji. Zgodnie bowiem z jego § 2 różni się w nim opracowania podstawowe – sporządzane na potrzeby projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub kilku projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy lub jej części albo zespołu gmin lub jego części, a także na potrzeby projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa dla obszaru województwa; nadto zaś opracowania problemowe – wykonywane w przypadku konieczności bardziej szczegółowego rozpoznania cech wybranych elementów przyrodniczych lub określenia wielkości i zasięgów konkretnych zagrożeń środowiska i zdrowia ludzi. Na marginesie odnotować przy tym wypada, że stosownie do treści § 4 rozporządzenia, opracowania wykonywane są na podstawie kompleksowych badań i pomiarów terenowych oraz analizy danych i dokumentów, wśród których wymienione zostały w szczególności dokumentacje geologiczne złóż kopalin.

Całość przytoczonej regulacji prawnej prowadzi zatem do wniosku, że opracowanie ekofizjograficzne jest co prawda istotnym dokumentem, za pomocą którego określić można przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji, jednak może ono być sporządzone jedynie o tyle, o ile podjęte zostaną prace nad sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponownie powraca zatem problem braku obowiązku sporządzenia takiego planu.

15. Dalsze wątpliwości w omawianym zakresie wynikają z nawiązania w art. 104 ust. 3 pr.g.g. do instytucji projektu zagospodarowania złoża. Z art. 26 ust. 3 pr.g.g. wynika, że projekt ten to dokument określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko, który należy – co do zasady – dołączyć do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Rozwinięcie tej regulacji znajduje się w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż.<sup>31</sup>

Źródła wątpliwości są w tym zakresie co najmniej dwojakiego rodzaju. Najpierw bowiem odnotować trzeba, że projekt zagospodarowania złoża jest dokumentem, który ma obowiązek dołączyć do wniosku inicjującego postępowanie koncesyjne jedynie podmiot ubiegający się o koncesję na wydobywanie kopalin (art. 26 ust. 3 pr.g.g.). Tymczasem zaś teren górniczy ustanawiany jest także w decyzji koncesyjnej<sup>32</sup> dotyczącej niektórych innych rodzajów działalności normowanej Prawem

---

31 Dz.U. z 2012 r., poz. 511.

32 Rozwiązanie to jest co do zasady identyczne jak to, które przyjęte zostało pod rządem Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. (por. przypis 14), gdyż wyznaczenie granic zarówno obszaru, jak i terenu górniczego następuje w decyzji koncesyjnej art. 32 ust. 1 pr.g.g.

geologicznym i górnictwem. Zgodnie wszak z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g. terenem tym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górnictwa. Zakładem górnictwem jest natomiast, w myśl art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g., wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje. Oznacza to więc, że gdy chodzi o podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów, nie powstaje dokument w postaci projektu zagospodarowania złoża.

Druga z kwestii wątpliwych wiążących się z projektem zagospodarowania złoża, którą ze względu na ograniczone ramy opracowania można jedynie zasygnalizować, wynika z faktu, że o ile nie ulega wątpliwości – o czym była mowa wyżej – że na podmiocie ubiegającym się o koncesję na wydobywanie kopalin ciąży obowiązek dołączenia tego projektu do wniosku koncesyjnego, o tyle trudno dostrzec wyraźną podstawę prawną, na której podmiot ten byłby zobowiązany do udostępnienia tego dokumentu organom sporządzającym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górnictwa.

16. Generalną ocenę aktualnie obowiązującej regulacji prawnej zamknąć można – w moim przekonaniu – w kilku spostrzeżeniach.

I tak, nie są dostatecznie przekonujące motywy, dla których w regulacji tej odstąpiono od poprzednio obowiązującego rozwiązania, przyjmującego – co do zasady – obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górnictwa.

W szczególności informacji w tym zakresie nie dostarcza uzasadnienie projektu ustawy Prawo geologiczne i górnictwo, w którym – w interesującym nas zakresie – podniesiono jedynie, że „w projekcie rezygnuje się z obowiązkowego sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górnictwa”, a „organy gminy będą mogły podjąć uchwałę o sporządzeniu takiego planu (dla całego terenu górnictwa lub jego fragmentu), jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji będą przewidziane istotne skutki dla środowiska”, nadto zaś, że „powierzenie decydującej roli w tym zakresie organom gminy (jako gospodarzom terenu) powinno pozwolić na rozstrzygnięcie konfliktów pomiędzy przeznaczeniem terenu”.

zeniem (sposobem wykorzystania) nieruchomości objętych wpływami górnictwa a innymi rodzajami korzystania ze środowiska (np. w zakresie zabudowy)”.<sup>33</sup>

17. W mojej ocenie jest poza sporem, że brak obowiązku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego stanowi poważny mankament aktualnie obowiązującej regulacji prawnej. Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym ma miejsce w przestrzeni, w której bytują oraz gospodarują inne podmioty. Niezbędna jest zatem integracja wszystkich rodzajów działalności prowadzonej w tej przestrzeni. Ustawodawca dostrzegł zresztą tę potrzebę, w dalszym ciągu zasadnie utrzymując rozwiązania jednoznacznie wskazujące na funkcję integracyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego. Jasno wynika to bowiem z przywołanych już wyżej art. 104 ust. 4 i 5 pr.g.g. W szczególności w pierwszym z tych przepisów wprost użyte zostało słowo „integracja”.

Walor obowiązującej regulacji osłabia jednak, a w istocie przekreśla, co raz jeszcze trzeba podkreślić, fakultatywność omawianego rozwiązania. W świetle treści art. 104 ust. 2 jest wszak oczywiste, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obecnie jedynie potencjalnym instrumentem prawnym, który wspomnianą integrację może zapewnić. Nastąpić to może bowiem tylko o tyle, o ile zostanie on uchwalony. Nie budzi zaś wątpliwości, że tylko akt prawa miejscowego, jakim jest wspomniany plan,<sup>34</sup> może nałożyć na inne podmioty gospodarujące w granicach terenu górniczego ograniczenia niezbędne do realizacji przez przedsiębiorcę jego uprawnień, które zostały skonkretyzowane w koncesji.<sup>35</sup> Bodaj najlepiej ilustruje ten stan rzeczy regulacja zawarta w art. 104 ust. 5 pkt 2 pr.g.g. Jeśli bowiem w przestrzeni zamkniętej granicami terenu górniczego miałyby zostać wyznaczone obszary wyłączane z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań, to nastąpić to może wyłącznie poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, za pomocą którego następuje przecież ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.<sup>36</sup>

---

33 Por. punkt 6.3. uzasadnienia Projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze (druk sejmowy nr 1696 z dnia 17 grudnia 2008 r.)

34 Por. art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. przypisy 18).

35 Na marginesie odnotować przy tym wypada, że koncesja jest tylko jednym z aktów, za pomocą których następuje konkretyzacja uprawnień przedsiębiorcy. Dalsze dookreślenie tych uprawnień powinno następować m.in. poprzez plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, co dotyczy także „ograniczenia” przedsiębiorcy poprzez wyznaczenie filara ochronnego, o którym mowa w art. 104 ust. 5 pkt 1 pr.g.g. Dalsza „szczegółowa” konkretyzacja uprawnień przedsiębiorcy następuje poprzez plan ruchu zakładu górniczego (por. art. 108 i nast. pr.g.g. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz.U. z 2012 r. poz. 372), co jednak pozostawić trzeba na uboczu.

36 Co jasno wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

18. Omawiana regulacja prawna wydaje się być co najmniej niepełna także z innego powodu. Należy bowiem zdawać sobie sprawę z faktu, że w praktyce w zdecydowanej większości przypadków dla przestrzeni objętej wnioskiem o koncesję istnieje już plan zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wydaje się dostrzegać ten fakt, skoro w art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. postanowił, że wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, a kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7. Ten ostatni zaś w ust. 1 wyraża w tym zakresie zasadę, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.<sup>37</sup> W tym kontekście nie jest np. dostatecznie jasne to, czy fakt ustanowienia terenu górniczego decyzją koncesyjną powoduje obowiązek zmiany treści planu, a także sporządzenia nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zagadnienie to wymaga odrębnej analizy.

19. W sumie regulację prawną zawartą w art. 104 ust. 2–6 pr.g.g. uważam za regres w stosunku do poprzednio obowiązującego art. 53 pr.g.g. 1994. Skądinąd jako wadliwe i wielce szkodliwe dla polityki przestrzennej oceniam też odejście od rozwiązań, z których w przeszłości wynikał generalny obowiązek sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdając sobie sprawę ze złożoności tej materii i dopuszczając, w miarę uzasadnionych potrzeb, sporządzanie planów „uproszczonych”, uważam, że w obrocie prawnym powinien jednak istnieć powszechny instrument, który miałby wiążący charakter dla kształtowania ładu przestrzennego i z którego treścią musiałyby zostać „skonfrontowane” wszelkie zamierzenia i ingerujące w tę przestrzeń.

---

37 Od zasady tej istnieją wyjątki unormowane w art. 7 ust. 2 pr.g.g. Z przepisu tego wynika bowiem, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.



THE SPATIAL PLAN OF THE MINING AREA

Key words: spatial planning, mining area, spatial planning autonomy of municipalities.

The article is devoted to changes, which – in the sphere of spatial planning referring to the mining area – have been introduced by the Act of 9 June 2011 the Geological and Mining Law. Author presented the evolution of regulations concerning the mining area, emphasizing its protective nature, and concerning the above mentioned plans, first introduced by the Act of 4 February 1994 the Geological and Mining Law. In the latter aspect he noticed that the plan, which was then obligatory, alluded to the plans of functional area, which were regulated by the Act of 12 July 1984 of spatial planning. The plan guaranteed the integration of actions taken within the mining area. Analyzing the current legal rules author paid attention that they do not provide for the obligation of elaborating the plan. He criticized this solution and recognized it as a regress in comparison with previous one, disabling the realization of the integration function. In his opinion the new prescriptions are redundant, because the spatial plans are optional also in the light of general provisions. Besides this, the new regulation raises many further doubts, in particular it may limit so called spatial planning autonomy of municipalities, depending the possibility to draw up a plan of additional conditions.

## **Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górnictwem<sup>2</sup>**

1. Nie sposób wyobrazić sobie państwo, które mogłoby funkcjonować bez wykorzystywania kopalni bądź produktów powstających w wyniku ich przeróbki. Co prawda w Polsce górnictwo tradycyjnie kojarzy się z wydobywaniem węgla kamiennego (póki co stanowiącego podstawowy nośnik energii), tyle że ocena ta musi zostać uznana za powierzchowną. Budownictwo, przemysł chemiczny, metalurgiczny oraz wiele innych gałęzi gospodarki opiera swą działalność na surowcach pochodzenia górnictwa (piasek, surowce ilaste, kamienie, rudy metali) oraz powstających w wyniku ich przeróbki (cement, żelazo, metale kolorowe itd.). Problem jednak polega w tym, że wydobywanie kopalni powoduje znaczące (niestety przeważnie negatywne) skutki dla środowiska. Złoże kopaliny bezsprzecznie jest elementem środowiska przeważnie o charakterze nieodnawialnym. Wydobywanie go powoduje ubytek w środowisku, w dodatku stając się źródłem ujemnych oddziaływań na pozostałe elementy środowiska. Z oczywistych powodów złoża kopalni mogą wreszcie być wydobywane wyłącznie w miejscach ich występowania, a w konsekwencji przeznaczenie złoża do eksploatacji z reguły pociąga za sobą dalekosiężne skutki dla środowiska.

2. Najbardziej spektakularnych przykładów dostarcza górnictwo odkrywkowe oraz podziemne. Powstanie każdego wyrobiska odkrywkowego powoduje znaczące przeobrażenia terenu, w istocie wykluczając, do czasu rekultywacji terenu, inne sposoby jego wykorzystywania. Pochodną wielkości takiego wyrobiska oraz jego głębokości przeważnie staje się powstanie tzw. lejki depresyjnego, skutkującego obniżeniem poziomu wód gruntowych (jego wielkość zależy z kolei od głębokości wydobycia, zajętego na ten cel terenu oraz stanu środowiska). Dla odmiany wydobycie kopaliny metodą robót podziemnych może prowadzić do obniżenia terenu, powstawania tzw. deformacji nieciągłych, zmian stosunków wodnych (odwodnie-

<sup>1</sup> Uniwersytet Śląski w Katowicach.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. Nr 163, poz. 981 (dalej cyt. jako „pr.g.”).

nie, zawodnienie terenu) oraz innych przeobrażeń, w rezultacie co najmniej powodując uszczerbki materialne w dobrach (np. obiektach budowlanych) znajdujących się w zasięgu takich wpływów. Co prawda wielkością tzw. wpływów podziemnej eksploatacji górniczej można w pewnym zakresie sterować, tyle że koszty takich działań obciążają przedsiębiorcę wydobywającego kopalinę.

3. Powstaje natomiast pytanie, jak wspomniane zależności znajdują swój wyraz w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nietrudno dostrzec, że omawiana problematyka jest niezwykle konfliktogenna, a instrumenty tego planowania muszą godzić sprzeczne interesy. Tytułem przykładu warto wspomnieć, że właściciel złoża kopaliny (bez względu na to, kim on jest) jest zainteresowany uzyskaniem korzyści majątkowych stanowiących konsekwencje tego wydobycia. Z kolei ci, którzy znajdują się w zasięgu potencjalnych negatywnych wpływów takiego wydobycia są zainteresowani tym, by tego rodzaju działalność w ogóle nie została podjęta. Jeżeli natomiast zostanie podjęta, dążą oni do tego, aby wspomniane wpływy były jak najmniejsze. Z kolei celem działania przedsiębiorcy (jako wydobywającego kopalinę) przeważnie będzie redukcja kosztów oraz osiągnięcie maksymalnych zysków. Nic zatem dziwnego, że może on nie być zainteresowany podejmowaniem działań zmniejszających rodzaj i rozmiar szkodliwych oddziaływań, zwłaszcza że co najmniej niektóre z nich mogą ujawniać się z opóźnieniem. Nasuwa się wreszcie pytanie, jakie instrumenty prawne należy wykorzystywać w celu rozstrzygnięcia wspomnianych konfliktów.

4. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że do 1991 r.<sup>3</sup> mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć zezwalających na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopaliny w praktyce były niemal całkowicie uznaniowe i oderwane od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, co zresztą było charakterystyczne dla ówczesnych mechanizmów funkcjonowania władz publicznych i podejmowania decyzji inwestycyjnych. Co prawda funkcją planów społeczno-gospodarczych miała wówczas być również ochrona środowiska<sup>4</sup>, to jednak dopiero po 1991 r. zaczęły pojawiać się rozwiązania zmierzające do obiektywizacji wspomnianych rozstrzygnięć, bazując w zasadzie na mechanizmach planowania przestrzennego.

5. *De lege lata* kluczowe znaczenie należy w tym zakresie przypisać:

- art. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup>, wedle którego ustalenie przeznaczenia terenu, rozmiesz-

---

3 Tj. do wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U. Nr 31, poz. 128.

4 Zob. art. 5 ust. 2-4 (nieobowiązującej już) ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. Nr 3, poz. 6.

5 Dz.U. 2012, poz. 647 (dalej cyt. jako „u.p.z.p.”).

czenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (ust. 1); w przypadku braku takiego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
  - 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy,
- art. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, wedle którego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (ust. 1); w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

6. W praktyce rozwiązanie wypowiedziane we wspomnianym art. 7 pr.g.g. nabiera znaczenia w procedurze podejmowania decyzji zezwalających na wykonywanie działalności określonej prawem geologicznym i górniczym, zwłaszcza zaś w toku współdziałania w podejmowaniu decyzji koncesyjnych oraz dotyczących tzw. projektu robót geologicznych. Stosownie bowiem do art. 23 ust. 2 pr.g.g. koncesja, poza obszarami morskimi RP, na:

- 1) poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności<sup>6</sup>,
- 2) wydobywanie kopaliny ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7.

---

6 Podobne rozwiązanie dotyczy decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych (art. 80 ust. 5 pr.g.g.).

7. Stylistyka wspomnianego art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. nasuwa wątpliwości. O ile bowiem z art. 7 pr.g.g. wynika, że przesłanką podjęcia działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym jest to, że nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości określonego w sposób przewidziany tym przepisem, o tyle „kryterium uzgodnienia” (koncesji na wydobywanie kopalin, podziemne składowanie bądź magazynowanie) ma być „zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7”. Powstaje zatem pytanie, czy w istocie kryterium uzgodnienia ma być „zgodność” zamierzonej działalności (za czym by przemawiała gramatyczna wykładnia art. 23 ust. 2 pkt 2 *in fine* pr.g.g), czy być może wystarczy, by taka działalność „nie naruszyła” przeznaczenia nieruchomości. Wypada opowiedzieć się za tym drugim rozwiązaniem. W istocie bowiem użyty art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. zwrot „kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7” jest całkowicie zbędny i wypada potraktować go jako wyraz nadgorliwości ustawodawcy, w dodatku dającej się odczytać jako bardziej restrykcyjne niż wypowiedziane we wspomnianym art. 7. Wydaje się jednak, że racjonalna wykładnia art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. nie może wykraczać poza ramy wyznaczone przez art. 7 omawianej ustawy. Warto też zwrócić uwagę, że w art. 7 pr.g.g. mowa o „przeznaczeniu nieruchomości” (w praktyce nieruchomości gruntowej), a nie bliżej nieokreślonego terenu (jak to przewidziano w u.p.z.p.).

8. Szczegółowa analiza przywołanych rozwiązań wymaga odniesienia się do licznych zagadnień szczegółowych (jak np. dotyczących sposobu wykonywania zamierzonej działalności), co znacznie wykracza poza ramy opracowania. Warto natomiast zwrócić uwagę na kolejną niekonsekwencję ustawodawcy. O ile wedle art. 7 pr.g.g. przesłanką podjęcia regulowanej nim działalności jest jej zgodność z przeznaczeniem nieruchomości określonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz odrębne przepisy (w razie braku wspomnianego planu przesłanką tą jest zgodność ze sposobem wykorzystania nieruchomości ustalonym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach), o tyle jedną z podstawowych przesłanek podjęcia decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań (która z kolei jest niezbędnym elementem wniosku o uzyskanie większości koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym) jest zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rzecz jasna o ile takowy plan został uchwalony (art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>7</sup>). Rozwiązania te nie w pełni kore-

---

7 Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. (dalej cyt. jako „u.o.o.ś.”).

spondują ze sobą, nic zatem dziwnego, że praktyka ich stosowania jest zróżnicowana. Bezspornie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na objętym nim terenie (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), a w konsekwencji wszelkie decyzje administracyjne odnoszące się do objętego nim terenu pod rygorem nieważności muszą z nim być zgodne, chyba że ustawa wyraźnie stanowi inaczej<sup>8</sup>. Bezspornie odnosi się to m.in. zarówno do decyzji (w tym koncesji) podejmowanych na podstawie prawa geologicznego i górniczego, jak i do postanowień (podejmowanych w ramach tzw. współdziałania organów administracji publicznej), w tym np. dotyczących uzgodnienia niektórych koncesji. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, jak rozumieć tę zgodność. W zakresie przewidzianym przez art. 7 pr.g.g. wystarczające jest, że nie naruszy ona tak ustalonego przeznaczenia nieruchomości. Przewidziane tym przepisem odesłanie (na wypadek braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest natomiast oparte na błędnym założeniu, że studium może ustalać sposób korzystania z nieruchomości. Lektura wymagań przewidzianych w art. 9 i nast. u.p.z.p. uzasadnia bowiem ocenę, że treścią studium jest w istocie usystematyzowana inwentaryzacja dotychczasowego stanu zagospodarowania przestrzennego gminy (w tym sposobu wykorzystywania nieruchomości) oraz określenie polityki zmian w tym zakresie<sup>9</sup>. Bezspornie studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), aczkolwiek jest wiążące dla przyszłego planu miejscowego, zaś w świetle art. 7 pr.g.g. może być przesłanką podejmowania decyzji koncesyjnej. Studium podlega również kontroli sądownoadministracyjnej<sup>10</sup>. Odesłanie (w art. 7 pr.g.g.) do studium jest natomiast mylące, bowiem brak planu miejscowego może powodować, że nie da się następnie dokonać zmiany przeznaczenia niezbędnego do prowadzenia działalności górniczej gruntu rolnego (leśnego). Co prawda każda gmina ma obowiązek uchwalenia wspomnianego studium, tyle że art. 7 pr.g.g. nie daje odpowiedzi na pytanie, co jeżeli takie studium nie zostało uchwalone. W odniesieniu do decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu odpowiedź jest prosta. Przesłankami ich podejmowania co do zasady są „wolność inwestycyjna” oraz zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z odrębnymi przepisami. Co do zasady oznacza to, że o ile lokalizacja zamierzonego przedsięwzięcia nie narusza wymagań wynikających z odrębnych przepisów (jak np. dotyczących obszarowych form ochrony wód, ochrony przyrody itp.), nie ma podstaw do odmowy podjęcia wnioskowanej decyzji. O ile nie został sporządzony

8 Czego przykładem są różne tzw. „specustawy” dotyczące realizacji takich przedsięwzięć, dla których ustawodawca zdecydował się na ustanowienie szczególnych (odrębnych od powszechnie obowiązujących) przesłanek oraz trybu podejmowania decyzji pozwalających na ich realizację. Przeważnie ustawy te wyłączają system planowania i zagospodarowania przestrzennego.

9 Nawiasem mówiąc, skoro ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakłada, iż w razie braku planu miejscowego o przeznaczeniu nieruchomości rozstrzyga (w zasadzie) decyzja w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, to nietrudno zauważyć, że skutkiem tej ostatniej może być dezaktualizacja studium.

10 Zob. np. wyrok WSA z dnia 23 lipca 2012 r., II S.A./GI 243/12.

plan miejscowy, bez znaczenia pozostają argumenty w przedmiocie zgodności bądź braku zgodności decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań ze studium.

9. Co prawda lektura art. 7 pr.g.g. bezsprzecznie prowadzi do wniosku, że przesłanką podjęcia działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym jest to, że nie naruszy sposobu korzystania z nieruchomości określonego odpowiednio w planie miejscowym, studium bądź w przepisach odrębnych, tyle że wspomniana działalność tylko w niektórych sytuacjach podejmowana będzie w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych; przykładem może być odkrywkowe wydobywanie kopaliny. Wydobywanie niektórych kopaliny odbywa się natomiast metodą podziemną bądź otworową, a zatem z przestrzeni stanowiącej wewnątrz skorupy ziemskiej, która nie jest objęta granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych. W większości przypadków koncesje na tego rodzaju działalność muszą być poprzedzone decyzjami w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 72 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.<sup>11</sup>). Wiadomo już, że przesłanką tej ostatniej decyzji jest m.in. zgodność lokalizacji zamierzonego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W praktyce owa „zgodność” bywa rozumiana dość niedojadnie. Spektakularnym przykładem może tu znowu być górnictwo otworowe bądź podziemne, a zatem działalność wykonywana wprawdzie poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, jednak mogąca wpływać na ich stan.

10. Od wielu lat funkcjonują wymagania nakazujące, by w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zamieszczać informacje w sprawie występowania udokumentowanych złóż kopaliny, a także uwzględniać aktualne i przeszłe potrzeby związane z eksploatacją tych złóż (art. 72 ust. 1 pkt 2 prawa ochrony środowiska<sup>12</sup>), tyle że rozwiązania te nie funkcjonują prawidłowo. Znane są liczne sytuacje, w których informacje o udokumentowanych złóżach kopaliny w ogóle nie są ujawniane we wspomnianych dokumentach. Pomimo że od lat organy gmin mają zapewniony dostęp do informacji geologicznych niezbędnych do sporządzania wspomnianych dokumentów planistycznych, to jednak częstokroć z nich w ogóle nie korzystają bądź (mając pełną świadomość występowania złóż kopaliny) całkowicie pomijają ich istnienie. Jeszcze gorzej przedstawia się problem uwzględniania we wspomnianych dokumentach potrzeb związanych z eksploatacją złóż kopaliny. Znane są przypadki wprowadzania zakazu wydobywania kopaliny („blokowanie tworzenia nowych obszarów górniczych”)<sup>13</sup> bądź wprowadzania ograniczeń wielkości wy-

---

11 W związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. Nr 213, poz. 1397.

12 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. Rozwiązanie to nie jest nowością i było znane również pod rządem poprzedniego stanu prawnego, co najmniej od 1980 r.

13 Np. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Katowic przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Katowicach nr XXIV/120/91 z dnia 1 lipca 1991.

dobycia w sposób nawet rzutuający na właściwość rzeczową organów administracji<sup>14</sup>. Prawdą jest natomiast, że dokonywanie przez organy gminy oceny potrzeb związanych z wydobywaniem kopalin (zwłaszcza przyszłym) może być niezwykle utrudnione, zwłaszcza ze względu na kolizje pomiędzy interesami społeczności lokalnych oraz interesem publicznym o charakterze ponadlokalnym. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest bowiem zadaniem własnym gminy, a w konsekwencji jej rada w zasadzie samodzielnie rozstrzyga o treści uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Organy administracji rządowej wyłącznie współdziałają (w ściśle określonych sytuacjach) z organami gminy w procedurach planistycznych. Co prawda Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może przyjąć wiążący dla przyszłego planu miejscowego „program” zawierający zadania rządowe służące inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (art. 48 u.p.z.p.), tyle że instytucja ta dotychczas nie znalazła swego zastosowania w praktyce. Można zakładać, że przyczyną tego stanu rzeczy jest rozwiązanie przewidujące, że koszty sporządzenia studium oraz planu miejscowego w części, w jakiej stanowią bezpośrednią konsekwencję zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym obciążają budżet państwa (art. 13 ust. 2, art. 21 ust. 2 u.p.z.p.).

11. Organy gminy sporządzając studium oraz plan miejscowy, mają co prawda obowiązek respektowania wymagań odnoszących się do ochrony złóż kopalin oraz potrzeb związanych z ich wydobywaniem, tyle że wyegzekwowanie tego rozwiązania jest niezwykle trudne. Problem w tym, że w praktyce niekiedy nabiera ono charakteru całkowicie uznaniowego. Szczegóły mogą zależeć od relacji pomiędzy gminą oraz inwestorem zainteresowanym wydobywaniem kopalin. Co prawda nadzór nad działalnością uchwałodawczą rady gminy sprawuje wojewoda (art. 90 i nast. ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup>), ale uznaniowość obowiązków w zakresie treści studiów oraz planów miejscowych oraz ilość uchwał rad gmin podlegających takiemu nadzorowi powodują, że w praktyce nadzór nad zgodnością wspomnianych dokumentów z prawem nierzadko staje się iluzoryczny. W praktyce zaś najbardziej skuteczne mogą w tych sprawach okazać się inicjatywy potencjalnych inwestorów pod warunkiem, że zdołają wykazać w tym zakresie swój interes prawny. Dotychczasowe orzecznictwo przyjmuje, że w zakresie zaskarżania uchwał w przedmiocie przyjęcia studiów oraz planów miejscowych taki interes przysługuje właścicielom nieruchomości<sup>16</sup> oraz przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie wydobywania kopalin<sup>17</sup>.

14 Np. uchwała z dnia 9 sierpnia 2011 Rady Miejskiej w Łazach Nr IX/81/2011 w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta i gminy Łazy”.

15 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

16 Wyrok WSA z dnia 23 lipca 2012 r., II S.A./GL 243/12.

17 Wyrok WSA z dnia 4 stycznia 2010 r., II S.A./GL 554/09.



12. Warto z tego punktu widzenia zastanowić się nad sekwencją działań, jakie należy wykonać począwszy od powzięcia przez inwestora zamiaru poszukiwania (rozpoznawania) złoża, aż do uzyskania decyzji zezwalających na podjęcie jego wydobywania. Zasadą jest, że poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin stanowiących przedmiot tzw. własności górniczej<sup>18</sup> wymaga uzyskania koncesji. Co prawda poszukiwanie (rozpoznawanie) pozostałych złóż koncesji nie wymaga, lecz musi zostać poprzedzone decyzją w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych. W świetle art. 7 pr.g.g. powstaje zatem pytanie, jak rozumieć przewidzianą nim przesłankę nienaruszania „przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach”, a w razie braku takowego planu – nienaruszania sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. Szczegóły zależą od treści wspomnianych dokumentów planistycznych oraz „odrębnych przepisów” (a w istocie również podjętych na ich podstawie rozstrzygnięć). Ustawodawca zdaje się niekiedy liberalnie podchodzić do tego problemu, czego dowodem może być treść art. 8 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>19</sup>, wedle którego wymagań tej ustawy dotyczących zezwoleń na okresowe wyłączenie gruntów rolnych (leśnych) z produkcji nie stosuje się do okresowego (trwającego jednak nie dłużej niż 10 lat) wyłączenia gruntów z produkcji w zakresie niezbędnym m.in. do poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych. Można co prawda bronić zapatrywania, że *a contrario* wyłączone w ten sposób wymagania mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do poszukiwania (rozpoznawania) pozostałych (innych) złóż kopalin, tyle że technologia oraz czas ich wykonywania mogą uzasadnić ocenę, że taką działalność da się wykonywać w sposób niekolidujący z przeznaczeniem bądź ustalonym przez studium „sposobem wykorzystywania” nieruchomości. Nie można natomiast wykluczyć, że co najmniej w niektórych sytuacjach wspomniane przeznaczenie bądź sposób wykorzystywania będą musiały ulec zmianie w sposób pozwalający na podjęcie działalności w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złoża kopaliny, co winno nastąpić w drodze stosownej zmiany planu miejscowego bądź studium<sup>20</sup>. Powstaje jednak pytanie, czy organy gminy będą zainteresowane dokonaniem takowej zmiany, zwłaszcza że:

- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest zadaniem własnym gminy,

18 Tj. posiadających kluczowe znaczenie gospodarcze, wymienionych w art. 10 pr.g.g.

19 Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

20 Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny ze studium, to bezspornie zmiana tego pierwszego będzie musiała zostać poprzedzona zmianą studium., co dodatkowo wydłuża całą procedurę.

- koszt sporządzenia (zmiany) planu miejscowego oraz studium co do zasady obciąża gminę.

Warto jednak zwrócić uwagę, że o ile przedsięwzięcie w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złoża kopaliny musi być poprzedzone decyzją środowiskową, podjęcie tej ostatniej nie jest uzależnione od zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 u.o.o.ś.).

13. Powstaje wreszcie pytanie, jak rozumieć wynikający z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. nakaz zgodności wnioskowanej decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań z (istniejącym) miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Problemem jest działalność, która ma być wykonywana poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (jak np. wydobywanie kopaliny znajdujących się we wnętrzu skorupy ziemskiej). Bezsprzecznie działalność prowadzona w oparciu o koncesję na wydobywanie kopaliny nie może naruszać przeznaczenia nieruchomości (art. 7 pr.g.g.). Rozwiązanie to znajduje zastosowanie do koncesji wydobywanie kopaliny ze złoża, a jego praktycznym wyrazem jest nakaz uzgodnienia wspomnianej koncesji, dokonywany w oparciu o wspomniane kryterium. Zasady wykładni systemowej prowadzą do wniosku, że wymagania dotyczące decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia (a w istocie nakazu jej zgodności z planem miejscowym) nie mogą być dalej idące. Wspomniany art. 7 pr.g.g. ewidentnie jest późniejszy w stosunku do art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. oraz zdaje się mieć w stosunku do niego charakter szczególny. Ocena ta może jednak być kwestionowana. Szkoda, że ustawodawca nie wykazał zainteresowania usunięciem tej wątpliwości, przede wszystkim w drodze ujednolicenia (co najmniej niektórych) przesłanek wspomnianych decyzji.

14. O ile zaś dojdzie do odnalezienia (rozpoznania) oraz udokumentowania złoża kopaliny, informacja o tym musi zostać ujawniona zarówno w studium, jak i w planie miejscowym (art. 95 pr.g.g., art. 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 20 u.p.z.p.). W praktyce oznacza to, że rada gminy musi wszcząć procedurę zmiany studium (co najmniej w zakresie wprowadzenia do niego informacji o istnieniu złoża kopaliny). Problem jednak w tym, że istnienie studium jest obowiązkowe, podczas gdy plan miejscowy ma charakter fakultatywny. O ile ustawa nie nakazuje sporządzenia tego ostatniego (a nakazuje tylko w nielicznych przypadkach), o tym, czy taki plan ma być sporządzony, samodzielnie przesądza rada gminy. W rezultacie może dojść do tego, że konsekwencją rozpoznania złoża kopaliny stanie się zmiana studium, tyle że nie dojdzie do powstania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>21</sup>. Żaden przepis prawa nie przesądza zresztą, w jakim terminie należy

---

21 Zob. wyrok WSA z dnia 24 września 2008 r., III S.A./Po 348/08, Lex nr 518010. Podstawą jego wydania był art. 48 poprzednio obowiązującego prawa geologicznego i górnictwa (ustawa z dnia 4 lutego 1994 r., Dz.U. z 2005 r.

uchwalić taki plan miejscowy, który nie ma charakteru obowiązkowego. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest natomiast ocena aktualności studium i planów miejscowych, co następuje m.in. w drodze analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępu w opracowywaniu planów miejscowych i opracowywaniu wieloletnich programów ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium. Wyniki tych analiz podlegają przedstawieniu radzie gminy co najmniej raz w czasie kadencji i powinny stać się podstawą uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, podjęcia działań zmierzających do ich aktualizacji. Podejmując taką uchwałę, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności zgodność studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów określających ich treść (art. 32 u.p.z.p.). Nie trudno jest natomiast dostrzec, że rozwiązanie to pozbawione jest skutecznej sankcji.

15. Praktyka stosowania wspomnianych rozwiązań znowu rozmija się z prawem. Charakterystyczne mogą tu być przykłady odnoszące się do niektórych miast województwa śląskiego, w granicach których zalegają złoża węgla kamiennego. I tak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części terenu miasta:

- Mysłowice określonego jako „Dzieńkowice”<sup>22</sup> nie zawiera żadnych informacji o występowaniu złóż kopaliny, aczkolwiek zawiera informację o projektowanym oraz obecnym obszarze górniczym<sup>23</sup>, co ewidentnie świadczy o występowaniu tam złoża kopaliny,
- Mysłowice określonego jako „Kosztowy”<sup>24</sup> nie zawiera wprawdzie żadnych informacji o złożu, ale wprowadza nieprzewidziane ustawami uwarunkowania dotyczące „wnoszenia, przebudowy lub rozbudowy trwałych budowli i urządzeń” na terenie górniczym (§ 4), co pośrednio świadczy również o istnieniu złoża kopaliny,
- Jaworzno określonego jako „Centrum”<sup>25</sup> zawiera informacje o istnieniu złóż kopaliny oraz określa niektóre uwarunkowania dotyczące zarówno ich wydo-

---

Nr 228, poz. 1947 ze zm.), wedle którego „udokumentowane złoża kopaliny oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”. Co prawda wspomniany przepis bezpośrednio nie nawiązywał do studium, tyle że uchwalenie bądź zmiana planu miejscowego bez studium nie były wówczas i nadal nie są możliwe. Nakaz uwzględnienia informacji o złożu kopaliny w studium wyraźnie wypowiedziany został zresztą w art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. Zob. również wyrok WSA z dnia 4 stycznia 2010 r., II S.A./GL 554/09 z glosą A. Lipińskiego, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 1, s. 139 i nast.

22 Uchwała Nr XXIV/259/2004 Rady Miasta Mysłowice z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy „Dzieńkowice” w Mysłowicach, Dz.U. Woj. Śl. Nr 33, poz. 1072.

23 Ewidentnie świadczy to o istnieniu złoża kopaliny na danym terenie. Niedopuszczalne jest natomiast zamieszczenie w planie miejscowym informacji o „planowanym” obszarze górniczym.

24 Uchwała Nr LIV/559/05 Rady Miasta Mysłowice z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kosztowy” w Mysłowicach, Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 151, poz. 4456.

25 Uchwała Nr XXXII/437/2009 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” w Jaworznie, Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 122, poz. 2578 ze zm.

bywania, jak i jego konsekwencji (aczkolwiek niektóre z tych ostatnich trudno uznać za zgodne z prawem).

W pełni należy zgodzić się z oceną NSA, że do zadań własnych gminy w dziedzinie planowania przestrzennego należy nie tylko realizacja zapisów obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, ale i reagowanie na zaniechania w ich realizacji i podejmowanie stosownych działań. Nie jest zatem uprawnione twierdzenie, że gmina ma całkowitą swobodę w podejmowaniu regulacji planistycznych. Skoro jej „władztwo planistyczne” znajduje swoje źródło w przepisach ustaw i Konstytucji RP, gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, ale by pozostawały w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas, gdy prawo to ulega zmianom. Interpretacji przepisów planu zagospodarowania przestrzennego nie można dokonać z pominięciem wyżej wskazanych okoliczności<sup>26</sup>.

16. Z praktycznego punktu widzenia oznacza to niesłychane wydłużenie procedur niezbędnych do podjęcia decyzji zezwalających na podjęcie wydobycia kopaliny. Co więcej, stanowisko rady gminy może spowodować, że co prawda złoża kopaliny zostaną ujawnione w studium oraz w planie miejscowym, ale nie musi ona wyrazić zgody na przeznaczenie terenów jego występowania na cele związane z wydobyciem. Sytuacja ta nie ma charakteru wyłącznie hipotetycznego. Nie da się też wykluczyć, że rozwiązania te mogą stać się konsekwencją walki konkurencyjnej nie tylko w skali lokalnej, ale również o charakterze ponadlokalnym. W rezultacie radni gminy<sup>27</sup> mogą skutecznie zablokować możliwość podjęcia wydobycia kopaliny o strategicznym znaczeniu dla państwa. Co prawda (teoretycznie rzecz biorąc) wydobywanie kopaliny stanowiących przedmiot własności górniczej jest celem publicznym, a w konsekwencji inwestycje w tym zakresie mogą być uznane za służące celowi publicznemu o znaczeniu krajowym i objęte ustalonym przez Radę Ministrów programami zawierającymi tzw. zadania rządowe (art. 48 u.p.z.p.), wiążącymi dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tyle że z przytoczonych wcześniej przyczyn instytucja ta ma walor czysto teoretyczny. W praktyce oznacza to, że ochrona złóż kopaliny przez zagospodarowaniem otaczających je elementów środowiska przed zagospodarowaniem terenów ich występowania w sposób wykluczający późniejsze ich wydobycie staje się iluzoryczną.

17. Odrębnym problemem jest odpowiedź na pytanie, jaki winien być przestrzenny zakres instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stylistyka omawianej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnia ocenę, że co do zasady odnoszą się one do „terenu”

---

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 6 września 2010 r., II OSK 953/09, Lex nr 597979.

<sup>27</sup> Zależnie od ilości mieszkańców gminy – od 15 do 45.

(art. 3–4). Brak natomiast ustawowej definicji tego pojęcia. Językowo jest ono natomiast rozumiane jako synonim „nieruchomości” (gruntowej) bądź jej części czy też zespołu takich nieruchomości (ich części). Co do zasady nie istnieją przyczyny pozwalające na rozumienie wspomnianego określenia („teren”) jako przestrzeni, która sięga do podziemnych (podpowierzchniowych) granic suwerenności państwa. Niektóre sformułowania analizowanych ustaw mogą natomiast uzasadnić ocenę, że niekiedy może być inaczej – zob. np. art. 104 pr.g.g., odnoszący się do planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego; jego elementem może być tzw. filar ochronny, stanowiący część złoża podlegającą dyktowanymi potrzebą ochrony środowiska ograniczeniom w zakresie eksploatacji. Z wielu powodów ocena ta może natomiast być niezwykle sporna. Problem ten w istocie stanowi fragment znacznie szerszego zagadnienia, jakim jest ustalenie przestrzennego zakresu najprzeróżniejszych ograniczeń (zakazów) w zakresie wykorzystywania terenu, jak np. stanowiących konsekwencję utworzenia obszarowych form ochrony przyrody, stref ochronnych ujęć wód itp.

18. Podstawowe przyczyny takiej sytuacji mają niestety charakter historyczny. Przede wszystkim prawne pojęcie nieruchomości gruntowej (art. 46 w zw. z art. 143 kc.) stanowczo nie odpowiada aktualnemu modelowi państwa i jego gospodarki. Nieruchomościami gruntowymi są bowiem części powierzchni ziemskiej stanowiące przedmiot odrębnej własności (grunty). Z kolei własność gruntu, w granicach określonych przez jego społeczno–gospodarcze przeznaczenie, rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, co jednak nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód. Nie wiadomo natomiast, w oparciu o jakie przesłanki ustalać takowe „przeznaczenie gruntu”. Odesłanie do instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego może tu nie dać, co najprościej dostrzec na przykładzie nieruchomości, która ani nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ani też nie została objęta rygorami ochronnymi wynikającymi z odrębnych przepisów. Inaczej mówiąc, brak odpowiedzi na pytanie, jak „wysoko” ponad powierzchnię oraz „jak głęboko” poniżej powierzchni winno sięgać prawo własności. W świetle art. 46 oraz art. 143 kc. nieruchomość gruntowa bezsprzecznie stanowi bowiem bryłę trójwymiarową. Prawdą jest natomiast, że w dacie powstania kodeksu cywilnego odpowiedź na pytanie o „podziemne” granice nieruchomości gruntowej nie miała jakiegokolwiek znaczenia praktycznego. Przed 1988 r. działalność gospodarczą w zakresie wydobywania kopalin mogło podejmować wyłącznie „państwo” (w praktyce – przedsiębiorstwa państwowe), a z kolei wywłaszczenie nieruchomości następowało za zryczałtowanym odszkodowaniem, nieobejmującym wartości złoża kopaliny. W rezultacie odpowiedź na pytanie, jaki jest przestrzenny zakres nieruchomości gruntowych oraz (przyjmując założenie, że „teren” jest co do zasady synonimem pojęcia „nieruchomość gruntowa”), a w konsekwencji ustalenie „w co”, tj. „jak wysoko” i „jak głęboko” plan miejscowy może ingerować

w przeznaczenie objętej nim przestrzeni, może być niezwykle sporne. Co prawda w niektórych sytuacjach ustawa wyraźnie przesądza, że plan miejscowy może regulować działalność prowadzoną we wnętrzu skorupy ziemskiej, a zatem poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (pod powierzchnią terenu, art. 104 ust. 2-6 pr.g.g.), ale co do zasady brak podstaw, by w ten sposób kształtować przeznaczenie przestrzeni nieobjętej granicami nieruchomości gruntowych (np. wnętrza skorupy ziemskiej).

19. Przedstawione wyżej rozwiązania ulegają dalszej komplikacji z powodu niezwykle złożonej (a przez to czasochłonnej i kosztownej) procedury sporządzania studiów oraz planów miejscowych. Dość wspomnieć, że jest ona regulowana w zasadzie dwutorowo. Wymagania przewidziane wspomnianą ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podlegają bowiem uzupełnieniu o tzw. strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko (w rozumieniu art. 46 i nast. u.o.o.ś.). Co więcej, są one dublowane. Procedury sporządzenia studium oraz planu miejscowego, pomimo że są do siebie niezwykle zbliżone, to jednak nie mogą być stosowane wymiennie. Inaczej mówiąc, procedura sporządzenia planu miejscowego, pomimo iż jest bardzo zbliżona do procedury sporządzenia studium, musi być powtórzona.

Analizowane zagadnienie stanowi fragment szerszego problemu, jakim jest narastająca nadregulacja licznych mechanizmów podejmowania rozstrzygnięć o charakterze inwestycyjnym. Jej uzasadnieniem jest dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego oraz obiektywizmu rozstrzygnięć, potrzeby ochrony środowiska, społeczna kontrola omawianych rozstrzygnięć i inne. Analiza szczegółów uzasadnia natomiast ocenę, że co najmniej częściowo rozwiązania te mają na celu ochronę interesów określonych grup zawodowych bądź są wyrazem praktyk biurokratycznych. Uproszczenie procedur (np. inwestycyjnych) może bowiem oznaczać, że część aparatu urzędniczego straci zajęcie. Nic zatem dziwnego, że sporo inicjatyw zmierzających do odbiurokratyzowania procedur daje efekt czysto pozorny. Warto przy okazji wspomnieć, że jako przyczynę komplikacji wielu rozwiązań niekiedy powołuje się wymagania wynikające z prawa Unii Europejskiej. Ocena ta tylko częściowo zasługuje na aprobatę. Analiza wymagań prawa polskiego zmierzających do implementacji prawa unijnego dostarcza przykładów świadczących o tym, że nasz prawodawca niejednokrotnie wykazał się znaczącą nadgorliwością, niepotrzebnie komplikując proste rozwiązania. Wspaniałym przykładem może być instytucja ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, która (w świetle preambuły do dyrektywy 85/337 w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>28</sup>) miała na celu usunię-

---

28 Dz.U. UE z 5 lipca 1985 ze zm., ostatnio zastąpiona przez dyrektywę 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r., Dz.U. UE L 26/1.

cie różnic występujących w ustawodawstwach państw członkowskich dotyczącego przesłanek realizacji przedsięwzięć mogących wywierać ujemne skutki na środowisko, co mogło stwarzać niekorzystne warunki konkurencji i przez to bezpośrednio wpływać na funkcjonowanie wspólnego rynku. Niestety, rozwiązania prawa polskiego doprowadziły do pogorszenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców.

20. Dokonana wyżej analiza uzasadnia również ocenę, że wbrew dyspozycjom ustawowym instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego (co najmniej niektóre studia, plany miejscowe) nie zapewniają realizacji celów przewidzianych prawem (art. 71 pr.o.ś., art. 95 i nast. pr.g.g., art. 10 i nast. u.p.z.p.). Można przypuszczać, że podstawowymi przyczynami tego są m.in.:

- brak dostatecznej znajomości oraz zrozumienia prawnych uwarunkowań tych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, które znajdują się poza ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- przekonanie organów gminy o ich omnipotencji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- brak zrozumienia ponadgminnych potrzeb publicznych związanych z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górnictwem; nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że samodzielność gminy (jej organów) w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego nie może mieć charakteru absolutnego. Jej granice bezspornie wyznacza całokształt przepisów prawa, na co zresztą wielokrotnie zwracano uwagę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

SOME PROBLEMS OF LOCAL DEVELOPMENT PLANNING  
AND THE GEOLOGICAL AND MINING ACTIVITY

Key words: local development plan, mining activity, environmental permit.

Mining activity may result in serious impact to the environment. According to Polish law, local development plan (enacted by the council of the local community) is an act of generally binding local law. It should provide information about the existence of mineral deposits and provide the needs of their current and future exploitation. In fact numerous plans do not provide any solution in that matter or even (directly or indirectly) are banning mining activity.

According to Geological and Mining Law of 2011 mining activity may be undertaken only if it does not violate the destination of land determined by the local development plan (if such plan does not exist – the way of using the land determined by co called “studium of local development” that is nor local law) or particular acts of law (like establishing nature protective zones), who determine such destination.

More restrictive solution refers to the environmental impact assessment (EIA), that must precede granting most mining concessions (licences). The result of EIA is so called environmental permit, which is the necessary element of the application for most mining concession (licences). The problem is, that environmental permit must be granted only in accordance with the determination of land provided by the local development plan.



## Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego

I. Kształtowanie ładu przestrzennego, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup> (dalej jako „u.p.z.p.”), polega na takim ukształtowaniu przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Osiągnięcie tak rozumianego celu może następować za pomocą różnego rodzaju instrumentów. Podstawową rolę w tym zakresie odgrywa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. określa on przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

W analizowanym zakresie (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.) plan określa między innymi:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów,
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Śląski w Katowicach.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

W przypadku obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.<sup>3</sup> Mowa tu o przyjmowanym w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw: środowiska, gospodarki wodnej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, rybołówstwa, transportu, wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (art. 37a ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej). W przypadku braku takiego planu pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich wydaje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.

II. W obecnym stanie prawnym planowanie przestrzenne nie ma charakteru obligatoryjnego. Stąd organy gmin nie przystępują często do procedury planistycznej, ograniczając się jedynie do uchwalania studiów uwarunkowań przestrzennego zagospodarowania gminy. Bez wątpienia przyczyną tej sytuacji jest znaczny koszt opracowania projektu mpzp., który wynosi przynajmniej kilkanaście tysięcy złotych.<sup>4</sup> Jednak w przypadku obszarów o intensywnej zabudowie może on być znacząco większy. Przykładem może tu być koszt opracowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Śródmieścia Katowic w rejonie ulic Kościuszki i Mikołowskiej, który wyniósł 137 311 zł.<sup>5</sup>

W przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sposób zagospodarowania oraz warunki zabudowy terenu są określone (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.) poprzez wydanie decyzji o:

- lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- warunkach zabudowy,

noszących zbiorczą nazwę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej „w.z.z.t.”).

Wydawana zasadniczo przez organ wykonawczy gminy (w przypadku inwestycji celu publicznego)<sup>6</sup> o znaczeniu krajowym i wojewódzkim w uzgodnieniu z mar-

3 Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 ze zm.

4 Por. <http://www.lubicz.pl/redir,1495?wiecej=4661> ; [http://bip.izabelin.pl/bip/przetargi/WYNIKI\\_2010/06-Wybor\\_plany.pdf](http://bip.izabelin.pl/bip/przetargi/WYNIKI_2010/06-Wybor_plany.pdf)

5 [http://bip.um.katowice.pl/zamowienia\\_podglad.php?t=1220567928&ido=129058835](http://bip.um.katowice.pl/zamowienia_podglad.php?t=1220567928&ido=129058835)

6 Pod pojęciem inwestycji celu publicznego, w świetle art. 2 pkt 5 u.p.z.p., należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmują-

szalkiem województwa<sup>7</sup>), decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego określa szereg wymagań dotyczących kształtowania przestrzeni, niezbędnych do realizacji dalszych etapów procesu inwestycyjnego (przede wszystkim koniecznych do uzyskania pozwolenia na budowę). Zawiera wskazanie (art. 54 u.p.z.p.):

- 1) rodzaju inwestycji;
- 2) warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z przepisów odrębnych,
- 3) linii rozgraniczających teren inwestycji, wyznaczonych na mapie w odpowiedniej skali.

Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 59 u.p.z.p. jest ona wymagana w przypadku zmiany zagospodarowania terenu w razie braku planu miejscowego, polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, czy wreszcie zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku.

Szczegółowo przedmiot decyzji o warunkach zabudowy określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.<sup>8</sup> Powinna ona zawierać wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym wymagania dotyczące ustalania:

- linii zabudowy,
- wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu,
- szerokości elewacji frontowej,
- wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki, geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych).

Już pobieżna analiza treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i porównanie do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwalają stwierdzić, iż ich przedmiot jest bardzo zbliżony. Inaczej mówiąc, decy-

---

cym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

7  
8  
Jeśli inwestycja ma być realizowana na terenie zamkniętym, decyzja jest wydawana przez wojewodę Dz.U. Nr 164, poz. 1588.

zja i plan określają sposób zagospodarowania oraz warunki zabudowy terenu, przy czym pierwsza ma postać rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, drugi zaś w formę aktu generalnego będącego prawem miejscowym.

Powyższe cechy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powodują, iż jest ona czasem określana mianem „substytutu” planu miejscowego.<sup>9</sup> Koncepcja „substytutu” planu miejscowego została również zaakceptowana w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Warto tu wspomnieć choćby wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 listopada 2011 r. (IV SA/Po 573/11), gdzie Sąd stwierdził, iż „skoro plan miejscowy musi być zgodny z ustaleniami studium (art. 20 u.p.z.p.), a decyzja o warunkach zabudowy jest surogatem (substytutem) mpzp., to wydaje się być oczywiste, że także decyzja o warunkach zabudowy musi być zgodna ze studium”.<sup>10</sup>

Pojawiają się jednak poglądy zupełnie odmienne. Można tu przytoczyć tezę wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 grudnia 2010 r. (II SA/Gl 545/10), gdzie Sąd uznał, że „decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi substytutu planu miejscowego na danym obszarze chociażby dlatego, że nie powstaje ona w wyniku jakiegokolwiek procedury planistycznej. Decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego. Stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa”.

Nie wdając się w spory terminologiczne, na potrzeby niniejszej publikacji można jednak przyjąć, iż w znaczeniu przedmiotowym (w odniesieniu do przedmiotu i skutków) określenie „substytut mpzp.” do pewnego stopnia jest uzasadnione.

III. Określenie warunków niektórych kategorii przedsięwzięć (zwłaszcza stanowiących inwestycje celu publicznego) w drodze decyzji o warunkach zabudowy terenu w niektórych przypadkach może okazać się jednak niemożliwe albo przynajmniej bardzo utrudnione. Akt taki może zostać wydany w przypadku, gdy na danym terenie brak obowiązującego mpzp. Gdy plan zaś istnieje, a planowana inwestycja (przedsięwzięcie) nie jest z nim zgodne, to przy stosowaniu ogólnych zasad określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jedynym rozwiązaniem jest zmiana planu (najczęściej również studium), co jest procedurą długotrwałą, zwłaszcza że wymaga przeprowadzenia najczęściej strategicznej oceny

9 Por. A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Warszawa 2006, s. 87; H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Warszawa 2007, s. 52; J. Goździewicz–Biechońska, Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne), „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 95–108; L.J. Kamiński, Decyzja o lokalizacji inwestycji publicznej, „Wspólnota” 2006, nr 30; A. Ostrowska, Głosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., II OSK 1951/08, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11, s. 77 i nast.

10 Por. także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 marca 2010 r. II SA/Sz 26/10. Wszystkie orzeczenia Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

oddziaływania na środowisko.<sup>11</sup> Niezależnie od tego realizacja części przedsięwzięć jest uzależniona od dokonania wywłaszczeń nieruchomości czy ich scaleń. Określenie lokalizacji niektórych kategorii przedsięwzięć (związanych choćby z energetyką jądrową czy liniami kolejowymi) wymaga określenia bardzo szczegółowych wymagań technicznych czy zakresu prowadzonych prac.

Stąd też, w celu umożliwienia realizacji niektórych inwestycji ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie szczegółowych zasad realizacji poszczególnych ich kategorii. Następuje to wedle reguł ustalonych w tzw. „specustawach”. Wydane na ich podstawie decyzje (zezwolenia na realizację inwestycji) określają szczególnie tryb lokalizacji zamierzeń, często wyłączając ogólne zasady przewidziane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatwierdzają projekty podziału nieruchomości czy wreszcie regulują zagadnienia związane z uzyskaniem odpowiednich tytułów prawnych do nieruchomości. Warto zwrócić wreszcie uwagę, iż w odniesieniu do wydawania części wspomnianych zezwoleń została wprowadzona szczególna procedura ich wydawania, gdzie ograniczono między innymi niektóre uprawnienia stron na przykład w zakresie możliwości wzruszania decyzji ostatecznych.

Z analizowanego punktu widzenia decyzje zezwalające na realizację inwestycji o charakterze publicznym można podzielić na dwie grupy. Pierwszą, odwołując się do terminologii W. Radeckiego, można określić jako decyzje (pozwolenia) „budowlane”. Określają one przede wszystkim lokalizację inwestycji (teren i warunki realizacji) oraz stanowią zezwolenie na jej realizację. W tym zakresie pełnią zatem funkcję zarówno w.z.z.t. jak i pozwolenia na budowę. Druga grupa decyzji (które można by określić mianem „lokalizacyjnych”) służy, w analizowanym zakresie, wskazaniu miejsca realizacji przedsięwzięcia oraz określeniu jego podstawowych parametrów.

IV. Najbardziej znanym (a i najczęściej stosowanym) rozstrzygnięciem zaliczanym do pierwszej z wyżej wskazanych grup jest wydawana na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>12</sup> decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Stanowi ona instrument upraszczający procedury związane z lokalizacją dróg krajowych, określeniem warunków ich realizacji, czy wreszcie uzyskaniem odpowiednich tytułów prawnych do nieruchomości w granicach projektowanej drogi. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rozstrzyga zarówno w przedmiocie lokalizacji drogi publicznej, jak i stanowi zezwolenie na realizację (w istocie pozwolenie na budowę) samego przedsięwzięcia. Przy jej wydawaniu nie

---

11 Por. G. Dobrowolski, Rola ocen oddziaływania na środowisko w procesie podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych, (w:) *Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem*. XX Krajowa konferencja rzeczoznawców majątkowych. Katowice 2011, s. 167–178.

12 Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

stosuje się również przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.<sup>13</sup> Analizowana decyzja określa także szereg wymagań dotyczących między innymi powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, określeniem ich kategorii, warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa czy wreszcie wskazuje nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (art. 11f ustawy).

Drugim przykładem decyzji „budowlanej” jest wydawana na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego<sup>14</sup> decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Dotyczy ona lotniska użytku publicznego rozumianego jako „lotnisko otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości”.<sup>15</sup>

Uzyskanie zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę (art. 14 ustawy). Niezależnie od powyższych, decyzja określa między innymi warunki (art. 8 ust. 1 ustawy) dotyczące powiązania lotniska z drogami publicznymi, wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury oraz potrzeb obronności państwa, czy dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Jednocześnie zatwierdza ona konieczne projekty podziału nieruchomości (art. 9 ustawy).

Warto tu wspomnieć jeszcze o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.<sup>16</sup> Stanowi ona instrument służący zapewnieniu realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Pod pojęciem tych ostatnich, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, należy rozumieć: kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwsztormowe, wrota przeciwpowodziowe, kierownice w ujściach rzek do morza oraz budowle ochrony przed powodzią morską – wraz z obiektami związanym z nimi funkcjonalnie.

13 Por. W. Radecki, *Oceny oddziaływania na środowisko*, (w:) *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 196.

14 Dz.U. Nr 42, poz. 340.

15 Art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze* Dz.U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.

16 Dz.U. Nr 143, poz. 963.

Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy (decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) oraz pozwolenia na budowę. Określa ona między innymi (art. 9 ustawy) wskazanie linii rozgraniczających teren przedsięwzięcia, określenie warunków technicznych jego realizacji, a także warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków, czy też wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Jednocześnie zatwierdza ona konieczne projekty podziału nieruchomości i projekt budowlany.

V. Wśród aktów administracyjnych zaliczanych do drugiej grupy (decyzji „lokalizacyjnych”) można wskazać cały szereg rozstrzygnięć określających lokalizację oraz warunki realizacji przedsięwzięcia i będących podstawą do wydania pozwolenia na budowę.

Pierwszym przykładem może tu być decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawana na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.<sup>17</sup> Stanowi ona jeden z elementów szczególnego trybu przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym. Co ważne, może być ona wydawana na wniosek tylko jednego podmiotu, którym są PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (art. 9o ustawy o transporcie kolejowym).

Decyzja o lokalizacji linii kolejowej przede wszystkim określa lokalizację przedsięwzięcia, przy czym nie stosuje się przy jej wydawaniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 9a–d ust. 2 ustawy). Zgodnie z art. 40a ustawy Prawo budowlane, „ilekroć w przepisach niniejszego rozdziału jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumie się przez to także decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym”. Wspomniana decyzja wywiera wreszcie również szereg innych skutków zarówno w zakresie określenia warunków realizacji inwestycji, jak i w zakresie stosunków własnościowych na terenie, gdzie ma być realizowana.

Drugim aktem stanowiącym swojego rodzaju odpowiednik decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 – wydawana na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.<sup>18</sup> Jej specyfiką jest przede wszystkim zakres przedmiotowy obowiązku jej uzyskania. Dotyczy bowiem przedsięwzięć Euro 2012, niezbędnych do przeprowadzenia w Polsce finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Ich katalog zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grud-

---

17 Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.

18 Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.

nia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012.<sup>19</sup> Warto zwrócić tu uwagę, iż określenie „przedsięwzięcia EURO 2012” jest bardzo szerokie. W świetle wspomnianego rozporządzenia do tej kategorii zaliczono między innymi budowę Inteligentnego Systemu Transportu „ITS Wrocław”, rozwój szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście, budowę Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku czy wreszcie dostosowanie laboratorium epidemiologicznego Wojewódzkiej Stacji Sanitarnej–Epidemiologicznej w Katowicach do prowadzenia specjalistycznej diagnostyki chorób wysoce zakaźnych.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 określa lokalizację przedsięwzięć. Zgodnie z art. 25 ust. 4 cytowanej ustawy „ilekroć w przepisach prawa budowlanego jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumie się przez to także decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012. W odniesieniu do wydania analizowanego aktu ustawodawca wyłączył, co do zasady, stosowanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzja ta określa również między innymi linie rozgraniczające teren przedsięwzięcia, warunki techniczne jego realizacji, a także warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków, czy też wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Jednocześnie zatwierdza ona konieczne projekty podziału nieruchomości (art. 24 ustawy).<sup>20</sup>

Kolejnym wartym wspomnienia aktem jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu, wydawana na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.<sup>21</sup> Pod pojęciem tej inwestycji należy rozumieć terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami niezbędnymi dla jego uruchomienia i funkcjonowania (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy). W szczególności dotyczy to (art. 2 ust. 2 ustawy):

- budowy infrastruktury zapewniającej dostęp do portu zewnętrznego, w tym falochronu, toru wodnego, obrotnicy oraz oznakowania nawigacyjnego związanego z wymienioną infrastrukturą,
- poszerzenia istniejącego toru wodnego do Świnoujścia,
- przebudowy istniejącego falochronu w Świnoujściu,
- infrastruktury portowej, w tym stanowiska statkowego wyposażonego w urządzenia cumownicze, odbojowe i nawigacyjne, a także infrastruktury umożliwiającej zamontowanie instalacji do przesyłu gazu i poboru wody z morza,

19 Dz.U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52 ze zm.

20 Ł. Makowski, P. Warzel, Postępowanie administracyjne w realizacji przedsięwzięć Euro 2012, (w:) Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 841–843.

21 Dz.U. Nr 84, poz. 700 ze zm.



- gazociągu Świnoujście–Szczecin, łączącego terminal z systemem przesyłowym, wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa zachodniopomorskiego.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu ustala przede wszystkim lokalizację przedsięwzięć. W świetle art. 15 ust. 5 ustawy „ilekroć w przepisach Prawa budowlanego mowa jest o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumie się przez to także decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu”.

Wspomniany akt określa również między innymi (art. 10 ustawy) warunki techniczne realizacji inwestycji, warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków, w tym dotyczące przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym, warunki ochrony przeciwpożarowej dla inwestycji, czy też wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu jest także wiążąca zarówno w zakresie procedury tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 10 i art. 13 ust. 2–3 ustawy).

Decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej jest wydana na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.<sup>22</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 tego aktu, siecią szerokopasmową jest sieć telekomunikacyjna służąca do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do internetu. Dostęp określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łączy nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci. Jednocześnie art. 2 ust. 1 pkt 2 definiuje sieć regionalną jako sieć szerokopasmową realizowaną przez jednostki samorządu terytorialnego, porozumienie, związek lub stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie komunalne, fundację, której fundatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, spółkę kapitałową lub spółdzielnię z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, koncesjodawcę w rozumieniu ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>23</sup> albo przez partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym<sup>24</sup> w ramach programów operacyjnych.

Celem decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej jest lokalizacja takiej sieci i określenie jej podstawowych parametrów. Dotyczy to między innymi (art. 54 ust. 2 ustawy) warunków technicznych realizacji przedsięwzięcia,

---

22 Dz.U. Nr 106, poz. 675.

23 Dz.U. Nr 19, poz. 101.

24 Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

uwarunkowań wynikających z przepisów odrębnych czy wreszcie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości niezbędnych do realizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, o ile jest to wymagane. W świetle art. 59 ust. 2 cytowanej ustawy „ilekroć w odrębnych przepisach, w tym w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub o decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, rozumie się przez to także decyzję o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej”.

Warto wreszcie wspomnieć o wydawanej na podstawie art. 7 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>25</sup> decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Obiektem energetyki jądrowej (art. 2 pkt 2 ustawy) jest elektrownia jądrowa lub działający na potrzeby energetyki jądrowej:

- a) zakład wzbogacania izotopowego,
- b) zakład wytwarzania paliwa jądrowego,
- c) zakład przerobu wypalonego paliwa jądrowego,
- d) przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego,
- e) obiekt do przechowywania odpadów promieniotwórczych,
- f) zakład do wydobywania rud uranu i toru ze złóż i do ich wstępnego przetwarzania.

Pod pojęciem inwestycji towarzyszącej należy zaś rozumieć (art. 2 pkt 1 ustawy) inwestycję w zakresie budowy lub rozbudowy sieci przesyłowych w rozumieniu art. 3 pkt 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.) koniecznych do wyprowadzenia mocy z elektrowni jądrowej lub inną inwestycję niezbędną do wybudowania lub zapewnienia prawidłowej eksploatacji obiektu energetyki jądrowej.

Podstawową funkcją decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej jest określenie nieruchomości objętych inwestycją w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, w tym linii rozgraniczających obszar inwestycji, warunków technicznych jej realizacji, warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków oraz ochrony przeciwpożarowej. Przy wydawaniu analizowanego aktu nie mają, co do zasady, zastosowania przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże wiąże ona właściwe organy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

---

25 Dz.U. Nr 135, poz. 789 ze zm.

VI. Jak widać, ustawodawstwo polskie przewiduje możliwość wydawania znacznej ilości aktów administracyjnych wprowadzających szczególny tryb postępowania w sprawie lokalizacji oraz określania warunków realizacji przedsięwzięć mających charakter inwestycji celu publicznego. Przeprowadzona tu, ze względu na objętość artykułu, dość pobieżna analiza pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków.

Przyczyną wprowadzenia szczególnych rozwiązań dotyczących realizacji niektórych inwestycji o charakterze publicznym bez wątplenia jest chęć przyspieszenia i uproszczenia procedur wydawania zezwoleń ich dotyczących. Przedsięwzięcia te, ze względu na swój charakter, muszą być realizowane w szczególnym trybie. Służą one bowiem nie tylko inwestorowi, ale najczęściej ogółowi społeczeństwa. Nie bez znaczenia jest również rola, jaką wspomniane inwestycje odgrywają dla szeroko rozumianej gospodarki narodowej.

Przedmiotem regulacji wydawanych na podstawie „specustaw” zezwoleń na realizację inwestycji nie jest oczywiście tylko sama ich lokalizacja. Określają one najczęściej szereg innych kwestii związanych z określeniem szczegółowych warunków realizacji przedsięwzięcia. Dotyczy to przede wszystkim aspektów technicznych, wymagań wynikających z potrzeb ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury oraz potrzeb obronności państwa, czy ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Część zezwoleń wydawanych na podstawie „specustaw” skutkuje wreszcie wywłaszczeniem nieruchomości, wskazanych w decyzji. Najbardziej znanym i budzącym kontrowersje przykładem jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawana na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Zgodnie z jej art. 12 z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, nieruchomości lub ich części niezbędne do realizacji inwestycji stają się własnością odpowiednio Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy powyższe, a zwłaszcza ograniczenie możliwości weryfikacji ostatecznego zezwolenia w drodze tzw. trybów „nadzwyczajnych” oraz możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego stały się nawet przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Ten jednak, w wyroku z dnia 16 października 2012 r. (K 4/2010)<sup>26</sup> uznał, iż zaskarżone przepisy nie naruszają konstytucji. Trybunał zwrócił uwagę, iż „cechą postępowania związanego z przygotowywaniem inwestycji liniowych, takich jak budowa dróg, jest wkraczanie inwestora w strukturę stosunków własnościowych, cechujących się w Polsce znacznym rozdrobnieniem. Prowadzi to do odejścia od indywidualizacji postępowania administracyjnego. Przy założonym przebiegu drogi wybór działek, przez które ma przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz nie istnieje, a wypadnięcie choćby jednej z grupy wywłaszczanych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Racjonalny ustawodawca zobowiązany był

---

26 Dz.U. z 2012 r. poz. 1150.

to założenie uwzględnić i znajduje ono odzwierciedlenie w art. 31 ust. 1 i 2, które ograniczają zakres zaskarżenia decyzji, przyczyniając się zarówno do przyspieszenia postępowania, jak i wzmocnienia skuteczności decyzji, a w konsekwencji – służą zabezpieczeniu niezakłóconej realizacji inwestycji. Dlatego rozpoczęcie budowy drogi ustawodawca traktuje jako moment, w którym ostateczna decyzja o zezwoleniu na jej budowę wywołuje nieodwracalne skutki prawne i od tej chwili nie dopuszcza do stwierdzenia jej nieważności”.

Podniesione uwagi dotyczące innych skutków prawnych wywoływanych przez „szczególne” substytuty planowania przestrzennego mają charakter informacyjny. Nie były one przedmiotem analizy dokonanej w tym artykule, wskazują jednak na szereg trudności i wieloaspektowość omawianej problematyki.

Przewidziane przez ustawy szczególne „substytuty” planowania przestrzennego bez wątpienia upraszczają proces lokalizacji inwestycji o charakterze publicznym. W polskim systemie prawnym pojawiły się one stosunkowo niedawno, jednakże stają się coraz popularniejszym instrumentem usprawniającym proces realizacji niektórych przedsięwzięć. Warto zwrócić uwagę, iż począwszy od 2003 r. zostało wydanych już osiem ustaw przewidujących tego typu regulacje. W analizowanym zakresie (lokalizacji przedsięwzięć) stanowią one bez wątpienia środek pozwalający zniwelować niedoskonałości polskiego systemu planowania przestrzennego.

Jak się wydaje, w obowiązującym stanie prawnym sprawność procesu inwestycyjnego (w zakresie przedsięwzięć regulowanych wyżej omówionymi decyzjami) może zostać zachowana jedynie przy wykorzystaniu zezwoleń wydawanych na podstawie ustaw szczegółowych. Następującej w ten sposób „dekompozycji” systemu planowania przestrzennego i inwestycyjnego opartego o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy prawo budowlane nie należy oceniać negatywnie. Oczywiście, przy stosowaniu przepisów szczególnych pojawia się wiele wątpiwości interpretacyjnych, często wymagających interwencji ustawodawcy. Znaczącą rolę w tym zakresie może również odegrać doktryna prawa.

Artykuł niniejszy nie stanowi głębokiej analizy podstaw wydawania zezwoleń na podstawie ustaw szczególnych. Sygnalizuje jedynie, iż pełnią one między innymi funkcję szczególnego rodzaju substytutów planowania przestrzennego. Konieczne jest podjęcie szerokich badań w tym zakresie. Niestety, w nauce prawa trudno znaleźć głębsze opracowania dotyczące charakteru wspomnianych rozwiązań.

PRACTITULAR SUBSTITUTES OF SPATIAL PLANNING

Key words: local area development plan, public aim investment, real estate expropriation.

Lack of general planning duty along with long time required for conduction of procedures concerning passing (introducing changes) in local area development plans lead to substantial difficulties in making location of numerous investment of public nature (public aim investments). Unfortunately the Act of 27th March 2003 on spatial planning and development (Journal of Laws of 2012 item 647 with subsequent changes) does not foresee any particular solutions.

Therefore legislator decided to introduce particular regulations within this field. Decisions which approve of carrying out respective investments determining their location are to be solution to the above mentioned problems. The most frequently spatial planning and development regulations are not applied while issuing these decisions, although sometimes they are binding while making local plans, or issuing decisions on development conditions, as well as area development plans. Decisions which are issued within this scope can be determined as particular substitutes of spatial planning. However, it is worth to underline that the above mentioned acts determine also number of different issues connected with conditions of carrying out plans and can result in real estate expropriation at the area of planned undertaking, or at last some of them constitute consent to its construction.

## Skarga według art. 101 ustawy o samorządzie gminnym instrumentem ochrony interesów właściciela gruntów w procedurze planowania miejscowego

### 1. Zasada otwartej drogi przed sądem

Prawo każdego do sądu uznawane jest za fundamentalne prawo człowieka, co znalazło potwierdzenie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, a także w sformułowaniu art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,<sup>2</sup> który nadto został szczegółowo rozwinęty – m.in. – przez art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, formułujący względem władzy ustawodawczej kategoryczny nakaz, by ustawa nikomu nie zamykała drogi sądowej. Konstytucyjne pojęcie „droga sądowa” jest pojęciem *sensu largo*, obejmującym postępowanie przed jakimkolwiek sądem przewidzianym w art. 175 Konstytucji RP.<sup>3</sup>

Szczególne znaczenie ma wobec tego art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, ponieważ określa zasadę, według której kontrolę działalności administracji publicznej sprawują NSA oraz inne sądy administracyjne. Kontrola określona w art. 184 konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą.<sup>4</sup> Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki (podmiotów prawa), choć i inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę (np. ochrona samodzielności gminy, ochrona interesu publicznego). Takie rozumienie ustrojowej pozycji sądów administracyjnych jest zgodne także z brzmieniem

1 Uniwersytet Wrocławski.

2 Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z późn. zm., powoływana dalej jako Konstytucja RP.

3 Zob. wyrok SN z dnia 17 grudnia 1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998, nr 7–8, poz. 116. Zob. także Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka), „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 86.

4 Zob. wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K. 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97. Podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki. Przyjęcie tej funkcji wyplęwa z założeń systemu weryfikacji administracji publicznej w państwie prawa, co ma związek z realizacją zasad praworządności (zob. J. Trzeciński, Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki, referat wygłoszony na Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24–16 kwietnia 2008 r.; B. Adamiak, Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego, (w:) Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 21–22).

art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych<sup>5</sup> oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.<sup>6</sup>

Rozwinięciem powyższych zasad ogólnych jest przede wszystkim art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,<sup>7</sup> według którego kontroli sądów administracyjnych podlegają akty prawa miejscowego, m.in. organów samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego mogą być zaskarżone na podstawie ustaw ustrojowych, które stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a..

Przy tym samodzielność gminy – zagwarantowana w art. 165 Konstytucji RP – nie wyklucza instytucjonalnego i społecznego nadzoru nad działaniami organów gminy, ani kontroli jej działalności. Tego rodzaju kontrolę sądową umożliwia wniesienie skargi, w myśl – stanowiącego *lex specialis* wobec przepisu art. 50 § 1 p.p.s.a. – art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,<sup>8</sup> który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Przepis art. 101 u.g.s. stwarza poza tym możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień – m.in. – właścicieli nieruchomości w takich sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób w trybie procedury administracyjnej lub cywilnej przez kontrolę sądu administracyjnego lub powszechnego.<sup>9</sup> Przepis art. 101 ust. 1 u.g.s. ustanawia tym samym obywatelskie prawo zaskarżenia uchwał organu samorządu gminnego do sądu administracyjnego.<sup>10</sup>

Jednak wniesienie omawianej skargi do sądu administracyjnego jest możliwe po spełnieniu określonych w przepisach prawa warunków formalnych. To oznacza, że obowiązkiem sądu administracyjnego jest zbadanie, czy wniesiona skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne, do których zaliczyć należy:

1) zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej,

5 Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

6 Konwencja została sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; zm. uzupeł.: Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 176; Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 177.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270, powoływana dalej jako p.p.s.a.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm., powoływana dalej jako u.g.s.

9 Zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 84. Zob. także Z. Leoński, Glosa do postanowienia NSA z 20 lutego 1992 r., „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12, s. 70–71.

10 Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., II SA/Op 189/2004, Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych 2006, nr 2, poz. 24. Należy przypomnieć, że charakter prawny skargi, wynikającej z art. 101 ustawy, był przedmiotem oceny TK w uchwale z dnia 19 września 1994 r. (W. 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44), w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r. (SK30/02, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 84), a także w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (SK 76/2006, OTK ZU 2008, nr 7A, poz. 121).

- 2) wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia,
- 3) zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego,
- 4) legitymację procesową skarżącego.

## 2. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa

W literaturze wskazano, że wezwanie z art. 101 ust. 1 u.g.s. jest niesformalizowanym lub co najwyżej mało sformalizowanym administracyjnym środkiem zaskarżenia, który ma uruchomić kontrolę rady gminy przez samą radę.<sup>11</sup> W szczególności w orzecznictwie zwrócono uwagę na konieczność pisemnego skierowania wezwania, gdyż „forma takiego wezwania jest nieodzowna”, samo zaś wezwanie nie może być wystosowane „przez inną niż skarżący osobę, której interes prawny lub uprawnienie zostało również naruszone zaskarżoną uchwałą”.<sup>12</sup>

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest czynnością przysługującą konkretnemu podmiotowi w stosunku do określonej uchwały jednokrotnie.<sup>13</sup> Z wezwaniem tym można wystąpić w każdym czasie.<sup>14</sup>

Jest to czynność, której celem jest m.in. uniknięcie postępowania przed sądem administracyjnym, czyli chodzi o usunięcie naruszenia prawa, o którym jednostka wywodzi, bez niepotrzebnego wdawania się w spór przed sądem administracyjnym.<sup>15</sup> Skoro jest to czynność, która służy ewentualnemu wyeliminowaniu naruszenia prawa, którego dopuszczono się odrębną, wcześniejszą uchwałą wydaną w sprawie z zakresu działalności administracji publicznej, to zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega nie uchwała wydana na skutek rozpoznania wniosku o usunięcie naruszenia prawa, ale uchwała, którą to prawo w ocenie jednostki naruszono w sprawie z zakresu działalności administracji publicznej.<sup>16</sup> Skarżący nie musi natomiast czekać na odpowiedź organu.<sup>17</sup>

11 Zob. B. Deskiewicz, Uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy do sądu administracyjnego, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 18, s. 1006.

12 Tak: NSA w postanowieniu z dnia 12 czerwca 1991 r., SA/Wr 425/91; zob. także uwagi do tego postanowienia podniesione przez E. Ochendowskiego, Głosa, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 1, poz. 20aa.

13 Zob. postanowienie NSA z dnia 20 września 2006 r., II GSK 212/06, a także postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2008 r., II OSK 754/08, niepubl.; postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 7 września 2009 r., II SA/OL 605/09, „Wspólnota” 2009, nr 38, s. 28; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 października 2008 r., II SA/Łd 678/08, niepubl. Zob. także M. Wincenciak, Skarga powszechna na akty i czynności organów samorządu gminnego, a także na przejaw ich bezczynności, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 108.

14 G. Jyż, Z. Pławcki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, 3. wyd., Warszawa 2010, s. 779.

15 Zob. postanowienie NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 1951/12, niepubl.

16 Zob. postanowienie NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 1951/12, niepubl. W takiej sytuacji nie skarży się aktu odmawiającego zmiany lub uchylecia spornej uchwały – zob. P. Lisowski, A. Ostapski, Akty prawa miejscowego stanowiące przez terenowe organy administracji rządowej, Wrocław 2008, s. 98.

17 Zob. J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 185–187 oraz postanowienie NSA z dnia 10 maja 2012 r., I OSK 7/12, niepubl.



Brak jest podstaw do przyjęcia, że strona skarżąca (np. właściciel) musi oczekiwać, aż określona uchwała – która w jej ocenie zawiera uregulowania naruszające interes prawny strony – zostanie opublikowana i dopiero wtedy może skutecznie dokonać wezwania organu do usunięcia naruszeń spowodowanych tą uchwałą. Przeciwny pogląd zdaje się być zbędnym utrudnieniem czy formalizmem, niemieszczającym się w aktualnych standardach ochrony praw obywatelskich. Należy więc jednoznacznie opowiedzieć się za tym, że przepis art. 101 u.g.s. – wprowadzając określoną w tym artykule procedurę zaskarżania aktów podejmowanych przez organy samorządu gminnego – powinien być tak rozumiany, że wezwanie do usunięcia naruszeń, które musi podmiot skierować do organu gminy w celu otwarcia sobie drogi do sądu administracyjnego, powinno niewątpliwie poprzedzać wniesienie skargi do tego sądu, jednakże wezwanie to może być dokonane po podjęciu kwestionowanej uchwały, lecz przed jej opublikowaniem.<sup>18</sup>

Do skarg wnoszonych do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.g.s. ma zastosowanie art. 53 § 2 p.p.s.a., co oznacza, że z dniem wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa rozpoczyna bieg termin sześćdziesięciu dni do wniesienia skargi, mimo że sprawa udzielenia odpowiedzi na to wezwanie jest otwarta.<sup>19</sup> W okresie biegu tego terminu organ może udzielić odpowiedzi na wezwanie i w takim przypadku dalszy bieg tego terminu staje się bezprzedmiotowy, ponieważ od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie rozpoczyna bieg termin trzydziestu dni od dnia doręczenia tej odpowiedzi. Jeżeli natomiast w tym okresie organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, to nieprzerwanie biegnie termin sześćdziesięciu dni, liczony od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.<sup>20</sup>

Stosownie do treści przepisu art. art. 86 § 1 p.p.s.a., jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi o przywróceniu terminu. Pismo z wnioskiem o przywrócenie terminu wnosi się do sądu, w którym czynność miała być dokonana, w ciągu siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu (art. 87 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 87 § 2 p.p.s.a. należy w nim uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu.<sup>21</sup>

---

18 Zob. postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2007 r., II OSK 1738/06, Lex nr 341259.

19 Celem wprowadzenia przepisu art. 53 § 2 p.p.s.a. i tak ustalonych terminów, jest zapewnienie pewności prawa, a zatem zamknięcie przedziału czasu, w jakim uchwały czy zarządzenie organów gminy mogą zostać zakwestionowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym – zob. postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OZ 480/12, niepubl.

20 Takie stanowisko zostało przyjęte w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07, ONSA i WSA 2007, nr 3, poz. 60.

21 Zob. także postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OZ 480/12, niepubl. W ocenie NSA okoliczności wskazane we wniosku nie będą miały znaczenia dla kwestii przywrócenie terminu, jeżeli pojawiły się już po sześćdziesięciodniowym terminie do wniesienia skargi – zob. postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OZ 480/12, niepubl.

### 3. Przedmiot zaskarżenia – zarys problemu

W orzecznictwie słusznie przyjęto, że okoliczność poddania zaskarżonej uchwały rady gminy kontroli organu nadzoru, jakim jest wojewoda, nie stwarza stanu *res iudicata* w stosunku do tych uregulowań uchwały, co do których wojewoda nie stwierdził nieważności.<sup>22</sup> Okoliczność ta nie pozbawia podmiotów, których interes prawny został naruszony przepisami takiej uchwały, prawa skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego w zakresie nieobjętym rozstrzygnięciem nadzorczym.<sup>23</sup>

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>24</sup> można przede wszystkim wskazać następujące uchwały rady gminy:

- a) uchwałę o przystąpieniu do sporządzania (bądź zmiany) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- b) uchwałę o uchwaleniu studium (albo jego zmianie),
- c) uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- d) uchwałę w sprawie stwierdzenia, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- e) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej określanego w skrócie mpzp.).

Skargę według art. 101 u.g.s. można wnieść w każdym czasie, a redakcja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy.<sup>25</sup> W orzecznictwie opowiedziano się za dopuszczalnością orzekania o legalności uchwały rady gminy, uchylonej po wniesieniu skargi do sądu.<sup>26</sup> Zmiana lub uchylenie uchwały, dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego, nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę uchwały.<sup>27</sup> Podobnie, należy przyjąć, że sąd może rozpoznać skargę wniesioną na – podjętą w zakresie miejscowego planowania – uchwałę rady gminy, która utraciła moc obowiązującą, np. wskutek zmiany podziału terytorialnego kraju.<sup>28</sup>

22 Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 994/08, niepubl.

23 *Ibidem*.

24 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., powoływana dalej jako u.p.z.p.

25 Zob. wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1287/11, Lex nr 1068986.

26 Zob. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 1776/06, Lex nr 327767, wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, Lex nr 384291.

27 Zob. uchwała TK z dnia 14 września 1994 r., W 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 44.

28 Zob. A. Ostapski, Obowiązkiwanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a zmiana podziału terytorialnego państwa, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 4, s. 70.

Uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania (bądź zmiany) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jakkolwiek mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 u.g.s., jednak – jak podkreśla się w orzecznictwie – prawdopodobieństwo uwzględnienia takiej skargi jest niewielkie.<sup>29</sup> Wynika to z faktu, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, jest aktem wewnątrznie obowiązującym jedynie organy gminy. Przyjmuje się więc, że jedynie pośrednio może wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej.<sup>30</sup> Jednak naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.g.s. postanowieniami studium może wystąpić w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzania lub właściwość organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).<sup>31</sup>

Należy przyjąć, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia mpzp. może naruszać interes prawny właścicieli nieruchomości zarówno znajdujących się w granicach obszaru, który ma być objęty projektem mpzp., jak i poza takim obszarem, gdyż sytuacja prawna właścicieli nieruchomości, w stosunku do których takiej uchwały jeszcze nie podjęto, jest inna niż sytuacja prawna właścicieli nieruchomości, w stosunku do których taką uchwałę podjęto<sup>32</sup> (zob. np. art. 58 ust. 1 i art. 62 ust. 1 u.p.z.p., art. 94 ust. 2 i ust. 3 albo art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>33</sup>).

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „[...] nawet jeśli rada gminy stwierdzi w uchwale taką zgodność (w domyśle projektu planu ze studium), to i tak kwestia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium podlega ocenie sądu administracyjnego w razie zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego pla-

29 Zob. – m.in. – wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., II OSK 1027/11, niepubl. Wskazuje się przy tym, że choć nie można wykluczyć naruszenia interesu prawnego ustaleniami studium, to trzeba widzieć różnicę pomiędzy studium i planem miejscowym w zakresie bezpośrednio i realności naruszenia interesu prawnego (zob. np. wyroki NSA: z dnia 6 lutego 2007 r., II OSK 1357/06 i z dnia 14 czerwca 2007 r., II OSK 359/07, niepubl.).

30 Zob. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2007 r., II OSK 614/07, niepubl.

31 Zob. wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., II OSK 1027/11, Lex nr 969575 i wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 643/12, niepubl. Naruszenie interesu prawnego właściciela nieruchomości może np. wystąpić wtedy, gdy zapisy studium są niedookreślone i powodują niepewność skarżącego właściciela co do przyszłego przeznaczenia gruntu (zob. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1108/12, niepubl.). Zob. także J. Leszczyńska, Zaskarżenie uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, (w:) Samorząd terytorialny w Polsce a sądowna kontrola administracji, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 194–195 i wskazaną tam literaturę.

32 Zob. wyroku WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2007 r., II SA/Gd 436/07, niepubl. Zob. także P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2008, s. 250 i wskazaną tam literaturę. Według odmiennego poglądu przyjętego w orzecznictwie: „Żaden przepis prawa nie daje ochrony prawnej podmiotowi zainteresowanemu sporządzeniem planu, gwarantującej ukończenie zapowiadzianych prac nad projektem planu. Wręcz przeciwnie to rada gminy, dysponująca zespołem uprawnień do decydowania o sposobie przeznaczenia i zagospodarowania terenów gminy, doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, rozstrzyga o sytuacji planistycznej poszczególnych terenów i czyni to na zasadzie fakultatywności [...]” – tak: NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., II OSK 1335/06, niepubl.

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

nu zagospodarowania przestrzennego”.<sup>34</sup> Zarzut ewentualnej niezgodności postanowień uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego z postanowieniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, właściciel nieruchomości (skarżący) będzie mógł podnosić kwestionując uchwalony mpzp.<sup>35</sup>

#### 4. Legitymacja skarżącego właściciela nieruchomości

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.g.s., legitymowanym do wniesienia skargi jest każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Skarga złożona na tej podstawie nie ma wobec tego charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.<sup>36</sup> Legitymacja ta opiera się na twierdzeniu danego podmiotu, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie i stanowi podstawę zaskarżenia danej uchwały podjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Interes prawny lub uprawnienie powinny opierać się na naruszeniu konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego, przy czym naruszenie to musi być także bezpośrednie i realne.<sup>37</sup> W orzecznictwie przyjęto, że skarżący właściciel nieruchomości musi przedstawiając swoje zarzuty kierowane przeciwko uchwale wykazać, iż ma ona bezpośredni i to niekorzystny wpływ na jego interes prawny (narusza interes prawny), aby doprowadzić do rozpatrzenia skargi w zakresie zarzutów w kwestii nieprawidłowości jej podjęcia.<sup>38</sup> O naruszeniu interesu prawnego w tym wypadku nie decyduje uszczerbek w znaczeniu ekonomicznym, lecz rozstrzyga zmiana w sytuacji prawnej nieruchomości skarżącego, jeżeli zapisami uchwały (najczęściej mpzp.) dokonano zmiany w przeznaczeniu tejże nieruchomości.<sup>39</sup>

Podstawą zaskarżenia w omawianym trybie jest zatem niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, wywołującej negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, unie-

34 Zob. wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 575/10, niepubl.

35 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2011 r., IV SA/Wa 1387/11, niepubl.

36 Zob. S. Prutis, *Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2005, s. 367 oraz Z. Niewiadomski, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 807. Zob. także wyroki NSA: z dnia 1 marca 2005 r., OSK 1437/04, niepubl. oraz z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 2.

37 Zob. wyroki NSA z dnia 23 listopada 2005 r., I OSK 715/05, Lex nr 192482, i z dnia 4 września 2001 r., II SA 1410/01, Lex nr 53376. Zob. także A. Kisielewicz, *Skarga na akt organu gminy w trybie art.101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 69–70.

38 Zob. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 937/09, niepubl.

39 Zob. wyrok NSA z 29 czerwca 2009 r., II OSK 251/09, niepubl.

możliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego), zaś podstawą jej wzruszenia – niezgodność z prawem.<sup>40</sup>

W judykaturze i w doktrynie podniesiono, że skarżący powinien wykazać naruszenie jego interesu prawnego (uprawnienia), polegającego na istnieniu związku między zaskarżoną uchwałą a jego własną, indywidualną sytuacją prawną.<sup>41</sup> Należy przy tym mieć na uwadze, że taki związek musi istnieć w chwili podejmowania uchwały, a nie w przyszłości i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Przy korzystaniu z tego trybu zaskarżenia należy bowiem wykazać już dokonane uchwałą organu gminy, a nie tylko ewentualnie zagrażające naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę.<sup>42</sup> Zdarzenia przyszłe i niepewne nie mogą bowiem przesądzać o przyznaniu skarżącemu legitymacji do wniesienia skargi.<sup>43</sup>

Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia uchwałą rady gminy otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) sprawy. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu kwestionującego przed sądem administracyjnym legalność uchwały, np. mpzp. Wobec tego naruszenie interesu prawnego nie gwarantuje uwzględnienia skargi, ponieważ obowiązkiem sądu jest dokonanie oceny, czy naruszenie jest jednocześnie związane z uchybieniem przepisom prawa materialnego.<sup>44</sup>

Inny właściciel natomiast, który nie wniósł skargi do sądu administracyjnego we własnym interesie, nie może skutecznie ubiegać się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym.<sup>45</sup>

Należy zaakceptować pogląd, że bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sądowego pozostaje okoliczność, iż skarżący nabył prawo własności nieruchomości już po uchwaleniu kwestionowanej przez niego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też, iż poprzedni właściciel nie zgłaszał wniosków do planu, ani też nie zaskarżył uchwały w sprawie planu, zwłaszcza w sytuacji, gdy w niedługim czasie po jej podjęciu zbył nieruchomość na rzecz skarżącego.<sup>46</sup>

40 Zob. M. Bogusz, Podstawy zaskarżenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12, s. 64.

41 Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże „związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej” – tak: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2003, s. 424.

42 Szerzej – zob. J. Leszczyńska, Zaskarżenie uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, (w:) Samorząd terytorialny w Polsce a sądowna kontrola administracji, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 190–191 i wskazaną tam literaturę.

43 Zob. wyrok NSA z dnia 4 września 2001 r., II SA 1410/01, Lex nr 53376; postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, ONSA 1996, nr 4, poz. 170; zob. także wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Białymstoku z dnia 4 maja 2006 r., II SA/Bk 763/05, Lex nr 182866 oraz w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r., II SA/Wa 2375/04, Lex nr 171696 i z dnia 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04, Lex 171196.

44 Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r., II SA/Bk 709/11, niepubl.

45 Zob. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Gd 12/12, niepubl.

46 Zob. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2010 r., II OSK 588/10, niepubl.

Nie ulega wątpliwości, iż zapisy mpzp. mogą naruszać interes prawny właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym tym aktem. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie przyjął, że w świetle regulacji art. 101 u.g.s. nie można zasadnie twierdzić, że sam fakt, iż nieruchomość skarżącego nie jest położona na obszarze objętym zmianą przedmiotowego planu, przesądza, iż jego interes prawny nie został naruszony, zwłaszcza wówczas, gdy nieruchomość położona jest w sąsiedztwie obszaru objętego przedmiotową zmianą planu.<sup>47</sup> Nie można bowiem wykluczyć, że mimo położenia nieruchomości poza obszarem objętym zmianą, ale w jego sąsiedztwie, może dojść do naruszenia interesu prawnego właściciela (użytkownika wieczystego) takiej nieruchomości.<sup>48</sup> Wiele przecież zależy od tego, w jakim stopniu ustalenia mpzp., w tym brak oczekiwanej regulacji, wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości.<sup>49</sup>

Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że mpzp. może kształtować sytuację prawną właścicieli nieruchomości nie tylko na obszarze objętym planem, ale również może wpływać na sytuację prawną właścicieli nieruchomości położonych na obszarze „sąsiednim”, dla którego nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i który można byłoby określić „obszarem oddziaływania mpzp.”

Przyjęcie takiego stanowiska wywołuje oczywiste pytanie o granice tej strefy poza obszarem objętym ustaleniami mpzp., w której interes prawny jest chroniony w myśl art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.. Nie da się w tym zakresie sformułować jednoznacznej reguły, ale wskazówką – jak wynika z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., są przepisy kształtujące wykonywanie prawa własności. Takim przepisem jest niewątpliwie art. 144 kodeksu cywilnego.<sup>50</sup> Na tej podstawie można sformułować tezę, że o ile nieruchomości leżą w bezpośrednim sąsiedztwie, a nadto ustalenia mpzp. otwierają szerokie możliwości przed właścicielem jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to z reguły ustalenia planu dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela sąsiedniej nieruchomości.

Należy bowiem zauważyć, że przyjmuje się przy wykładni art. 144 kc., iż kryteria przeciętnej miary, o której mowa w tym przepisie, mogą być ustalane przy uwzględnieniu norm o charakterze administracyjnoprawnym, w tym wynikające

47 Zob. wyroki NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., II OSK 1940/10, niepubl. i z dnia 13 marca 2009 r., II OSK 1360/08, niepubl. Pogląd taki został wyrażony i szerzej omówiony w wyroku NSA z dnia 4 października 2011 r., II OSK 1508/11, niepubl.

48 Dla przykładu: trudno uznać, że zmiana przeznaczenia działki gruntu, bezpośrednio sąsiadującej z gruntem skarżącego właściciela, z funkcji zagrodowej na zabudowę usługową, nie narusza jego uprawnień właścicielskich – zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2012 r., II SA/Lu 455/12, niepubl.

49 W orzecznictwie przyjęto także pogląd, że właściciele nieruchomości nieobjętych uchwalonym mpzp., co do zasady, nie posiadają legitymacji skargowej w myśl art. 101 ust. 1 u.g.s., pozwalającej skutecznie zaskarżyć zapisy uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego (lub jego zmiany), chyba że ustalenia tej uchwały oddziałują w sposób pośredni na ich nieruchomości i w wyniku tego oddziaływania dochodzi do naruszenia ich interesu prawnego lub uprawnienia – zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2011 r., II SA/Lu 666/11, niepubl.

50 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., powoływana dalej jako kc.

z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.<sup>51</sup> W związku z tym ustalenia mpzp. mają oczywisty wpływ na stosunki sąsiedzkie. Można powiedzieć, że jeżeli właściciel jednej nieruchomości zgodnie z ustaleniami mpzp. „może więcej”, to właściciel sąsiedniej nieruchomości będzie musiał więcej znieść.

Skargę może skutecznie wnieść właściciel nieruchomości, niezależnie od tego, czy posiada obywatelstwo polskie i niezależnie od swojego miejsca pobytu oraz niezależnie tego, gdzie znajduje się siedziba osoby prawnej – właściciela nieruchomości. Jeżeli podmioty prawa łączy więź współwłasności (w częściach ułamkowych albo łączna), to skutecznie skargę – według przepisu art. 101 u.g.s. – może wnieść każdy ze współwłaścicieli nieruchomości.

## 5. Reprezentacja gminy

Zgodnie z art. 31 u.g.s. wójt (burmistrz, prezydent) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Z mocy art. 31 u.g.s., wójt uzyskał status reprezentanta gminy i w jego gestii leży przejawianie woli gminy na zewnątrz. Reprezentacja ta obejmuje także upoważnienie do działania w imieniu gminy i jej organów w postępowaniu sądoadministracyjnym.<sup>52</sup> Zauważyć także należy, iż rada nie dysponuje własnymi środkami finansowymi, a ustawowy zakres kompetencji jej przewodniczącego nie pozwala na przypisanie mu obligatoryjnych funkcji dodatkowych. Wobec tego, w sprawach skarg wnoszonych na podstawie art. 101 u.g.s., do reprezentowania gminy przed sądem administracyjnym i do udzielenia pełnomocnictw<sup>53</sup> w tym zakresie, co do zasady, właściwy jest wójt (burmistrz, prezydent).<sup>54</sup>

## 6. Zasada powagi rzeczy osądzonej a skarga właściciela na akt z zakresu planowania miejscowego

Według art. 101 ust. 2 u.g.s., przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił. Jeżeli tak, to fakt ten może mieć znaczenie dla zakresu kontroli zaskarżonej uchwały. Można zastanawiać się nad tym, czy

51 Zob. wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, niepubl.

52 Zob. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, niepubl.

53 Odmianą kwestią jest natomiast pisemne udokumentowanie lub formalne potwierdzenie udzielenia pełnomocnictwa, również realizacja obowiązku pełnomocnika dołączenia pisemnego pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej, który jest wymogiem procesowym (zob. art. 37 § 1 p.p.s.a.). Obowiązek ten wypełnia pisemne potwierdzenie udzielonego pełnomocnictwa i to także wówczas, gdy dokonane zostanie po sporządzeniu skargi. W doktrynie przyjęto poza tym, iż „z unormowania zawartego w § 1 art. 37 p.p.s.a. wynika, że w zasadzie pełnomocnictwo powinno być udzielone w formie pisemnej.” (tak: B. Dauter, B. Gruszczynski, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Kraków 2005, s. 102). Niedołączenie pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej (złożeniu odpowiedzi na skargę przez wójta), a więc z naruszeniem art. art. 37 § 1 p.p.s.a., jest usuwalnym brakiem formalnym, zaś wezwanie do usunięcia tego braku winno być kierowane do pełnomocnika (zob. m.in. postanowienie WSA w Opolu z dnia 5 kwietnia 2004 r., II SA/Wr 1225/01, ONSAiWSA 2004, nr 3, poz. 53; zob. też wyrok NSA z dnia 20 września 2011 r., II OSK 1382/11 Lex nr 966250 oraz postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2005 r., II OSK 241/05, Lex nr 190983).

54 Zob. wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r., II OSK 294/08, niepubl.

możliwe jest powtórne skarżenie takiej uchwały. Została ona przecież skontrolowana, a sąd administracyjny prawomocnym wyrokiem uznał, że nie narusza ona prawa, przynajmniej w stopniu zobowiązującym do wyeliminowania jej z obrotu prawnego. W tej sytuacji można wyjść z założenia, że brak jest przesłanek do ponownego rozstrzygnięcia w tej samej sprawie (powaga rzeczy osądzonej). W przekonaniu tym może utwierdzać powołana wyżej regulacja art. 101 ust. 2 u.g.s., wykluczająca możliwość stosowania art. 101 ust. 1 u.g.s. (zaskarżenie uchwały lub zarządzenia organu gminy), jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił.<sup>55</sup> Przyjęcie wyżej zaprezentowanego poglądu skutkowałoby odrzuceniem skargi.

Należy zgodzić się z oceną NSA, że taka interpretacja regulacji art. 101 ust. 2 u.g.s. jest błędna.<sup>56</sup> Rozstrzygające znaczenie ma bowiem rozumienie pojęcia „sprawa” użytego w ww. przepisach. Pojęcie to zwykle łączone jest ze sprawą będącą przedmiotem rozpoznania sądu administracyjnego i traktowane jest jako całościowy przedmiot rozstrzygnięcia na podstawie określonych norm prawa materialnego. Takie rozumienie sprawy charakterystyczne jest w szczególności dla załatwienia indywidualnych spraw obywateli w drodze decyzji administracyjnej, ale obejmuje też stanowienie aktów prawa powszechnie obowiązującego przez administrację publiczną, z tym że te ostatnie różnią się w swej treści od rozstrzygnięć indywidualnych. Nie dość, że zawierają normy adresowane do ogółu adresatów, normując bliżej nieokreśloną liczbę zdarzeń, to obok tych norm mogą niekiedy zawierać ustalenia o charakterze indywidualnym. Takim aktem prawa powszechnie obowiązującego, zawierającym jednocześnie ustalenia indywidualne, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Mimo, że z mocy przepisu art. 14 ust. 8 u.p.z.p. uznany za akt prawa miejscowego, to w świetle regulacji tej samej ustawy może zawierać zróżnicowane treści, a mianowicie obok ustaleń powszechnie obowiązujących, ustalenia indywidualne, a nawet treści niemające charakteru wiążącego (zob. art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.).

To oznacza, że kontrola legalności mpzp. dokonywana przez sąd administracyjny, działający na podstawie skargi z art. 101 u.g.s., jest przedsięwzięciem złożonym, które trudno byłoby objąć jednym określeniem „sprawa” w rozumieniu art. 101 ust. 2 u.g.s.. Sąd administracyjny w takim wypadku nie jest w stanie, zwłaszcza w przypadku planu miejscowego adresowanego najczęściej do wielu właścicieli nieruchomości, orzec w sprawie ewentualnego naruszenia ich indywidualnych praw. Jeżeli tak to odróżnić trzeba te wszystkie treści mpzp., które odnoszone są do ogółu adresatów od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnego właściciela nieruchomości. Dotyczy to zwłaszcza kontroli nadużycia przez gminę przysługujących jej z mocy ustawy uprawnień do decydowania o przeznaczeniu terenów

55 Warto w tym miejscu podnieść, że TK orzekł o zgodności tej regulacji art. 101 ust. 2 USG z Konstytucją RP (zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, Dz.U. Nr 194, poz. 1906; OTK 2003, nr 8A, poz. 84.

56 Zob. np. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2009 r., II OSK 181/09, Lex nr 557032



pod określone funkcje, doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym. Konieczna w tym zakresie kontrola nie jest przecież możliwa z urzędu w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku. Za takim stanowiskiem przemawia też indywidualny charakter skargi z art. 101 u.g.s.. Trudno było na tym tle zaakceptować pogląd, że wniesienie skargi przez jeden podmiot uniemożliwia jej wniesienie pozostałym zainteresowanym.

Wobec tego należy przyjąć, że nie można wykluczyć skargi z art. 101 u.g.s. na akt z zakresu planowania miejscowego (najczęściej mpzp.), w związku z dokonaną już wcześniej oceną legalności tego aktu ze skargi innego podmiotu. Zróżnicowany charakter prawny treści niektórych kategorii tych uchwał, w tym zwłaszcza mpzp., powoduje, że powaga rzeczy osądzonej, o której stanowi norma art. 101 ust. 2 u.g.s., dotyczy sprawy, w której sąd administracyjny rzeczywiście orzekł i skargę oddalił, z wyłączeniem oceny naruszeń indywidualnych praw poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza ewentualnego nadużycia wobec nich władztwa planistycznego gminy. Konsekwencją tego jest związanie sądu orzekającego o legalności uchwały, po jej wcześniejszej kontroli sądowej ze skargi innego podmiotu, tymi ocenami wyroku oddalającego skargę na ten akt, które odnoszą się do ustaleń dotyczących praw i obowiązków ogółu jego adresatów oraz obowiązek sądu rozpoznania tych zarzutów, które mając charakter indywidualny, nie mogły być przedmiotem rozpoznania sądu wcześniej orzekającego o legalności aktu, o którym mowa.<sup>57</sup> To oznacza, że jeżeli o legalności określonej uchwały orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił, to sąd ten orzekając później, ze skargi innego podmiotu, jest związany dokonanyymi wcześniej ocenami w zakresie, o którym mowa, a kolejną skargę może rozpoznać w granicach, w jakich nie była rozpoznawana wcześniej, tj. naruszenia indywidualnego interesu skarżącego właściciela.<sup>58</sup> W konsekwencji ewentualne stwierdzenie nieważności takiego aktu może nastąpić tylko w części dotyczącej interesów prawnych skarżącego.

## **7. Konsekwencje stwierdzenia nieważności mpzp. – przykłady uregulowań ustawowych**

Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego od chwili podjęcia (*ex tunc*). Oznacza to zatem uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego podjęcia (wydania).<sup>59</sup>

W myśl art. 36 ust. 5 u.p.z.p., w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, odszkodowanie, o któ-

57 Zob. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2009 r., II OSK 181/09, Lex nr 557032.

58 Zob. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2009 r., II OSK 181/09, niepubl. i postanowienie NSA z dnia 21 maja 2010 r., II OZ 464/10, niepubl.

59 Zob. P. Chmielnicki, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2003 r., sygn. II SA/Wr 854/03, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 125.

rym mowa w ust. 1 pkt 1 albo opłata, o której mowa w ust. 4, podlegają zwrotowi odpowiednio na rzecz gminy lub na rzecz aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości.

Stosownie do art. 36 ust. 6 u.p.z.p., w przypadku, o którym mowa w ust. 3, w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania.

Ponadto, stosownie do art. 4171 § 1 kc., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Poza tym – na podstawie art. 156 § 1 pkt 2) i art. 157 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>60</sup> – organy administracji publicznej mogą dokonać oceny, czy może pozostać w obrocie prawnym rozstrzygnięcie administracyjne, wydane m.in. z uwzględnieniem zapisów w uchwale, którą sąd administracyjny wyeliminował z obrotu prawnego wskutek skargi wniesionej na podstawie art. 101 u.g.s.

---

60 Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

THE COMPLAINT ACCORDING TO ARTICLE 101 OF THE ACT OF THE LOCAL  
GOVERNMENT OF 8 MARCH 1990 AS INSTRUMENT OF PROTECTION  
OF THE PROPERTY OWNER INTERESTS IN THE PROCEDURE  
OF SPATIAL PLANNING

Key words: complaint, spatial management, spatial planning.

Community self-reliance, which is guaranteed in article 165 of the Polish Constitution of 2 April 1997, does not preclude judicial review in relation to the resolutions of the municipal council, which is made in relation to the determination of land use and ways of its development in the zoning plan.

The possibility of such control gives the complaint, which must be filed under article 110 of the Act of the Local Government of 8 March 1990. This raises the question of whether any property owner may bring an action on a resolution of the municipal council, taken in connection with the fixing of land use.

At issue is primarily a possibility effectively to challenge a resolution on the study of conditions and directions of spatial management. Besides, it was necessary to draw attention to the possibility of using an application as a tool for land owners that are not covered by the boundaries drawn up and enacted local plans. Also pointed to the problem of complaints by the successors of property owners who have acquired ownership of the entry into force of the resolution of the municipal council.

## Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego

### 1. Wprowadzenie

Kształtowanie przestrzeni stanowi ten obszar aktywności administracji publicznej, w którym w sposób dobitny uwidacznia się konflikt pomiędzy interesem publicznym upatrywanym w dążeniu do zachowania istotnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa wartości takich jak, np.: ład przestrzenny, walory architektoniczne i krajobrazowe, ochrona środowiska i dóbr kultury, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, a interesem indywidualnym.<sup>2</sup> Realizacja przez organy administracji publicznej tzw. władztwa planistycznego opiera się bowiem na stanowieniu norm prawnych wyznaczających zakres dopuszczalnego wykorzystania określonych przestrzeni, a tym samym określających granice prawa własności (art. 140 kc.<sup>3</sup>). Z punktu widzenia właściciela nieruchomości normy te, niezależnie od tego, czy wynikają z decyzji administracyjnej (decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), czy z aktu prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), w swej istocie sprowadzają się do zawężenia – często sprzecznie z jego partykularnym interesem – zakresu uprawnienia do korzystania z przedmiotu własności (*ius utendi*).<sup>4</sup> Właściciel może bowiem realizować swoje uprawnienie do korzystania z nieruchomości tylko w takim zakresie w jaki odpowiada sposobowi korzystania określonemu w aktach planistycznych stanowionych dla obszaru, na którym położona jest nieruchomość (art. 6 u.p.z.p.<sup>5</sup>).

1 Polska Akademia Nauk.

2 Por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011, s. 5–6; M. Zdyb, Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1991, s. 228–229; M. Woźniak, Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych, (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 91–92.

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

4 Por. W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 98–117.

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

Podjęmowane przez organy administracji publicznej działania planistyczne, poza skutkami jurydycznymi wyrażającymi się w zawężeniu (ograniczeniu) uprawnień właściciela nieruchomości do korzystania z przedmiotu jego prawa, mogą również wywoływać skutki w sferze majątkowej jednostki. W wielu przypadkach wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się ze zmianą wartości ekonomicznej nieruchomości nim objętych.<sup>6</sup> Stanowi to skutek tego, że wyznaczony przez ten akt normatywny zakres dopuszczalnego sposobu korzystania przez właściciela z przedmiotu jego prawa bezpośrednio przekłada się na atrakcyjność rynkowego postrzegania nieruchomości, którego wyznacznikiem jest cena. W konsekwencji wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może prowadzić do zwiększenia wartości nieruchomości lub też jej zmniejszenia, a skutek ten dotyczy przede wszystkim tych nieruchomości, w odniesieniu do których w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmianie uległ dopuszczalny zakres ich przeznaczenia.

Sygnalizowane implikacje związane z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>7</sup> stanowią zasadniczy motyw wprowadzenia na gruncie u.p.z.p. rozwiązań zmierzających do zrekompensowania właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu) negatywnych następstw wejścia w życie tego aktu prawnego, wyrażających się w niemożności lub istotnym ograniczeniu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób albo na obniżeniu jej wartości (art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.). Z drugiej zaś strony partycypowania gminy w korzyści uzyskanej przez właściciela ze sprzedaży nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z objęciem jej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.).<sup>8</sup>

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie istoty i funkcji przewidzianej przez art. 36 u.p.z.p. odpowiedzialności gminy względem właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miej-

6 P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2011, s. 232; A. Miler, Niektóre problemy wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 4, s. 6; K. Świdorski, Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 25.

7 Zaznaczyć należy, że czynione w niniejszym opracowaniu uwagi dotyczące odpowiedzialności gminy w związku z wejściem w życie lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego znajdują zastosowanie również do następstw związanych w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu specjalnego. Stosowanie do art. 56 ust. 2 u.p.z.p. (w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu specjalnego) oraz 63 ust. 3 u.p.z.p. (decyzji o warunkach zabudowy) przepisy art. 36 i art. 37 u.p.z.p. znajdują odpowiednie zastosowanie w sytuacji, gdy wydanie przedmiotowych decyzji uniemożliwiło lub istotnie utrudniło właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu dotychczasowe korzystanie z nieruchomości lub skutkowało zmianą wartości tej nieruchomości.

8 Por. E. Radziszewski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz, Warszawa 2006, s. 102; J.J. Zięty, Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 49; A. Miler, Niektóre..., *op. cit.*, s. 6–8 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, OTK–A 2010, nr 2, poz. 9 z głosem aprobującą A. Brzezińskiej–Rawy, „Finanse Komunalne” 2011, nr 11, s. 68–73.

scowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zamiarem Autora jest również wskazanie zasadniczych problemów interpretacyjnych dotyczących regulacji art. 36 u.p.z.p., jakie ujawniły się w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

## 2. Ochrona prawa własności i interesu prywatnego na gruncie u.p.z.p.

W doktrynie zwraca się uwagę, że współczesny system planowania przestrzennego powinien realizować trzy zasadnicze funkcje: 1) określać kierunki rozwoju konkretnych obszarów oraz koordynować działania władz publicznych; 2) sprawować kontrolę nad zagospodarowaniem terenu; 3) wyważać rozbieżne interesy publiczne i prywatne pod kątem ładu społecznego i warunków rozwoju przestrzennego.<sup>9</sup> Tak ujęte podstawowe założenia systemu kształtowania przestrzeni, charakterystyczne dla większości państw demokratycznych,<sup>10</sup> eksponują immanentną jego cechę, jaką jest kolizyjność interesu publicznego i prywatnego. Dążenie państwa (organów administracji publicznej) do racjonalnego i efektywnego kształtowania otaczającej nas przestrzeni ze swej istoty wiąże się z ingerencją w sferę uprawnień właścicielskich innych podmiotów.<sup>11</sup> Państwo nie jest bowiem wyłącznym dysponentem przestrzeni, a zatem ujęte w aktach planistycznych normy prawne należy postrzegać jako formę władczego oddziaływania na sytuację prawną jednostki. Wyznaczają one bowiem zakres dopuszczalnego przeznaczenia nieruchomości, a tym samym określają granice prawa własności (tzw. prywatnoprawna teoria wolności zagospodarowania terenu).<sup>12</sup>

Oddziaływanie organów administracji publicznej na treść prawa własności, jakkolwiek realizowane w ramach *imperium*, nie ma charakteru nieograniczonego (absolutnego). Ingerencja w sferę uprawnień właścicielskich, jak zasadnie podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, powinna zawsze następować z uwzględnieniem uzasadnionego interesu prawnego podmiotów, których dotyczą ustalenia aktów planistycznych, w tym przede wszystkim z poszanowaniem ich prawa własności (tzw. zasada poszanowania interesów dotkniętych ustaleniami planistycznymi, zasada ochrony prawa własności).<sup>13</sup> Wydanie aktu planistycznego kształtującego sytuację prawną jednostki w odniesieniu do przedmiotu swego prawa w każdym przypadku wymaga od organu administracji publicznej wyważenia interesów, tak aby z jednej

9 Tak H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007, s. 8.

10 *Ibidem*, s. 9.

11 Por. D. Kotulski, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (w:) I. Niżnik–Dobosz (red.), *Przestrzeń...*, op. cit., s. 38, a także wyrok NSA z dnia 1 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1308/10, publ. Lex nr 746459

12 Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, op. cit., s. 32–33; M. Woźniak, *Zasady...*, op. cit., s. 126; A. Miler, *Niektóre...*, op. cit., s. 6; Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 44.

13 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, op. cit., s. 5–7.

strony w możliwie największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty (realizacja celu publicznego), z drugiej zaś w jak najmniejszym zakresie narużyć prawa właścicieli nieruchomości objętych planem.<sup>14</sup> Takie podejście pozwala ma równoważenie w ramach działalności planistycznej dwóch istotnych w demokratycznych systemach prawnych wartości – realizacji interesu publicznego oraz ochrony interesu prywatnego, w szczególności tego, który związany jest z prawem własności (art. 21 i art. 64 konstytucji).<sup>15</sup> Trafnie zatem wskazuje się, że *de lege lata* nie ma podstaw do przypisywania prymatu interesowi publicznemu w zakresie kształtowania ładu przestrzennego,<sup>16</sup> a uzasadniana nim ingerencja w treść prawa własności ma jedynie charakter wyjątkowy.<sup>17</sup> Nie oznacza to jednak priorytetu ochronie interesu indywidualnego jednostki wywodzonego z prawa własności. Ten bowiem nie może być traktowany jako wartość bezwzględna, w tym znaczeniu, że może on stanowić wystarczające uzasadnienie dla utrzymania dotychczasowego zakresu uprawnienia właściciela do korzystania z nieruchomości.

Obowiązek równoważenia przez organy administracji publicznej interesu prywatnego i interesu publicznego w związku z wydawaniem aktów planistycznych, co należy podkreślić, nie oznacza jednak pozbawienia tych organów samodzielności w zakresie rozstrzygnięcia o przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania przestrzennego (władztwa planistycznego) (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Jakkolwiek ustawodawca akcentuje znaczenie własności i jej ochrony już na etapie wydawania aktów planistycznych poprzez wymóg uwzględniania interesu prywatnego,<sup>18</sup> a w szczególności tego, który wynika z prawa własności,<sup>19</sup> to jednak zasadniczy mechanizm ochronny realizowany jest poprzez nałożenie na organy planistyczne obowiązku zrekompensovania jednostce negatywnych skutków, jakie nastąpiły w sferze prawnej i majątkowej jednostki w związku z wejściem w życie aktów planistycznych (art. 36 i 37 u.p.z.p.).<sup>20</sup>

14 Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 265/11, Lex nr 1125244; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 2084/10, Lex nr 896587; wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 października 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 349/10, publ. Lex nr 753788.

15 Por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 6.

16 Por. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 7 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 761/10, publ. Lex nr 994126; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 349/10, Lex nr 753788.

17 Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 498/10, Lex nr 752527.

18 Zwrócić należy uwagę, że przyjęty w u.p.z.p. model realizacji interesu indywidualnego na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest słabszy niż na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139) umożliwiając zgłoszenie protestu do wyłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 23).

19 Stąd też przyjmuje się, że zasadniczym celem działalności planistycznej organów administracji publicznej powinno być takie kształtowanie istniejącej wokół nas przestrzeni, by przy zachowaniu wartości konstytucyjnych i chronionych przez państwo (w tym prawa własności – uwaga P.P.) osiągnąć ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Por. M. Szewczak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a własność*, (w:) *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów*, Poznań, 8–12 września 1997 r. Referaty i głosy w dyskusji, Poznań 1999, s. 300–308.

20 Por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 16; I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzenni*, *Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, (w:) I. Niżnik-Dobosz, *Przestrzeń...*, *op. cit.*, s. 109–110; P. Kwaśniak, *Plan...*, *op. cit.*, s. 239.

### 3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Przyjęty na gruncie u.p.z.p. model planowania przestrzennego oparty jest na zasadzie decentralizacji. Jej wyrazem jest uznanie samodzielności gminy w zakresie stanowienia norm prawnych dotyczących planowania przestrzennego na jej obszarze.<sup>21</sup> Wynikająca z tej zasady „wyłączność” gminy w zakresie kształtowania przestrzeni na jej obszarze nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Planowanie przestrzenne stanowi jedynie element szerszego systemu kształtowania przestrzeni, w skład którego wchodzi również planowanie na szczeblu wojewódzkim i krajowym. Włączenie działalności planistycznej gminy w ramy tego systemu wiąże się zatem z koniecznością utrzymania spójności planistycznej na każdym jego szczeblu. Tym samym gmina, stanowiąc normy prawne odnoszące się do kształtowania przestrzeni na jej obszarze, jest zobligowana do utrzymania ich konwergencji z aktami planistycznymi stanowionymi na „wyższych” szczeblach (województwa, kraju).<sup>22</sup> Ograniczenia w swobodzie działalności planistycznej gminy wynikają również z konieczności uwzględniania planowania sektorowego.

Artykuł 4 u.p.z.p. stanowi, że kształtowanie przestrzeni na obszarze gminy lub jej części następuje w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w sytuacji jego braku – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.<sup>23</sup> Niezależnie od tego, w jakiej formie przewidzianej przez u.p.z.p. realizowane jest władztwo planistyczne gminy (uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy wydanie decyzji o warunkach zabudowy), z punktu widzenia określenia istoty odpowiedzialności gminy na podstawie art. 36 u.p.z.p., zasadnicze znaczenie ma stwierdzenie, że każda z nich wywołuje skutki w zakresie wykonywania prawa własności, a także może wpływać na wartość nieruchomości, których te akty dotyczą.

Na gruncie u.p.z.p. podstawowym instrumentem realizacji przez gminę władztwa planistycznego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akt ten wprowadzany jest dla obszaru całej gminy lub jej części na podstawie uchwały rady gminy. Pomimo podnoszonych niekiedy w doktrynie zastrzeżeń co do normatywnego charakteru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,<sup>24</sup> ustawa w sposób jednoznaczny przesądza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Takie podejście akceptowane jest również w orzecznictwie. Zwraca się wprawdzie uwagę, że akt ten cechuje specyficzny charakter norm, to ten – wobec jednoznacznego wskaza-

21 M. Woźniak, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 125.

22 Por. Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 125.

23 J. Goździewicz–Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 95.

24 Por. np. W. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1961, s. 23; M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 193.



nia przez ustawodawcę – należy do aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 konstytucji.<sup>25</sup> Tym samym niezależnie od eksponowanych w piśmiennictwie poglądów do kwalifikacji normatywnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i charakteru ujętych w tym akcie norm prawnych, *de lege lata* nie ma podstaw do kwestionowania tego, iż ten stanowi akt normatyw (zawiera wiążące nakazy i zakazy zachowania się w określony sposób) o charakterze powszechnym. Uznanie normatywnego charakteru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się zatem z przyjęciem, iż może on stanowić podstawę do kształtowania sytuacji prawnej każdego właściciela nieruchomości położonej na obszarze obowiązywania tego aktu prawnego (gminy lub też jej części).<sup>26</sup>

#### **4. Roszczenia przysługujące właścicielowi nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Realizacja przez gminę tzw. władztwa planistycznego, jak już sygnalizowano, może wiązać się z negatywnymi z punktu widzenia jednostki (właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości) skutkami wyrażającymi się przede wszystkim w ograniczeniu, w stosunku do dotychczasowego, uprawnienia do korzystania z przedmiotu swojego prawa, a także w spadku wartości nieruchomości.<sup>27</sup> To właśnie z tymi implikacjami wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związana jest odpowiedzialność gminy, o której mowa w art. 36 u.p.z.p.

W doktrynie i orzecznictwie bezspornie przyjmuje się, że roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. mają charakter cywilnoprawny. Taki charakter roszczeń uzasadniany jest przede wszystkim tym, że stanowią one pochodną naruszenia (cywilnoprawnego) uprawnienia właściciela (użytkownika wieczystego) do korzystania z nieruchomości, a ich dochodzenie następuje przed sądami powszechnymi (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).<sup>28</sup>

Ujęte w art. 36 u.p.z.p. roszczenia przysługujące właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu) w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego

25 Np.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 903/1, Lex nr 1138638; wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 314/11, Lex nr 993416; wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, publ. Lex nr 694436; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 2601/09, publ. OwSS 2010, nr 2, s. 72; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 48/09, Lex nr 569183; wyrok WSA w Opolu z dnia 9 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 601/07, Lex nr 521297; wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K. 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; wyrok SN z 22 lutego 2001 r., sygn. Akt III RN 203/00, OSN P 2001, nr 20, poz. 606.

26 Por. W. Sz wajdler, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 10, s. 34 i nast.*

27 J.J. Zięty, *Roszczenia...*, *op. cit.*, s. 49.

28 *Ibidem*, s. 50; T. Sobel, *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. I)*, *Radca Prawny 2010, nr 3, s. 51–52*; Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 282; K. Świdorski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 24.

planu zagospodarowania przestrzennego mają zróżnicowany charakter.<sup>29</sup> Przepis ten wskazuje, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Według natomiast art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Takie brzmienie art. 36 u.p.z.p. rodzi istotne trudności interpretacyjne w zakresie określenia przesłanek odpowiedzialności gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czego wyrazem jest bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego w tej materii.

Analiza dorobku orzeczniczego Sądu Najwyższego dotyczącego odpowiedzialności gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na wyróżnienie kilku obszarów problemowych związanych z wykładnią art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Pierwszy z nich dotyczy sprecyzowania zakresu znaczeniowego pojęcia „szkody rzeczywistej”, o której mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.<sup>30</sup> i sposobu ustalenia jej wysokości.<sup>31</sup> Drugi związany jest z określeniem kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniami z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.<sup>32</sup> Trzeci dotyczy interpretacji przesłanki „uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwość korzystania z nieruchomości” stanowiącej podstawę do wystąpienia przez właściciela (użytkownika wieczystego) z roszczeniami z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.<sup>33</sup> Czwarty ujmuje problem określenia czynności wchodzących w zakres pojęcia „zbycia nieruchomości”, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p.<sup>34</sup>

29 Zwrócić należy uwagę, że art. 36 u.p.z.p. błędnie wiąże powstanie negatywnych skutków w sferze prawa i majątku jednostki z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wbrew literalnemu brzmieniu ustawy, miarodajną chwilą dla oceny roszczeń właściciela lub użytkownika wieczystego *de lege lata* nie jest bowiem uchwalenie planu, lecz jego wejście w życie. Plan zagospodarowania przestrzennego, jako przejaw władztwa planistycznego gminy, jest bowiem aktem prawa miejscowego, o czym przesądza treść art. 14 ust. 8 u.p.z.p. W konsekwencji skutek w postaci uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia uprawnienia właściciela (użytkownika wieczystego) do korzystania z nieruchomości, warunkujące przypisanie gminie odpowiedzialności z art. 36 u.p.z.p., może nastąpić w momencie wejścia w życie tego aktu prawnego, a nie w dacie jego uchwalenia. Por. K. Świdorski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 24.

30 Por. np. wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08, Lex nr 484726, wyrok SN z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07, Lex nr 485903, wyrok SN z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt V CSK 421/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 39.

31 Por. np. wyrok SN z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt IV CSK 12/11, Lex nr 1084556.

32 Por. np. wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08, Lex nr 484726,

33 Por. np. wyrok SN z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt V CSK 332/06, Lex nr 42105; wyrok SN z dnia 13 czerwca 2012 r., II CSK 639/11, niepubl.

34 wyrok SN z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt II CSK 321/10, publ. OSNC–ZD 2012, nr 1, poz. 15.

#### 4.1. Szkada rzeczywista (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.)

Problem sprecyzowania pojęcia „szkody rzeczywistej” stanowiącej podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej gminy na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. był przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07 oraz w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08.

W sprawie sygn. akt V CSK 230/07 zasadniczy problem prawny dotyczył tego, czy roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przysługuje właścicielowi nieruchomości, jeżeli zmiana sposobu korzystania z nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczyła jedynie części nieruchomości. W sprawie powód domagał się bowiem odszkodowania za spadek wartości części jego nieruchomości. Wskutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonano zmiany „kwalifikacji” nieruchomości przeznaczonej na cele budowlane bez jakichkolwiek ograniczeń na nieruchomość znajdującą się w obszarze odroczonego inwestowania. Tym niemniej Sąd Najwyższy, niejako na marginesie zasadniczego wątku rozważań, odniósł się również do pojęcia „szkody rzeczywistej” z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Odwołując się do literalnej wykładni art. 36 ust. 1 u.p.z.p. sąd wskazał, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy na podstawie tego przepisu jest ograniczona wyłącznie do rzeczywiście poniesionej przez właściciela szkody. W jego ocenie „szkoda rzeczywista” ujęta w tym przepisie oznacza szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. W odniesieniu do tego drugiego przypadku Sąd Najwyższy, jako przykład tak rozumianej szkody rzeczywistej, wskazał sytuację, w której właściciel poczynił już nakłady na część nieruchomości i nie może ich odzyskać, gdyż zmieniło się jej przeznaczenie.

Podobne rozumienie szkody rzeczywistej przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08.<sup>35</sup> W ocenie Sądu Najwyższego szkoda rzeczywista, stanowiąca podstawę odpowiedzialności gminy na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ujmuje obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy. Sąd Najwyższy, co interesujące, upatruje w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. kwalifikowanej postaci odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., który przyznaje odszkodo-

---

35 W stanie faktycznym sprawy z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wystąpił właściciel nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością w odniesieniu do której w następstwie wydania decyzji o warunkach zabudowy doszło do zmiany jej przeznaczenia. W związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy możliwa była rozbudowa budynku posadowionego na nieruchomości skutkująca nadmiernym zaciemnieniem lokalu mieszkalnego powoda. Warto zaznaczyć, że w przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy uznał, że nadmierne zaciemnienie lokalu mieszkalnego powstałe wskutek rozbudowy sąsiedniej nieruchomości może stanowić podstawę do zasądzenia na rzecz właściciela takiej nieruchomości odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

wanie za samo obniżenie wartości nieruchomości w wyniku wydania decyzji o warunkach zabudowy. Za uznaniem obniżenia wartości nieruchomości, jako szkody rzeczywistej, zdaniem Sądu przemawia również zachodzący związek pomiędzy art. 36 ust. 1 i art. 36 ust. 3 u.p.z.p. – skorzystanie z roszczenia przewidzianego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wyklucza bowiem możliwość żądania odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Prezentowane w przywołanych judykatach stanowisko traktujące obniżenie wartości nieruchomości wskutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako szkodę rzeczywistą, o której mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., zasługuje na aprobatę. Zwrócić należy uwagę, że pod względem konstrukcyjnym – jak się wydaje – preferowane przez Sąd Najwyższy rozumienie szkody rzeczywistej na gruncie u.p.z.p. obejmującej obniżenie wartości nieruchomości zbliżone jest do kodeksowego pojęcia straty (art. 361 § 2 kc.),<sup>36</sup> z tym że ustalenie szkody rzeczywistej następuje zawsze w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, a nie całego majątku, poprzez określenie obiektywnego spadku wartości nieruchomości.<sup>37</sup> Wysokość odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości ustala się bowiem w oparciu o wartość rynkową nieruchomości. Zatem szkoda rzeczywista w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ma w swej istocie charakter zobiektywizowany, a nie zindywidualizowany (strata).<sup>38</sup>

#### **4.2. Podmioty uprawnione do wystąpienia z roszczeniami z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.**

Problematyką dotyczącą podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniami z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zajmował się Sąd Najwyższy wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 508/08. Zasadniczy problem w przedmiotowej sprawie wiązał się ze sprecyzowaniem, w jakiej dacie podmiotowi musi przysługiwać prawo własności nieruchomości, aby mógł dochodzić roszczeń określonych w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Sąd Najwyższy uznał, że roszczenie przysługuje jedynie właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu, któremu prawo własności lub użytkowania wieczystego przysługiwało zarówno w dacie zmiany przeznaczeniu nieruchomości aktem planistycznym, jak i w dacie wystąpienia ze stosowanym roszczeniem. Za taką interpretacją przemawia zasada, zgodnie z którą do wykładni nieróżniących się pod względem językowym pojęć funkcjonujących w ramach jednego przepisu powinny być stosowane takie same kryteria wykładni.

W wyroku, co należy podkreślić, Sąd Najwyższy dokonał pewnej relatywizacji w zakresie określenia podmiotu uprawnionego do wystąpienia z roszczeniem

36 Szerzej nt. pojęcia straty, w tym także jako obniżeniu wartości aktywa M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 260.

37 K. Świdorski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 25 i s. 27.

38 *Ibidem*, s. 25.

z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przyjmując, iż to roszczenie przysługuje podmiotowi będącemu właścicielem w dacie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taka interpretacja rodzi istotne wątpliwości w sytuacji, gdy do przeniesienia własności dochodzi w okresie pomiędzy uchwaleniem a wejściem w życie planu miejscowego. W mojej ocenie powstanie roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy wiązać z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie jego uchwaleniem.

Precyzując krąg podmiotów uprawnionych do wstąpienia z roszczeniem z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., warto zwrócić uwagę na wyrok SN z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy zasadnie przyjął, że uprawnienie do żądania odszkodowania przysługuje również właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, jeżeli wskutek zmiany przeznaczenia nieruchomości sąsiedniej w następstwie wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korzystanie z przedmiotu jego prawa stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.<sup>39</sup>

### **4.3. Uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości**

W wyroku z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt V CSK 332/06, Sąd Najwyższy odniósł się do ujętej na gruncie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanki „uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości”. W rozpoznawanej sprawie zasadnicza trudność wiązała się z ustaleniem, czy punkt odniesienia dla oceny stopnia ograniczenia wykonywania praw właścicielskich powinien stanowić faktyczny sposób korzystania przez właściciela z nieruchomości przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też ocena ta powinna być dokonywana z uwzględnieniem potencjalnej możliwości wykorzystania nieruchomości. Sąd Najwyższy wskazał, że przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. alternatywnie roszczenia przysługują właścicielowi nieruchomości bądź użytkownikowi wieczystemu, gdy uchwalony lub zmieniony plan uniemożliwia im lub istotnie ogranicza zarówno kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i pozbawia ich potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. W ocenie Sądu Najwyższego nie jest zatem wykluczone *de lege lata* wykazywanie przez właściciela ograniczenia w zakresie wykonywania jego prawa poprzez odwołanie się jedynie do potencjalnej możliwości wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Za takim rozumieniem przemawiają przede wszystkim wyniki wykładni językowej art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Ustawodawca wiąże bowiem odpowiedzialność odszkodowawczą gminy ze zmianą przeznaczenia gruntu, a nie z jego korzystaniem. Przeznaczenia gruntu nie wyznacza sposób, w jaki właściciel lub inny podmiot

---

39 Odnośnie do stanu faktycznego zob. przypis nr 35.

uprawniony faktycznie z niego korzysta, ale sposób, w jaki może to czynić w granicach określonych przepisami prawa, w tym z planem zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wiąże zatem określone w nim roszczenie z wyłączeniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości w znaczeniu abstrakcyjnym. Celem takiego rozwiązania jest złagodzenie skutków władczej ingerencji w prawo własności. Nie ma uzasadnionych podstaw do wyłączenia spod działania tego mechanizmu ochronnego tych wszystkich właścicieli nieruchomości oraz użytkowników wieczystych, którzy utracili potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w sposób dotychczas dozwolony.

Nieco odmienny podgląd wyraził natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 639/11. Uznał on, że przesłanką powstania roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób faktycznego jej użytkowania (eksploatowania), a zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem oznacza użytkowanie odpowiada przeznaczeniu przewidzianemu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy. Sąd Najwyższy wykluczył natomiast dokonywanie stosownej oceny poprzez odwołanie się do studium uwarunkowań i kierunków zabudowy (art. 9 u.p.z.p.). Akt ten nie zawiera norm kreujących obowiązek po stronie jednostki zachowania się w określony sposób w zakresie korzystania z nieruchomości. Jest on jedynie aktem wewnętrznym wiążącym organy gminy w zakresie przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z przywołanego judykatu wynika jeszcze jeden istotny wniosek. Otóż, przy ustaleniu „stopnia” ingerencji w prawo własności nie jest uprawione odwoływanie się do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jeżeli to było sprzeczne z aktem prawa miejscowego.

#### 4.4. Zbycie nieruchomości

Na gruncie znowelizowanego art. 36 ust. 3 u.p.z.p.<sup>40</sup> w piśmiennictwie wyrażono pogląd, że użyte w tym przepisie pojęcie „zbywa” nie może być utożsamiane ze wszystkimi, tj. odpłatnymi i nieodpłatnymi formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego.<sup>41</sup> Takie podejście zanegował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt II CSK 321/10. Trafnie zwrócił on uwagę, odwołując się do funkcji odpowiedzialności gminy wynikającej z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., że zamiarem ustawodawcy było dążenie do zrekompensowania właścicielowi utraconej korzyści majątkowej w razie obniżenia wartości nieruchomości, co może nastąpić tylko w wypadku jej odpłatnego zbycia.<sup>42</sup> Wzmacniając swoje

40 Zmiana wprowadzona art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.).

41 K. Świdorski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 25–27; J. J. Zięty, *Roszczenia...*, *op. cit.*, s. 59; Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 283.

42 Takie stanowisko wyraził również SN w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 598/08.

stanowisko, Sąd Najwyższy odwołał się również do brzmienia art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości, a nie jej zbycia. Użycie w tym przepisie pojęcia „sprzedaż” nie można traktować jako niedopatrzanie ustawodawcy. Kolejne nowelizacje ustawy nie doprowadziły bowiem do zmiany art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Konstatacja ta pozwoliła przyjąć, że ustawodawca w ten sposób podkreślił, iż odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest ewidentnie związane ze zbyciem nieruchomości o charakterze ekwiwalentnym (odpłatnym).<sup>43</sup>

## 5. Zakończenie

Problematyka odpowiedzialności gminy w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter złożony. Jej istota opiera się na kreacji mechanizmu prawnego zmierzającego do ochrony interesu właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego) przed negatywnymi konsekwencjami dotyczącymi zarówno jego sfery prawnej jak i majątkowej, jakie mogą wiązać się z realizacją przez gminę władztwa planistycznego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący zasadniczym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarze gminy, nie tylko ingeruje w treść prawa własności, wyznaczając zakres dopuszczalnego przeznaczenia nieruchomości, ale również wpływa na jej wartość. Celem takiego rozwiązania jest zatem dążenie do złagodzenia skutków władczej ingerencji w prawo własności i będących pochodną zmian w sferze majątkowej wyrażającymi się w zmniejszeniu wartości nieruchomości.

---

43 Zob. również uchwałę NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPS 3/09, Lex nr 531130.

RESPONSIBILITY OF THE MUNICIPALITY RELATED WITH THE ADOPTION  
OR AMENDMENT OF THE LOCAL MASTER PLAN IN THE CONTEXT  
OF THE RULING OF THE SUPREME COURT

Key words: local master plan, real property, responsibility.

The aim of the article is to present the essence and function of the municipality responsibility to the owner (perpetual usufructuary) of the real property related with the adoption or amendment of the local master plan pursuant to Section 36 of the Act on Spatial Planning and Development of 27 March 2003. The aim of the Author is also to highlight essential interpreting problems concerning Section 36 of the Act on Spatial Planning and Development which have been revealed under the ruling of the Supreme Court.

The paper describes in detail which legal and financial results does the local master plan bring for a person when coming into force. The Act determines the extent of the allowable entitlement of the owner of the real property to make use of their right, but it also may influence the value of the real property included in such a plan. As a result, entering into force of the local master plan may affect the owner's right to make use of the real property and decrease its value. The above implications constitute the basic reason for ascribing responsibility to municipality pursuant to Section 36 of the Act on Spatial Planning and Development.

In attempt to analyze the legal character of the municipality responsibility pursuant to Section 36 of the Act on Spatial Planning and Development, it was also referred to rules of the Supreme Court. According to that some essential interpreting doubts were highlighted which were evident in the rules of the Supreme Court concerning the local master plan. They referred to: 1) the concept of damage and ways of assessing its value, 2) the stipulation for units entitled to assert their claims pursuant to Section 36 (1 and 3) of the Act on Spatial Planning and Development, 3) interpretation of requirements for municipality responsibility.



CZĘŚĆ II

ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH.  
ZAGADNIENIA TEORII I PRAKTYKI



## Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne

Profesor Walerian Pańko w swych dwóch dziełach „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”<sup>3</sup> oraz „Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej”<sup>4</sup> uznaje pojęcie własności i jej ochrony jako kluczowe dla gospodarki przestrzennej. Przekonanie to należy podzielić również i współcześnie, kiedy i funkcje własności uległy modyfikacji, ale i zasady planowania przestrzennego spełniają inne zadania.<sup>5</sup> Poglądy tego wybitnego profesora prawa posiadającego również talent wizjonera będą stanowiły punkt wyjściowy do rozważań o współczesnym znaczeniu planowania przestrzennego dla obszarów wiejskich oraz wpływu planowania przestrzennego na prawo własności poprzez pryzmat wypełnianych przez nich funkcji. Należy poszukać odpowiedzi na pytanie, czy poglądy zaprezentowane ponad trzydzieści lat temu, w innym systemie gospodarczym i prawnym, w zakresie planowania przestrzennego znajdują jeszcze zastosowanie? Odpowiedź na to pytanie być może pozwoli skorzystać współczesnemu ustawodawcy z rozwiązań zaproponowanych przez Waleriana Pańkę w zakresie gospodarki przestrzennej.

Szczególnego charakteru nabiera relacja prawa własności związana z planowaniem przestrzennym na obszarach wiejskich. Należy zaznaczyć, że obszary wiejskie są tutaj rozumiane szeroko jako grunty rolne na terenach wiejskich. Obecnie uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego realizowane jest na dość niską, niewystarczającą skalę.<sup>6</sup> Problemy prawne pojawiają się nie tylko w sytuacji gdy planu zagospodarowania przestrzennego nie ma, ale również wtedy

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski.

3 W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.

4 W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*, Kraków 1978.

5 R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995; por. T. Bąkowski, *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym*. Wybrane zagadnienia, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII; T. Bąkowski, A. Skóra, *Problemy publikacji prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych*, (w:) *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały konferencji naukowej katedr prawa administracyjnego, Łódź 2000; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Kraków 2004.

6 G. Buczek, M. Tetera–Jankowska (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy – omówienia – komentarz*, Warszawa 2003; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003; Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Warszawa 2011.

gdy zostaje on uchwalony. Większość zagadnień z tym związanych ogniskuje wokół ingerencji planów zagospodarowania przestrzennego w szeroko rozumiane prawo własności.

Obecne regulacje dotyczące ingerencji administracyjnoprawnej w sferę prawa własności nieruchomości są umiejscowione w szeregu różnych przepisów. Ze szczególnie skomplikowaną układanką mamy do czynienia w zakresie określania poziomu tej ingerencji w zakresie planowania przestrzennego. Wskazać tutaj należy także na regulacje związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych, czy też scalaniem nieruchomości.

Podzielając poglądy Waleriana Pańki w zakresie oddziaływania prawa planowania przestrzennego na własność nieruchomości na obszarach wiejskich, należy je zaktualizować i wskazać na nowe problemy.

Pogląd Waleriana Pańki, iż funkcję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gospodarce przestrzennej można ocenić wyłącznie w drodze analizy całego systemu prawnego tej gospodarki,<sup>7</sup> nie stracił, a wręcz zyskał na wartości. W zakresie planowania przestrzennego na terenie obszarów wiejskich należy uwzględniać nie tylko postanowienia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,<sup>8</sup> ale cały szereg innych ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych sytuujących prawa właściciela do jego gruntu. Obecnie uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest tylko jednym z elementów szerszych procedur.<sup>9</sup> Przykładowo należy wskazać na procedurę ograniczania przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jako tę, która obecnie bez prawa planowania przestrzennego nie mogłaby zaistnieć, gdyż ostateczna decyzja o takim ograniczeniu zapada właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.<sup>10</sup>

Walerian Pańko podkreśla, że na sferę gospodarki przestrzennej oddziałuje wiele innych aktów prawnych nie związanych bezpośrednio z planowaniem przestrzennym.<sup>11</sup> Sytuację taką autor ocenia krytycznie. Współcześnie należy jak najbardziej podtrzymać tę tezę oraz wskazać na jej pogłębianie się. Tworzone kolejne prawa, takie jak ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego,<sup>12</sup> czy kolejne nowelizacje ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>13</sup> w sposób pośredni oddziałują na planowanie przestrzenne, a w sposób bezpośredni na gospodarowanie

7 W. Pańko, *Własność...*, *op. cit.*, s. 133.

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

9 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.

10 Por. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

11 W. Pańko, *Własność...*, *op. cit.*, s. 133.

12 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803).

13 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.).

ziemią rolniczą na obszarach wiejskich. Tworzenie gospodarstw rodzinnych, stopniowa likwidacja dzierżaw państwowych nieruchomości rolnych wywiera wpływ nie tylko na określanie praw właściciela gruntu, ale także na sposób prowadzenia gospodarki przestrzennej. Położenie licznych drobnych gospodarstw rolnych ze względu na ich lokalizację wymusza racjonalne przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego. Niejednokrotnie też są przyczyną utrudniającą wielkie inwestycje liniowe, jak budowa dróg, oczyszczalni ścieków, czy innych inwestycji celu publicznego. Istniejąca struktura własności nieruchomości rolnych i jej administracyjnoprawne ograniczenia wynikające z obowiązującego prawa bezpośrednio determinują ograniczenia w planowaniu przestrzennym. Taki nadmiar regulacji, za Walerianem Pańko, należy ocenić krytycznie. Ideałem byłoby stworzenie przepisów uzupełniających się i współgrających ze sobą zarówno w zakresie praw i obowiązków właściciela nieruchomości rolnej, jak i planowania przestrzennego. Tego typu rozwiązanie zalecamy prawodawcy. Należy rozważyć zmianę niektórych przepisów dotyczących nieruchomości rolnych poprzez pryzmat racjonalnego planowania przestrzennego. W tym zakresie należałoby wymienić chociażby uproszczenie procedury ograniczania przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze i nieleśne.<sup>14</sup> Osoba, która uzyska wszystkie potrzebne pozwolenia na takie ograniczenie musi, co do zasady oczekiwać na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pewnych okolicznościach może on wogóle nie zostać uchwalony i do wyłączenia może nie dojść. Nie istnieje też żadna prawna możliwość zobligowania rady gminy do uchwalenia takiego planu. W takiej sytuacji należałoby wskazać na możliwość uzyskania innego zastępczego oświadczenia zezwalającego na takie wyłączenie. Rozwiązanie takie mogłoby być stosowane tylko w sytuacjach wyjątkowych, kiedy nie istniałaby realna perspektywa uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyłączenie takie powinno być generalnie zgodne z tzw. „ładem przestrzennym”.

Jeden z poglądów Waleriana Pańki zakłada obustronną synchronizację przepisów<sup>15</sup> polegającą na zmianie nie tylko przepisów w otoczeniu prawa planowania przestrzennego, ale samych aktów prawnych związanych z planowaniem przestrzennym. Należy wskazać, że chodzi tutaj nie tylko o ewentualną zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale przede wszystkim o synchronizację aktów planowania przestrzennego na wszystkich jego poziomach. Plany krajowe, wojewódzkie i miejscowe powinny ze sobą współgrać i uwzględniać wszystkie swoje postanowienia. Co prawda takie zalecenia można znaleźć w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale zwłaszcza w praktyce planistycznej ich realizacja jest niewystarczająca. Brak jest dziś jasnych decyzji co do

---

14 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2012 r. II OSK 2481/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r. II OSK 2016/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r. II OSK 466/11.

15 W. Pańko, *Własność...*, op. cit., s. 133–134.

specjalizacji poszczególnych regionów i uwzględniania ich w kolejnych planach. Brak też jasnej koncepcji przyszłości rozwoju rolnictwa i również kierunku rozwiązań przestrzennych, w jakim ono ma podążyć. Czy będą to nadal gospodarstwa rolne małopowierzchniowe, czy gospodarstwa rodzinne utrzymujące się w górnej granicy ustawowej powierzchni, czy też będą to wielkopowierzchniowe przedsiębiorstwa rolne? Wybór jednego z tych kierunków lub wyważenie pomiędzy tymi trzema możliwościami będzie determinowało gospodarkę przestrzenną nie tylko w gminie, ale też w regionie czy kraju. Znalezienie odpowiedzi na pytania o charakterze ogólnorozwojowym obszarów wiejskich i przyszłości rolnictwa będzie koniecznym krokiem w celu znalezienia odpowiednich form gospodarowania własnością oraz pogodzenia ich z zagospodarowaniem przestrzennym. Synchronizacja przepisów planowania przestrzennego z innymi regulacjami dotyczącymi rolnictwa wydaje się konieczna.

Przeprowadzone analizy pozwoliły Walerianowi Pańce na stwierdzenie, że istnieją liczne tzw. plany gałęziowe (problemowe) o wyraźnym ujęciu przestrzennym.<sup>16</sup> Autor wyróżnia takie plany, jak: plany drogowe, plany zalesień, programy gospodarki lasami, plany melioracji i zaopatrzenia wsi w wodę, plany budownictwa, remontów i modernizacji, plany nasiennicze, plany kontraktacji itp. Podzielamy w pełni pogląd Waleriana Pańki, że konieczna jest wzajemna synchronizacja tych planów i ich związek z „powszechnym” planowaniem.<sup>17</sup> Współcześnie również mamy do czynienia z podobnymi planami, które rozstrzygają o kształcie przestrzeni obszarów wiejskich, ale nie są ujęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Oprócz powyżej podanych przykładów, niektórych nadal aktualnych, możemy wskazać chociażby na plany zadań ochronnych przewidziane w ustawie o ochronie przyrody<sup>18</sup> w ramach sieci obszarów Natura 2000.<sup>19</sup> Sieć oparta jest o plany zadań ochronnych, które obejmują ustalenie terenu objętego ochroną, przedmiotów ochrony, ustalenie celów zadań ochronnych, działań ochronnych wynikają-

16 *Ibidem*, s. 134.

17 *Ibidem*, s. 135.

18 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

19 Por. A. Boltromiuk (red.), Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa, Warszawa 2010; A. Boltromiuk, M. Kłodziński (red.), Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski, Warszawa 2011; J. Ciechanowicz–McLean, Międzynarodowe prawo ochrony środowiska, Warszawa 2001; J. Ciechanowicz–McLean, Ochrona środowiska w działalności gospodarczej, Warszawa 2003; J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska: komentarz, Warszawa 2008; EC COM 431 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing Natura 2000, 2004; J. Engel, Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, Warszawa 2010; S. Gantioler, P. Brink, S. Bassi, M. Kettunen, A. McConville, M. Rayment, Financing Natura 2000 – Financing needs and socio-economic benefits resulting from investment in the network, 2010; Natura 2000: szanse i zagrożenia, Warszawa 2010; K. Sundseth, P. Creed, Natura 2000: ochrona różnorodności biologicznej Europy, Luksemburg 2009; S.C.F. de Piérola, Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000, Warszawa 2009; P. Rutkowski, Natura 2000 w leśnictwie, Warszawa 2009; B. Rakoczy, Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2009; B. Rakoczy, Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Warszawa 2008; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Podstawy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2007.

cych z tych celów. Plan zadań ochronnych jest ustalany w drodze aktu miejscowego w formie zarządzenia. Jako akt prawa miejscowego jest publikowany w dzienniku urzędowym odpowiedniego województwa. Traci on moc w przypadku ustanowienia planu ochrony Natura 2000. Plan zadań ochronnych ma charakter obligatoryjny i nie można odstąpić od jego ustanowienia. Główną cechą charakterystyczną planu zadań ochronnych jest jego charakter prawny – zgodnie z Konstytucją RP jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Jak wynika z regulacji ustawy o ochronie przyrody, plany wskazują m.in. zmiany w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych lub wewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Oznacza to, że plan zadań ochronnych jako akt prawa miejscowego wydany przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska może być podstawą do zmiany lub elementem nowego aktu prawnego, który uchwała rada gminy w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzeba podkreślić, że ustawa o ochronie przyrody wskazuje, że plan zadań ochronnych ma zawierać jedynie wskazania do zmian lub uchwalenia nowych studiów uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powstaje pytanie o moc wiążącą tego wskazania. W tym zakresie ani judykatura, ani doktryna prawa nie wypowiedziały się w sposób dostateczny.

Podobne problemy jak w przypadku planów zadań ochronnych powstają w przypadku planów działalności rolnośrodowiskowej, które sporządza się na potrzeby uzyskania wsparcia finansowego z jednego działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ten plan, mający charakter umowny, a więc prywatnoprawny, również kształtuje przestrzeń obszarów wiejskich, nakładając na beneficjenta zobowiązania w zakresie ochrony środowiska naturalnego, ale także w zakresie odpowiedzialnej gospodarki przestrzennej.

Zaprezentowana powyżej teza Waleriana Pańki o istnieniu innych planów wpływających na gospodarkę przestrzenną na obszarach wiejskich, jak wskazano, znajduje również i współcześnie wiele potwierdzeń. Obok planów o charakterze administracyjnoprawnym, znanych już w latach 80-tych XX w., można spotkać plany o charakterze w pewnym sensie prywatnoprawnym, jak chociażby wspomniane plany działalności rolnośrodowiskowej. To nowe zjawisko kształtowania gospodarki przestrzennej w drodze prawa cywilnego powinno jednak współgrać i być zsynchronizowane z regulacjami prawa powszechnego.

Walerian Pańko wskazywał na jeszcze jeden aspekt planowania przestrzennego na obszarach wiejskich. Właściciel gospodarstwa rolnego, znając zamierzenia państwa w gospodarce przestrzennej, podejmuje działania inwestycyjne na pod-

stawie własnych planów i zamierzeń.<sup>20</sup> Państwo te działania powinno uwzględnić w dalszym planowaniu przestrzennym. Chodzi tutaj nie tylko o możliwości zgłaszania uwag do projektów planów, bo te ma każdy zainteresowany podmiot, ale przede wszystkim o procedurę zatwierdzania poszczególnych planów i zamierzeń. Walerian Pańko jako przykłady podaje zatwierdzanie programów gospodarstw specjalistycznych, czy też planów realizacyjnych. Współcześnie plan działalności rolnośrodowiskowej sporządzany przez rolnika i podlegający zatwierdzeniu przez odpowiedni organ Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest doskonałym przykładem na aktualność tej tezy. Elementem planowania przestrzennego współcześnie na obszarach wiejskich jest również inicjatywa samych rolników i uwzględnianie przygotowanych przez nich planów. Należy również zauważyć, że do tego typu sytuacji możemy również zaliczyć planowanie przestrzenne poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. To rolnik, jak każdy obywatel, najpierw planuje swoje zamierzenia inwestycyjne w gospodarstwie rolnym, a później organ wydaje stosowną decyzję. Co prawda nie można tutaj mówić o zatwierdzaniu „planów rolnika”, ale spotykamy się tutaj z elementem inicjatywy osób indywidualnych.

W tym kontekście można przejść do kolejnej tezy Waleriana Pańki, która wskazuje, że decydującą rolę w planach zagospodarowania przestrzennego odgrywa administracja i wydawane przez nią rozstrzygnięcia oparte na ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego.<sup>21</sup> Już ponad trzydzieści lat temu zauważono, że wiążący administrację plan nie tylko gwarantuje jej konsekwentną i bardziej efektywną pracę, lecz także wzmacnia poczucie pewności podmiotów gospodarujących.<sup>22</sup> Teza ta jest jak najbardziej godna podkreślenia i wskazania na jej aktualność. Współcześnie gospodarka przestrzenna odczuwa brak planów zagospodarowania przestrzennego, zarówno w obszarach zurbanizowanych, jak i przede wszystkim w obszarach wiejskich. Taki stan nie tylko wydłuża procesy inwestycyjne, zmuszając do podjęcia działań zmierzających do wydania indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy, ale przede wszystkim powoduje niepewność właścicieli co do przeznaczenia ich gruntów. Większą racjonalność i efektywność osiągają zamierzenia inwestycyjne na obszarach, gdzie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego istnieje niż tam, gdzie go nie ma.<sup>23</sup> Postulować należy intensyfikowanie działań zmierzających do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich. Pozwoli to zwiększyć pewność właścicieli co do sposobu przeznaczenia ich gruntów oraz zwiększy racjonalność gospodarowania nieruchomościami rolnymi.

20 W. Pańko, *Własność...*, *op. cit.*, s. 136.

21 *Ibidem*, s. 137.

22 *Ibidem*.

23 E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.



Plan zagospodarowania przestrzennego jest zasadniczym ogniwem w procesie podejmowania decyzji dotyczących gospodarki przestrzennej.<sup>24</sup> Ta kolejna teza Waleriana Pańki i współcześnie znajduje potwierdzenie. Tam, gdzie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zostały uchwalone i obowiązują zaobserwowano przyspieszenie inwestycji, zarówno co do ilości, jaki i co do czasu ich realizacji. Szacuje się, że dziś istnienie planu pozwala skrócić proces inwestycyjny o ok. 6 do 12 miesięcy. Wskazać też należy, że tylko niewielki procent miast i jeszcze mniejsza ilość obszarów wiejskich jest objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Współcześnie brakuje tego zasadniczego ogniwa w gospodarce przestrzennej. Zdając sobie sprawę z kosztów finansowych związanych z uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy wskazać na wszystkie zalety jego przyjęcia i w dłuższej perspektywie na jego pozytywne skutki dla gospodarki, w tym gospodarki rolnej.

Zgodnie z kluczowym poglądem Waleriana Pańki „prawo własności gruntowej nie jest bezpośrednim przedmiotem działania planu zagospodarowania przestrzennego, jest nim zachowanie właściciela będące przedmiotem przysługującej mu możliwości, stanowi jednocześnie przedmiot regulacji planu. Prawo własności daje właścicielowi możliwość korzystania i rozporządzania nieruchomością, zaś plan określa kierunek i intensywność wskazanej możliwości”.<sup>25</sup> Takie spojrzenie na plan zagospodarowania przestrzennego pozwala na spojrzenie na własność gruntową poprzez pryzmat jej funkcji i sposobów zagospodarowania. Powyższy pogląd nie uwzględnia jednak takich przypadków, kiedy to w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dochodzi do wywłaszczenia na cele publiczne. W tym zakresie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wpływa na możliwość rozporządzania i korzystania z rzeczy. Prawo własności gruntowej, dając poczucie bezpieczeństwa i pewności, samo powinno być stabilnym elementem porządku prawnego i gospodarczego.<sup>26</sup> To prawo własności nie powinno być przez prawo planowania przestrzennego co do zasady naruszane, a kierunki i intensywność z jego korzystania określone w planie zagospodarowania przestrzennego powinny być jak najszersze dla właściciela. Plan zagospodarowania przestrzennego powinien określać tylko konieczne ograniczenia w wykonywaniu prawa własności.

Wskazać trzeba również, za Walerianem Pańko, na społeczną płaszczyznę oceny działania planu zagospodarowania przestrzennego. „Można być pewnym, że właściciel – rolnik bardziej uszanuje prawo o zawężonym nawet zakresie swobody, ale stabilne i «rzeczywiście zabezpieczone» aniżeli prawo o szerokim zakresie możliwości, ale narażone na nieprzewidziane ingerencje. Nie będzie więc przesady w stwierdzeniu, że właściwe rozumiane i realizowane planowanie przestrzenne staje się ma-

24 W. Pańko, *Własność...*, *op. cit.*, s. 138.

25 *Ibidem*, s. 140.

26 *Ibidem*, s. 141.

terialną podstawą trwałości prawa własności i wzbogaca go niejako o dodatkową gwarancję normatywną”.<sup>27</sup> Ten pogląd, będący konkluzją rozważań Waleriana Pańki zyskuje na swej aktualności. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ingerując w prawo własności, powinien czynić to niezwykle rzadko, a zarazem skutecznie. Brak planu przestrzennego oraz jego częste zmiany nie sprzyjają spełnieniu społecznej płaszczyzny działania planu.

Omówienie planowania przestrzennego na obszarach wiejskich nie byłoby pełne bez przytoczenia relacji prawa własności a prawa gospodarki przestrzennej. W tym zakresie Walerian Pańko jako podstawową funkcję własności wyróżnia własność jako gwaranta wolności.<sup>28</sup> Prawo własności ma nie tylko chronić równość i wolność właścicieli, ale także ich działalność gospodarczą. Własność w tym kontekście gwarantuje nie tylko niezależność w sferze ekonomicznej, ale i zawodowej, a nawet politycznej.<sup>29</sup> Należy wskazać, że naruszając tę zasadę przy planowaniu przestrzennym, można naruszyć chociażby wolności ekonomiczne każdego człowieka. Efekty wypływające z tej funkcji muszą być przestrzegane zarówno przy konstruowaniu poszczególnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i przy wydawaniu indywidualnych decyzji. Naruszając własność, która gwarantuje wolność, naruszamy podstawowe prawa człowieka. Tylko bardzo szczególny powód może powodować usprawiedliwienie ograniczenia własności, a co za tym idzie ograniczenia wolności.

Kolejna z funkcji własności, która musi być respektowana przy planowaniu przestrzennym, to funkcja bezpieczeństwa, nazywana też funkcją „przezorności”.<sup>30</sup> Funkcja ta zabezpiecza obywateli na przyszłość poprzez fakt bycia właścicielem. Stanowi ważny czynnik psychologiczny. Tutaj też można dostrzec powiązania tej funkcji z planowaniem przestrzennym. Tylko plan zagospodarowania przestrzennego w miarę trwale rozstrzyga o przeznaczeniu nieruchomości, a w skrajnych przypadkach również pośrednio o wywłaszczeniu, zmieniając pierwotne przeznaczenie nieruchomości. Pozbawienie własności współcześnie musi odbyć się za słusznym odszkodowaniem. Nie umniejsza to jednak faktu pozbawienia właściciela bezpieczeństwa, które było związane z posiadaną nieruchomością.

Największych ograniczeń, a zarazem najwięcej praw i obowiązków właściciela związanych jest z majątkową funkcją prawa własności.<sup>31</sup> W kręgu cywilistycznym funkcja ta przejawia się przede wszystkim w zakresie dziedziczenia oraz rozporządzania nieruchomością w obrocie *inter vivos*. Własność podlega największym ograniczeniom z punktu widzenia jej majątkowej funkcji. Dość wspomnieć tutaj ist-

---

27 *Ibidem*, s. 141–142.

28 W. Pańko, O prawie własności..., *op. cit.*, s. 199.

29 *Ibidem*, s. 199–200.

30 *Ibidem*, s. 200–201.

31 *Ibidem*, s. 201.

niejący jeszcze do niedawna szczególny tryb dziedziczenia gospodarstw rolnych, czy współcześnie ograniczenia wynikające ze spłat należnych współwłaścicielom i współspadkobiercom. Wartość majątkowa prawa własności jest nierozzerwalnie związana z jej wartością rynkową. Tutaj powiązanie tej funkcji z planowaniem przestrzennym jest rozległe oraz różnorakie. Z jednej strony to tzw. renta planistyczna, wynikająca ze wzrostu wartości nieruchomości powstałego w wyniku uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku zbycia nieruchomości. Z drugiej strony to odpowiednia procedura postępowania w przypadku obniżenia wartości nieruchomości powstałej w wyniku uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczyć należy, że zmniejszenie wartości nieruchomości nie musi być bezpośrednio związane ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. Taka zmiana może zaistnieć np. na nieruchomościach sąsiednich i przez to oddziaływać na nieruchomość, która nie była poddana zmianom. W końcu majątkowa funkcja własności przejawia się w planowaniu przestrzennym poprzez nałożenie nowych praw lub obowiązków na właściciela. Dość wspomnieć o omawianych już planach zadań ochronnych związanych z siecią Natura 2000, które mogą nakładać na właścicieli obowiązki i przyznawać im prawa w związku z prowadzeniem działalności rolniczej czy gospodarczej na terenach objętych tym planowaniem.

Majątkowa funkcja własności w przeszłości odwoływała się jeszcze do gospodarki centralnie planowanej i jej relacji z własnością prywatną. Współcześnie te relacje zostały zastąpione oddziaływaniem zasad wolnego rynku na prawo własności. To one determinują również majątkową funkcję prawa własności, a różnego rodzaju zobowiązania, których przedmiotem jest nieruchomość, oddziałują również na jej zagospodarowanie przestrzenne.

Własność i jej majątkowa funkcja określana jest współcześnie także przez prawo europejskie oraz regulacje związane z uzyskiwaną pomocą z funduszy strukturalnych i innych. Dobrym przykładem w tym zakresie wydaje się tutaj plan działań rolnośrodowiskowych, o którym już pisaliśmy powyżej. To wymagania stawiane w prawie europejskim determinują dziś majątkową funkcję własności, a także jej znaczenie dla planowania przestrzennego. Wiele inwestycji, przede wszystkim na obszarach wiejskich bez tych regulacji i bez tej pomocy nie zostałyby podjętych. Dziś pomoc finansowa ze środków europejskich jest również dobrym motywem do uchwalania i zmiany planów zagospodarowania przestrzennego. Taki kierunek działania prawa okazuje się dużo skuteczniejszy niż system sankcji i nakazów.

Nie można zapomnieć również o porządkującej funkcji własności, a w szczególności utrzymywaniu równowagi i spokoju społecznego.<sup>32</sup> Własność, będąca kluczowym prawem w zakresie cywilnoprawnym, wyznacza dziś granicę, gdzie rozpoczyna się wolność właściciela i gdzie pozostała część społeczeństwa, w tym

---

32 *Ibidem*, s. 206.

państwo, nie powinno ingerować. Ta równowaga bywa jednakowoż zachwiana poprzez różne przepisy prawne ograniczające właściciela w swoich działaniach. Do takich regulacji zaliczyć można prawodawstwo planowania przestrzennego, które starając się zachować zasady ładu przestrzennego, narusza czasami dużo ważniejsze prawo – prawo własności. Spoglądając raz jeszcze na tę funkcję przez pryzmat poglądów Waleriana Pańki, wskazać należy też, że dziś własność, a w szczególności koncentracja wielkiej własności poprzez nieliczną grupę podmiotów wydaje się niweczyć tę funkcję własności, jako równowagi i pokoju społecznego. To właśnie dysproporcje majątkowe, w szczególności na obszarach wiejskich, powodują niezadowolenie społeczne. Ten problem, jak podkreśla autor, znany był już od czasów niewolnictwa.

Wszystkie te funkcje prawa własności i ich relacje z prawem planowania przestrzennego sprowadzają się do zapewnienia właścicielowi poczucia pewności. Zdaniem Waleriana Pańki to poczucie pewności będzie zapewnione po spełnieniu czterech warunków: „1) jasne i pełne określenie źródeł prawa; 2) jednoznaczność kwalifikacji sytuacji prawnych i brak sprzeczności w tym zakresie; 3) pewność rzeczywistego respektowania uprawnień i legalności działania władzy; 4) przewidywalność skutków prawnych określonego stanu (zachowania)”<sup>33</sup>. Niewątpliwie wszystkie te przesłanki muszą zostać spełnione, aby wszystkie funkcje prawa własności i jego relacje z prawem planowania przestrzennego okazały się skuteczne. Zauważamy jednak, i trzydzieści lat temu i współcześnie, że w omawianej tematyce każda z tych przesłanek nie zostaje w pełni spełniona. Dlatego też nadrzędny cel, jakim jest poczucie pewności prawa, jego jakości i skuteczności, nie zostaje zachowany.

Przedstawiona powyżej analiza najważniejszych problemów związanych z planowaniem przestrzennym na obszarach wiejskich odwoływała się do zaprezentowanych w latach 70-tych i 80-tych XX w. tez i poglądów Waleriana Pańki. Prawie wszystkie jego poglądy, zawarte w dwóch fundamentalnych dla prawa rolnego i cywilnego dziełach, okazują się aktualne również i współcześnie po trzydziestu latach. Oczywiście jest, że egzemplifikacja podana do udowodnienia poszczególnych tez musiała ulec zmianie, ale główne założenia, a także i niektóre przykłady nie straciły na swej aktualności. Świadczy to nie tylko o kunszcie ich autora i o ich naukowym znaczeniu, ale przede wszystkim o bardzo trudnych relacjach pomiędzy planowaniem przestrzennym a ochroną praw właściciela. Skoro pomimo upływu czasu, zmiany systemu prawnego i gospodarczego większość problemów pozostaje tożsamy, powstaje pytanie: czy można znaleźć ich racjonalne rozwiązanie?

Oczywistym się wydaje zalecenie zmian prawnych w obowiązującym prawie, tak aby spełniono główny postulat Waleriana Pańki wskazujący na potrzebę synchronizacji wszystkich przepisów gospodarki przestrzennej zarówno w sferze ak-

33 W. Pańko, *O prawie własności...*, *op. cit.*, s. 208 i literatura tam przywołana.

tów prawa powszechnie obowiązującego, jak i poszczególnych planów na każdym etapie planowania oraz postulat poczucia pewności prawa. Znalezienie odpowiedzi, jak daleko planowanie przestrzenne może ingerować w prawo własności, wydaje się niezwykle proste. Ingerencja ta powinna ograniczać się tylko do niezbędnego minimum, a planowanie przestrzenne powinno sprzyjać racjonalizacji korzystania z nieruchomości. Niekiedy jednak konieczność realizacji inwestycji publicznych o charakterze celu publicznego z natury rzeczy ingeruje w sferę treści prawa własności. W tym przypadku bezwzględnie powinna tego typu działalność inwestycyjna uwzględnić występujący „ład przestrzenny” na danym obszarze regulacji i być najmniej uciążliwą dla całości otaczającej ją przestrzeni. Niestety, rzeczywistość związana z realizacją zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydaje się zupełnie inna. Przede wszystkim nie uchwała się planów zagospodarowania przestrzennego na większym obszarze kraju, co hamuje procesy inwestycyjne. Po drugie, dość arbitralnie, niejednokrotnie przez przyzmat tylko chwilowej potrzeby gospodarczej, zmienia się nieodwracalnie przeznaczenie gruntów, nie zważając na prowadzoną na nich działalność rolniczą.

Profesor Walerian Pańko doskonale zidentyfikował wszystkie problemy, o których pisaliśmy powyżej i na długie lata wskazał kierunek rozwoju planowania przestrzennego i jego relacji z własnością gruntową na obszarach wiejskich.

RURAL AREAS AND URBAN PLANNING

Key words: spatial planning, ownership, rural areas.

Professor Walerian Pańko in his two works, „The right of property and its present functions” and „Ownership of land space in the planned economy” recognizes the concept of property and its protection as a key to planning. This belief is also divided today, when ownership and functions have been modified, but the principles of planning meet other tasks. The views of this eminent professor of law who has the visionary talent will provide a starting point for discussion about the contemporary importance of planning for rural areas and the impact of spatial planning through the lens of ownership completed their functions. The authors seek to answer the question of whether the views presented more than thirty years ago, in a different economic and legal systems, spatial planning are still applicable? The answer to this question may help to use the modern legislator of the solutions proposed by Walerian Pańko in the field of space. The authors show that the majority views of the Walerian Pańko are still topicality.

## **Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań**

1. Utworzona przed ponad półwieczem wspólna polityka rolna, stanowiąca przez długie lata główną siłę napędową integracji europejskiej, systematycznie traci status najważniejszej polityki sektorowej, wymagając zasadniczych reform tej polityki dotyczących przyszłości sektora rolnego oraz rozwoju obszarów wiejskich. W procesie reformowania wspólnej polityki rolnej po 2013 r. podkreślono konieczność zachowania dwufilarowej struktury wspólnej polityki rolnej, w ramach której pierwszy filar oparty na horyzontalnym podejściu do rolnictwa w szerszym niż dotąd zakresie uwzględniałby rozwiązania środowiskowe, zaś drugi filar ukierunkowany na osiąganie konkretnych rezultatów w zakresie polityki wiejskiej byłby na tyle elastyczny, by dostosować się do zróżnicowanych warunków krajowych, regionalnych i lokalnych.

Normatywny kształt wspólnej polityki rolnej w siedmioletniej perspektywie zdeterminowany jest przez kilka czynników, do których należy zaliczyć: kontekst międzynarodowy (m.in. światowy kryzys gospodarczy i finansowy, wzrost cen żywności, liberalizacja międzynarodowego handlu rolnego), wysokość budżetu rolnego, zmiany legislacyjne wprowadzone przez Traktat z Lizbony oraz nowe wyzwania o charakterze ponadgranicznym, a nawet globalnym, takie jak niedostatek źródeł energii, globalne ocieplenie, niedobór wody, biozagrożenie.

2. W realizacji nowych funkcji związanych z nowymi wyzwaniami coraz większą rolę odgrywa polityka rozwoju obszarów wiejskich, która zaadresowana jest nie tylko do rolników, ale do znacznie szerszego kręgu odbiorców zamieszkujących obszary wiejskie. Zgodnie z paradygmatem wielofunkcyjności rolnictwo jest integralną częścią obszarów wiejskich<sup>3</sup> i obok wypełniania swych tradycyjnych funkcji produkcyjnych realizuje także szereg funkcji pozaprodukcyjnych, które wynikają z potrójnego zakorzenienia rolnictwa (terytorialnego – przestrzennego, przyrodni-

---

1 Polska Akademia Nauk.

2 Polska Akademia Nauk.

3 Zob. R. Grochowska, K. Kosior, Jak odbudować legitymizację wspólnej polityki rolnej? „Studia Europejskie” 2010 nr 1, s. 73.

czego i społeczno–kulturowego).<sup>4</sup> W doktrynie podkreśla się, że te nowe funkcje pozaprodukcyjne „stały się źródłem legitymizacji polityki rolnej i nowych form protekcyjizmu rolnego”.<sup>5</sup> W zamian za świadczone usługi na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju wsi rolnicy są wynagradzani w formie różnorodnych płatności współfinansowanych z budżetu unijnego i budżetów krajowych w normatywnie określonych proporcjach. Skoro zatem płatności te są związane ze świadczeniem przez rolników usług o charakterze publicznym na rzecz społeczeństwa, to z tego wynika, że płatności te nie stanowią klasycznych dotacji ekonomicznych.<sup>6</sup> Dlatego też w doktrynie prawa rolnego te nowe funkcje pozaprodukcyjne polityki rozwoju obszarów wiejskich zaliczane są do kategorii dóbr publicznych o charakterze ponadpokoleniowym. Z uwagi jednak na brak rynku usług na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju wsi i w związku z tym rzeczywistej konkurencji w tym zakresie, nie jest możliwe określenie ich wartości w sposób obiektywny.

Pozaprodukcyjne funkcje polityki wiejskiej stały się także ważnym argumentem w rokowaniach handlowych w ramach WTO. Płatności na rzecz środowiska zostały zakwalifikowane do zielonej skrzynki jako niezakłócające międzynarodowego handlu rolnego, choć taka ich kwalifikacja jest kwestionowana przez wiele państw rozwijających się.<sup>7</sup>

3. Zasadniczy zarys polityki wiejskiej na lata 2014–2020 został określony w komunikacie Komisji z 18 listopada 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno–Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Wspólna polityka rolna do 2020: sprostać wymaganiom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi”<sup>8</sup> oraz w Komunikacie Komisji pt. „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.<sup>9</sup> Na tej podstawie Komisja przygotowała obszerny pakiet projektów aktów legislacyjnych dotyczących m.in. wspierania rozwoju obszarów wiejskich,<sup>10</sup> finansowania wspólnej polityki rolnej,<sup>11</sup> a także wspólnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych.<sup>12</sup>

4 Zob. szerzej J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie, (w:) Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. Praca zbiorowa pod red. J. Wilkina, Warszawa 2010, s. 29–30.

5 *Ibidem*, s. 35.

6 Szerzej zob. J. Martinez, Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 56.

7 *Ibidem*, s. 54.

8 COM /2010/672 wersja ostateczna.

9 COM /2010/2020 wersja ostateczna, Bruksela 03.03.2010 r.

10 Zob. wniosek Komisji: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); COM/2011/0627.

11 Zob. wniosek Komisji: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej; COM/2011/0628.

12 Zob. wniosek Komisji: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne



W obszernym pakiecie legislacyjnym przewidziano szereg zmian polityki rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie siedmioletniej, które zmierzają generalnie w kierunku zagwarantowania większej swobody państwom członkowskim w wyborze środków prawnych regulowania tej polityki, co ma umożliwić im lepsze dostosowanie do zróżnicowanych warunków krajowych, lokalnych i regionalnych. Ustawodawca wprowadził przy tym nową, dość nieprzejrystą siatkę terminologiczną w postaci takich niedoprecyzowanych pojęć, jak: misja, cele i priorytety polityki wiejskiej, podprogramy tematyczne, wspólne ramy strategiczne.

W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich wyodrębniono 3 zasadnicze cele, zaliczając do nich: poprawę konkurencyjności w rolnictwie, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Realizacji tak określonych celów generalnych ma służyć sześć priorytetów Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, a mianowicie:

- 1) transfer wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich,
- 2) poprawa konkurencyjności gospodarki rolnej,
- 3) poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
- 4) odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,
- 5) przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, w tym m.in. przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorze rolnym i leśnym,
- 6) ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich (art. 5 projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich).

Nowość projektowanych rozwiązań polega na tym, że ustawodawca zrezygnował z dotychczasowego podziału na osie w ramach PROW, jedynie z zachowaniem osi Leader, na rzecz podejścia tematycznego (problemowego). O ile dotąd środki prawne polityki wiejskiej stosowane były w ramach oddzielnych osi,<sup>13</sup> o tyle obecnie priorytety polityki wiejskiej mają być realizowane w ramach połączonych projektów dotyczących rolnictwa, leśnictwa, turystyki wiejskiej oraz dziedzictwa przyrodniczego.

---

dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, COM /2011/0615.

13 Szerzej zob. m.in. M. Bocheński, J. Zięba, Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, (w:) Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, pod red. A. Jurcewicz, Warszawa 2010, s. 82 i nast.; S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 192 i nast.; E. Tomkiewicz, Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa), „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 965 i nast.

Kolejna zasadnicza zmiana o charakterze generalnym polega na ściślejszym powiązaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich z innymi politykami unijnymi, z czym z kolei wiąże się silniejsza integracja Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) z innymi funduszami strukturalnymi, tj. Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszem Społecznym, Funduszem Spójności, Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim.<sup>14</sup> W nowym okresie programowania ustanawia się Wspólne Ramy Strategiczne, tj. wspólne przepisy dla funduszy strukturalnych, na podstawie których od 2014 r. ma funkcjonować także EFRROW.<sup>15</sup> Wprowadzenie WRS ma doniosłe skutki w tym sensie, że priorytety polityki rozwoju obszarów wiejskich będą mogły być wspierane nie tylko przez EFRROW, ale również przez wszystkie pozostałe fundusze strukturalne, które nadal pod względem organizacyjno-prawnym pozostają odrębne.

Na podstawie wspólnych ram strategicznych zawierane będą umowy partnerskie, między Komisją Europejską a państwem członkowskim.<sup>16</sup> W założeniu umowy o charakterze strategicznym mają służyć większej przejrzystości programów operacyjnych na poziomie krajowym i zwiększeniu koordynacji instytucji opracowujących i realizujących programy, zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych, co jest obecnie sporym mankamentem. Jednak z brzmienia dosyć ogólnikowych przepisów w tym zakresie nie wynika żadne uproszczenie, a przewidziane w nich nowe dokumenty strategiczne dodatkowo mogą komplikować przygotowanie takich umów.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na fakt, że w świetle proponowanych rozwiązań znaczna część instrumentów polityki wiejskiej mieści się w ramach polityki spójności, co w intencji projektodawcy ma ułatwić koordynację działań. Z drugiej strony jednak istnieje poważna obawa zmarginalizowania projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i podporządkowania ich polityce spójności. W praktyce bardzo często ten sam zakres przedmiotowy mają projekty zgłaszane przez potencjalnych beneficjentów z dużych miast i obszarów wiejskich, a kryteria wyboru projektów preferują projekty o większej skali.<sup>17</sup> Taka sytuacja miała miejsce w 2007 r., kiedy niewykorzystane środki finansowe na cele polityki rolnej zostały przeznaczone na program Galileo poświęcony stworzeniu systemu nawigacji satelitarnej. Na tym tle wyłania się istotny problem zapewnienia równych szans projektom na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na etapie wyboru projektu, np. poprzez przyznanie do-

14 Zob. Wspólna polityka rolna po roku 2013, Wstępna reakcja europejskich rolników i spółdzielni rolniczych na wnioski ustawodawcze Komisji Europejskiej. Opinia z dnia 16.02.2012, PAC /11/7038–SM, s. 8.

15 Zob. F. Adinolfi, J. Little, A., Massot, WPR w ramach finansowych na lata 2014–2020. Parlament Europejski, 2011, s. 28.

16 Zob. K. Kosior, Jaka wspólna polityka rolna po 2013? [http://ec.europa.eu.polska/news/opinie/111020wspolna\\_polityka\\_rolna\\_p.htm](http://ec.europa.eu.polska/news/opinie/111020wspolna_polityka_rolna_p.htm) s. 6.

17 Zob.: Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich i Departament Programowania i Analiz. Dokument niepublikowany, Warszawa 03.02. 2009, s. 12.

datkowych punktów takim projektem, określenie niższego progu współfinansowania projektów na rzecz obszarów wiejskich.<sup>18</sup>

Kolejna zmiana polega na tym, że polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 ma być w większym stopniu ukierunkowana na osiągnięcie konkretnych, mierzalnych efektów realizacji programów wiejskich. Z myślą o tym projektodawca wprowadza nową kategorię, a mianowicie warunkowość *ex ante* polityki wiejskiej przez co rozumieć należy obowiązek spełnienia ściśle określonych warunków wstępnych związanych z priorytetami polityki rozwoju obszarów wiejskich, które zostały określone w załączniku IV do rozporządzenia. Jeśli warunki *ex ante* nie zostaną spełnione w dniu przekazania umowy partnerskiej, państwa członkowskie określają harmonogram ich wdrażania, co – zgodnie z art. 17 projektu rozporządzenia – nie może nastąpić „później niż dwa lata po przyjęciu umowy partnerskiej lub do dnia 31 grudnia 2016 r. w zależności od tego, która z tych dat jest wcześniejsza”. Jak tego wymaga art. 19 cytowanego projektu rozporządzenia, Komisja w 2017 r. i w 2019 r. przeprowadza ocenę realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich we wszystkich państwach członkowskich, w tym w szczególności ocenę realizacji celów pośrednich określonych w tych programach. W razie niespełnienia celów pośrednich Komisja może zawiesić w całości lub części płatności określone, co uznać należy za w pełni uzasadnione rozwiązanie.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że w omawianych projektach rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego przewidziano szereg upoważnień do wydawania aktów delegowanych przez Komisję w trybie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W systemie źródeł prawa unijnego jest to zupełnie nowy rodzaj nieustawodawczych aktów prawnych o charakterze ogólnym, które mają uzupełniać lub zmieniać niektóre inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego.<sup>19</sup> Akty delegowane wydawane przez Komisję na podstawie prawa pochodnego zaliczane są do kategorii aktów prawa unijnego trzeciego stopnia. Mogą one przyjąć formę rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji.<sup>20</sup> W ten sposób, jak podkreśla F. Albisinni, „podejmowanie decyzji regulacyjnych przesunięto na poziom techniczny i porozumień międzynarodowych, którego gwarantem jest Komisja”.<sup>21</sup> W istocie pozostawia to Komisji szeroki margines swobody w regulowaniu materii prawnorolnej, co budzić może pewne wątpliwości. Postanowienia Traktatu z Lizbony wydatnie bowiem wzmocniły w tym zakresie pozycję Komisji, co powoduje, że zmniejszyła się możliwość poszukiwania „kompromisów politycznych” w ramach

---

18 *Ibidem*, s. 13.

19 Szerzej zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Instytucje i prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 280.

20 Zob. M. Rynkowski, Komentarz do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE, (w:) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. 3. Komentarz pod red. A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 705 i nast.

21 Zob.: F. Albisinni, Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 119.

negocjacji między państwami członkowskimi.<sup>22</sup> Jeśli przy tym wziąć pod uwagę, że akurat w ramach wspólnej polityki rolnej mamy do czynienia ze stosunkowo licznymi aktami delegowanymi oraz aktami wykonawczymi, o których mówi art. 291 TFUE, to liczyć się należy z możliwością powstawania na tym tle częstych konfliktów o charakterze międzyinstytucjonalnym.<sup>23</sup> Dlatego też Parlament Europejski przyjął rezolucję z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie kompetencji w zakresie przekazywania uprawnień ustawodawczych.<sup>24</sup>

4. W obliczu nowych wyzwań dominującym elementem polityki rozwoju obszarów wiejskich są nowe środki prawne jej regulowania, które ukierunkowane są na promowanie innowacyjności, przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom klimatycznym, zwiększenie udziału energii odnawialnej. Oznacza to zatem znaczne zwiększenie przedmiotowego zakresu polityki wiejskiej, co z kolei prowadzi do systematycznego jej rozmywania i coraz mniejszej przejrzystości, a zarazem stopniowego podporządkowania innym politykom sektorowym.<sup>25</sup>

Koncentrując się tylko na najważniejszych rozwiązaniach w tym zakresie należy zauważyć, że w proponowanych rozwiązaniach legislacyjnych przewidziany został nowy zestaw instrumentów zarządzania ryzykiem, które mają na celu stabilizację dochodów rolniczych w sytuacjach kryzysowych, co jest ściśle związane z pojawieniem się różnych ryzyk w rolnictwie o charakterze przyrodniczym, rynkowym, sanitarnym, a także związanych z rozwojem nowych technologii i utratą zaufania konsumentów (zob. pkt 37 uzasadnienia do projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich). Przewidziano mianowicie możliwość dofinansowania składek na ubezpieczenie plonów, zwierząt i roślin (od wielu zagrożeń, a nie od jednego ryzyka), a także utworzenie akredytowanych przez państwa członkowskie funduszy wspólnego inwestowania mających na celu wypłatę rolnikom rekompensat w związku ze stratami spowodowanymi chorobami zwierząt i roślin oraz z powodu poważnego spadku dochodów. Ponieważ jednak proponowane rozwiązania są bardzo ogólne, a ich zasadniczy kształt zostanie dopiero skonkretyzowany w drodze kolejnych aktów prawnych, dokonanie ich rzetelnej oceny na obecnym etapie jest zdecydowanie przedwczesne.

W ramach pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki rozwoju obszarów wiejskich przewidziano także utworzenie Europejskiej Sieci ds. Innowacji na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, która ma na celu zwiększenie udziału zainteresowanych (rolników, doradców, naukowców, przedsiębiorców) we wdrażaniu projektów innowacyjnych w sektorze rolnym i leśnictwie, a także rozpowszechn-

22 *Ibidem*, s. 119.

23 Zob. A. Massot, Wspólna polityka rolna a Traktat z Lizbony; [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/agriculture/article\\_7216\\_pl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7216_pl.htm)

24 Dz. Urz. UE 2011 C 81/6.

25 Tak właśnie R. Grochowska, K. Kosior, Jak odbudować..., *op. cit.*, s. 86.

nianie informacji w tym zakresie. W celu promowania innowacyjności przewidziano także nagrody pieniężne za innowacyjną współpracę lokalną na obszarach wiejskich, w realizacji których zaangażowani będą partnerzy z co najmniej dwóch państw członkowskich (art. 56 projektu rozporządzenia). W ocenie polskiego rządu nałożenie prawnego obowiązku utworzenia europejskiego partnerstwa innowacyjnego będzie się wiązało z większym obciążeniem administracyjnym, a także może przyczynić się do opóźnień w realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich.<sup>26</sup>

Ze znacznym wzrostem kosztów administracyjnych wiąże się także nowa koncepcja wdrażania programu LEADER, który został uznany za zasadniczy element wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich. Dla partnerów z tych obszarów wiejskich, w których inicjatywa LEADER nie była wdrażana w latach 2007–2013, przewidziano finansowanie nowych lokalnych grup działania w ramach tzw. „pakietu startowego LEADER”. Przewidziano także wsparcie małych projektów pilotażowych. Nowością jest także to, że instytucja zarządzająca lub agencja płatnicza może powierzyć określone zadania lokalnym grupom działania. Rozszerzono jednocześnie krąg partnerów LGD, obejmując nim partnerstwa publiczno–prywatne, które realizują lokalną strategię rozwoju na terenie Unii Europejskiej lub poza jej granicami. Nowa koncepcja programu LEADER budzi pewne wątpliwości, gdyż program ten nie powinien być narzędziem do realizacji wszystkich projektów, lecz tylko dla takich, w ramach których można stosować oddolne podejście uwzględniające aspekty lokalne.<sup>27</sup>

W programie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 w znacznym stopniu zmodyfikowano także system płatności z tytułu ONW, które mają być oparte wyłącznie na biofizycznych kryteriach wyznaczania takich obszarów, bez uwzględniania kryterium społecznego. Rozwiązanie takie mające na celu zwiększenie efektywności tych płatności, spotkało się z krytyczną oceną polskiego rządu, gdyż w zasadniczy sposób zmniejsza ono powierzchnie gruntów rolnych objętych płatnościami.

W projekcie wprowadzono także istotne zmiany w systemie płatności rolnośrodowiskowoklimatycznych. Obok takich płatności przewidzianych w ramach II filara, w systemie płatności bezpośrednich wprowadzono nowy obowiązkowy „komponent ekologiczny”, polegający na stosowaniu obowiązkowych na całym terytorium UE praktyk rolniczych mających na celu przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu i służących ochronie środowiska naturalnego (np. dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych). Prowadzić to będzie do dublowania płatności w obu filarach, przyczyniając się do wzrostu złożoności polityki rolnej.

26 Zob. Wstępna ocena najważniejszych założeń pakietu legislacyjnego WPR 2020 z perspektywy Polski, 12.11.2011 r. <http://www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe>

27 Zob. Wspólna polityka rolna po roku 2013. Wstępna reakcja europejskich rolników i spółdzielni rolniczych na wnioski ustawodawcze Komisji Europejskiej, 31.12.2012 r. PAC /11/7038; <http://www.copa-cogeca.be>

Nałożenie nowych obowiązków może przyczynić się do osłabienia konkurencyjności sektora rolnego w stosunku do innych uczestników światowego handlu rolnego, stosujących mniej restrykcyjne w tym zakresie wymagania.<sup>28</sup>

Na tym tle nasuwa się spostrzeżenie, że wiele nowych środków polityki wiejskiej jest wewnątrznie sprzecznych i często stanowią przedmiot uzasadnionej krytyki, głównie ze strony ekonomistów. I tak np. zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego w kontekście rosnącego popytu na żywność trudno pogodzić z wieloma działaniami na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Przedmiotem krytyki są zwłaszcza działania podjęte na szczeblu UE mające na celu łagodzenie niekorzystnych skutków zmian klimatycznych, gdyż w ocenie wielu ekonomistów będą one nieefektywne w szerszej skali, w tym globalnej, dopóki inne państwa czy wręcz regiony świata nie wprowadzą w tym zakresie analogicznych rozwiązań. Poza tym ponoszone przez państwa członkowskie koszty ekonomiczne związane z rozszerzeniem systemu handlu uprawnieniami do emisji znacznie przewyższą dotacje przewidziane w ramach polityki klimatycznej.<sup>29</sup>

5. Z kolei wprowadzone Traktatem z Lizbony zmiany dotyczące procedury uchwalania budżetu UE, a w ich ramach finansowania polityki rolnej mają znaczenie proceduralne, generalnie zmierzając do zachowania dyscypliny budżetowej.<sup>30</sup> Roczny budżet UE ma być zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020, które po raz pierwszy zostały włączone do prawa pierwotnego na mocy art. 312 TFUE. Określają one górne, nieprzekraczalne pułapy wydatków budżetowych Unii,<sup>31</sup> co w założeniu ma „zmniejszać napięcia towarzyszące ustalaniu budżetów rocznych i ma sprzyjać dyscyplinie wydatkowanych środków finansowych”.<sup>32</sup>

W odniesieniu do wspólnej polityki rolnej istotne znaczenie ma zniesienie dotychczasowego podziału na wydatki obowiązkowe określane przez Radę i wydatki nieobowiązkowe określane przez Parlament Europejski, co w założeniu miało służyć uproszczeniu procedury uchwalania budżetu rolnego UE. W świetle obecnie obowiązujących przepisów art. 314 i 315 TFUE decyzje w sprawie wszystkich wydatków na rolnictwo podejmować będą wspólnie Parlament Europejski i Rada. W istocie oznacza to znaczne wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, który zyskuje nieporównanie większy wpływ na poziom subsydiowania rolnictwa, wpro-

28 Zob. E. Gajos, Przyszłość wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, „Wies i Rolnictwo” 2011, nr 1, s. 182–183.

29 Zob. K. Błażejewska, Klimatyczne wyzwania wspólnej polityki rolnej po 2013 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2011 nr 1, s. 157.

30 Szerzej zob. A. Nowak–Far, Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk, (w:) Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej. Praca zbiorowa pod red. J. Barcza, Warszawa 2008, s. 216–221.

31 Dotąd pułapy takich wydatków wynikały z porozumień międzyinstytucjonalnych zawieranych przez Parlament Europejski, Radę i Komisję.

32 Szerzej zob. J. Łacny, Komentarz do art. 312 TFUE, (w:) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz pod red. A. Wróbla, t. 3, Warszawa 2012, s. 872.

wadząc do debaty perspektywę ogółu społeczeństwa,<sup>33</sup> a więc także tej nierolniczej części społeczeństwa, która w dobie kryzysu znacznie silniej kwestionuje duże wydatki na rolnictwo.

Negocjacje finansowe w kwestii budżetu UE w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 będą się toczyły równoległe do negocjacji dotyczących reform wspólnej polityki rolnej i w ścisłym ze sobą powiązaniu. Zgodnie z przyjętym harmonogramem negocjacyjnym, porozumienie polityczne dotyczące przyjęcia odpowiednich pułapów dla wieloletnich ram finansowych powinno być zawarte najpóźniej przed wejściem w życie tych ram, tj. w grudniu 2012 r. Zgodnie z art. 312 ust. 4 TFUE, jeśli rozporządzenie ustanawiające ramy finansowe będące efektem porozumienia politycznego nie będzie przyjęte przed wygaśnięciem poprzednich ram finansowych (tj. do końca 2013 r.), obowiązywanie obecnych pułapów zostanie przedłużone na rok 2014 r. Wobec sprzeczności interesów poszczególnych państw członkowskich dyskusja nad budżetem rolnym będzie bardzo trudna. Istnieją bowiem poważne rozbieżności między poszczególnymi państwami członkowskimi co do podziału środków finansowych między dwa filary wspólnej polityki rolnej, zwłaszcza w odniesieniu do finansowania płatności bezpośrednich. Nowy budżet rolny należy rozpatrywać także w kontekście napiętego kalendarza wyborczego w dużych państwach członkowskich (Niemcy i Włochy w 2013 r.), co może opóźnić wykonanie orientacyjnego kalendarza przyjętego przez instytucje europejskie.

Pomimo planowanego rozszerzenia zakresu przedmiotowego polityki wiejskiej, wymagających zwiększonych nakładów, w perspektywie finansowej 2014–2020 utrzymany został obecny poziom finansowego wsparcia polityki wiejskiej. Zgodnie z komunikatem Komisji<sup>34</sup> w budżecie UE na rolnictwo zaplanowano 371,7 mld euro, z czego na rozwój obszarów wiejskich 89,9 mld euro.<sup>35</sup> Jednocześnie by otrzymać obraz wydatków na rolnictwo, należy uwzględnić także wydatki budżetowe mieszczące się w innych działach niż rolnictwo, a więc wydatki przeznaczone na bezpieczeństwo żywnościowe (dotąd w ramach filaru I), pomoc dla potrzebujących (dział 1 pt. „Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu”), badania i innowacje.

Na rolnictwo przeznaczono także środki pozabudżetowe niewchodzące w strukturę wieloletnich ram finansowych, a więc środki na cele zarządzania kryzysowego w rolnictwie w ramach przyspieszonej procedury finansowej oraz środki z Europejskiego Funduszu Globalizacji przeznaczone na dostosowanie do nowej sytuacji związanej ze skutkami globalizacji (porozumienia handlowe MERCOSOUR i poro-

---

33 Zob. J. Martinez, Pojęcie „obszar wiejski”..., *op. cit.*, s. 55 i 56.

34 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 29.06.2011 r., Budżet z perspektywy „Europy 2020”, COM 2011/500 wersja ostateczna.

35 Według cen stałych na 2011 r. Szerzej zob. F. Adinolfi, J. Little, A. Massot, WPR w ramach finansowych..., *op. cit.*, s. 41–44.

zumienia dwustronne). Środki pozabudżetowe maskują rozmiar planowanych wydatków na politykę rolną, umożliwiając Komisji arbitralne redukcje wydatków rolnych poza skomplikowanymi procedurami traktatowymi.

W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 przewidziano nowe kryteria podziału środków finansowych między państwa członkowskie przeznaczonych na politykę wobec wsi, które są ściśle powiązane z innymi politykami unijnymi. Jednocześnie państwom członkowskim zagwarantowano większą autonomię w zakresie przenoszenia środków finansowych między filarami polityki rolnej z I filara do II w celu wzmocnienia polityki wiejskiej. Rozwiązanie takie wskazuje na tendencję do przerzucania kosztów finansowania polityki wiejskiej na budżety krajowe, co przyczyniać się będzie do różnicowania konkurencyjności sektorów rolnych poszczególnych państw UE w warunkach jednolitego rynku rolnego.<sup>36</sup> Tym bardziej że w dobie kryzysu gospodarczego i finansowego mniej zamożne państwa członkowskie UE nie będą mogły w takim samym stopniu jak państwa bogatsze współfinansować wydatków na politykę rozwoju obszarów wiejskich. W warunkach kryzysu gospodarczego należy jednak uwzględnić ograniczone zdolności państw członkowskich w znajdowaniu środków na współfinansowanie tych wydatków. Przeniesienie środków finansowych z I do II filara w drodze modulacji jest krytycznie oceniane przez Polskę, gdyż „petryfikuje ona niekorzystny dla nowych państw członkowskich sposób dystrybucji środków w kopertach płatności bezpośrednich w oparciu o historyczny poziom produkcji”.<sup>37</sup>

Gdy chodzi o EFRROW, to pozostaje on częścią ogólną budżetu UE na dotychczasowych zasadach, chociaż finansowanie rozwoju obszarów wiejskich zyskuje nową optykę. EFRROW został włączony w ogólne ramy strategiczne wspólne dla wszystkich funduszy strukturalnych UE, zgodnie ze strategią Europa 2020. Przepisy dotyczące finansowania wspólnej polityki rolnej oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowią *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad finansowania wyznaczonych wspólnymi ramami strategicznymi.

W pakiecie legislacyjnym określono także maksymalny wkład EFRROW na rzecz programów rozwoju obszarów wiejskich. Wkład ten odnosi się do kryterium terytorialnego według podziału na kwalifikowane regiony.<sup>38</sup> Maksymalna stawka wkładu EFRROW wynosi 85% publicznych wydatków kwalifikowalnych w regionach słabiej rozwiniętych, regionach najbardziej oddalonych oraz na mniejszych wyspach Morza Egejskiego lub 50% kwalifikowalnych wydatków publicz-

36 Zob. Wstępna ocena najważniejszych założeń..., *op. cit.*, s. 1.

37 Zob. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko to zostało zatwierdzone przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2009 r.

38 W tym kontekście istotnym *novum* jest ustanowienie nowej kategorii regionów tzw. „regionów w okresie przejściowym”. Kategoria ta będzie obejmować wszystkie regiony, w których PKB na mieszkańca wynosi od 75% do 90% średniego poziomu w UE-27.



nych w pozostałych regionach. Minimalna stawka wkładu EFRROW wynosi 20%. Na zasadzie wyjątku wkład EFRROW może wynosi 80% w przypadku szczególnych środków w ramach LEADER oraz w przypadku pomocy na założenie nowego przedsiębiorstwa na rzecz: młodych rolników, działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich, rozwoju małych gospodarstw. Wkład ten może zostać zwiększony do 90% dla programów dotyczących regionów słabiej rozwiniętych, regionów najbardziej oddalonych oraz mniejszych wysp Morza Egejskiego.

6. W procesie reformowania wspólnej polityki rolnej po 2013 r. konieczne jest zatem znalezienie rozsądnego kompromisu między tradycyjnymi (ilościowymi) funkcjami produkcyjnymi polityki rolnej (bezpieczeństwo żywnościowe) a funkcjami pozaprodukcyjnymi, związanymi zarówno ze zrównoważonym zagospodarowaniem zasobami naturalnymi, jak też funkcjami społeczno–kulturowymi związanymi ze wspieraniem zatrudnienia i edukacji na obszarach wiejskich, rozwijaniem lokalnych rynków, ochroną dziedzictwa kulturowego. Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest obszarem szczególnie trudnych wyborów, tym bardziej że z biegiem lat finansowanie leżących u jej podstaw celów związane jest ze spełnieniem coraz surowszych warunków, podporządkowanych realizacji ściśle określonych rezultatów.

W ramach nowej polityki wiejskiej po 2013 r. przewidziano znaczne wzmocnienie roli planowania strategicznego w porównaniu z obecnym stanem prawnym, co wyraża się m.in. w daleko idącym powiązaniu programów rozwoju obszarów wiejskich ze strategią Europa 2020 w kontekście priorytetów ogólnoeuropejskich (klimatycznych, demograficznych). Skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie priorytetów ma zwiększyć elastyczność państw członkowskich w doborze środków prawnych regulowania polityki wiejskiej, zgodnie z zasadą subsydiarności określoną w art. 5 ust. 3 TUE. Co więcej, priorytety polityki wiejskiej mogą być wspierane przez inne fundusze strukturalne, co ma zapewnić większą komplementarność II filara z innymi politykami unijnymi.

Wbrew sformułowanym od lat postulatom upraszczania polityki rolnej nie tylko nie udało się uprościć rozwiązań z zakresu polityki wiejskiej, ale nawet stworzono znacznie bardziej skomplikowane rozwiązania nakładające nowe obowiązki na producentów rolnych wymagające większych nakładów finansowych, co w konkurencji prowadzić może do osłabienia konkurencyjności rolnictwa unijnego w stosunku do innych uczestników światowego handlu rolnego, stosujących mniej restrykcyjne w tym zakresie wymagania.

THE RURAL DEVELOPMENT POLICY IN YEARS 2014–2020  
IN THE CONTEXT OF NEW CHALLENGES

Key words: rural development, agricultural policy, agricultural sector.

This Article shall aims to show the normative form of rural development policy in the perspective of the years 2014–2020. The problem of the above issues was set out detailed in the comprehensive package of legislative proposals relates to supporting rural development, financing of agricultural policy and regulations on structural funds.

The proposed changes of rural development are determined by several factors, in particular international context, height of the agricultural budget, the legislative changes introduced by Treaty of Lisbon and new global challenges, such a global warming, lack of energy sources, water shortage.

It should be emphasized that new goals and priorities of rural development were set out in discussed legislative package. Furthermore the above sets out new legal measures regulating agricultural policy – aimed at promoting innovation, preventing adverse effects of climate change, increasing the share of renewable energy. In proposed arrangements, a far – reaching modifications of rural development policy’s instruments were set out, especially that which relates to agri–environment payments system (that is LFA payments).

In connection with the appearance of various risks in the agriculture sector having natural, market and sanitary features, the legislative package also provides a new set of risk management legal instruments.

Referring to the financial aspects of rural policy, it was pointed out to the fact that despite the planned extension of the scope of rural policy, current level of financial support for rural policy has been kept. This opens to doubts.

It should be added that the increasing tendency of shifting the cost of financing the rural policy on national budgets, which in a single agricultural market will contribute to the diversification of the competitiveness of the agricultural sectors of each Member States of the EU – was also negatively assessed.

## Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

### 1. Wstęp

Profesor Walerian Pańko w licznych publikacjach zwracał uwagę na znaczenie planowania przestrzennego jako szczególnej formy planowania społeczno-gospodarczego, łączącego zagadnienia ładu przestrzennego, czynników rozwoju ekonomicznego, spójności terytorialnej i społecznej.<sup>2</sup> Podnoszone przed laty uwagi Pana Profesora nie straciły na aktualności. Przeciwnie, rozbudowa instrumentów wspierających rozwój różnych obszarów kraju oraz różnorodnych form aktywności gospodarczej, tak ze środków krajowych, jak i europejskich, w sposób szczególny aktualizuje dorobek naukowy Profesora Waleriana Pańki. Myśl naukowa Pana Profesora powinna stać się myślą przewodnią dla autorów tworzących najnowsze strategiczne dokumenty planistyczne, stanowiące zasadniczy instrument koordynacji szeroko zakrojonych działań i środków wspierających zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

### 2. Obszary wiejskie w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju

Obowiązujące przepisy nie tworzą jednolitej definicji obszarów wiejskich. W statystyce publicznej, zgodnie z nomenklaturą rejestru TERYT,<sup>3</sup> za obszary wiejskie uznaje się cały obszar Polski z wyłączeniem gmin miejskich oraz części gmin miejsko-wiejskich. Według metodologii Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) za obszary wiejskie uznaje się tereny o gęstości zaludnienia do

1 Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

2 Zob. zwłaszcza W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984 oraz Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978.

3 Na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej. Rejestr ten nosi skróconą nazwę TERYT. Dane z systemu TERYT są jawne i udostępniane przez stronę [www.webservice](http://www.webservice) oraz platformę ePUAP.

150 osób/1 km<sup>2</sup>. Natomiast w europejskim systemie Eurostat<sup>4</sup> wyróżnienie obszarów wiejskich dokonywane jest według stopnia urbanizacji. Obszary są słabo zurbanizowane, a zatem wiejskie, gdy gęstość zaludnienia wynosi do 100 osób/1 km<sup>2</sup>. W programach rozwojowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej do obszarów wiejskich niekiedy zalicza się także małe miasta.<sup>5</sup>

W Polsce, bez względu na zastosowane kryterium wyodrębnienia, obszary wiejskie stanowią dominującą część całej powierzchni kraju. Ich zrównoważony rozwój przesądza o stopniu rozwoju całego kraju. Wymaga zatem spójnego zaangażowania różnorodnych środków krajowych oraz europejskich, zwłaszcza należących do wspólnej polityki rolnej, rybackiej, polityki spójności oraz środków przeznaczonych na realizację wielopłaszczyznowych programów rozwojowych. Zasadnicze zadania w zakresie koordynacji programów i środków wsparcia oraz kształtowania kierunków rozwoju realizować ma Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK).<sup>6</sup> Zgodnie z przyjętymi założeniami KPZK jest strategicznym dokumentem w zakresie planowania przestrzennego kraju oraz stanowi podstawę koordynacji wszystkich polityk o znaczeniu terytorialnym. Przyjęte w KPZK nowe podejście planistyczne polega na wprowadzeniu paradygmatu zintegrowanego systemu rozwoju, zerwaniu z dotychczasową dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego przez wprowadzenie współzależności celów polityki przestrzennej z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego, celami polityki regionalnej oraz łączeniu poziomu programowania z poziomem operacyjnym.<sup>7</sup> Dla osiągnięcia zasadniczych celów Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju zakłada wykorzystywanie środków finansowych (krajowych i zagranicznych) na działania o charakterze inwestycyjnym w ramach innych polityk, w szczególności tych, które posiadają wymiar terytorialny. KPZK za takie uznaje politykę regionalną i powiązane z nią działania na rzecz miast i obszarów wiejskich oraz polityki sektorowe mające znaczenie dla planowania przestrzennego.<sup>8</sup>

### **3. Instrumenty ekologiczne wspierające zrównoważony rozwój obszarów wiejskich**

Rolnictwo europejskie przez lata gospodarowania stworzyło specyficzne środowisko przyrodnicze, charakteryzujące się bogatymi ekosystemami stanowiącymi połączenie środowisk naturalnych (dzikich) i rolniczo przekształconych, na

4 Europejski System Statystyczny utworzony w 1953 r., po przystąpieniu Polski do UE prowadzony przez GUS. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

5 Za małe miasto uznawane są z reguły aglomeracje liczące do 5 tys. mieszkańców. Niekiedy próg liczebności jest podwyższony, ale nie przekracza 20 tys. mieszkańców. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

6 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (cyt. dalej KPZK) stanowi załącznik do uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. Przyjęta przez Sejm 15 czerwca 2012 r. [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)

7 KPZK 2030, s. 5.

8 KPZK 2030, s. 6.

których realizowana jest działalność wytwórcza związana z produkcją żywności, a także podejmowane są działania ekologiczne zmierzające do zapobiegania degradacji i erozji gruntów, ochrony krajobrazu czy zabiegania wyludnianiu terenów wiejskich. Działania te określane są mianem zrównoważonego rolnictwa. Przepisy prawa europejskiego ujmują zrównoważone rolnictwo jako nowoczesną koncepcję programowania rozwoju wsi i rolnictwa, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. Ideą przewodnią rozwoju zrównoważonego jest korzystanie z zasobów naturalnych przyrody w taki sposób, aby nie zakłócić jej naturalnej równowagi i możliwości odnawiania się. W pełni zrównoważony (trwały) rozwój gospodarstw rolnych jest możliwy do osiągnięcia wówczas, gdy produkcja nie prowadzi od niszczenia środowiska naturalnego przy jednoczesnym zapewnieniu zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych oraz społecznych producentów rolnych i ich rodzin.

### 3.1. Strategia Europa 2020

Najnowsze założenia społeczno-gospodarcze Unii Europejskiej odnoszące się do zrównoważonego rozwoju ujęte zostały w Komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r.: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*.<sup>9</sup> Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety rozwoju gospodarczego: *rozwój inteligentny*, który zmierza do wdrażania zasad gospodarki opartej na wiedzy i innowacji; *zrównoważony*, w którym gospodarka powinna efektywnie korzystać z zasobów naturalnych, zachowywać warunki wytwarzania przyjazne środowisku i poprawiać konkurencyjność; *sprzyjający włączeniu społecznemu* poprzez wysoki poziom zatrudnienia, spójność społeczną i terytorialną. Zasady produkcji rolno-spożywczej ujęte zostały w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2010 r.: *WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości związanych z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*.<sup>10</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. Pociągnęłoby także negatywne skutki dla sektorów działalności pozarolniczej takich jak turystyka, transport oraz usługi publiczne i lokalne. Na sile przybrałby także negatywny proces wyludniania terenów wiejskich. Zjawiska te Komisja uznała za szczególnie niepożądane i wymagające zapobiegania w procesie reform wspólnej polityki rolnej. Celem zasadniczym społeczeństw europejskich powinien być zrównoważony, inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój europejskich obszarów wiej-

---

9 Bruksela 3.3.2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

10 Bruksela 18.11.2010 KOM (2010) 627 wersja ostateczna.

skich, ochrona środowiska naturalnego oraz konkurencyjna i innowacyjna produkcja rolna.

### 3.2. Pakiet Legislacyjny WPR 2020<sup>11</sup>

Realizacja tak założonych celów wymagała opracowania nowych regulacji prawnych kształtujących mechanizmy wspólnej polityki rolnej w sferze produkcji rolnej (filar I WPR) oraz w zakresie oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich (filar II WPR). Projekty zmian ujęte zostały w ramy *Pakietu Legislacyjnego WPR 2020* obejmującego następujące dokumenty:

- **projekt rozporządzenia (KOM 625)** Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej;<sup>12</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 626)** Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych;<sup>13</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 627)** Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;<sup>14</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 628)** Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej;<sup>15</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 629)** Rady określającego środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych;<sup>16</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 630)** Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013;<sup>17</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 631)** Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli;<sup>18</sup>

11 Rozważania dotyczące proekologicznych środków wsparcia obszarów wiejskich w Pakiecie Legislacyjnym WPR 2020 stanowią fragment szerszej analizy opracowanej przez B. Jeżyńską, R. Pastuszko, *Pakiet Legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna. Opinie i Ekspertyzy OE-186*, marzec 2012, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji.

12 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 625, wersja ostateczna.

13 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 626, wersja ostateczna.

14 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 627, wersja ostateczna.

15 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 628, wersja ostateczna.

16 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 629, wersja ostateczna.

17 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 630, wersja ostateczna.

18 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 631, wersja ostateczna.

Projekty rozporządzeń stanowiących podstawę reformy WPR po roku 2013 dokonują wyraźnej zmiany w zakresie rozkładu środków finansowych, która dostosowana jest do ogólnych celów *Strategii Europa 2020* oraz wskazanych tam priorytetów. W sferze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich szczególne znaczenie przypisane zostało aspektom środowiskowym i klimatycznym. Stąd też instrumenty oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich ujęte zostały w sposób szczególny, nadając wyraźny proekologiczny charakter wszystkim podejmowanym działaniom. W piśmiennictwie ujęcie to bywa określane jako *greening*, *zazielenienie* lub też *zielony komponent WPR*.

### 3.3. Dotychczasowe instrumenty wsparcia ekologicznego

Stosowane dotychczas instrumenty wspólnej polityki rolnej nakazały uwzględnianie aspektów ekologicznych zarówno w rolniczych procesach produkcyjnych, jak i w zakresie gospodarowania na obszarach wiejskich stanowiących element miejscowego ekosystemu.

Zasadniczym instrumentem polityki dochodowej realizowanej w ramach I filaru WPR są płatności bezpośrednie. Aspekty ekologiczne ujęte zostały w ramach zasady *cross compliance*, zwanej **zasadą wzajemnej zgodności** (lub współzależności). Zasada wzajemnej zgodności w dotychczasowym ujęciu sprowadza się do uzależnienia uzyskania oraz ustalenia wysokości płatności bezpośrednich od wypełnienia przez uprawnionego producenta rolnego szeregu wymagań środowiskowych. Wymagania *cross compliance* zostały zawarte w kilkunastu aktach prawnych UE, a wynikające stąd obowiązki obejmują trzy obszary regulacji. **Obszar A** obejmuje regulacje z dziedziny ochrony środowiska. W tym zakresie kontrolowane jest zachowanie naturalnych siedlisk roślin i zwierząt, gniazd dzikich ptaków, czystość wód gruntowych i gleby; utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej oraz realizacja obowiązków w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt. **Obszar B** obejmuje zagadnienia z dziedziny zdrowia publicznego. Regulacje objęły między innymi zagadnienia jakości środków ochrony roślin wprowadzonych do obrotu, bezpieczeństwa żywności oraz kontroli zachorowalności zwierząt gospodarskich. **Obszar C** reguluje obowiązki producentów rolnych w zakresie dobrostanu zwierząt. Wymagania w tym zakresie formułują warunki chowu, transportu i uboju zwierząt. Rygoryzm zasady wzajemnej zgodności wyraża się w tym, że producent rolny dla uzyskania wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich nie musi produkować, ale obowiązkowo musi wypełniać wymagania wzajemnej zgodności. Sankcje w przypadku nieprzestrzegania wymagań polegają na redukowaniu wysokości świadczeń uzyskiwanych w ramach płatności bezpośrednich proporcjonalnie do powodowanych zagrożeń dla środowiska.

Do celów realizowanych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich należy poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restruktu-

ryzacji, rozwoju i innowacji; poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich; poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej. Powyższe cele są wykonywane w ramach czterech osi. Instrumenty prawne w ramach osi 1 skierowane zostały na kapitał ludzki i fizyczny w sektorach rolnospożywcym i leśnym, promując transfer wiedzy i innowacji oraz produkcję wysokiej jakości. **Oś 2 zapewnia środki na ochronę i wzmocnienie zasobów naturalnych, jak również zachowanie systemów rolnictwa i leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych oraz tradycyjnych krajobrazów na europejskich obszarach wiejskich.** Oś 3 wspomaga rozwój lokalnej infrastruktury i kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w celu poprawy warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich sektorach oraz różnicowanie działalności gospodarczej. Oś 4 wprowadza możliwości innowacyjnego zarządzania poprzez lokalne podejście do rozwoju obszarów wiejskich.

Dotychczasowe oddziaływanie o charakterze środowiskowym obejmowało wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW); realizację programów rolnośrodowiskowych; zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne; odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych.

### **3.4. Zakres zmian instrumentów ekologicznych w Pakiecie WPR 2020**

W projektach *Pakietu WPR 2020* zakres instrumentów finansowych promujących działania proekologiczne uległ istotnym zmianom, wskazując na zwiększenie znaczenia ochrony środowiska naturalnego w rolniczych procesach produkcyjnych. Podstawy prawne tworzące system wsparcia dla rolniczej działalności proekologicznej zostały ujęte w rozporządzeniu horyzontalnym ustalającym zasady finansowania wspólnej polityki rolnej (KOM 628); rozporządzeniu regulującym płatności bezpośrednie (KOM 625) oraz rozporządzeniu w sprawie wsparcia obszarów wiejskich (KOM 627). Wzajemne relacje między rozporządzeniami konstruującymi system środków wsparcia proekologicznego są dość trudne do uchwycenia oraz jednoznacznej oceny utworzonego w ten sposób modelu. Analiza przepisów prowadzi jednak do pewnych konkluzji. Po pierwsze, zasadniczym instrumentem oddziaływania pozostają różne formy dopłat finansowych wypłacanych zarówno ze środków filaru I – zwłaszcza płatności bezpośrednich; oraz filaru II – płatności na rzecz działań zmierzających do poprawy środowiska naturalnego. Po wtóre, dotychczasowy system zostaje poszerzony wskutek zwiększenia kategorii i rodzajów świadczeń możliwych do pozyskania, przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków ciążących na producentach rolnych prowadzących produkcję w warunkach wzmoczonej ochrony środowiska. Zmieniają się też funkcje dotychczasowych instrumentów oddziaływania.



### **3.4.1. Zasada wzajemnej zgodności**

Warunkiem ubiegania się o uzyskanie, co najmniej w wymiarze podstawowym, środków wsparcia jest spełnienie trzech zasadniczych kryteriów – 1) obszarowe, czyli minimalnej wielkości kwalifikowanych użytków rolnych pozostających we władaniu rolnika; 2) prowadzenia działalności rolniczej niezbędnej od uzyskania statusu rolnika czynnego zawodowo oraz 3) zachowania w procesie produkcyjnym wymagań zasady wzajemnej zgodności, przy czym wymagania *cross compliance* zostały poszerzone przez ustalenie wymogów zarządzania (SMR) oraz Dobrej Kultury Rolnej (GAEC); szczególnych reguł ochrony wód oraz gleby. Reżim zasady wzajemnej zgodności został ujęty w rozporządzeniu regulującym zasady finansowania WPR (KOM 628). Ujęcie zasady wzajemnej zgodności w rozporządzeniu horyzontalnym wskazuje na szczególną wagę wymagań środowiskowych, traktowanych jako nadrzędne względem pozostałych warunkujących uczestniczenie w systemie wsparcia finansowego, tak na poziomie podstawowym (płatności bezpośrednie), jak i w reżimie szczególnych płatności ekologicznych. Zmiana miejsca regulacji znacząco wykracza poza zmianę techniczną, redakcyjną. Dokonuje bowiem przesunięcia ciężaru i znaczenia regulacji do wymiaru horyzontalnego, bazowego dla oceny sytuacji gospodarczej rolnika ubiegającego się o uzyskanie dopłat. Stanowi też, co do zasady, podstawową przesłankę udzielenia wsparcia. Warunki zasady wzajemnej zgodności muszą spełniać rolnicy ubiegający się o płatności podstawowe, dokonujący restrukturyzacji winnic oraz zbiorów zielonych, a także dokonujący inwestycji w rozwój obszarów wiejskich i poprawę rentowności lasów, ubiegający się o środki rolno–środowiskowo–klimatyczne, rolnictwa ekologicznego oraz świadczenia na rzecz: obszarów Natura 2000; objętych dyrektywą wodną; obszarów z ograniczeniami naturalnymi; dobrostanu zwierząt oraz świadczenia usług leśno–środowiskowych i klimatycznych. W takim ujęciu zachowanie wymogów ekologicznych staje się zasadniczą przesłanką uzyskania większości środków wsparcia oraz elementem stałego monitoringu, kontroli i oceny działań gospodarczych rolnika dokonywanego na poziomie europejskim. Następuje też wyraźne przesunięcie akcentu oceny prawidłowości działań rolniczych ze sfery wielkości i jakości produkcji na aspekty środowiskowe.

### **3.4.2. Instrumenty wsparcia proekologicznego w ramach filaru I WPR**

Pierwszą grupę stanowią płatności objęte środkami I filaru WPR – należące do płatności bezpośrednich. I są to:

**Płatności podstawowe** – uzyskanie świadczeń wymaga spełnienia wymagań określonych w regulacjach określonych dla potrzeb zasady wzajemnej zgodności.

**Płatność za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska** – wprowadzona została do przepisów rozporządzenia o płatnościach bezpośrednich (KOM 625) i sta-

nowi nowy, dodatkowy środek finansowy, o który mogą ubiegać się rolnicy spełniający wymagania dla uzyskania płatności podstawowej oraz prowadzą w swoich gospodarstwach co najmniej trzy uprawy, w rozmiarze nie mniejszej niż 5% i nie większej niż 70% całości gruntów uprawnych, utrzymują użytki zielone oraz co najmniej 7% ich użytków ma charakter i przeznaczenie proekologiczne.<sup>19</sup> Włączenie tego środka do sfery wsparcia finansowego jest obowiązkowe i obejmuje 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie.

**Dopłaty dla grup producentów owoców i warzyw realizujących programy operacyjne na rzecz ochrony środowiska** – warunkiem uzyskania wsparcia jest utworzenie uznanej grupy producentów, przedłożenie i zatwierdzenie programu operacyjnego, który zawiera co najmniej dwa działania na rzecz ochrony środowiska lub udokumentowanie, że co najmniej 10% wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych przeznaczonych było na działania na rzecz ochrony środowiska.

### **3.4.3. Instrumenty wsparcia proekologicznego w ramach filaru II WPR**

Drugą grupę stanowią środki finansowane z II filaru WPR objęte przepisami rozporządzenia o wsparcie rozwoju obszarów wiejskich (KOM 627) i są to:

**Środek rolno–środowiskowo–klimatyczny** – stanowi *novum* w mechanizmach wspólnej polityki rolnej. Włączenie tego środka do programów rozwoju obszarów wiejskich jest obowiązkowe. O uzyskanie środków z tego tytułu mogą ubiegać się rolnicy, grupy producentów lub grupy innych osób gospodarujących gruntami, którzy dobrowolnie podejmują się przeprowadzenia operacji obejmujących co najmniej jedno zobowiązanie rolnośrodowiskowoklimatyczne odnoszące się od gruntów rolnych. Warunkiem wstępnym jest przestrzeganie wymogów zasady wzajemnej zgodności. Zobowiązania rolnośrodowiskowoklimatyczne mają charakter działań długoterminowych, a wsparcie finansowe może być udzielane w okresie od 5 do 7 lat.

**Płatności w zakresie usług leśno–środowiskowych i ochrony lasów** – także stanowią rozwiązanie nowe, mające charakter wieloletnich programów (operacji) określonych w planie urządzenia lasu realizującym założenia zrównoważonej gospodarki leśnej. Czas finansowania wynosi od 5 do 7 lat, a środki są przyznawane wówczas, gdy realizowane zadania wykraczają poza obowiązkowe wymogi określone w ustawodawstwie krajowym w zakresie gospodarki leśnej.

**Płatności dla rolnictwa ekologicznego** – wymagają spełnienia warunków zasady wzajemnej zgodności oraz określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 ustalającej zasady produkcji ekologicznej.<sup>20</sup> Mimo wyraźnej zbieżności

19 Stosownie do art. 32 rozporządzenia KOM 625 są to m.in.: grunty ugorowane, tarasy, strefy buforowe oraz obszary zalesione.

20 Dz.U.JE L 189 z 20.07.2007, s. 1.

charakteru produkcji ekologicznej z działaniami określonymi jako rolnośrodowiskowo-klimatyczne producenci produktów ekologicznych zostali wyłączeni z możliwości otrzymania wsparcia ze środków określonych dla takich działań.

**Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz płatności związane z ramową dyrektywą wodną** – wymagania w zakresie Natura 2000 oraz dyrektywy wodnej ujęte zostały w programach rolnośrodowiskowych oraz w ramach zasady wzajemnej zgodności. Szczególnie wiele wątpliwości co do zasad udzielania dopłat koncentruje się wokół rozdzielania środków na rzecz realizacji celów, które zostały określone podwójnie: raz – w wymaganiach zasady wzajemnej zgodności, a dwa – w płatnościach w zakresie praktyk korzystnych dla klimatu. Zwraca uwagę nie tylko rozproszenie i brak konsekwencji w przyjętych regulacjach, ale też nakładanie się zakresów regulacji, a także wielkość źródeł finansowania tych samych celów. Trudno tu dopatrzeć się spójnej koncepcji oraz zadeklarowanego uproszczenia mechanizmów WPR.

**Płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi** – wskazanie klarownego trybu pozyskiwania i korzystania ze środków na rzecz obszarów ONW napotyka na sygnalizowane już problemy delimitacji przesłanek i źródeł finansowania, z uwagi na rozproszenie przedmiotu regulacji w przepisach różnych projektów rozporządzeń.

**Płatności na rzecz dobrostanu zwierząt** - obowiązki związane z zachowaniem zasad dobrostanu zwierząt stanowiły i nadal stanowią wymóg zasady wzajemnej zgodności, co oznacza, że płatności określone w przepisach rozporządzenia określającego zasady wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (KOM 627), mogą mieć miejsce tylko wówczas, gdy podejmowane są działania wykraczające poza normy minimalne określone dla potrzeb zasady wzajemnej zgodności.

### 3.5. Ocena proponowanych zmian

Polityka rolna ujęta została w przepisach traktatowych jako regulacja szczególna, kształtująca tzw. *sektor wrażliwy*. Środki oddziaływania określone w Traktatach wskazywały na realizację dwóch zasadniczych celów: gospodarczego – zmierzającego do zapewnienia odpowiedniej ilości żywności na potrzeby konsumentów państw członkowskich pozyskiwanych po rozsądnych cenach; oraz socjalnego – polegającego na zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia oraz zabezpieczenia potrzeb socjalnych producentów rolnych. Cele te, mimo licznych zmian, nie uległy diametralnej zmianie. Postanowienia aktualnie obowiązującego 39 TFUE nadal określają cele wspólnej polityki rolnej przy uwzględnieniu obu wymagań – gospodarczego i społecznego.

Wspólna polityka rolna mimo swoich odrębności nie funkcjonuje jednak samodzielnie. Obowiązek integracji polityk w sferze ochrony środowiska został prze-

widziany w przepisach pierwotnego prawa europejskiego. Postanowienia art. 11 TFUE zakładają łączenie ochrony środowiska z politykami branżowymi realizowanymi przez Unię Europejską w ramach zasady zrównoważonego rozwoju. Dla zasady zrównoważonego rozwoju w sferze wspólnej polityki zasadnicze znaczenie mają postanowienia art. 39 TFUE, które w aktualnym rozumieniu sytuują wspólną politykę rolną w szerszym kontekście polityki związanej z wsią i jej rozwojem. Podkreślono, że w świetle art. 39 ust. 1 pkt a w związku z art. 191 TFUE wspólna polityka rolna powinna przyczyniać się do poprawy ochrony środowiska, ochrony zdrowia i racjonalnego wykorzystania środków naturalnych.<sup>21</sup> W nowych założeniach wyraźnie widać, że sfera oddziaływania ekologicznego staje się najważniejsza i w kolejnych latach będzie determinowała rozwój obszarów wiejskich oraz wyraźnie profilowała produkcję rolną. Stąd szczególnie ważnym jest ukształtowanie krajowych programów i koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego, tak by umożliwiły jak najszersze korzystanie z projektowanych źródeł wsparcia w tym zakresie.

#### **4. Aspekty proekologiczne w założeniach Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju**

Problematyka ochrony środowiska w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju ujęta została jako cel 4 *Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski*. W dokonanej przez autorów KPZK ocenie istniejącego stanu dostrzeżono zagrożenia wynikające z naruszenia równowagi środowiskowej, nadmiernej emisji pyłów, kumulacji zanieczyszczeń, zmniejszenie potencjału biotycznego siedlisk, ograniczenie różnorodności biologicznej oraz narastające zaburzenia klimatyczne. Wskazano także na problemy związane z lesistością kraju, kurczeniem się obszarów chronionych, krajobrazów charakterystycznych, korytarzy ekologicznych oraz spadku czystości wód. Odpowiednio do diagnozy stanu określono pola interwencji polegające przede wszystkim na zabezpieczeniu dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego w oparciu o zachowane zasoby naturalne, kulturowe i lokalne walory środowiska oraz racjonalnym powiązaniu rozwoju społeczno-gospodarczego z ochroną zasobów wodnych i ich dostępnością, przy uwzględnieniu działań na rzecz ograniczenia ryzyka powodzi lub suszy. Nadto projekt zakłada zaspokajanie bieżących potrzeb rozwojowych społeczeństwa w sytuacji konfliktów ekologicznych. Tak określone pola interwencji oznaczają, że istotnym elementem polityki przestrzennej będą działania związane z ograniczeniem szkodliwych emisji, poprawą czystości wód i ich stanu ekologicznego oraz regulacją gospodarki odpadami. Nadto prowadzone będą działania mające na celu utrzymanie spójności ESE Natura 2000 oraz zachowanie wysokiego potencjału przyrodniczego,

21 Szerzej zob. A. Jurcewicz, (w:) *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 1, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2008, s. 734–746.

w szczególności przez tworzenie przyrodniczych struktur przestrzennych obejmujących także użytki rolne, lasy, doliny rzeczne, obszary funkcjonalne miast, odnowę wsi i rozwój obszarów wiejskich.<sup>22</sup>

Zarówno dokonana diagnoza stanu ekologicznego obszarów Polski, jak i przyjęte założenia podejmowanych działań są zgodne z proekologiczną koncepcją *WPR 2020*. Zakładają zbieżne cele, jakie powinny zostać osiągnięte w ramach spójnych działań. Jednakże KPZK w nader ograniczonym zakresie nawiązuje i przewiduje współdziałania z mechanizmami wynikającymi z programu rozwoju obszarów wiejskich realizowanego w ramach wspólnej polityki rolnej. Integracja planowania oraz instrumentów finansowych w zasadzie pomija politykę rolną, mimo że rolnictwo nadal stanowi główne źródło zatrudnienia, a obszary wiejskie to miejsce życia dominującej części polskiego społeczeństwa.<sup>23</sup> Odnosząc się zaś do wizji rozwoju społeczno-gospodarczego sformułowanej w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*,<sup>24</sup> KPZK koncentruje się na rozwoju ośrodków miejskich większych – metropolitalnych oraz mniejszych – regionalnych. Rozwój obszarów wiejskich traktowany jest jako pochodna rozwoju miast i postępującej urbanizacji kraju.<sup>25</sup>

Szczególnie niepokojące jest wynikające z treści Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju ujęcie wiejskich obszarów funkcjonalnych, dwójako klasyfikowanych. Koncepcja KPZK wyróżnia: **obszary wiejskie w procesie integracji funkcjonalnej** z głównymi ośrodkami miejskimi w kraju, jako rokujące rozwój produkcji towarowej, rozbudowę infrastruktury oraz potencjalny wzrost inwestycji oraz **obszary wiejskie peryferyjne**, pozostające na uboczu procesów integracyjnych i traktowane jako zagrożone marginalizacją społeczną i ekonomiczną.<sup>26</sup> Tereny te obejmują większą część wszystkich obszarów wiejskich, zwłaszcza na terenie Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego, zaś w Polsce centralnej w województwach: łódzkim, kujawsko-pomorskim, opolskim i mazowieckim. KPZK wskazuje na typowo rolniczy charakter tych obszarów, ale zwraca uwagę na fakt, że jest to produkcja rozdrobniona, niskotowarowa, niedochodowa i zniechęcająca do inwestycji. Autorzy KPZK nie dostrzegli szans w rozwoju na wskazanych obszarach gospodarstw ekologicznych, wytwarzających żywność tradycyjną, utrzymujących dawne gatunki upraw, ras zwierząt czy prowadzących działalność na rzecz ochrony środowiska i zachowania bioróżnorodności.

Dokonując dalszej klasyfikacji funkcjonalnej obszarów, w sferze rolnej Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju wyodrębniła obszary produkcji

---

22 Postanowienia KPZK 2030, s. 103–106.

23 Ujęcie to zostało poddane wyraźnej krytyce w opinii KPZK sporządzonej w 2012 r. na wniosek Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez F. Piątek, B. Piątek; maszynopis niepublikowany.

24 KPRM, Warszawa 2009 r.

25 KPZK 2030, s. 27 schemat 1.

26 Zob. KPZK 2030, mapa 25, s. 152.

i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, obszary zwiększenia lesistości, obszary cenne przyrodniczo, obszary zarządzania zasobami wodnymi oraz strategiczne obszary żywicielskie. Strefy żywicielskie według autorów KPZK powinny zostać wyznaczone tylko na poziomie regionalnym, w planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz gminnych studiach uwarunkowań i rozwoju obszarów, chroniące przed zmianą użytkowania gleby o najwyższej przydatności do produkcji żywności oraz obszary szczególnie przydatne dla rozwoju rolnictwa towarowego. Ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej może także wynikać z wymogu ochrony funkcji towarzyszących produkcji żywności – zachowania walorów przyrodniczych, tradycyjnego krajobrazu rolniczego, utrzymania zielonych pierścieni w funkcjonalnych obszarach metropolii i ośrodków regionalnych, utrzymania trwałych użytków zielonych dla przeciwdziałania skutkom zmian klimatycznych.<sup>27</sup>

Ustalając współdziałanie i koordynację różnych programów i planów działania, KPZK jedynie w strategicznych obszarach żywicielskich zakłada wykorzystanie środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.<sup>28</sup> Natomiast w odniesieniu do pozostałych obszarów wiejskich realizujących różnorodne funkcje proekologiczne KPZK nie odwołuje się do mechanizmów kształtujących obszary wiejskie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, tak w obowiązującym brzmieniu, jak i w ramach ustalonych *Pakiem Legislacyjnym WPR 2020*. W takim ujęciu należy zwrócić uwagę, że KPZK jako dokument strategiczny, determinujący rozwój społeczno-gospodarczy kraju oraz kształtujący perspektywy przestrzenne, w sposób nieuzasadniony marginalizuje znacznie produkcję rolnej oraz obszarów wiejskich, które w założeniach europejskich programów stanowić mają istotny czynnik rozwoju gospodarczego.

## 5. Konkluzje

Obszary wiejskie obejmują zdecydowanie największą część powierzchni naszego kraju. Stanowią podstawę produkcji żywności zapewniającej realizację społecznego prawa obywateli do wyżywienia, są zapleczem gospodarczym dla wielu współczesnych dziedzin gospodarki, a także miejscem życia milionów ludzi. Ich znaczenie społeczne i gospodarcze jest nie do przecenienia. Wszelkie programy i plany tworzące mechanizmy i instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich mają *de facto* znaczenie ogólnokrajowe i ogólnospołeczne. Wielopłaszczyznowy, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich to rozwój całego kraju, poprawa spójności społecznej, terytorialnej, aktywizacja obszarów pozostających poza centrum dotychczasowych przemian oraz odzyskanie i poszanowanie zasobów przyrodniczych stanowiących niepomnażalne dobro publiczne. Wszystkie te okoliczności

27 Tak KPZK 2030, s. 160.

28 Zob. tabele nr 5 KPZK 2030, część pt. Obszary utrzymania i rozwoju funkcji, s. 142.

muszą być uwzględniane przy tworzeniu perspektywicznych programów rozwojowych krajowych i europejskich. Konieczne jest także spójne, skoordynowane korzystanie z dostępnych środków wsparcia. Aktualne propozycje i koncepcje rozwojowe zawarte w strategicznych dokumentach, takich jak powołana w tekście Koncepcja Rozwoju Przestrzennego Kraju oraz nadal opracowywane: Długofalowa Strategia Rozwoju Kraju, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Strategia Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020,<sup>29</sup> wydają się rażąco odbiegać od oczekiwań i potrzeb.

---

29 Projekty dokumentów strategicznych oraz ich omówienie zawiera opracowanie K. Jurgiela, Czy strategia „Europa 2020” jest szansą rozwoju obszarów wiejskich, Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Białystok 18.07.2012, s. 1–36.

PROECOLOGICAL INSTRUMENTS OF SUSTAINABLE SUPPORT  
OF RURAL DEVELOPMENT

Key words: rural areas, agriculture, common agricultural policy.

In Poland and in many EU member states, rural areas are the dominant part of the country's area. Their sustainable development determines the degree of the development and progress taking place in the country. The EU Commission has decided that agriculture is an integral part of the economy and European society. The development of Europe's rural areas and the protection of the environment should be the main goal of European societies and public authorities should be sustainable, intelligent and supporting social including. The implementation of such goals requires the development of new legal regulations creating mechanisms of the common agricultural policy, both in terms of agricultural production and its impact on rural development. In the Projects Pack 2020 CAP the range of financial instruments promoting environmental activities has changed considerably, indicating the increased importance of environmental protection in agricultural production processes and other activities carried out in rural areas. Maintaining environmental requirements is an essential prerequisite for the majority of support and constant element of monitoring, control and evaluation of economic and social activities undertaken in rural areas.



## **Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy**

Określenie charakteru prawnego umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Pomoc przyznawana jest na podstawie ustawy z dnia 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).<sup>2</sup> Uczestnictwo polskich beneficjentów we Wspólnej Polityce Rolnej i możliwość wykorzystania instrumentów finansowych WPR rodzi potrzebę stworzenia prawnych mechanizmów dystrybucji określonych korzyści związanych z tym uczestnictwem. Wymaga to zaangażowania instrumentów prawnych, które będą stosunkowo elastyczne i dzięki temu będą mogły uwzględniać specyfikę wynikającą z przesłanek podmiotowych (rodzaj beneficjenta) oraz przedmiotowych (charakter operacji, terminy realizacji poszczególnych etapów, kwota przyznanych środków). Taką rolę pełnić ma właśnie umowa przyznania pomocy z EFRROW, która jest nową konsensualną formą działania administracji.

Z uwagi na złożony i niejednorodny charakter omawianej umowy, rozważania prowadzone będą na kilku płaszczyznach, problematyka jest bowiem usytuowana na styku sfery publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Określenie charakteru tej umowy wymaga odniesienia się do aspektów materialnoprawnych i procesowych. Uwzględnić należy bowiem administracyjny charakter postępowania poprzedzającego zawarcie umowy, ograniczenia swobody kontraktowania, tryb rozstrzygania sporów powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązań umownych oraz tryb egzekucji nienależnie lub nadmiernie pobranych świadczeń.

Określenie charakteru prawnego i poszukiwanie miejsca tej umowy w systemie prawa stanowić będzie cel niniejszego artykułu. Zasadnicze dla prowadzonych roz-

---

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Dz.U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.

ważną jest zatem zaliczenie omawianej umowy do kategorii umów prawa cywilnego. Z uwagi na niewątpliwe podobieństwa do umowy darowizny, dokonana zostanie także próba uznania tej umowy za *sui genesis* umowę darowizny. Rozważyć ponadto wypada, czy umowa przyznania pomocy z EFRROW jest umową ramową w odniesieniu do umów realizacyjnych zawieranych przez beneficjentów pomocy z podmiotami realizującymi operację, czy też rola analizowanej umowy ogranicza się do prawnego mechanizmu rozliczenia środków z EFRROW na realizację operacji.

Nie można także pomijać faktu, że nie jest to jedyna umowa przyznania pomocy z funduszy unijnych. Realizacja projektów przy udziale środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności czy Europejskiego Funduszu Rybackiego wykazuje daleko idące różnice w odniesieniu do umowy przyznania pomocy z EFRROW, wpływające w zasadniczy sposób na ocenę ich charakteru prawnego.

Charakter prawny umowy przyznania pomocy z EFRROW nie był jak dotąd przedmiotem szczególnego zainteresowania doktryny i praktyki. Z uwagi na jej specyficzny charakter, poruszana problematyka wpisuje się w szerszą dyskusję na temat charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji. Współcześnie coraz częściej organy administracji, także administracji rolnej, występują bowiem w podwójnej roli – z jednej strony działają w sferze imperium i w sposób władczy rozstrzygają o stosunkach administracyjnoprawnych, z drugiej natomiast strony działają one w sferze dominium, którą zasadniczo cechuje równość stron stosunku prawnego. Tendencję tę, określa się mianem kontraktualizacji lub konsensualizacji,<sup>3</sup> a jej przejawem jest umowa przyznania pomocy z EFRROW.

Zaliczenie tej umowy do sfery prywatnoprawnej powinno nastąpić przy uwzględnieniu podstawowych cech umowy cywilnoprawnej, zawieranej w administracji, tj. powiązania umowy z poprzedzającym jej zawarcie aktem administracyjnym, daleko idące ograniczenie swobody kontraktowania, tryb rozstrzygania sporów powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązań. Analiza winna być natomiast przeprowadzona z uwzględnieniem dwóch podstawowych zasad, niewystępujących w powszechnym prawie cywilnym: zasady zapewnienia równości uczestnikom postępowania w sprawie przyznania środków i zasady ochrony interesu publicznego. Pierwsza z tych zasad nakazuje organom administracji publicznej równe traktowanie wszystkich beneficjentów i nakłada obowiązek poszanowania zasad uczciwej konkurencji. Druga zasada jest widoczna przede wszystkim przy kształtowaniu treści umów i przejawia się w stosunkowo licznych przepisach dających organom władzy publicznej silniejszą pozycję.

3 Pojęcia te w literaturze przedmiotu wymienia T. Górzyńska, Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej, (w:) Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23–25.09.2002 r., s. 371.

Umowa o przyznanie pomocy z EFRROW spełnia zasadniczo wszystkie powoływane w doktrynie postulaty stawiane przed umową cywilnoprawną w administracji. Jest to umowa ściśle powiązana z aktem administracyjnym. Ustawodawca połączył ze sobą w swoisty sposób mechanizm jednostronnego aktu administracyjnego i umowy.

Według stanowiska judykatury rozstrzygnięcie o przyznaniu pomocy należy traktować jako przesłankę konieczną do zawarcia umowy i jej skuteczności. Choć przepisy u.w.r.o.w nie przewidują w tym zakresie żadnego rozstrzygnięcia organu administracji, to jednak organ bezsprzecznie podejmuje pewne czynności, w szczególności wnioskodawcę powiadamia się o przyznaniu pomocy i wyznacza się mu termin do zawarcia umowy, którego bezskuteczny wpływ spowoduje wydanie aktu o odmowie przyznania pomocy. Przyznanie pomocy poprzedzone jest czynnościami przygotowawczymi zmierzającymi do ustalenia beneficjenta pomocy, jej wielkości i warunków uzyskania. Postulat prawidłowego wykorzystania środków publicznych wymaga szczególnej reglamentacji stadium przygotowawczego przy pomocy przepisów administracyjnych. Akt administracyjny nie jest jednak źródłem zobowiązania. Właściwym źródłem praw i obowiązków jest cywilnoprawna umowa.<sup>4</sup> Jeżeli chodzi o relacje pomiędzy aktem administracyjnym a umową, doktryna i orzecznictwo wypracowały następujące stanowisko. Akt administracyjny jest konieczną przesłanką zawarcia umowy przyznania pomocy. Zawarcie umowy bez poprzedzającego ją przyznania pomocy w administracyjnym trybie powodowałoby bowiem nieważność umowy. Jednakże akt o przyznaniu pomocy w administracyjnym trybie nie rodzi u adresata roszczeń cywilnoprawnych o zawarcie umowy przyznania pomocy.<sup>5</sup> Akt administracyjny bezpośrednio nie tworzy stosunku cywilnoprawnego, a jedynie stwarza obowiązek zawarcia umowy przyznania pomocy, nie czyniąc jednak beneficjenta pomocy wierzycielem. Niektórzy przedstawiciele doktryny uwypuklają specyfikę takich aktów administracyjnych<sup>6</sup> i wskazują na ich rolę w zapewnieniu większej stabilności powstałych stosunków prawnych.<sup>7</sup>

4 Problem ten był już poruszany w literaturze przedmiotu, stąd uzasadnione jest jedynie sygnalizacyjne podjęcie problematyki i odesłanie do literatury i orzecznictwa w tym zakresie, por. S. Breyer, Przeniesienie własności nieruchomości, Warszawa 1976, s. 308 i n.; S. Grzybowski, Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych. Uwagi na tle art. 397–404 kc., „Państwo i Prawo” 1966, nr 9, s. 262 i n.; choć odnotować też należy stanowisko przeciwne zgodnie z którym akt administracyjny jest aktem o charakterze konstytutywnym, tworzącym nowy stan prawny, P.J. Sobal, Rola decyzji administracyjnej w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych. Na przykładzie gospodarki terenami urbanistycznymi, Rzeszów 1974, s. 115 i n.

5 Por. Z. Resich, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, J.I. Bielski, Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Warszawa 1972, s. 653.

6 Czynią tak m.in. E. Łętowska i J. Łętowski rozpatrując publicznoprawny sposób wyznaczania nabywców nieruchomości, w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, por. E. Łętowska i J. Łętowski, Stosunek pomiędzy aktem administracyjnym a opartą na nim umową cywilnoprawną. Komentarz do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r., (III CO 12/64), (w:) Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, pod red. J. Starościaka i J. Łętowskiego, t. 1, Warszawa 1967, s. 93.

7 Por. A. Stelmachowski, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 1981 r., sygn. akt II SA 108/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1983, z. 1, s. 50.

Uznanie umowy za źródło zobowiązania nie przesądza jeszcze, w jakim stopniu umowy te mogą być swobodnie zawierane i wykonywane przez kontrahentów, należy zatem rozważyć, w jakim zakresie zastosowanie ma zasada swobody umów wyrażona w art. 353.1 kc. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny, który je łączy według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta obejmuje swobodę podmiotów co do tego, czy chcą one zawierać stosunek zobowiązaniowy, swobodę wyboru kontrahenta, swobodę ukształtowania treści umowy, swobodę w zakresie wymogów formalnych, w tym wymogów co do formy czynności prawnej, swobodę wyboru trybu zawarcia umowy.<sup>8</sup>

Swoboda umów nie ma oczywiście charakteru absolutnego i doznaje pewnych ograniczeń, zaś w zakresłonych przez przepisy prawa granicach umowne stosunki zobowiązaniowe mogą być kształtowane swobodnie. Swoboda stron w kształtowaniu treści umowy o przyznanie pomocy z EFRROW jest mocno ograniczona ingerencją przepisów prawa administracyjnego.<sup>9</sup> Jest to umowa adhezyjna, zawierana na formularzu przygotowanym przez podmioty wdrażające, które przy jego przygotowaniu winny uwzględnić ograniczenia wprowadzone bezwzględnie obowiązującymi przepisami u.w.r.o.w. i aktów wykonawczych określających szczegółowe warunki przyznania pomocy w ramach poszczególnych działań PROW na lata 2007–2013. Umowa przyznania pomocy z EFFROW stanowi przykład umowy przystąpienia, opartej na wzorcu umownym. Jej treść jest jednostronnie i definitywnie ustalona przez podmiot wdrażający, który narzuca ją beneficjentowi w taki sposób, że nie ma miejsca na jej swobodne negocjowanie.<sup>10</sup> Kontrahent o słabszej pozycji, którym jest beneficjent, ma jedynie możliwość podjęcia decyzji o zawarciu kontraktu przysto-

- 8 Por. m.in. W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska–Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 145–146 i n.; S. Grzybowski, (w:) *System prawa cywilnego*, Ossolineum 1985, t. 1, s. 51 i n.; M. Safjan, *Zasada swobody umów (uwagi na tle wykładni art. 353.1)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4, s. 12 i n.; M. Safjan, *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449.11*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2008, s. 915 i n.; J. Guś, *O właściwości (naturze) stosunku prawnego*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 4, s. 16 i n.; E. Traple, *Ochrona słabszej strony umowy a kontrola treści umowy ze względu na przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów i sposób zawarcia umowy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 2, s. 227 i n.; C. Żuławska, *Wokół zasady wolności umów (art. 353.1 kc. i wykładnia zwyczaju)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Wrocław 1994, t. 238, s. 175–176; R. Trzaskowski, *Właściwość (natura) zobowiązaniowego stosunku prawnego jako ograniczenie zasady swobody kształtowania treści umów*, KPP 2000, nr 2, s. 349 i n.; R. Trzaskowski, *Swoboda umów w orzecznictwie sądowym*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 5; R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych i art. 353.1*, Warszawa 2005 r.; P. Machnikowski, *Rodzaje ustawowych ograniczeń swobody kształtowania treści zobowiązania*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 14; P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353.1 kc.: konstrukcja prawna*, Warszawa 2006; M. Sośniak, *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, (w:) „Studia Iuridica Silesiana” 1985, t. 10, s. 7 i n.; K. Bączyk, *Zasada swobody umów w prawie polskim*, (w:) *Przemiany polskiego prawa*, pod red. E. Kustry, Toruń 2002.
- 9 Por. M. Kotulski, *Normy kontraktowe jako przejaw tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, (w:) *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda*. Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r., pod red. J. Zimmermanna i P. Dobosza, Kraków 2004, s. 147.
- 10 Tak, m.in. E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002 r., s. 296; W.J. Katner, (w:) W.J. Kaner, M. Stahl, W. Nykiel, *Umowa sprzedaży w obrocie gospodarczym. Zagadnienia prawa cywilnego, administracyjnego i podatkowego*, Warszawa 1996, s. 128 i n.

wanego przez podmiot wdrażający na wzorcu umownym,<sup>11</sup> przez przyjęcie wszystkich postanowień umownych lub rezygnacji z jego zawarcia, co oznacza brak możliwości uzyskania środków z EFRROW. W świetle obowiązującego stanu prawnego pogląd o normatywnym charakterze wzorca należy oczywiście odrzucić. Oznacza to, że wzorce nie mają mocy obowiązującej, jaka cechuje przepisy prawa pozytywnego.<sup>12</sup> Uchylenie kodeksowej regulacji wzorców umownych, które posiadały przymiot przepisów prawa, nakazuje traktować formularze umowne przygotowane przez podmioty wdrażające jak quasi-normatywne wzorce umowne. Podmioty wykonujące funkcje z zakresu administracji publicznej jednostronnie kształtują treść stosunków umownych z udziałem tych podmiotów. Prowadzi to do przeniesienia na grunt prawa cywilnego zasady nadrzędności podmiotu wykonującego funkcje z zakresu administracji publicznej, czego wyrazem jest uprzywilejowanie tych podmiotów w zawieranych przez nie umowach.

Strony umowy przyznania pomocy z EFRROW cechuje równorzędność formalna. Oznacza to, że strony stosunku prawnego są równe, a organ administracji publicznej nie może jednostronnie rozstrzygnąć o prawach lub obowiązkach beneficjenta pomocy. Od formalnej równości stron umowy należy odróżnić natomiast równość materialną, charakteryzującą się silniejszą pozycją kontraktową jednej ze stron, występującą zwykle w umowach cywilnoprawnych, gdzie stroną jest organ administracji. W przypadku omawianej umowy nie można wyeliminować elementu przewagi podmiotu prawa publicznego nad jej kontrahentem. Jest to cecha niektórych umów cywilnoprawnych (tzw. umów przystąpienia) i nie wpływa na zmianę charakteru takiej umowy i przydanie jej charakteru administracyjnego. Obie strony działają bowiem w granicach określonej przez przepisy prawa swobody kontraktowania, skierowanej na realizację interesów beneficjenta pomocy z jednej strony i szeroko pojmowanego interesu publicznego z drugiej strony. Nie pozostaje to w sprzeczności z zasadą autonomii woli stron. Element władztwa faktycznego w działaniach administracji w stosunkach cywilnoprawnych jest powszechnie obecny. Problematyka ta zyskuje na znaczeniu w kontekście środków ochrony prawnej słabszej strony umowy.

O zaliczeniu umowy przyznania pomocy z EFRROW do sfery cywilnoprawnej działania organów administracji decydują również elementy procesowe. Wszystkie sprawy, w których administracja działa w formach prawa cywilnego, podlegają –

11 Pojęcie wzorca jest pojęciem doktrynalnym, a w przepisach prawa nie została sformułowana ich legalna definicja.

12 Tak, m.in. E. Łętowska, *Ochrona niektórych praw konsumentów*, Warszawa 2001, s. 72; Cz. Żuławska, (w:) *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga trzecia – zobowiązania*, t. 1, pod red. G. Bieńka, Warszawa 2003, s. 117; Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 143; K. Zagrobelny, (w:) *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, pod red. E. Gniewka, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–534*, Warszawa 2004, s. 897; tak również TK, zob. wyrok TK z 8.12.2003 r., K 3/02, OTK–A 2003, nr 9, poz. 99 oraz SN, zob. wyrok SN z 31.05.2001 r., V CKN 247/00, Lex nr 52407; wyrok SN z 15.05.2001 r., I CKN 974/00, Lex nr 52458; wyrok SN z 5.02.2002 r., II CKN 800/99, Lex nr 43154; wyrok SN z 30.11.2000, I CKN 970/98, OSN 2001, nr 6, poz. 93.

w razie sporów – orzecznictwu sądów powszechnych i są rozstrzygane w trybie postępowania cywilnego. Twierdzenie takie jest uzasadnione pomimo braku w przepisach u.w.r.o.w. jednoznacznego rozstrzygnięcia, odnośnie roszczeń powstałych w związku z wykonywaniem umowy przez strony. W powołanej ustawie brak bowiem przepisu, który wskazywałby jako właściwe do rozstrzygnięcia takich sporów przepisy kpc. Regulację taką zawiera ustawa z dnia 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,<sup>13</sup> która w art. 30 ust. 1 stanowi, że w sprawach dotyczących ustalenia nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych, które zostały przekazane przez Agencję na podstawie umowy w związku z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej, pochodzących z funduszy Unii Europejskiej i krajowych, przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z funduszy Unii Europejskiej, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Roszczenia Agencji o zwrot przyznanej umową pomocy były przedmiotem licznych rozstrzygnięć sądów, a ich stanowisko było w zasadzie zbliżone. Sądy te zauważały, że w zakresie roszczeń podmiotu wdrażającego ustawodawca nie przewidział możliwości wydania decyzji administracyjnej, jak to uczynił między innymi w art. 107 ust. 9 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych.<sup>14</sup> W razie stwierdzenia niezgodności realizacji operacji z przepisami u.w.r.o.w., rozporządzeniami wykonawczymi, umową a także przepisami odrębnymi, Agencja może wezwać beneficjenta do zwrotu kwoty otrzymanej pomocy finansowej wraz z odsetkami określonymi jak dla zaległości podatkowych, naliczonymi od dnia powiadomienia beneficjenta o obowiązku zwrotu do dnia dokonania tego zwrotu. Pismo z wezwaniem do zwrotu kwoty pomocy finansowej wypłaconej w związku z realizacją projektu nie stanowi autorytatywnej wypowiedzi władzy administracyjnej. Agencja, dochodząc zwrotu kwoty pomocy wypłaconej na podstawie umowy, działa jako strona stosunku cywilnoprawnego, realizująca swoje uprawnienia kontraktowe, a nie jako organ administracji publicznej.<sup>15</sup> Teza o cywilnoprawnym charakterze umowy uzasadnia także dochodzenie przed sądem cywilnym roszczeń beneficjentów o wypłatę przyznanych na podstawie umowy kwot pomocy. Przy wykonaniu umowy organ administracji nie działa bowiem w sposób władczy, a jest stroną umowy, między którymi to stronami dochodzi do kontradiktoryjnego sporu, charakteryzującego się równością stron.<sup>16</sup>

13 Dz.U. Nr 98, poz. 634 z późn. zm.

14 Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

15 Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie, por. postanowienie NSA z dnia 12.07.2011 r., sygn. akt II GSK 076/11, baza orzeczeń sądów administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z dnia 10.08.2010 r., sygn. akt II GSK 709/09, Lex nr 737656; postanowienie NSA z dnia 13.10.2009 r., sygn. akt II GSK 844/09, baza orzeczeń sądów administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z dnia 20.12.2007 r., sygn. akt II GSK 267/07, Lex nr 494053; postanowienie z dnia 18.10.2007 r., sygn. akt II GSK 199/07, Lex nr 399199, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26.05.2011 r., sygn. akt V SA/Wa 935/11, baza orzeczeń sądów administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

16 Orzecznictwo sądów, odnośnie do sytuacji, gdy to beneficjent domaga się zapłaty kwoty z tytułu udzielonej pomocy jest dość ubogie. Na uwagę zasługuje między innymi postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 22.11.2011 r.

Przyjęcie zatem, że umowa przyznania pomocy z EFRROW jest umową cywilnoprawną powoduje konieczność bliższego odniesienia się do znanych doktrynie prawa cywilnego typologii umów. W przypadku umowy cywilnoprawnej zawieranej w sferze administracji świadczącej wymyka się ona jednak przyjętym regułom i nie daje się bezwarunkowo i ostatecznie zakwalifikować do kategorii umów prawa cywilnego. Analiza charakteru prawnego umowy przyznania pomocy z EFRROW pozwala na zakwalifikowanie tej umowy jako umowy: nienazwanej, konsensualnej, dwustronnie zobowiązującej, nieodpłatnej, niewzajemnej, przysparzającej, kauzalnej i adhezyjanej. Właśnie te cechy umowy przyznania pomocy z EFRROW sugerują przeprowadzenie analizy prawnej odnośnie do możliwości uznania tej umowy za *sui generis* umowę darowizny. Za taką tezę przemawia szereg podobieństw pomiędzy darowizną a umową przyznania pomocy z EFRROW.

Obie umowy można zaklasyfikować do kategorii umów o przeniesienie praw majątkowych, dwustronnie zobowiązujących, nieodpłatnych i niewzajemnych. Polegają bowiem na nieodpłatnym świadczeniu na rzecz drugiej strony. Świadczenie darczyńcy na rzecz obdarowanego oraz podmiotu wdrażającego na rzecz beneficjenta ma charakter bezpłatny. Chodzi o nieodpłatność świadczenia w rozumieniu prawa cywilnego, zarówno w ujęciu obiektywnym jak i subiektywnym. *In concreto* tytuł nieodpłatności może dotyczyć określonej części świadczenia darczyńcy. Tak będzie w sytuacji darowizny połączonej z poleceniem lub darowizny mieszanej. Także umowa przyznania pomocy ma charakter umowy nieodpłatnej z uwagi na fakt, że przyznawana beneficjentowi pomoc nie jest wynagrodzeniem z tytułu wykonywania określonych w umowie zadań publicznych. Umowa ta polega bowiem na przysporzeniu majątkowym na rzecz podmiotu realizującego operację, który zobowiązany jest z kolei do określonego świadczenia polegającego między innymi na realizacji inwestycji, organizacji szkolenia, podjęciu przedsięwzięcia informacyjnego czy promocyjnego, podjęciu pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, utworzeniu infrastruktury na potrzeby społeczności lokalnej, czy związanego z funkcjonowaniem lokalnej grupy działania i wdrażaniem lokalnych strategii rozwoju. Zachodzi zatem pytanie, czy w umowie przyznania pomocy z EFRROW świadczenie beneficjenta może być uznane za ekwiwalent świadczenia instytucji wdrażającej? Realizacja przez beneficjentów pewnych dóbr publicznych, a nie wyłącznie indywidualnego interesu związanego z pozyskaniem tych środków nie może być argumentem decydującym o odpłatnym charakterze umowy. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, prócz funkcji produkcyjnej gospodarstw rolnych zakłada także rozwój pozostałych funkcji obszarów wiejskich, ujmowanych jako zapewnienie ochrony środowiska, zachowanie naturalnego krajobrazu i tradycyjnych wartości kulturowych. Ujmowane są one jako realizacja dóbr publicznych,

---

V SA/Wa 2013/1, baza orzeczeń sądów administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) oraz postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.06.2011 r. sygn. akt I SAB/Go 7/11, Lex nr 1090982.

choć termin ten nie jest oficjalnie używany ani w rozporządzeniu 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 (EFRROW)<sup>17</sup> i rozporządzeniach wykonawczych Komisji, ani w Strategicznych Wytycznych Unii Europejskiej dotyczących rozwoju obszarów wiejskich,<sup>18</sup> należy zauważyć, że wiele spośród działań PROW w sposób bezpośredni lub pośredni realizuje funkcję dostarczania tak rozumianych dóbr publicznych. Analiza działań PROW pozwala na identyfikację podstawowych dóbr publicznych o charakterze środowiskowym i społecznym, do których zaliczane są krajobrazy wiejskie o wysokich wartościach przyrodniczych, bioróżnorodność, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu, jakość powietrza, odporność na powodzie i pożary oraz żywotność obszarów wiejskich. Nawet w przypadku tych działań, w których beneficjent realizuje świadczenie na własną rzecz (np. w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”) i odnosi z tego tytułu wymierną korzyść majątkową, realizuje on także pewne funkcje publiczne na rzecz ogółu społeczeństwa, pośrednio lub bezpośrednio.

Nie można zatem doszukiwać się cechy odpłatności niniejszej umowy w kontekście realizacji nałożonych umową na beneficjenta obowiązków. Należy stwierdzić, że nie jest to typowa umowa wzajemna ani odpłatna w rozumieniu prawa cywilnego. Przyznana pomoc nie jest bowiem wynagrodzeniem z tytułu wykonywania określonych w umowie zadań publicznych.<sup>19</sup> Zauważyć bowiem należy, że uznanie realizacji obowiązków publicznych za świadczenie trudno jest pogodzić z klasyczną definicją świadczenia jako zobowiązania dłużnika zgodnie z treścią zobowiązania i czyniącego zadość interesowi wierzyciela.<sup>20</sup> Kolejnym argumentem przemawiającym za brakiem ekwiwalentności umowy przyznania pomocy z EFRROW jest fakt, że instytucja wdrażająca zobowiązana jest do refundacji tylko procentowo oznaczonej w umowie części kosztów poniesionych na realizację operacji, zaś pozostałe koszty związane z realizacją ponosi beneficjent z własnych środków. Brak zatem w omawianej umowie ekwiwalentności świadczeń, choćby ujmowanej subiek-

17 Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1.

18 Decyzja Rady 2006/144/WE.

19 Podobne stanowisko zajęli: H. Izdebski, Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2003, s. 69 oraz J. Ruszewski, Umowa jako forma przekazywania organizacjom pozarządowym przez organy administracji publicznej wykonywania zadań publicznych, Umowy w administracji, pod red. J. Bocia i L. Dziewięckiej–Bokun, Wrocław 2008, s. 286.

20 Ujmowanie świadczenia jako zachowania się dłużnika odpowiadającego treści zobowiązania jest powszechnie przyjęte w piśmiennictwie, por. L. Domański, Instytucje Kodeksu Zobowiązań. Komentarz teoretyczno–praktyczny, Część ogólna, Warszawa 1936, s. 39; F. Zoll, Zobowiązania w zarysie według polskiego Kodeksu Zobowiązań, Warszawa 1945, s. 3, 7; R. Longchamps de Berier, Zobowiązania, Poznań 1948, s. 13–14; A. Ohanowicz, J. Górski, Zarys prawa zobowiązań, Warszawa 1970, s. 21, 31; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska–Bocian, Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 2009, s. 62 i n.; T. Pajor, Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania, Warszawa 1982, s. 64–67; Z. Radwański, Zobowiązania – część ogólna, Warszawa 2003, Nb 92; M. Safjan, (w:) Komentarz kc., t. 1, 2005, art. 353, Nb 16; T. Dybowski, A. Pyrzyńska, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 5. Prawo zobowiązań – część ogólna, pod red. Z. Radwańskiego, Warszawa 2006, s. 169 i n.



tywnie. Przyjęcie takiej kwalifikacji umowy przyznania pomocy z EFRROW rodzi istotne dla beneficjenta konsekwencje prawne. Zaliczenie przedmiotowej umowy do umów nieodpłatnych skutkuje mniejszym zakresem obowiązków przysparzającego (podmiotu wdrażającego) w porównaniu z analogicznymi czynnościami odpłatnymi lub z powszechnymi standardami oraz słabszą ochroną takich czynności w prawie cywilnym. W konsekwencji nabywca przysporzenia (beneficjent) ma słabszą pozycję prawną, jako opartą na nieodpłatnym nabyciu tego przysporzenia.

Dla oceny charakteru prawnego obu umów: umowy darowizny i umowy przyznania pomocy z EFRROW decydujące znaczenie wydaje się mieć zamiar darczyńcy oraz podmiotu wdrażającego. W pierwszym przypadku oparty jest on na *causae donationi*, gdy celem przysporzenia na rzecz obdarowanego jest jego wzbogacenie kosztem dokonującego przysporzenia. Darowizna może służyć najrozmaitszym celom indywidualnym i społecznym, podjętym w interesie ogółu. Natomiast w odniesieniu do umowy darowizny nie występuje cel gospodarczy przysporzenia. W odniesieniu do umowy przyznania pomocy z EFRROW przyczyny przysporzenia (*causa*) próżno poszukiwać wśród typowych przyczyn prawnych umów przysparzających. W odniesieniu do umów zawieranych przez organy administracji publicznej, gdzie organ administracji pełni rolę podmiotu redystrybucyjnego środka publicznego, konieczne jest przyjęcie założenia, że ochrona przysparzającego wymaga wyjaśnienia, dlaczego dokonał on przysporzenia, czyli wskazywać, jaką funkcję społeczną przysporzenie ma pełnić. Poszukiwanie związków pomiędzy przysporzeniem na rzecz beneficjenta a *causą* jest o tyle trudne, że przepisy prawa nie regulują ani podstawy prawnej tej umowy, ani kwestii zależności przysporzenia od jego podstawy prawnej. *Causy* tej nie można jednoznacznie wskazać. Nie jest to z pewnością *causae donandi*. Także pozostałe *causy* nie mogą stanowić podstawy oceny ważności czynności prawnej. Przysporzenie do majątku beneficjenta nie jest bowiem realizowane ani dla zwolnienia przysparzającego ze zobowiązania, ani dla nabycia prawa lub innej korzyści majątkowej, czyli zwiększenia aktywów przysparzającego (podmiotu wdrażającego). *Causa* ta jednak z całą pewnością występuje, a motywów, dla których podmiot wdrażający dokonuje przysporzenia na rzecz beneficjenta, należy poszukiwać w sferze realizacji funkcji publicznych przez beneficjentów. Przyczyną przysporzenia ze strony podmiotu wdrażającego na rzecz beneficjenta jest bowiem spełnienie określonych obowiązków o charakterze gospodarczym. Pośrednio także cel gospodarczy uwidacznia się w sferze realizacji funkcji środowiskowych i społecznych. Realizacja przez beneficjenta tych obowiązków nie może być jednak postrzegana w kategoriach przysporzenia na rzecz podmiotu wdrażającego, a raczej w kategorii przysporzenia na rzecz społeczności wiejskich. Nie jest to z pewnością przysporzenie majątkowe *sensu stricto*. Takie ujęcie nie mieści się bowiem w kategoriach doktrynalnych prawa cywilnego. Ewentualne korzyści wiążące się z przekazaniem środków finansowych nie mają charakteru majątkowego. Mogą one wpraw-

dzie wywoływać pożądane z punktu widzenia interesu publicznego zachowania, nie prowadzą jednak bezpośrednio do przysporzenia majątkowego. Podstawę umowy przyznania pomocy z EFRROW postrzegać zatem należy w kontekście realizacji polityki państwowej wobec obszarów wiejskich.

Realizacji tych obowiązków przez beneficjenta nie można utożsamiać z poleceniem. Istotna cecha polecenia wyraża się bowiem w tym, że darczyńca nakłada na obdarowanego obowiązek oznaczonego działania lub zaniechania nie czyniąc nikogo wierzycielem, a wypełnienie polecenia nie ma charakteru odpłaty za świadczenie. Realizacja polecenia może przynieść korzyść obdarowanemu, ale także samemu darczyńcy lub osobie trzeciej. W tym drugim przypadku okoliczność ta wpływa jedynie na obniżenie przedmiotu darowizny o wartość polecenia, nie zaś na kwalifikację samej umowy jako darowizny. Przedmiot zasadniczej oceny przy zaliczeniu umowy obciążonej poleceniem, jako umowy darowizny, sprowadza się do oceny motywów jej dokonania (*causa impulsiva et determinanta*). Zatem jedynym motywem darczyńcy nie może być uzyskanie realizacji polecenia przez obdarowanego. W umowie przyznania pomocy z EFRROW podmiot wdrażający może domagać się realizacji obowiązków nałożonych na beneficjenta, a dotyczących operacji będącej przedmiotem umowy przyznania pomocy z EFRROW. Natomiast w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez beneficjenta ciężących na nim obowiązków związanych z realizacją operacji podmiot wdrażający jest uprawniony i zobowiązany do żądania zwrotu wypłaconych środków wraz z odsetkami.

Pomiędzy umowami występuje także szereg innych różnic, które uniemożliwiają traktowanie umowy przyznania pomocy z EFRROW jako szczególnego rodzaju darowizny. Umowa darowizny jest kodeksową umową nazwaną, gdy tymczasem umowa przyznania pomocy z EFRROW jest ukształtowaną w polskim obrocie prawnym nową umową nienazwaną, regulowaną przepisami prawa, z których większość ma bezwzględny charakter i nie może zostać zmieniona postanowieniami stron.<sup>21</sup> Nie można natomiast przyjąć, że jest to odrębne uregulowanie prawne tego stosunku umownego. W art. 23 u.w.r.o.w. ustawodawca wskazał jedynie elementy umowy przyznania pomocy z EFRROW, stanowiąc, że powinna ona zawierać w szczególności: oznaczenie przedmiotu i stron umowy, określenie warunków, terminu i miejsca realizacji operacji, określenie wysokości pomocy, określenie warunków i terminów wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy, określenie warunków rozwiązania umowy, określenie warunków i sposobu zwrotu środków finansowych z tytułu pomocy, w przypadku gdy pomoc jest nienależna lub wypłacona w nadmiernej wysokości. Ponadto, postanowienia dotyczące umów przyznania pomocy w ramach konkretnego działania określają rozporządzenia wykonawcze do

21 Na taki charakter umowy wskazuje również T. Kurowska, Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 165.

ustawy. Brak jest jednak jednolitej regulacji i wskazania norm prawnych, które miałyby bezpośrednio zastosowanie. Wyraźny jest zatem brak woli ustawodawcy wyodrębnienia samodzielnego typu umowy. Świadczy o tym ponadto fakt, że ustawodawca ani w treści ustawy o w.r.o.w., ani w rozporządzeniach wykonawczych do niej *expressis verbis* nie użył nazwy umowy, praktyka wskazuje natomiast na określanie takich umów jako „umowa przyznania pomocy”. Takie określenie traktować należy jako ujęcie techniczne, obejmujące grupę umów zawierających pewne elementy wspólne. Ponadto umowy te zawierają elementy charakterystyczne dla konkretnego działania w ramach PROW 2007–2013. Zauważyć należy natomiast skalę zawieranych umów przyznania pomocy z EFRROW. Umowy te zaczynają zdobywać miejsce w obrocie prawnym na obszarach wiejskich. Nie można wyciągać stąd jednak wniosku, że umowa przyznania pomocy z EFRROW ma charakter umowy nazwanej, a tylko wniosek o powołnym wykształcaniu się w obrocie prawnym odrębnego typu umowy. Jak dotąd, umowa przyznania pomocy z EFRROW winna być sklasyfikowana jako umowa nienazwana czysta. Obok elementów, które da się przyporządkować niektórym umowom nazwanym (w szczególności właśnie umowa darowizny), występują w niej elementy całkowicie nowe, oryginalne, które nie występują w umowach nazwanych, a są specyficzne dla umowy przyznania pomocy. Są to takie elementy, jak: świadczenie na rzecz beneficjenta ze środków publicznych, obowiązek podejmowania pewnych działań na rzecz ogółu społeczeństwa, obowiązki informacyjne i promocyjne o realizowanym projekcie.

Istotne różnice pomiędzy charakteryzowanymi umowami darowizny i umowy przyznania pomocy z EFRROW powiązane są z typowymi cechami umów zawieranych przez podmioty realizujące funkcje administracji publicznej. Umowa darowizny nie jest powiązana z aktem administracyjnym, a jej zawarcie nie jest poprzedzone postępowaniem administracyjnym, które prowadzi do wytypowania drugiej strony umowy. W klasycznej umowie darowizny to właśnie cechy podmiotowe obdarowanego, więź społeczna czy chęć osiągnięcia pewnych celów indywidualnych bądź społecznych decydują o zawarciu umowy z konkretnym podmiotem. W odniesieniu do umowy przyznania pomocy z EFRROW przesłanką decydującą o wyborze beneficjenta jest zdolność do realizacji przez niego operacji objętej współfinansowaniem ze środków UE, a tym samym pewnych określonych celów społecznych. Również te elementy są przedmiotem oceny w postępowaniu kończącym się przyznaniem lub odmową przyznania pomocy z EFRROW.

Podkreślić należy, że umowa darowizny w pełni realizuje kodeksową zasadę swobody kontraktowania. W umowie przyznania pomocy jest ona natomiast zasadniczo ograniczona i występuje w zasadzie w formie szczątkowej i to we wszystkich jej aspektach, począwszy od trybu wyboru kontrahenta, aż po treść umowy opartej na wzorcu umownym przygotowanym przez podmiot wdrażający.

Wskazując na te cechy, należy z pełnym przekonaniem podkreślić, że umowie przyznania pomocy z EFRROW bliżej do dotacji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych.<sup>22</sup> Do kategorii tej należą m.in. umowy zawierane z beneficjentami na podstawie ustawy z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>23</sup> oraz na podstawie ustawy z dnia 3.04.2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego.<sup>24</sup> Pomoc udzielana beneficjentom z EFRROW nie jest natomiast „dotacją” w rozumieniu art. 206 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten pomija bowiem umowę przyznania pomocy zawartą na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Ponadto, dla uchylenia wszelkich wątpliwości prawnych, ustawodawca w art. 208 ustawy o finansach publicznych w sposób jednoznaczny wyłącza stosowanie przepisów dotyczących dotacji do umowy finansowanej ze środków Wspólnej Polityki Rolnej. Polityka ta regulowana jest bowiem odrębnymi zasadami.

W swojej istocie umowy te mają jednak podobny charakter, a niektóre cechy umowy o dotację zbliżają ją do umowy cywilnoprawnej. Są to swoboda stron w zakresie podjęcia decyzji w sprawie współdziałania, formalna równość stron oraz brak między nimi podległości służbowej czy organizacyjnej.

W wyniku zawarcia obu umów beneficjentowi przekazywane są bowiem podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki publiczne, przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych. Obie umowy stanowią zatem instrument prawny rozliczenia środków przekazanych na realizację projektu. Dostrzec należy natomiast, że beneficjent dla realizacji operacji zawiera szereg umów realizacyjnych, takich jak umowa o roboty budowlane, sprzedaż, dostawa, zlecenie czy inne umowy nazwane przewidziane przepisami kc. Rodzaj tych umów zależy od rodzaju planowanej do realizacji operacji. Dla pełnej charakterystyki konieczne wydaje się ustalenie stosunku umów przyznania pomocy ze środków UE do umów realizacyjnych operację. W szczególności zauważyć należy, że umowy realizacyjne mają odrębny byt prawny od umowy przyznania pomocy ze środków UE, pozostają jednak w wyraźnym związku ekonomicznym. Zawierane są w celu osiągnięcia określonego celu gospodarczego. Trudno natomiast doszukiwać się pomiędzy nimi bezpośrednich powiązań prawnych. Umowa przyznania pomocy ze środków UE i umowy realizacyjne stanowią dwie odrębne czynności prawne, toteż przesłanki skuteczności każdej z nich muszą być oceniane odrębnie. Zasadniczo jednak stwierdzić należy, że umowy realizacyjne zawierają postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy, pozostające w oczywistym związku z harmonogramem re-

22 Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

24 Dz.U. Nr 72, poz. 619 z późn. zm.

alizacji operacji i przewidywanymi kosztami podlegającymi refundacji, ustalonymi w umowie przyznania pomocy. Nieważność lub bezskuteczność umowy przyznania pomocy z EFRROW nie będzie mieć zatem wpływu na dalsze obowiązywanie umowy realizacyjnej. Wpływnie natomiast na brak możliwości jej finansowania ze środków UE. Nie zwalnia to jednak zlecającego realizację z obowiązku zapłaty za zrealizowaną usługę czy przedmiot sprzedaży. W polskim ustawodawstwie brak bowiem przepisu, który w sposób jednoznaczny regulowałby skutki odpadnięcia *causy* zobowiązania, czy w szczególności uzależniałby ważność umowy zobowiązującej od *causy*. Nie może być także rozważane zastosowanie przepisu art. 493 § 1 kc., przewidującego możliwość uchylecia się od spełnienia świadczenia, w przypadku gdy spełnienie świadczenia przez drugą stronę stało się niemożliwe w skutek okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność strona zobowiązana. Przepis ten bowiem dotyczy niemożliwości spełnienia jednego ze świadczeń z umowy wzajemnej. Nie bez znaczenia pozostaje również argument natury ekonomicznej. W niektórych przypadkach wykonanie umowy realizacyjnej może być na tyle zaawansowane, że obu stronom zależy będzie na jej wykonaniu. Zależność ta działa w obie strony, tj. nieważność lub bezskuteczność umowy realizacyjnej nie narusza samo przez się obowiązywania umowy przyznania pomocy z EFRROW. Rozwiązanie czy nieważność umowy realizacyjnej nie wpływa na zasadność przyznania pomocy z EFRROW i nie stoi na przeszkodzie zawarciu nowej umowy w celu zrealizowania operacji.

Zasadnicza różnica polega natomiast na poddaniu sporów z umowy dotacji sądownictwu administracyjnemu. W ustawie o finansach publicznych przewidziany został bowiem administracyjny tryb dochodzenia zwrotu środków w sytuacji, gdy zachodzą ustawowo oznaczone przesłanki. Zwrot dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w drodze decyzji organu administracji, a nie w drodze procesu cywilnego. W odniesieniu do takich dotacji sądy administracyjne zajęły stanowisko oparte na publicznoprawnym charakterze środków przeznaczonych na operację. Beneficjent dotacji celowej, przeznaczonej na realizację konkretnego zadania wskazanego umową, ma obowiązek jej rozliczenia w zakresie finansowym i rzeczowym oraz zwrotu w określonych sytuacjach. Ta ostatnia cecha właściwie przesądza o braku możliwości klasyfikacji „umowy o dotację” do cywilnoprawnych form działania administracji. Choć wskazać należy także obszary, gdy właściwe do rozstrzygnięcia będą sądy powszechne, jak w przypadku roszczenia o zawarcie umowy o dofinansowanie, roszczenia o odszkodowanie, jeżeli w wyniku błędnej oceny projektu wyrządzona została beneficjentowi szkoda, czy sporów wynikających z nieprawidłowego wykonania projektu.<sup>25</sup>

---

25 W.S. Sawczuk, Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju, ZNSA 2001, nr 6, s. 79–88.

Analiza charakteru prawnego umowy przyznania pomocy z EFRROW w szerszym ujęciu wykazała powiązanie umowy z aktem administracyjnym poprzedzającym jej zawarcie. Powstaje zatem swoisty stosunek zobowiązaniowy, gdzie akt administracyjny wywołuje skutki w sferze prawa cywilnego. Skutkuje bowiem koniecznością zawarcia umowy ze wskazanym w akcie beneficjentem, natomiast jego późniejsze uchylene wpływa pośrednio na stosunki prawne, wywołane poza dziedziną prawa administracyjnego. Umowa przyznania pomocy z EFRROW nie łączy się natomiast z umowami zawartymi w celu realizacji operacji objętej współfinansowaniem z EFRROW, a przynajmniej tak wypada ich ocena w sferze prawnej.

Próba określenia charakteru prawnego umowy przyznania pomocy z EFRROW, na tle innych umów nazwanych, takich jak darowizna, czy nienazwanych, takich jak umowa o dotację, pozwala na poczynienie pewnych spostrzeżeń. Mają one charakter ogólny i pozostają w związku z założeniem podstawowym tego artykułu o cywilnoprawnym charakterze umowy przyznania pomocy z EFRROW. Orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmuje jako pewien aksjomat, że charakteryzowana umowa jest umową cywilnoprawną, która tylko swój byt prawny wywodzi z przepisów prawa publicznego i do tych przepisów po części się odwołuje. Jednak umowa przyznania pomocy z EFRROW wymyka się znanej prawu cywilnemu typologii umów, co zostało powyżej wykazane. W szczególności problemy prawne powstają w związku z poszukiwaniem *causy* przysporzenia na rzecz beneficjenta, czy z zaliczeniem jej do umów nieodpłatnych i niewzajemnych. Wskazywanie na szczególny charakter tej umowy, polegający na realizacji interesu publicznego w procesie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, z jednoczesnym poszanowaniem interesów indywidualnych poszczególnych kategorii beneficjentów i poszukiwanie na tej podstawie uzasadnienia dla zaliczenia jej do poszczególnych kategorii umownych musi być skazane na niepowodzenie. Opiera się bowiem powszechnie przyjętym w prawie cywilnym definicjom. Umowa ta jest przykładem jednostronnego i w zasadzie pozostającego poza wszelką kontrolą kształtowania treści stosunków umownych z udziałem podmiotów realizujących funkcje administracji publicznej. W żadnym elemencie umowy nie jest bowiem uwzględniona specyficzna wola beneficjenta, a może on wyrazić jedynie wolę przyjęcia warunków umowy. Zachwiana została zatem reguła, w myśl której prawo cywilne reguluje stosunki prawne pomiędzy równorzędnymi podmiotami. Uregulowanie umowy przyznania pomocy z EFRROW musi zatem skłaniać do stawiania pytań o dopuszczalność takich uregulowań w świetle podstawowych zasad prawa cywilnego.

Próba porównania umowy przyznania pomocy do umowy darowizny, regulowanej przepisami kc., ujawnia szereg istotnych różnic, w szczególności w odniesieniu do *causy* przysporzenia. Umowa darowizny stanowi bowiem akt szczodrobliwości względem obdarowanego, który nie jest natomiast względem darczyńcy zobowiązany. W drodze umowy darowizny następuje przeniesienie własności przedmiotu

darowizny na rzecz obdarowanego, bez możliwości wskazania jego przeznaczenia, gdy tymczasem umowa przyznania pomocy czy to ze środków EFRROW, czy ze środków funduszy strukturalnych czy Europejskiego Funduszu Rybackiego określa przeznaczenie przykazywanych środków. Umowy przyznania pomocy ze środków EFRROW, funduszy strukturalnych czy Europejskiego Funduszu Rybackiego wykazują zatem istotne podobieństwa w tym względzie. Nieuzasadnione zatem wydaje się ich różnicowanie przez ustawodawcę w zakresie pozycji prawnej beneficjentów tej pomocy. Stosowanie różnych trybów przyznawania i wypłaty środków oraz ewentualnego dochodzenia ich zwrotu stwarza niepotrzebne wątpliwości prawne i problemy praktyczne związane z aplikowaniem o środki czy realizacją projektu. Zasadny zatem wydaje się postulat ujednoczenia i uproszczenia trybu przyznawania środków poprzez zastosowanie jednego trybu postępowania dla wszystkich działań w ramach PROW na lata 2007–2013, analogicznego do rozwiązania zastosowanego w przypadku przyznawania środków z funduszy strukturalnych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dobór środków prawnych przyznawania pomocy z EFRROW powinien oczywiście zapewniać realizację zamierzonych celów polityk unijnych oraz gwarantować należyłą ochronę prawną beneficjentom pomocy.

CONTRACT OF AID GRANTING BY THE EUROPEAN FUND  
FOR RURAL DEVELOPMENT AND ANOTHER SIMILAR CONTRACTS

Key words: contract, freedom of contracting, legal nature of the agreement.

With the act of 7 March 2007 on support for rural areas with the participation of means from the European Agricultural Fund for Rural Development there was introduced a new type of contracts constructed in order to acquire payments. The aim of this paper is an attempt to determine the legal nature of the agreement of aid granting by this fund. In this paper there were presented construction fundamentals of a contract when one of the party to the contract is Managing Authority (support is given after the administrative proceedings in particular case but the agreement is the source of obligations, there are restrictions of freedom of contracting, and the civil courts are competent to settle disputes). These features point to the civil – legal nature of the agreement.

The agreement used in Polish agricultural transactions are of an extremely varied character. This agreement is similar to a contract of donation and to a contract of aid granting by the structural funds. Therefore, it is helpful, to compare it to these agreement.

The analysis of provisions of the Polish act allows to draw conclusions on a very complicated legal character of the agreement of aid granting by the European Agricultural Fund for Rural Development. This agreement is different from the donation and from the agreement of aid granting by the structural funds. The unification of the procedure of support, not excluding the contract should be postulated.



## Odpowiedzialność administracyjna i karna beneficjentów pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

### 1. Wstęp

W ramach wdrażanego obecnie w Polsce Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>2</sup> (dalej „PROW”) przewiduje się kilkadziesiąt działań. W odniesieniu do każdego ze wskazanych w PROW działań określone zostały szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej. Z uzyskiwaniem pomocy związany jest cały szereg obowiązków ciążyących na beneficjentach pomocy wynikających zarówno wprost z aktów prawnych o charakterze generalnym, jak i z aktów indywidualnych (z decyzji) lub z umów, na podstawie których przyznawana jest pomoc.

Samo nałożenie obowiązków, bez uregulowania ujemnych konsekwencji (sankcji) z tytułu ich naruszenia, doprowadziłoby niewątpliwie do tego, że niespełnianie obowiązków stałoby się nagminne. Ze względu na to, zarówno w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW,<sup>3</sup> jak i w innych aktach prawnych<sup>4</sup> określone zostały konsekwencje naruszenia reguł przyznawania pomocy z PROW.

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest dokumentem przygotowywanym przez każde państwo członkowskie, stanowiącym instrument realizacji polityki ROW. Jest on skonkretyzowaniem i dostosowaniem polityki ROW do potrzeb każdego państwa członkowskiego. Zob. P. Wojciechowski, A. Niewiadomski, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, (w:) Prawo rolne, (red.) P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 423.

3 Są to przede wszystkim rozporządzenie Komisji (UE) NR 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. L 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8) oraz rozporządzenie Rady nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1), a na szczeblu krajowym ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ustawa ROW) (Dz. U. Nr 64, poz. 427 ze zm.) wraz z wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami wykonawczymi.

4 Zaliczyć tu należy przede wszystkim przepisy kształtujące odpowiedzialność karną (kodeks karny) i cywilną (kodeks cywilny).

Uregulowanie odpowiedzialności za naruszenie przepisów dotyczących przyznawania pomocy z PROW jest istotnym czynnikiem wpływającym na właściwe, tj. zgodne z celami polityki rozwoju obszarów wiejskich wydatkowanie środków objętych tym programem oraz stanowi ważny element ochrony interesów finansowych UE.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zakresu odpowiedzialności jaka ma zastosowanie w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW.

## 2. Pojęcie odpowiedzialności prawnej

Na wstępie należy wyjaśnić samo pojęcie odpowiedzialności prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności administracyjnej i karnej.

Zagadnienie odpowiedzialności prawnej w literaturze prawniczej ujmowane jest w sposób zróżnicowany, zależnie od gałęzi prawa i dziedziny szczegółowej, w jakiej jest ono rozpatrywane. W ramach poszczególnych gałęzi prawa mowa jest o odpowiedzialności cywilnej, karnej, administracyjnej, konstytucyjnej itd.

Pośród proponowanych w literaturze propozycji<sup>5</sup> ujęcia odpowiedzialności prawnej, jako kategorii ogólnej, na uwagę zasługuje przede wszystkim propozycja W. Langa, często przywoływana i powszechnie akceptowana w doktrynie,<sup>6</sup> zgodnie z którą **przez odpowiedzialność prawną należy rozumieć zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, które można prawnie przypisać określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym.**<sup>7</sup> Ujemne konsekwencje, o których jest mowa w definicji odpowiedzialności prawnej określić można mianem sankcji prawnych.<sup>8</sup>

5 Przegląd propozycji różnych definicji odpowiedzialności prawnej przedstawiony został m.in. przez W. Kruka zob. Pojęcie odpowiedzialności prawnej (analiza wybranych zagadnień), „Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 3, s. 112–113.

6 Definicję tą przywołują m.in.: W. Radecki, Odpowiedzialność prawna podmiotów gospodarczych w ochronie środowiska, Dębie 1990, s. 62; M. Górski, Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej, Warszawa 2008, s. 11; A. Michór, Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi, Warszawa 2009, s. 27; M. Wincenciak, Sankcja w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008, s. 19; J. Jerzmański, Odpowiedzialność administracyjna, (w:) Instytucje prawa ochrony środowiska, geneza, rozwój, perspektywy, (red.) W. Radecki, Warszawa 2010, s. 398.

7 Zob. W. Lang, Struktura odpowiedzialności prawnej, ZNUMK, Prawo, Toruń 1968, t. 8, z. 31, s. 12. Definicja zawarta w tej pracy jest przywoływana w większości opracowań dotyczących odpowiedzialności prawnej.

8 Wprawdzie samo pojęcie sankcji nie jest rozumiane w prawie jednolicie, jednak większość autorów uznaje, że sankcja prawna oznacza ogół ujemnych (niekorzystnych) konsekwencji (skutków) natury majątkowej lub osobistej za naruszenie (nieprzestrzeganie) normy prawnej. Zob. m.in. M. Stahl, Sankcje administracyjne – problemy węzłowe, (w:) Sankcje administracyjne Blaski i cienie, (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa, 2011, s. 21; P. Chmielnicki, Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wpłaty i koszty działania, (w:) Sankcje administracyjne Blaski..., s. 34; M. Wincenciak, Sankcje w prawie..., s. 15 i 17; J. Filipek, Sankcja w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 873; M. Lewicki, Pojęcie sankcji prawnej

## 2.1. Odpowiedzialność karna

**Odpowiedzialność karna oznacza ponoszenie przez dany podmiot ujemnych konsekwencji, w postaci sankcji karnej, za przypisany mu czyn podlegający ujemnej kwalifikacji normatywnej w ustawie karnej.** W Polsce jest to odpowiedzialność za przestępstwa, a przy szerokim rozumieniu prawa karnego, także odpowiedzialność za wykroczenia.<sup>9</sup>

Odpowiedzialność taka zachodzi, gdy zostaną kumulatywnie spełnione wszystkie jej przesłanki. Odpowiedzialność karną ponosi się więc (1) za czyn (2) zabroniony przez normy prawa karnego (tj. wypełniający opis zawarty w typie czynu zabronionego i jednocześnie nie objęty okolicznością wyłączającą odpowiedzialność karną<sup>10</sup>), (3) zawiniony (tj. popełniony przez osobę zdolną do zawinienia w jednej z form zawinienia), (4) społecznie szkodliwy w stopniu większym niż znikomy. Odpowiedzialność karną może ponosić tylko człowiek (osoba fizyczna), który popełnił czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Podmiotowym warunkiem odpowiedzialności karnej jest wina indywidualna, przypisana osobie fizycznej w trybie określonym przez prawo karne (zasada *nullum crimen sine culpa*). Przedmiotowym warunkiem tej odpowiedzialności jest natomiast popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary. Czynem zabronionym jest zachowanie się człowieka o znamionach określonych w ustawie karnej (art. 115 § 1 kk.), tj. jest wyłącznie taki czyn, który został zakazany przez odpowiedni przepis kodeksu karnego, kodeksu wykroczeń lub przepis karny zamieszczony w innej ustawie.

## 2.2. Odpowiedzialność administracyjna

Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej stwarza w doktrynie i w praktyce stosowania prawa istotne problemy. Odpowiedzialność administracyjną można definiować w sposób pozytywny i negatywny. Od strony negatywnej odpowiedzialność administracyjna rozumiana jest jako odpowiedzialność prawna niebędąca odpowiedzialnością karną ani odpowiedzialnością cywilną.<sup>11</sup> Jednak ujęcie to wydaje się zbyt mało precyzyjne. Od strony pozytywnej odpowiedzialność administracyj-

w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 64; L. Dziewięcka–Bokun, Sankcja prawna w prawie administracyjnym, AUWR 1972, Prawo 36, s. 40.

9 W literaturze rozróżnia się odpowiedzialność karną *sensu stricto* (tj. odpowiedzialność wyłącznie za przestępstwa) oraz *sensu largo* (obejmującą odpowiedzialność zarówno za przestępstwa jak i za wykroczenia). Zob. W. Cieślak, Prawo karne, zarys instytucji i naczelné zasady, Warszawa 2010, s. 71, A. Marek, Prawo karne, Warszawa 2009, s. 236. Odpowiedzialność za wykroczenia opiera się na analogicznych zasadach jak odpowiedzialność za przestępstwa; rodzajowo zbliżony jest też system kar i środków karnych. Można więc powiedzieć, że ukaranie za wykroczenie jest odpowiedzialnością karną o zredukowanych konsekwencjach prawnych. Zob. A. Marek, Kodeks Karny, Komentarz, Warszawa, 2010, s. 17.

10 Przykładowo wyłączenie bezprawności ze względu na obronę konieczną – art. 25 § 1 kk.

11 Zob. J. Boć, E. Samborska–Boć, Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, (w:) J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska–Boć, Ochrona Środowiska, Wrocław 2008, s. 360; K. Kwaśnicka, Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska, Warszawa 2011, s. 50, A. Michór, Odpowiedzialność administracyjna w obrocie..., s. 39 i s. 43.

na nie jest ujmowana w doktrynie jednolicie, chociaż zauważalna jest pewna powtarzalność ujęć tego zagadnienia.

Posiłkując się ogólną definicją odpowiedzialności, można wskazać, że **odpowiedzialność administracyjna oznacza zasadę ponoszenia przez osoby fizyczne albo jednostki organizacyjne przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, za działania bądź zaniechania stanowiące naruszenie nakazów lub zakazów ustanowionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub w aktach administracyjnych o charakterze indywidualnym**. Z tak rozumianą odpowiedzialnością związane są prawne formy odpowiedzialności administracyjnej w postaci sankcji administracyjnych (m.in. kary pieniężne, decyzje ograniczające działalność naruszciciela).

Odpowiedzialność tę charakteryzuje kilka cech, przy czym trudno jest wskazać cechę, której zaistnienie pozwalałoby na stwierdzenie, iż z całą pewnością w danym przypadku mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną.

Przede wszystkim wskazać należy, że środki prawne odpowiedzialności administracyjnej („ujemne konsekwencje”, czyli sankcje) realizowane są w „swoistych dla administracji formach i procedurze”. Cecha ta niewątpliwie ma kluczowe i zasadnicze znaczenie i na gruncie obowiązujących przepisów można traktować ją jako najprostszy sposób zidentyfikowania tego rodzaju odpowiedzialności (**brak tej cechy przesądza bowiem o tym, że nie mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną**). Jednak samodzielnie cecha ta nie przesądza jeszcze o charakterze odpowiedzialności. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby o tym, z jakim charakterem odpowiedzialności mamy do czynienia, decydował ustawodawca poprzez wybór administracyjnej metody regulacji.<sup>12</sup>

Tradycyjnie uznaje się, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności obiektywnej.<sup>13</sup> W doktrynie pojawiają się jednak postulaty, aby uwzględnić element subiektywny czynu sankcjonowanego.<sup>14</sup>

12 Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby bowiem w szczególności, że poprzez zastosowanie terminologii właściwej dla prawa administracyjnego i wykorzystanie instytucji prawa administracyjnego prawodawca mógłby przenieść na grunt prawa administracyjnego odpowiedzialność karną.

13 Zob. M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4 s. 140; W. Radecki, Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, Warszawa 2002, s. 81; A. Michór, Odpowiedzialność administracyjna, (w:) Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, (red.) J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 695; tenże Odpowiedzialność administracyjna w obrocie..., s. 50; L. Klat-Wertlecka, Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna, (w:) Sankcje administracyjne. Blaski..., s. 68 i s. 71; E.K. Czech, Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę, Białystok 2008, s. 215; W. Radecki, Odpowiedzialność prawna podmiotów..., s. 95.

14 Zob. M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych... s. 143; W. Radecki, Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska..., s. 81; K. Kwaśnicka, Odpowiedzialność administracyjna w..., s. 93.

Odpowiedzialność administracyjną ponosić mogą zarówno osoby fizyczne, osoby prawne jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. To w sposób istotny odróżnia odpowiedzialność administracyjną od odpowiedzialności karnej, ale i od odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

W ramach tak zdefiniowanej odpowiedzialności administracyjnej, w zależności od stosowanej sankcji i funkcji realizowanej jako podstawowa, wyodrębnić można (1) odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach policyjnych, która realizuje głównie funkcje prewencyjne,<sup>15</sup> (2) odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach represyjnych, w postaci kar pieniężnych, która realizuje głównie funkcje represyjne. Odpowiedzialność drugiego rodzaju powoduje szczególne trudności w zakresie jej odróżnienia od odpowiedzialności karnej. Sankcje te stanowią zwykle typową represję („karę”) za naruszenie norm.<sup>16</sup>

Zaletą odpowiedzialności administracyjnej, w porównaniu do odpowiedzialności karnej, jest istotne odformalizowanie procesu stosowania sankcji. Subsumcja stanu faktycznego sprowadza się bowiem do ustalenia czy określone działanie naruszało normę prawną (czy było bezprawne). Zwykle nie ma potrzeby ustalania winy, poza tym odpowiedzialność może być przypisana dowolnemu podmiotowi, a nie wyłącznie osobie fizycznej. Nakładanie sankcji administracyjnych może odbywać się szybciej od nakładania sankcji w postępowaniu karnym, nie jest bowiem w proces ten angażowany wymiar sprawiedliwości.<sup>17</sup> Odpowiedzialność administracyjna dominuje nad karną z punktu widzenia skuteczności i szybkości postępowania, jednak, w porównaniu z odpowiedzialnością karną, zdecydowanie osłabieniu ulega tu gwarancyjność postępowania.<sup>18</sup>

### 2.3. Granica między odpowiedzialnością administracyjną i karną

Na podstawie zarysowanych powyżej charakterystyk odpowiedzialności karnej i administracyjnej wskazać można kilka zasadniczych różnic pomiędzy tymi rodzajami odpowiedzialności. W przypadku odpowiedzialności karnej sankcja wymierzana jest przez sąd, wyłącznie osobom fizycznym, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania karnego (ewentualnie kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia). Podstawą odpowiedzialności jest wyczerpanie znamion czynu zabronionego poprzez działanie lub zaniechanie, przypisywalność

15 Sankcje policyjne są to ujemne konsekwencje naruszeń prawa administracyjnego w postaci różnych środków władczego oddziaływania na podmioty naruszające przepisy, zmierzające w sposób bezpośredni do usunięcia zagrożeń dla dóbr prawnie chronionych, nakładane w ramach realizowanej przez organy administracji publicznej funkcji policji administracyjnej.

16 Przy tym w sytuacji gdy nałożenie tych sankcji nie jest zależne od winy trudno mówić o funkcji represyjnej, sankcje te stanowią wtedy po prostu dolegliwość finansową.

17 Zob. M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym..., s. 102.

18 Zob. S. Zółtek, Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności, Warszawa 2009, s. 210.

winy oraz społeczna szkodliwość czynu w stopniu większym niż znikomy. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej sankcja nakładana jest natomiast zarówno na osoby fizyczne, jak też na osoby prawne, w drodze decyzji administracyjnej, w postępowaniu uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego, a podstawową przesłanką odpowiedzialności jest bezprawność zachowania, bez potrzeby wykazywania winy.

Powyżej wskazane różnice mają jednak charakter niejako wtórny, są konsekwencją przejętego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego.

Podstawowy problem polega jednak na wskazaniu różnic dotyczących istoty odpowiedzialności administracyjnej i karnej, które z jednej strony stanowić powinny wytyczną dla ustawodawcy przy w prowadzaniu odpowiedzialności z tytułu różnego rodzaju naruszeń prawa, a z drugiej strony pozwolą ocenić przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne. Jest to o tyle ważne, że konstytucja wprowadza szczegółowo określone gwarancje w zakresie odpowiedzialności karnej (w szczególności prawo do sądu, prawo do obrony, domniemanie niewinności, a także pośrednio zasadę *ne bis in idem*).

Trudno jest jednak określić jasne, czytelne i uniwersalne kryterium materialne, decydujące o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być) w praktyce kwalifikowane jako podlegające penalizacji, albo też jako podlegające karze administracyjnej (pieniężnej). Zwykle przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kar administracyjnych – oprócz celu restrykcyjnego – także prewencja.<sup>19</sup>

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje kodeks karny, a ustawowe znaczenie pojęcia „odpowiedzialność karna” nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w konstytucji.<sup>20</sup> W świetle orzecznictwa TK stwierdzić można, że zawarte w konstytucji gwarancje odnoszą się nie tylko do odpowiedzialności karnej w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialności za przestępstwa, ale również do innych form odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem kar wobec jednostki,<sup>21</sup> a zatem do postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, co jest pojęciem szerszym od postępowania karnego regulowanego

19 Zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011, sygn. P 90/08.

20 Zob. m.in. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02; wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03. Utrwalonym poglądem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest to, że terminologia Konstytucji ma charakter autonomiczny i nie można jej interpretować poprzez znaczenie przypisywane przez ustawodawcę danemu terminowi w ustawie zwykłej. Zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 i przywołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

21 Zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

w pkp.”<sup>22</sup> Przy tym, za środki prawne o charakterze represyjnym (karno-administracyjnym), TK uznawał różnego rodzaju opłaty i zobowiązania pieniężne.<sup>23</sup>

Od kilkudziesięciu lat zauważalny jest proces polegający na wprowadzaniu w miejsce odpowiedzialności karnej (*sensu largo*) odpowiedzialności administracyjnej.<sup>24</sup> Coraz częściej konieczne jest zatem dokonywanie oceny obowiązujących już rozwiązań prawnych pod kątem ich zgodności ze wzorcem konstytucyjnym dotyczącym szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym.<sup>25</sup> W szczególności dużo kontrowersji wywołuje zgodność z zasadą *ne bis in idem*.

W tym kontekście dla ustalenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną czy też z karą (w ujęciu najszerszym) przydatne jest odwołanie się do orzecznictwa ETPCz dotyczącego art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (konwencja europejska).<sup>26</sup> W nawiązaniu do tego przepisu ETPCz posługuje się trzema tzw. „kryteriami Engela”.<sup>27</sup>

Pierwsze kryterium Engela dotyczy przyporządkowania przepisu do prawa karnego zgodnie z prawem krajowym. Nadanie kwalifikacji karnej jest warunkiem wystarczającym,<sup>28</sup> natomiast uznanie w prawodawstwie krajowym określonego środka za niekarny nie jest wystarczające, traktowane jest przez ETPCz za ledwie jako punkt wyjścia dla dalszej analizy.

W ramach drugiego kryterium Engela ETPCz bada krąg adresatów regulacji, która przewiduje sankcję za określone naruszenie oraz cel regulacji. Jeżeli sankcja zmierza przede wszystkim do represji i prewencji, wskazuje to na sankcję kar-

22 Zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

23 Zob. wyrok z dnia 18 listopada 2010 r. P 29/09; wyrok z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz wyrok z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06.

24 W literaturze wskazuje się cały szereg przykładów zastępowania w poszczególnych ustawach "klasycznych" przepisów karnych przepisami o karach pieniężnych wymierzanych w trybie administracyjnym osobom fizycznym i karnym. W. Radecki jako najbardziej jaskrawy przykład przywołuje zmiany dokonane w prawie morskim, w prawie atomowym, w ustawodawstwie dotyczącym ochrony środowiska i rolnictwa ekologicznego. Zob. W. Radecki, Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawem ochrony środowiska, (w:) Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu, (red.) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011, s. 535–545. Podobnie T. Bojarski przywołuje przykład prawa morskiego i atomowego, a ponadto wskazuje na zmiany dokonane w ustawie o transporcie drogowym. Zob. T. Bojarski, Z problematyki form odpowiedzialności na styku z odpowiedzialnością karną, Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, (red.) Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiuk, Przemysł – Rzeszów 2011, s. 89–91.

25 Zob. wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09.

26 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez Polskę 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 284, ze zm.), zmieniona i uzupełniona Protokołami ratyfikowanymi przez Polskę.

27 Nazywanymi tak w ślad za wyrokiem, w którym je po raz pierwszy sformułował wyrok ETPC (wielka izba) z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel przeciwko Holandii (skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72), zob. Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 15 grudnia 2011 r. sprawa C 489/10, pkt 46.

28 Zob. orzeczenie z 9 marca 2006 r., Menesheva przeciwko Rosji, skarga nr 59261/00.

na.<sup>29</sup> Za karnym charakterem sankcji przemawia też skierowanie regulacji do ogółu, a nie – jak w przepisach dyscyplinarnych – do grupy, która posiada określony status.<sup>30</sup> Brak jest natomiast charakteru karnego, jeżeli sankcja zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych.<sup>31</sup> Poza tym, ETPCz bada, czy karanie za określone naruszenia służy ochronie dóbr prawnych, których ochrona zwykle zapewniana jest poprzez normy karne.<sup>32</sup>

Trzecie kryterium Engela dotyczy rodzaju i surowości grożącej kary.<sup>33</sup> W przypadku kar pozbawienia wolności stosuje się ogólnie domniemanie karnego charakteru sankcji, które można obalić tylko w wyjątkowych przypadkach.<sup>34</sup> Również kary pieniężne, których nieuiszczenie grozi karą pozbawienia wolności lub wpisaniem do rejestru karnego, przemawiają zasadniczo za charakterem karnym.<sup>35</sup>

Kryteria drugie i trzecie są niezależne, wystarczy spełnienie jednego z nich, chociaż można też uwzględniać je łącznie.<sup>36</sup>

W świetle orzecznictwa ETPC stwierdzić zatem można, że o karnym charakterze sprawy decyduje nie tylko nadanie jej takiej kwalifikacji w prawie danego państwa, ale kryteriami takimi są także charakter czynu lub zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz cel i surowość sankcji.<sup>37</sup>

### 3. Odpowiedzialność prawna w aktach prawnych regulujących PROW

W świetle zaproponowanej definicji odpowiedzialności prawnej zasadne jest ustalenie elementów konstrukcyjnych odpowiedzialności prawnej, jaka ma miejsce w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW, tj. podmiotów, które ponoszą odpowiedzialność, zdarzeń podlegających ujemnej kwalifikacji, zasad, na podstawie których przypisuje się odpowiedzialność oraz negatywnych konsekwencji przewidzianych w normach prawnych.

29 Zobacz wyroki ETPCz: z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939); z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skargi nr 39665/98 i 40086/98).

30 Wyroki ETPCz: z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk przeciwko Niemcom (skarga nr 8544/79); z dnia 2 września 1998 r. w sprawie Lauko przeciwko Słowacji (skarga nr 26138/95).

31 Wyrok ETPCz: z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie Jussila przeciwko Finlandii (skarga nr 73053/07).

32 Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939).

33 Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939).

34 Wyroki ETPCz: (wielka izba) z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel przeciwko Niderlandom (skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72); z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skargi nr 39665/98 i 40086/98).

35 Wyrok ETPCz z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie Žugić przeciwko Chorwacji (skarga nr 3699/08).

36 Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939).

37 Zob. wyrok z 10 lutego 2009 r. Zolotukhin przeciwko Rosji, (skarga nr 14939/03).



### 3.1. Podmiot odpowiedzialny

Odpowiedzialność prawną w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW ponoszą przede wszystkim beneficjenci PROW, tj. podmioty, do których adresowana jest pomoc.<sup>38</sup>

Definicja beneficjenta, dla potrzeb realizacji PROW, zawarta została w rozporządzeniu 1698/2005. Zgodnie z nią „beneficjent” to „*podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację operacji lub otrzymujące wsparcie*”.<sup>39</sup> Z definicji tej wynika, że beneficjentem jest osoba, której pomoc została już przyznana lub osoba, na rzecz której dokonano płatności.<sup>40</sup> Podkreślić jednak należy, że w odniesieniu do każdego z działań określone zostały wymagania, jakie należy spełniać, aby uzyskać pomoc, zatem beneficjentem może być wyłącznie podmiot spełniający te wymagania. W sposób najogólniejszy wymagania te podzielić można na trzy grupy, tj. odnoszące się do rodzaju podmiotu (osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej),<sup>41</sup> cech podmiotu (są to kryteria służące prawnemu wyodrębnieniu potencjalnych beneficjentów wsparcia, czyli podmiotowe przesłanki uzyskania przewidzianej programem pomocy<sup>42</sup>) i rodzaju prowadzonej przez niego działalności.<sup>43</sup>

Zauważyć należy, że z samego faktu spełniana przez określony podmiot wymagań uprawniających do uzyskania pomocy z PROW nie wynika, iż podmiot taki może ponosić odpowiedzialność prawną z tego tytułu, bowiem z faktem tym nie są związane jeszcze żadne obowiązki. Powstają one dopiero w związku z podjęciem działań zmierzających do uzyskania pomocy, tj. z momentem złożenia wniosku o przyznanie pomocy.<sup>44</sup>

38 Zob. P. Blajer, Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”, PPR 2010, nr 1, s. 14.

39 Art. 2 pkt h rozporządzenia 1698/2005.

40 Proces uzyskiwania pomocy jest dwuetapowy. W pierwszym etapie rozpatrywane są wnioski o przyznanie pomocy w ramach poszczególnych działań. Pozytywne rozpatrzenie tego wniosku skutkuje wydaniem decyzji po przyznaniu pomocy lub podpisaniem umowy o przyznaniu pomocy (zależnie od rozwiązania prawnego przyjętego w danym działaniu). Na tej podstawie podmiot, któremu została przyznana pomoc składa wnioski o płatność do agencji płatniczej i dopiero pozytywnie rozpatrzony wniosek o płatność stanowi podstawę do dokonania płatności.

41 Są działania gdzie beneficjentami mogą być wyłącznie osoby fizyczne (w trzech działaniach), wyłącznie jednostki organizacyjne, tj. osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (w czterech działaniach), albo zarówno osoby fizyczne, jak i jednostki organizacyjne (w większości przypadków).

42 Kryteria te są zróżnicowane dla poszczególnych działań. Jedynie tytułem przykładu wskazać można na kryteria formalne, dotyczące obowiązku wpisu do różnego rodzaju ewidencji i rejestrów; kryterium przestrzegania określonych norm; kryterium obszarowe; kryteria obligacyjne, uzależniające pomoc od przyjęcia przez beneficjenta określonych zobowiązań; a w odniesieniu do osób fizycznych kryterium kwalifikacji rolniczych, osobistego prowadzenia gospodarstwa, wieku, Zob. P. Blajer, Beneficjenci..., s. 20.

43 Najczęściej jest to działalność typowo rolnicza (produkcja roślinna lub zwierzęca), czasem o charakterze bardziej wyspecjalizowanym. Szerzej zob. P. Blajer, Beneficjenci..., s. 26–31.

44 Z tym też momentem powstaje możliwość naruszenia norm określających zasady przyznawania pomocy i ten moment kluczowy jest z punktu widzenia odpowiedzialności prawnej.

Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność prawną w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW ponosić mogą nie tylko beneficjenci PROW, tj. podmioty spełniające kryteria uzyskania pomocy, ale także podmioty, które wystąpiły o pomoc w ramach danego działania, ale pomoc nie została im przyznana w związku z tym, że nie mogą być beneficjentami z braku spełniania wymagań podmiotowych, określonych dla danego działania.

Podmiotami odpowiedzialnymi w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW są zatem beneficjenci PROW oraz inne podmioty, które jedynie wnioskowały o pomoc, przy czym składając wniosek, nie spełniały wymagań dla uzyskania pomocy w ramach danego działania (określić je można terminem „wnioskujący o pomoc”).

### **3.2. Pozostałe elementy konstrukcyjne odpowiedzialności związanej z uzyskiwaniem pomocy z PROW**

Zdarzenia związane z uzyskiwaniem pomocy z PROW podlegające ujemnej kwalifikacji, zasady na podstawie której przypisuje się je podmiotowi odpowiedzialnemu oraz negatywne konsekwencje zaistnienia tych zdarzeń, warto rozpatrywać łącznie. Te elementy konstrukcyjne odpowiedzialności są bowiem ściśle ze sobą powiązane.

Odpowiedzialność prawna beneficjentów i wnioskujących o pomoc z PROW uregulowana jest, jak wspomniane zostało na wstępie, w wielu aktach prawnych na szczeblu unijnym i krajowym. Na szczeblu unijnym podstawowe znaczenie ma rozporządzenie **2988/95**<sup>45</sup> oraz rozporządzenie **65/2011**.<sup>46</sup> Akty te mają zróżnicowane cele (w przypadku pierwszego jest to ochrona interesów finansowych UE, w przypadku drugiego cele wspólnej polityki rolnej) i stosowana jest w nich zróżnicowana terminologia, co wymaga szczególnej uwagi przy dokonywaniu ich wykładni, tym bardziej że są one ściśle ze sobą powiązane.

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu odpowiedzialności związanej w uzyskiwaniem pomocy z PROW ma rozporządzenie 2988/95, bowiem sankcje w aktach unijnych odnoszących się do poszczególnych polityk, w tym do WPR, powinny być ustanawiane z uwzględnieniem tego właśnie rozporządzenia.<sup>47</sup> Rozporządzenie 2988/95 określa ogólne reguły i zasady sankcjonowania naruszenia przepisów unijnych w zakresie, w jakim to naruszenie spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie UE, m.in. poprzez nieuzasadniony wydatek (naruszenie takie w rozporządzeniu tym określane jest jako „nieprawidłowość”).

45 Rozporządzenie Rady Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1).

46 Rozporządzenie Komisji (UE) nr **65/2011** z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. L 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8).

47 Zob. preambułę do rozporządzenia 2988/95.

Z rozporządzenia tego wynika, iż jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie UE lub w budżetach, które są przez nią zarządzane, jest kwalifikowane jako „nieprawidłowość” i prowadzi do stosowania określonych w prawie unijnym sankcji (nazwanych w tym rozporządzeniu „środkami i karami administracyjnymi”).<sup>48</sup> Sankcje te mają być wprowadzane w prawie unijnym w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa unijnego, mają być one skuteczne, proporcjonalne i odstraszać.<sup>49</sup> Co więcej, w aktach prawa unijnego powinno się określać charakter oraz zakres tych sankcji z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności.<sup>50</sup> W rozporządzeniu tym wprowadzona została zasada, zgodnie z którą stosować można tylko sankcje przewidziane w aktach prawnych obowiązujących w chwili dopuszczenia się sankcjonowanego naruszenia,<sup>51</sup> określony został też ogólny termin przedawnienia (4 lata) oraz zasady jego przerywania i zawieszenia.<sup>52</sup>

Należy jednak zwrócić uwagę na specyficzną rolę rozporządzenia 2988/95. Z jego treści wynika bowiem, że prawodawca unijny powinien określić przepisy sektorowe ustanawiające sankcje,<sup>53</sup> które powinny być zgodne z zasadami ogólnymi ustanowionymi w rozporządzeniu 2988/95.<sup>54</sup> Wnioskować z tego można, iż rozporządzenie 2988/95 nie stanowi samodzielnej podstawy nakładania sankcji na beneficjentów.<sup>55</sup> Wniosek taki potwierdzony został w orzecznictwie TSUE.<sup>56</sup> Powyższe oznacza, że podstawą odpowiedzialności beneficjentów i osób wnioskujących o pomoc z PROW są przepisy rozporządzeń sektorowych, tj. w tym przypadku rozporządzeń z zakresu WPR, przy czym w procesie ich wykładni należy uwzględniać przepisy rozporządzenia 2988/95.

Aktem prawnym dotyczącym pomocy uzyskiwanej z PROW, w którym określa się odpowiedzialność w związku z zaistnieniem nieprawidłowości jest przede wszystkim rozporządzenie 65/2011.

Na podstawie powyższych rozporządzeń odpowiedzialność za nieprawidłowości związane z uzyskiwaniem pomocy z PROW podzielić można na dwa rodzaje.

48 Zob. art. 1 rozporządzenia 2988/95.

49 Art. 2 ust. 1 do rozporządzenia 2988/95.

50 Art. 2 ust. 3 do rozporządzenia 2988/95.

51 Art. 2 ust. 2 do rozporządzenia 2988/95.

52 Zob. art. 3 do rozporządzenia 2988/95.

53 Zob. art. 2 ust. 2 oraz ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, a w szczególności z jego ust. 3, w związku z motywami piątym i ósmym preambuły to tego rozporządzenia.

54 Zob. motyw siódmy preambuły do rozporządzenia 2988/95

55 Jest to zatem wyjątek od zasady bezpośredniej skuteczności rozporządzenia.

56 Zob. wyrok z dnia 28 października 2010 r w sprawie C 367/09 Belgisch Interventie – en Restitutiebureau, pkt 33; wyrok z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie C 420/06 Jager, Zb.Orz. s. 11315, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

### 3.2.1. Odpowiedzialność podstawowa

W ramach odpowiedzialności podstawowej sankcją („środkiem”), jaka powinna mieć zastosowanie w przypadku zaistnienia nieprawidłowości, jest obowiązek zwrotu bezprawnie uzyskanej przez beneficjenta korzyści (pomocy), powiększonej ewentualnie o odsetki.<sup>57</sup> W przypadku natomiast podjęcia przez osobę ubiegającą się o pomoc działań zmierzających do sztucznego stworzenia warunków w celu uzyskania korzyści (pomocy) pomoc nie powinna być takiej osobie przyznana.<sup>58</sup>

Podobnie w rozporządzeniu 65/2011 przewiduje się zakaz dokonywania płatności na rzecz osób, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyły warunki wymagane do otrzymania płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia<sup>59</sup> oraz ustanowiono obowiązek zwrotu nienależnie otrzymanej płatności wraz z odsetkami, których stopa obliczana ma być zgodnie z przepisami prawa krajowego.<sup>60</sup> Sankcje te stanowią ujemne konsekwencje stanowiące element struktury odpowiedzialności podstawowej. Odpowiedzialność ta znajduje zastosowanie do wszelkich działań objętych PROW, bowiem przepis ustanawiający sankcje zawarty został w części I rozporządzenia 65/2011 zawierającej przepisy ogólne.

Na obowiązek zwrotu pomocy pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, wraz z odsetkami, wskazują także przepisy krajowe.<sup>61</sup> W przepisach krajowych precyzuje się, że za pomoc pobraną nienależnie uważana jest w szczególności pomoc: (1) wypłacona beneficjentowi, który nie wykonuje operacji<sup>62</sup> w całości lub w części lub obowiązków związanych z jej wykonaniem; (2) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem; (3) wypłacona bez podstawy prawnej lub w wysokości wyższej niż określona na realizację operacji.

Odpowiedzialność ta nie ma charakteru absolutnego, przewiduje się bowiem szczególne okoliczności, w których pomimo zaistnienia nieprawidłowości sankcja

57 Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2988/95.

58 Art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2988/95.

59 Art. 4 ust. 8 rozporządzenia 65/2011.

60 Art. 5 ust. 2 rozporządzenia 65/2011.

61 Zob. art. 28 ust. 1. ustawy o ROW. Poza tym, w niektórych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanych na podstawie Ustawy o ROW, określających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej dla poszczególnych działań, wymieniono szczegółowo zasady cofnięcia i zmniejszenia pomocy, z wskazaniem konkretnych naruszeń i przypisanych do nich wielkości zmniejszeń. Przykładowo: rozporządzenie z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1443.); Rozporządzenie z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, (Dz.U. Nr 122, poz. 791).

62 Zgodnie z art. 2 pkt e rozporządzenia 1698/2005: „operacja” jest to „projekt, umowa lub porozumienie lub inne działanie wybrane zgodnie z kryteriami ustanowionymi dla danego programu rozwoju obszarów wiejskich i wykonywane przez jednego lub wielu beneficjentów, w sposób pozwalający na osiągnięcie celów określonych w art. 4”.

nie jest nakładana. Przede wszystkim w oparciu o rozporządzeni 174/2006 wprowadzone zostały w ustawie o ROW<sup>63</sup> przypadki siły wyższej i wyjątkowych okoliczności uzasadniających zwolnienie z odpowiedzialności.<sup>64</sup> Poza tym na podstawie przepisów unijnych,<sup>65</sup> w Ustawie o ROW jako zasadę przyjęto, iż w sytuacji gdy już po zakończeniu programu rozwoju obszarów wiejskich kwota pomocy bezprawnie uzyskanej przez beneficjenta nie przekracza równowartość kwoty 100 euro, nie ustala się kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych, a w konsekwencji nie stosuje się obowiązku zwrotu.<sup>66</sup>

### **3.2.1.1. Charakter prawny odpowiedzialności podstawowej**

Zważywszy na to, że mamy w tym przypadku wskazane ujemne konsekwencje (obowiązek zwrotu lub brak możliwości uzyskania pomocy), jest określone zdarzenie podlegające ujemnej ocenie normatywnej (wystąpienie nieprawidłowości) oraz możliwe jest wskazanie osoby, która dopuściła się tych nieprawidłowości (beneficjent lub podmiot wnioskujący o pomoc), zasadne jest stwierdzenie, iż mamy do czynienia z odpowiedzialnością prawną. Prawodawca unijny w sposób normatywny przesądził, iż nie jest to odpowiedzialność karna, wskazał bowiem wyraźnie, że sankcje te nie są uznawane za kary.<sup>67</sup> Poza tym, zauważyć warto, iż stosowanie tych sankcji jest niezależne od winy osoby dopuszczającej się naruszenia. Mamy tu zatem do czynienia z odpowiedzialnością obiektywną. Podstawową funkcją jaką można przypisać tej odpowiedzialności, jest funkcja prewencyjna, gdy naruszenie polega na podjęciu działań zmierzających do sztucznego stworzenia warunków w celu uzyskania korzyści oraz funkcja kompensacyjna, w tym przypadku, gdy naruszenie polega na bezprawnym uzyskaniu pomocy. W tym drugim przypadku dodatkowo występuje także funkcja prewencyjna. Odpowiedzialność ta nie realizuje natomiast

63 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. 427 ze zm.).

64 W rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, s. 15, z późn. zm.) określone zostały kategorie siły wyższej i wyjątkowych okoliczności, w których można zrezygnować z żądania częściowego lub pełnego zwrotu pomocy otrzymanej przez beneficjenta, przy czym możliwość zastosowania tych podstaw zwolnienia z odpowiedzialności jest uzależniona od ich wprowadzenia do prawa krajowego (możliwość zastosowania tego zwolnienia wprowadzona została do prawodawstwa krajowego w Polsce art. 28 ust. 4 Ustawy o ROW). W art. 47 rozporządzenia 1974/2006 wymienia się m.in. takie kategorie jak: śmierć beneficjenta; długotrwała niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu; katastrofa naturalna poważnie dotycząca grunty gospodarstwa.

65 Przyjęcie takiego rozwiązania było możliwe w oparciu o art. 33 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, str. 1, z późn. zm.) oraz art. 5a rozporządzenia Komisji Europejskiej (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW (Dz. Urz. UE L 171 z 23.06.2006, s. 90 z późn. zm.), na podstawie których państwo członkowskie może wstrzymać procedurę windykacji w sytuacji, gdy kwota podlegająca zwrotowi przez beneficjenta w odniesieniu do płatności indywidualnej w ramach jednego programu pomocy nie przekracza sumy 100 euro, nie licząc odsetek.

66 Zob. art. 28a oraz 28b ustawy o ROW.

67 Art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95.

w żadnej mierze funkcji represyjnej. Osoba dopuszczająca się naruszeń, po zastosowaniu sankcji, nie uzyskuje bowiem pomocy, która jej po prostu nie przysługuje w braku spełniania wymogów albo też zobowiązana jest jedynie do zwrotu uzyskanej pomocy, która się jej nie należała. Poza tym, trudno byłoby mówić o słusznej odpłacie w sytuacji, gdy sankcja nakładana jest niezależnie od jakiegokolwiek winy osoby dopuszczającej się naruszenia.

Zasadne jest zatem uznanie, że w tych przypadkach, gdy obowiązek zwrotu pomocy lub zakaz jej otrzymania wynika z decyzji administracyjnej, mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną, a stosowanie wskazanych powyżej sankcji (środków) nie jest objęte gwarancjami konstytucyjnymi dotyczącymi odpowiedzialności karnej, w tym nie ma zastosowania zasada *ne bis in idem*.

### 3.2.2. Odpowiedzialność dodatkowa (represyjna)

Poza odpowiedzialnością podstawową w rozporządzeniu 2988/95 przewiduje się także odpowiedzialność mającą zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy nieprawidłowość dokonana została celowo lub na skutek zaniedbania,<sup>68</sup> a zatem opartą na zasadzie winy.

Wchodzące w strukturę tej odpowiedzialności ujemne, konsekwencje (sankcje) naruszenia przepisów dotyczących przyznawania pomocy określone zostały w rozporządzeniu 2988/95 jako „kary administracyjne”. W rozporządzeniu tym zawarty został katalog dopuszczalnych sankcji.<sup>69</sup> Pośród nich wymienia się m.in. kary pieniężne, zapłatę kwoty dodatkowej ponad tę bezprawnie uzyskaną, zwrot całości uzyskanej korzyści (pomocy), nawet gdy podmiot bezprawnie korzystał tylko z części pomocy, wycofanie lub wyłączenie korzyści (pomocy) za okres po dokonaniu nieprawidłowości.

Szczegółowa regulacja tego rodzaju odpowiedzialności zawarta została w rozporządzeniu 65/2011, gdzie sankcje wchodzące w jej zakres określane są mianem „zmniejszenia i wykluczenia”. Odpowiedzialność ta została ukształtowana w sposób oddzielny dla dwóch grup działań.

W przypadku działań objętych osią I i osią III oraz większości działań z osi IV i niektórych działań z osi II przyjęto jednolite dla tych działań rozwiązanie polegające na tym, że przy ocenie złożonego wniosku, a także w trakcie kontroli realizowanych już po przyznaniu pomocy ustala się kwotę, którą należałoby wypłacić beneficjentowi wyłącznie w oparciu o wniosek o płatność oraz kwotę, którą należy wypłacić beneficjentowi po sprawdzeniu kwalifikowalności wniosku o płatność, a następnie dokonuje się porównania obu tych kwot.

---

68 Art. art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

69 Przewiduje się 7 rodzajów kar administracyjnych.

Jeśli w wyniku porównania okaże się, że kwota, o jaką wnioskował beneficjent, przekracza o więcej niż 3% kwotę wynikającą z przeprowadzonej kontroli, stosuje się zmniejszenie płatności o różnicę pomiędzy tymi dwiema kwotami, chyba że beneficjent wykaże, że zawyżenie kwoty nastąpiło nie z jego winy.<sup>70</sup>

W przypadku stwierdzenia, że beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację, zastosowanie znajdują dwie dodatkowe sankcje. Po pierwsze, daną operację wyklucza się ze wsparcia, a beneficjent zobowiązany jest zwrócić całą kwotę uzyskanego w ramach tej operacji wsparcia. Ponadto beneficjenta wyklucza się z otrzymywania wsparcia, w ramach działania którym objęta była kwestionowana operacja w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia oraz w następnym roku kalendarzowym.<sup>71</sup>

W odniesieniu do większości działań objętych osią II i niektórych działań z osi VI odpowiedzialność, w tym rodzaj sankcji uzależniona jest od sposobu w jaki obliczana jest pomoc.

W przypadku, gdy pomoc uzależniona jest od wielkości obszaru, a we wniosku o płatność podany zostanie obszar większy od obszaru zatwierdzonego do pomocy, podstawą do obliczania pomocy jest obszar zatwierdzony, a nie wskazany we wniosku.<sup>72</sup> Jeśli jednak różnica ta przekracza 3% lub 2 ha, ale jest nie większa niż 20% zatwierdzonego obszaru, dodatkowa sankcja polega na tym, że pomoc obliczana jest w oparciu o obszar pomniejszony o podwojoną różnicę.<sup>73</sup> Z kolei gdy różnica ta przekracza 20% zatwierdzonego obszaru, dodatkowa sankcja polega na tym, że pomoc nie jest przyznawana, a gdy różnica ta przekracza 50%, zastosowanie znajduje jeszcze jedna sankcja w postaci wykluczenia beneficjenta ponownie z uzyskiwania pomocy do wielkości różnicy pomiędzy obszarem wskazanym we wniosku o płatność a zatwierdzonym obszarem.<sup>74</sup> W sposób bardziej dotkliwy sankcjonuje się te przypadki, gdy różnice między obszarem zadeklarowanym we wniosku o płatność a zatwierdzonym obszarem wynikają z „celowego zawyżania powierzchni” obszarów. W takiej sytuacji pomoc, do której beneficjent byłby uprawniony nie jest przyznawana na dany rok kalendarzowy w ramach danego środka obszarowego, jeżeli różnica ta wynosi więcej niż 0,5% zatwierdzonego obszaru lub więcej niż 1 hektar.<sup>75</sup> Ponadto, gdy różnica ta przekracza 20%, następuje wykluczenie beneficjenta ponownie z uzyskiwania pomocy.

W przypadku, gdy pomoc uzależniona jest od liczby zwierząt, jeżeli liczba zwierząt zadeklarowana we wniosku o płatność przekracza liczbę zatwierdzonych

---

70 Art. 30 ust. 1 rozporządzenia 65/2011.

71 Art. 30 ust. 2 rozporządzenia 65/2011.

72 Zob. art. 16 ust. 3 rozporządzenia 65/2011.

73 Zob. art. 16 ust. 5 rozporządzenia 65/2011.

74 Zob. art. 16 ust. 5 rozporządzenia 65/2011.

75 Zob. art. 16 ust. 6 rozporządzenia 65/2011.

zwierząt stwierdzoną w wyniku kontroli, pomoc oblicza się na podstawie liczby zatwierdzonych zwierząt.<sup>76</sup> Ponadto oblicza się odsetek nieprawidłowości, dzieląc liczbę zwierząt przekraczającą liczbę zatwierdzonych zwierząt przez liczbę zatwierdzonych zwierząt<sup>77</sup> i jeśli odsetek ten nie przekracza 10%, to całkowitą kwotę pomocy pomniejsza się o ten odsetek. Jeśli odsetek nieprawidłowości mieści się w przedziale 10% – 20% to całkowitą kwotę pomocy pomniejsza się o dwukrotność ustalonego odsetka nieprawidłowości. Jeśli natomiast odsetek nieprawidłowości przekracza 20% pomocy nie przyznaje się, a ponadto gdy wspomniany odsetek przekracza 50%, beneficjenta wyklucza się ponownie z otrzymywania pomocy do wysokości równej kwocie odpowiadającej różnicy między liczbą zwierząt zadeklarowanych a liczbą zatwierdzonych zwierząt.<sup>78</sup> Także i w tym przypadku o wiele dotkliwiej traktuje się sytuacje, gdy różnica między liczbą zwierząt zadeklarowanych a liczbą zwierząt zatwierdzonych wynika z nieprawidłowości popełnionych umyślnie. W takim przypadku pomocy nie przyznaje się, a wykluczenie beneficjenta ponownie z otrzymywania pomocy następuje już przy odsetku nieprawidłowości większym niż 20%.<sup>79</sup>

W przypadku niezgodności z kryteriami kwalifikowalności innymi niż kryteria związane z wielkością obszaru lub liczbą zwierząt zadeklarowanych lub niespełnienia niektórych innych obowiązków pomoc objęta wnioskiem ulega zmniejszeniu lub nie jest przyznawana.<sup>80</sup> Kwotę zmniejszenia pomocy ustala się w szczególności na podstawie rozmiaru, zasięgu i trwałości stwierdzonej niezgodności, przy uwzględnieniu celów, którym miały służyć niespełnione kryteria.<sup>81</sup> Jeżeli niezgodność wynika z nieprawidłowości popełnionych umyślnie, beneficjenta wyklucza się z danego środka zarówno na dany rok kalendarzowy, w którym stwierdzono niezgodność, jak i na następny rok kalendarzowy.<sup>82</sup>

Poza powyższym zakresem odpowiedzialności ustalone zostały także zasady odpowiedzialności w zakresie naruszenia zobowiązań dotyczących wzajemnej zgodności (tj. zgodności z podstawowymi wymogami w zakresie zarządzania oraz zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska<sup>83</sup> oraz minimalnymi wymogami dotyczącymi stosowania nawozów i środków ochrony roślin).<sup>84</sup> Gdy stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbania ze strony beneficjenta, stosuje się co do zasady obniżkę w wysokości 3% płatności, przy czym – o ile wskazuje na to kryterium „rozmiaru”, „zasięgu”, „trwałości” oraz „powtarzalności” – współczynnik

76 Zob. art. 17 ust. 2 rozporządzenia 65/2011.

77 Zob. art. 17 ust. 6 rozporządzenia 65/2011.

78 Zob. art. 17 ust. 5 rozporządzenia 65/2011.

79 Zob. art. 17 ust. 7 rozporządzenia 65/2011.

80 Zob. art. 18 ust. 1 rozporządzenia 65/2011.

81 Zob. art. 18 ust. 2 rozporządzenia 65/2011.

82 Zob. art. 18 ust. 3 rozporządzenia 65/2011.

83 Są one zawarte w art. 5 i 6 oraz w załączniku II i III rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

84 Zob. art. 51 rozporządzenia 1698/2005 oraz art. 21 rozporządzenia 65/2011.



obniżenia może zostać zmniejszony do 1% lubo zwiększony do 5% przez agencję płatniczą.<sup>85</sup> W sytuacji natomiast gdy beneficjent celowo dopuścił się stwierdzonej niezgodności, obniżka wynosi co do zasady 20% płatności, jednak może być obniżona do 15% lub zwiększona nawet do 100%, przy uwzględnieniu tych samych kryteriów, o których mowa powyżej.<sup>86</sup> Ponadto, w przypadkach o wyjątkowo dużym zasięgu, rozmiarze lub trwałości bądź też w przypadku stwierdzenia powtarzającej się niezgodności, rolnika wyklucza się z pomocy również w kolejnym roku kalendarzowym.<sup>87</sup> Z kolei w sytuacji, gdy z uwagi na swój rozmiar, wagę, zasięg i trwałość niezgodność uznać można za drobną, przewiduje się możliwość niestosowania zmniejszenia płatności, przy czym wymaga to uregulowania w przepisach krajowych (możliwość zastosowania tego wyjątku wprowadzona została do prawodawstwa krajowego ustawą o ROW<sup>88</sup>).

Zważywszy na dużą liczbę przewidzianych dla działań z osi II zmniejszeń, ustawodawca unijny określił też kolejność stosowania poszczególnych zmniejszeń, na wypadek gdyby zaistniała podstawa do kilku zmniejszeń równocześnie.<sup>89</sup>

### **3.2.2.1. Charakter prawny odpowiedzialności dodatkowej**

Niezależnie od wielości szczegółowych rozwiązań zastosowanych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działań odpowiedzialność dodatkową charakteryzują pewne szczególne cechy.

Przede wszystkim wskazać należy, że to organy administracyjne dokonują weryfikacji wniosku i to one decydują o zastosowaniu przewidzianych w rozporządzeniu 65/2011 ujemnych konsekwencji (w postaci zmniejszenia płatności, a przy umyślnym działaniu dodatkowych sankcji). Jeśli zatem sankcje te nakładane są w swoistych dla administracji formach i procedurze, co ma miejsce wtedy gdy pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji administracyjnych, można domniemywać, że mamy tu do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną (o ewentualnym wykluczeniu tego rodzaju odpowiedzialności mogłaby przesądzić dolegliwość sankcji, jej cel lub charakter naruszenia).

O karnym charakterze nie przesądza dolegliwość sankcji stosowanych w odpowiedzialności dodatkowej.<sup>90</sup>

85 Zob. art. 71 rozporządzenia 1122/2009 w zw. z art. 19 ust. 2 oraz 21 rozporządzenia 65/2011.

86 Zob. art. 72 ust. 1 rozporządzenia 1122/2009 w zw. z art. 19 ust. 2 oraz 21 rozporządzenia 65/2011.

87 Zob. art. 72 ust. 2 rozporządzenia 1122/2009 w zw. z art. 19 ust. 2 oraz 21 rozporządzenia 65/2011.

88 Zob. art. 28c ustawy o ROW.

89 Zob. art. 22 rozporządzenia 65/2011.

90 Podkreślić przy tym należy, że dolegliwość ta jest na tyle duża, że nie może stanowić argumentu przemawiającego za jednoznacznym uznaniem tego rodzaju odpowiedzialności za odpowiedzialność administracyjną ze względu na małą dolegliwość.

O tym, iż mamy do czynienia w tym przypadku z odpowiedzialnością karną w znaczeniu najszerszym (konstytucyjnym), nie przesądza też fakt oparcia w aktach prawnych dotyczących PROW odpowiedzialności represyjnej na zasadzie winy.<sup>91</sup>

Kluczowy dla oceny charakteru prawnego odpowiedzialności dodatkowej jest natomiast cel stosowania sankcji. Podkreślić należy, że przewidziane w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW sankcje przede wszystkim mają na celu zapewniać właściwą ochronę interesów finansowych UE.<sup>92</sup> Poza tym sankcje te stanowią integralną część programów pomocy w ramach wspólnej polityki rolnej,<sup>93</sup> a zatem mają przyczyniać się do skutecznej realizacji celów PROW oraz wspólnej polityki rolnej. Zaznaczyć też trzeba, że sankcje te nie są nakierowane na wyrządzenie osobistej dolegliwości i nie mają wyrażać negatywnej oceny moralnej podjętych przez beneficjenta lub podmiot wnioskujący o pomoc działań. Ich stosowanie nie powinno wpływać na to, jak właściwe władze państw członkowskich oceniają postępowanie odpowiednich podmiotów gospodarczych z punktu widzenia prawa karnego.<sup>94</sup>

Nie mniej istotny z punktu widzenia charakteru prawnego odpowiedzialności dodatkowej jest fakt, że sankcje objęte tym rodzajem odpowiedzialności skierowane są do ograniczonego kręgu adresatów. Mogą zostać bowiem nałożone wyłącznie na beneficjentów bądź na osoby, które nie spełniając kryteriów otrzymania pomocy, złożyły wnioski o jej przyznanie. Sankcje te w żadnym wypadku nie mogą być nałożone na osoby, które nie zaakceptowały, poprzez złożenie stosownego wniosku, warunków uzyskiwania pomocy. Co więcej, w tych przypadkach, gdy pomoc udzielana jest nie na podstawie decyzji administracyjnej, lecz na podstawie umowy cywilnoprawnej, sankcje te mają charakter kar umownych, nakładanych w związku z niewywiązaniem się ze zobowiązań umownych.

Charakter prawny sankcji stanowiących integralną część systemów wsparcia finansowego (a takimi są sankcje dodatkowe) został też niejako formalnie przesądzony. Mianowicie w rozporządzeniu 2988/95 wprost wskazane zostało, że sankcje takie mogą być stosowane niezależnie od wszelkich sankcji karnych, jeżeli nie są równoważne z tymi karami.<sup>95</sup>

Kwestia charakteru prawnego sankcji przewidzianych w aktach prawnych dotyczących wspólnej polityki rolnej poruszona jest w wielu orzeczeniach TSUE, w których Trybunał orzekał, że sankcje ustanowione w uregulowaniach wspólnej polityki

---

91 Nie ma żadnych przeszkód, aby i odpowiedzialność administracyjna oparta była oparta na zasadzie winy. Za bardzo trafne uznać należy rozwiązanie, w którym sankcje administracyjne nakładane są w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, a dopiero zastosowanie sankcji bardziej dotkliwych wymaga wykazania działania umyślnego beneficjenta.

92 Zob. preambuła do rozporządzenia 2988/95.

93 Zob. preambuła do rozporządzenia 2988/95.

94 Zob. preambuła do rozporządzenia 2988/95.

95 Zob. art. 6 ust. 5 rozporządzenia 2988/95.

rolnej, takie jak czasowe wykluczenie podmiotu gospodarczego z systemu pomocy, nie mają charakteru karnego.<sup>96</sup> Odnosząc się do środka w postaci wykluczenia, Trybunał uznał, że wykluczenia służą zwalczaniu licznych nieprawidłowości popełnianych w ramach pomocy dla rolnictwa, które – powodując istotne obciążenie budżetu Unii – mogą zaszkodzić środkom podejmowanym przez instytucje unijne w dziedzinie rolnictwa w celu stabilizacji rynków, wsparcia poziomu życia rolników i zapewnienia zaopatrzenia konsumentów po odpowiednich cenach.<sup>97</sup> TSUE dodał, że w ramach unijnego systemu pomocy, w którym pomoc przyznaje się tylko wtedy, gdy jej beneficjent daje pełną gwarancję uczciwości i wiarygodności, sankcja wymierzana w wypadku nieprzestrzegania tych wymogów stanowi specyficzny instrument administracyjny, będący integralną częścią systemu pomocy i służący do zapewnienia prawidłowego zarządzania publicznymi środkami Unii.<sup>98</sup>

Podsumowując, stwierdzić można, że w tych działaniach, w których pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji administracyjnej, a zatem w swoistych dla administracji formach i procedurze, odpowiedzialność dodatkowa, w której sankcjami są różnego rodzaju obniżenia kwoty pomocy lub wykluczenia z pomocy, jest odpowiedzialnością administracyjną, a nie karną. Przesądza o tym cel stosowania tych sankcji, ograniczony krąg adresatów oraz fakt, że sankcje te stanowią element programu pomocy, do którego przystąpienie jest dobrowolne.

### **3.2.2.2. Wina jako przesłanka odpowiedzialności dodatkowej**

Właściwie we wszystkich przypadkach odpowiedzialność dodatkowa oparta jest na zasadzie winy, przy czym dotkliwość sankcji uzależniona jest od stwierdzonego stopnia zawinienia.

Na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie zastosowane do działań objętych osią I i osią III oraz większością działań z osi IV i niektórymi działaniami z osi II, polegające na zmniejszeniu płatności w przypadku różnicy przekraczającej 3%. Przede wszystkim należy zauważyć, że to zmniejszenie płatności następuje niejako „automatycznie”. Organ nie bada przyczyn zaistnienia tej różnicy, nie bierze też pod uwagę winy beneficjenta, co jest typowe dla odpowiedzialności administracyjnej. Interesującą konstrukcją zastosowaną w tym rozwiązaniu jest jednak oparcie odpowiedzialności na domniemaniu winy, które może być obalone. Beneficjent ma możliwość zwolnienia się z tej odpowiedzialności poprzez wykazanie braku swo-

96 Zob. wyroki TSUE: z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C 489/10 Bonda; z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Maizena i in., Rec. s. 4587, pkt 13; z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I5383, pkt 25; a także z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I6453, pkt 43.

97 Zob. wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I6453, pkt 38.

98 Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I6453, pkt 41

jej winy. Warto podkreślić, że zarówno w doktrynie<sup>99</sup> jak i w orzecznictwie TK<sup>100</sup> wysuwana jest propozycja, aby odpowiedzialność administracyjna miała charakter odpowiedzialności obiektywnej, ale nie absolutnej. Zgodnie z tą koncepcją sankcje stosowane są automatycznie, jednak naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. Rozwiązanie zastosowane w rozporządzeniu 65/2011 stanowi zatem przykład zastosowania w obowiązujących przepisach postulowanego rozwiązania.

Jeszcze bardziej „nietypową” konstrukcją dla odpowiedzialności administracyjnej zastosowaną w rozporządzeniu 65/2011 jest wprowadzenie swego rodzaju „kwalifikowanej” formy naruszeń polegających na działaniu umyślnym (sankcje stosuje się, gdy „beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację”). Powoduje to, że w tych „kwalifikowanych” przypadkach odpowiedzialność administracyjna oparta jest **na zasadzie winy umyślnej**. Jest to o tyle problematyczne, że to organ administracji, a nie sąd musi stwierdzić zaistnienie winy umyślnej, a warto przy tym zaznaczyć, że w nauce prawa administracyjnego koncepcja winy nie została wypracowana. Pomocniczo sięgać zatem należy do dorobku doktryny prawa cywilnego i prawa karnego.<sup>101</sup> Nie podejmując w tym miejscu nawet próby przedstawienia dorobku tych doktryn w tym zakresie, należy jednak podkreślić, że szczególnie problematyczne jest wykazanie winy umyślnej beneficjentów niebędących osobami fizycznymi.<sup>102</sup>

99 Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska...*, s. 81; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna...*, s. 695.

100 Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r. Sygn. akt P 12/01.

101 Zwykle problematyka winy jest poruszana jako jedna z wielu kwestii, przy okazji omawiania odpowiedzialności administracyjnej lub sankcji administracyjnej. Zob. np.: A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, *AUW „Przegląd Prawa i Administracji”* 2004, t. 60, s. 227; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych...*, s. 141; W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska...*, s. 81.

102 Konstrukcja winy umyślnej charakterystyczna jest głównie dla prawa karnego, jednak w prawie tym nie przewiduje się odpowiedzialności osób prawnych, co wskazuje na potrzebę odwołania się do doktryny prawa cywilnego. Odwołanie się do najpopularniejszej w doktrynie prawa cywilnego konstrukcji winy anonimowej (organizacyjnej) nie jest w tym wypadku możliwe, bowiem w konstrukcji tej uznaje się, że stwierdzenie wadliwości organizacji funkcjonowaniu struktury organizacyjnej zastępuje dowód winy. Zob. J. Dąbrowa, *Odpowiedzialność deliktowa osoby prawnej za winę własną i cudzą*, „*Studia Cywilistyczne*” 1970, t. 16, s. 12. Zasadne będzie sięgnięcie do drugiej z koncepcji, zgodnie z którą osoba prawna ponosi odpowiedzialność albo za działanie swych organów albo ponosi odpowiedzialność za cudze czyny, zależnie od usytuowania bezpośredniego sprawcy, tj. osoby fizycznej względem osoby prawnej. Zob. J. Dąbrowa, *Odpowiedzialność deliktowa...* s. 17. Stąd uzasadnione jest odwołanie się do doktryny prawa karnego, gdzie dominuje kompleksowa teoria normatywna winy, według której wina jest pojęciem o złożonej strukturze, obejmującym zarówno ocenę (zarzucalność) jako przedmiot tej oceny (m.in. stan psychiczny sprawcy). Zob. A. Marek, *Ujęcie winy w prawie karnym jako problem kodyfikacyjny*, (w:) *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego*. Księga poświęcona pamięci prof. A. Wąska, Lublin 2005, s. 283; A. Wąsek, *Ewolucja prawo karnego ujęcia winy w powojennej Polsce*, „*Przegląd Prawa Karnego*” 1990, nr 4, s. 14. Opierając się na kompleksowej koncepcji winy, przy ustalaniu stopnia winy należy uwzględnić nie tylko przesłanki zarzucalności (zdolność do zawinienia, możliwość rozpoznania bezprawności czynu, normalna sytuacja motywacyjna), lecz również treść stosunku sprawcy do popełnienia czynu zabronionego (forma zamiaru, motyw, którymi kierował się sprawca), a także sposób działania, świadomość co do naruszenia obowiązku ostrożności lub też stopnia niedbalstwa związanego z takim naruszeniem. Wszystko to bowiem są okoliczności, bez uwzględnienia których nie można ocenić winy sprawcy. Zob. A. Marek, *Kodeks karny, Komentarz...*, s. 177.

#### 4. Odpowiedzialność karna

Niezależnie od zasad odpowiedzialności uregulowanych w aktach prawnych dotyczących PROW, należy wskazać, że czynności beneficjentów oraz osób wnioskujących o pomoc skutkujące zastosowaniem sankcji administracyjnych (np. w postaci obniżenia płatności lub wykluczenia) mogą wypełniać znamiona przestępstwa oszustwa gospodarczego (oszustwa subwencyjnego) określonego w artykuł 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.<sup>103</sup> Przestępstwo to polega na przedkładaniu podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu w celu uzyskania m.in. subwencji lub dotacji od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi.<sup>104</sup> Zatem o ile będący osobą fizyczną beneficjent lub osoba wnioskująca o pomoc, albo też jeżeli osoba fizyczna działająca na rzecz tych osób, w celu uzyskania pomocy dopuści się penalizowanych czynów, podlega ona odpowiedzialności karnej (zagrożonej karą od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności). Sprawca musi jednak wiedzieć, że przedkłada fałszywe lub poświadczające nieprawdę dokumenty lub złożyć nierzetelne pisemne oświadczenie. Nie będzie zatem ponosił odpowiedzialności sprawca, który nie wiedział, że zawarte w przedłożonej przez niego dokumentacji dane są nieprawdziwe, ale przy zachowaniu wymaganej staranności mógł uniknąć przedłożenia wadliwych lub fałszywych dokumentów.<sup>105</sup>

W sytuacji gdy beneficjentem lub podmiotem wnioskującym o pomoc jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, której przepisy ustawy przyznają zdolność prawną, podmiot ten nie będzie pociągnięty do odpowiedzialności karnej, natomiast jako **podmiot zbiorowy**<sup>106</sup> przy spełnieniu odpowiednich przesłanek może ponosić odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.<sup>107</sup> Ustawodawca jednocześnie wyraźnie

103 Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

104 Do znamion tego przestępstwa nie należy uzyskanie określonego w art. 297 § 1 świadczenia. Dokonanie tego przestępstwa następuje z chwilą przedłożenia fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów albo nierzetelnych pisemnych oświadczeń, niezależnie od tego, czy sprawca uzyskał finansowe wsparcie o które się ubiegał. Zob. A. Marek, Kodeks karny, Komentarz..., s. 635.

105 Zob. A. Marek, Kodeks karny, Komentarz..., s. 636.

106 Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary „Podmiotem zbiorowym jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.”

107 Dz.U. Nr 197, poz. 1661. W sposób najogólniejszy stwierdzić można, iż dla zastosowania tej odpowiedzialności musi być spełnionych kilka warunków. Mianowicie musiało dojść do popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, jednak nie dowolnego, a wymienionego w tej ustawie (oszustwo subwencyjne jest wymienione). Przestępstwo to musiało być popełnione przez osobę fizyczną działającą „w imieniu” lub „w interesie” podmiotu zbiorowego, a fakt jego popełnienia musi być potwierdzony orzeczeniem sądowym. Poza tym, musi zostać stwierdzone, czy w wyniku tego przestępstwa podmiot zbiorowy odniósł lub co najmniej mógł odnieść bezprawną korzyść. Co więcej dla przypisania tej odpowiedzialności konieczne jest też wykazanie, że do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej lub braku należytego nadzoru nad tą osobą ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego albo też że doszło

wskazał, że odpowiedzialność podmiotu zbiorowego nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną szkodę, odpowiedzialności administracyjnej ani indywidualnej odpowiedzialności prawnej sprawcy czynu zabronionego.<sup>108</sup>

## 5. Zbieg odpowiedzialności

Zbieg odpowiedzialności prawnej zaliczyć należy do szerszej kategorii zbiegu norm, a więc sytuacji, gdy do określonego zdarzenia znajdują zastosowanie zrekonstruowane z obowiązujących przepisów normy prawne, które wskazują odmienne konsekwencje prawne tych zdarzeń.<sup>109</sup> O zbiegu odpowiedzialności można mówić, gdy określone zdarzenia lub stany rzeczy podlegają ujemnej kwalifikacji normatywnej na podstawie co najmniej dwóch norm prawnych, w których przewiduje się niezależne od siebie ujemne konsekwencje dla podmiotu, któremu można przypisać to zdarzenie lub stan rzeczy. Z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW. Z jednej strony, zastosowanie znajduje odpowiedzialność administracyjna uregulowana w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW, a z drugiej strony, odpowiedzialność karna (gdy beneficjentem lub podmiotem wnioskującym o pomoc jest osoba fizyczna) lub odpowiedzialność za czyny zabronione pod groźbą kary (w pozostałych przypadkach).

Ze względu na to, że ten sam czyn sankcjonowany jest na podstawie przepisów zawartych w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW oraz na podstawie przepisów kodeksu karnego, powstaje pytanie, czy nie mamy do czynienia z niedopuszczalnym w świetle zasady *ne bis in idem* zbiegiem odpowiedzialności.

Zasada *ne bis in idem* jest jedną z podstawowych zasad związanych z odpowiedzialnością karną. Z zasadą tą wiązane są dwojakiego rodzaju konsekwencje, tj. materialnoprawna, polegająca na zakazie dwukrotnego (wielokrotnego) karania za ten sam czyn, druga procesowa, zgodnie z którą zakazane jest ponowne wszczęcie postępowania w tej samej sprawie przeciwko temu samemu oskarżonemu.<sup>110</sup>

Zasada *ne bis in idem* nie została wyrażona bezpośrednio w treści konstytucji,<sup>111</sup> jednak Trybunał Konstytucyjny wyprowadza ją z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji.<sup>112</sup> Znajduje też umocowanie w aktach prawa międzyna-

---

do niego w następstwie organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego.

108 Art. 6 ustawy o o.p.z.

109 Zob. A. Olejniczak, (w:) Kodeks cywilny, komentarz, t. III, Zobowiązania część ogólna, (red.) A. Kidyba, s. 471.

110 Zob. A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym, Białystok 2011, s. 31 i s. 36.

111 W doktrynie wyrażane są poglądy, iż Konstytucja nie przyznaje szczególnej ochrony związanej z jej przestrzeganiem. Zob. M. Jackowski, Konstytucjonalizacja zasady *ne bis in idem* w polskim porządku prawnym, „Przeegląd Sejmowy” 2011, z. 6, s. 79–80. Autor ten przytacza stanowiska przedstawicieli doktryny świadczące o nieuznaniu zasady *ne bis in idem* jako zasady konstytucyjnej.

112 Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, z dnia 12 kwietnia 2011 sygn. akt P 90/08.

dowego, m.in. w art. 4 ust. 1<sup>113</sup> protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanego w Strasburgu dnia 22 listopada 1984<sup>114</sup> oraz w art. 14 ust. 7<sup>115</sup> Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.,<sup>116</sup> a także w art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.<sup>117</sup>

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jasno, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych.<sup>118</sup> Podobne wnioski wynikają z orzecznictwa ETPCz, który wskazywał, że o karnym charakterze sprawy decyduje nie tylko nadanie jej takiej kwalifikacji w prawie danego państwa,<sup>119</sup> ale kryteriami takimi są również: charakter czynu lub zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz cel i surowość kary.<sup>120</sup>

W związku z powyższym, o ile odpowiedzialność ustanowiona w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW zakwalifikowana zostałaby jako odpowiedzialność karna w znaczeniu najszerszym (konstytucyjnym), uznać należałoby w konsekwencji, iż niedopuszczalne jest stosowanie wobec beneficjenta odpowiedzialność karnej. Stanowiłoby to bowiem naruszenie zasady *ne bis in idem*.

Z dokonanej powyżej analizy wynika jednak, że zarówno w przypadku odpowiedzialności dodatkowej (represyjnej), w której sankcjami jest zmniejszenie płatności lub wykluczenie, a tym bardziej w przypadku odpowiedzialności podstawowej, gdzie sankcja polega na obowiązku zwrotu uzyskanej pomocy lub na niemożności uzyskania wnioskowanej kwoty (w przypadku stworzenia sztucznych warunków jej otrzymania), nie mamy do czynienia z odpowiedzialnością karną.

W konsekwencji uznać należy, że dopuszczalne jest nałożenie na tę samą osobę w związku z popełnieniem tego samego czynu zarówno sankcji przewidzianych

113 Zgodnie z którym „Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa.

114 Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

115 Zgodnie z którym: „Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”.

116 Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

117 Dz. Urz. UE L 239 z 22.09.2000, s. 19.

118 Tak np. wyroki TK z: dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97; dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06; dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09; dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08.

119 Nadanie kwalifikacji karnej jest warunkiem wystarczającym. Zob. orzeczenie z 9 marca 2006 r., Menesheva przeciwko Rosji, skarga nr 59261/00.

120 Zob. wyrok z 10 lutego 2009 r. Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03.

w aktach prawnych z zakresu WPR, jak i sankcji karnych przewidzianych w przepisach prawa karnego.<sup>121</sup>

## 6. Podsumowanie

Na podstawie powyższych rozważań sformułować można kilka uwag podsumowujących.

Beneficjenci pomocy z PROW oraz inne podmioty wnioskujące o pomoc ponoszą różne rodzaje odpowiedzialności, uregulowane w zarówno w przepisach unijnych, jak i krajowych.

Podstawowe znaczenie ma odpowiedzialność prawna uregulowana w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW. W jej ramach wyodrębnić można odpowiedzialność podstawową i dodatkową. Odpowiedzialność podstawowa ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, niezależnej od winy. Przesłanką jej zastosowania jest stwierdzenie nieprawidłowości. Konsekwencją zastosowania tego rodzaju odpowiedzialności jest niedopuszczanie do nieuprawnionego uzyskania pomocy (funkcja prewencyjna), albo też zwrot bezprawnie uzyskanej pomocy (funkcja kompensacyjna). Odpowiedzialność dodatkowa oparta jest na zasadzie winy. Rodzaj sankcji zależy od charakteru naruszenia i stopnia zawinienia, nie jest ona skierowana na wyrządzenie osobistej dolegliwości i nie ma wyrażać negatywnej oceny moralnej. Obydwa rodzaje odpowiedzialności mają na celu zapewnianie właściwą ochronę interesów finansowych UE, a także stanowią integralną część PROW przyczyniającą się do realizacji celów wspólnej polityki rolnej. Wskazane czynniki pozwalają uznać, że zarówno odpowiedzialność podstawowa, jak i dodatkowa nie ma charakteru karnego, a w przypadkach gdy sankcje nakładane są w drodze decyzji administracyjnej, mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną.

W przypadku gdy nieprawidłowość powstała na skutek umyślnego działania, może ono wypełniać jednocześnie znamiona czynu zabronionego kwalifikowanego jako przestępstwo oszustwa subwencyjnego (uregulowanego w art. 297 § 1 kk.). Oznacza to, że ten sam podmiot (osoba fizyczna) w związku z tym samym działa-

---

121 Warto odnotować, że kwestia zbiegu odpowiedzialności przewidzianej w aktach unijnych i odpowiedzialności karnej wynikającej z przepisów krajowych została częściowo uregulowana w rozporządzeniu 2988/95. Przewiduje się mianowicie możliwość (ale nie obowiązek) zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia sankcji finansowych przewidzianych w przepisach unijnych, o ile przeciw danej osobie wszczęte zostało postępowanie karne w związku z tym samym stanem faktycznym. Zawieszone postępowanie administracyjne jest podejmowanie w przypadku nierozstrzygnięcia postępowania karnego, a także w przypadku zakończenia postępowania karnego, chyba że wykluczają to ogólne zasady prawa. W przypadku podjęcia postępowania administracyjnego dopuszcza się możliwość zaliczenia na poczet wymierzonej sankcji karę nałożoną przez organy wymiaru sprawiedliwości na tę samą osobę w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego. Z punktu widzenia sankcji nakładanych na podstawie aktów prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW najistotniejsze jest jednak wyraźne zastrzeżenie, że wskazane powyżej zasady mające zastosowanie w przypadku zbiegu odpowiedzialności nie mają zastosowania do odpowiedzialności dodatkowej stanowiącej integralną część systemów wsparcia finansowego. Zob. art. 6 rozporządzenia 2988/95.



niem może ponosić równocześnie odpowiedzialność administracyjną, uregulowaną w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW oraz odpowiedzialność karną.

Dokonana w niniejszym artykule analiza prowadzi do wniosku, iż zważywszy na to, że odpowiedzialność administracyjna przewidziana w aktach prawnych z zakresu WPR nie ma charakteru karnego, jednoczesne stosowanie wobec tej samej osoby w związku z popełnieniem tego samego czynu zarówno sankcji objętych tym rodzajem odpowiedzialności, jak i sankcji karnych określonych w przepisach prawa karnego jest dopuszczalne i nie stanowi naruszenia zasady *ne bis in idem*.

ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL LIABILITY OF BENEFICIARIES  
FROM THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS

Key words: financial support, responsibility, rural development.

Beneficiaries of financial support from the Rural Development Programs and applicants for that support are exposed to different types of liability, regulated by both the EU rules (concerning CAP) and local rules. The article presents these kinds of responsibilities and describes their characteristics. The responsibility of key importance is the one incurred under the provisions of EU law. This involves inter alia the obligation to repay the received support and reduction or exclusion from the support. The application of a specific sanction provided for this type of liability is dependent on „size” of the infringement and the degree of culpability; where the least severe sanctions are imposed regardless of fault (objective responsibility). Furthermore, beneficiaries and applicants for support are liable to the penalty provided for by national law.

Author concludes that rules of responsibility in the EU legislation concerning the CAP constitute administrative type responsibility, which is not of a criminal nature, and therefore in the light of the *ne bis in idem* principle, it is acceptable to use to the same person in connection with the same action both responsibilities, like the penalty laid down in EU regulations concerning CAP and criminal penalties provided for in the rules of criminal law.

## **Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne**

Prezentowana w artykule analiza konkurencyjności regionów w Polsce z punktu widzenia polskiego rolnictwa poprzez zbadanie efektywności wykorzystywania funduszy strukturalnych, ekonomicznej procedury ich podziału oraz podstaw prawno–organizacyjnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)<sup>3</sup> wskazuje tylko wstępne wyniki ekonomicznych skutków wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Głównym obszarem badań jest wykorzystanie tych funduszy w ramach PROW. Nie sposób jednak w pogłębionej analizie nie odnieść się do innych środków pomocowych, jak chociażby dopłat bezpośrednich, czy też innych programów mających swoje źródło w polityce regionalnej, czy polityce spójności.<sup>4</sup> Trzeba też zwrócić uwagę, że beneficjenci PROW i dopłat bezpośrednich w dużej części są tożsami. Prowadzone badania mają na celu nie tylko wskazanie możliwych zmian legislacyjnych, ale również zbadanie efektywności wykorzystywania środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

Ekonomiczno–prawna analiza wskazuje jak proces rozdziału środków z funduszy strukturalnych UE wpłynął na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, jak zmienił strukturę dochodową, zawodową i społeczną na obszarach wiejskich objętych nową perspektywą finansową.<sup>5</sup> Szczególna uwaga została poświęcona konkurencyjności regionów.<sup>6</sup> Przeprowadzone badania w ramach projektu badawczego

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski.

3 Projekt finansowany przez Narodowe Centrum Nauki. Obowiązujący PROW opublikowany został w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, (M.P. Nr. 94, poz. 1035 ze zm.); A. Jurcewicz, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, (w:) A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2009, s. 85–94.

4 See. G. Skogstad, A. Verdun, The Common Agricultural Policy. Policy Dynamics in a Changing Context, Oxon 2010.

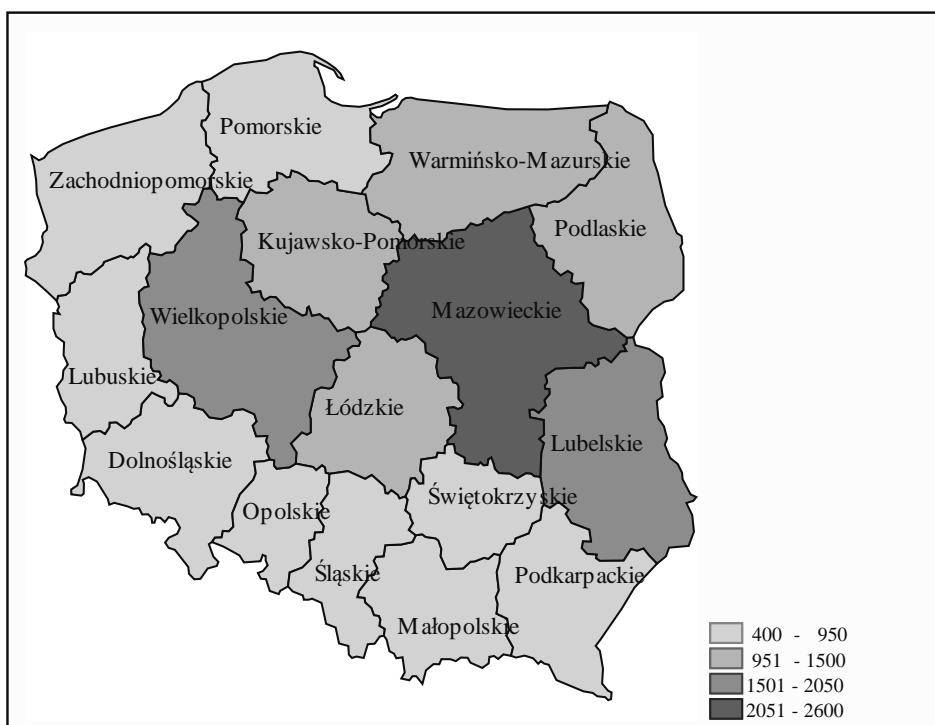
5 J. Dwyer, N. Ward, S. Lowe, D. Baldock, European rural development under the common agricultural policy's 'second pillar': institutional conservatism and innovation, (w:) „Regional Studies” 2007, nr 41, s. 873–87; T. Dax, The on–going CAP reform – incentive for shift towards rural development activities?, Paper presented at the XIth EAAE Congress, 23–27 August 2005, Copenhagen.

6 H. Oersted Nielsen, A. Branth Pedersen, T. Christensen, Environmentally Sustainable Agriculture and Future Developments of the CAP, (w:) G. Skogstad, A. Verdun, The Common Agricultural Policy. Policy Dynamics in a Changing Context, Oxon 2010, s. 100–118.

„Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa” wskazują na pewne ekonomiczne prawidłowości w relacjach pomiędzy przeznaczanymi środkami a efektywnością ich wykorzystywania poprzez wzrost konkurencyjności. Wskazać należy na zróżnicowane rodzaje pomocy przeznaczanej na polskie rolnictwo. Z jednej strony są to działania o charakterze alimentacyjno-społecznym, takie jak np. renty strukturalne, z drugiej to działania o charakterze inwestycyjnym, takie jak np. modernizacja gospodarstw rolnych. Już początkowa analiza zebranych danych wskazuje na potrzebę intensyfikacji działań inwestycyjnych, jako że te powodują wzrost konkurencyjności danych regionów oraz samych gospodarstw rolnych.

Różnice w transferach do poszczególnych województw są bardzo duże. Jest to oczywiście efekt wielkości poszczególnych województw i ich specyfiki zarówno społecznej, gospodarczej, jak i ekonomicznej.

Schemat 1. Szacowane transfery środków publicznych PROW na lata 2007–2013 [w mln euro]



Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Podobne różnice można zaobserwować w wielkości udzielanej pomocy w przeliczeniu na mieszkańca danego województwa.

Schemat 2. Szacowane transfery środków publicznych PROW na lata 2007–2013 w przeliczeniu na jednego mieszkańca [w euro]

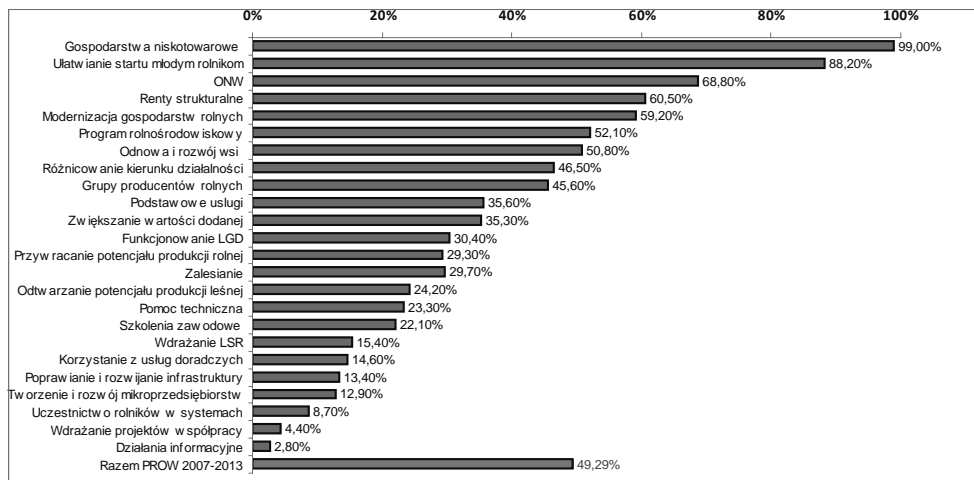


Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Wskazane powyżej różnice widać chociażby w powierzchni obszarów uprawnionych do płatności bezpośrednich (w budżecie PROW prawie 20% stanowiły środki na uzupełnienie płatności bezpośrednich) oraz obszaru i rodzaju obszaru o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) (budżet tego działania stanowił prawie 30% budżetu Programu, obecnie zrealizowano już 68% płatności).<sup>7</sup> W tym ostatnim należy upatrywać znacznego zróżnicowania pomocy przyznawanej poszczególnym regionom, w zależności od warunków gospodarowania. W przyszłej perspektywie budżetowej należałoby utrzymać specjalne dopłaty dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania z uwagi na wyrównanie ich pozycji konkurencyjnej.

7 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

Wykres 1. Łączna wartość zrealizowanych płatności od uruchomienia PROW 2007–2013 jako % alokacji środków EFRROW na lata 2007–2013 w podziale na poszczególne działania



Źródło: Informacja na temat realizacji PROW 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 7.

Jak wskazują niektóre badania nad poprzednim okresem programowania, kwoty środków PROW 2004–2006 w przeliczeniu na jednego mieszkańca wsi w poszczególnych regionach są bardzo silnie zróżnicowane: od ponad 2 600 zł w województwie podlaskim do około 280 zł w województwie śląskim (różnica ponad 9-krotna).<sup>8</sup> Tego typu zróżnicowanie można dostrzec również i w obecnym okresie programowania na lata 2007–2013. Obszary o unormowanej strukturze ustroju rolnego z większym sukcesem wykorzystują środki z funduszy strukturalnych przeznaczonych na rolnictwo.

System pomocowy dla polskiego rolnictwa od 1 maja 2004 r. uległ gruntownym zmianom i przebudowie. Możliwość wykorzystywania funduszy strukturalnych otworzyła przed polskim rolnictwem nowe, niespotykane dotąd możliwości rozwoju. Lata programowania 2004–2006 przyniosły pierwsze mierzalne efekty wykorzystywania dotacji unijnych w polskim rolnictwie.<sup>9</sup> Przyniosły one też nowe doświadczenia, które wykorzystano w bieżącym okresie programowania. Nowa perspektywa 2007–2013, obecnie będąca w końcowym procesie rozdysponowania cie-

<sup>8</sup> Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 – tabela zbiorcza, [www.armir.gov.pl](http://www.armir.gov.pl).

<sup>9</sup> E. Fouilleux, Reforms and multilateral trade negotiations: another view on discourse efficiency, (w:) „West European Politics” 2004, Nr 27(2), s. 235–55; I. Herbst, Finansowanie projektów zasillanych ze środków funduszy Unijnych, Warszawa 2007; J. Babiak, Fundusze Unii Europejskiej doświadczenia i perspektywy, Warszawa 2006.

szy się ogromnym zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów.<sup>10</sup> Należy również przyznać, że jest dużo bardziej promowana w środkach masowego przekazu, co też wpływa pośrednio na wzrost konkurencyjności poprzez lepszą dostępność informacji. Nie bez znaczenia jest też postępująca zmiana pokoleniowa w rolnictwie, która w środkach pomocowych przeznaczanych z funduszy strukturalnych dostrzegła szansę na zbudowanie własnego, trwałego biznesu. W przeprowadzonych badaniach czynników oddziałujących na procesy zwiększania konkurencyjności polskiego rolnictwa, niezależnie od analiz dotyczących podziału gospodarstw według ich siły ekonomicznej, potencjału produkcyjnego, duże znaczenie ma monitoring przemian w strukturze agrarnej, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych, o których mowa w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Trzeba też zauważyć, że gospodarstwa małopowierzchniowe praktycznie nie partycypują w pozyskiwaniu pomocy unijnej albo z powodu niespełnienia podstawnych kryteriów, albo z powodu braku pomysłu na prowadzoną działalność rolniczą. Duży wpływ na taką sytuację ma nie tylko brak czynnika produkcji, jakim jest ziemia, ale również historyczne odmienności pomiędzy regionami w tym zakresie. Należy zwrócić uwagę, że uwarunkowania przestrzenne przyczyniają się do dużych dysproporcji rozwojowych nie tylko całych regionów, ale także poszczególnych gospodarstw rodzinnych.

W celu przyspieszenia procesów koncentracji w rolnictwie pozytywie należy ocenić zmiany, jakie zaszły w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w latach 2004–2011. Można zaobserwować, że gospodarstwa rolne, które nie partycypują w większości w pomocy europejskiej, mające obszar poniżej 1 ha, zmniejszyły swoją liczebność o 20% we wskazanym powyżej okresie. Wskazać też należy, że zmiany w strukturze obszarowej wiążą się przede wszystkim ze zmianą stosunków własnościowych gruntów rolnych, a ich zmiana jest długotrwała i czasami trudna społecznie.

W celu zbadania konkurencyjności należy pochylić się nad nieodzownym pojęciem zarządzania strategicznego – należy zbadać strategie konkurencyjne regionu.<sup>11</sup> Strategie rozwoju wypracowane w nauce o zarządzaniu stanowią dobry przykład realizacji unijnej polityki spójności z wykorzystaniem zasad subsydiarności, koncentracji, partnerstwa i współpracy a także zrównoważonego dochodu. Powstaje pytanie czy z tych strategii korzysta się dziś przy rozdziale środków na polskie rolnictwo? Strategie te stanowią podstawę do rozwoju danej gałęzi gospodarki w regionie, tworząc ramy dla różnych środków pomocowych. Rolnictwo w tych strate-

---

10 M. Marciniak, *Rozwój przedsiębiorczości szansą polskich obszarów wiejskich*, Warszawa 2011; A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, (w:) P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 419–434.

11 J. Dwyer, N. Ward, S. Lowe, D. Baldock, *European rural development under the common agricultural policy's 'second pillar': institutional conservatism and innovation*, (w:) „Regional Studies” 2007, nr 41, s. 873–87; T. Dax, *The on-going CAP reform – incentive for shift towards rural development activities?*, Paper presented at the XIth EAAE Congress, 23–27 August 2005, Copenhagen.

giach ujmowane jest w sposób zróżnicowany od drugorzędnej gałęzi gospodarki, po gałąź o znaczeniu podstawowym. Za formalnymi deklaracjami buduje się cały system zarządzania pomocą oraz doradztwa dla rolników. Wiele w tym zakresie zależy od ilości gospodarstw rolnych w regionie oraz od ich wielkości. Oczywistym jest, że największe szanse mają regiony silnie zagraryzowane, o dobrze zorganizowanej strukturze rolnej.

Schemat 3. Średnia wielkość gospodarstw indywidualnych w 2010 r. [użytki rolne w ha]



Opracowanie własne, źródło danych: Główny Urząd Statystyczny.

Konkurencyjność regionu oznacza trwałą przewagę jednego regionu nad innymi.<sup>12</sup> Konkurencyjność polskiego rolnictwa zapewnia rozwój regionalny poprzez systematyczne podnoszenie poziomu gospodarczego regionów, poprawę konkurencyjności podmiotów gospodarczych, a także poprzez podniesienie poziomu życia

12 H. Oersted Nielsen, A. Branth Pedersen, T. Christensen, Environmentally Sustainable Agriculture and Future Developments of the CAP (w:) G. Skogstad, A. Verdun, The Common Agricultural Policy. Policy Dynamics in a Changing Context, Oxon, 2010, s. 100–118.



mieszkańców.<sup>13</sup> Stąd rozwój regionów wynika nie tylko z różnorodności struktur ekonomicznych, dostępności komunikacyjnej czy otoczenia okołobiznesowego, ale również ze środowiska przyrodniczego czy zagospodarowania i ładu przestrzennego.

Istnieje pięć źródeł zróżnicowania regionalnego w Unii Europejskiej:

- peryferyjne położenie regionów zacofanych i niewystarczające wyposażenie w kapitał,
- niski poziom kwalifikacji ogólnych i zawodowych ludności,
- niedostatecznie rozwinięta infrastruktura,
- niekorzystna struktura gospodarki z dominacją rolnictwa i wysokim bezrobociem,
- powstanie unii celnej.

Każdy z wymienionych elementów wpływa pośrednio lub bezpośrednio na rozwój rolnictwa.<sup>14</sup> Zestawienie ze sobą odpowiednich wskaźników już na wstępnym etapie daje obraz wpływu funduszy strukturalnych na zmiany w polskim rolnictwie. Fundusze te lepiej są wykorzystywane w regionach o dobrej strukturze rolnej, gdzie beneficjenci są „rolnikami zawodowymi” i dążą do podnoszenia swoich kwalifikacji, gdzie w wystarczający sposób doprowadzono do rozwoju infrastruktury okołorolnej. Pogodzenie działań PROW, prowadzących do zaprzestania działalności rolniczej (jak np. zalesianie gruntów) z rozwojem regionów powinno dać pełen obraz wad i zalet stosowania odpowiedniej polityki rozdziału funduszy strukturalnych w polskim rolnictwie.<sup>15</sup>

Poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa w regionach powinna się odbywać na wielu płaszczyznach rozwojowych. W realizowanym projekcie badawczym zbadane zostały obszary lokalizacji (przyciąganie inwestycji, wybór miejsca), sfery działalności gospodarczej (struktura i wielkość przedsiębiorstw – w tym nowego typu wielkotowarowych przedsiębiorstw rolnych<sup>16</sup>) oraz jakość życia polskich rolników (kompleks uwarunkowań społecznych). Prowadzona w ramach Programu Roz-

13 J. Stacey, B. Rittberger, Dynamics of formal and informal institutional change in the EU, „Journal of European Public Policy” 10, 2003, nr 6, s. 858–83; H.W. Moyer, T.E. Josling, Agricultural policy reform: politics and process in the EU and the US in the 1990s, 2002.

14 L.A. Kurkalova, C.L. Kling, J. Zhao, Green subsidies in agriculture: estimating the adoption costs of conservation tillage from observed behaviour, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 54, 2006, nr 2, s. 247–267; A. Swinbank, C. Daugbjerg, The 2003 CAP reform: accommodating WTO pressures, „Comparative European Politics” 2006, nr 4, s. 47–64.

15 A. Woś, Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa, Warszawa 2001; K. Pawlak, W. Poczta, Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji Polski do UE, jako przesłanka jego konkurencyjności, (w:) „Wież i Rolnictwo” 2010, nr 1, s. 21–48.

16 J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska, „Wież i Rolnictwo” 2009, nr 4, s. 4–29; W. Dzun, Duże gospodarstwa rolne przed i po wejściu do UE, (w:) Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian, Warszawa 2008; B. Karwat–Woźniak, Gospodarstwa wysokotowarowe w rolnictwie chłopskim. Synteza wyników badań 2005–2009, Warszawa 2009. s. 27.

woju Obszarów Wiejskich polityka regionalna,<sup>17</sup> nastawiona na utrzymanie przewagi konkurencyjnej,<sup>18</sup> powinna zostać ukierunkowana na realizację konkurencyjnych celów, czyli wzrostu atrakcyjności regionu, stworzenie lepszej sytuacji konkurencyjnej jego bazy ekonomicznej oraz osiągnięcie korzyści z lokalizacji.

Tabela 1. Liczba decyzji o przyznaniu płatności oraz kwoty zrealizowanych płatności w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania PROW 2007–2013”

Województwo	Liczba decyzji o przyznaniu płatności						Zrealizowane płatności w ramach wszystkich kampanii [PLN]
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Dolnośląskie	20901	20981	20923	20628	20551	15057	267710410,98
Kujawsko–Pomorskie	30935	30938	30756	30711	30716	19716	366608284,50
Lubelskie	66457	66965	66884	66126	65852	45294	488362920,08
Lubuskie	16563	16672	16604	16489	16568	13112	232614146,01
Łódzkie	76030	76729	76620	75409	74692	58323	566540661,80
Małopolskie	55710	55715	54551	51044	50295	39586	290861087,27
Mazowieckie	139775	141884	141247	140214	139360	105858	1394755665,38
Opolskie	6950	7037	7037	6829	6945	4982	65655370,91
Podkarpackie	44797	45654	45915	43085	42435	31872	241746677,51
Podlaskie	69974	70791	70728	70783	70804	52359	995956817,89
Pomorskie	23676	24130	24133	23934	24085	17403	368137847,00
Śląskie	19266	20101	19956	19289	18860	12568	123786047,31
Świętokrzyskie	39275	39426	38825	37023	35964	24797	209698380,68
Warmińsko–Mazurskie	31346	31278	31309	31444	31513	21604	520135230,51
Wielkopolskie	77430	77716	77860	77804	77609	54649	906728924,64
Zachodniopomorskie	18649	18571	18517	18476	18608	12881	329539653,62
RazemDziałanie	737734	744588	741865	729288	724857	530061	7368838126,09

*Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.*

17 A. Wolińska, A. Jurkowska, Polityka regionalna w aspekcie integracji z Unią Europejską, Rzeszów 2002.

18 A. Bartkiewicz, Fundusze strukturalne jako źródło finansowania rozwoju regionalnego – perspektywa Polska, (w:) A. Zagórska, K. Malik, M. Miszewski, Polska krajem Unii Europejskiej – problemy transformacji systemowej i regionalnej, Bytom 2003.

Przykładowe wsparcie ONW powinno znaleźć swój efekt w postaci wyrównania lub nawet wzrostu konkurencyjności regionów, a obecnie środki z tych dopłat przeznaczane są głównie na cele konsumpcyjne, a nie inwestycyjne. Powoduje to nie tylko brak wzrostu konkurencyjności tych regionów, ale także ich stagnację rozwojową. Jasno trzeba podkreślić, że działania pomocowe o charakterze alimentacyjnym tylko wtedy będą miały sens, jeżeli będzie znane ich przeznaczenie, a razem z nimi będą realizowane inne cele, także inwestycyjne. Dzieje się tak obecnie na przykład przy połączeniu działania renty strukturalne oraz ułatwianie startu młodym rolnikom.

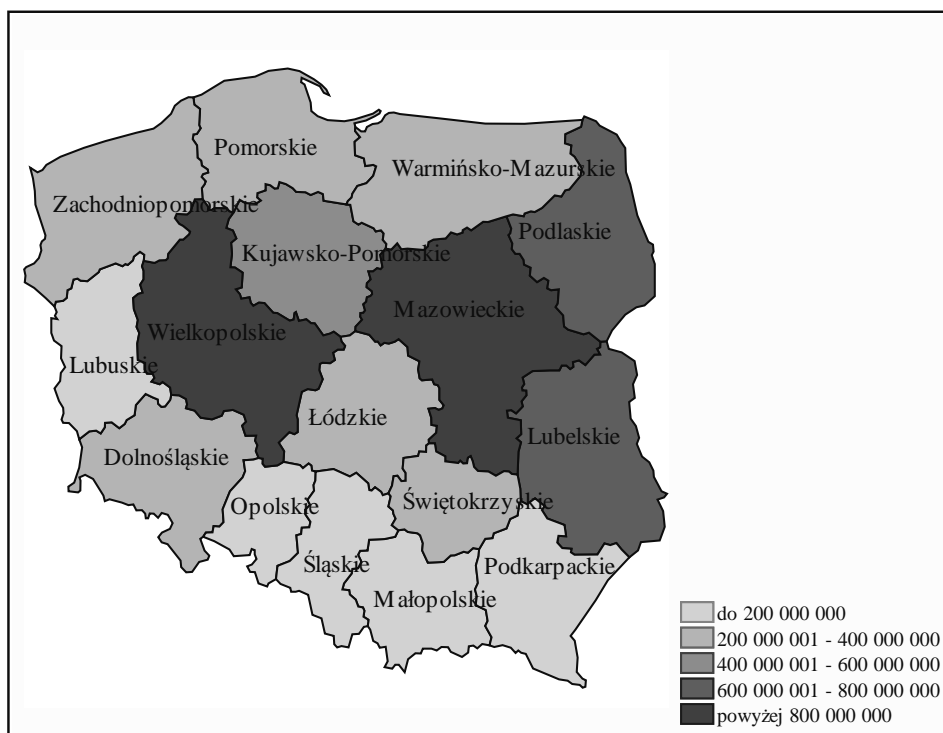
Należy zwrócić też uwagę na ewolucję teorii związanej z polityką obszarów wiejskich.<sup>19</sup> Po pierwsze to odchodzenie od polityki rolnej opartej na bezpośrednim wspieraniu cen i dochodów w rolnictwie. W zamian za to rolnicy otrzymywać powinni wsparcie oderwane od bieżącej produkcji i powinny być finansowane pozytywne efekty zewnętrzne rolnictwa. Po drugie, jak zauważa Jerzy Wilkin, znaczenia nabiera dowartościowanie roli kapitału ludzkiego, kapitału społecznego i instytucji w rozwoju rolnictwa i wsi. Wymienia się też upowszechnianie się idei i implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz przechodzenie od polityki rolnej typu sektorowego do zintegrowanej polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Oceniając wykorzystanie funduszy strukturalnych w rolnictwie, poddane analizie zostały postanowienia traktatu akcesyjnego oraz jego postanowienia odnoszące się do przebranzowienia sektora rolnego, gdzie rolnictwo będzie stanowiło kilka procent udziału gospodarki narodowej, a nie ok. 30%, jak w Polsce. Na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 przeznaczono blisko 17,2 mld euro z czego 13,2 mld euro stanowią środki pochodzące z budżetu UE, a pozostałą część stanowią środki krajowe. Powstaje pytanie: jak europejska i polska polityka rolna wpływa na rozdział tych środków na poszczególne regiony? Jak ten podział wpływa na rozwój poszczególnych regionów? Pytania te okazują się mieć kilka możliwych wariantów odpowiedzi. Znalezienie tej najwłaściwszej może okazać się kluczowe zarówno w formułowaniu nowej wspólnej polityki rolnej, jak też negocjacji finansowych nad wielkością przyszłego budżetu na lata 2014–2020.

---

19 A. Sheingate, Agriculture retrenchment revisited: issue definition and Venue change in the United States and European Union, „Governance” 13, nr 3, s. 335–63; S. Nedergaard, The 2003 reform of the common agricultural policy: against all odds or rational explanation, „European Integration” 28, 2006, nr 3, s. 203 in.

Schemat 4. Kwota zrealizowanych płatności w ramach działania Modernizacja gospodarstw rolnych PROW 2007–2013 [w złotych polskich]



*Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.*

Ekonomiczna eksplikacja dotycząca wpływu funduszy strukturalnych na standardy życia polskich rolników w poszczególnych regionach to kolejny cel prowadzonych badań. Wykorzystanie przyznanych środków przez instytucje zarządzające, a także przez samych beneficjentów jest zróżnicowane, nie tylko indywidualnie, ale też biorąc pod uwagę zróżnicowanie regionalne. Powstaje pytanie czy pieniądze funduszy strukturalnych są przeznaczane na konsumpcję, czy też inwestowane i jak przez to poszczególne działania wpływają na rozwój regionów? Z pewnością należy zauważyć, że inwestowane są środki z tzw. działań inwestycyjnych jak modernizacja gospodarstw rolnych, czy zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej.

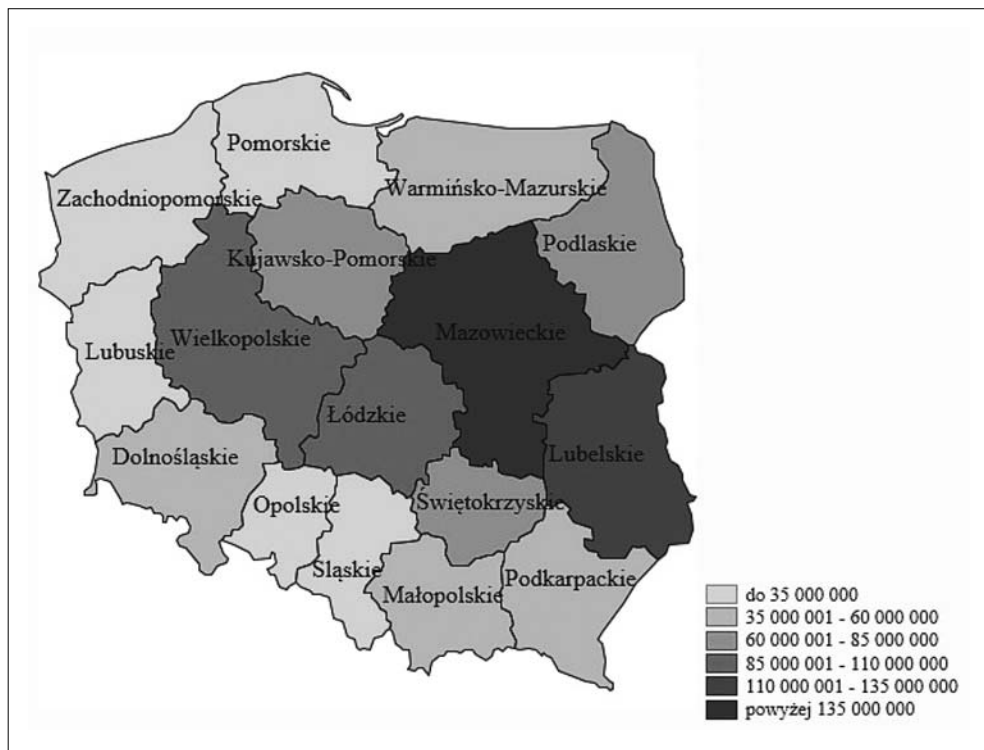
Tabela 2. Liczba zawartych umów oraz kwota zrealizowanych płatności w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolniczej i leśnej PROW 2007–2013”

Województwo	Liczba zawartych umów–nabór				Zrealizowane płatności w ramach wszystkich naborów [PLN]
	2008	2009	2010	2011	
Dolnośląskie	13	16	20	2	50790852,45
Kujawsko–Pomorskie	47	38	46	1	148969659,06
Lubelskie	52	47	46	1	167256146,73
Lubuskie	11	9	9	0	26556180,44
Łódzkie	42	42	47	0	154777853,29
Małopolskie	27	25	26	0	87840864,23
Mazowieckie	46	53	70	1	245137112,86
Opolskie	10	11	9	1	20819365,65
Podkarpackie	16	7	14	0	34355171,70
Podlaskie	17	20	22	0	65808022,06
Pomorskie	20	20	21	1	64183983,76
Śląskie	31	47	45	0	104577656,55
Świętokrzyskie	22	10	15	0	34201615,10
Warmińsko–Mazurskie	11	17	19	2	29134547,50
Wielkopolskie	102	63	101	0	257697136,08
Zachodniopomorskie	12	15	15	1	47383882,20
Centrala					786450,49
Razem Działanie	479	440	525	10	1540276500,15

*Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.*

Na konsumpcję przeznaczane są środki z działań nieinwestycyjnych, takich jak np. renty strukturalne, czy wspomniane już ONW. Poza powyżej wspomnianą kwestią, warto zwrócić uwagę na fakt, że te działania prowadzą również do dalszego rozdrabniania gospodarstw poprzez dzielenie ich na mniejsze jednostki produkcyjne. Podejmowane zmiany w prawie nie mają tutaj większego znaczenia, gdyż dotyczą już nielicznych sytuacji, kiedy rolnicy ubiegają się o renty strukturalne, przede wszystkim z uwagi na znaczne obniżenie jej wysokości.

Schemat 5. Kwoty zrealizowanych płatności w ramach działania Renty strukturalne PROW 2007–2013 [w złotych polskich]



Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Wskazać należy, że dotychczasowe zainteresowanie rentami strukturalnymi spowodowało, że w bieżącym okresie programowania największe środki na to działanie zostało przeznaczone na województwa Polski centralnej, a znacznie mniej w województwach, gdzie rolnictwo nie jest główną gałęzią gospodarki. Do dnia 31 grudnia 2011 r. udzielono pomocy na poziomie 97,62% przewidywanej wielkości na lata 2007–2013,<sup>20</sup> co oznacza, że w roku 2012 i 2013 tylko nieco ponad 2% wielkości pomocy zostało do rozdysponowania.

20 Informacja na temat realizacji PROW 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 19.

Tabela 3. Liczba wydanych decyzji w ramach działania Renty strukturalne PROW 2007–2013

Województwo	Liczba wydanych decyzji		
	Kampania 2007	Kampania 2008	Kampania 2010
Dolnośląskie	308	358	305
Kujawsko–Pomorskie	560	538	346
Lubelskie	733	817	803
Lubuskie	67	69	123
Łódzkie	587	602	573
Małopolskie	361	385	247
Mazowieckie	1039	1111	1073
Opolskie	217	210	158
Podkarpackie	409	415	336
Podlaskie	435	424	394
Pomorskie	170	194	219
Śląskie	234	210	261
Świętokrzyskie	475	477	420
Warmińsko–Mazurskie	280	309	221
Wielkopolskie	656	668	617
Zachodniopomorskie	166	199	163
Razem Działanie	6697	6986	6259

*Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.*

Osobną kwestią jest wykorzystanie przez beneficjentów dopłat bezpośrednich. Obecny system przyznawania tych dopłat powoduje, że przyznawane są one niezależnie od ich potencjalnego przeznaczenia. Sytuacja taka wpływa niekorzystnie na wzrost konkurencyjności mierzony wysokością podejmowanych inwestycji. Po prostu środki te, jeżeli już się o nie ubiegano, są wykorzystywane w dużej części na bieżącą konsumpcję, a nie na działania inwestycyjne w warsztat pracy.<sup>21</sup> Odpowiedzi wymaga również pytanie, czy w rozdziale środków przeważają aspekty polityczne czy ekonomiczne. Który czynnik ma największy wpływ na efektywne wykorzysta-

21 G. Falkner, O. Trieb, M. Hartlapp, S. Leiber, *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge 2005.

nie środków z funduszy strukturalnych: prawo, dostępność środków, czy zastosowana polityka? Odpowiedź na to pytanie będzie musiała być poprzedzona analizą doświadczeń innych państw europejskich.<sup>22</sup>

Tabela 4. Liczba wydanych decyzji o przyznaniu płatności obszarowych w kampaniach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011

Województwo	Liczba wydanych decyzji w kampanii							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dolnośląskie	60545	62488	61401	60550	58745	57565	57182	56403
Kujawsko-Pomorskie	68594	69671	69048	68388	67348	66092	66137	65768
Lubelskie	172001	184725	183970	183489	180590	174967	175418	176869
Lubuskie	19978	21194	21117	21026	20504	20093	19912	19777
Łódzkie	126824	133476	132118	131052	128543	126417	125036	123157
Małopolskie	131023	141117	138930	136992	132085	126650	123446	121419
Mazowieckie	206378	221132	219692	218277	213064	209057	207857	206042
Opolskie	29994	30284	29611	29170	28607	27424	27688	27595
Podkarpackie	118357	130414	129034	127332	123672	119775	117517	116016
Podlaskie	80289	84045	83775	83327	82463	81722	81255	80696
Pomorskie	38621	40124	39824	39727	38960	37273	37974	38021
Śląskie	52253	55768	54625	53915	51783	49533	48509	47646
Świętokrzyskie	91322	95980	95078	94045	91621	87989	86912	85526
Warmińsko-Mazurskie	41443	43625	43768	43713	42951	42623	42758	42759
Wielkopolskie	121667	125194	124290	123837	122353	120546	120686	120490
Zachodniopomorskie	28553	29739	29479	29386	28470	27967	27898	27945
Razem	1387842	1468976	1455760	1444226	1411759	1375693	1366185	1356129

*Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.*

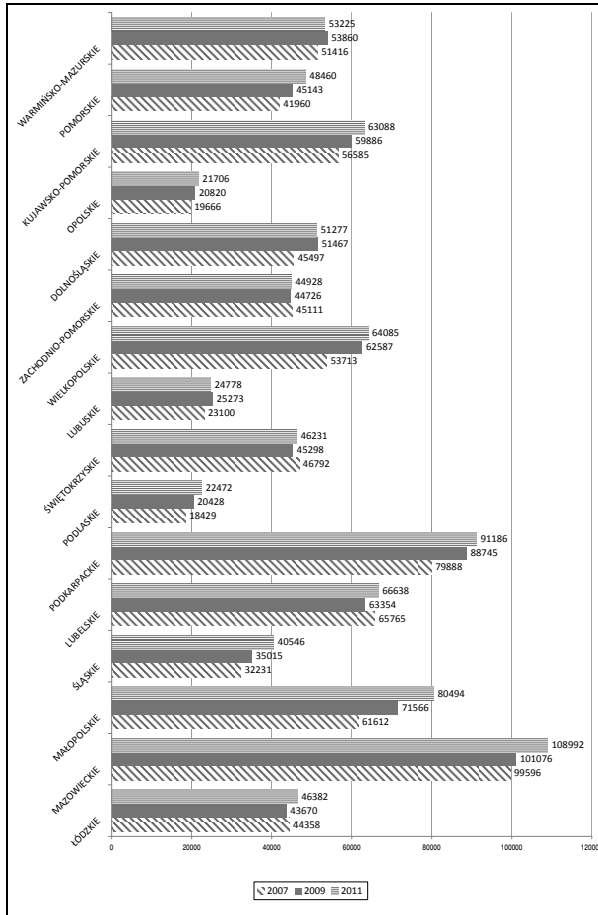
Współczesne problemy ekonomiczne polskiego rolnictwa ograniczające wzrost konkurencyjności to przede wszystkim problemy związane z organizacją pracy w rolnictwie. Znajdują się wśród nich m.in.: jawne i ukryte bezrobocie, ograniczony rynek pracy, tworzenie miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i aktywno-

<sup>22</sup> Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information Report 2010, DG AGRI, 2010, s. 229.



ści pozarolniczej. Wskazać należy, że poziom wspomnianego bezrobocia jest różnicowany w zależności od regionu, którego dotyczy.

Wykres 2. Liczba osób bezrobotnych na wsi w 2007, 2009, 2011



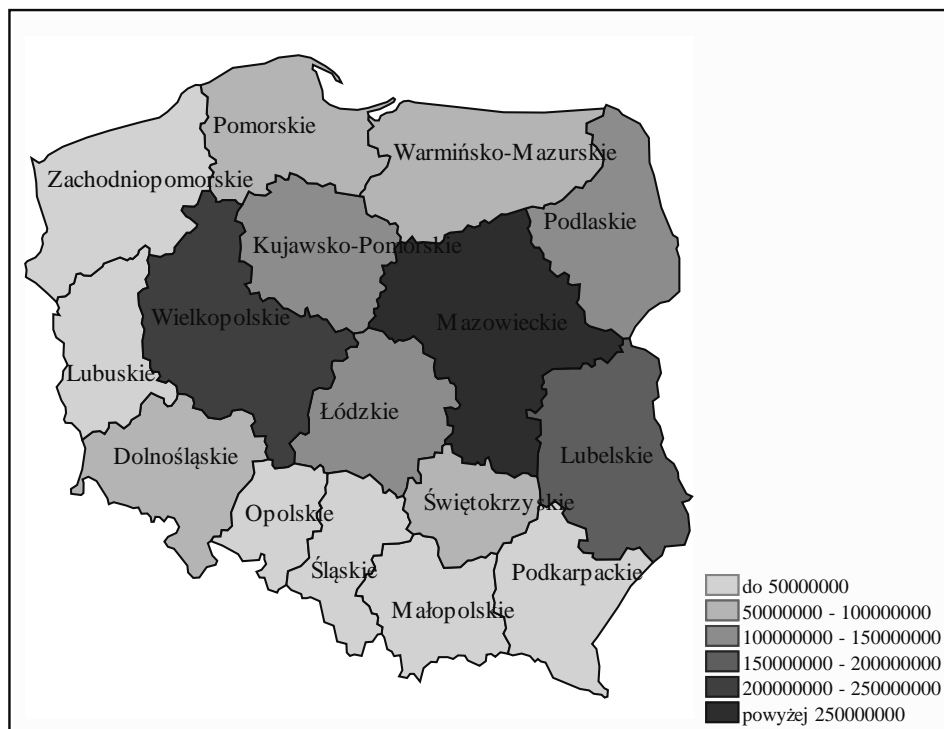
Opracowanie własne, źródło danych: Główny Urząd Statystyczny.

Nadal można zauważyć utrzymujący się na tle porównawczym niski poziom wykształcenia ludności zamieszkującej tereny wiejskie, opieki zdrowotnej i usług publicznych. Fundusze strukturalne oczywiście dzięki różnym działaniom zmieniają tę sytuację. Poza tym należy też zaobserwować odpływ ludzi poniżej 30. roku życia ze wsi. Tutaj efekty działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”<sup>23</sup> wydają się

23 Z punktu widzenia wyjściowego rodzaju aktywności zawodowej młodych rolników operacje zostały zrealizowane przez osoby, które przed rozpoczęciem prowadzenia gospodarstwa były: domownikami w gospodarstwie – 6 731 osoby (39,4%); osobami uczącymi się lub studentami – 5 611 (32,9%); osobami bezrobotnymi – 1 987 (11,6%); pracownikami – 1 243 (7,3%); przedsiębiorcami – 157 (0,9%); pozostałe 1 346 osób (7,9% beneficjen-

niezadowolające, a sama pomoc, jak widać, nie zachęca do podejmowania trwałej działalności rolniczej.

Schemat 6. Kwota zrealizowanych płatności w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” PROW 2007–2013 [w złotych polskich]



Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Fundusze strukturalne powinny zwiększyć konkurencyjność całego rolnictwa, a nie tylko indywidualnych beneficjentów. Obecnie obszary wiejskie charakteryzują się niewystarczającym poziomem rozwoju infrastruktury technicznej na wsi w zakresie dostępności komunikacyjnej – chodzi przede wszystkim o sieć dróg, ale także kanalizację, sieć gazowniczą, telefoniczną oraz Internet.<sup>24</sup> Bez inwestycji w otoczenie rolnictwa jego konkurencyjność będzie nadal miała problemy. Oczywiście na-

tów) zajmowało się innymi rodzajami aktywności zawodowej – Źródło: Informacja na temat realizacji PROW 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 15.

24 M.E. Porter, Przewaga konkurencyjna. Osiągnięcie i utrzymanie lepszych wyników, Gliwice 2006, s. 30–35; K. Zwalińska, Regionalne zróżnicowanie absorpcji wsparcia unijnego dla polskiej wsi i jego skutki rozwoju społeczno-gospodarczego w kraju, (w:) Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce, M. Stanny, M. Drygas (red.), Warszawa 2010, s. 120.

leży docenić podejmowane przez lokalne władze samorządowe inicjatywy, ale niestety powinny one zostać w przyszłym okresie programowania zintensyfikowane.

Niewątpliwie wpływ na wzrost konkurencyjności rolnictwa, a przez to podejmowanych inwestycji w ramach funduszy strukturalnych, ma problem zagospodarowania przestrzeni wiejskiej, a właściwie brak nie tylko odpowiednich regulacji prawnych, w tym planów zagospodarowania przestrzennego, ale brak odpowiednich analiz ekonomicznych podejmowanej działalności i perspektyw jej dochodowości. Problemem jest również wzrost cen nieruchomości rolnych. Wprowadzenie systemu dopłat bezpośrednich zniechęciło rolników do sprzedaży ziemi. Taki stan rzeczy powoduje utrzymanie rozdrobnionej struktury gospodarstw rolnych, a co za tym idzie spadek ich konkurencyjności.

Kwestią zupełnie odrębną poprawiającą lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych jest uszczelnienie systemu kontroli, w tym kontroli krzyżowej.<sup>25</sup> Wydatkowanie środków przez beneficjentów powinno uwzględniać realność przedstawianych planów rozwoju gospodarstwa. Przedstawiane biznesplany powinny w większym stopniu wykorzystywać istniejące akty prawne, jak chociażby wspomniane już plany zagospodarowania przestrzennego, czy plany zadań ochronnych określonych dla sieci obszarów Natura 2000. Połączenie możliwości skorzystania z tych dokumentów przy tworzeniu planów rozwoju gospodarstwa, wymaganego w prawie wszystkich działaniach PROW, znacznie przyspieszy rozdział środków pomocowych.

Wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa nie może być postrzegany tylko przez pryzmat wielkości środków finansowych kierowanych na wsparcie prowadzonych działań.<sup>26</sup> Obok tych funduszy należy zadbać o sprzyjające otoczenie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W szczególności wykorzystane powinny być i powiązane działania realizowane w funduszach o przeznaczeniu pozarolniczym, w tym działania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przyszły PROW nie może być realizowany w oderwaniu od polityki regionalnej, czy też polityki spójności.<sup>27</sup> Te działania powinny ze sobą współgrać, bo dopiero wtedy będziemy mogli mówić o w pełni wykorzystanej szansie polskiego rolnictwa.<sup>28</sup> Można dziś zbudować świetnie działające gospodarstwo rolne, wy-

25 J. Rowiński, Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim, (w:) *Perspektywy rolniczej Polski w Unii Europejskiej* – 25, T. Huneck (red.), Warszawa 2006; *idem*, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), (w:) *Rozwój sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle tendencji światowych*, A. Kowalski, M. Wigier (red.), Warszawa 2008.

26 R. Ackrill, A. Kay, CAP reform, path dependence and the EU budget, Paper presented at the Agricultural Economics Society's 78th annual conference; S. Nedergaard, Market failure and government failure: a theoretical model of the common agricultural policy, (w:) *Public Choice*, 2006, Nr 127, s. 385–405.

27 J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świątek, Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele–Działania–Środki, Kraków 2008.

28 J. Babiak (red.), Fundusze europejskie a innowacyjność polskiej gospodarki, Warszawa 2008; *idem*, Fundusze Unii Europejskiej doświadczenia i perspektywy, Warszawa 2006; K. Żukrowska, Budżet ogólny Unii Europejskiej, Warszawa 2009.

posażyc je w maszyny, sprawić, że będzie przynosiło odpowiedni dochód. Do tego gospodarstwa trzeba jednak będzie dojechać dobrą drogą, trzeba mieć możliwość korzystania z odpowiedniego uzbrojenia terenu. Ten przykład tylko wskazuje, że dziś na konkurencyjność polskiego rolnictwa nie można patrzeć tylko przez pryzmat PROW czy dopłat bezpośrednich.<sup>29</sup> Trzeba te działania widzieć w szerszej perspektywie. Zintegrowany system nadzoru nad udzielaną pomocą finansową i ich odpowiednia koordynacja powinny w dłuższej perspektywie przynieść poprawę efektywności wykorzystania tych środków.

Powyższe, krótko zarysowane problemy wpływu funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa z punktu widzenia ekonomisty są tylko najważniejszymi punktami analizy. Obecny obraz dla ekonomisty rodzi co najmniej dwie sprzeczne ze sobą wizje. Jedna z nich to wzrost konkurencyjności poprzez dobrze przemyślane działania inwestycyjne, tworzenie miejsc pracy oraz budowanie jednostek potrafiących sprostać również zagranicznej konkurencji. Druga wizja to wpływ funduszy strukturalnych na świadczenia o charakterze alimentacyjno-socjalnym, jakimi są np. renty strukturalne i inne, które stanowią blisko 30% budżetu PROW. Te działania są pewną odpowiedzią na sytuację społeczną i demograficzną polskiej wsi, nie przynoszą jednak poprawy wskaźników ekonomicznych, ani tym bardziej nie realizują postawionych przed nimi celów. Należy rozważyć, czy tego typu działania, tym bardziej w obniżonej wysokości wpływają na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa. Przyszły PROW na kolejny okres budżetowy nie może jak ten obecny zadowolić wszystkich, przez co ograniczać działania inwestycyjne, traktując je na równi z działaniami socjalnymi. Jeżeli tego nie uwzględnimy, to słowo „rozwój” powinniśmy wykreślić z nazwy tego programu i zamienić go na plan pomocy socjalnej. Badania ekonomistów rolnictwa już dawno wskazały, że najlepsze efekty, jeżeli idzie o poprawę konkurencyjności, można uzyskać poprzez koncentrację środków na kilku ważnych działaniach o charakterze inwestycyjnym.

---

29 S. Naruszewicz, Fundusze strukturalne w polityce regionalnej, Białystok 2005.

THE IMPACT OF STRUCTURAL FUNDS ON THE GROWTH  
OF COMPETITIVENESS OF POLISH AGRICULTURE – ECONOMIC ASPECTS

Key words: Structural Funds, competitive strategies, rural areas.

The system of assistance for Polish farming has undergone some thorough changes and reconstruction since 1 May 2004. The possibility of using the Structural Funds has opened some new, never before seen development opportunities for Polish agriculture. The 2004–2006 programming period brought the first measurable effects of using the EU subsidies in Polish farming. The new financial perspective 2007–2013, which is currently in the process of distribution, has attracted great interest of potential beneficiaries. It must also be admitted that it is more strongly promoted in the media which also influences the increase in competitiveness through better access to information. In order to analyse competitiveness one must inevitably look at strategic management – competitive strategies of regions must be studied.

The problems connected with the impact of Structural Funds on competitiveness of Polish agriculture briefly depicted above include only the most important elements of the analysis. The current picture reveals at least two contradictory economic visions. One of them is centred on increased competitiveness as a result of well-planned investment measures, creating jobs and setting up units which are able to challenge also foreign competitors. The other vision involves the impact of Structural Funds on maintenance and social security benefits, such as early retirement and other, which account for nearly 30 per cent of the RDP budget. Such measures constitute a certain reaction to the social and demographic situation in rural areas in Poland, however, they do not translate into improved economic indicators and they do not achieve the objectives set for them.

## **Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne**

Celem badawczym projektu oraz artykułu „Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa” jest analiza konkurencyjności regionów w Polsce z punktu widzenia polskiego rolnictwa poprzez zbadanie efektywności wykorzystywania funduszy strukturalnych, ekonomicznej procedury ich podziału oraz podstaw prawno–organizacyjnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Należy zwrócić uwagę, że tak określona perspektywa badawcza ogranicza się do analizy tylko części funduszy strukturalnych przeznaczonych na wsparcie polskiego rolnictwa.

Podjęte badania, które objęły analizę spójności przepisów prawnych regulujących PROW, już na wstępnym etapie wskazują nie tylko praktyczne ekonomiczne efekty dysponowania środkami, ale przede wszystkim mają pokazać możliwe kierunki zmian w polskim prawie, zmierzające do właściwszego i sprawniejszego dysponowania przez administrację rolną funduszami strukturalnymi. Dla celów badawczych zanalizowano we wstępnym etapie 3 rozporządzenia unijne, 2 polskie ustawy, ponad 30 rozporządzeń resortowych, jedno obwieszczenie – PROW oraz kilkadziesiąt wybranych dokumentów o charakterze quasi–prawnym, takich jak wnioski i instrukcje dla potencjalnych beneficjentów. W następnej fazie badań analizie poddane zostaną dalsze akty prawne, przede wszystkim te najbardziej szczegółowe i kształtujące rzeczywistość prawną, czyli rozporządzenia resortowe.

W projekcie badawczym analizie zostaje poddany wpływ mechanizmów organizacyjno–prawnych na wydatkowanie funduszy strukturalnych na rozwój polskiego rolnictwa, a przede wszystkim na ich spójność z celami wspólnej polityki rolnej. Skuteczność regulacji prawnych decyduje w sposób istotny o ekonomicznej efektywności wykorzystania środków finansowych funduszy strukturalnych. Porównanie mechanizmów prawnych związanych z efektywnością wykorzystania

---

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski.

środków pochodzących z funduszy strukturalnych pozwoli nie tylko na lepszą realizację wspólnej polityki rolnej w regionach, ale przede wszystkim wskaże możliwość usprawnienia procesu administracyjnego rozdysponowywania tych środków.

Już wstępna analiza prawna wykazała, że proces rozdziału środków z funduszy strukturalnych UE wpłynął na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa oraz jak zmienił polskie prawo rolne regulujące tę sferę działalności polskich rolników. Podjęto też próbę odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiste oddziaływanie polityki rolnej realizowanej także poprzez wydane normy prawne odpowiada deklarowanym celom.

Cele określające przeznaczenie funduszy strukturalnych określone są w Programie Rozwojów Wiejskich na lata 2007–2013.<sup>3</sup> W 2004 r., po wstąpieniu do Unii Europejskiej w Polsce przyjęto Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 w którym uregulowano takie ważne instrumenty prawne, jak np. renty strukturalne, zadania rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów, wsparcie tzw. obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), wsparcie dla grup producentów rolnych, pomoc techniczną. Obok Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich obowiązywał jako część Narodowego Planu Rozwoju Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich” (SPO), obejmujący m.in. scalanie gruntów rolnych, różnorodność działalności rolniczej w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów dla rolników. Szczegółowe efekty realizacji tych planów były już przedmiotem analiz ekonomistów.

Ewolucja polityki rozwoju obszarów wiejskich doprowadziła do przyjęcia 2007 r. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. W Polsce głównym źródłem prawa krajowego w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich jest ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich,<sup>4</sup> która określa zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej w ramach działań objętych PROW. Z pierwszym problemem natury prawnej, by nie użyć mocniejszych słów, natury konstytucyjnej spotykamy się już na wstępie naszych badań. PROW w Pol-

---

3 Projekt finansowany przez Narodowe Centrum Nauki. Obowiązujący PROW opublikowany został w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007, w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, (M.P. Nr. 94, poz. 1035 ze zm.).

4 Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm. Obok tej ustawy do podstawowych aktów prawnych regulujących omawianą problematykę można zaliczyć: ustawę z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. Nr 187, poz. 1381ze zm.); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 marca 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania przez agencję płatniczą kontroli niektórych podmiotów wdrażających w zakresie wykonywania przez te podmioty zadań delegowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 57, poz. 473); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 48, poz. 388) oraz kilkadziesiąt rozporządzeń szczegółowych regulujących przyznawanie pomocy w poszczególnych działaniach.

sce obowiązuje na podstawie obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które nie jest wymienione w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wszystkie pozostałe rozporządzenia szczegółowe odnoszące się do poszczególnych działań odwołują się do PROW. Ta konstrukcyjna zawichość budzi szereg wątpliwości prawnych, w szczególności jeżeli idzie o skuteczność stosowanych odesłań do PROW i konsekwencji prawnych związanych z niedostosowaniem się do wymagań obwieszczenia, które w żaden sposób nie może określać praw i obowiązków obywateli. Umiejscowienie Programu Obszarów Wiejskich w akcie prawnym niemającym charakteru prawa powszechnie obowiązującego należy ocenić sceptycznie z uwagi na wprowadzony zamęt i brak precyzyjnego określenia pozycji prawnej PROW.

Obok powyższej ustawy wydano kilka innych ustaw oraz kilkadziesiąt rozporządzeń, aby móc skutecznie rozdysponować przygotowaną pomoc z funduszy strukturalnych dla rolników. Należy zaznaczyć, że mamy do czynienia tutaj z ponad dwudziestoma działaniami o różnym, także inwestycyjnym, charakterze. Do każdego z działań wydano jedno podstawowe rozporządzenie regulujące tryb i zasady przyznawania pomocy oraz w miarę potrzeb inne rozporządzenia, mające na celu usprawnienie przekazywania środków oraz kontrolę ich wydatkowania.<sup>5</sup> Wydano również szereg dokumentów o charakterze nienormatywnym, takich jak instrukcje, objaśnienia. Tego typu informacje mają sprzyjać w zrozumieniu aktów prawnych przez rolników. W większości przypadków spełniają tak postawione zadanie. Zauważyć jednak należy, że zdarzają się sytuacje, kiedy zachodzi rozbieżność pomiędzy treścią instrukcji a obowiązującym dla danego działania rozporządzeniem.

Poddane wstępnej analizie akty prawne wykazały, że zasady przyznawania i rozdziału środków pomocy są poprawne. W sprawach najważniejszych poprawnie recypowano do prawa polskiego zapisy regulacji europejskich, zarówno poddając ocenie procedurę przyznawania pomocy, jak też i określanie kręgu beneficjentów. Ta pozytywna ocena regulacji o charakterze podstawowym nie pozwala jednak dokonać pozytywnej oceny całości prawodawstwa określającego rozdział funduszy strukturalnych dla polskiego rolnictwa.

5 Dla przykładu można tutaj wymienić: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie warunków i trybu współpracy ministra właściwego do spraw finansów publicznych z jednostką koordynującą oraz audytorem wewnętrznym agencji płatniczej (Dz.U. Nr 239, poz. 1730); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie zakresu, trybu, formy oraz terminów przekazywania przez agencje płatnicze danych finansowych i informacji jednostce koordynującej (Dz.U. Nr 229, poz. 1674); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 156, poz. 968); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie przekazywania na rachunek bankowy agencji płatniczej środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz.U. Nr 40, poz. 325); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarantacji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 204, poz. 1506 ze zm.).



Poważnym utrudnieniem prawnym jest duża liczba zmian rozporządzeń regulujących przyznawanie pomocy. Przykładowo rozporządzenie dotyczące rent strukturalnych było zmieniane w latach 2007–2010 sześciokrotnie, co daje przeciętnie dwie zmiany rocznie. Jak na tak krótki akt prawny ilość zmian, przeprowadzana w trakcie trwania procesu przyznawania pomocy, jest znaczna. Kwestią najtrudniejszą pozostają tutaj dość nieprecyzyjne przepisy intertemporalne. Poza tym zmiana PROW i zmiana rozporządzeń nie odbywają się w tym samym czasie. Przez kilka miesięcy mamy do czynienia z rozbieżnością zaktualizowanego PROW i jeszcze z nowelizowanym rozporządzeniem. Ze zrozumieniem należy przyjąć skomplikowaną procedurę zmiany PROW i niepewność co do ostatecznego kształtu zmian zależnego od władzy europejskiej. Te zmiany jednak nie mogą powodować opóźnień w ich wprowadzaniu w regulacjach dotyczących poszczególnych działań. Podobne częste zmiany można zaobserwować w pozostałych aktach prawnych dotyczących przyznawania pomocy materialnej. Sama ustawa była zmieniana już siedmiokrotnie. Ze zrozumieniem należy przyjąć wyjaśnienia prawodawcy wskazujące na zmieniające się prawo europejskie oraz konieczność nowelizacji ze względu na zmieniającą się wielkość pomocy finansowej. Wskazać jednak należy, że duża ilość zmian nie wynika tylko z tych dwóch przyczyn i w znacznej części jest wynikiem realizowania bieżącej polityki rolnej lub też, co trzeba przyznać, poprawiania kolejnych błędów legislacyjnych. Zmiany te nie są tylko czysto kosmetyczne, ale niejednokrotnie kompletnie zmieniają zasady przyznawania pomocy, określają inaczej krąg beneficjentów, a także ustalają wielkość otrzymanej pomocy na zupełnie innych poziomach. Tego typu zmiany, połączone z dość niejasnymi przepisami przejściowymi, w przypadkach jeżeli są wprowadzane, powodują chaos prawny, a tym samym destabilizację prawa. Należy zalecić wprowadzanie tylko zmian koniecznych i to tylko tych, które mogą wpłynąć na większą efektywność danego działania. Stabilność prawa regulującego sferę prawno-gospodarczą stanowi wartość wiodącą. Dość wspomnieć, że duża część spraw sądowych podejmowanych przez niezadowolonych potencjalnych beneficjentów lub beneficjentów dotyczy zmieniającego się prawa oraz jego niejasnej interpretacji. Ilość wytaczanych powództw oraz zgłaszanych roszczeń powinna niepokoić, w szczególności mając w pamięci relację czasową pomiędzy długością rozpatrywania spraw w sądzie a szybkością przyznawanej pomocy z funduszy strukturalnych

Obok kwestii nadmiernej ilości zmian jako podstawowe problemy prawne natury legislacyjnej i spójności systemu prawnego należy wskazać potrzebę uporządkowania zawartych w rozporządzeniach pojęć, w szczególności definicji legalnych (np. w rozporządzeniu dotyczącym działania Ułatwienie startu młodym rolnikom w § 2 ust. 1 pkt 1 w sposób nieprecyzyjny określa się wymóg dotyczący powierzchni 1 ha użytków rolnych nieruchomości), potrzebę dostosowania niektórych przepisów do aktualnie obowiązującego PROW (jeden z przykładów zostanie podany w dal-

szej części artykułu), potrzebę zmiany niektórych przepisów w celu uniknięcia pojawiających się w związku z ich brzmieniem wątpliwości. Tutaj jako przykład można podać regulacje zawarte w § 18 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia dotyczącego działania Ułatwianie startu młodym rolnikom. Zawarty tam obowiązek podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników nie wynika z przepisów wspólnotowych. Zastosowanie tego wymogu może stanowić ograniczenie dla grupy osób, które chcą rozpocząć prowadzenie działalności rolniczej, jednak nie mogą podlegać ubezpieczeniu rolniczemu wynikającemu z mocy ustawy. Podejmowane zaostżenia na mocy wyników negocjacji z Komisją Europejską nie mogą być jedynym wyznacznikiem realizacji zamierzeń prawodawcy.

Tego typu działania powinny doprowadzić do zwiększenia komplementarności poszczególnych przepisów i usunięcia istniejących wewnętrznych sprzeczności.

Szeregu doprecyzowań i usunięcia błędów wymagają jednak rozwiązania szczegółowe, które zostaną tutaj wskazane jedynie sygnalnie, aby uzyskać pełne rozwinięcie w pracy końcowej będącej efektem podjętych badań. Proponowane zmiany szczegółowe mają różny charakter i zakres. Jedne wprost wskazują błędy, które stanowią poważne usterki prawne, niektóre z nich zostały wskazane powyżej, drugie pokazują rozbieżności pomiędzy poszczególnymi aktami i dokumentami, jeszcze inne wskazują tylko uchybienia i usterki natury porządkowej i redakcyjnej.

Jako przykład tego typu zjawiska wskazać można regulacje dotyczące jednego z najbardziej popularnych działań „Modernizacja gospodarstw rolnych”. W § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzeni dotyczącego tego działania wprowadza się ograniczenie wiekowe dla osoby fizycznej, która może ubiegać się o pomoc. Wskazać należy, że ani przepisy wspólnotowe, ani PROW, który wskazuje, że osoba fizyczna jest pełnoletnia i nie osiągnęła wieku emerytalnego, nie wprowadzają wprost takiego ograniczenia. Przy założeniu, że przez wiek emerytalny zawarty w PROW wnioskodawca ma rozumieć zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.), który stanowi, że „Emerytura rolnicza przysługuje ubezpieczonemu, który spełnia łącznie następujące warunki: osiągnął wiek emerytalny; wiek emerytalny kobiety wynosi 60 lat, a mężczyzny 65 lat”; należy rozważyć zmianę tego zapisu w rozporządzeniu, dostosowując go do wymogów PROW w zgodzie z obowiązującymi przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników i rozumieniu wieku emerytalnego rolnika w myśl tej ustawy. W tym przypadku wprowadzona regulacja może być uznana za sprzeczną z regulacją ustawową.

Innym przykładem dotyczącym tego samego działania może być regulacja zawarta w § 2 ust. 1 pkt 1, która wprowadza, podobnie jak w innych działaniach, wymóg osiągnięcia nadwyżki bezpośredniej z działalności rolniczej o wartości co najmniej 4 ESU. Pomijając fakt, że duża część rolników nie wie, jaka jest rzeczywista

wielkość tej jednostki, należy zwrócić uwagę, że stosowanie tej wartości wydaje się być czasochłonne dla wnioskodawcy i dosyć trudne, pomimo zastosowania systemu objaśnień w instrukcjach przygotowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Należałoby rozważyć, czy w tym zakresie nie należałoby zmienić rozwiązań zawartych w PROW poprzez zwiększenie wagi opisu rozwoju gospodarstwa zawartego w Planie Rozwoju Gospodarstwa (PRG). Dane tam zawarte w wystarczający sposób dokumentują żywotność gospodarstwa pod względem ekonomicznym, dotyczą też każdego indywidualnego gospodarstwa. Raz opracowany plan dla jednego działania mógłby być tylko modyfikowany pod kątem kolejnych wniosków pomocowych i stanowiłby podstawę przyznawania pomocy. Takie rozwiązanie nie tylko przyspieszy proces przyznawania pomocy dla rolników, ale pozwoli zapobiec istnieniu kilku rozbieżnych Planów Rozwojów Gospodarstwa w odniesieniu do jednej i tej samej jednostki produkcyjnej.

Kwestią wymagającą jasnego określenia jest również sprawa wzajemnych relacji europejskich i polskich regulacji sieci Natura 2000 oraz programów pomocowych, w szczególności programów rolnośrodowiskowych. Uregulowana w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego PROW na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 33, poz. 262 z późn. zm.) procedura ubiegania się o pomoc z tego działania wymienia jako jeden z pakietów, w ramach którego realizowane są zobowiązania rolnośrodowiskowe – Pakiet 5. Ochronę gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000. Opisane w rozporządzeniu wymagania w pewnych częściach powtarzają elementy planów zadań ochronnych. Zawartość sporządzanych przez potencjalnych beneficjentów planów działalności rolnośrodowiskowych, w szczególności w zakresie opisu siedliska przyrodniczego lub siedliska lęgowego ptaków, planów wypasów przy użytkowaniu pastwiskowym lub kośno–pastwiskowym (załącznik nr 1 część II pkt 4 powyżej przywołanego rozporządzenia), może okazać się tożsama z opisem występowania przedmiotów ochrony przyrody oraz opisem ich stanu, zagrożeń, wymogów i możliwości ochrony przyrody, a także z opisem warunkowań geograficznych, przyrodniczych zawartych w planach zadań ochronnych (§ 3 pkt 2 lit. b–c rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 – Dz.U. Nr 34, poz. 186). Takie wymagania, których indywidualna analiza jest dość kosztochłonna dla potencjalnego beneficjenta, mogą ograniczyć możliwości ubiegania się o pomoc. W celu uproszczenia procedury i bardziej efektywnego wykorzystywania aktu prawa miejscowego, jakim jest plan zadań ochronnych, należy postulować rozważenie doprowadzenia do komplementarności w głównych możliwych elementach planów działalności rolnośrodowiskowej oraz planów zadań

ochronnych. Postulować należy, aby elementy określone w planach zadań ochronnych mogły być bezpośrednio wykorzystywane i aby móc się do nich odwoływać przy sporządzaniu planu działalności rolnośrodowiskowej. Określone w planach zadań ochronnych opisy przedmiotów ochrony – siedlisk przyrodniczych powinny być częścią planu działalności rolnośrodowiskowej. Beneficjent powinien je wykorzystywać jako akt prawa miejscowego sporządzony w skomplikowanej procedurze przez fachowców. Wprowadzenie powiązania zawartości planów zadań ochronnych z zawartością planu działalności rolnośrodowiskowej może ułatwić proces absorpcji środków pomocowych.

Kolejnym problemem wynikającym na tym etapie prowadzonych badań jest niespójność PROW z obowiązującymi rozporządzeniami. Rozumiejąc skomplikowaną procedurę uchwalania PROW oraz istniejące w wyniku tych zmian różnice w czasie zmieniania PROW i następczego zmieniania rozporządzeń, należy wskazać, że niektóre z przewidzianych w rozporządzeniach obowiązków i wymagań nie znajdują uzasadnienia zarówno w przepisach prawa wspólnotowego, jak też w PROW. Mając tę obserwację na uwadze, należałoby jak najszybciej usunąć istniejące sprzeczności poprzez wprowadzenie zmian w rozporządzeniach. Ponadto, także niektóre z rozwiązań przewidzianych w PROW są wynikiem przyjętych założeń i dopuszczalna jest ich modyfikacja, przy czym w tym wypadku konieczne jest uprzednie uzgodnienie zmian z Komisją Europejską, co wpływa także na niestabilność prawa. Ta modyfikacja jest tym bardziej wskazana przy następnym okresie planowania.

W celu usprawnienia procesu rozdziału środków pomocowych zarówno w bieżącym, jak i przyszłym okresie programowania należałoby rozważyć skrócenie terminów przewidzianych na różne czynności proceduralne w procesie przyznawania pomocy, tak aby przyspieszyć proces jej przyznawania. Analizując wytyczne zawarte w PROW oraz rzeczywisty czas potrzebny do obsługi wniosku, należy rozważyć ewentualne skrócenie niektórych terminów proceduralnych ze strony przede wszystkim Agencji rozpatrującej wnioski. Niektóre z tych terminów są znacznie dłuższe, niż przewiduje to Kodeks postępowania administracyjnego. Dla przykładu – rolnicy, po przygotowaniu poprawnego wniosku, oczekują szybkich decyzji i szybkiego wsparcia finansowego. Długotrwałość procesu przyznawania pomocy niekiedy prowadzi do jego nieefektywności. Skrócenie terminów powinno przynieść przyspieszenie, którego oczekują potencjalni beneficjenci. Przy skracaniu terminów należy jednak dokładnie rozważyć zasadność poszczególnych czynności i ocenić ilość potrzebnego czasu na ich dokonanie. Racjonalne dostosowanie terminów do zmieniającej się rzeczywistości pozwoli na szybsze rozpatrywanie spraw, nie powodując jednocześnie zarzutów przewlekłości i stronniczości postępowania.

Zaobserwowano również niekonsekwencję w regulacji ilości wymaganych danych od potencjalnego beneficjenta. Przykładowo, biorąc pod uwagę wymo-

gi sprawozdawczości, monitoringu i innych przepisów, należy zastanowić się, czy te wszystkie informacje powinny być wymagane we wnioskach. Wiążący charakter wniosku objęty pewnymi sankcjami prawnymi powoduje też to, że te dane powinny być weryfikowalne. Zaleca się, aby te dane znalazły się poza najważniejszymi dokumentami. Zabieg ten powinien usprawnić proces wypełniania wniosków i ich odpowiednie skrócenie. Obecnie wypełnianie kilkudziesięciostronicowych wniosków sprawia spore trudności. Rozważyć również należy zasadność stosowania wszystkich zalecanych załączników. Część z nich może zostać włączona do samego formularza wniosku, co spowoduje, iż zasadniczo zostanie ograniczona ilość wypełnianych dokumentów, a część z nich może zostać skrócona do niezbędnego minimum.

Wskazać należy również na rozbudowaną biurokratyzację procesu uzyskiwania pomocy, a później uzyskiwania płatności. Nie wszystkie rozwiązania są konsekwencją wymagań unijnych. Biurokratyzacja tego procesu wymaga również utrzymywania rozbudowanej struktury Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Odnosząc się tylko sygnałnie do innych możliwości wykorzystywania funduszy strukturalnych w rolnictwie, należy się zastanowić, dlaczego nie wszyscy rolnicy sięgają po te pieniądze. Dla przykładu o pomoc, którą można otrzymać najprościej, czyli tzw. dopłaty bezpośrednie, ubiega się tylko 1,4 mln beneficjentów z 2,1 mln gospodarstw w Polsce.

Reasumując powyższe rozważania można wskazać główne kierunki zmian. Wiele przyjętych w PROW, a w konsekwencji i w krajowych rozporządzeniach, rozwiązań nie wynika wprost z przepisów wspólnotowych, a niejednokrotnie w mniejszym lub większym stopniu ograniczają one dostęp do pomocy (co nierzadko jest zabiegiem celowym ustalonym z Komisją Europejską, wynikającym z potrzeby realizacji celów stawianych poszczególnym działaniom). Dokonana szczegółowa analiza poszczególnych aktów prawnych wskazuje, że takie zmiany zwiększające efektywność są możliwe. W toczonej debacie na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej, a przede wszystkim w negocjacjach dotyczących wysokości uzyskiwanej pomocy, należy wziąć pod uwagę proponowane zmiany i w sposób racjonalny wprowadzić je w życie.

STRUCTURAL FUNDS INCREASE THE COMPETITIVENESS  
OF POLISH AGRICULTURE – LEGAL ASPECTS

Key words: Structural Funds, Polish regions, rural development.

The authors present the results of the research project „The Impact of Structural Funds to increase the competitiveness of Polish agriculture.” They analyze the competitiveness of Polish regions from the point of view of Polish agriculture by examining the effectiveness of the Structural Funds, the allocation of economic process and the legal and organizational framework of the Rural Development Programme (RDP). They note that their research is limited to the analysis only to a part of the Structural Funds which support Polish agriculture.

The study, which included analysis of the consistency of the laws governing the RDP, at the initial stage, show not only practical economic effects of the disposal of funds, but also show the possible directions of changes in Polish law aimed at more appropriate and efficient disposal of agricultural administration of the Structural Funds.

## Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich

### 1. Wstęp

Jednym z trzech celów polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich określonych w rozporządzeniu Rady (WE) 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), dalej „rozporządzenie 1698/2005”,<sup>2</sup> jest *poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji* (art. 4 ust. 1 pkt a rozporządzenie 1698/2005).<sup>3</sup> Cel ten może być realizowany w poszczególnych państwach członkowskich poprzez działania objęte osią priorytetową pod nazwą „poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” („oś I”). Oś ta grupuje kilkanaście działań, w tym m.in. renty strukturalne, modernizację gospodarstw rolnych; zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych, ulepszanie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa, pomoc rolnikom w dostosowaniu się do wymagających norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym; wspieranie rolników biorących udział w systemach jakości żywności. Każde z państw członkowskich musi przeznaczyć na realizację tej osi co najmniej po 10% całkowitego wkładu z EFRROW.

W Polsce oś priorytetowa „poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” obejmuje 12 działań spośród 24 przewidzianych w rozporządzeniu 1698/2005, a na jej realizację przeznaczone jest ponad 40% całego wsparcia w ramach PROW (tj. ponad 7 mld euro, w tym ponad 5 mld euro z EFRROW).

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Dz.Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1 ze zm.

3 Pozostałe dwa cele to: poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

W swoim założeniu wsparcie z EFRROW ma wywierać korzystny wpływ na poprawę konkurencyjności rolnictwa. Doniosłość tego wpływu w poszczególnych państwach członkowskich zależy od kilku czynników. Znaczenie ma istniejący stan konkurencyjności rolnictwa, wielkość środków finansowych przeznaczonych na realizację osi I w ramach PROW, dobór działań (środków) spośród puli przypisanej do osi I w rozporządzeniu 1698/2005, a także sprawność obsługi przyznawania pomocy przez podmioty realizujące PROW.

Zarówno ocenę konkurencyjności polskiego rolnictwa, jak i wpływ wielkości środków oraz dobór działań pozostawiam poza zakresem moich rozważań, skupiając się wyłącznie na ostatnim z czynników, tj. sprawności obsługi przyznawania pomocy. W głównej mierze zależy ona od rozwiązań prawnych przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie dotyczących postępowania w sprawie przyznania pomocy.

Wprawdzie przepisy unijne, w tym przepisy rozporządzenia 1698/2005, przesądzają o zakresie podmiotów zaangażowanych w realizację PROW, przypisując określone kompetencje takim podmiotom, jak instytucja zarządzająca, agencja płatnicza, jednostka koordynująca i certyfikująca oraz podmioty wdrażające, jednak stosownie do zasady autonomii organizacyjno-proceduralnej,<sup>4</sup> to państwa członkowskie zarówno wyznaczają podmioty realizujące poszczególne funkcje, jak i określają instrumenty prawne i procedury służące wdrażaniu PROW.

Warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej z udziałem środków pochodzących z EFRROW, a także zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich określone zostały głównie w ustawie z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, dalej „ustawa o ROW”<sup>5</sup> oraz w wydawanych na jej podstawie rozporządzeniach regulujących szczegółowe zasady i warunki przyznawanie pomocy dla poszczególnych działań.

## 2. Dwa tryby postępowania

Polski ustawodawca w ustawie o ROW przewidział dwojakiemu rodzajowi instrumenty prawne służące wdrażaniu PROW i związane z nimi dwa tryby postępowania w sprawie przyznawania pomocy finansowej z EFRROW.<sup>6</sup> W odniesieniu do

4 Zasada autonomii organizacyjno-proceduralnej polega na tym, że państwa członkowskie same decydują o tym, jak będą zorganizowane organy krajowe i według jakich procedur będą działać. C. Mik, Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny, „Państwo i Prawo” 1998, s. 19.

5 Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

6 Od postępowania o przyznanie pomocy należy odróżnić postępowania o wypłatę przyznanej pomocy, które prowadzone są na podstawie wniosków o płatność.



11 działań pomoc przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej,<sup>7</sup> natomiast w odniesieniu do pozostałych 13 w drodze umowy zawieranej między podmiotem wdrażającym a beneficjentem.<sup>8</sup> W uzasadnieniu do ustawy o ROW nie zostały wskazane szczegółowe przyczyny, które spowodowały, iż w odniesieniu do poszczególnych działań przyjęto taki, a nie inny tryb przyznawania pomocy.<sup>9</sup>

Jak się jednak wydaje, wyjaśnienia dla przyjętego rozwiązania szukać można przede wszystkim w poprzednim okresie programowania, dla lat 2004–2006, kiedy to instrumenty wsparcia ROW objęte były nie tak jak obecnie jednym dokumentem (Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013), ale dwoma wprawdzie uzupełniającymi się, jednak niezależnymi od siebie dokumentami programowymi, tj. Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 oraz Sektorowym Programem Operacyjnym – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (stanowiącym element Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006). W ramach PROW pomoc przyznawana była w drodze decyzji administracyjnych, natomiast w ramach SPO RiMSZROW pomoc przyznawana była na podstawie umowy.<sup>10</sup> W ustawie o ROW ustawodawca zatem niejako powielił rozwiązania proceduralne obowiązujące w poprzednim okresie programowania.<sup>11</sup>

- 7 W drodze decyzji administracyjnej pomoc przyznawana jest w następujących działaniach: ułatwianie startu młodym rolnikom; renty strukturalne; poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez: a) scalanie gruntów, b) gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi; uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności; wspieranie gospodarstw rolnych niskotowarowych w fazie restrukturyzacji; grupy producentów rolnych; korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów; wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW); płatności dla obszarów NATURA 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej; program rolnośrodowiskowy; zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne;
- 8 Na podstawie umowy pomoc przyznawana jest w następujących działaniach: szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie; modernizacja gospodarstw rolnych; zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej; działania informacyjne i promocyjne; odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych; przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych; różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej; tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw; podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej; odnowa i rozwój wsi; wdrażanie lokalnych strategii rozwoju; wdrażanie projektów współpracy; funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizację.
- 9 W Uzasadnieniu wskazuje się: „Kwestia utrzymania różnych trybów postępowania w sprawie przyznania pomocy była przedmiotem dogłębnej analizy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z podmiotami wdrażającymi. Wyniki tej analizy potwierdziły zasadność takiego sposobu wdrożenia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.” Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sejm RP V kadencji, nr druku: 1227.
- 10 Spośród 11 działań, w których pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji, 6 objęta była PROW na lata 2004–2006. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy o ROW „W ramach działań PROW 2004–2006, co do zasady, pomoc jest przyznawana w drodze decyzji administracyjnej, natomiast w przypadku działań objętych Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” – na podstawie umowy. Proponuje się, aby generalnie zachować dotychczas obowiązujące zasady w tym zakresie.”
- 11 Zob. D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 181.

Jednak nie tylko uwarunkowania historyczne mogły mieć wpływ na dobór zróżnicowanych instrumentów prawnych dla poszczególnych działań. Objęte PROW działania mają charakter bardzo zróżnicowany, kierowane też są do różnych grup beneficjentów, jak producenci rolni, posiadacze lasów, podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwórstwa lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych, jednostki samorządu terytorialnego.<sup>12</sup> Takie zróżnicowanie powoduje, że trudno jest wskazać jeden najlepszy dla wszystkich działań tryb postępowania. Stosowane instrumenty prawne, a przede wszystkim procedury udzielania pomocy powinny bowiem umożliwiać kontrolę spełniania przesłanek do ubiegania się o pomoc, z jednej strony w sposób kompleksowy i pełny, a z drugiej strony sprawnie i szybko.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że decyzja powinna mieć zastosowanie tam, gdzie udzielana pomoc przybiera postać działań schematycznych, szablonowych; umowa wówczas, gdy potrzebne jest zindywidualizowanie warunków wykorzystania pomocy dla realizacji złożonych celów, np. procesów inwestycyjnych.<sup>13</sup> Na gruncie ustawy o ROW decyzja administracyjna znalazła zastosowanie w tych działaniach, które nie mają charakteru inwestycyjnego i nie wymagają udziału środków własnych.<sup>14</sup>

### **3. Postępowanie w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej**

Do postępowań w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (dalej „k.p.a.”), jednak z modyfikacjami uregulowanymi w ustawie o ROW. Warto zaznaczyć, że wprawdzie w treści art. 20 ustawy o ROW wskazuje się, że pomoc „jest przyznawana” w drodze decyzji administracyjnej, nie powinno jednak budzić najmniejszych wątpliwości, że także odmowa przyznania pomocy w ramach działań objętych tym trybem jest dokonywana w formie decyzji administracyjnej. Nie jest zatem dopuszczalne, aby w odpowiedzi na wniosek złożony przez potencjalnego beneficjenta wy stosowane zostało jedynie pismo informujące o niemożności uzyskania pomocy.<sup>15</sup>

Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy na podstawie decyzji w ramach PROW nie ma charakteru autonomicznego, jest to jurysdykcyjne postępowanie administracyjne regulowane w k.p.a. z tym zastrzeżeniem, że przepisy ustawy o ROW regulują w sposób odmienny niż w k.p.a. wybrane zagadnienia procesowe, charakterystyczne dla tego postępowania procesowego.<sup>16</sup> Przede wszystkim w usta-

12 Szerzej na temat beneficjentów patrz: P. Blajer, Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 13 i n.

13 Tak: S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 198.

14 Zob. D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 182.

15 Zob. wyrok NSA z dnia 16 września 2010 r. II GSK 771/2009.

16 Zob. D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 181.

wie o ROW wprowadzone zostały przepisy modyfikujące niektóre z zasad ogólnych sformułowanych w k.p.a.

#### 4. Modyfikacja zasady prawdy obiektywnej

Nie do końca jasny jest zakres modyfikacji k.p.a. dokonany w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ROW, gdzie wskazuje się, że w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania pomocy organ, przed którym toczy to się postępowanie, stoi na straży praworządności. Przepis ten stanowi powtórzenie części art. 7 k.p.a. w zakresie, w jakim statuuje on zasadę praworządności.<sup>17</sup> Fakt powtórzenia części art. 7 k.p.a. sugeruje, że pozostała część art. 7 k.p.a. nie miała by mieć zastosowania. Taka intencja ustawodawcy znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do ustawy o ROW, gdzie wskazane zostało, że „proponuje się, stosowanie w tym postępowaniu art. 7 k.p.a. – w części stanowiącej zasadę praworządności”.<sup>18</sup> Oznacza to, że w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy nie mają zastosowania pozostałe zasady określone w art. 7 k.p.a., tj. zasada prawdy obiektywnej oraz zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.

Zarówno pojęcie „słusznego interesu obywateli” jak i „interesu społecznego” są to pojęcia niedookreślone, a o ich treści decyduje organ orzekający, który musi jednak wykazać się przy tym dużą ostrożnością.<sup>19</sup> Wyłączenie tych dwóch zasad oznacza, że jakkolwiek w danej sprawie pojęcia te nie zostałyby dookreślone, w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy zasady te nie mają po prostu zastosowania. Zasady te powiązane są jednak z konstytucyjną zasadą proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 konstytucji,<sup>20</sup> przy uwzględnieniu której organ administracji publicznej powinien, w ramach dopuszczonych przez prawo, wybierać środki najmniej ingerujące w prawa jednostki. Zatem w postępowaniu o przyznanie pomocy zasady te są poniekąd zastępowane zasadą proporcjonalności, która stanowi ochronę dla nadmiernej ingerencji organów w prawa wnioskodawców.

Niezmiernie istotne znaczenie ma natomiast wyłączenie zasady prawdy obiektywnej. Jest to naczelna zasada postępowania, która wpływa na ukształtowanie całego postępowania.<sup>21</sup> Jest ona powiązana z zasadą praworządności, a prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego. Zgodnie z tą zasadą organ zobowiązany jest

17 Zasada praworządności ustanawiana jest art. 6 i 7 k.p.a. W doktrynie podnosi się że art. 7 k.p.a. w istocie wprowadza zasadę kontroli i nadzoru przestrzegania prawa w postępowaniu. Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 81, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2009, s. 53, F. Elżanowski, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, (red.) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 46.

18 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

19 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 81, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 59, F. Elżanowski, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego..., *op. cit.*, s. 46.

20 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 62.

21 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 56.

do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, a zatem obejmuje to także obowiązek zbierania materiału dowodowego. Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ albo czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa za konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, albo gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy.<sup>22</sup>

Realizacja tej zasady znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w przepisach k.p.a. dotyczących postępowania dowodowego (np. art. 75, 77, 80, 81 k.p.a.).<sup>23</sup> W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kolejną zmianę dokonaną w ustawie o ROW, a odnoszącą się do modyfikacji jednego z artykułów k.p.a. realizujących zasadę prawdy obiektywnej. Na organ, przed którym toczy się postępowanie nałożony został obowiązek rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący (art. 21 ust. 2 pkt 2). Takie sformułowanie odbiega od treści art. 77 k.p.a., w którym mowa jest o obowiązku „zebrania i rozpatrzenia” materiału dowodowego. W ustawie o ROW wskazuje się, iż organ obowiązany jest jedynie do „rozpatrzenia” materiału dowodowego, nie ma natomiast mowy o obowiązku „zbierania” materiału dowodowego. Co więcej, w ustawie o ROW w sposób wyraźny na stronę i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nakłada się obowiązek przedstawienia dowodów oraz udzielania wyjaśnień co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek (art. 22 ust. 3). Takie sformułowanie przepisów prowadzi do wniosku, iż w istocie nie doszło do całkowitego wyłączenia, ale raczej do istotnej modyfikacji zasady prawdy obiektywnej.<sup>24</sup>

W uzasadnieniu do projektu ustawy o ROW wprost wskazano, że proponuje się odejść od zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym przyznania pomocy oraz zamierza się uaktywnić strony tego postępowania, a zmiana ta, zdaniem projektodawców, „jest ściśle związana z obowiązkami ciążącymi na państwie członkowskim, a szczególnie na agencji płatniczej, w zakresie prawidłowego wydatkowania środków wspólnotowych”.<sup>25</sup> Jak wnioskować można z treści uzasadnienia do ustawy o ROW, modyfikacja tej zasady ma „przyczynić się do zwiększenia skuteczności ochrony interesów finansowych Wspólnoty”. Jednak takie wyjaśnienie dla wprowadzonej zmiany nie wydaje się zasadne. Trudno bowiem jest doszukać się związku pomiędzy wprowadzoną modyfikacją zasady prawdy obiektywnej, w tym przerwaniem ciężaru dowodu na stronę postępowania, a ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej. Wydaje się, że wprowadz-

22 Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 77 k.p.a., (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz LEX, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 507.

23 F. Elżanowski, komentarz do art. 7, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego..., *op. cit.*, s. 42.

24 Tak: S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych..., *op. cit.*, s. 199; podobnie D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 182.

25 Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

nie tej modyfikacji jest powodowane raczej zamiarem wprowadzenia udogodnień dla organów rozstrzygających sprawy dotyczące przyznawania pomocy. Pośrednio wniosek taki wynika z uzasadnienia do ustawy o ROW, gdzie wskazuje się, że zaproponowane zmiany „są wynikiem doświadczeń z wdrażania działań”. Nawiązując do tych doświadczeń, w uzasadnieniu stwierdza się m.in. „częstym problemem podnoszonym przez Agencję oraz inne podmioty wdrażające działania w ramach programów realizowanych w okresie 2004–2006 jest brak reakcji beneficjentów na wezwania do uzupełniania danych zamieszczonych we wnioskach o przyznanie płatności, a nawet celowe uchylanie się od złożenia wyjaśnień.” Modyfikacja zasady prawdy obiektywnej ma zatem stanowić instrument motywowania beneficjentów do działania, jednocześnie jednak w istotny sposób „ułatwia się” działanie organom. Organy administracji publicznej zamiast podejmować „wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy”, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust 3 ustawy o ROW ograniczają się jedynie do rozpatrzenia materiału dowodowego (całego) przedłożonego przez stronę. W związku z wprowadzoną modyfikacją na organie nie ciąży obowiązek aktywnego poszukiwania dowodów na poparcie oświadczeń składanych we wniosku przez osobę ubiegającą się o pomoc.

Przyjęta w ustawie klauzula ciężaru dowodu nie odbiega od klauzuli ciężaru dowodu regulowanej przepisem art. 6 kodeksu cywilnego.<sup>26</sup> W konsekwencji zasadne jest stwierdzenie, że ustawa o ROW wprowadza do postępowania prowadzonego na podstawie jej przepisów elementy kontradiktoryjności.<sup>27</sup> Należy zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie, iż przejęcie klauzuli „ciężaru udowodnienia” z art. 6 kc. polegające na nałożeniu ciężaru dowodowego na osobę, która z faktu wywodzi skutki prawne i oparcie postępowania dowodowego wyłącznie na dowodach przedstawionych przez stronę nie przystaje do legislacji dotyczącej procedur stosowanych w rozstrzyganiu stosunków publicznoprawnych.<sup>28</sup> Wskazana klauzula jest bowiem jedną z podstawowych zasad regulacji stosunków między równorzędnymi podmiotami prawa prywatnego w sferze materialnoprawnej i procesowej.

Wydaje się, że wprowadzona modyfikacja zasady prawdy obiektywnej nie przyczynia się do zwiększenia efektywności postępowań w sprawie przyznania pomocy. Należy przy tym pamiętać, że to przyznawanie pomocy, a nie prowadzenie postępowania o przyznanie pomocy jest kluczowym instrumentem realizacji PROW. Organy w celu realizacja PROW powinny w taki sposób prowadzić swoje działania,

---

26 Zob. S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych..., *op. cit.*, s. 199.

27 Zob. wyroki WSA w Białymstoku: z dnia 24 września 2010 r. I SA/Bk 429/10 oraz z dnia 1 grudnia 2010 r. I SA/Bk 481/10.

28 Tak: S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych ..., *op. cit.*, s. 199; podobnie D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 182; J. Bieluk, D. Łobos–Kotowska, Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Komentarz, Warszawa 2008, s. 54.

aby w sposób najpełniejszy pomoc była przyznawana.<sup>29</sup> Organy nie powinny zatem ograniczać się wyłącznie do oceny materiału dowodowego przedkładanego przez wnioskodawców, ale aktywnie dążyć do ustalenia wszelkich okoliczności, które pozwolą uzyskać pomoc finansową beneficjentowi.<sup>30</sup>

Wprowadzona modyfikacja zasady prawdy materialnej powoduje, że organom o wiele łatwiej jest „zakończyć” sprawę, co nie jest jednak równoznaczne z ułatwieniem w rozdysponowaniu środków pomocowych.

## 5. Modyfikacja zasady udzielania informacji i pomocy prawnej

Organy zobowiązane zostały do udzielania niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania, jednak wyłącznie na żądanie strony (art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o ROW). W sposób istotny zawężone zostało zatem stosowanie zasady udzielania informacji i pomocy prawnej wyrażonej w art. 9 k.p.a. Warto wskazać, że podstawowym celem tej zasady jest „wyrównanie szans”.<sup>31</sup> W literaturze wskazuje się, że obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest możliwe.<sup>32</sup> Obowiązek informowania stron ciąży na organach administracji zwłaszcza w sprawach, których okoliczności dają podstawę do wniosku, że strona pierwszy raz zetknęła się z takimi problemami faktycznymi i prawnymi, nie mając przygotowania pozwalającego na ich rozeznanie.<sup>33</sup> Szczególnie istotne znaczenie dla ochrony interesu prawnego strony ma udzielanie informacji w fazie wszczęcia postępowania. Brak znajomości przepisów prawa może bowiem powodować nieudolne, a zwłaszcza w wielu wypadkach niezaspakajające interesu strony określenie żądania.<sup>34</sup>

Wprowadzona ustawą o ROW modyfikacja tej zasady oznacza, że nawet w sytuacji zaistnienia okoliczności faktycznych lub prawnych, które mają wpływ na

29 Oczywiście pomoc może być przyznawana wyłącznie tym wnioskodawcom, którzy spełniają przesłanki. Jednak uchybienia w zakresie formalnym, np. brak załączenia wymaganego oświadczenia, nie powinny być traktowane w sposób identyczny jak braki przesłanek merytorycznych do uzyskania pomocy (np. nieodpowiedni wiek).

30 W kilku orzeczeniach sądów administracyjnych można odnaleźć tezę, iż wskazane jest wykształcenie się praktyki stosowania przez organy zasady uwzględniania przy załatwianiu spraw słusznego interesu obywateli, w szczególności tam, gdzie pracownik organu administracji może wychwycić w momencie przyjmowania wniosku narzucającą się już na pierwszy rzut oka rozbieżność między intencją wnioskodawcy a zapisem. Powinien poinformować o tym składającego wniosek, zob. wyrok WSA z 11 grudnia 2009 r., V SA/Wa 578/09, wyrok NSA z 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II GSK 466/08. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w innych orzeczeniach kwestionowana jest możliwość stosowania zasady słusznego interesu obywateli w postępowaniu dotyczącym przyznania pomocy wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., I GSK 382/10.

31 Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 9 k.p.a., (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 166.

32 Zob. K. Wojciechowska komentarz do art. 9 (w:) Kodeks postępowania administracyjnego..., *op. cit.*, s. 58; B. Adamiak, komentarz do art. 9, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 65.

33 Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1984 r., III SA 729/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 117; za A. Wróbel, komentarz do art. 9 k.p.a., (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 166.

34 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 9, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 66.

ustalenie praw i obowiązków, organ nie jest obowiązany do informowania o tym strony, chyba że strona wyrazi takie żądanie. Zasadność wprowadzenia tej modyfikacji budzi poważne wątpliwości.

Należy podkreślić, że zasada ogólna obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej ma kapitalne znaczenie dla ukształtowania relacji administracja – jednostka. W pełni zasadne jest stwierdzenie, że „organom państwa nie wolno, dla rzekomych korzyści państwowych, wykorzystywać nieznajomości prawa przez laików gdy stoją oni – jak gdyby bezbronni – twarz w twarz z administracją”.<sup>35</sup> Prawo do uzyskiwania informacji znajduje odzwierciedlenie w art. 10 ust 3 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej,<sup>36</sup> który wprawdzie nie jest aktem prawnie wiążącym, jednak zawiera zbiór standardów, które można uznać za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji.<sup>37</sup> Ograniczenie prawa do informacji wyłącznie do sytuacji, gdy strona tego zażąda, stanowi istotne odstępstwo od tego standardu. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że w sposób szczególnie dotkliwy modyfikacja ta dotyka te osoby, które mają najmniejszą świadomość prawną, nie korzystają z profesjonalnej pomocy i które powinny uzyskiwać najszersze wsparcie ze strony organu. Ograniczenie obowiązku informowania może przynieść odwrotne skutki od oczekiwanych przez ustawodawcę. Brak zapewnienia wnioskodawcy informacji na etapie rozpatrywania wniosku może prowadzić do jego negatywnej kwalifikacji, a w konsekwencji ograniczana jest skuteczność transferu środków przewidzianych w ramach PROW do beneficjentów. Dotyczy to w szczególności tych działań, w których liczba wniosków nie wyczerpuje kwoty środków pomocowych przeznaczonych na dane działanie.

## 6. Modyfikacja zasady czynnego udziału w każdym stadium postępowania

Modyfikowana jest także kolejna zasada ogólna, tj. wyrażona w art. 10 k.p.a. zasada czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Podobnie jak w przypadku ograniczenia zasady do udzielania informacji, tak i w tym przypadku czynny udział w każdym stadium postępowania zapewnione jest wyłącznie na żądanie strony.

---

35 *Ibidem*.

36 Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej został uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. KDA nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, nawet w warunkach polskich, gdy państwo nasze wstąpiło do Unii Europejskiej. Jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnot. Zalecenia te mogą odegrać jednakże pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz pogłębianiu praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami i innymi administrowanymi podmiotami także w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw Unii. Zob. J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 12.

37 Zob. A. Zoll, Przedmowa Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji do I wydania, (w:) J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 5.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do procesu. Jak wskazuje się w literaturze, zasadzie tej należy nadać rangę konstytucyjnej, wypływającej z wartości demokratycznego państwa prawnego.<sup>38</sup> Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji. Czynny udział strony przejawia się w szczególności w postępowaniu wyjaśniającym, gdzie strona powinna mieć wpływ na ustalenie stanu faktycznego.<sup>39</sup> Prawo do czynnego udziału jest także uznane za oczekiwany standard w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji.

Konkretyzacją (gwarancją) zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego (dowodowego) jest norma zawarta w art. 81 k.p.a. zobowiązująca organy administracji publicznej do zapewnienia możliwości wypowiedzenia się strony co do przeprowadzonych dowodów. Przeprowadzenie dowodu dopiero wtedy czyni wiarygodną okoliczność faktyczną, gdy strona mogła się wypowiedzieć co do dowodu.<sup>40</sup> W przepisie tym ustanowiony jest warunek procesowy uznania danej okoliczności za udowodnioną. Pomimo, że art. 81 k.p.a. uznawany jest w literaturze za konkretyzację zasady czynnego udziału strony, istnieje silny związek merytoryczny łączący ten przepis z zasadą prawdy materialnej, skoro naruszenie tego przepisu nie zezwala organowi administracji publicznej na uznanie danej okoliczności za udowodnioną.<sup>41</sup>

Wyraźne wskazanie w ustawie o ROW, iż art. 81 k.p.a. nie znajduje zastosowania, oznacza, że dla uwiarygodnienia okoliczności faktycznej nie jest wymagane zapewnienie stronie możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonego dowodu. Wyłączenie to znajduje zastosowanie także wtedy, gdy strona wyraźnie zażąda swojego udziału w każdym stadium postępowania. Wyłączenie stosowania art. 81 k.p.a. jest ściśle powiązane z modyfikacją zasady prawdy obiektywnej. Organ, rozstrzygając sprawę, ogranicza się do rozpatrzenia materiału dowodowego przedłożonego przez stronę, nie podejmuje aktywnych działań zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, a jednocześnie nie musi umożliwić stronie wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów.

## 7. Inne modyfikacje k.p.a.

W ustawie o ROW wprowadzono także kilka innych modyfikacji k.p.a. w odniesieniu do postępowania o przyznanie pomocy w trybie decyzji administracyjnej.

38 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 10, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 67.

39 Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 10, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 67.

40 B. Adamiak, komentarz do art. 81, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 333.

41 Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 81 k.p.a., (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 526.



Wydłużony został termin rozpatrywania odwołań od decyzji w sprawie przyznania pomocy z obowiązującego na mocy k.p.a. jednego miesiąca (art. 35 § 3) na dwa miesiące. Zmiana ta, jak wskazano w uzasadnieniu, podyktowana została dążeniem do zmniejszenia kosztów prowadzonych postępowań, tj. kosztów informowania stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.<sup>42</sup> Zmianę tę ocenić należy negatywnie, w szczególności w kontekście wyjaśnienia zawartego w uzasadnieniu do ustawy o ROW. Z punktu widzenia efektywności realizacji PROW wydłużenie okresu rozpatrywania odwołań jest zupełnie nieuzasadnione. Jest to raczej kolejna zmiana k.p.a. mająca w istocie na celu ułatwienie funkcjonowania organom. Przy okazji warto też odnotować, że oprócz wydłużenia terminu na rozpatrzenie odwołań w samej ustawie o ROW, w niektórych rozporządzeniach szczegółowych dotyczących poszczególnych działań dokonane zostało wydłużenie terminu na rozpatrzenie wniosku w stosunku do terminu wynikającego z art. 35 § 3 k.p.a.<sup>43</sup> Tego rodzaju regulację ocenić należy negatywnie nie tylko w związku z tym, że negatywnie wpływa na efektywność postępowań, ale przede wszystkim mamy tu do czynienia z niedopuszczalną na gruncie konstytucji zmianą przepisu o randze ustawowej przepisami rozporządzeń.

Wprowadzono także modyfikację od ustalonej w art. 155 k.p.a. zasady dokonywania zmiany decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo. Zgodnie z dyspozycją art. 155 k.p.a. decyzja taka może być zmieniona lub uchylona przez organ, który ją wydał, wyłącznie za zgodą strony, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Z art. 22 ust. 5 ustawy o ROW wynika, że dopuszczalne jest dokonanie takiej zmiany także bez zgody strony, z tym zastrzeżeniem, że nie może to ograniczyć nabytych przez nią praw. Pojęcie nabycia praw z decyzji jest bardzo szeroko rozumiane. Prawa nabyte można utożsamiać z każdą korzyścią, jaką strona wyciąga pod względem prawnym z załatwienia jej sprawy decyzją administracyjną. Korzyści te powstają w sferze prawa materialnego, dopuszczając określone działanie, zaniechanie, nieczynienie jednostki, tworząc podstawę do domagania się określonych zachowań lub świadczeń od innych podmiotów. Co ważne, jako korzyść trzeba traktować określone obowiązki jednostki co do ich rodzaju, charakteru i wielkości.<sup>44</sup> Prawem nabytym jest m.in. wynikające z prawomocnego orzeczenia prawo

42 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

43 Przykładowo 40 dni na weryfikację wniosku przewiduje się w § 19 ust. 2 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.), z kolei 60 dni na weryfikację wniosku przewiduje się w § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 48, poz. 390 ze zm.)

44 J. Borkowski, komentarz do art. 155, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 571.

do wykonywania ciężącego na stronie obowiązku w rozmiarach określonych przez to orzeczenie.<sup>45</sup>

Co do zasady ochrona praw nabytych jest zapewniana przez ustanowienie obowiązku uzyskania zgody strony na wzruszenie decyzji. Respektowanie tego wymagania jest bezwzględny obowiązkem organu administracji publicznej. Brak zgody stron jest kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością decyzji.<sup>46</sup> Wprowadzony w ustawie o ROW wyłom stanowi wyjątek od tej generalnej zasady, który jako taki należy interpretować zawężająco. Oznacza to, że bez zgody strony dopuszczalna jest zmiana decyzji wyłącznie w takich przypadkach, gdy w żadnej mierze prawa nabyte przez stronę nie zostaną ograniczone, przy czym nie chodzi tutaj wyłącznie o ograniczenie zakresu uzyskanych praw, ale także nie mogą być zmieniane na niekorzyść strony ciężące na niej na mocy decyzji obowiązki.

Takie rozumienie wprowadzonej zmiany znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do ustawy o ROW, gdzie wskazane zostało, że celem tej regulacji jest umożliwienie zmiany decyzji na korzyść strony, nawet gdy z powodu niewiedzy lub nieświadomości strona o to nie wystąpi.<sup>47</sup> W takim ujęciu zmian ta zasługuje na pozytywną ocenę. Wątpliwość z punktu widzenia ekonomiki procesowej budzi jedynie to, iż decyzja zmieniająca na korzyść beneficjenta pierwotną decyzję wydawana ma być przez organ wyższego stopnia, co skutkuje koniecznością bieżącego zaangażowania także organu wyższego stopnia w proces przyznawania pomocy finansowej.

## 8. Pomoc przyznawana na podstawie umowy

Druga przewidziana ustawą o ROW procedura przyznawania środków finansowych w ramach PROW ma charakter mieszany. Pomoc przyznawana jest w drodze umowy zawieranej między podmiotem wdrażającym a beneficjentem, zawieranej po przeprowadzeniu oceny złożonych wniosków.<sup>48</sup>

Zgodnie z wolą ustawodawcy do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępniania akt, a także skarg i wniosków (art. 22 ust. 2 ustawy o ROW).

Ponadto, w tego rodzaju postępowaniach znajdują zastosowanie te zasady k.p.a., które zostały zmodyfikowane dla potrzeb postępowania w sprawach przy-

45 Por. wyrok NTA z 27.1.1932 r., 1 rej. 7168/29, za: J. Borkowski, komentarz do art. 155, (w:) Kodeks postępowania..., *op. cit.*, s. 572.

46 Zob. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II SA/Wr 643/11; WSA z 19 października 2005 r., II SA/Gd 574/04; wyrok WSA z 8 stycznia 2009 r., II SA/OI 864/08.

47 Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...

48 Zob. D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 183.

znania pomocy na podstawie decyzji. Oznacza to, że także w tym przypadku organ powinien stać na straży praworządności; jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy (przedłożony przez strony); powinien na żądanie stron udzielić niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania oraz na ich żądanie zapewnić czynny udział w każdym stadium postępowania. Ponadto na strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu nałożony został w sposób wyraźny obowiązek przedstawienia dowodów oraz udzielania wyjaśnień co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek.

Z przepisów ustawy o ROW wynika, iż istnieją dwa etapy postępowania w sprawie przyznania środków pomocy finansowej w ramach działań objętych PROW, przy czym zaistnienie drugiego etapu zależne jest od wyniku pierwszego etapu postępowania.<sup>49</sup>

W pierwszym etapie prowadzone jest postępowanie w sprawie oceny składanego przez potencjalnego beneficjenta wniosku o przyznanie pomocy. Treścią tych czynności jest badanie czy dana osoba spełnia prawne wymagania do otrzymania dofinansowania i w związku z tym zostanie z nią zawarta umowa, czy też przeciwnie. Pierwszy etap kończy się przyznaniem pomocy (czego konsekwencją jest przejście do drugiego etapu postępowania) albo odmową przyznania pomocy przez podmiot wdrażający. Rozstrzygnięcie podejmowane w pierwszym etapie stanowi przesłankę do zawarcia umowy lub odmowy jej zawarcia.<sup>50</sup>

W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku następuje drugi etap polegający na zawarciu umowy określającej warunki przyznania pomocy. Powstają jednak wątpliwości co do charakteru prawnego postępowania prowadzonego w ramach pierwszego etapu oraz formy prawnej czynności poprzedzającej zawarcie umowy cywilnoprawnej.

Zważywszy na to, że do postępowania tego stosuje się przepisy ustawy o ROW modyfikujące zasady k.p.a., wnioskować można, iż mamy do czynienia z postępowaniem quasi-administracyjnym, mającym na celu sprawdzenie, czy spełnione są warunki przyznania pomocy.<sup>51</sup>

---

49 Taki dwuetapowy model postępowania – gdzie pierwszy etap o charakterze administracyjnoprawnym występuje przed zawarciem umowy, a drugi etap o charakterze cywilnoprawnym ma miejsce po jej zawarciu – przewidziany jest także w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712), a wcześniej miał zastosowanie w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.). Na gruncie tych ustaw problematyka dwuetapowości postępowania była poruszona w szeregu rozstrzygnięć sądów administracyjnych, np. postanowienie WSA z dnia 25 marca 2011 r., V SA/Wa 472/11; wyroki NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06 i z dnia 20 września 2006 r., II GSK 95/06 oraz uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II GPS 3/06.

50 Zob. D. Łobos–Kotowska, *Charakter prawny...*, *op. cit.*, s. 183.

51 Tak: S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych...*, *op. cit.*, s. 201.

Charakter prawny czynności poprzedzających zawarcie umowy cywilnoprawnej, a w szczególności informacji o odmowie przyznania pomocy był kilkakrotnie przedmiotem rozbieżnych rozstrzygnięć sądów administracyjnych na gruncie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.<sup>52</sup> Zagadnienie to, jako budzące poważne wątpliwości, zostało przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA. W uchwale z dnia 22 lipca 2007 r., NSA w składzie siedmiu sędziów uznał, że „Odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116 poz. 1206 ze zm.) następuje w formie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy”. Należy podkreślić, że pomimo że zarówno w ustawie o narodowym planie rozwoju jak i w ustawie o ROW wprowadzony jest ten sam model dwuetapowego postępowania kończonego zawarciem umowy cywilnoprawnej, o tyle jednak pomiędzy rozwiązaniami prawnymi zawartymi w tych dwóch ustawach istnieją poważne różnice. W ustawie o ROW wyraźnie wyłącza się stosowanie k.p.a. w tym postępowaniu oraz określa się środek zaskarżenia na informację o odmowie przyznania pomocy.

Wprawdzie zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że o istocie aktu prawnego powinna przesądzać jego treść, a nie forma,<sup>53</sup> a dla uznania konkretnego aktu za decyzję administracyjną wystarczy stwierdzić, że ów akt zawiera minimum niezbędnych elementów.<sup>54</sup> Jednak w ustawie o ROW ustawodawca niejako formalnie przesądził o tym, że z całą pewnością nie mamy do czynienia z decyzją administracyjną, skoro w ustawie o ROW przewidział w sposób niebudzący wątpliwości dwa tryby przyznawania pomocy, tj. w którym pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji oraz w którym pomoc przyznawana jest na podstawie umowy, wyraźnie określił sposób zaskarżania odmowy przyznania pomocy w tym drugim przypadku i jednocześnie wyłączył stosowanie przepisów k.p.a. w tym przypadku. Na gruncie ustawy o ROW nie jest zatem aktualna przywołana powyżej uchwała składu siedmiu sędziów NSA.<sup>55</sup>

Zważywszy na istotę stosunku cywilno prawnego, a w konsekwencji na przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję pomocy przyznawanej w na podstawie umo-

52 Zob. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r. sygn. akt II GSK 63/06, gdzie NSA przyjął, że „pismo” Prezesa Agencji odrzucające wniosek o dofinansowanie realizacji projektu w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” to decyzja administracyjna podlegająca kontroli sądu administracyjnego, natomiast odmiennie wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt II GSK 95/06.

53 Zob. np. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Zielona Góra 1997, s. 23; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 95 i n.

54 Do elementów tych należą: oznaczenie organu administracyjnego, wskazanie adresata tego aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ (wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPIKA 1982, z. 9–10, poz. 169, z głosem J. Borkowskiego, s. 351 i n.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 stycznia 2004 r., III SA 1642/03, POP 2005, z. 3, poz. 65, uznał, że pismo organu administracji publicznej charakteryzujące się wskazanymi cechami stanowi decyzję.

55 W samej treści uchwały zawarte zostało wyraźne zastrzeżenie, że zagadnienie prawne rozstrzygane było według stanu prawnego obowiązującego w dniu 6 czerwca 2005 r. NSA zwrócił też uwagę że stan prawny od tamtej pory uległ zmianie.

wy cywilnoprawnej zasadne jest stwierdzenie, że w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku czynność administracyjnoprawna zatwierdzenia wniosku przez podmiot wdrażający jest z jednej strony aktem wiedzy organu publicznego potwierdzającym spełnianie wymaganych przepisami przesłanek, a z drugiej strony stanowi źródło powstania stosunku zobowiązaniowego, gdyż konkretyzuje przyszłego obłąta (beneficjenta), któremu proponent (podmiot wdrażający) zobowiązany jest złożyć pisemną ofertę zawarcia umowy.<sup>56</sup> Podkreślić jednak należy, że zatwierdzenie potwierdzające spełnianie wymogów nie jest źródłem zobowiązania, dopiero zawarta umowa cywilnoprawna stanowi źródło praw i obowiązków. W związku z tym, że to umowa o dofinansowanie określa prawa i obowiązki podmiotu występującego z wnioskiem o dofinansowanie, w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie wystarczającym sposobem załatwienia sprawy jest zawarcie umowy bez potrzeby uprzedniego wydawania decyzji administracyjnej.<sup>57</sup> W konsekwencji uznać należy, że uchylenie tego aktu administracyjnego już po zawarciu umowy nie powoduje nieważności umowy, skoro jest ona czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego, a jej ważność podlega ocenie przy uwzględnieniu przepisów prawa cywilnego,<sup>58</sup> przy czym okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, powinny być uwzględniane przy ocenie ważności umowy w świetle przepisów prawa cywilnego. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wniosku, że umowa o przyznanie pomocy stanowiłaby swoiste połączenie czynności prawnej cywilnej i aktu administracyjnego, z wyraźną dominacją tego ostatniego, co w konsekwencji powodowałoby zaprzeczenie istoty stosunku cywilnoprawnego opartego na równorzędności stron, a sądy powszechne pozbawiałyby prawa do samoistnego badania ważności czynności cywilnoprawnej.<sup>59</sup>

Z chwilą podpisania umowy pomiędzy podmiotem wdrażającym i wnioskodawcą powstaje stosunek zobowiązaniowy, i odtąd wszelkie spory powstałe w wyniku wykonywania umowy podlegają rozpoznaniu przez sąd powszechny.<sup>60</sup>

Jeszcze większe kontrowersje prawne dotyczą przypadku, gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy i podmiot wdrażający informuje wnioskodawcę, w for-

56 Tak: T. Kurowska, Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 166.

57 Zob. stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego występującego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego zaprezentowane w treści uzasadnienia do Uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06. Stanowisko składu rozszerzonego zawarte w tej uchwale było odmienne. Należy jednak zaznaczyć, że uchwała wydana została w związku z wątpliwościami powstałymi na gruncie ustawy o narodowym planie rozwoju, której treść w zakresie uregulowania postępowania o przyznanie pomocy odbiegała od uregulowań zawartych w ustawie ROW, nie było w niej bowiem przepisu precyzującego prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

58 Zob. D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 187. Należy odnotować, że w art. 23 ust. 2 ustawy o ROW wyraźnie wskazano, że umowa jest nieważna w przypadkach określonych w kodeksie cywilnym lub w przypadku, gdy sprzeciwia się przepisom rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 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) lub przepisom Unii Europejskiej wydanym w trybie tego rozporządzenia.

59 Tak: D. Łobos-Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 188.

60 Zob. postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2011 r., II GSK 2019/11.

mie pisemnej, o odmowie jej przyznania z podaniem przyczyn odmowy. Na mocy ustawy o ROW, w takiej sytuacji wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>61</sup>). Niewątpliwie ustawodawca, przewidując możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, przesądził, że spory powstałe po przeprowadzeniu postępowania zakończonego odmową przyznania pomocy (negatywna ocena wniosku) podlegają rozpoznaniu przez sąd administracyjny, a nie przez sąd cywilny.<sup>62</sup>

Wątpliwości dotyczą jednak charakteru prawnego postępowania zakończonego odmową i samej informacji o odmowie. O ile bowiem w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku zasadne jest uznanie, iż czynność rozpoznania wniosku jest aktem wiedzy, którego następstwem jest zawarcie umowy, o tyle w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku nie występuje drugi etap tego postępowania, tj. etap zawarcia umowy.<sup>63</sup> Postępowanie nie jest w takim przypadku zakończone umową cywilnoprawną, a informacja o odmowie w istocie stanowi rozstrzygnięcie o charakterze jednostronnym, zewnętrznym, konkretnym i indywidualnym.<sup>64</sup> W związku z tym, że ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów k.p.a., a jednocześnie określił tryb zaskarżenia, uznać należy, że także przy negatywnym wyniku oceny wniosku nie dochodzi do wydania decyzji administracyjnej. Mamy tu zatem do czynienia z aktem administracyjnym innym niż decyzja.<sup>65</sup> Przy tym o takim zakwalifikowaniu informacji o odmowie przyznania pomocy przesądził sam ustawodawca, wskazując wyraźnie tryb zaskarżenia.<sup>66</sup>

Do postępowania o przyznanie pomocy na podstawie umowy mają w ograniczonym zakresie zastosowanie przepisy k.p.a., tj. stosuje się te zmodyfikowane

61 Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

62 Zob. postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2011 r., II GSK 2019/11.

63 Na potrzebę rozważenia czy zarówno w przypadku potwierdzenia (stwierdzenia) uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa jak i odmowy uwzględnienia takiego żądania mamy do czynienia z wypowiedzią organu administracji publicznej o takim samym charakterze prawnym, uwagę zwrócił A. Kisielewicz, zob. Akty i czynności o których mowa w art. § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (w:) Instytucje procesu administracyjnego i sądowno administracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 195.

64 Zob. D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 200.

65 Indywidualny akt administracyjny stanowi jednostronną czynność organu administracji publicznej, określającą konkretną sytuację prawną indywidualnego adresata na podstawie przepisów prawa. Stanowi on przejaw woli organu administracji publicznej skierowany na wywołanie skutków zewnętrznych, jest to akt stosowania prawa. Zob. J. Starościk, Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957, s. 163 i n.; K.M. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji, Poznań 2005, s. 445 i n. Decyzja jest kwalifikowaną, sformalizowaną formą aktu administracyjnego, zob. A. Kisielewicz, Akty i czynności..., *op. cit.*, s. 174.

66 Warto odnotować, pogląd A. Kisielewicza, zgodnie z którym w pojęciu aktów, o których mowa w art. 3 ust 2 pkt 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie mieszczą się inne niż decyzje i postanowienia akty administracyjne indywidualne. zob. A. Kisielewicz, Akty i czynności..., *op. cit.*, s. 175. W przypadku ustawy o ROW mamy jednak do czynienia z kwalifikacją ustawową, chociaż może ona budzić wątpliwości. Zob. D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny..., *op. cit.*, s. 186.

przepisy k.p.a., które zostały zmienione ustawą o ROW dla potrzeb postępowania w którym pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji. Zważywszy na kluczowe znaczenie pierwszego etapu postępowania oraz na wątpliwości co do jego charakteru, zakres zastosowania tych przepisów budzi jednak poważne wątpliwości. W pełni aktualne pozostają w odniesieniu i do tego postępowania uwagi poczynione na gruncie postępowania o przyznanie pomocy na podstawie decyzji co do zakresu modyfikacji zasady prawdy obiektywnej, zasady uzyskiwania informacji i czynnego udziału na wszelkich etapach postępowania.

## **9. Inne zagadnienia związane z postępowaniem**

Cały szereg zagadnień szczegółowych związanych z postępowaniem o przyznanie pomocy, dotyczących przede wszystkim przesłanek uzyskania pomocy i zakresu podmiotowego, rodzi się na gruncie rozporządzeń określających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach poszczególnych działań. Omówienie tych zagadnień wykracza jednak poza zakres niniejszego artykułu.

Warto jednak zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Zgodnie z ustawą o ROW wnioski o przyznanie pomocy w ramach działań objętych programem składa się na formularzu opracowanym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać wnioski o przyznanie pomocy, określone są w rozporządzeniach określających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej dla poszczególnych działań. Z takiego brzmienia przepisów wynika, że opracowane formularze muszą zawierać taką treść, aby po ich prawidłowym wypełnieniu przygotowany wniosek spełniał wymagania wynikające z przepisów zarówno unijnych, jak i krajowych. Takie rozwiązanie oznacza jednocześnie, że nie tylko treść, ale i forma wniosku ma znaczenie przy jego rozpatrywaniu. Wprowadzona regulacja z pewnością stanowi ułatwienie dla organów, pozwala bowiem na szybką ocenę złożonych wniosków i przyczynia się do łatwiejszego wykrywania nieścisłości. Wydaje się, że rozwiązanie to jest także korzystne dla wnioskodawców, którzy wypełniając wniosek na gotowym formularzu muszą zawrzeć w nim wszystkie informacje, jakie są od nich wymagane, a wszelkie braki są w stanie samodzielnie stwierdzić. Zważywszy na zróżnicowany charakter poszczególnych działań nie jest możliwe opracowanie jednego uniwersalnego formularza. Jednak dodatkowym ułatwieniem zarówno dla organów, jak i wnioskodawców byłoby stosowanie w poszczególnych działaniach formularzy o zbliżonej formie, co ułatwia ich wypełnianie i ocenę.

## 10. Podsumowanie

Działania realizowane w ramach PROW w sposób istotny mogą przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego. Jednym z czynników wpływających na efektywną realizację PROW są procedury stosowane przy przyznawaniu pomocy. Polski ustawodawca nie zdecydował się na zastosowanie jednolitego rozwiązania proceduralnego. Zależnie od charakteru działania pomoc przyznawana jest w drodze decyzji lub na podstawie umowy cywilnoprawnej. Równoległe zastosowanie tych dwóch trybów z punktu widzenia efektywności znajduje uzasadnienie, a biorąc pod uwagę, że w poszczególnych działaniach zastosowanie znajduje wyłącznie jeden z trybów, nie powstają problemy dotyczące ewentualnej kolizji stosowania jednego z trybów.

Na krytyczne uwagi zasługuje natomiast zakres dokonanych w ustawie o ROW modyfikacji przepisów k.p.a.

W swoim założeniu dokonane w ustawie o ROW modyfikacje zasad postępowania administracyjnego miały na celu usprawnienie, uproszczenie i obniżenie kosztów postępowania w sprawie przyznania pomocy oraz korzystnie wpłynąć na ekonomikę prowadzonych postępowań.<sup>67</sup> Jednak w przeważającej mierze wprowadzone modyfikacje stosowania przepisów k.p.a. spowodowały jedynie istotne osłabienia sytuacji prawnej wnioskodawców, które nie znajdują uzasadnienia w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności.

Zmiany te, poprzez wprowadzenie swoistych uprawnień dla organów, w pewnym stopniu wprawdzie przyczyniają się do uproszczenia i przyspieszenia samego postępowania, jednak nie wpływają na realizację celu, któremu to postępowanie ma służyć. Zmiany te nie przyczyniają się bowiem do szybszej i efektywniejszej realizacji PROW. Z całą pewnością potrzeba wprowadzenia tych modyfikacji nie może być też uzasadniona koniecznością dostosowania postępowania do wymogów prawa unijnego.

Brak obowiązku organu dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej w połączeniu z ograniczonym prawem strony do uzyskiwania informacji i czynnego udziału (szczególnie dla osób o najniższej świadomości prawnej) nie przyczynia się do prawidłowego i szybkiego rozdysponowania środków pomocowych przewidzianych w ramach PROW. W tym względzie należałoby w przyszłym okresie programowania rozważyć odstąpienie od wprowadzonych modyfikacji. Zdecydowanie powinno się wzmocnić natomiast obowiązki związane z przekazywaniem wyczerpujących informacji, a wręcz edukowaniem wnioskodawców.

---

67 Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju...



Organy administracji publicznej zobowiązane są do ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i wiele z przyjętych rozwiązań prawnych przyczynia się do realizacji tego celu. Jednak obok tego ważnego i koniecznego dla zabezpieczenia także interesów polskich rolników zadania, organy te w o wiele większym stopniu niż dotychczas powinny uwzględniać w swoich działaniach potrzebę wspierania rozwoju konkurencyjności polskiego sektora rolnego. Bez tego wsparcia o wiele trudniej będzie polskiemu sektorowi rolnemu rozwijać konkurencyjność zarówno na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, jak i na rynku światowym.

THE PROCEDURE FOR THE GRANTING OF FINANCIAL SUPPORT UNDER  
THE MEASURES OF THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS

Key words: Rural Development Program, agreement, agricultural sector, administrative decision.

Measures implemented in Poland under the Rural development programs (RDP) can significantly contribute to improving the competitiveness of the Polish agricultural sector. One of the factors affecting the effective implementation of the RDP are the legal procedures used for the granting of financial support.

The article discusses the procedure for granting financial support from RDP adopted in the Polish legislation. The discussion leads to the conclusion that fully justified is the solution in which in some measures the financial support is granted on the basis of an administrative decision, and in another measures on the basis of agreement. The article criticizes the scope of changes to the provisions of the Code of Administrative Procedure, made for the granting of financial support. The above-mentioned changes on the one hand does not simplify the procedures granting of financial support, and on the other hand, definitely weaken the legal situation of the applicant, which is not justified by the principle of proportionality.

The author concludes that the procedures adopted by the Polish legislator are mainly aimed at protecting the financial interests of the EU, but does not take into account the need to support the development of the competitiveness of the Polish agricultural sector.

## Wpływ Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 na konkurencyjność polskiego rolnictwa

Wzrost konkurencyjności rolnictwa oraz poprawa sytuacji ekonomicznej producentów rolnych to jedno z podstawowych założeń wspólnej polityki rolnej, której ogólny kształt został zarysowany już w Traktacie Rzymskim poprzez wskazanie wspólnego celu europejskiego rolnictwa oraz jego uwarunkowania. Jednakże, jak podkreśla Aleksander Lichorowicz,<sup>3</sup> idea wspólnej europejskiej polityki rolnej nie od początku towarzyszyła tworzeniu koncepcji EWG. Pojawiła się głównie dzięki głosom Francji, Włoch i Holandii, które jako kraje w znacznej mierze rolnicze, chcąc zapewnić ekonomiczną ochronę jednego z podstawowych źródeł dochodu narodowego tj. swoich produktów rolnych, obawiały się hegemonii gospodarczej przemysłowych Niemiec. Formanie WPR powstała wskutek utworzenia Komisji Międzynarodowej, która w roku 1956 r. wydała tzw. Raport Spaaka, traktujący o konieczności utworzenia unii celnej, swobodzie świadczenia usług i ustanowienia wspólnej polityki rolnej.<sup>4</sup> Co ważne, podstawowe zasady wspólnej polityki rolnej ustalono dopiero na konferencji w Stresie w lipcu roku 1958, czyli już po podpisaniu Traktatu, ustalając zachowanie rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych oraz to że polityka rynkowa będzie powiązana ze strukturalną, a konkurencyjność produktów rolnych będzie osiągnięta tylko poprzez ochronę rynku wewnętrznego.<sup>5</sup> Treść artykułu 39 Traktatu Rzymskiego wskazywała na konieczność podjęcia działań zapewniających właściwy poziom życia rolników i ich rodzin. Zadanie to oparto na stabilizacji rynków rolnych. Natomiast sam sektor rolny został objęty wsparciem ze strony Wspólnoty, w tym zwłaszcza poprzez zapewnienie odpowiednich cen na produkty rolne oraz środki na modernizowanie i unowocześnianie produkcji. Cena, jaką Wspólnota poniosła i nadal ponosi za przystosowanie rolnictwa w poszczególnych krajach do wspólnego rynku, jest wysoka i stanowi znaczną część wartości budżetowej Unii. Niemniej nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że stanowienie

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski.

3 A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, t. 2, red. J. Barcz, Warszawa, 2005, s. II–499.

4 R. Skubisz, E. Skrzydło–Tefalska, *Prawo europejskie*, Lublin 2003, s. 20.

5 J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska*, Wrocław 2005, s. 348–349.

i stosowanie konkurencji na szeroko rozumianym rynku rolnym odbywa się przy zachowaniu reguł wspólnej polityki rolnej, która stanowi istotę gospodarki rynkowej i wyznacza ramy stosowania konkurencji w sektorze rolnym Wspólnoty.<sup>6</sup>

Instrumentarium wsparcia stosowane we wspólnej polityce rolnej jest szerokie, jednakże można wskazać najważniejsze z nich, tj. unijne wspólne ceny, zorganizowana i skoordynowana współpraca pomiędzy rynkami rolnymi, organizacja wspólnych rynków branżowych, a także elementy subsydiowania z zachowaniem równowagi.

Zakres i metody stosowania zasad konkurencji w odniesieniu do produkcji i obrotu artykułami rolnymi wynikają z treści art. 36 Traktatu Rzymskiego (Traktat) (obecnie art. 42 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Jest on niezbędną częścią konstrukcji, którą współtworzy wraz z art. 32<sup>7</sup> ust. 2 i art. 34<sup>8</sup> ust. 2 i 3. Treść art. 32 ust. 2 stanowi, że wspólny rynek, a więc również zasady nim rządzące, w tym zwłaszcza ogólne zasady dotyczące konkurencji, obejmuje także rolnictwo i handel produktami rolnymi. Natomiast treść art. 34 zezwala na ustanowienie wspólnej organizacji rynków rolnych, która może ograniczać konkurencję. Dokonano tym samym ograniczenia surowości stosowania ogólnych reguł konkurencji w odniesieniu do rolnictwa, a literalne brzmienie tego przepisu wskazuje wprost, że zasady te w stosunku do wytwarzania i handlu produktami rolnymi zostały wyłączone.<sup>9</sup> Nie mamy tu jednak do czynienia z automatyzmem, lecz z sytuacją, w której każde odstępstwo od ogólnych zasad konkurencji wymaga wyraźnej akceptacji Rady UE. Biorąc pod uwagę zakres możliwych wyłączeń wprowadzanych w drodze odrębnych regulacji, który *de facto* jest niezmiernie szeroki, stosowanie ogólnych zasad konkurencji w rolnictwie w rzeczywistości jest poważnie ograniczone.<sup>10</sup>

Należy podkreślić, że wzmacnianie konkurencyjności rolnictwa, czyli osiągnięcie określonego stanu (poziomu) konkurencji jest jednym z priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej. Na gruncie Polski, która ciągle znajduje się w fazie dostosowywania do poziomu rolnictwa innych państw członkowskich, proces zwiększania jego konkurencyjności jest naszym bezspornym priorytetem polityki rolnej. Obszary wiejskie w naszym kraju borykają się z rozlicznymi problemami, wśród których, poza wymienionymi powyżej, należy wymienić także słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną, zły stan techniczny budynków inwentarskich, czy przestarzały sprzęt rolniczy. Ponadto potencjał produkcyjny polskiego rolnictwa, mimo wysokiego

6 E. Przybylska, Regulacja prawna w rolnictwie a integracja z Unią Europejską, „Magazyn Gospodarczy” 1996, nr 9–10, s. 6–7.

7 Obecnie art. 38 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

8 Obecnie art. 40 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

9 P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001.

10 P. Czechowski, E. Przybylska, Zasady konkurencji w rolnictwie, (w:) Wspólna Polityka Rolna w perspektywie członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich, Warszawa 1996.

udziału gleb bardzo słabych i słabych, jest znaczny. Jednak stopień jego wykorzystania jest niski i w dodatku zróżnicowany regionalnie. Trudna sytuacja ekonomiczna większości gospodarstw powoduje, że zużycie kwalifikowanego materiału siewnego i sadzeniaków jest bardzo niskie. Istniejący system dopłat bezpośrednich tylko w pewnym stopniu rekompensuje obniżenie dochodów gospodarstw.

Nie ulega wątpliwości, że kluczową kwestią jest zwiększenie konkurencyjności polskiego rolnictwa. Proces ten napotyka jednak szereg barier, z których niektóre mają charakter obiektywny, uwarunkowany przyrodniczo. Część ograniczeń, także w sferze agrotechnicznej, można złagodzić lub nawet wyeliminować poprzez przestrzeganie zasad racjonalnego gospodarowania w rolnictwie. Należy podkreślić, że w Polsce niezbędne jest wprowadzenie postępu technicznego i technologicznego powodującego umiarkowaną intensyfikację produkcji poprzez lepsze wykorzystanie rezerw i środków, pochodzących z warunków naturalnych. Rozwiązaniem na powyższe bolączki polskiego rolnictwa są fundusze europejskie, dzięki którym możliwy jest wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa względem innych państw członkowskich i krajów trzecich.

Analizując uwarunkowania polskiego rolnictwa, należy zauważyć, że użytki rolne w Polsce zajmują ok. 16,8 mln ha, co stanowi ok. 54,0% ogólnej powierzchni kraju. Pod względem obszaru użytków rolnych Polska plasuje się na trzecim miejscu w Europie, po Francji i Hiszpanii.<sup>11</sup> W porównaniu z innymi państwami członkowskimi Polska ma znaczące zasoby ziemi rolniczej, które w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynoszą ok. 0,7 ha, a powierzchnia użytków rolnych w Polsce odpowiada ok. 20% powierzchni rolniczej UE. W 2005 r. we wszystkich krajach UE–25 było 9,8 miliona gospodarstw rolnych, zaś liczba gospodarstw indywidualnych w Polsce o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych wynosiła 1782,3 tys. W porównaniu z 2004 rokiem zmniejszyła się o ok. 4 % zarówno liczba gospodarstw, jak również powierzchnia użytków rolnych będąca w ich użytkowaniu (o ok. 2%). Przeciętna powierzchnia użytków rolnych przypadająca na 1 gospodarstwo indywidualne o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych wyniosła 7,6 ha i była nieco wyższa niż przed rokiem (o 0,1 ha użytków rolnych). Średnia powierzchnia gospodarstw w UE–25 wynosiła wówczas 15,8 ha UR. Najmniejsze gospodarstwa odnotowuje się w Grecji (średnio 4,8 ha UR), zaś porównywalną do Polski średnią mają: Portugalia (10,4 ha UR), Litwa (9,2 ha UR) i Włochy (6,7 ha UR).<sup>12</sup>

Polska charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem struktury obszarowej gospodarstw rolnych, gdzie istnieje grupa obszernych gospodarstw oraz bardzo wiele gospodarstw rozdrobnionych. W 2005 r. gospodarstwa do 5 ha stanowiły ponad 57%

---

11 Dane porównawcze na 2009 r.

12 Dane z: S. Krasowicz, Główne uwarunkowania konkurencyjności polskiego rolnictwa, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach.

ogółu gospodarstw, gospodarstwa powyżej 20 ha obejmowały jedynie 10,9% ogółu gospodarstw, zajmowały jednak blisko 46,2% powierzchni użytków rolnych. Właśnie takie gospodarstwa stanowią o konkurencyjności polskiego rolnictwa w Europie. Należy przy tym podkreślić, że w Unii Europejskiej gospodarstwa do 5 ha stanowiły 62%, a największy odsetek małych gospodarstw zanotowano w Grecji – 76,1%, Włoszech – 73,6%, Portugalii – 74,8%. Gospodarstwa powyżej 20 ha stanowiły zaś 15% ogółu gospodarstw. W Polsce rolnictwo jest sektorem gospodarczym o dużym znaczeniu i ma decydujący wpływ nie tylko na sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców obszarów wiejskich, ale także na stan środowiska przyrodniczego, strukturę krajobrazu oraz różnorodność biologiczną kraju. Liczba osób zatrudnionych w rolnictwie stanowi ok. 13% ogółu zatrudnienia w Polsce, podczas gdy w UE wynosi ok. 5%. Wysokie zatrudnienie w polskim rolnictwie jest efektem znacznego rozdrobnienia gospodarstw i dość wysokiego bezrobocia w kraju, wynoszącego ok. 10%. W polskim rolnictwie zatrudnionych jest 14,8% ogółu pracowników, mimo to rolnictwo wytwarza niespełna 4% PKB. Dla porównania średnie zatrudnienie w tym sektorze gospodarki w Unii Europejskiej wynosi 4,5%. Pomędzy poszczególnymi województwami istnieją duże różnice w odsetku zatrudnionych w rolnictwie. W województwie śląskim i województwie dolnośląskim pracuje odpowiednio 3,3% i 6,5% ogółu zatrudnionych, jednak w województwach ściany wschodniej zatrudnienie w rolnictwie dochodzi do 33,7% w województwie lubelskim.<sup>13</sup> Inaczej niż sektor przemysłowy, znaczna część rolnictwa pozostała w prywatnych rękach przez okres socjalizmu. Około 2 miliony prywatnych gospodarstw rolnych wykorzystuje 90% ziem uprawnych.

W roku 2007 funkcjonowało w Polsce ok. 1,8 mln gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha. Średnia wielkość powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2011 roku wynosi 10,36 ha.<sup>14</sup> Polskie rolnictwo jest zróżnicowane regionalnie pod względem poziomu kultury rolnej i intensywności produkcji, gdzie przeważają gospodarstwa rodzinne, ekstensywne nastawione na wielokierunkową produkcję, charakteryzujące się niską towarowością produkcji. Mimo dokonujących się zmian charakterystyczne dla polskiego rolnictwa jest jego rozproszenie i mała skala produkcji.

Polska nie jest jedynym państwem członkowskim borykającym się z problemami w rolnictwie, dlatego też Unia Europejska przeznacza tak ogromne środki finansowe na wspieranie właśnie sektora rolnego. W celu realizacji założeń Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich każde państwo członkowskie przygotowało więc swój program rozwoju obszarów wiejskich, uwzględ-

13 Regiony Polski 2009. Główny Urząd Statystyczny, 2009. (dane z dnia 2011-05-18).

14 Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 23 września 2011 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2011 roku.

niając własne priorytety w tym obszarze oraz mając na względzie obszary wrażliwe i właściwe dla rodzimego rolnictwa jego szczególne uwarunkowania.

W Polsce, 6 września 2005 r. Rada Ministrów przyjęła projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, którego misją jest promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty w sposób komplementarny do instrumentów rynkowych i wspierania dochodów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. W celu realizacji ww. celu stworzono jeden komplementarny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, w którym rozszerzono i przeformułowano listę działań rozwoju obszarów wiejskich z 22 realizowanych w poprzednim okresie programowania do 35, a także włączono inicjatywę LEADER.

Należy zauważyć, że obszary wiejskie stoją przed wyzwaniem, wśród których podkreśla się trzy zasadnicze, tj. ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Mając dalej na względzie ich ogromną wagę, wyznaczono główne cele nowej polityki PROW, tj. poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich restrukturyzację, poprawa stanu środowiska oraz krajobrazu poprzez racjonalną gospodarkę ziemią oraz poprawa warunków życia ludności wiejskiej i promocja dywersyfikacji działalności gospodarczej. Każdemu z powyższych celów głównych odpowiada oś priorytetowa obejmująca odpowiednie instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich, tj.

- oś priorytetowa 1, tzw. gospodarcza, mająca na celu wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś priorytetowa 2, tzw. środowiskowa, wspierająca zrównoważone gospodarowanie zasobami gruntów rolnych i leśnych,
- oś priorytetowa 3, tzw. społeczna, wspierająca dywersyfikację ekonomiczną obszarów wiejskich oraz podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich,
- oś priorytetowa 4, LEADER.

Dla przedmiotowej analizy wpływu PROW na konkurencyjność rolnictwa w Polsce najważniejszą jest oś 1, której celem jest wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, zgodnie z art. 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

Mając na względzie niski stopień specjalizacji gospodarstw rolnych, niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury produkcji rolnej i rozdrobnienie struktury obszarowej, które przekłada się na mniejszą efektywność produkcji, konieczne jest zapewnienie odpowiednich instrumentów wsparcia i poniesienie nakładów finansowych na pokrycie kosztów, dostosowujących gospodarstwa rolne do rosnących wymagań wspólnotowych, w tym związanych z ochroną środowiska oraz wzmożonej presji konkurencyjnej ze strony producentów z innych krajów unijnych oraz krajów trzecich. Na ten cel zostały zaplanowane działania wspierające proces restruktu-

ryzacji gospodarstw rolnych i wzmocnienie kapitału rzeczowego, przy możliwości ograniczenia wsparcia dla największych gospodarstw. Z kolei instrumenty wsparcia Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich powinny być skierowane na dalszą poprawę konkurencyjności przemysłu spożywczego, w szczególności w odniesieniu do mikro i małych przedsiębiorstw oraz wsparcie kreowania wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej.

Poprawa konkurencyjności sektora rolnego realizowana jest także poprzez zapewnienie wsparcia w zakresie jakości produkcji, polepszenia infrastruktury wsi i tworzenia grup zrzeszających producentów rolnych.

W odniesieniu do zasobów ludzkich na obszarach wiejskich w Polsce istnieje potrzeba szerokiego wsparcia w zakresie zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji, co realizowane jest poprzez kształcenia zawodowe, działania informacyjne i szkoleniowe oraz umożliwienie korzystania z usług doradczych. Wsparcie to obejmuje zarówno sektor rolny, jak i leśny.

Dotychczasowe działania prowadzone przez doradztwo na rzecz rolników i mieszkańców wsi skupione były głównie na przygotowaniu rolników do integracji z UE oraz umożliwieniu korzystania z pomocy ze środków wspólnotowych. W związku z nowymi wyzwaniami należy zwrócić uwagę na potrzebę zwiększenia zaangażowania doradztwa do podnoszenia kwalifikacji i wiedzy w zakresie nowoczesnego gospodarowania, zarządzania gospodarstwem jako przedsiębiorstwem, stosowania zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), norm produkcji, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, jakości żywności, stosowania dobrej praktyki rolniczej i leśnej zgodnej z ochroną środowiska oraz czynnej ochrony zasobów przyrody.

Poprawa konkurencyjności rolnictwa wymaga koncentracji ziemi przez usprawnienie przepływu gruntów rolnych z gospodarstw nieefektywnych bądź w ogóle nieużytkowanych rolniczo do gospodarstw sprawnych. Niezbędna jest także modernizacja techniczna gospodarstw, zarówno o technologiach industrialnych, jak i zrównoważonych, rozwinięcie usług produkcyjnych, tworzenie sprawnych łańcuchów produkcyjno-handlowych, zwłaszcza w zakresie produktów markowych, obejmujących wszystkie ogniwa – od laboratoriów naukowych do handlu i gastronomii.

W celu przyspieszenia odpowiednich przekształceń strukturalnych zostały z kolei zaplanowane instrumenty wsparcia skierowane do młodych rolników, jak również zapewnione są źródła utrzymania osobom w wieku przedemerytalnym, rezygnującym z działalności rolniczej.

W ramach osi 1 realizuje się następujące działania: Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, Ułatwianie startu młodym rolnikom,



Renty strukturalne, Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, Modernizacja gospodarstw rolnych, Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, Działania informacyjne i promocyjne, Grupy producentów rolnych oraz Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa.

Należy podkreślić, że wpływ PROW 2007–2013 na konkurencyjność rolnictwa w Polsce jest znaczący. Jego oddziaływanie bardzo dobrze obrazuje realizacja działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach przedmiotowego działania uregulowany został w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.<sup>15</sup>

Z racji tego, że w Polsce około jedna piąta gospodarstw jest prowadzona przez osoby powyżej 55. roku życia, w celu stymulowania transferu tych gospodarstw na rzecz młodych i wykształconych następców konieczne stało się wsparcie ze środków publicznych. Przejmowanie gospodarstw przez osoby młode, aktywne, o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych sprzyja pożądanym zmianom strukturalnym w rolnictwie i prowadzi do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego. Rozpoczęcie samodzielnej działalności rolniczej wymaga jednak poniesienia znacznych nakładów finansowych na uruchomienie produkcji oraz modernizację gospodarstwa, dlatego wsparcie finansowe jest niezbędne w celu umożliwienia młodym rolnikom realizacji ich zamierzeń inwestycyjnych.<sup>16</sup>

Celem działania jest stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwienie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

W ramach działania 112 do 31 grudnia 2009 r. zostały przeprowadzone dwa nabory wniosków o przyznanie pomocy – po jednym w 2008 r. oraz 2009 r. Łącznie wpłynęły 7 654 wnioski o przyznanie pomocy na kwotę 382 700 000,00 zł. Najwięcej wniosków wpłynęło w województwie mazowieckim (19,3%), wielkopolskim (14,4%), lubelskim (12,7%) oraz kujawsko-pomorskim (10,3%), zaś najmniej w lubuskim (1,2%) oraz małopolskim i zachodniopomorskim (po 1,5%). Mała liczba złożonych wniosków w woj. małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim (poniżej 3,5% na województwo) może wynikać z trudności spełnienia przyjętych kryteriów (województwa te mają średnią powierzchnię gruntów rolnych w gospodarstwie znacznie poniżej średniej krajowej, którą powinni spełnić). Z kolei w przypadku

---

15 Dz.U. Nr 200, poz. 1443.

16 Źródło: PROW 2007–2013.

województwa lubuskiego, zachodniopomorskiego i opolskiego niewielka liczba złożonych wniosków może być powodowana faktem, że województwa te charakteryzują się niewielką liczbą gospodarstw.<sup>17</sup>

Łącznie dla wniosków złożonych naborze 2008 i 2009 wydano 5 767 decyzji o przyznaniu pomocy na kwotę 288 350 000,00 zł, w tym w okresie sprawozdawczym 2 936 decyzje o przyznaniu pomocy na kwotę 146 800 000,00 zł.

W ramach przeprowadzonego przez ARiMR naboru wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” w okresie od 25 marca do 31 grudnia 2009 r. złożono łącznie 1 159 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 57 950 000,00 zł. Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy zostało złożonych w województwie mazowieckim (236 wniosków) oraz lubelskim (157 wniosków), a najmniej w województwie śląskim (11 wniosków). Płatności końcowe otrzymało 5 112 beneficjentów (co stanowi 15,2% wartości zakładanej na cały okres programowania) na kwotę 255 600 000,00 zł.<sup>18</sup>

Do 2010 r. w ramach działania do dnia 31 grudnia 2010 r. zostały przeprowadzone trzy nabory wniosków o przyznanie pomocy – w 2008, 2009 i 2010 r. Łącznie wpłynęło 20 585 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 1 352 525 000,00 zł, w tym w naborze przeprowadzonym w 2008 r. – 6 495 wniosków, w 2009 r. – 1 209 wniosków, a w 2010 r. – 12 881 wniosków. Ogółem, w ramach ww. trzech naborów wniosków wydano 15 746 decyzji o przyznaniu pomocy na kwotę 1 032 225 000,00 zł, w tym w okresie sprawozdawczym 9 979 decyzji o przyznaniu pomocy. Wydane w okresie sprawozdawczym decyzje dotyczyły pozytywnie zweryfikowanych wniosków złożonych w naborach z 2009 i 2010 r.

W efekcie przekazania młodym rolnikom gospodarstw przez osoby ubiegające się o rentę strukturalną, z danych na 2010 r. wynikało, że zostało utworzonych 635 nowych gospodarstw, co łącznie daje prawie 11%, a łączna powierzchnia użytków rolnych wchodzących w ich skład wynosi 100 893,11 ha, co stanowi 27% wartości zakładanej na cały okres programowania.<sup>19</sup>

Ścisłe związane z ww. omawianym działaniem są „Renty strukturalne” uregulowane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finanso-

---

17 W woj. lubuskim, zachodniopomorskim oraz opolskim jest odpowiednio 48, 60 oraz 65 tys. gospodarstw. Najwięcej gospodarstw jest w woj. mazowieckim i małopolskim – odpowiednio 327 i 310 tyś. (Dane GUS, 2008).

18 Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 z 2009 r., nr 3/2009, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

19 Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 z 2010, nr 4/2010, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

wej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.<sup>20</sup>

Jak wynika z danych GUS, w ogólnej liczbie ponad 780 tys. gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha użytków rolnych, których użytkownicy są ubezpieczeni w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, ponad 260 tys. gospodarstw (tj. 33%) jest kierowanych przez rolników będących w wieku od 50 do 59, czyli w przedziale wiekowym, umożliwiającym ubieganie się o rentę strukturalną w latach 2007–2013.

Także struktura wiekowa rolników ubiegających się o płatności bezpośrednio w 2006 r., a więc aktywnych kierowników gospodarstw, wskazuje, że osoby w wieku powyżej 55. roku życia stanowią 20,1%. W związku z powyższym działanie przyczyni się do poprawy struktury wiekowej, jak również poziomu wykształcenia osób kierujących gospodarstwami rolnymi poprzez większy udział osób młodszych, które z reguły są lepiej wykształcone.

Przedmiotowe działanie ma przede wszystkim na celu poprawę struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, a także poprawę rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika. Stanowi ono jeden z instrumentów łagodzących skutki przemian agrarnych na obszarach wiejskich i poprzez zapewnienie źródła dochodów osobom rezygnującym z prowadzenia towarowej produkcji rolnej przyczyni się do poprawy rentowności rolnictwa, jakości życia na obszarach wiejskich oraz pośrednio do zmniejszenia bezrobocia wśród młodych na wsi.

Działanie, przede wszystkim, stwarzają możliwości przechodzenia producentów rolnych na renty strukturalne w wieku przedemerytalnym, z uwagi na to, że dalsza nietowarowa działalność rolnicza na potrzeby własne, kontynuowana przez beneficjenta rent strukturalnych, nie kwalifikuje się do uzyskania wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Renty strukturalne, poza możliwością przekazania posiadanych gruntów rolnych na powiększenie innego gospodarstwa rolnego, dają możliwość ich przekazania na rzecz następcy – ale jedynie w przypadku, gdy jest to beneficjent działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Dzięki temu istnieje możliwość lepszej kontroli zobowiązań następcy do prowadzenia gospodarstwa i realizacji założeń biznesplanu. Zapewnia to również lepszą efektywność działania „Renty strukturalne”.

Dla obu działań w ten sam sposób określono wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych następcy i ewentualnego ich uzupełniania, także w obydwu działaniach

---

20 Dz.U. Nr 109, poz. 750.

wielkość tworzonego gospodarstwa nie może być mniejsza od średniej krajowej. W procedurach wdrażania działania wprowadzone zostały mechanizmy koordynacji w czasie rozpatrywania wniosków tak, aby zapewnić zsynchronizowanie terminu przekazania gospodarstwa z przyznaniem premii dla młodego rolnika.

W ramach działania do 31 grudnia 2009 r. zostały przeprowadzone dwa nabory wniosków o przyznanie renty strukturalnej – po jednym w 2007 i 2008 r. Łącznie w ramach przeprowadzonych naborów wpłynęły 17 064 wnioski oraz zostało wydanych 13 666 decyzji o przyznaniu renty strukturalnej. W okresie sprawozdawczym zostało wydanych 124 decyzji o przyznaniu renty strukturalnej w ramach wniosków złożonych w roku 2007 oraz 1 9755 decyzji o przyznaniu renty strukturalnej w ramach wniosków złożonych w roku 2008.

Zgodnie z założeniami PROW 2007–2013 do końca okresu programowania wsparcie w ramach działania zostanie udzielone 50 400 beneficjentom. Do dnia 31 grudnia 2009 r. wskaźnik ten został osiągnięty na poziomie 27,1%. Łącznie rolnicy przekazali gospodarstwa o powierzchni 131 015,72 ha, co stanowi 29,1% wartości określonej w PROW jako cel na lata 2007–2013.<sup>21</sup>

Łącznie od początku uruchomienia programu wydano 13 678 decyzji o przyznaniu renty strukturalnej dla wniosków złożonych w 2007 i 2008 r. (odpowiednio 6 693 i 6 985). W okresie sprawozdawczym zostały wydane 3 decyzje w ramach kampanii 2007 r. oraz 9 – w ramach kampanii 2008 r.

W ramach operacji zatwierdzonych do realizacji według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., na podstawie wydanych decyzji o przyznaniu renty strukturalnej dla wniosków złożonych w kampanii 2007 i 2008, zatwierdzono do realizacji łącznie 13 678 wniosków o przyznanie renty strukturalnej na kwotę 16 417 930,22 zł, co średnio daje rentę w wysokości ok. 1 200 zł miesięcznie.

Powyższe przykłady nie wyczerpują oczywiście bardzo długiej listy wysokiej efektywności wpływu PROW na konkurencyjność rolnictwa w Polsce. Mogą o nim świadczyć chociażby liczby odnoszące się do wysokości wydatkowanych w ramach PROW 2007–2013 środków czy liczby beneficjentów. Przekazanie do tej pory na konta bankowe polskich rolników ponad 33,4 mld złotych wsparcia z PROW 2007–2013 stawia nas bezapelacyjnie na pozycji lidera UE. W Niemczech, które są na drugim miejscu (w przeliczeniu na złotówki), wypłacono o ok. 2,8 miliarda zł mniej, a we Francji wypłaty były niższe o ok. 4 miliardy zł.<sup>22</sup>

Z danych ARiMR wynika, że największe rezultaty przyniosło działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Do końca 2011 r. w ramach tego działania przy-

---

21 Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 z 2009 r., numer 3/2009, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

22 Dane ARiMR.

znano ponad 40 tys. rolników wsparcie w wysokości 5 miliardów zł, co pozwoli im na realizację inwestycji za około 10 mld zł. Rolnicy kupili m.in. ponad 21 tys. ciągników, przeszło 176 tys. maszyn i urządzeń rolniczych oraz zrealizowali ponad tysiąc inwestycji budowlanych. Środki z PROW 2007–2013 unowocześniły też dziesiątki firm zajmujących się przetwórstwem żywności oraz umożliwiły utworzenie na terenach wiejskich blisko 20 tys. nowych miejsc pracy niezwiązanych z rolnictwem. Mieszkańcy wsi, dzięki uzyskanej pomocy otworzyli sklepy, lokale gastronomiczne oraz firmy świadczące usługi turystyczne, komunalne, budowlane, księgarskie, informatyczne itd.

Reasumując, należy podkreślić, że Polska ma możliwości, by stać się liczącym krajem na rynkach rolnych w Europie. Warunki przyrodnicze i organizacyjno-ekonomiczne determinują szanse polskiego rolnictwa w walce konkurencyjnej z innymi państwami członkowskimi. Nie należy przy tym zapominać, że aktualnie Polska jest liderem np. produkcji ziemniaków czy buraka cukrowego. Duże zasoby siły roboczej i małe skażenie środowiska sprzyjają różnorodności produkcji i możliwości gospodarowania zgodnie z systemem przyjaznym dla środowiska czy podejmowaniem produkcji biomasy na cele energetyczne. Niewątpliwie wzmacnia to pozycję Polski w walce konkurencyjnej. Na to zagadnienie należy jednak spojrzeć systemowo, uwzględniając poza wsparciem unijnym także interwencjonizm państwowy. Proces decyzyjny dotyczący zwiększenia konkurencyjności rolnictwa musi być dostosowany przede wszystkim do warunków przyrodniczych i organizacyjno-ekonomicznych kraju i poszczególnych regionów. Warunki te decydują bowiem o specyfice i intensywności polskiego rolnictwa, a także o jego konkurencyjności względem innych krajów UE. Jak pokazują jednak analizy oraz badania efektywności wdrażania PROW 2007–2013 na polskie rolnictwo, można stwierdzić, że ma on bardzo duży wpływ na wspieranie konkurencyjności polskiego rolnictwa. Warto więc w przyszłej perspektywie finansowej postulować dalsze dofinansowanie na tak newralgiczne punkty rolnictwa w Polsce, jak wspieranie jego konkurencyjności, tak by była ona liczącym się w sektorze rolnym partnerem dla pozostałych państw członkowskich.

THE IMPACT OF RURAL DEVELOPMENT PROGRAM 2007–2013  
ON THE COMPETITIVENESS OF POLISH AGRICULTURE

Key words: Rural Development Program, technical and economical progress, Polish agriculture.

Analyzing the conditions of Polish agriculture should be noted that agricultural land in Poland occupy 16,8 million ha, representing 54,0% of the total land area. In terms of agricultural area Poland ranks third in Europe after France and Spain. In comparison with other Member States, Poland has considerable resources of agricultural land, which per capita is approximately one 0,7 ha and the area of arable land in Poland is equivalent to about 20% of EU agricultural area.

It should be emphasized that Poland is no way to becoming an important country in the agricultural markets in Europe. The natural conditions and determine the organizational and economic opportunities of Polish agriculture in the competitive struggle with other Member States. Large labor resources and low environmental pollution and promote the diversity of production management capabilities in accordance with the system friendly to the environment or making production of biomass for energy purposes. Undoubtedly, it strengthens the Polish position in the competitive struggle. This issue should however look systemically, taking into account beyond the support of the EU, the state intervention. The decision process for increasing the competitiveness of agriculture must be adapted primarily to natural conditions and economic organization of the country and each region. Indeed, these conditions determine the specificity and intensity of Polish agriculture and its competitiveness relative to other EU countries.

## Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa

1. Rozważania dotyczące problematyki współczesnych funkcji obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa należy poprzedzić kilkoma uwagami natury ogólnej.

Po pierwsze, istotną przyczyną wpływającą na ocenę wartości poznawczej i naukowej przydatności twierdzeń o współczesnych funkcjach obszarów wiejskich jest wieloznaczność samego terminu „funkcja”.<sup>2</sup> Wieloznaczność ta jest przy tym właściwa nie tylko specjalistycznym dyskursom (np.: socjologicznemu, biologicznemu), lecz również językowi potocznemu. W języku potocznym termin „funkcja” występuje w wielu znaczeniach, w których przypisuje się mu bardzo różne treści.<sup>3</sup> Okoliczność ta powoduje swoisty zamęt terminologiczny. Zasygnalizowanych kłopotów znaczeniowych nie można zatem usunąć poprzez proste odwołanie się do języka potocznego. Dotyczy to w szczególności dyskursu prawniczego, w którym silne jest, ze względu na znaczenie wykładni językowej, przyzwyczajenie do definiowania pojęć z uwzględnieniem postulatu zgodności z językiem potocznym.<sup>4</sup>

Po drugie, od kontrowersji nie jest wolne także pojęcie obszaru wiejskiego, które aktualnie znajduje zastosowanie w wielu zróżnicowanych kontekstach znaczeniowych. W polu badawczym tego pojęcia krzyżują się płaszczyzny oscylujące wokół problemów interesujących przedstawicieli nauki reprezentujących różne specjalizacje. Każda z tych nauk definiuje to pojęcie w autonomiczny sposób i poddaje je badaniom przy wykorzystaniu reprezentatywnych dla niej instrumentów i metod badawczych. Stąd też, w ramach eklektycznego pojęcia obszaru wiejskiego, porusza

---

1 Uniwersytet Łódzki.

2 Por.: I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000. W swoich rozważaniach autorka analizuje m.in. pojęcie funkcji jako: relacji, działania (roli), celu i jako skutku.

3 W języku potocznym wskazuje się na następujące konteksty znaczeniowe pojęcia funkcji: 1) funkcją czegoś jest przeznaczenie, zastosowanie lub działanie tego, podporządkowanie jakimś zadaniem lub celom; 2) czyjaś funkcja to stanowisko tej osoby lub obowiązki, które ona spełnia; 3) jeśli jakieś urządzenie ma jakąś funkcję, to ma taką możliwość działania; 4) jeśli coś jest funkcją czegoś, to jest od tego pod pewnym względem zależne; 5) w matematyce funkcja to jednoznaczne przyporządkowanie elementów jednego zbioru elementom drugiego zbioru. Cytuję za: *Słownik języka polskiego*, t. 1, M. Bańko (red.), Warszawa 2007, s. 526.

4 Szerzej na ten temat: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 143–175.

się problematykę wykorzystania i zagrożenia obszarów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich; mówi się o rozwoju obszarów wiejskich, globalizacji i jej wpływie na obszary wiejskie, czy wreszcie o kulturze i odnowie obszarów wiejskich. Nie można nie zauważyć, że coraz więcej dyscyplin naukowych przedmiotem swoich zainteresowań czyni właśnie zagadnienie obszarów wiejskich – nie jest to problem tylko prawnej natury.

Po trzecie, zasygnalizowana wyżej wieloznaczność tych podstawowych – z punktu widzenia tematu opracowania – terminów, stała się źródłem rozbieżności poglądów doktrynalnych na kwestię istoty i charakteru obszaru wiejskiego, a także swoistego katalogu przypisywanych mu aktualnie funkcji. Okoliczność ta znalazła odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu, zwłaszcza w doktrynie niemieckiej. Przekonanie o randze i doniosłości badań o charakterze uniwersalnym pozwala stwierdzić, iż dalsze rozważania będą stanowiły próbę uporządkowania tychże poglądów, a ponadto już w założeniu mają doprowadzić do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania: czy w dobie „przewidywania” perspektyw rozwoju wspólnej polityki rolnej po 2013 roku dostrzega się potrzebę dookreślenia pojęcia obszaru wiejskiego; czy uwspółcześniona definicja obszaru wiejskiego stanowi odpowiedź na wielofunkcyjność rolnictwa i wreszcie, czy wyrażane w doktrynie zachodnioeuropejskiej zapatrywanie w tym względzie dają podstawę do sformułowania swoistego katalogu współczesnych funkcji obszarów wiejskich.

2. Przystępując do rozważań zmierzających do sformułowania odpowiedzi na pierwsze ze wskazanych wyżej pytań, przywołajmy na wstępie dylematy dotyczące zmiany siatki pojęciowej nauki prawa rolnego. Jak trafnie odnotowano już w literaturze, aktualnie jesteśmy świadkami pewnego fenomenu, który zdaniem J. Martíneza, sprowadza się do zjawiska fali reform terminologicznych. Autor dosadnie konstatuje, że „gdy brakuje pomysłów, reformuje się pojęcia”.<sup>5</sup> W centrum zmian terminologicznych umiejscawia się pojęcie obszaru wiejskiego. Równocześnie wskazuje się na wiele różnorodnych przyczyn rewizji „szaty pojęciowej” nauki prawa rolnego, a ściślej rzecz biorąc „tradycyjnych pojęć” wspólnej polityki rolnej. Jak się wydaje, ilość zmian w otoczeniu i ich waga są na tyle istotne, by stanowić przesłankę modyfikacji także celów nadrzędnych wspólnej polityki rolnej.<sup>6</sup> W literaturze do najbardziej popularnych propozycji nowego ujęcia tychże celów zalicza się: zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, mitygację i adaptację do zmian klimatycznych, zwiększenie konkurencyjności europejskiego sektora rolnego, ochronę środowiska na obszarach wiejskich, a przede wszystkim zachowanie różnorodności

5 J. Martínez, Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47.

6 Aktualnie określonych w przepisie art. 39 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat: A. Jurcewicz, (w:) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz, t. 1, A. Wróbel (red.), Warszawa 2008, s. 723–746.



biologicznej, bardziej skuteczną gospodarkę zasobami wodnymi czy rozwój produkcji energii odnawialnej.<sup>7</sup> Zdefiniowanie właściwych celów o charakterze strategicznym jest o tyle ważne, że determinuje sposób ich realizacji, a zatem wybór właściwego instrumentarium. Ogólne cele wspólnej polityki rolnej powinny znaleźć swoje przełożenie w działaniach operacyjnych. Działania operacyjne powinny być z kolei właściwie pogrupowane, tak aby tworzyć logiczną, spójną i przejrzystą „architekturę systemu”. W tym kontekście na znaczeniu zyskuje problem zmian semantycznych w odniesieniu do pojęcia obszaru wiejskiego.

2.1. Ujmując zagadnienie w nieco szerszej perspektywie historycznej, przypomnijmy, że początków terminu „obszar wiejski” upatrywać należy w polityce. Na płaszczyźnie europejskiej pierwsze wyraźne symptomy pojawienia się tego pojęcia zauważyć można w działaniach Rady Europy, która w latach 1987–88 przeprowadziła szeroko zakrojoną kampanię, a jej zalecenia stały się jednocześnie wytycznymi dla wielu działań podejmowanych na gruncie polityk państwowych i ponadpaństwowych. Efektem zainicjowanych przez Radę Europy posunięć było przyjęcie na posiedzeniu parlamentarnym Rady w dniu 23 kwietnia 1996 r. sprawozdania o Europejskiej Karcie Obszarów Wiejskich.<sup>8</sup> Sprecyzowane w niej założenia zmierzały do nowego metodycznego podejścia i wprowadzenia określonych instrumentów do polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich. We wspomnianej Karcie Rada Europy określiła obszar wiejski jako samodzielną przestrzeń życiową, która powinna być pielęgnowana i rozwijana z uwzględnieniem uwarunkowań poszczególnych terenów, przy czym działania te powinny mieć charakter całościowy.<sup>9</sup>

Na początku lat 90-tych XX wieku<sup>10</sup> problematyka rozwoju obszarów wiejskich pojawiła się także w działaniach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W dalszej kolejności syntetycznie choćby wskazać należy na – szeroko już skomentowane w literaturze<sup>11</sup> – działania i reformy Wspólnej Polityki Rolnej podejmowane przez Unię Europejską, począwszy od 1999 r., które znalazły swój formalny wyraz w dokumencie Agenda 2000.<sup>12</sup> Wskazano w nim, że należy wypracować wszechstronnie przemyślaną politykę rozwoju terenów wiejskich, która ma stanowić jedną z polityk Unii Europejskiej. Reforma ta, odwołując się do europejskiego modelu rolnictwa, podkreślała m.in.: znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki ochrony środowiska w ramach wspólnej polityki rolnej, a także

7 W. Chmielewska–Gill, A. Chlebicka, A. Pośrednik, *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, Warszawa 2010, s. 3.

8 Zalecenie nr 1296/1996; zob.: Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej. Luksemburg, 12–13 grudnia 1997 r.

9 H.P. Jeschke, *Die Europäische Charta für den ländlichen Raum und neue Strategien für die ländlich geprägten Räume Österreichs*, <http://www.berggebiete.at/cms/content/view/183/244/>

10 *Welche Zukunft für unsere ländlichen Räume? Eine Politik der ländlichen Entwicklung*, Paris, OECD 1993.

11 Por. np.: A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej*, (w:) *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010, s. 31–52.

12 Por. np.: *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, „Monitor Integracji Europejskiej” 1999, wyd. specj.

zwiększenie bezpieczeństwa i jakości produktów rolnych. Nie sposób tu szerzej rozwinąć zagadnienia ewolucji wspólnej polityki rolnej, gdyż zbyt daleko odwróciłoby to naszą uwagę od głównego wątku rozważań, a mianowicie współczesnej koncepcji obszaru wiejskiego. Generalnie można stwierdzić, że w swoim rozwoju wspólna polityka rolna konsekwentnie ewoluuje w kierunku polityki rozwoju obszarów wiejskich. Rolnictwo europejskie ma bowiem charakter wielofunkcyjny, a jego prawidłowy rozwój powinien uwzględniać również problematykę ochrony środowiska naturalnego, rozwoju obszarów wiejskich, bezpieczeństwa i jakości produktów rolnych oraz zróżnicowania działalności rolniczej.<sup>13</sup> Przedmiotem zaś zainteresowania polityki rozwoju obszarów wiejskich nie jest więc wyłącznie rolnictwo *sensu stricte*. W zdecydowanie większym stopniu akcentowana jest problematyka wzmocnienia tych obszarów w zakresie m.in. stworzenia nowych rodzajów usług oferowanych przez rolników, odnowy i rozwoju wsi, ochrony i utrzymania dziedzictwa kulturowego.<sup>14</sup> Stąd też kierowane do szeroko pojmowanych obszarów wiejskich działania obejmujące przykładowo politykę rolną, programy zatrudnienia, działania w zakresie polityki energetycznej i ochrony środowiska, programy infrastrukturalne, wsparcie grup lokalnych czy programy wspierające turystykę pozwalają na stwierdzenie, że działania te mają charakter wielowymiarowy, by nie rzec kompleksowy.

2.2. Zastanawiając się zatem nad potrzebą i zasadnością rewizji terminologicznej w odniesieniu do pojęcia obszaru wiejskiego, należy jednocześnie zwrócić szczególną uwagę na kwestię niezbędnej ostrożności w zakresie (re)definiowania pojęć tak podstawowych jak pojęcie obszaru wiejskiego. Wiele nadużyć polega bowiem na „naginaniu pojęć dla doraźnych celów polityki bieżącej”.<sup>15</sup> Odwołując się do poglądu Z. Duniewskiej warto skonstatować, że uwarunkowania polityczne są niebagatelnym czynnikiem kształtowania prawa. Co więcej, niektórzy autorzy wręcz uznają możliwość traktowania prawa jako podsystemu systemu politycznego, w którym normy polityczne występują obok, ale też niejako wewnątrz unormowań prawnych.<sup>16</sup> Zapatrywanie to zdaje się potwierdzać trwająca obecnie dyskusja polityczna dotycząca kształtu wspólnej polityki rolnej po 2013 roku, w tym dwóch jej istotnych elementów: dopłat bezpośrednich oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Debata ta o zabarwieniu politycznym, zdaniem J. Martíneza, „wykorzystuje koncepcję obszaru wiejskiego głównie w celu uwzględnienia idei wielofunkcyjno-

13 Szerzej na ten temat: E. Tomkiewicz, Tendencje rozwojowe współczesnego prawa rolnego, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, s. 337–350.

14 O potrzebie rewitalizacji przestrzeni niematerialnej wsi (związanej z powrotem do indywidualnych kulturowych cech wsi, jej zwyczajów i historii) a także rewitalizacji jej przestrzeni materialnej (dotyczącej programów odnowy wsi, przywracania i eksponowania tradycyjnej zabudowy) – por.: S. Kamosiński, Rewitalizacja przestrzeni niematerialnej i materialnej wsi. Kształtowanie wizerunku obszarów wiejskich, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 5–16.

15 J.S. Langrod, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, Kraków 2003, s. 37.

16 Z. Duniewska, W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne, (w:) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009, s. 126.

ści rolnictwa, koncepcji, która w ostatnich latach z mocą utorowała sobie drogę, wykorzystywanej najpierw w sferze politycznej, a następnie naukowej”.<sup>17</sup> A przecież, jak trafnie wskazuje I. Lipowicz, dorabianie *ex post* uzasadnienia dla polityki stanowi krańcowy upadek nauki.<sup>18</sup>

Kwestia modyfikacji zastanych, tradycyjnych pojęć nie jest wyłącznie problemem naszej legislacji prawnorolnej. Dostrzega go również doktryna innych krajów europejskich, w tym zwłaszcza doktryna niemiecka. I tak, np. R. Norer broni szerokiego ujęcia obszaru wiejskiego i proponuje zastąpienie koncepcji rolnictwa koncepcją obszaru wiejskiego.<sup>19</sup> Oceny nowych propozycji i reakcje na nie są zróżnicowane. Ogólnie jednak przyjmuje się, że największą burzę pojęciową w krajowych doktrynach powoduje integracja europejska. Okoliczność ta została wnikliwie wyjaśniona i zdiagnozowana w doktrynie niemieckiej.<sup>20</sup> Odwołując się do poglądu S. Baer, który wprawdzie został wyrażony przez autorkę w związku z problematyką nauki prawa administracyjnego, niemniej jednak pozostaje aktualny w poruszanej tu kwestii nauki prawa rolnego,<sup>21</sup> zauważmy, że można wyróżnić trzy fazy typowej reakcji doktryny wobec głębokich społecznych przemian, niedających się ująć za pomocą dotychczas stosowanych pojęć. Faza pierwsza oscyluje wokół opisywania i pojmowania zasadniczych przemian społecznych, takich jak: zjawisko planowania czy techniczne i społeczne ryzyko. Na taki nowy społeczny fenomen nauka reaguje swoistym otwarciem metod pracy – „rozgląda się w naukach sąsiednich, patrzy jak inne dyscypliny radzą sobie z tym fenomenem i próbuje wyciągnąć wnioski dla nauk prawnych”. W drugiej fazie spostrzegamy rozszerzającą się „niepewność teoretyczną” oraz wielość proponowanych rozwiązań. W fazie trzeciej zaś możemy mówić o konsolidacji nauki prawa. Po wypracowaniu wystarczających strategii radzenia sobie z opisywanym fenomenem nauka prawa powraca do dogmatycznych, charakterystycznych dla niej metod pracy i próbuje ponownie „odgrodzić się” od tych dyscyplin naukowych, które nie korzystają z metod dogmatycznych.<sup>22</sup>

Odnosząc te uwagi do analizowanego zagadnienia, można chyba stwierdzić, że aktualnie znajdujemy się w fazie drugiej, w której cechą charakterystyczną jest swoisty chaos terminologiczny. W fazie tej panuje jeszcze niejasność co do zakresu znaczeniowego poszczególnych pojęć, ich istoty, charakteru, rozróżnień, podziałów czy klasyfikacji. Pewny jest tylko polityczny wydzźwięk zmian semantycznych.

17 J. Martínez, Pojęcie „obszar wiejski”... *op. cit.*, s. 49.

18 I. Lipowicz, Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego, (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 21.

19 R. Norer, Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums? (1) „Agrar- und Umweltrecht” 2008, nr 5, s. 160.

20 S. Baer, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, (w:) Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, E. Schmid-Asmann, W. Hoffmann-Riem, (red.) Baden-Baden 2004, s. 223–252.

21 Szerzej na temat relacji prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa: R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 203–224.

22 Cytując za: I. Lipowicz, Dylematy zmiany siatki pojęciowej... *op. cit.*, s. 27–28.

Jak podkreśla J. Martínez, pojęcie obszaru wiejskiego jawi się przede wszystkim jako instrument przewycięzania trzech wyzwań stojących przed europejskim prawem rolnym w związku z zachowaniem jego tradycyjnych struktur: 1) umiędzynarodowienia prawa rolnego w Światowej Organizacji Handlu, 2) jego demokratyzacji w Unii Europejskiej z Parlamentem odpowiedzialnym za wspólną politykę rolną, 3) przewycięzania tradycyjnych struktur prawnych i gospodarczych polityki rolnej.<sup>23</sup>

Odnotowane okoliczności powodują konieczność sprecyzowania znaczenia terminu „obszar wiejski” także w języku prawnym. Definiowanie pojęć ma bowiem ogromne znaczenie w każdym systemie, a zwłaszcza w takim, który odwołuje się do pojęć abstrakcyjnych.

2.3. Truizmem jest twierdzenie, że współcześnie pojęcie obszaru wiejskiego wydaje się być po prostu „modne”. W związku z wielopłaszczyznowym podejściem do pojęcia obszaru wiejskiego pojawia się kwestia (re)definiowania czy raczej „uwspółcześnienia” tego pojęcia. W nauce prawa rolnego definicji takich jest bardzo wiele – spektakularnym przykładem może tu być doktryna prawa niemieckiego.<sup>24</sup> Jako przykład definicji negatywnej w literaturze niemieckiej podaje się następującą propozycję: „przez obszar wiejski rozumie się niezurbanizowane terytorium powierzchni Ziemi lub część jednostki samorządu terytorialnego, która nie jest sklasyfikowana jako obszar miejski lub będący efektem ekspansji miasta”.<sup>25</sup>

Nie ulega jednak wątpliwości, że pojęcie obszaru wiejskiego nie może być postrzegane jedynie przez pryzmat rolnictwa, choć jest ono z nim związane, bowiem związek ten nie ma charakteru nierozzerwalnego. Wobec cały czas widocznego, dość silnie zarysowanego podziału na linię miasto – wieś w poszczególnych definicjach dają się wyróżnić pewne wspólne punkty ich odniesienia, takie jak mała gęstość zaludnienia,<sup>26</sup> wysoki udział w ogólnej liczbie społeczeństwa ludności utrzymującej się z rolnictwa oraz – statystycznie rzecz ujmując – posiadanie przez mieszkańców tych obszarów stosunkowo dużej powierzchni ziemi wykorzystywanej na cele mieszkalne lub wypoczynkowe. W zakresie struktury wiekowej ludności wiejskiej podnieść należy przede wszystkim kwestię dużego udziału ludzi starszych i starych. Ponadto widoczne są określone deficyty na płaszczyźnie infrastruktury. Z drugiej jednak strony z łatwością można dostrzec obszary, które znakomicie się rozwijają. Doskonałą ilustracją w tym względzie są turystyczne regiony górskie. Współczesny obraz obszarów wiejskich nie jest więc jednolity.<sup>27</sup>

23 J. Martínez, Pojęcie „obszar wiejski”..., *op. cit.*, s. 48.

24 Zob. M. Dombert, Ch. Grimm, Zum Begriff des ländlichen Raumes: Tagungsbericht und Ausblick zu einer rechtspolitischen Diskussion, „Agrar- und Umweltrecht” 2007, nr 7, s. 225.

25 C. Lienau, Die Siedlungen des ländlichen Raums, Braunschweig 1995, s. 15.

26 Por. R. Pastuszek, Rozwój obszarów wiejskich, (w:) Prawo rolne, A. Oleszko (red.), Warszawa 2009, s. 261.

27 R. Norer, Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums?..., *op. cit.*, s. 159.

3. Analizując problem rewaloryzacji prawnej wielofunkcyjności działalności rolniczej, J. Martínez stwierdził, że „punktem wyjścia koncepcji obszaru wiejskiego nie jest zatem perspektywa funkcjonalna, ograniczająca się do rolnika i jego przedsiębiorstwa, lecz perspektywa obejmująca zewnętrzne skutki jego działalności i oddziaływanie na nią otoczenia, a także wszelkie rodzaje działalności gospodarczej, które są zgrupowane w ramach pojęcia różnicowania działalności rolniczej”.<sup>28</sup> Przyjrzyjmy się koncepcji rolnictwa multifunkcjonalnego, także tej wypracowanej przez przedstawicieli doktryny niemieckiej, z perspektywy „zakotwiczenia” w niej tych elementów, które pozwalają na „rewaloryzację prawną” obszaru wiejskiego, a w dalszej kolejności stanowią podstawę wskazania jego współczesnych funkcji.

3.1. W naukach ekonomicznych podkreślono, że w przeciwieństwie do wielofunkcyjności wsi, która od wielu lat jest obecna i dyskutowana w literaturze, wielofunkcyjność rolnictwa jako zjawisko społeczno–ekonomiczne, a zarazem kategoria analityczna jest zagadnieniem mało rozpoznany i niedostatecznie uwzględnianym w badaniach. Postulując przeprowadzenie wszechstronnej analizy wielofunkcyjności rolnictwa tak w naukach społecznych, jak i przyrodniczych, J. Wilkin wskazywał, że koncepcja ta (jakkolwiek stanowiąca hasło wykorzystywane na użytek dialogu politycznego) wiąże się silnie ze zrównoważonym rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich oraz nowym podejściem do analizy gospodarowania w krajach wysoko rozwiniętych, nazwanym postproduktywizmem.<sup>29</sup> W swoich rozważaniach autor sformułował następujące tezy: 1) wielofunkcyjność rolnictwa jest niezbędnym warunkiem zrównoważonego rozwoju kraju, 2) wiele funkcji realizowanych przez rolnictwo jest słabo rozpoznanych, skwantyfikowanych i opisanych, 3) pozakomercyjne funkcje rolnictwa stają się podstawą legitymizacji i głównym celem publicznego wsparcia dla rolnictwa, 4) zjawisko nierozłączności, a więc powiązanie pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa z produkcją dóbr rynkowych, uniemożliwia wyłączenie elementów protekcjonizmu z polityki rolnej.<sup>30</sup> Równocześnie autor zwrócił uwagę na zasadniczą trudność dotyczącą identyfikacji szerokiej gamy nierynkowych efektów rolnictwa, dotyczących zarówno sfery gospodarczej, społecznej, kulturowej, jak i przyrodniczej.<sup>31</sup>

Akcentując ponownie, odnotowaną już na wstępie rozważań, doniosłość badań o charakterze uniwersalnym, zwłaszcza z uwagi na możliwość dokonania pewnego wartościowania poprzez wskazanie, które z rozwiązań wypracowanych w doktrynie zachodnioeuropejskiej zasługują na szczególne zainteresowanie polskiego usta-

28 J. Martínez, Pojęcie „obszar wiejski”..., *op. cit.*, s. 49. Tak też: C. Grimm, *Agrarrecht*, München 2004, s. 12.

29 J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich, (w:) *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, M. Kłodziński (red.), Warszawa 2008, s. 12.

30 *Ibidem*, s. 12–13.

31 J. Wilkin, Ewolucja społeczno–ekonomicznych podstaw legitymizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, (w:) *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, M. Drygas, A. Rosner (red.), Warszawa 2008, s. 39.

wodawcy, przyjrzyjmy się bliżej zwłaszcza germańskiej koncepcji rolnictwa multifunkcyjnego.

3.2. W doktrynie prawa niemieckiego wskazuje się, że pojęcie „rolnictwo multifunkcyjne” może zostać skonkretyzowane na dwa sposoby: poprzez definicję albo przez utworzenie grup funkcyjnych wraz z wymienieniem przykładów.

Gdy chodzi o ujęcie definicyjne, za przykład posłużyć może definicja robocza studium OECD, w świetle której „multifunkcyjność dotyczy istnienia rozmaitych towarów i nietowarowych dóbr i usług, które współprodukowane są przez rolnictwo”.<sup>32</sup> Nieco bardziej konkretnie można by zdefiniować rolnictwo multifunkcyjne w tym sensie, że „rolnictwo wykonuje świadczenia ważne społecznie i pożądane, które nie wyrażają się w ocenie monetarnej produkowanych zbiorów, zatem nie mogą być ujęte w ogólnym rachunku ekonomicznym”.<sup>33</sup> Jak podkreśla P. Káb, dla obu definicji wspólny jest problem pozytywnego zdefiniowania czegoś, co w rezultacie stanowi sumę oddziaływań negatywnych na wypadek, gdyby rolnictwo wycofało się w znacznym stopniu z danego rejonu. Tym samym definicje te są o tyle problematyczne, że nie pozwalają ostatecznie rozemnić, jakie funkcje przypadają rolnictwu.<sup>34</sup> Stąd też dla określenia pojęcia „rolnictwo multifunkcyjne” bardziej celowe zdaje się być zastosowanie grup funkcyjnych.

W doktrynie niemieckiej przyjęło się zasadniczo dzielenie funkcji rolnictwa na grupy funkcyjne, przy czym proponowane delimitacje charakteryzuje zabarwienie subiektywne – grupy funkcyjne różnią się między sobą w zależności od preferencji poszczególnych autorów.<sup>35</sup> Ciekawe rozróżnienie w ramach grup funkcyjnych, będące jednocześnie „wspólnym mianownikiem” proponowanych w niemieckiej literaturze ujęć tego zagadnienia, zaproponował P. Káb. Autor ten wyróżnił następujące grupy funkcyjne rolnictwa multifunkcyjnego:

#### **funkcja produkcyjna:**

- żywność i pasze,
- surowce,
- nośniki energii;

32 Por.: Multifunktionalität: Auf dem Weg zu einem analytischen Rahmen, OECD 2001, s. 9; także: A. Heißenhuber, H. Hoffmann, Honorierung einer multifunktionalen Landwirtschaft, „Ländlicher Raum” 2002, nr 5, s. 1(3).

33 W. Pevetz, Konzept und Begründung multifunktionaler Landwirtschaft, 1999, (w:) H.K. Wytrzens (red.), Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit in der Agrarpolitik, Kiel, s. 135–147.

34 P. Káb: Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft, Baden–Baden 2010, s. 58 i nast.

35 Por.: A. Heißenhuber H. Hoffmann, Honorierung einer multifunktionalen Landwirtschaft..., *op. cit.*, s. 1 i nast.; F. Sinabell, Die Multifunktionalität der österreichischen Landwirtschaft, – eine ökonomische Annäherung, (w:) M. Penker, S. Pfusterschmid (red.), Dokumentation der 11. ÖGA–Jahrestagung an der Karl–Franzens–Universität Graz, 27. und 28. September 2001, Wien, 2003, s. 245; 248 i nast.; R. Norer, Lebendiges Agrarrecht, Wien 2005, s. 488.

**funkcja usługowa:**

- osobista relacja wytwórca – konsument np. sprzedaż bezpośrednia,
- urlop w gospodarstwie rolnym,
- usługi komunalne, np.: pielęgnacja terenów zielonych, kompostowanie,
- pomoc w razie klęsk żywiołowych,
- opieka nad ludźmi starymi w związkach rodzinnych,
- regionalna samowystarczalność energetyczna dzięki odnawialnej energii z biopaliw, energii słonecznej i wiatrowej,
- przeróbka odpadów i recykling;

**funkcja ekonomiczna i lokalna:**

- miejsca pracy i źródło dochodu,
- różnorodność w regionalnej gospodarce/regionalna wartość rynkowa,
- budowa sieci różnych działań gospodarczych,
- doświadczenie i wiedza ekspercka,
- obszary dystansowe wobec emisji,
- dbałość o krajobraz poprzez zachowanie powierzchni uprawy (funkcja wolnych przestrzeni),
- przygotowanie terenów wypoczynkowych, a także uprawnych,
- utrzymanie infrastruktury,
- zaopatrzenie lokalne,
- zasiedlenie minimalne (minimalna gęstość zaludnienia),
- rezerwacja powierzchni na cele budowlane, nowe surowce przemysłowe, nośniki energii,
- rezerwacja powierzchni na okoliczność kryzysów,
- ochrona przed zagrożeniami naturalnymi,
- wysoka jakość i bezpieczeństwo żywności ,
- funkcja buforowa na rynku pracy;

**funkcja ekologiczna:**

- zróżnicowanie biologiczne,
- zapewnienie ekologicznej przestrzeni kompensacyjnej,
- zapewnienie wody, tworzenie wód gruntowych, dbałość o wody,
- naturalna funkcja regeneracyjna,
- ochrona klimatu,

- kształtowanie krajobrazu i dbałość o krajobraz,
- różnorodność gatunków biologicznych (zachowanie puli genów),
- gospodarowanie zgodne z naturą;

**funkcja społeczna:**

- życie wsi (stowarzyszenia, kościoły, sklepy),
- utrzymywanie tożsamości obszarów wiejskich dzięki krajobrazowi i obyczajowości,
- zachowanie lokalnej tradycji, kultury i historycznej struktury.

Odwołując się do spostrzeżeń Autora, podkreślmy, że tak jak w większości prób kategoryzacji, tak również i tutaj dochodzi do przecinania, krzyżowania i nakładania się na siebie poszczególnych funkcji.

3.3. Rozpatrując zagadnienie tworzenia ujęcia nakierowanego na funkcję w doktrynie niemieckiej dostrzeżono pewną trudność. Wskazano, że o ile wszystkie definicje pojęcia „rolnictwo” zorientowane są na czynności (tzn. zakwalifikowanie jakiegoś zachowania jako rolnictwa nawiązuje do wykonywania określonej czynności), o tyle problemy rolnoprawne pojawią się zwłaszcza tam, gdzie zachodzi wątpliwość, na ile rozumienie rolnictwa multifunkcjonalnego pokrywa się z klasycznym rozumieniem pojęcia rolnictwa. Problem ten nie może zostać rozstrzygnięty dopóty, dopóki ujęcie dla rolnictwa jest czynnościowe, zaś dla rolnictwa multifunkcjonalnego funkcjonalne. Należało zatem skorygować któreś z tych ujęć. Jako że również definicje prawne rolnictwa są zorientowane na czynności, to do rozstrzygnięcia problemów prawa rolnego należało znaleźć ujęcie zorientowane na czynności także dla rolnictwa multifunkcjonalnego.<sup>36</sup>

Często – przynajmniej w niemieckiej literaturze prawnorolnej – czynności dające się zaliczyć do rolnictwa multifunkcjonalnego zrównywane są z tymi, które obejmuje pojęcie „dywersyfikacji”.<sup>37</sup> W doktrynie niemieckiej istnieje przynajmniej zgodność poglądów w tym sensie, że koncepcja multifunkcjonalności jest ściśle związana z dywersyfikacją.

Z tego też względu najpierw należy wyjaśnić, jakie czynności zaliczone zostały do dywersyfikacji w dziedzinie rolnictwa. Pojęcie „dywersyfikacja” obejmuje w tym kontekście możliwości łączenia zarobkowania i osiągania dochodów w rolnictwie. Można przy tym rozróżnić trzy kategorie dywersyfikacji:

- poziomą (horyzontalną),

---

36 Podobnie: Ch. Grimm, *Agrarrecht...*, *op. cit.*, s. 12 i nast.; R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht...*, *op. cit.*, s. 494.

37 Tak np.: Ch. Grimm, *Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande? – Gedanken zum Begriff der Landwirtschaft*, „AgrarR” 2001, s. 1; *idem.*, *Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht*, „AgrarR” 2002, s. 69, 74.



- pionową (wertrykalną),
- boczną (lateralną).

Dywersyfikacja pozioma obejmuje rozszerzenie dotychczasowego programu produkcji o produkty pokrewne, takie jak produkty ekologiczne, rośliny przyprawowe i lecznicze, choinki bożonarodzeniowe.

Dywersyfikacja pionowa określa generalnie działalność poprzedzającą lub następującą wobec dotychczasowej produkcji. Zalicza się do niej zwłaszcza sprzedaż bezpośrednią w jej różnych przejawach (w gospodarstwie, na polu i na targu) i wytwarzanie produktów końcowych gotowych do konsumpcji (jak np. wędliny czy konfitury).

Dywersyfikacja boczna zawiera w sobie odgałęzienia w kierunku nowych dla przedsięwzięcia obszarów produkcyjnych bądź usługowych. Zaliczamy do nich: urlop w gospodarstwie rolnym (camping, pokoje dla letników, mieszkania i domy wakacyjne), oferty dla myśliwych czy wędkarzy, parkingi dla urlopowiczów z transferem na lotniska, pielęgnację zieleni komunalnej, ustawową ochronę przyrody, golf i jeździectwo (w tym także terapeutyczną jazdę konną), wytwarzanie energii (biomasa, woda, wiatr), gastronomię w gospodarstwie, usuwanie odpadów biologicznych, obsługę imprez, opiekę nad osobami starszymi, odśnieżanie i posypywanie dróg, tworzenie azylów dla zwierząt (np. koni, psów), chłopskie gościńce przy autostradach.<sup>38</sup>

W praktyce jako kluczowe elementy dywersyfikacji wykrystalizowały się następujące elementy: sprzedaż bezpośrednia, wakacje w gospodarstwie (agroturystyka), pensjonaty dla zwierząt, produkcja surowców odrastających i kwestie bioenergetyczne.<sup>39</sup>

W dalszym ciągu bez odpowiedzi w doktrynie niemieckiej pozostaje jednak kwestia relacji między pojęciami „rolnictwo multifunkcjonalne” i „dywersyfikacja”.<sup>40</sup> Jak podkreśla P. Káb, nie wydaje się możliwe ogólnie akceptowane rozgraniczenie pojęć „dywersyfikacja” i „rolnictwo multifunkcjonalne”. Podczas gdy w ujęciu zorientowanym na funkcję dywersyfikacja stanowi szczególnie przejaw rol-

---

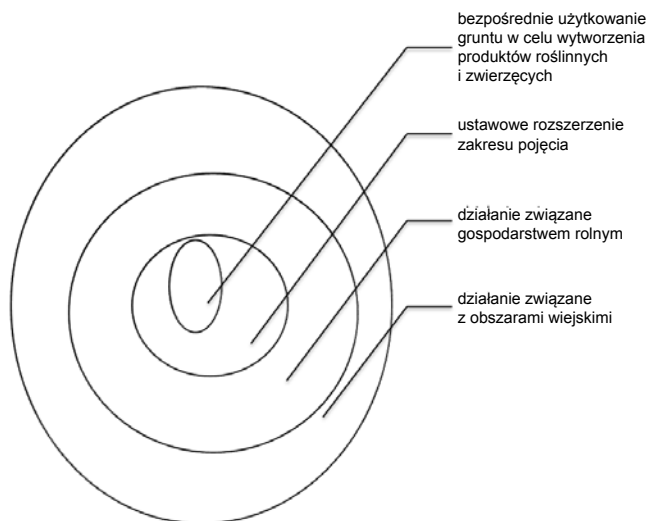
38 P. Káb, Multifunktionale Landwirtschaft als agrarrechtliches Problem?, „Agrar- und Umweltrecht” 2003, nr 3, dodatek I, s. 3. Rozróżnienie poniższe opiera się na: Lammel: Entwicklungslinien der multifunktionalen Landwirtschaft, „AgrarR” 1995, zał. I s. 3(5); O. Seibert, Formen von Erwerbskombinationen in ländlichen Räumen, In: Erwerbskombinationen in der Landwirtschaft, Schriftenreihe des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Angewandte Wissenschaften Heft 383, Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup, 1990, s. 23 (27); H. Gatterbauer, Besondere Rechtsprobleme der Landwirtschaft in Berggebieten und anderen von der Natur benachteiligten Gebieten, Diskussionspapier Nr. 27–R–94 des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien, 1994, s. 446 (451 i nast.).

39 Por.: R. Norer, Lebendiges Agrarrecht, *op. cit.*, s. 491 i nast.; A. Heißenhuber, H. Hoffmann, Honorierung einer multifunktionalen Landwirtschaft..., *op. cit.*, s. 1(4); D. Müller, Strategien für den ländlichen Raum in Europa, Beiträge zur II. Bayerisch–Österreichischen Strategietagung 2005 / Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, München 2005, s. 19.

40 O różnych ujęciach rozróżnień por.: R. Norer, Lebendiges Agrarrecht..., *op. cit.*, s. 490 i nast.

nictwa multifunkcjonalnego, to w przypadku ujęcia zorientowanego na działalność rolnictwo multifunkcjonalne jest specjalnym przejawem dywersyfikacji.<sup>41</sup>

3.4. Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań niezwykle istotną zdaje się być także kwestia wyznaczenia granic spektrum działalności rolnictwa multifunkcjonalnego. Problem ten wart jest bliższego rozpoznania. W doktrynie niemieckiej pytanie o to, jakie działania mieszczą się jeszcze w pojęciu rolnictwa multifunkcjonalnego, zostało sformułowane przez Ch. Grimma.<sup>42</sup> Dla udzielenia odpowiedzi w zakresie wskazanej wątpliwości autor ten wypracował „teorię cebuli”. Ujęcie graficzne tej teorii prezentuję poniżej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ch. Grimm: *Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande – Gedanken zum Begriff der Landwirtschaft?*, cz. 1., „Agrarrecht” 2001, nr 1, s. 3.

Zaprezentowana powyżej „teoria cebuli” doczekała się swoistej modyfikacji, w ramach której P. Käß rozbudował pierwotną, wyjściową wersję, wskazując na dodatkowy, najbardziej zewnętrzny jej krąg. Stąd też autor wyróżnił pięć przylegających do siebie kręgów obejmujących wszystkie działalności dywersyfikujące:

- 1) najmniejszy i najbardziej wewnętrzny krąg obejmuje jako jądro pojęcia rolnictwa bezpośrednie wykorzystanie ziemi do wytwarzania produktów roślinnych i zwierzęcych (np. uprawa zbóż),
- 2) krąg drugi obejmuje rozszerzenia legislacyjne pojęcia i objaśnienia,

41 P. Käß, *Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen...*, *op. cit.*, s. 63.

42 Ch. Grimm, *Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande – Gedanken zum Begriff der Landwirtschaft?*, cz. 1., „Agrarrecht” 2001, nr 1, s. 3.

- 3) krąg trzeci obejmuje działalność z odniesieniem do rolnictwa (np. wakacje w gospodarstwie rolnym),
- 4) czwarty krąg zawiera działalność z odniesieniem do terenów wiejskich (np. golf),
- 5) najbardziej zewnętrzny i otulający poprzednie krąg piąty obejmuje wszystkie pozostałe działalności dywersyfikujące, a więc także i te, które nie mają odniesienia do terenów wiejskich (np. opieka nad osobami starymi).

Dla potrzeb swoich rozważań P. Käß przyjął krąg trzeci za granicę tego, co można właśnie jako działalność zaliczyć jeszcze do rolnictwa multifunkcjonalnego. Granica ta określona została przez stosunek działalności do gospodarstwa rolnego (ujęcie gospodarcze). Pozostając przy tych spostrzeżeniach, autor poszukiwał kryteriów rozgraniczenia dla działalności rolnictwa multifunkcjonalnego. Przedmiotem jego szczególnego zainteresowania okazała się kwestia wyznaczenia „linii demarkacyjnej” pomiędzy kręgiem trzecim a czwartym w oparciu o relacje do gospodarstwa rolnego.<sup>43</sup> Analizując zagadnienie kryteriów rozgraniczenia, P. Käß wskazał dwa założenia, na tle których działalność nierolnicza może jeszcze zostać zaliczona do rolnictwa multifunkcjonalnego:

- 1) gospodarstwo, mimo wykonywania nierolniczej działalności, odpowiada jeszcze cechom gospodarstwa rolnego i
- 2) istnieje związek funkcjonalny między działalnością nierolniczą a konwencjonalnym gospodarstwem rolnym, opisanym w kręgach jeden i dwa.

Uszczegółowiając swój punkt widzenia, P. Käß podkreślał, że odwołanie się do wskazanych kryteriów rozgraniczania działalności rolnictwa multifunkcjonalnego wydaje się o tyle usprawiedliwione, że w obydwu przypadkach chodzi o konieczne zaliczenie działalności nierolniczej do rolnictwa. Odnotowane kryteria rozgraniczenia sprawdziły się także w praktyce.

Pierwsze wskazane kryterium, kryterium cech charakterystycznych, nawiązuje do gospodarstwa rolnego. Odnosi się jednakże nie tylko do istniejącej zabudowy, lecz – w pewnym stopniu – również do wykonywanej działalności. Ilustracją tej tezy jest przywołany przez autora przykład, w myśl którego „sklepik z własnymi wyrobami w zagrodzie odpowiada jeszcze cechom gospodarstwa rolnego, zaś sklepik tak samo mały z częściami samochodowymi, już nie”.<sup>44</sup> O tym, co odpowiada cechom gospodarstwa rolnego, decyduje przyjęty zwyczaj. Tak ujęte i sprecyzowane kryterium umożliwia bardziej dynamiczną wykładnię dostosowaną do zmian zachodzących w rolnictwie.

---

43 P. Käß, *Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen...*, *op. cit.*, s. 63.

44 *Ibidem*, s. 64 i cytowana tam literatura.

Kryterium związku funkcjonalnego nawiązuje zaś do działalności rolniczej i spełnia przy tym podwójną funkcję. Z jednej strony wymaga podtrzymywania działalności z kręgu pierwszego bądź drugiego, co wydaje się usprawiedliwione przez fakt, że raczej nie można mówić o rolnictwie wtedy, gdy wykonywana jest działalność jedynie z kręgu trzeciego. Jeżeli na przykład były rolnik oferowałby jedynie „wakacje w gospodarstwie rolnym”, to może i mogłoby to odpowiadać cechom charakterystycznym gospodarstwa rolnego, lecz bez współistnienia zatrudnienia w rolnictwie. W sytuacji tej chodziłoby o pensjonat na wsi, a nie o agroturystykę. Z drugiej zaś strony, odnotowane kryterium związku funkcjonalnego zapewnia możliwość wykonywania działań rolniczych w sensie istnienia specyficznej relacji z działaniami również rolniczymi. W przeciwnym razie działania rolnicze same w sobie straciłyby co najmniej ich rolnicze „wspólnacechowanie”. Spektakularnymi przykładami ilustrującymi te spostrzeżenia są: opieka nad ludźmi starymi i terapeutyczna jazda konna. Opieka nad osobami starszymi mogłaby w zasadzie odbywać się również niezależnie od istnienia gospodarstwa rolnego, gdyż nie wykazuje żadnego szczególnego związku z działalnością rolniczą. W przeciwieństwie do tego terapeutyczna jazda konna wykazuje silną więź z rolniczą hodowlą koni.

W konkluzji tego wątku rozważań można stwierdzić, że w świetle postulatów doktryny niemieckiej działalność nierolnicza może zostać zaliczona do zakresu rolnictwa multifunkcjonalnego, jeżeli także i przy jej wykonywaniu zachowane zostaną cechy gospodarstwa rolnego i istnieje związek funkcjonalny z działalnością rolniczą.

Odnosząc się do potrzeby wyjaśnienia problemów rolnoprawnych rolnictwa multifunkcjonalnego, P. Käß postulował równocześnie dokonanie hierarchizacji analizowanych ujęć. Autor dostrzegał bowiem konieczność przedłożenia nad panujące ujęcie zorientowane na funkcję – podejście zorientowane na działalność. Ujęcie zorientowane na działalność rolnictwa multifunkcjonalnego obejmuje swoim zakresem przedmiotowym wszystkie działania ujęte pod pojęciem „dywersyfikacji”, o ile znajdują się one w związku z gospodarstwem rolnym.<sup>45</sup>

3.5. Problem identyfikacji i klasyfikacji funkcji rolnictwa multifunkcjonalnego dostrzeżony został także w doktrynie belgijskiej.<sup>46</sup> Sformułowano w niej propozycję klasyfikacji pozakomercyjnych funkcji rolnictwa, dzieląc je na 4 grupy:

- 1) funkcje zielone – zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej;

45 *Ibidem*, s. 70.

46 G. Van Huylenbroeck, V. Vandermeulen, E. Mettepenningen, A. Verspecht, Multifunctionality of agriculture: a review of definitions, evidence and instruments, *Living Reviews in Landscape Research*, 2007. Cytuję za: J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa i..., *op. cit.*, s. 15–16.

- 2) funkcje błękitne – zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa jakości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatrowej;
- 3) funkcje żółte – utrzymanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymywanie i wzbogacanie tradycji kulturalnej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa;
- 4) funkcje białe – zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowej żywności.

3.6. Ciekawa klasyfikacja rynkowych i pozarynkowych funkcji rolnictwa została również zaproponowana w nauce ekonomicznej. Akcentując znaczenie potrójnego zakorzenienia rolnictwa, a mianowicie zakorzenienia: terytorialnego (przestrzennego), przyrodniczego i społecznego, J. Wilkin przypisał rolnictwu następujące funkcje:

Produkcyjne	Komercyjne: – artykuły żywnościowe przeznaczone na rynek – artykuły rolne stanowiące surowce przemysłowe, w tym biomasa Niekomercyjne: – samozaopatrzenie gospodarstwa domowego w żywność – wytworzone w gospodarstwie środki produkcji na własne potrzeby
Społeczne	– wpływ na żywotność i spójność społeczną wsi – element zabezpieczenia społecznego dla rodzin rolniczych – stabilizator wstrząsów wywołanych zmianami gospodarczymi i instytucjonalnymi (tzw. bufor szoków zewnętrznych)
Kulturowe	– ochrona i wzbogacanie tradycji kulturalnych na wsi – wzbogacanie kultury narodowej – wzmacnianie tożsamości i różnorodności kulturowej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym – kształtowanie kapitału kulturowego – ochrona pejzażu kulturowego wsi
Przyrodnicze	Negatywne: – zanieczyszczanie gleby i wód środkami chemicznymi – erozja gleb – zmniejszanie bioróżnorodności terenów rolniczych – emisja gazów cieplarnianych Pozytywne: – zapobieganie degradacji przyrodniczej użytków rolnych – ochrona bioróżnorodności terenów rolniczych – ochrona bądź poprawa stosunków wodnych na terenach rolniczych – zapobieganie erozji gleb

*Źródło opracowania: J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich (w:) Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020, M. Kłodziński (red.), Warszawa 2008, s. 16.*

4. Sformułowanie konkluzji tych rozważań nie jest rzeczą prostą. Dotyczą one bowiem bardzo złożonej i wielostronnie uwarunkowanej problematyki. Jednakże podejmując próbę krótkiego podsumowania, można chyba stwierdzić, że:

- istotą nowoczesnego podejścia do rewizji pojęć prawa rolnego, w tym zwłaszcza pojęcia obszaru wiejskiego i rolnictwa multifunkcjonalnego, jest uznanie ich wyjątkowości. Nauka prawa rolnego „dzieli je” z innymi dyscyplinami „sąsiednimi” – naukami politycznymi, socjologią, demografią czy ekonomią. Powstają eklektyczne pojęcia, w których element interdyscyplinarny jest szczególnie rozbudowany. Jednocześnie jednak sygnalizowana otwartość pojęciowa nie może prowadzić do utraty tożsamości tych pojęć, nie może także oznaczać bezkrytycznej recepcji koncepcji wypracowanych w porządkach normatywnych innych krajów;
- o ile wcześniej stałość i stabilizacja były cnotami rolników, o tyle aktualnie akcentuje się elastyczność i zdolność dopasowania się do istniejących warunków. Realizacja wskazanych wyżej dynamicznych celów skutkuje w chwili obecnej tak szerokim spektrum rodzajów działalności wykonywanej przez rolników, że powstaje wręcz problem rozgraniczenia działalności o charakterze rolniczym od tej działalności, która tego charakteru nie posiada. Coraz trudniej precyzyjnie wyznaczyć granicę, zwłaszcza w odniesieniu do rolnictwa multifunkcjonalnego;
- aktualny model rolnictwa multifunkcjonalnego, zwłaszcza ten skonstruowany w doktrynie niemieckiej, determinowany jest wieloma przesłankami, przy czym żadna z nich nie spełnia, jak sądzę, szczególnej, wiodącej roli na tle pozostałych. Wszystkie one odznaczają się już w założeniu cechą wspólną. Ich „klamrą spinającą” jest bowiem wielowymiarowy wydzźwięk przejawiający się w zjawisku nierozłączności funkcji. Pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa są związane z jego funkcjami produkcyjnymi. Aby skutecznie i efektywnie realizować funkcje społeczne, kulturowe, przyrodnicze, usługowe czy ekologiczne, rolnictwo musi istnieć i działać w produkcyjnej sferze swej aktywności. Warto podkreślić, że wiele pozytywnych, nieprodukcyjnych funkcji rolnictwa ma charakter uboczny, stanowiąc *de facto* zewnętrzny efekt działalności komercyjnej (produkcyjnej);
- obszerny katalog rozmaitych czynników wyznaczających współczesną koncepcję obszaru wiejskiego na tle rolnictwa multifunkcjonalnego daje podstawy do dokonywania ich typologii i zróżnicowanych podziałów, przyjmujących za punkt wyjścia rozmaite kryteria. Prezentowane w literaturze, a przywołane w niniejszym opracowaniu klasyfikacje współczesnych funkcji obszarów wiejskich, czy też rolnictwa multifunkcjonalnego mają w gruncie rzeczy charakter względny i oparte są na przyjętej konwencji. Nie są to jednak podziały rozłączne. Niektóre ze wskazanych funkcji implikują się

bie wzajemnie. Nie jest też łatwo wyznaczyć ich hierarchię, zwłaszcza bez odniesienia się do konkretnego czasu i miejsca. Wydaje się jednak, że przemyślana współczesna koncepcja obszaru wiejskiego może być punktem wyjścia, koncepcją, wokół której będą integrować się w funkcjonalną całość interdyscyplinarne założenia rozwijające także analizowane tu zagadnienie rolnictwa multifunkcyjnego.

MODERN FUNCTIONS OF RURAL AREAS IN THE CONCEPT  
OF MULTIFUNCTIONAL AGRICULTURE

Key words: rural area, function of agriculture, common agricultural policy.

The article aims at answering the following questions: 1) Is the definition of rural area necessary, at the time of "predicted" development prospects of common agricultural policy after 2013? 2) Is a modern definition of rural area an answer to the multifunctional character of agriculture? 3) Are the considerations on this subject a good basis for the construction of a catalogue of modern rural areas? The analysis results in a conclusion that the key to a modern approach to the revision of the "conceptual design" of common agricultural policy is the acceptance of its exceptional character. New eclectic concepts arise, based on widely spread interdisciplinary elements. The open character of the concepts should not cause the loss of their identity and cannot mean any uncritical reception of concepts developed in normative systems of other countries. A modern model of multifunctional agriculture is determined by many factors, none of them being the leading element. All of them have a common feature by definition and the "buckle" is the inseparability of their functions. The non-production functions of agriculture are closely related to the production. Agriculture must exist and function in its production activity to effect its social, cultural, natural, service and environmental functions. A vast catalogue of various factors that determine a modern concept of rural area in the multifunctional agriculture forms the basis for their typology and divisions. The classifications of modern functions of rural areas, as proposed in professional literature, are relative. The divisions are not separable – some of the functions imply one another.



## Fundusze unijne jako instrument rozwoju spółdzielczości w rolnictwie i na terenach wiejskich<sup>2</sup>

1. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, objęcie naszego kraju Wspólną Polityką Rolną oraz możliwość korzystania ze środków unijnych spowodowały wiele zmian na terenach wiejskich. Przede wszystkim zmodyfikowane zostały zasady prowadzenia działalności rolniczej, w tym dotyczące finansowania. Bezsprzecznie rolnictwo, pełniące istotne funkcje ekonomiczne, społeczne i przestrzenne, potrzebuje wsparcia ze strony państwa. Środki unijne, których beneficjentami są nie tylko producenci rolni, ale także inne podmioty funkcjonujące na obszarach wiejskich, przyczyniły się do modernizacji rolnictwa.

Od kilku lat zaobserwować można także rozwój nowych branż spółdzielczości. Tytułem przykładu warto wskazać zwłaszcza spółdzielcze grupy producentów rolnych. Gospodarstwo rolne niezależnie od swej wielkości jest jednostką małą, a na rynku rolnym występuje coraz mniejsza liczba przedsiębiorców, którzy zainteresowani są nabywaniem produktów u małych, rozproszonych producentów rolnych.<sup>3</sup> Coraz więcej rolników zauważa, że członkostwo w grupie umożliwia im rozwój i zwiększa ich konkurencyjność na rynku polskim i unijnym. Od kilku lat odnotować należy także powstawanie nowych spółdzielni socjalnych. Niektóre z tych podmiotów zajmują się prowadzeniem działalności rolniczej, np. w zakresie rolnictwa ekologicznego.<sup>4</sup> Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej zaobserwować można nie tylko zahamowanie szybkiego procesu likwidacji, ale i rozwój niektórych rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Coraz większe znaczenie odgry-

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

2 Artykuł został przygotowany w ramach własnego projektu badawczego „Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państwach europejskich”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

3 [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].

4 Według danych Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych na dzień 12.09.2011 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowanych było 373 spółdzielni socjalnych, z tego 89 miało siedzibę na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Niektóre z nich zajmują się działalnością rolniczą, np. spółdzielnia „Świt” ze wsi Chudobczyce prowadzi hodowlę roślin i zwierząt, z kolei spółdzielnia socjalna z Marszewa i „Eko-Farma” z Władysławowa zajmują się prowadzeniem działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego. Zob. szerzej M. Błażejowska, *Funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej na obszarach wiejskich na przykładzie spółdzielni socjalnych*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2011, nr 4, s. 26–37.

wają także niektóre spółdzielnie mleczarskie, zwłaszcza te, które poprzez konsolidację wzmocniły swoją pozycję na rynku.

Uzasadniając podjęcie tematyki spółdzielczości w rolnictwie i na terenach wiejskich, podkreślić należy, że od czasu transformacji ustrojowej i wprowadzenia gospodarki rynkowej problematyka ta stosunkowo rzadko podejmowana jest przez prawników agrarystów.<sup>5</sup> Po 1989 r. rola spółdzielczości w obsłudze wsi i rolnictwa zmniejszyła się, a wiele spółdzielni zostało rozwiązanych. Z jednej strony trudniej było im funkcjonować w nowych warunkach ekonomicznych, z drugiej – szczególnie wśród mieszkańców wsi – odnotować można było niechęć do spółdzielni postrzeganych jako „pozostałość po poprzedniej epoce”. Jednak w ramach gospodarki rynkowej istnieje miejsce dla sektora spółdzielczego, o czym świadczy fakt, że ta forma gospodarowania jest bardzo popularna na całym świecie, a zwłaszcza w państwach europejskich. Spółdzielnie rolnicze jako przedsiębiorstwa należące do rolników oraz przez nich kontrolowane odgrywają podstawową rolę w powiększaniu socjoekonomicznego wkładu w rolnictwo. Pomagają rolnikom zwiększać ich konkurencyjność, odgrywają zasadniczą rolę w rozwoju obszarów wiejskich i pogłębianiu wiedzy konsumentów na temat produktów rolnych.<sup>6</sup> Spółdzielnie działające w rolnictwie korzystają z szerokiego katalogu funduszy unijnych. Przede wszystkim są to płatności określone w ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego,<sup>7</sup> środki z PROW 2007 – 2013 działania np. „Grupy producentów rolnych”<sup>8</sup> czy „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”.<sup>9</sup>

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy fundusze unijne są efektywnym instrumentem rozwoju spółdzielczości w rolnictwie i na terenach wiejskich. W związku z tym należy dokonać analizy przepisów dotyczących, po pierwsze, udzielania środków unijnych, po drugie, zakładania i funkcjonowania spółdzielni. Tylko takie kompleksowe rozważania pozwolą na uzyskanie wiarygodnych wnio-

5 Zob. J. Paliwoda, Zagadnienia prawne przekształceń własnościowych w mieniu spółdzielni produkcji rolnej w Polsce, Niemczech i Ukrainie, Warszawa 1995; A. Suchoń, Z prawnej problematyki spółdzielczości w rolnictwie, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1; *idem*, Spółdzielnie rolnicze po akcesji Polski do Unii Europejskiej; wybrane zagadnienia prawne, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2011, nr 4. Natomiast problematyka spółdzielni w obrębie wsi i rolnictwa cieszy się dużą popularnością wśród ekonomistów, np. D. Mierzwa, W poszukiwaniu nowego modelu spółdzielczości rolniczej, Wrocław 2005; M. Brodziński, Spółdzielczość obsługująca wieś i rolnictwo, Warszawa 2005; Spółdzielczość rolnicza w gospodarce rynkowej, red. E. Pudełkowicz, Z. Wierzbicki, Warszawa 1993.

6 Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju europejskiego modelu rolnictwa, <http://krs.org.pl/fotki/memorandum.pdf> [Data odczytu: kwiecień 2012].

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm.

8 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” i objęcia Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 81, poz. 550 ze zm.).

9 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1444 ze zm.).

sków. Do ograniczania możliwości korzystania ze środków unijnych przez spółdzielnie mogą przyczyniać się przepisy dotyczące zarówno ich udzielania, jak i odnoszące się do zakładania i funkcjonowania spółdzielni.

Struktura artykułu jest następująca. W pierwszej kolejności zaprezentowane zostaną wybrane ogólne zagadnienia dotyczące spółdzielczości w rolnictwie. Potem rozważania będą dotyczyły grup producentów rolnych, zwłaszcza zasad korzystania ze środków unijnych oraz cech charakterystycznych tych podmiotów. Następnie badania koncentrują się na rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, spółdzielniach mleczarskich oraz spółdzielniach socjalnych, szczególnie w aspekcie środków unijnych, których mogą być beneficjentami.

2. Geneza spółdzielni jako formy prowadzenia działalności wiąże się z rolnictwem. Za prekursora polskiej spółdzielczości uznawany jest Stanisław Staszic. To właśnie on w 1816 r. stworzył Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie w celu „udoskonalenia rolnictwa i przemysłu oraz wspólnego ratowania się w nieszczęściach”. Miało ono dbać o rozwój wspólnego majątku oraz poszczególnych gospodarstw indywidualnych, ponadto czuwać nad edukacją i kulturą jego członków. Spółdzielnie funkcjonowały w czasie zaborów oraz były popularne w okresie międzywojennym.<sup>10</sup> Dla rozwoju idei ruchu spółdzielczego niekorzystny był okres socjalizmu. Co prawda w tamtym czasie spółdzielnie działały na wsi, ale ograniczono ich samodzielność i uzależniono je od państwa, co nie jest zgodne z zasadami spółdzielczości. W Polsce od kilku lat zauważyć można ponowne zainteresowanie tą formą prowadzenia działalności, ponieważ producenci rolni dostrzegają potrzebę powrotu do idei współpracy i wspólnego działania. Związane jest to m.in. z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Ruch spółdzielczy cieszy się dużą popularnością w wielu państwach Europy Zachodniej i na świecie. Już 24 września 1959 r. krajowe organizacje spółdzielcze sektora rolnego utworzyły organizację reprezentującą je na poziomie europejskim, czyli Generalny Komitet Spółdzielni Rolniczych Unii Europejskiej (COGECA).<sup>11</sup>

Fundamentalnym aktem prawnym regulującym problematykę spółdzielczości w Polsce jest ustawa z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze.<sup>12</sup> Według niej spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Może ona także prowadzić działalność społeczną, oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Część

10 Zob. szerzej A. Piechowski, *Rodowód przedsiębiorczości społecznej*, (w:) *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, red. E. Leś, M. Oldak, Warszawa 2007, *idem*, *Historyczny kontekst uchwalenia ustawy z 29 października 1920 r.*, (w:) *90 lat prawa spółdzielczego*, Materiały pokonferencyjne Krajowej Rady Spółdzielczej, Warszawa 2010, s. 7.

11 <http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=CogecaHistory&lang=pl> [Data odczytu: kwiecień 2012].

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2003 Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.

pierwsza wspomnianej ustawy zawiera przepisy wspólne dla wszystkich spółdzielni, druga natomiast przepisy szczególne, w tym dotyczące spółdzielni produkcji rolnej, do których zalicza się rolnicze spółdzielnie produkcyjne oraz inne spółdzielnie rolnicze zajmujące się produkcją rolną. Niektóre przepisy z tytułu tego drugiego aktu prawnego odnoszą się także do spółdzielni kótek rolniczych. Z kolei odrębne ustawy poświęcone są problematyce spółdzielni socjalnych,<sup>13</sup> spółdzielni europejskiej<sup>14</sup> oraz spółdzielni mieszkaniowych.<sup>15</sup>

Prócz przepisów dotyczących konstrukcji spółdzielni i kwestii organizacyjnych zawartych w ustawie Prawo spółdzielcze na prowadzenie działalności przez spółdzielnie rolnicze wpływ mają inne ustawy, takie jak chociażby kodeks cywilny,<sup>16</sup> ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,<sup>17</sup> ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,<sup>18</sup> ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw,<sup>19</sup> ustawy związane z podatkami,<sup>20</sup> przepisy prawa unijnego.<sup>21</sup>

Warto także wspomnieć, że organizacje spółdzielcze z całego świata zrzeszone są w Międzynarodowym Związku Spółdzielczym (dalej MZS). W 1995 r. MZS określił wartości, którymi winny się kierować spółdzielnie. Należą do nich: samopomoc, demokracja, równość, sprawiedliwość, solidarność, uczciwość i odpowiedzialność społeczna. Wyszczególnił też zasady spółdzielcze zgodne z wymogami nowoczesnych społeczeństw, a więc: dobrowolnego i otwartego członkostwa, demokratycznej członkowskiej kontroli, ekonomicznego uczestnictwa członków (współodpowiedzialności członków), autonomii i niezależności, szkolenia, oświaty i informacji, troski o lokalną społeczność.<sup>22</sup>

13 Po raz pierwszy przepisy dotyczące spółdzielni socjalnej pojawiły się w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.), kolejnym etapem było przyjęcie przez Sejm RP ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.). W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do spółdzielni socjalnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

14 Dz.U. Nr 149, poz. 1077.

15 Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.

16 Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.

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

19 Dz.U. Nr 88, poz. 983 ze zm.

20 Np. ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.); ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.); ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 36, poz. 969 ze zm.).

21 Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. UE.L.05.277.1 ze zm.), rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (Dz.U. UE.L.07.299.1 ze zm.).

22 [www.krs.gov.pl](http://www.krs.gov.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012]; Krajowa Rada Spółdzielcza, Fundusze Europejskie instrumentem realizacji strategicznych i antykrzysowych programów dla spółdzielczości, Warszawa 2009, s. 30 i n.

Obecnie w Polsce w rolnictwie i na terenach wiejskich działa ponad 3,5 tys. spółdzielni. W zależności od funkcji albo typu aktywności gospodarczej można wyróżnić następujące rodzaje wspomnianych podmiotów gospodarczych<sup>23</sup>:

- spółdzielnie zrzeszające producentów rolnych – łączące producentów jednego lub kilku produktów zwane powszechnie grupami producentów rolnych, stanowiące spółdzielczość branżową,
- spółdzielnie przetwórcze, na przykład spółdzielnie mleczarskie,
- spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu, przykładem są spółdzielnie „Samopomocy Chłopskiej”,
- spółdzielnie usługowe, świadczące np. usługi bankowe i kredytowe, usługi rolnicze (spółdzielnie kółek rolniczych),
- rolnicze spółdzielnie produkcyjne.

3. Wejście w życie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw stworzyło prawne podstawy budowania spółdzielczości branżowej, czyli spółdzielczych grup producentów rolnych i możliwość uzyskania środków publicznych na ich rozwój. Ustawodawca, popierając rozwój kooperacji w rolnictwie, nawiązał do funkcjonujących od wielu lat w państwach Europy Zachodniej grup producenckich. Początkowo, w okresie przedakcesyjnym zakładanie grup producentów rolnych nie cieszyło się zbytnim zainteresowaniem rolników. Dopiero po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej i objęciu naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną coraz więcej mieszkańców wsi zaczęło zauważać, że działanie w pojedynkę nie jest dla nich korzystne.

Zgodnie ze wspomnianą ustawą z dnia 15 września 2000 r. osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej mogą organizować się w grupy producentów rolnych w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska naturalnego. Ustawodawca, starając się zachęcić producentów rolnych do współpracy, a zarazem uwzględniając praktyczne bariery, z którymi stykają się grupy, znowelizował przepisy ustawy 15 września 2000 r..<sup>24</sup> Zmiany nastąpiły m.in. w odniesieniu do podmiotów, które mogą tworzyć grupę (dodano osoby prawne), wprowadzono także udogodnienia w zakresie tworzenia grup przez istniejące spółdzielnie.

---

23 Podział spółdzielni zob. [www.krs.gov.pl](http://www.krs.gov.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].

24 Szczególnie istotna jest nowelizacja z 18 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1694) oraz z 15 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 251, poz. 1847).

Warto wyjaśnić, że utworzenie omawianych grup dokonuje się w dwóch etapach. Pierwszy to powołanie osoby prawnej, np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielni, zrzeszenia lub stowarzyszenia. Druga faza to wpis do rejestru grup. Marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę grupy stwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, spełnienie przez osobę prawną warunków określonych w przepisach i dokonuje wpisu do rejestru grup producentów rolnych. Pozytywnie ocenić należy uchwalenie przez Sejm 25 lipca 2008 r. zmiany do ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze.<sup>25</sup> W jej świetle założyć spółdzielczą grupę producentów rolnych może obecnie już pięciu producentów rolnych.<sup>26</sup> Warto wyjaśnić, że do wejścia w życie wspomnianej nowelizacji potrzebnych było aż 10 członków.

Niewątpliwie do większego zainteresowania tworzeniem grup przyczyniły się wspomniane zmiany przepisów. Jednocześnie nie podlega wątpliwości, że jednym z podstawowych czynników decydującym o podjęciu decyzji o współpracy są środki finansowe, z których mogą korzystać zarejestrowane grupy. Otóż w okresie przedakcesyjnym były to fundusze polskie, a potem po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej przez nasz kraj środki unijne. Obecnie grupy producentów rolnych, również prowadzone w formie spółdzielni, mogą korzystać ze wsparcia finansowego na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” i objęcia Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.<sup>27</sup> Wniosek o pomoc składa grupa producentów rolnych w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu grupy do rejestru do właściwego ze względu na siedzibę grupy dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przypadku grup, które zostały wykreślone z rejestru prowadzonego przez marszałka województwa i nie skorzystały z pomocy ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji lub Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, a następnie zostały wpisane do tego rejestru ponownie, termin ten liczy się od dnia ostatniego wpisu. Pomoc dla grup stanowi procentowy ryczałt od wartości przychodów netto grupy ze sprzedaży produktów lub grup produktów, wytworzonych w gospodarstwach rolnych jej członków w poszczególnych latach. Kwota pomocy przewidzianej dla grupy producentów rolnych nie może przekroczyć równowartości w zło-

25 Dz.U. Nr 163, poz. 1014.

26 Otóż osoby fizyczne oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej mogą założyć spółdzielnię, której liczba założycieli nie może być mniejsza od pięciu w sytuacji, gdy podmiot ten jest tworzony wyłącznie w celu organizowania się: w grupy producentów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach albo we wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz uznane organizacje producentów owoców i warzyw w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego.

27 Dz.U. Nr 81, poz. 550 ze zm.

tych kwoty: (1) 100 000 euro w pierwszym i drugim roku; (2) 80 000 euro w trzecim roku; (3) 60 000 euro w czwartym roku; (4) 50 000 euro w piątym roku.

Przepisy polskie nie określają, na jaki cel środki uzyskane przez grupę mogą zostać wydane. Wspomina o tym tylko art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Właśnie odwołanie do tego przepisu budziło najwięcej wątpliwości w praktyce. Artykuł ten określa, że wsparcia dla grup producentów rolnych udziela się w celu ułatwienia tworzenia i działalności administracyjnej grup producentów do celów: (a) dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takich grup; (b) wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych; (c) ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności. Przepis ten nie jest jasny i budzi wątpliwości interpretacyjne. Chodziło o ustalenie, na jakie cele mogą być wydatkowane środki z tego programu. Mianowicie, czy obejmują one tylko typowe koszty administracyjne, jak chociażby czynsz najmu pomieszczeń, wynagrodzenie zarządu czy też zakup np. samochodów wykorzystywanych do dostaw produktów, dla których produkcji została utworzona grupa, maszyn albo urządzeń rolniczych nabytych na potrzeby prowadzonej działalności.

W czerwcu 2010 r. na stronach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi opublikowana została następująca informacja: „[...] w efekcie negocjacji, prowadzonych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z Komisją Europejską, mających na celu umożliwienie grupom producentów rolnych wykorzystywanie zryczałtowanego wsparcia uzyskiwanego w ramach działania 142 «Grupy producentów rolnych», objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, także na działalność inwestycyjną, uzyskano następujące wytyczne. Komisja Europejska stwierdziła, iż zryczałtowana pomoc udzielana grupom producentów rolnych w formie rocznych rat przez okres pierwszych 5 lat działalności grupy, może być przeznaczana także na inwestycje, o ile grupa realizuje cele wynikające z przepisów Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ponadto, Komisja Europejska orzekła, iż wysokość kwoty, która może zostać przeznaczona na inwestycje, zależy od decyzji grupy, o ile realizowane są przez grupę ww. cele rozporządzenia 1698/2005”.<sup>28</sup> Taka interpretacja Komisji stwarza większe możliwości rozwoju dla grup producentów rolnych i dlatego została pozytywnie przyjęta przez te podmioty.

---

28 <http://www.minrol.gov.pl> [Data odczytu: czerwiec 2010].

Grupy producentów rolnych mogą korzystać także z innych programów w ramach PROW 2007–2013, np. „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. O pomoc w ramach tego działania mogą ubiegać się przede wszystkim grupy prowadzące działalność związaną z przetwórstwem i sprzedają hurtową produktów rolnych. Niektóre grupy producentów rolnych są także beneficjentami programów „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”<sup>29</sup> oraz „Działania informacyjne i promocyjne”.<sup>30</sup> Celem tego ostatniego działania jest m.in. wsparcie grup producentów skupiających podmioty aktywnie uczestniczące w systemach jakości żywności oraz zwiększenie popytu na produkty rolne i środki spożywcze objęte mechanizmami jakości żywności. Pomoc jest przyznawana grupie producentów w rozumieniu art. 23 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, która musi jednak spełnić szereg przesłanek określonych w przepisach. Między innymi musiała zostać wpisana do centralnego rejestru przedsiębiorców (o którym mowa w art. 22 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych), której członkowie wytwarzają (lub – jeżeli grupa producentów ma formę spółdzielni w rozumieniu przepisów prawa spółdzielczego – która wytwarza lub której członkowie wytwarzają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) w celu wprowadzenia na rynek produkty, np. wpisane do rejestru gwarantowanych tradycyjnych specjalności lub których nazwy zostały wpisane do rejestru chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych lub produkty rolnictwa ekologicznego bądź integrowanej produkcji w rozumieniu przepisów o ochronie roślin. Pomoc przyznaje się w formie refundacji 70% kosztów kwalifikowalnych określonych w załączniku do rozporządzenia (np. reklamy w telewizji, radiu, prasie lub innych mediach; promocji w punktach sprzedaży, zakupu rzeczowych aktywów obrotowych; organizacji szkoleń i konferencji) poniesionych od dnia, w którym została zawarta umowa, do dnia zakończenia realizacji operacji określonego w kontrakcie.

O coraz większej popularności grup producentów rolnych świadczą dane statystyczne. Przykładowo na dzień 30 czerwca 2006 r. wpisanych do rejestrów grup producentów rolnych było tylko 126 grup, a dwa lata później działały w Polsce już 294, z tego 85 (29% wszystkich) jako spółdzielnie. W połowie marca 2009 r. liczba ich wynosiła 401, a na koniec 2009 r. już 509 (136 spółdzielni – 27%). Duży wzrost liczby grup nastąpił także w kolejnych latach. Przykładowo na dzień 2 maja 2011 r.

29 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 139, poz. 883.

30 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 99, poz. 830.



funkcjonowało 666 grup, w tym 182 to spółdzielnie, na koniec listopada 2011 r. w Polsce było 780 grup producentów rolnych. Łącznie na koniec 2011 r. działały 824 grupy, w tym: 351 grup producentów ziarna zbóż i/lub nasion roślin oleistych, 154 świń, 152 drobiu, 52 mleka, 24 ziemniaków, 12 buraków cukrowych, 11 liści tytoniu.<sup>31</sup>

Mimo że spółdzielnia jest formą prawną najbardziej związaną z rolnictwem, w przypadku tworzenia grup producentów rolnych najczęściej wybierane są spółki, a na drugim miejscu forma spółdzielcza. Według danych statystycznych na koniec 2011 r. 65% grup wybrało formę spółki, 28% spółdzielnię, 6% zrzeszenie, a 1% stowarzyszenie.<sup>32</sup> Powstaje pytanie, jakie są podstawowe różnice pomiędzy spółką a spółdzielnią. Co do zasady spółka działa celem osiągnięcia zysku, a spółdzielnia na rzecz swoich członków. Jest to forma trwała, przeznaczona do wspólnego działania dużej liczby rolników. Oczywiście, prócz działalności gospodarczej spółdzielnie mogą prowadzić także działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i środowiska wiejskiego.

W dalszej kolejności warto zastanowić się nad charakterem prawnym grupy. Grupa producentów rolnych nie stanowi odrębnej formy prawnej, ale jest zrzeszeniem producentów rolnych prowadzących gospodarstwa rolne (czyli samodzielnych jednostek gospodarczych) działających we wspólnym celu, m.in. poprawy sytuacji finansowej i zwiększania konkurencyjności gospodarstw rolnych. Co istotne, grupa nie działa dla zysku własnego, lecz członków. Funkcjonuje tylko i wyłącznie dzięki jednostkom, które ją tworzą. Można zatem przyjąć, że grupy producentów rolnych działają na zasadach charakterystycznych dla spółdzielni. Jedną z definicji spółdzielni określa, że jest ona podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, który należy do swoich użytkowników i jest przez nich kontrolowany oraz który rozdziela nadwyżki finansowe w zależności od stopnia korzystania z jego usług.<sup>33</sup> Podobnie w dokumencie konsultacyjnym Unii Europejskiej, Białej Księdze o przedsiębiorstwach spółdzielczych, podkreślono, że cechy definiujące spółdzielnie są następujące: możliwość swobodnego i dobrowolnego stowarzyszenia, demokratyczna struktura, równy, uczciwy i sprawiedliwy podział wyników gospodarczych. Co więcej, spółdzielnia może przyjąć dowolnego rodzaju formę prawną, byle tylko spełniała powyższe charakterystyczne właściwości.<sup>34</sup>

31 Zob. [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl), [www.ksow.pl](http://www.ksow.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].

32 Zob. [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].

33 Zob. definicję spółdzielni rolniczych sformułowaną przez Amerykański Departament Rolnictwa wraz z grupą naukowców, (w:) D. Mierzwa, Przedsiębiorstwo spółdzielcze. Tradycja i współczesność, Wrocław 2011, s. 41 i n. Różne definicje spółdzielni zob. K. Hakelius, Cooperative Values – Farmers' Cooperatives in the Minds of the Farmers, Uppsala 1996, s. 47 i n.

34 Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej, Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych, Bruksela 2001, s. 6 i n.

Grupy producentów rolnych, niezależnie od formy prawnej, spełniają te kryteria. Członkowie grupy (wspólnicy, członkowie spółdzielni) mają z reguły wszystkie głosy i sprawują kontrolę nad nią.<sup>35</sup> Co istotne, to oni czerpią zyski z jej działalności. Jako użytkownicy sprzedają swoje produkty wytworzone w gospodarstwach rolnych, wspólnie kupują środki do produkcji i często korzystają z usług grupy (np. agrotechnicznych). Nikt spoza członków grupy producentów rolnych nie czerpie zysków z jej działalności.

Prócz grup producentów rolnych założonych zgodnie z ustawą z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych odnotować należy także grupy producentów owoców i warzyw działające na podstawie odrębnych przepisów prawnych. Chodzi przede wszystkim o ustawę z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego oraz rozporządzenia wykonawcze.<sup>36</sup> Grupy te, wpisując się w zasady funkcjonowania rynku owoców i warzyw, odgrywają duże znaczenie w rolnictwie. Producenci rolni zainteresowani wspólnym działaniem w pierwszej kolejności muszą założyć wstępnie uznaną grupę producentów owoców i warzyw. W takiej sytuacji co najmniej 5 producentów wytwarzających przynajmniej jeden z produktów określonych w przepisach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej musi powołać osobę prawną. Może to być spółka kapitałowa, spółdzielnia, zrzeszenie czy stowarzyszenie. Statut albo umowa tego podmiotu, oprócz wymagań określonych w odrębnych przepisach, zawiera ponadto m.in. zasady i zakres dostarczania podmiotowi informacji dotyczących powierzchni upraw, plonów, wysokości zbiorów członków grupy, zasady i warunki sprzedaży owoców i warzyw wytworzonych przez członków tego podmiotu. Dopiero po okresie dochodzenia do uznania, spełnieniu szeregu wymagań, podmiot zrzeszający producentów owoców i warzyw może być zakwalifikowany do organizacji producentów owoców i warzyw. Marszałek województwa wydaje decyzje zarówno w sprawach wstępnego uznania grupy producentów owoców i warzyw, jak i uznania organizacji producentów i ich zrzeszeń za organizację producentów owoców i warzyw.

Grupy producentów owoców i warzyw mogą korzystać ze środków unijnych, składając stosowny wniosek do ARiMR. Wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw mogą przeznaczyć uzyskane środki na zapłatę kosztów związanych np. z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej. Poza tym pomoc finansową można poświęcić na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania,

35 Co prawda zasada kontroli w spółkach nie wymaga zasady jeden członek jeden głos, tak jak jest w spółdzielniach, ale ustawa o grupach producentów rolnych określa, że żaden z członków spółki kapitałowej nie może mieć więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników.

36 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać plany dochodzenia do uznania (Dz.U. Nr 5, poz. 27 ze zm.).

np. kosztów budowy, zakupu czy rozbudowy budynków oraz budowli przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży. Pomoc finansowa dla grup producentów jest wypłacana po zrealizowaniu przez nie półrocznego lub rocznego etapu realizacji planu dochodzenia do uznania w formie rat półrocznych lub rocznych. Natomiast uznana organizacja producentów owoców i warzyw może korzystać z pomocy unijnej na dofinansowanie funduszu operacyjnego,<sup>37</sup> realizując co najmniej dwa spośród celów określonych w „Strategii krajowej dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2010–2013”, związanych np. z poprawą lub utrzymaniem jakości produktu; poprawą obrotu/marketingu; działaniami w zakresie szkolenia i mającymi na celu wspieranie dostępu do usług doradczych; środkami zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych; działaniami w zakresie ochrony środowiska.<sup>38</sup>

Dane statystyczne potwierdzają, że w ostatnich latach odnotować należy rozwój grup producentów owoców i warzyw. Na koniec 2009 r. działały 143 wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz 21 uznanych organizacji producentów owoców i warzyw. Natomiast w październiku 2011 r. było już 195 wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw (2517 członków) oraz 49 uznanych organizacji producentów owoców i warzyw (łącznie 3509 członków, 9 spółdzielni).<sup>39</sup> Z kolei według stanu na dzień 31 marca 2012 r. status wstępnie uznanej grupy producentów miało 235 grup, a uznanej 62 organizacje producentów owoców i warzyw.<sup>40</sup>

Podobnie jak w przypadku grup działających według ustawy z 15 września 2000 r., producenci rolni, tworząc grupy funkcjonujące na rynku owoców i warzyw, wybierają najczęściej spółkę z o.o. Mimo że wielu z nich przyznaje, że forma spółdzielni jest bardziej związana z rolnictwem, a zasady ruchu spółdzielczego wpisują się w specyfikę działalności rolniczej, to właśnie na podstawie przepisów o spółce z o.o. tworzą osobę prawną, by potem ubiegać się o możliwość uznania za grupę producentów rolnych. Motywując wybór tej formy, jej członkowie podkreślają, że atutem sp. z o.o. są czytelne regulacje dotyczące jej założenia i prowadzenia działalności określone w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.<sup>41</sup> Natomiast przepisy zawarte w obecnej ustawie z 16 września 1982 r. w znakomitej większości powstały jeszcze przed transformacją ustrojową i często nie odpowiadają obecnym warunkom społeczno-gospodarczym. Niekiedy stanowią czynnik ha-

37 Fundusz operacyjny utrzymywany jest dzięki składkom pobieranym od członków – producentów owoców i warzyw i/lub wkładom organizacji producentów oraz dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej, zob. [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].

38 Zob. szerzej Pomoc finansowa w ramach wspólnej organizacji rynków owoców i warzyw Unii Europejskiej, opracowania zamieszczone na stronie ARiMR [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl)

39 [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].

40 [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].

41 Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

mujący rozwój spółdzielczości i powstawanie nowych podmiotów. Mimo że na rynku owoców i warzyw przeważają jednak spółki z o.o., zarówno wstępnie działające jako grupy producentów owoców i warzyw, jak i uznane już za takie, stosują się one do zasad charakterystycznych dla spółdzielni. Przede wszystkim spółki te nie prowadzą działalności dla własnego zysku, ale dla członków, dla poprawy ich sytuacji finansowej i zwiększania konkurencyjności gospodarstw rolnych. Członkowie właściciele grupy (wspólnicy, członkowie) mają z reguły wszystkie głosy i sprawują kontrolę nad grupą. Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać plany dochodzenia do uznania, statut albo umowa, oprócz wymagań określonych w odrębnych przepisach, zawiera ponadto zasady umożliwiające producentom owoców i warzyw zrzeszonym w tym podmiocie udział w demokratycznym podejmowaniu decyzji przez ten podmiot oraz kontrolę ich realizacji, przy założeniu, że każdy członek nie dysponuje więcej niż 20% głosów. Członkowie grupy sprzedają owoce i warzywa wytworzone w gospodarstwach rolnych, przechowują albo też wspólnie kupują środki do produkcji.

4. Według ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze przedmiotem działalności rolniczych spółdzielni produkcyjnych jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalność na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków. Spółdzielnia może również prowadzić inną działalność gospodarczą. Przepisy nie ograniczają jej rodzajów, jak również nie określają proporcji pomiędzy działalnością rolniczą a inną. Od wielu lat rolnicze spółdzielnie produkcyjne prowadzą obok wspólnego gospodarstwa rolnego także pozarolniczą działalność gospodarczą. Do takiego działania zmuszała je często zła sytuacja ekonomiczna, a w pewnych okresach zachęcały przepisy podatkowe.

W latach 90. wiele spółdzielni rolniczych znalazło się w złej sytuacji finansowej i zostało zlikwidowanych. W okresie od 1996 do 2002 r. liczba spółdzielni zmniejszyła się z 2467 do 1286 (o 48%), a powierzchnia użytków rolnych będących ich własnością albo w ich posiadaniu z 502 do 318 tys. ha.<sup>42</sup> Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej zauważyć należy stabilizację w branży spółdzielczości produkcji rolnej. Z jednej strony pewnemu zahamowaniu uległ proces szybkiej likwidacji spółdzielni. Odnosi się to szczególnie do spółdzielni większych ekonomicznie, co spowodowało, że udział tych dużych (100 i więcej ESU) wzrósł. Z drugiej strony zaobserwować można poprawę sytuacji finansowej i efektywności gospodarowania wielu rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Postęp nastąpił także

42 W. Dzun, M. Adamski, Spółdzielnie produkcji rolnej przed i po wejściu Polski do UE, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2010, nr 2, s. 42–61.

w odniesieniu do wyposażenia technicznego spółdzielni.<sup>43</sup> Środki finansowe na rozwój spółdzielni uzyskiwano często ze źródeł unijnych. Spółdzielnie produkcji rolnej jako producenci rolni prowadzący działalność rolniczą korzystają z płatności określonych w ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Chodzi przede wszystkim o jednolitą płatność obszarową, uzupełniającą krajową płatność bezpośrednią, płatność cukrową, wsparcie specjalne, o którym mowa w art. 131 rozporządzenia nr 73/2009. Rolnicze spółdzielnie produkcyjne stosunkowo często są beneficjentami środków unijnych określonych w PROW 2007–2013, np. w ramach osi pierwszej, czyli poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, mogą korzystać z programu „Modernizacja gospodarstw rolnych”.<sup>44</sup>

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej zauważyć należy zainteresowanie tworzeniem grup producentów rolnych albo przystępowaniem przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne do nich, ponieważ stwarza to dodatkowe możliwości rozwoju i zwiększa konkurencję producentów rolnych na rynku. Jak zostało już podkreślone, w ramach PROW 2007–2013 grupy producentów rolnych mogą starać się o środki finansowe z takich programów, jak np. „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”.

Ustawa Prawo spółdzielcze przewiduje także możliwość tworzenia spółdzielni kółek rolniczych. Przedmiotem ich działalności jest świadczenie usług dla rolnictwa oraz innych wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego. Spółdzielnia może również zajmować się wytwarzaniem środków i materiałów dla rolnictwa, przetwórstwem rolnym i produkcją rolą (prowadzeniem gospodarstwa rolnego). W wypadku, gdy spółdzielnia zrzesza obok osób prawnych również osoby fizyczne i zajmuje się produkcją rolą (prowadzeniem gospodarstwa rolnego), a statut przewiduje, że jej członkowie–osoby fizyczne mają obowiązek wnoszenia w całości lub części wkładów gruntowych i pieniężnych, to w braku odmiennych postanowień statutowych stosuje się do nich odpowiednio niektóre przepisy ustawy Prawo spółdzielcze i kodeksu cywilnego dotyczące rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Znaczenie spółdzielni kółek rolniczych zostało w ostatnich latach bardzo osłabione. Z tego powodu prowadzą one zróżnicowaną działalność gospodarczą. Coraz mniej producentów rolnych korzysta bowiem z usług agrotechnicznych, starając się stworzyć swój park maszynowy. Umożliwiają to środki unijne, a szczególnie program „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Premia dla Młodego Rolnika”.<sup>45</sup> Z tego pierwszego

43 *Ibidem*.

44 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 193, poz. 1397 z późn. zm.).

45 Rozporządzenie 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 z późn. zm.).

programu mogą korzystać spółdzielnie kółek rolniczych tylko wtedy, gdy są posiadaczami gruntów rolnych i spełniają pozostałe przesłanki określone w przepisach.

5. Spółdzielnie mleczarskie mają długą historię i ugruntowaną pozycję na polskim rynku mleka.<sup>46</sup> Prócz prawa spółdzielczego duży wpływ na działalność tych przedsiębiorców mają regulacje odnoszące się do rynku mleka. Objęcie naszego kraju Wspólną Polityką Rolną łączyło się z wprowadzeniem unijnego systemu kwot mlecznych. Nowe zasady obowiązujące na rynku mleka wpłynęły także na działalność spółdzielni mleczarskich. Członkostwo naszego kraju w Unii Europejskiej wprowadziło możliwość korzystania przez omawiane podmioty ze środków unijnych. Przykładowo w latach 2007–2013 zakłady mleczarskie, jako przedsiębiorstwa zajmujące się przetwórstwem produktów rolnych, mogą korzystać ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ramach „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich”, działanie: „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Jak zostało podkreślone w PROW 2007–2013 „[...] wsparcie przetwórstwa produktów rolnych jest szczególnie istotne, bowiem sektor ten zaliczany jest do bardzo ważnych gałęzi polskiej gospodarki, zarówno pod względem zatrudnienia, jak i wartości produkcji”. Z pomocy w ramach tego działania mogą korzystać przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa, które w Unii Europejskiej w największym zakresie przyczyniają się do powiększania produktu krajowego brutto oraz zapewniają ponad połowę miejsc pracy. Pomoc ma doprowadzić do poprawy konkurencyjnej w sektorze przetwórstwa i podniesienia jakości produkcji, obniżenia kosztów oraz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii produkcji. Należy pamiętać, że europejski przemysł spożywczy musi sprostać rosnącej konkurencji światowej.

Środki finansowe udzielane są na realizację projektów związanych np. z modernizacją lub budową zakładów przetwórstwa produktów rolnych bądź infrastruktury handlu hurtowego produktami rolnymi. Wsparcie dotyczy inwestycji, które mają na celu osiągnięcie np. poprawy wyników przedsiębiorstw czy warunków ochrony środowiska. Pomoc udzielana w ramach omawianego działania ma także przyczynić się do konsolidacji podmiotów w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych. Konsolidacja występuje w przypadku, gdy np. łączą się co najmniej dwa podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwórstwa m.in. mleka. Wspierane są projekty realizowane przez przedsiębiorców, którzy zaopatrują się w surowce na podstawie umów długoterminowych zawieranych z producentami rolnymi.<sup>47</sup>

46 W ostatnich latach nastąpiło zmniejszenie liczby spółdzielni mleczarskich (w 1989 r. były 323 spółdzielnie, w 2000 r. – 238, a 2007 – 188 spółdzielni mleczarskich), zob. [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl). Wynika to, po pierwsze, z likwidacji tych najslabszych, borykających się z problemami finansowymi, po drugie, niektóre ze spółdzielni mleczarskich uległy konsolidacji, czyli połączeniu.

47 Zob. szerzej PROW 2007–2013, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl), [Data odczytu: kwiecień 2012].

6. Działalność rolniczą prowadzą także niektóre spółdzielnie socjalne. Jest to nowy typ spółdzielni funkcjonujący obecnie na mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Jej przedmiotem jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa dzięki osobistej pracy członków. Spółdzielnia socjalna działa na rzecz zawodowej i społecznej reintegracji jej członków. Liczba jej założycieli nie może być mniejsza niż pięciu, gdy są to osoby fizyczne, i dwóch, jeżeli założycielami są osoby prawne. Mogą je zorganizować przede wszystkim osoby bezrobotne,<sup>48</sup> osoby bezdomne realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, osoby niepełnosprawne, organizacje pozarządowe lub jednostki samorządu terytorialnego, kościelne osoby prawne.

Bezrobotny zamierzający założyć spółdzielnię socjalną lub przystąpić do niej może złożyć do starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu albo ze względu na siedzibę spółdzielni socjalnej wnioski o przyznanie ze środków Funduszu Pracy jednorazowej pomocy na założenie spółdzielni socjalnej lub przystąpienie do niej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności. Spółdzielnie socjalne lub ich członkowie mogą liczyć także na inne środki pomocy, m.in. z Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych, zwolnienie z opłat za wpis do Krajowego Rejestru Sądowego.

Istotnym źródłem finansowania działalności spółdzielni socjalnej są środki z, po pierwsze, Europejskiego Funduszu Społecznego, szczególnie, Priorytet VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”, Priorytetu VII „Promocja integracji społecznej” oraz, po drugie, Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (PO FIO).<sup>49</sup>

Niektóre spółdzielnie socjalne, zajmując się prowadzeniem działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego, korzystają ze środków unijnych z PROW 2007–2013. Finansowanie rolnictwa ekologicznego odbywa się przede wszystkim na warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.<sup>50</sup> Pakiet nr 2 (zawierający 12 wariantów<sup>51</sup>) określony w tym akcie wykonawczym stanowi właśnie Rolnictwo

48 Status bezrobotnego może mieć osoba, która m.in. nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe. Oznacza to, że osoba bezrobotna posiadająca grunty rolne nieprzekraczające 2 ha przeliczeniowych może być członkiem spółdzielni socjalnej, o ile spełnia pozostałe przesłanki określone w przepisach.

49 [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].

50 Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm.

51 Np. uprawy rolnicze (z certyfikatem zgodności), trwałe użytki zielone (w okresie przestawiania), uprawy warzywne (z certyfikatem zgodności), uprawy zielarskie (w okresie przestawiania), uprawy sadownicze i jagodowe

ekologiczne. Płatność rolnośrodowiskowa dla rolnictwa ekologicznego jest przyznawana do działek rolnych użytkowanych jako np. grunty orne, trwałe użytki zielone, sady, w których są uprawiane drzewa lub krzewy z gatunków wymienionych w załączniku nr 4 do rozporządzenia.

7. Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków.

Fundusze unijne są bezsprzecznie efektywnym instrumentem rozwoju spółdzielczości w rolnictwie i na terenach wiejskich. Przede wszystkim odnosi się to do spółdzielczych grup producentów rolnych i spółdzielni socjalnych. Już w okresie przedakcesyjnym ustawodawca, wzorując się na rozwiązaniach obowiązujących w Unii Europejskiej, uchwalił w dniu 15 września 2000 r. ustawę o grupach producentów rolnych. Jednak dopiero wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i możliwość korzystania ze środków unijnych przyczyniła się do rozwoju grup producentów rolnych. To właśnie dzięki nim producenci rolni znajdują się w korzystniejszej sytuacji wobec dużych podmiotów handlowych i przetwórców, mają dostęp do tańszych środków produkcji i niezbędnych usług, możliwość lepszego dostosowania produkcji do popytu i wymogów rynku, ponoszą też mniejsze ryzyko.<sup>52</sup> Dzięki funduszom unijnym z PROW 2004–2006, a obecnie PROW 2007–2013 działanie „Grupy producentów rolnych” omawiane podmioty mogą przeznaczyć pieniądze nie tylko na koszty administracyjne (np. czynsz najmu pomieszczeń, wynagrodzenie zarządu), ale także inwestycje. Warto też podkreślić, że grupy producentów rolnych rozwijają swoją działalność również dzięki możliwości korzystania z innych środków w ramach PROW 2007–2013. Do inwestowania grup w przetwórstwo zachęca przecież program „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Środki z tego działania można przekazać chociażby na realizację projektów związanych np. z modernizacją lub budową zakładów przetwórstwa produktów rolnych lub infrastruktury handlu hurtowego produktami rolnymi. Z kolei grupy producentów skupiające podmioty aktywnie uczestniczące w systemach jakości żywności mogą korzystać ze wsparcia w ramach programu „Działania informacyjne i promocyjne”.

Przeprowadzone badania wskazują, że fundusze unijne stanowią dodatkowy czynnik mobilizujący grupy producentów rolnych do poszerzania podstawowego celu ich działalności. Szczególnie istotne jest angażowanie się grup zrzeszających producentów rolnych w kolejny etap łańcucha żywnościowego, czyli przetwórstwo. W tym miejscu warto wskazać, że rolnicy otrzymują zbyt małą część wartości dodanej wytworzonej w łańcuchu dostaw żywności, natomiast część, z jakiej korzysta przemysł spożywczy, wzrasta. Zła pozycja rolników w łańcuchu dostaw to problem ogólnoeuropejski, na który wpływa szereg czynników. Unia Europejska dostrzega

---

(w okresie przestawiania).

52 [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl) [Data odczytu: kwiecień 2012].



to i podejmuje działania, aby go rozwiązać. Przede wszystkim w Rezolucji z dnia 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie<sup>53</sup> Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do zajęcia się problemami nieuczciwego podziału zysków w ramach łańcucha dostaw żywności, szczególnie w zakresie odpowiedniego wynagradzania rolników. Wspomnieć również warto także o decyzji Komisji z dnia 30 lipca 2010 r. ustanawiającej Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności.<sup>54</sup> Bezsprzecznie rolnik sam jest jednostką małą i dlatego niezmiernie istotne jest wspólne działanie. W tym celu konieczna jest koncentracja zarówno popytu na środki produkcji, jak i sprzedaży produktów rolnych. Niezbędne jest również stworzenie ułatwień dla spółdzielni zrzeszających rolników, tak aby mogły one polepszyć swoją pozycję na jednolitym rynku unijnym.

Dane statystyczne potwierdzają, że nadal najczęściej grupy producentów rolnych tworzone są na bazie spółki z o.o., a taki wybór spowodowany jest bardziej przyjaznymi przepisami odnoszącymi się do założenia i funkcjonowania takiej spółki kapitałowej w porównaniu do spółdzielni. Jednocześnie grupy producentów rolnych, mimo wyboru formy prawnej spółki, działają z reguły według zasad charakterystycznych właśnie dla spółdzielni. Grupa jako zrzeszenie rolników prowadzących gospodarstwa rolne (czyli samodzielnych jednostek gospodarczych) działa we wspólnym celu, m.in. poprawy sytuacji finansowej i zwiększania konkurencyjności gospodarstw rolnych, kierując się zasadami swobodnego i dobrowolnego zrzeszania, demokratycznej struktury i sprawiedliwym podziałem wyników gospodarczych.

Na polskiej wsi nadal funkcjonuje ponad 700 rolniczych spółdzielni produkcyjnych prowadzących wspólne gospodarstwo rolne. Co prawda, na pewno nie będą powstawały nowe, ale te, które nie zostały zlikwidowane i obecnie działają na rynku rolnym, stanowią często nowoczesne zespołowe gospodarstwa rolne, wprowadzające innowacyjne rozwiązania i modernizujące działalność rolniczą. Co istotne, są one pracodawcami dla wielu mieszkańców wsi. Niewątpliwym wpływem na polepszenie sytuacji finansowej niektórych rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz zahamowanie szybkiego procesu likwidacji tych podmiotów ma akcesja do Unii Europejskiej i możliwość korzystania ze środków unijnych w ramach zarówno I, jak i II filara Wspólnej Polityki Rolnej. Z kolei do rozwoju spółdzielni socjalnych przyczyniło się uchwalenie nowej pierwszej odrębnej ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz możliwość korzystania ze środków polskich i unijnych.

---

53 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//PL>, z dnia 15 lutego 2012 r. [Data odczytu: kwiecień 2012].

54 Dz.U. UE C 2010, nr 210, s. 4.

Spółdzielnie są instrumentem z jednej strony poprawy sytuacji finansowej producentów rolnych, gdyż prowadzą działalność gospodarczą na rzecz swoich członków, z drugiej realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Z tego powodu niezmiernie ważne są regulacje prawne zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym zachęcające do zakładania i rozwijania spółdzielni w rolnictwie i na terenach wiejskich. Te działania mają szczególne znaczenie w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie z uwagi na okres socjalizmu i wykorzystywanie ruchu spółdzielczego do realizacji zadań systemu komunistycznego wiele osób zniechęciło się do tej formy działania. Dlatego słuszny wydaje się postulat dalszego finansowego wsparcia przez Unię Europejską rozwoju grup producentów rolnych po 2013 roku. Jednocześnie beneficjentami powinny być zarówno te nowo powstające podmioty, jak i te, które działają już na rynku. Poza tym wysokość środków powinna być uzależniona od przychodu grupy, ale także liczby członków. Tylko w ten sposób siła małych producentów rolnych będzie większa.

Jeżeli chodzi o przepisy krajowe, to ustawodawca polski stara się ułatwić tworzenie i funkcjonowanie spółdzielni, wprowadzając stopniowo zmiany do różnych ustaw. Taka droga legislacyjna jest tylko czasowa i nie rozwiązuje problemów w sposób kompleksowy. Dlatego w pełni zasadny jest postulat stworzenia nowego modelu spółdzielczości w rolnictwie, zapewniającego omawianym podmiotom większą konkurencyjność na rynku, stabilizację w odniesieniu do posiadanych gruntów rolnych, trwałą rozwój gospodarczy itp. Powinien on także uwzględniać zasady spółdzielczości. Bezsprzecznie zachodzi potrzeba uchwalenia nowej ustawy Prawo spółdzielcze oraz odrębnej ustawy o spółdzielniach rolniczych. Znakomita większość przepisów zawartych w obecnej ustawie z 16 września 1982 r. powstała jeszcze przed transformacją ustrojową i nie odpowiada obecnym warunkom społeczno-gospodarczym. Stanowią one czynnik hamujący rozwój spółdzielczości i tworzenie nowych podmiotów.

Na koniec warto dodać, że w wielu dokumentach Komisja Europejska podkreślała, „że spółdzielnie są ważnym elementem mieszanej gospodarki rynkowej. Ich interesy muszą być chronione i promowane na zasadzie niedyskryminacji. Dlatego unikać należy tworzenia niesprawiedliwych i zbędnych barier prawnych zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i poszczególnych państw członkowskich<sup>55</sup>”.

---

55 Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej, Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych, Bruksela 2001, s. 6 i n.

EU FUNDS AS AN INSTRUMENT OF THE DEVELOPMENT OF COOPERATIVES  
IN AGRICULTURE AND RURAL AREAS

Key words: EU funds, co-operative in agriculture, agricultural production co-operatives, agricultural producers' groups, dairy co-operatives, Common Agricultural Policy.

The aim of this paper is to attempt to answer the question whether EU funds are an effective instrument for the development of cooperatives in agriculture and rural areas. Therefore, it is necessary to analyze the provisions relating to both the legal regulations of EU funds and the establishment and operation of cooperatives.

Firstly, the paper presents selected general issues concerning the cooperative movement in agriculture. Then, the discussion relates to agricultural producer groups, particularly the principles of using the EU funds and the characteristics of these entities. Subsequently, the research focuses on agricultural production cooperatives, dairy cooperatives and social cooperatives, especially in respect of the EU funds of which they could be beneficiaries.

In conclusion, the author states that the European funds are unquestionably an effective tool for the development of cooperatives in agriculture and rural areas. First of all, it refers to cooperative agricultural producer groups and social cooperatives which run also agricultural activities. At the same time the EU funds serve as an additional factor in mobilizing groups of agricultural producers to extend the basic purpose of their activities. It refers mainly to processing. The author puts forward the demand for further financial support for groups of agricultural producers after 2013 and the adoption of a new Cooperative Law, and a separate law on agricultural cooperatives.

## **Renty strukturalne jako instrument poprawy struktury obszarowej rolnictwa i przyspieszenia wymiany pokoleń**

### **1. Uregulowania prawne w zakresie rent strukturalnych w UE**

Jednym z celów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jest poprawa struktury obszarowej i przemiany pokoleniowe w rolnictwie. Cel ten został wprowadzony do polityki w ramach tzw. reform McSharry’ego w 1992 r. Przemianom tym sprzyjało rozporządzenie Rady (WE) nr 2079/1992 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie środków pomocy dla rolników przechodzących na wcześniejszą emeryturę,<sup>2</sup> zastąpione później rozporządzeniem nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.<sup>3</sup> Oba te akty miały na celu umożliwienie państwom członkowskim tworzenia programów wcześniejszych emerytur „strukturalnych” współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Choć sam udział państw członkowskich w programie był oparty na zasadzie dobrowolności, to jednak gdy któreś z nich zdecydowało się wprowadzić świadczenia strukturalne, zobowiązane było dostosować własne ustawodawstwo do unormowań powoływanych rozporządzeń w celu uzyskania środków finansowych z Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa (FEOGA).

Do głównych celów unijnego programu emerytur strukturalnych w rolnictwie należy zachęcenie do wcześniejszego zaprzestania prowadzenia działalności rolnej przez rolników w wieku przedemerytalnym na rzecz młodych rolników lepiej wykwalifikowanych. Zadbano jednocześnie o zapewnienie odpowiednich dochodów starszym rolnikom, którzy postanowili przystąpić do programu. Kładąc nacisk na rentowość działalności, umożliwiono przekazanie do zagospodarowania pozarolniczego gruntów, których rolnicze użytkowanie nie jest opłacalne.

---

1 Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

2 O.J.L 215 z 30.08.1992 r.

3 O.J.L 160 z 26.06.1999 r.

Ze względu na to, iż rozporządzenie Rady nr 1257/99 nie wprowadziło aż tak istotnych modyfikacji, aby konieczne stało się dokonanie gruntownych przekształceń już istniejących krajowych programów emerytur strukturalnych, omówione zostaną tu regulacje zawarte w rozporządzeniu nr 2079/92, które stanowiły podstawę dla zorganizowania owych programów.

Część unormowań zawartych w rozporządzeniu nr 2079/92 wiązała państwa i nie mogła być przez nie zmieniona, w niektórych kwestiach pozostawiono zaś pewną swobodę wyboru. Do tych pierwszych należały przepisy uzależniające nabycie prawa do wcześniejszej emerytury od zaprzestania działalności rolniczej i odpowiedniego rozdysponowania gruntów na rzecz osób trzecich. Określono także, że rolnik, który chciał przekazać gospodarstwo rolne musiał być w wieku przedemerytalnym, przy jednoczesnym ukończeniu 55 lat, a prowadzona przez niego działalność rolnicza stanowiła jego główne źródło dochodu przez ostatnie 10 lat. Przyjęcie gospodarstwa rolnego powinno nastąpić na cele związane z produkcją rolną, a przejmujący miał mieć odpowiednie kwalifikacje rolnicze oraz był zobowiązany do wykonywania działalności rolniczej (jako główne źródło dochodu) przez co najmniej 5 lat od przejścia gruntów. Gdy przejście miało nastąpić na cele nierolnicze, przy użytkowaniu gruntów trzeba było zachować wymogi ochrony środowiska.<sup>4</sup>

Określenie minimalnej normy obszarowej nowo powstałego gospodarstwa leżało w gestii państw członkowskich, jednakże jego wielkość powinna umożliwiać poprawę kondycji ekonomicznej. Pozostawiono swobodzie także wybór świadczeń związanych z wcześniejszym przejściem na emeryturę, określając jedynie ogólny ich katalog:

- premia odejścia – jednorazowa wypłata z tytułu wcześniejszego przejścia na emeryturę;
- roczna renta niezależnie od obszaru przekazanych gruntów;
- roczna renta od hektara przekazanych gruntów;
- dodatek do emerytury wypłacanej zgodnie z wewnętrznym systemem emerytalnym państw członkowskich.<sup>5</sup>

W rozporządzeniu określono maksymalny okres wypłaty świadczeń strukturalnych na 10 lat, lecz nie dłużej niż do osiągnięcia przez świadczeniobiorcę 70 lat (w rozporządzeniu z 1999 – 75 lat).

Każdy z programów opracowanych przez państwa członkowskie wymagał zatwierdzenia przez Komisję Europejską. Współfinansowanie z FEOGA zatwierdzo-

---

4 B. Tańska-Hus, M. Orlewski, Koncepcje wcześniejszych emerytur rolniczych w krajach UE i w Polsce jako instrument poprawy struktury agrarnej i przyspieszenia wymiany pokoleń, „Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia” 2002, nr 1–2, s. 126.

5 *Ibidem*, s. 126.

nych programów wynosiło od 50% do 75%, przy czym UE współuczestniczyła również w kosztach administracyjnych związanych z obsługą systemu. W oparciu o rozporządzenie z 1992 r. funkcjonowało 10 systemów wcześniejszych emerytur w rolnictwie ustanowionych przez państwa członkowskie, z tym że Hiszpania i Portugalia realizowały również specjalne programy regionalne.

Doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej wykazywały pewne trudności we wdrożeniu programu wcześniejszych emerytur. Ze względu na znaczne odrębności każdy kraj musiał wypracować pewne indywidualne rozwiązania, zgodne jednakże z rozporządzeniem. Tym niemniej, przykładowo, we Francji wprowadzenie programu przyniosło pozytywne rezultaty, gdyż ponad 51% uwolnionej powierzchni objęli rolnicy młodzi, a około 21% gruntów przeznaczono na powiększenie gospodarstw już działających. Program zachęcił francuskich rolników głównie do przekazywania ziemi w ramach rodziny (75%). W Irlandii natomiast średnia powierzchnia gospodarstwa wzrosła do poziomu 20 hektarów, a średni wiek rolników obniżył się do 50 lat. Rocznie przekazywano około 5500 gospodarstw. Hiszpański program wcześniejszych emerytur strukturalnych nie spotkał się z tak przychylnym przyjęciem, gdyż liczba przekazujących swe gospodarstwa nie przekroczyła 1000 osób rocznie. Stosunek rolników do zaoferowanego świadczenia różnił się zatem znacznie w poszczególnych państwach. Wynikało to przede wszystkim z wysokości emerytur strukturalnych, choć nie bez znaczenia pozostawały również możliwe sposoby zaprzestania działalności rolniczej czy przywiązanie do zawodu i związanego z nim sposobu życia.<sup>6</sup>

Należy zaznaczyć, że generalnie znaczna część rozwiązań w poszczególnych krajowych programach państw UE opracowanych na podstawie tych rozporządzeń była ukształtowana podobnie. Było to konsekwencją przepisów *iuris cogentis* rozporządzeń, gdyż w tym zakresie unormowania państw członkowskich powinny być dokładnym odzwierciedleniem postanowień rozporządzeń. Różnice dotyczyły przepisów dyspozytywnych, a w szczególności minimalnego obszaru uprawniającego do przystąpienia do programu, wieku osób uprawnionych do korzystania z renty, wysokości świadczeń, dodatków obszarowych.

W latach 2007–2013 podstawą funkcjonowania wcześniejszych emerytur rolniczych w ramach prawa wspólnotowego jest rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.<sup>7</sup> Podstawowym celem nowych rent jest zmiana struktury agrarnej poprzez zachęcenie do przekazy-

6 B. Tańska-Hus, Emerytury strukturalne w krajach UE i w Polsce jako instrument poprawy struktury agrarnej i przyspieszenia wymiany pokoleń, „Roczniki Naukowe SERiA” 2003, t. 5, 2.4, s. 341.

7 O.J.L 277 z 21.10.2005, s. 1–40

wania gospodarstw na rzecz młodych rolników oraz poprzez przekazywanie gospodarstw na powiększenie już istniejących jednostek produkcyjnych.

Zgodnie z rozporządzeniem pomoc przewidziana jest dla rolników oraz robotników rolnych, jeżeli zdecydują się na zaprzestanie aktywności zawodowej w rolnictwie. Rolnicy mogą skorzystać ze świadczeń, jeżeli ukończyli 55 lat, ale nie osiągnęli wieku emerytalnego albo mają nie mniej niż 10 lat do osiągnięcia normalnego wieku emerytalnego, i prowadzili działalność rolniczą co najmniej 10 lat poprzedzających przekazanie.

Przejmującym może być osoba spełniająca kryteria pomocy dla młodego rolnika lub rolnik, który osiągnął 50 lat. Może być to także osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Poza młodymi rolnikami przejście powinno nastąpić w celu powiększenia istniejącego gospodarstwa rolnego.

Okres wypłaty emerytury nie może przekroczyć 15 lat, nie później jednak niż do ukończenia przez przekazującego 70. roku życia. Jeżeli przekazujący otrzymał prawo do świadczeń emerytalnych z ubezpieczenia społecznego, to wcześniejszą emeryturę wypłaca się jako dodatek (nadwyżka nad świadczeniami z ubezpieczenia). Roczną wartość świadczenia ustalono na poziomie maksymalnym 18 tys. euro, całość 180 tys. euro na przekazującego.

Porównując obecnie obowiązujące przepisy w stosunku do rozporządzenia z 1999 roku można stwierdzić, że nastąpiło przeniesienie akcentu z zapewnienia dochodu starszym rolnikom (art. 11 ust. 1 rozporządzenia z 1999 r.) na zaprzestanie działalności rolniczej i przekazanie gospodarstwa innym rolnikom (art. 23 ust. 1 lit. a rozporządzenia z 2005 r.). Ponadto w nieobowiązującej już regulacji dopuszczono wsparcie dla osób między 55. rokiem życia a wiekiem emerytalnym, obecnie dodano zapis bardziej elastyczny dla tego przedziału wieku, a mianowicie: *[...] nie więcej niż 10 lat mniej niż wymagane dla normalnego wieku emerytalnego [...]*. Od beneficjenta wymaga się prowadzenia działalności rolniczej przez ostatnie 10 lat, a poprzednio wskazywano na konieczność prowadzenia gospodarstwa rolnego w takim samym okresie. Odmiennie uregulowano także warunki dla przejmującego grunty. W aktualnym stanie prawnym dopuszczono nabycie między innymi przez młodego rolnika, czyli osobę, która nie ukończyła 40 lat i spełniającą pozostałe przesłanki, w tym przedkładającą plan dotyczący rozwoju działalności rolniczej oraz przez rolnika – osobę fizyczną prowadzącą już gospodarstwo i która nie ukończyła 50 lat. Tej granicy wiekowej wcześniej nie określono.

Ponadto odmiennie w obu porządkach prawnych unormowano całkowity okres wsparcia. Na mocy przepisów z 2005 roku wsparcie nie przekracza 15 lat zarówno dla rolników, jak i robotników rolnych poprzednio w tej ostatniej sytuacji – maksimum 10 lat. Dotychczas świadczenia wypłacano do ukończenia przez rolników 75. roku życia, a obecnie do 70 lat.

Zmianie uległ także system finansowania programu rent strukturalnych. W przepisach z 1999 r. były one finansowane z Sekcji Gwarancji EFOiGR, natomiast od 2007 r. środki pochodzą z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

## 2. Uregulowania prawne w zakresie rent strukturalnych w Polsce

Pierwsze koncepcje systemu wcześniejszych emerytur strukturalnych w rolnictwie polskim pojawiły się w przyjętej przez Radę Ministrów 21 kwietnia 1998 r. *Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*.<sup>8</sup> Na jej podstawie minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi opracował 30 czerwca 1998 r. *Wstępne założenia programu wcześniejszych emerytur strukturalnych w rolnictwie*, zawierające wiele propozycji dotyczących przyszłego programu. Zasadniczym celem programu było przede wszystkim poprawienie struktury obszarowej gospodarstw, celem wtórnym natomiast zabezpieczenie socjalne dla rolników – uczestników programu. Założono, że efektem strukturalnym będzie wzrost liczby gospodarstw powyżej 15 ha, osiągnięty dzięki zwalnianiu gruntów przez rolników objętych programem na rzecz rolników młodych i wykwalifikowanych.

Etap dyskusji nad kształtem przyszłego programu wcześniejszych emerytur rolniczych zakończył się 13 lipca 1999 r. przyjęciem dokumentu *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*. Określał on działania rządu w zakresie aspektów strukturalnych rozwoju obszarów wiejskich na okres najbliższych kilku lat. Z jego treści wynikało, że system świadczeń emerytalnych opracowany na podstawie rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej uzupełni system wcześniejszych emerytur zawarty w ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dlatego też w opracowanym projekcie ustawy o świadczeniach strukturalnych zaproponowano zmianę nazwy świadczenia na *renta*, gdyż w powszechnej świadomości pojęcie *emerytura* kojarzone jest ze świadczeniami z ubezpieczenia społecznego.

1 stycznia 2002 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie.<sup>9</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, prawo do renty strukturalnej mógł nabyć rolnik w wieku 60–65 lat (mężczyzna) lub 55–60 lat (kobieta), który zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników przez okres 120 kwartałów oraz przez 10 lat bezpośrednio przed zgłoszeniem wniosku o rentę strukturalną prowadził nieprzerwanie działalność rolniczą, która stanowiła jego jedyne lub główne źródło dochodów (wymagania dotyczące rolnika miały zastosowanie odpowiednio do jego małżonka).

8 K. Trawinski, J. Żurawinska, Wcześniejsze emerytury a renty strukturalne w rolnictwie. Ubezpieczenie w rolnictwie, „Materiały i Studia KRUS” 1999, nr 4, s. 32.

9 Dz.U. Nr 52, poz. 539.



Zgodnie z ustawą przekazaniu ulec mogło jedynie gospodarstwo o minimalnej powierzchni 3 hektarów, które przez co najmniej ostatnich 5 lat przed zgłoszeniem przez rolnika wniosku o przyznanie świadczeń strukturalnych stanowiło jego własność, własność jego małżonka lub współwłasność obojga małżonków (art. 3, ust. 3).

Ustawa określała również wymagania dotyczące formy przekazania oraz osoby przejmujące gospodarstwo rolne. Przekazanie gospodarstwa mogło nastąpić odpłatnie lub za darmo w drodze umowy na rzecz osoby fizycznej, a także osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej – jeżeli działalność rolnicza należała do zakresu ich działania. Umowa, poza wymaganiami zawartymi w odrębnych przepisach, powinna zawierać oświadczenia stron wraz z zapewnieniem o przekazaniu gospodarstwa na powiększenie jednego lub kilku już istniejących gospodarstw rolnych oraz o tym, że powierzchnia powiększonego w ten sposób gospodarstwa nie jest mniejsza niż 15 hektarów, także oświadczenia stron co do spełnienia warunków w stosunku do osoby przejmującej (art. 7, ust. 1). Przejmującym mógł być rolnik, który nie miał ustalonego prawa do świadczeń emerytalno-rentowych z ubezpieczenia lub zaopatrzenia społecznego oraz ma kwalifikacje rolnicze.

Ustawa dopuszczała jednocześnie możliwość przejęcia gospodarstwa rolnego na własność Skarbu Państwa w drodze decyzji Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, na wniosek rolnika, który nie miał możliwości przekazania całości lub części gospodarstwa rolnego na warunkach określonych w ustawie. Przejęcie następowało nieodpłatnie i dotyczyło jedynie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw wolnych od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych.

Wysokość renty strukturalnej wynosiła 150% *emerytury podstawowej*, a gdy do świadczenia uprawnieni byli zarówno rolnik, jak i jego małżonek – każdemu z nich przysługiwało w wysokości 150% *emerytury podstawowej* (art. 11, ust. 1 i 2). Rentę tę wypłaca się do osiągnięcia wieku emerytalnego lub do chwili nabycia praw do świadczeń emerytalno-rentowych, nie dłużej jednakże niż przez 5 lat (art. 14).

Ustawa ta obowiązywała w latach 2002–2004 i w oparciu o nią w roku 2002 złożono 1200 wniosków o rentę, natomiast po ich weryfikacji wydano 750 postanowień o spełnieniu warunków, przy czym z tej liczby rentę wypłaca się jedynie 460 osobom, w roku 2003 złożono około 600 wniosków.<sup>10</sup> Dane te świadczą, że stosunkowo niski poziom rent strukturalnych nie stanowił wystarczającej motywacji dla rolników. Poza tym ustawa zawierała inne rygorystyczne postanowienie podporządkowane nadrzędnemu celowi strukturalnemu. Dotyczyły one przede wszystkim wy-

---

10 R. Budzinowski, Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej, „Rejent” 2004, nr 10, s. 47–48.

mogą powiększenia gospodarstwa do minimum 15 ha oraz dolnej granicy 3 ha przekazywanego gospodarstwa.

W latach 2004–2006 renty strukturalne funkcjonowały w oparciu o:

- ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z sekcji gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej,<sup>11</sup>
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu udzielenia pomocy na uzyskanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.<sup>12</sup>

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich opracowany na podstawie wyżej wskazanej ustawy zakładał, że działanie „Renty strukturalne” miało na celu zapewnienie dochodu rolnikom, którzy zdecydowali się zrezygnować z prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym. Działanie skierowane było do osób w wieku przedemerytalnym, które ukończyły 55 lat, podlegały ubezpieczeniu społecznemu rolników, prowadziły działalność rolniczą w gospodarstwie o powierzchni co najmniej 1 ha przez co najmniej 10 lat (w tym co najmniej przez 5 lat były ubezpieczone w KRUS) i zdecydowały się je przekazać w celu poprawy żywotności ekonomicznej gospodarstwa innemu rolnikowi lub następcy, albo na rzecz Skarbu Państwa lub na cele związane z ochroną środowiska i zalesienie.

Duże znaczenie w nowych rentach strukturalnych przypisano funkcji socjalnej, ponieważ w miarę wysokie świadczenie mogło zabezpieczyć potrzeby bytowe rolnika i jego małżonka, jego wysokość, jak wskazał PROW, stanowiło rekompensatę utraconych wskutek przekazania gospodarstwa rolnego dochodów. Wysokość renty wraz z przystępnymi warunkami przyznawania określała stopień realizacji funkcji strukturalnej renty w świetle obowiązujących regulacji prawnych.

Zgodnie z rozporządzeniem renty strukturalne zachęcały rolników do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym i przekazania gospodarstw rolnych na rzecz młodych rolników lepiej wykwalifikowanych. Działanie to miało na celu poprawę żywotności gospodarstw, umożliwienie przekazu ich na cele pozarolnicze, gdy działalność rolnicza nie mogła być prowadzona w zadawalających ekonomicznych warunkach oraz zapewnienie rolnikom źródła dochodu po zaprzestaniu działalności gospodarczej.<sup>13</sup> Renty strukturalne adresowane były do rolników w wieku przedemerytalnym podlegającym ubezpieczeniu społecznemu

11 Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

12 Dz.U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.

13 B. Tańska-Hus. Wdrażanie planu rozwoju obszarów wiejskich, Prace Komisji Nauk Ekonomicznych i Biologicznych, „Prace Wydziału Nauk Przyrodniczych” 2005, seria B, nr 58, s. 571.

rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą w gospodarstwie będącym ich własnością (lub będących własnością ich małżonka), i którzy przełączą posiadane gospodarstwo innemu rolnikowi lub następcy, a wyniku tego przekazania żywotność ekonomiczna gospodarstwa ulegnie poprawie.

Żywotność ekonomiczna gospodarstwa uległa poprawie, jeżeli:

grunty przekazanego gospodarstwa zostały przejęte na powiększenie gospodarstwa rolnego innego rolnika (lub kilku rolników), który spełnia następujące przesłanki:

- był młodszy od przekazującego,
- posiadał kwalifikacje do przekazania działalności rolniczej,
- nie miał ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego,
- zobowiązał się do prowadzenia działalności rolniczej na przejętych gruntach przez co najmniej 5 lat,
- grunty wchodzące w skład przekazanego gospodarstwa zostały przejęte w całości przez następcę, który nie ukończył 40. roku życia i spełnia pozostałe wyżej wymienione warunki,
- grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego mogły być nabyte również:
  - nieodpłatnie na Skarb Państwa w drodze decyzji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych,
  - w sposób trwały na cele związane z ochroną środowiska przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody,
  - w sposób trwały do zalesienia przez osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Renta strukturalna przysługiwała rolnikowi, który:

- ukończył 55 lat i nie osiągnął jeszcze wieku emerytalnego (mężczyzna – 65 lat, kobieta – 60 lat),
- prowadził działalność rolniczą na własny rachunek w gospodarstwie rolnym przez co najmniej 10 lat i w tym okresie podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników przez okres co najmniej 5 lat,
- przekazał posiadane gospodarstwo rolne o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha UR,
- zaprzestał prowadzenia wszelkiej działalności rolniczej,

- wymagania dotyczące rolnika stosuje się odpowiednio do jego małżonka.

Gospodarstwo rolne mogło być przekazane w sposób trwały lub w formie umowy dzierżawy zawartej na okres co najmniej 10 lat. Umowa ta musiała być sporządzona w formie aktu notarialnego lub zarejestrowana w ewidencji gruntów i budynków. Za przekazanie gospodarstwa rolnego w sposób trwały uważano odpłatne i nieodpłatne przeniesienie prawa własności w drodze umowy sporządzonej w formie aktu notarialnego. Przekazanie gospodarstwa na rzecz innego rolnika mogło mieć formę trwałą lub w drodze umowy dzierżawy, natomiast w przypadku przekazania gospodarstwa zstępnemu, pasierbowi, osobie pozostającej we wspólnym gospodarstwie domowym, małżonkowi gospodarstwo musiało być przekazane w sposób trwały.

Wysokość renty strukturalnej stanowiło 210% najniższej emerytury. Wraz ze zwiększeniami nie mogła natomiast przekroczyć 440% najniższej emerytury.

Przysługiwały do niej dodatki:

- 1) z tytułu trwałego przekazania gospodarstwa o obszarze przynajmniej 3 ha UR, a zatem z wyłączeniem dzierżawy, w wysokości 50% najniższej emerytury;
- 2) na małżonka w wysokości 60% najniższej emerytury;
- 3) za każdy przekazany trwale pełen hektar użytków rolnych powyżej 3 ha UR na powiększenie innego gospodarstwa w wysokości 3% najniższej emerytury;
- 4) za każdy przekazany trwale pełen hektar użytków rolnych powyżej 3 ha UR na powiększenie innego gospodarstwa prowadzonego przez rolnika, który nie ukończył 40 lat w wysokości 3% najniższej emerytury.

Dwa ostatnie zwiększenia uzależnione od obszaru użytków rolnych przysługiwały maksymalnie za 20 ha.

Rentę strukturalną wypłaca się jako świadczenie miesięczne przez maksymalny okres 10 lat. Jeżeli w czasie wypłaty renty uprawniony nabędzie prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego, rentę pomniejsza się o kwotę wypłacanej emerytury.

Renty w oparciu o to rozporządzenie cieszyły się dużo większym uznaniem u rolników, czego dowodem jest, że w latach 2004–2006 złożonych zostało 56 273 wniosków, na podstawie, których przekazanych zostało 52 tys. gospodarstw.<sup>14</sup>

---

14 System Informacji Zarządczej ARiMR, 2007.

Od roku 2007 obowiązuje nowe rozporządzenie regulujące instytucję rent strukturalnych na lata 2007–2013. Jest to: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013,<sup>15</sup> które po miesiącu zostało znowelizowane.<sup>16</sup>

Nowością w programie rent strukturalnych jest podwyższenie minimalnej normy obszarowej dostępu do programu do poziomu 3 ha UR, a więc podobnie jak w przepisach z 2001 r. Od tej zasady przewidziano wyjątki dla województw, w których ustawodawca dostrzega potrzebę intensywniejszego oddziaływania. Dotyczy to województw: małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego, gdzie minimalny obszar umożliwiający skorzystanie ze świadczeń wynosi 1 ha UR.

Rozporządzenie wprowadziło również zmiany w zakresie przekazywania gruntów. Dotychczas nie miała znaczenia powierzchnia powiększanych gospodarstw, natomiast obecnie przy przekazaniu gospodarstwa następcy jego powierzchnia musi się mieścić co najmniej w średniej dla województwa położenia gospodarstwa lub w średniej dla kraju – jeśli średnia województwa jest od średniej krajowej wyższa. Dotyczy to również przekazania gruntów na powiększenie gospodarstwa, przy czym bierze się tu pod uwagę powierzchnię powiększonego gospodarstwa lub gospodarstw. W nowych rozwiązaniach zrezygnowano także z możliwości wydzierżawienia gruntów, a zatem konieczne jest wyzbycie się ich własności.

Wprowadzone zmiany dotyczą również osoby przejmującej grunty. Jeśli jest osobą fizyczną – rolnikiem już prowadzącym gospodarstwo, koniecznym jest spełnienie kryterium wieku. Chodzi o to, aby rolnik ten nie ukończył 50 lat. Ponadto, oprócz zobowiązania się do prowadzenia działalności rolniczej przez 5 lat, zarówno następcą, jak i rolnik muszą dokonać rejestracji w ewidencji producentów rolnych, o ile rolnik nie był tam dotychczas zarejestrowany. W zakresie kwalifikacji rolniczych, wymogi zostały określone w sposób adekwatny do systemu szkolnictwa po reformie oświaty. W stosunku do osób prawnych, jako przejmujących wprowadzono zakaz przejęcia przez jednostki sektora finansów publicznych.

Istotnej zmianie uległa także wysokość świadczenia i jest to zmiana zdecydowanie mniej korzystna dla rolników. Podstawowa wysokość świadczenia wynosi 150% najniższej emerytury. Istnieje dodatek do świadczenia w postaci dodatku dla małżonka w wysokości 100% kwoty najniższej emerytury. System przewiduje również zwiększenie za przekazanie gospodarstwa rolnego osobie w wieku 40 lat o łącznej powierzchni UR większej niż 10 ha w wysokości 15% najniższej emerytury. Zatem całkowita kwota świadczenia nie przekroczy 265% najniższej emerytury. Brak jakichkolwiek zwiększeń powierzchniowych. Zwiększenia z tytułu prze-

---

15 Dz.U. Nr. 64, poz.427.

16 Dz.U. Nr 140, poz. 990.

niesienia własności nieruchomości zlikwidowano ze względu na brak możliwości wydzierżawienia gruntów.

Analiza obowiązujących regulacji prawnych w zakresie rent strukturalnych wykazuje, że istniały i istnieją obecnie istotne różnice w programach rent. Wynikają one z różnych priorytetów jakie przypisuje się rentom. W rozwiązaniach z 2001 r. priorytetem był cel strukturalny, później zaakcentowano cel socjalny, chociaż element strukturalny pozostawał nadal widoczny, a obecnie rozporządzenie MRiRW nie wskazuje bezpośrednio na zadania socjalne systemu rentowego, na co zapewne wpływ ma rozporządzenie Rady (WE) 1689/ 2005.<sup>17</sup> W związku z tym różnice dotyczyły powierzchni gospodarstw uprawnionych do programu rent. Ze względu na priorytety ustawy z 2001 r. było to 3 ha, w rozporządzeniu z 2004 – 1 ha, natomiast obecnie jest to 3 ha, z tym że w przypadku gospodarstw położonych w woj. małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim – co najmniej 1 ha. Na gruncie omawianych regulacji prawnych można wskazać na różne sposoby dysponowania gospodarstwem, a mianowicie w rozwiązaniach z 2001 r. i obecnie nie istnieje możliwość dzierżawy gruntów. Pojawiła się ona w uregulowaniach z 2004 r. w których także nie wskazano minimalnej powierzchni powiększonego gospodarstwa, a na gruncie ustawy obszar ten musiał wynosić minimum 15 ha.

W nowym systemie rent strukturalnych przy przekazywaniu gospodarstwa następcy, jego powierzchnia musi się mieścić co najmniej w średniej dla województwa lub kraju.

Ponadto renty strukturalne z 2004 r. cechował zdecydowanie wyższy poziom świadczeń wynikający ze znacznie wyższej kwoty bazowej oraz rozbudowanego systemu dodatków, w tym obszarowych związanych z osobą przejmującą. Inne były i są obecnie źródła finansowania systemu rent strukturalnych – koszty ustawy obciążają w całości budżet państwa, natomiast regulacje z 2004 r. i 2007 r. w znacznej części są współfinansowane ze środków wspólnotowych.

### **3. Wpływ rent strukturalnych na poprawę struktury obszarowej i przyspieszenie wymiany pokoleń w rolnictwie**

Założenia rent strukturalnych zweryfikowała praktyka gospodarcza. Badania wykazały, że zainteresowanie rentami strukturalnymi w oparciu o ustawę było znikome, co zapewne wynikało ze stosunkowo niskiego poziomu rent, który nie stanowił wystarczającej motywacji dla rolników, jak również z dość rygorystycznych postanowień podporządkowanych nadrzędnemu celowi strukturalnymi. Natomiast badania w zakresie realizacji programu rent w latach 2004–2006 wykazały,

17 S. Paszkowski. Mechanizmy wymiaru świadczeń a cele instrumentu rolniczych rent strukturalnych, „Wieś i Rolnictwo” 2007, nr 3, s. 135–136.

że w programie udział wzięło znacznie więcej rolników – ponad 56 tys., przekazując ponad 52 tys. gospodarstw, co było zapewne efektem wysokości świadczeń oraz znacznych złagodeń uczestnictwa w tym programie.

Renty strukturalne z założenia w swej konstrukcji prawnej są instrumentem poprawy struktury obszarowej, natomiast w jakim stopniu wpływają praktycznie na kształtowanie pożądanej struktury i wymianę pokoleń, wykazały badania empiryczne zawarte w pracy doktorskiej przygotowanej pod moim promotorstwem pt. „Renty strukturalne jako instrument poprawy struktury obszarowej i powiększenia wymiany pokoleń w rolnictwie”, które częściowo zostały wykorzystane w artykule.<sup>18</sup>

Badaniami empirycznymi objęto 222 gospodarstwa położone na obszarze województwa łódzkiego ze szczególnym uwzględnieniem powiatu wieluńskiego, które spełniały kryteria dostępu do programu rent na podstawie rozporządzenia z 2004 r. Gospodarstwa poddane badaniom stanowiły 90,1% ogólnej liczby gospodarstw spełniających kryteria dostępu.

Do analizy gospodarstwa te grupowano na sześć grup obszarowych: I 1–3 ha, II 3–7 ha, III 7–10 ha, IV 10–15 ha, V 15–20 ha, VI powyżej 20 ha. Podział ten zdefiniowały przepisy dotyczące rent strukturalnych w zakresie zwiększeń z tytułu przekazywanych gruntów, ponadto dał lepszy obraz programu rent strukturalnych i jego wpływu na poprawę struktury obszarowej i przemianę pokoleń.

Zgodnie z PROW na lata 2004–2006 podstawowymi celami rent strukturalnych była poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, zapewnienie dochodu rolnikom starszym wiekiem odchodzących z aktywności zawodowej w rolnictwie, wspieranie procesu wymiany pokoleń w rolnictwie, a także przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, jeżeli ich dalsze rolnicze wykorzystanie nie jest ekonomicznie uzasadnione. W efekcie ustawodawca wskazał funkcję strukturalną dla rent. W funkcji tej mieści się również obniżenie wieku osób prowadzących gospodarstwa oraz przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze.<sup>19</sup> Uzyskanie pożądanych efektów strukturalnych jest nieodzownie związane z funkcją socjalną systemu rent, ponieważ wysokość świadczeń w dużym stopniu decyduje o zainteresowaniu rentami.

Wyniki badań wykazały, że wyliczone wysokości roczne świadczeń rentowych – dla porównania w oparciu o przepisy z 2001, 2004 i 2007 roku – różniły się znacząco co niewątpliwie wpływało na relacje funkcji socjalnej poszczególnych programów rent (tabela 1).

---

18 M. Orlewski, Renty strukturalne jako instrument poprawy struktury obszarowej i przyspieszenia wymiany pokoleń w rolnictwie. Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem B. Tańskiej-Hus, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, 2008.

19 S. Paszkowski, Mechanizmy wymiaru świadczeń a cele instrumentu rent strukturalnych, „Więś i Rolnictwo” 2007, nr 3, s. 137.

Tabela 1. Wysokość rent strukturalnych w oparciu o regulacje z 2001, 2004 i 2007 roku<sup>20</sup>

Wyszczególnienie		Ustawa z 2001 roku	Rozporządzenie z 2004 roku	Rozporządzenie z 2007 roku*)	
Grupa obszarowa	I 1-3 ha	zł/gospodarstwo	10980	12016	9829
		%	91,4	100,0	81,9
	II 3-4 ha	zł/gospodarstwo	12995	15833	11172
		%	82,0	100,0	70,5
	III 7-10 ha	zł/gospodarstwo	12249	15845	10675
		%	77,3	100,0	67,3
	IV 10-15 ha	zł/gospodarstwo	13317	16280	11387
		%	81,8	100,0	69,9
	V 15-20 ha	zł/gospodarstwo	13906	17187	10664
		%	80,9	100,0	62,0
	VI powyżej 20 ha	zł/gospodarstwo	14362	16823	12084
		%	85,4	100,0	71,8

\*)Regulacje 2004=100%

Jak wynika z tabeli 1, renta strukturalna wyliczona w oparciu o przepisy ustawy z 2001 r. stanowiła od ponad 77% w grupie III do ponad 91% w grupie I – renty z 2004 r. Najmniejsza różnica występowała w grupie I, gdzie świadczenie było mniejsze tylko o 8% w porównaniu do roku 2004. Wynikało to z faktu, iż nie występowały w I grupie w programie z 2004 r. zwiększenia powierzchniowe z tytułu przekazanych gruntów. Największa różnica w poziomie świadczeń 18–20% występowała w gospodarstwach grupy II, IV i V, co spowodowane było odmiennymi rozwiązaniami w zakresie zwiększeń obszarowych w ustawie z 2001 r. i rozporządzeniu z 2004 r. Natomiast w oparciu o przepisy z 2007 r. renta strukturalna stanowiła od 62% do ponad 81% renty z 2004 r. Najmniejsza różnica występowała w grupie I gdzie wysokość świadczenia była o 18% niższa od świadczenia z 2004 r., natomiast w pozostałych grupach obszarowych różnice były dużo większe i wynosiły od 28% do 38%. Można uzasadnić to tym, że w nowych przepisach prawnych nie przewidziano zwiększeń obszarowych a ponadto obniżono wysokość renty do 150% emerytury podstawowej.

20 Źródło: obliczenie własne na podstawie M. Orlewska, *op. cit.*



Przedstawione dane wskazują, że obecnie obowiązujące przepisy są mniej korzystne pod względem wysokości świadczeń rentowych. W porównaniu do roku 2001 renty te są średnio niższe o 14%, natomiast w porównaniu do 2004 r. aż o 29%. Znacznie słabsza realizacja funkcji dochodowej może wpływać na mniejsze zainteresowanie rentami, a w konsekwencji na realizację funkcji strukturalnej programu rent.

Aby ocenić atrakcyjność rent strukturalnych, porównano wysokość rent z poszczególnych lat do wyliczonego dochodu rolniczego netto uzyskiwanego przez badane gospodarstwa w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2004 r. (tabela 2).

Tabela 2. Wysokość rent strukturalnych do poziomu dochodu rolniczego netto<sup>21</sup>

Wyszczególnienie		Ustawa z 2001 r.	Rozporządzenie z 2004 r.	Rozporządzenie z 2007 r.	Dochód rolniczy* netto w 2004 r.	
Grupa obszarowa	I 1-3 ha	zł/gospodarstwo	10980	12016	9829	7118
		%	154,3	168,8	138,0	100,0
	II 3-7 ha	zł/gospodarstwo	12995	15833	11172	9416
		%	138	168,1	118,6	100,0
	III 7-10 ha	zł/gospodarstwo	12249	15845	10675	12720
		%	96,3	124,5	83,9	100,0
	IV 10-15 ha	zł/gospodarstwo	13317	16280	11387	32822
		%	40,5	49,6	34,6	100,0
	V 15-20 ha	zł/gospodarstwo	13906	17187	10664	22976
		%	60,5	74,8	46,4	100,0
	VI powyżej 20 ha	zł/gospodarstwo	1436	16823	12084	60000
		%	23,9	28,1	20,1	100,0

\* Dochód rolniczy netto = 100%

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że wysokość renty strukturalnej z 2001 r. stanowiła od 24% do 154% dochodu rolniczego netto, przy czym w grupach od III do VI wysokość renty była mniejsza od osiągniętych przez rolników dochodów. Zdecydowanie niską rekompensatę utraconych dochodów renta stanowiła w grupach IV, V i VI. W przypadku obecnie obowiązującego rozporządzenia wysokość wyliczonej renty stanowi od 20% do 138% dochodu rolniczego netto, przy czym przedział pełnej rekompensaty dochodu rolniczego przebiega podobnie jak w przypadku

21 Źródło: obliczenie własne na podstawie M. Orlewski, *op. cit.*, s. 143.

przepisów z 2001 r. Jednakże różnice występujące w grupach III–VI są zdecydowanie wyższe i kształtują się na poziomie 80% w stosunku do dochodu. Generalnie tylko w gospodarstwach o obszarze do 10 ha pod rządami wszystkich regulacji poziom rent strukturalnych znacznie przekroczył dochód rolniczy netto i to pomimo barku zwiększeń obszarowych w grupie gospodarstw 1–3 ha.

Oprócz funkcji dochodowej renty strukturalne realizują funkcje strukturalne, w wyniku których ma nastąpić poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Realizowana jest ona w drodze przekazywania gospodarstw na rzecz innych rolników, przede wszystkim młodszych. Rozporządzenie z 2004 r. przewiduje dwie formy przekazania: trwałe przekazanie i dzierżawę.

Jak wykazały badania wśród respondentów badanych gospodarstw wykazujących chęć skorzystania z renty strukturalnej, większość decydowała się na trwałe rozporządzenie gospodarstwem (tabela 3). Wpływ na to miała między innymi możliwość skorzystania z dodatkowych zwiększeń świadczenia z tytułu wyzbycia się własności gruntów (3% podstawy wymiaru renty za każdy ha UR).

Tabela 3. Formy rozporządzania gruntami w (%)<sup>22</sup>

Wyszczególnienie	Grupa obszarowa					
	I 1–3 ha	II 3–7 ha	III 7–10 ha	IV 10–15 ha	V 15–20 ha	VI powyżej 20 ha
Trwałe przekazanie	89,5	92,6	84,8	85,3	100,0	100,0
Dzierżawa	10,5	7,4	15,2	14,7	–	–
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3, wszyscy respondenci z gospodarstw większych obszarowo (grupa V i VI) zdecydowali się trwałe przekazać gospodarstwa, zwłaszcza że przejmującymi grunty były osoby blisko spokrewnione (tabela 4). W pozostałych grupach obszarowych na trwałe przekazanie gospodarstw zdecydowało się ponad 85%. Natomiast dzierżawa jako drugi sposób rozdysponowania gruntami stanowiła od ponad 7% do 15%.

Z punktu widzenia wpływu rent strukturalnych na poprawę struktury obszarowej rolnictwa znaczenie ma niewątpliwie zadysponowanie gospodarstwem jako całością lub w częściach. W niektórych sytuacjach rozdysponowanie gospodarstwem było uwarunkowane osobą przejmującą, ponieważ przekazanie gospodarstwa na rzecz następcy mogło być jedynie w całości (tabela 4).

22 Źródło: obliczenie własne na podstawie M. Orlewska, *op. cit.*, s. 148.

Tabela 4. Kategorie osób przejmujących grunty w (%)<sup>23</sup>

Wyszczególnienie	Grupy obszarowe					
	I 1–3 ha	II 3–7 ha	III 7–10 ha	IV 10–15 ha	V 15–20 ha	VI powyżej 20 ha
Przekazanie gruntów w tym:						
Następcy	78,9	83,3	81,8	85,3	88,8	100,0
Rolnikowi już prowadzącemu gospodarstwo	15,8	9,2	16,2	14,7	–	–
Rolnikowi jw. młodszemu niż 40 lat	5,3	7,5	–	–	11,2	–
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

 Tabela 5. Przekazanie gruntów w całości lub części<sup>24</sup>

Wyszczególnienie	Grupy obszarowe					
	I 1–3 ha	II 3–7 ha	III 7–10 ha	IV 10–15 ha	V 15–20 ha	VI powyżej 20 ha
Przekazanie w całości gospodarstwa w (%)	100,0	94,4	88,8	88,2	88,8	100,0
Przekazanie gospodarstwa w działkach w (ha)	–	1,9	4,2	6,2	8	–

Przeprowadzone badania wykazały, że wszyscy rolnicy w I grupie zdecydowali się przekazać gospodarstwa w całości na rzecz jednej osoby, co wynikało z powierzchni gospodarstw oraz z przepisów z 2004 r. przy czym 79% zdecydowało się przekazać gospodarstwo następcy – osobie w wieku 40 lat rozpoczynającemu działalność na przejętych gruntach po raz pierwszy. Odsetek przekazujących gospodarstwo innemu rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo i który nie ukończył 40. lat, a więc nabywcy najbardziej preferowanemu w rozporządzeniu z 2004 r., wynosił zaledwie 5,26%, a na rzecz starszych rolników ponad 15% i w tym przypadku rozporządzenie gruntami mogło choć w znikomym znaczeniu wpłynąć na poprawę struktury obszarowej gospodarstw. Wśród rolników II grupy prawie 95% zdecydowało się przekazać gospodarstwo w całości na rzecz jednej osoby – głównie następcy, natomiast we fragmentach (działkach) był to obszar średnio 1,9 ha. Ponadto około 8% rolników wyrażało chęć przekazania gospodarstwa rolnikom w wieku poniżej 40 lat. W tej grupie można zaobserwować istotny wpływ rent strukturalnych na wymianę pokoleń, gdzie odsetek nabywców w wieku poniżej 40 lat wynosił ponad 90%. Z kolei w grupie obszarowej III i V ponad 88% rolników zdecydowało

23 Źródło: obliczenie własne na podstawie M. Orlewska, *op. cit.*, s. 149.

24 Źródło: obliczenie własne na podstawie M. Orlewska, *op. cit.*, s. 150.

o rozporządzeniu gospodarstwami w całości na rzecz jednej osoby. W grupach tych w pozostałej sytuacji rozdysponowane nowo powstałe fragmenty stanowiły odpowiednio w grupie III – 4,2 ha, a w grupie V – 8 ha. Ponadto w grupie V 100% gruntów przeszło na rzecz rolników poniżej 40 lat, co w znacznym stopniu wpłynęło na zmniejszenie wieku osób prowadzących gospodarstwa, przy czym należy pamiętać, że ponad 88% to grunty przejęte w całości przez jedną osobę – następcę, a więc sytuacja obszarowa nie ulega zmianie. Rolnicy grupy VI w całości wyrazili zgodę przekazania gospodarstw w całości na rzecz jednej osoby – następcy i w tej sytuacji struktura obszarowa przekazywanych gospodarstw nie uległa zmianie, ale i też nie nastąpiło jej pogorszenie (tabela 5).

Dane te wskazują na znikomy wpływ rent na poprawę struktury obszarowej gospodarstw. Również i w tej grupie w zasadzie zachowane zostanie *status quo* w kwestii struktury obszarowej gruntów, natomiast podobnie jak w grupie V we wszystkich przypadkach zmniejszył się poniżej 40. roku życia wiek rolników – kierowników gospodarstw.

Reasumując, badania wykazały, że renty strukturalne wprowadzone rozporządzeniem z 2004 r. spełniły bardziej funkcję socjalną, wpłynęły na przyspieszenie wymiany pokoleń, natomiast nie mają istotnego wpływu na poprawę struktury obszarowej gospodarstw. Świadczy o tym fakt, że głównym sposobem rozdysponowania gruntów było rozdysponowanie na rzecz następcy, natomiast udział gruntów na powiększenie istniejących gospodarstw był znikomy. Dla praktyki taka interpretacja nie jest jednak jednoznacznie negatywna, bowiem przekazanie gospodarstwa jednemu następcy wprawdzie nie poprawia struktury obszarowej, ale zapobiega dalszemu podziałowi ziemi pomiędzy ewentualnych spadkobierców, zapobiega więc postępującemu rozdrobnieniu, a tym samym zapobiega pogorszeniu struktury obszarowej.

EARLY RETIREMENTS AS AN INSTRUMENT OF AGRICULTURAL AREA  
STRUCTURE IMPROVEMENT AND GENERATION CHANGE ACCELERATION

Key words: common agricultural policy, early retirement, generation exchange.

Early retirements from farming is one of the instrument of agricultural structure improvement and generation change acceleration introduced to the EU legislation by the Council Regulation (EEC) No 2079/92 and 1257/99, transferred to the Polish law. In the article the EU and the Polish binding legal solutions in the field of early retirements from farming were analyzed. The Author pointed out advantages and disadvantages as well as provided an assessment of impact possibilities that early retirements can have on agricultural area structure improvement and on generation exchange acceleration due to 2004 regulation.

It was pointed out that early retirements introduced by this regulation played rather social role as they influenced on the generation exchange acceleration but they did not have any relevant effect on the farm structure improvement.

## **Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej**

Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej (dalej UE) jest obowiązkiem wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie dystrybucji funduszy unijnych. Obowiązek ten w równej mierze dotyczy zarówno podmiotów krajowych, jak też unijnych. W szczególności na państwach członkowskich korzystających z pomocy unijnej spoczywa obowiązek przyjęcia regulacji prawnych zapewniających skuteczną ochronę interesów finansowych UE poprzez zapewnienie prawdziwości oraz prawidłowości operacji finansowych, zapobieganie nieprawidłowościom, odzyskiwanie kwot utraconych na skutek nieprawidłowości i zaniedbań i wreszcie ustanowienie skutecznego systemu zarządzania i kontroli.

Zakres regulacji prawnych dotyczących funduszy unijnych, w tym także finansujących mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR), jest niezwykle obszerny. Nie jest zatem rzeczą możliwą dokonanie całościowej i w miarę wyczerpującej analizy tych regulacji w ramach ograniczonego objętościowo referatu na konferencję naukową. Z tego też powodu problematyka rozważań w nim zawartych musiała zostać ograniczona, zgodnie zresztą z tematem referatu, do najważniejszych, wybranych tylko zagadnień w zakresie ochrony interesów finansowych UE. Autor niniejszej pracy ma jednak nadzieję, że prezentowane w niej rozważania i poglądy będą stanowić prowokujący do dyskusji przyczynek zarówno nad pozytywnymi, jak i negatywnymi doświadczeniami w zakresie skutecznej ochrony interesów finansowych UE, niekoniecznie tylko w dziedzinie WPR.

### **1. Finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej**

Od 2007 roku instrumenty WPR finansowane są przez dwa nowe fundusze rolne UE, a mianowicie:

- Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (dalej EFRG) oraz

---

1 Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej EFRROW).<sup>2</sup>

Powołanie do życia dwóch odrębnych funduszy rolnych ukierunkowało dystrybucję środków unijnych na finansowanie instrumentów należących do dwóch zasadniczych nurtów WPR, jakie ukształtowały się w ponad 50-letnim już okresie jej funkcjonowania. Tak więc EFRG finansuje obecnie instrumenty z nurtu polityki rynkowo–dochodowej, zaś EFRROW instrumenty z nurtu polityki strukturalnej.<sup>3</sup> Obydwa te fundusze posiadają z jednej strony pewne elementy wspólne co do sposobu ich zarządzania (np. w zakresie rozliczania rachunków przez tzw. agencje płatnicze), w określonych natomiast przypadkach ich wyodrębnienie pozwala na odmienne, z uwagi na specyfikę konkretnych działań, podejście. Odnosi się to w szczególności do działań przewidzianych programami rozwoju obszarów wiejskich, które choć powoli, ale jednak sukcesywnie nabierają większego znaczenia w aktualnie podejmowanych działaniach WPR.

Za powołaniem do życia dwóch nowych funduszy rolnych przemawiały również trudności we wdrażaniu różnych form pomocy finansowej, pochodzącej z jednego źródła, jakim był utworzony w 1962 roku Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.<sup>4</sup> Trudności tych nie wyeliminował podział tego Funduszu na dwie Sekcje (Gwarancji oraz Orientacji), dokonany na mocy rozporządzenia Rady nr 17/64.<sup>5</sup>

Nowe fundusze rolne poddane zostały ostrzejszemu reżimowi rozliczeń w zakresie wydatkowanych środków, m.in. poprzez coroczną procedurę rozliczania rachunków agencji płatniczych. Ta zasada dokonywania rozliczeń dotyczyła poprzednio tylko działań podejmowanych w ramach Sekcji Gwarancji poprzedniego Funduszu. Rozliczanie działań podejmowanych w ramach Sekcji Orientacji odbywało się w ramach wieloletnich programów pomocowych zgodnie z zasadami dokonywania rozliczeń w ramach funduszy strukturalnych UE.<sup>6</sup>

Obydwa nowe fundusze rolne, finansując mechanizmy WPR, różnią się między sobą charakterem realizowanego w ich ramach wsparcia. Tak więc środki EFRG wydatkowane są na bezpośrednie wsparcie działalności rolniczej, głównie w formie płatności bezpośrednich dla rolników. Z kolei środki EFRROW, choć formalnie nie zostały obecnie zaliczone do grupy funduszy strukturalnych, to jednak faktycznie kierowane są na współfinansowanie przedsięwzięć prowadzących do przekształceń strukturalnych w rolnictwie i na terenach wiejskich, zwłaszcza w państwach i regio-

---

2 Powołane do życia na mocy art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z 25 czerwca 2005 r., Dz.U. UE nr L 209.

3 Więcej na ten temat zob. K. Kozikowska, (w:) M. Jarosiewicz, K. Kozikowska, M. Wujczyk, Prawo rolne, Warszawa 2011, s. 192 i nast.

4 Rozporządzeniem Rady (WE) nr 25/62, Dz.U. WE 1962, 992/62.

5 Dz.U. WE 1964, s. 117.

6 Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 roku wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, Dz.U. WE nr L 161 z 26 czerwca 1999 roku.

nach słabiej rozwiniętych. Obydwa te fundusze odróżnia jeszcze to, że mechanizmy WPR finansowane z pierwszego z nich co do zasady w całości pokrywane są z jego środków, zaś działania wspierane przez drugi fundusz są w części współfinansowane ze środków krajowych, lokalnych oraz ze środków własnych ich beneficjentów.

Na użytek rozważań zawartych w niniejszej pracy warto też wskazać na zasadnicze kierunki wydatkowania środków z obu analizowanych tutaj funduszy rolnych. Tak więc zgodnie z art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z EFRG finansuje się przede wszystkim:

- płatności bezpośrednio dla rolników,
- interwencję w zakresie regulacji rynków rolnych,
- refundację w przypadku wywozu produktów rolnych do państw trzecich,
- promocję produktów rolnych na wewnętrznym rynku oraz na rynkach państw trzecich,
- wydatki związane z rachunkowością rolniczą i systemem badań rolnych.

Fundusz ten, zgodnie z przepisami przywołanego wyżej artykułu, finansuje również w sposób scentralizowany inne jeszcze wydatki.

Z kolei EFRROW, zgodnie z art. 4 przywołanego wyżej rozporządzenia Rady (WE) wnosi wkład finansowy Wspólnoty w programy rozwoju obszarów wiejskich, wdrażane zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym. Zgodnie z nim środki wypłacane z tego funduszu mają na celu zrównoważony rozwój rolnictwa i leśnictwa, poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej, wzrost zatrudnienia poprzez rozwój przedsiębiorczości, poprawę stanu środowiska naturalnego, rozwój turystyki, rozbudowę infrastruktury na terenach wiejskich, ułatwienie dostępu do usług oraz podniesienie jakości życia ludności zamieszkującej obszary wiejskie.<sup>7</sup>

## **2. Podstawy prawne pozyskiwania funduszy rolnych Unii Europejskiej**

Podstawy prawne pozyskiwania funduszy wspólnotowych zawierały już przepisy prawa traktatowego, poczynając od Traktatu Rzymskiego z 1957 roku ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, poprzez Jednolity Akt Europejski z 1986 roku, Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z 1992 roku, Traktat Nicejski z 2001 roku, Traktat Lizboński z 2007 roku, po umowy o przystąpieniu do UE no-

<sup>7</sup> Zob. zwłaszcza art. 3 i 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Dla pełniejszej ilustracji prowadzonych rozważań warto wskazać na kwoty środków finansowych postawionych do dyspozycji Polsce w bieżącej perspektywie finansowej. Tak więc z EFRG przewidziano do wykorzystania kwotę 13,5 mld euro, zaś z EFRROW 13,3 mld euro. Warto też zauważyć, że struktura wydatków na realizację WPR charakteryzuje się zdecydowaną przewagą środków kierowanych na finansowanie mechanizmów z nurtu polityki rynkowo-dochodowej.



wych państw członkowskich.<sup>8</sup> Podstawowy trzon regulacji prawnych w tym zakresie stanowią jednak liczne unijne akty normatywne prawa wtórnego.

Jak to już wyżej wspomniano, największą część środków przeznaczonych na wspieranie unijnego rolnictwa kieruje się na finansowanie różnych form wsparcia bezpośredniego, zwłaszcza na dopłaty bezpośrednie. Szczegółowe zasady stosowania tych form wsparcia regulują różne akty prawa unijnego, poczynając od przywołanego już wyżej rozporządzenia Rady nr 1290/2005. Z innych, szczegółowych już rozporządzeń rozwijających przepisy powyższego rozporządzenia wymienić w szczególności należy: modyfikowane wielokrotnie rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 roku ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające niektóre rozporządzenia Rady EWG i WE.<sup>9</sup>

Doświadczenia wyniesione z wdrażania przywoływanego wyżej rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 pokazały, że niektóre elementy mechanizmów wsparcia bezpośredniego wymagały skorygowania. W tej sytuacji zastąpiono je nowym rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 roku ustanawiającym 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, nr 246/2006, nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003.<sup>10</sup> Rozporządzenie to zostało także kilkakrotnie zmienione.

Wsparcie rynków rolnych środkami EFRG reguluje w szczególności rozporządzenie Rady (WE) 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych.<sup>11</sup>

Wśród aktów normatywnych prawa unijnego, dotyczących polityki rozwoju obszarów wiejskich, wskazać w szczególności należy przywołane już wyżej rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

Wsparcie finansowe rolnictwa i terenów wiejskich z funduszy unijnych regulowane przepisami prawa krajowego znalazło swe miejsce w szeregu mniej lub bardziej obszernych regulacjach krajowych. Tak więc płatności bezpośrednio regulowane są ustawą z dnia 26 stycznia 2007 roku o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.<sup>12</sup> Z kolei interwencję na rynkach rolnych reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych

8 Traktaty przywołane w tym akapicie zostały opublikowane (w:) Traktat Rzymski – tekst pierwotny nie został opublikowany; Jednolity Akt Europejski, Dz.U.(WE) L 169; Traktat z Maastricht, wersja skonsolidowana, Dz.U. UE C 115 z 9 maja 2008 r.; Traktat Nicejski, Dz.U. WE C 80 z 10 marca 2001 r.; Traktat z Lizbony, Dz.U. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.

9 Dz.U. UE nr L 270.

10 Dz.U. UE nr L 30 z 31 stycznia 2009 roku.

11 Dz.U. UE nr L 299/1z 16 listopada 2007 roku

12 Dz.U. Nr 35, poz. 271 ze zm.

rynków rolnych.<sup>13</sup> Wreszcie działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 reguluje ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW.<sup>14</sup> Zasady uruchamiania środków z przywołanych wyżej unijnych funduszy rolnych reguluje ustawa z dnia 22 września 2006 roku o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej.<sup>15</sup> Przepisy przywołanych wyżej ustaw znalazły z kolei swoje rozwinięcie w szeregu aktach wykonawczych rangi rozporządzeń Rady Ministrów oraz rozporządzeń Ministrów: Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) oraz Finansów (dalej MF).

Na zakończenie prezentacji unijnego i krajowego prawodawstwa dotyczącego finansowania WPR wskazać należy jeszcze dwa akty normatywne mające istotne znaczenie dla ochrony interesów finansowych UE. Pierwsze z nich to rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 roku w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.<sup>16</sup> Drugie natomiast, to rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 roku w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami.<sup>17</sup>

Godzi się w kolejności zauważyć, że wielość polityk i wspieranie ich mechanizmów poprzez fundusze unijne może prowadzić do takich nieprawidłowości natury systemowej, jak brak spójności podejmowanych działań a konsekwencji prowadzić do finansowania projektów z różnych źródeł. Potrzebę podejmowania spójnych oraz zgodnych z politykami wspólnotowymi działań, nakazują przepisy prawa unijnego, w tym przywoływanego tutaj rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.<sup>18</sup> Spójność pomiędzy funduszami unijnymi mają zabezpieczać strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności oraz krajowe plany strategiczne.<sup>19</sup> Wytyczne Wspólnoty określają m.in. sposób, w jaki państwa członkowskie mogą wykorzystywać pomoc unijną w ramach przyjętych programów pomocowych. Jeśli zaś chodzi o przeciwdziałanie podwójnemu finansowaniu projektów, to wyznacza się w tym zakresie tzw. linie demarkacyjne pomiędzy programami operacyjnymi. Wyznaczają one kryteria rozgraniczające dopuszczalną interwencję z funduszu strukturalnego i wskazują rodzaj projektu oraz fundusz, z jakiego może być on dofinansowany. Rozgraniczać programy można według zasięgu terytorialnego projektów, wartości projektów, rodzaju beneficjentów, rodzaju działalności gospodarczej itd. Przeciwdziałaniu podwój-

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702 ze zm.

14 Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

15 Dz.U. Nr 187, poz. 1381 ze zm.

16 Dz.U. (WE) nr L 312 z 23 grudnia 1995 roku.

17 Dz.U. (WE) nr L 292/2 z 15 listopada 1996 roku.

18 Zob. pkt 6 preambuły powyższego rozporządzenia.

19 Strategiczne wytyczne Wspólnoty w tej sprawie zostały przyjęte decyzją Rady (WE) z dnia 6 października 2006 roku, Dz.U. UE nr L 291/11

nemu finansowaniu projektów służą także takie mechanizmy oraz czynności, jak: kontrole krzyżowe pomiędzy programami pomocowymi oraz pomiędzy działaniami w ramach samych tych programów, oświadczenia beneficjentów o niepobieraniu pomocy na sfinansowanie projektu z innych źródeł publicznych itd. W Polsce za prawidłowe funkcjonowanie linii demarkacyjnych odpowiadają: Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia oraz instytucje zarządzające poszczególnymi programami.<sup>20</sup>

Racjonalne wydatkowanie środków z budżetu UE wiąże się ściśle z zagadnieniem sprawnego zarządzania finansami unijnymi. Zarządzanie to można sprowadzić do trzech poniższych zasad. Pierwsza z nich, zasada gospodarności nakazuje wydatkowanie środków we właściwym czasie i we właściwej ilości, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej jakości zamówień towarów i usług, które w przypadku jednostek sektora publicznego powinny być dokonywane w trybie przepisów o zamówieniach publicznych. Kolejna z nich – zasada efektywności nakazuje, aby wydatkowanie finansowych środków unijnych prowadziło do osiągnięcia jak najlepszych efektów w realizacji celów polityk UE. Osiągnięcie wyznaczonych celów, wymierzonych w czasie i co do ich zakresu, przy pomocy uruchamianych środków finansowych jest treścią trzeciej zasady, określanej jako zasada skuteczności. Realizacji tej zasady służą oceny *ex ante* i *ex post*, prowadzone przed i po realizacji programów pomocowych.<sup>21</sup>

### 3. Instytucje obsługujące mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce

Z myślą o zapewnieniu jak najpełniejszej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej został utworzony rozbudowany system obsługi mechanizmów WPR. W Polsce składa się na niego system instytucjonalnej obsługi WPR, sprawowany przez zobowiązane do tego instytucje państwowe, przede wszystkim przez MRiRW, MF oraz różne podmioty wdrażające i agencje płatnicze. W ramach tego systemu MRiRW oraz MF pełnią funkcję instytucji zarządzających mechanizmami pomocowymi. Kolejna grupa podmiotów to instytucje wdrażające mechanizmy pomocowe. W tej grupie znajdują się: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARiMR), Agencja Rynku Rolnego (dalej ARR), samorządy województw, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa. Trzecia grupa podmiotów to instytucje płatnicze, a tę funkcję sprawują: ARiMR oraz ARR. Odrębną funkcję, z uwagi na charak-

---

20 Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia to dokument strategiczny, odpowiednik Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich w dziedzinie polityki spójności. W tej sprawie por. również dokument: Linia demarkacyjna pomiędzy programami Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [www.mrr.gov.pl/fundusze\\_europejskie/linia\\_demarkacyjna](http://www.mrr.gov.pl/fundusze_europejskie/linia_demarkacyjna).

21 Por. ocenę *ex ante* uwzględniającą doświadczenia przeszłych i obecnych programów związanych z rozwojem obszarów wiejskich w Polsce, zawartą w treści PROW 2007–2013.

ter podejmowanych działań, pełni instytucja certyfikująca rachunki funduszy rolnych UE. Jest nią Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej.

Wśród instytucji zarządzających środkami finansowymi unijnych funduszy rolnych szczególna rola przypada MRiRW. W tym zakresie minister opracowuje, wdraża oraz dokonuje oceny realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Określa też szczegółowe warunki, zasady, formy oraz tryb przyznawania pomocy w pozostałych mechanizmach WPR. Jest też organem nadzoru nad dwiema podległymi mu agencjami, tj. ARiMR oraz ARR w zakresie wykorzystania przez nie środków pochodzących z funduszy UE.<sup>22</sup>

Druga z instytucji zarządzających, MF, sprawuje nadzór nad wykonywaniem przez obydwie przywoływane tutaj agencje w zakresie realizowania przez nie funkcji agencji płatniczych środków pochodzących z EFRG i EFRROW. Sprawowany tutaj nadzór obejmuje przede wszystkim udzielanie obu tym agencjom statusu agencji płatniczej oraz certyfikację ich wydatków.

Instytucje wdrażające to kolejna grupa podmiotów z systemu wdrażania mechanizmów WPR. Wdrażają one w imieniu instytucji zarządzającej działania przewidziane Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (dalej PROW 2007–2013). W zakresie podejmowanych czynności wdrażających podmioty te ogłaszają nabory wniosków o przyznanie pomocy w ramach uruchamianych działań, dokonują oceny tych wniosków i wydają decyzje lub podpisują umowy z wnioskodawcami, monitorują realizację przyjętych do wsparcia projektów, przedkładają do agencji płatniczej wnioski o płatności i dokonują płatności oraz sporządzają wymagane w tym zakresie sprawozdania. Podmiotami wdrażającymi działania PROW 2007–2013 są przede wszystkim ARiMR oraz w odniesieniu do niektórych działań Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (dalej FAPA), ARR oraz samorządy województw.

Ważne funkcje w procesie wdrażania mechanizmów WPR pełnią agencje płatnicze. Podstawę prawną ich funkcjonowania stanowią przepisy rozporządzenia KE (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2006 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFRG i EFRROW.<sup>23</sup> Zauważyć tutaj należy, że tylko akredytowana agencja płatnicza może dokonywać płatności dla beneficjentów funduszy unijnych i rozliczać je z KE.

Zgodnie z art. 6 przywoływanego rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2006 agencjami płatniczymi mogą być służby bądź organy państw członkowskich, które w zakresie dokonywanych przez siebie płatności oraz przekazywania i przechowy-

22 Nadzór MRiRW nad obiema agencjami ma charakter nadzoru ogólnego. Obowiązki i uprawnienia nadzorcze wynikają przede wszystkim z treści ustaw o ich utworzeniu.

23 Dz.U. UE nr L 171/90 z 23 czerwca 2006 roku.

wania informacji, w ocenie organu udzielającego akredytacji oferować będą wysoko wystarczające gwarancje do realizowania wyznaczonych im zadań. W Polsce funkcję agencji płatniczych dla unijnych funduszy rolnych pełnią: ARiMR<sup>24</sup> oraz ARR.<sup>25</sup>

Agencje płatnicze mogą być akredytowane przez państwa członkowskie pod warunkiem, że spełniają minimalne kryteria ustanowione na poziomie Wspólnoty, obejmujące cztery podstawowe obszary: środowisko wewnętrzne, działania kontrolne, informację i komunikację oraz monitorowanie. Państwa członkowskie mogą ustanawiać dodatkowe kryteria akredytacyjne w celu uwzględnienia w danym przypadku specyfiki konkretnej agencji płatniczej.

Przechodząc do kwestii bardziej szczegółowych wiążących się z kryteriami akredytacyjnymi, wypada pokrótce wyjaśnić zakres wymogów akredytacyjnych, jakie powinna spełniać agencja płatnicza w każdym z czterech przywołanych wyżej obszarów.<sup>26</sup> Jak chodzi o obszar „środowisko wewnętrzne”, to wymagania akredytacyjne nakazują, aby agencja płatnicza dysponowała strukturą organizacyjną pozwalającą jej wykonywać, w odniesieniu do wydatków EFRG i EFRROW, następujące główne zadania:

- 1) zatwierdzanie płatności i ich kontrolę w celu ustalenia, w szczególności poprzez kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, czy kwota, która zostanie wypłacona wnioskującemu, jest zgodna z zasadami wspólnotowymi,
- 2) dokonywanie płatności, których celem jest wypłacenie zatwierdzonej kwoty wnioskującemu lub, w przypadku rozwoju obszarów wiejskich, części współfinansowania wspólnotowego,
- 3) księgowanie płatności, którego celem jest rejestracja wszystkich wydatków EFRG i EFRROW na oddzielnych rachunkach agencji, które mają formę elektronicznego systemu przetwarzania danych oraz przygotowanie okresowych zestawień wydatków, łącznie z miesięcznymi, kwartalnymi, rocznymi deklaracjami kierowanymi do KE. Na rachunkach rejestrowane są również operacje finansowane przez Fundusz, w szczególności dotyczące zapasów interwencyjnych, nierozliczonych zaliczek, zabezpieczeń oraz dłużników.

Te trzy główne grupy zadań agencji płatniczej powinny być wyraźnie rozdzielone na wszystkich jej poziomach struktury organizacyjnej, zarówno co do zakresu uprawnień, jak i odpowiedzialności. W obszarze tym znajdują się służby techniczne oraz audytu wewnętrznego. Kryteria akredytacyjne dotyczące tego obszaru zawie-

---

24 Na podstawie przepisów rozporządzenia MFz dnia 9 listopada 2006 roku w sprawie przyznania ARiMR akredytacji jako agencji płatniczej [...], Dz.U. Nr 204, poz. 1506.

25 Na podstawie przepisów rozporządzenia MFz dnia 9 listopada 2006 roku w sprawie przyznania ARR akredytacji jako agencji płatniczej [...], Dz.U. Nr 204, poz. 1507.

26 Określa je szczegółowo cytowane rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 (zob. zwłaszcza załączniki do tego rozporządzenia).

rają również szczegółowe normy co do zasobów ludzkich, m.in. w zakresie podziału obowiązków, ich identyfikacji, zakresu odpowiedzialności, wymaganych kwalifikacji itd.

Drugi obszar kryteriów akredytacyjnych obejmuje wymogi w zakresie pełnionych w agencji płatniczej działań kontrolnych. W tym zakresie przepisy analizowanego tutaj rozporządzenia Komisji (WE) wymagają stosowania w agencjach płatniczych szczegółowych, odrębnych następujących procedur: zatwierdzania wniosków, płatności, księgowania, zaliczek i zabezpieczeń oraz dochodzenia długów. Procedury te powinny być ujęte w odrębne książki procedur, mające charakter regulacji wewnętrznych oraz obowiązujący w konkretnej agencji płatniczej.

Informacja i komunikacja, jako kolejny obszar kryteriów akredytacyjnych, nakazuje, aby procedury obowiązujące w agencji płatniczej gwarantowały przepływ w odpowiednim czasie informacji co do zmian w przepisach Wspólnoty, zaleceń baz danych, list kontrolnych. Bezpieczeństwo systemów informacyjnych ma się opierać na kryteriach jednej z norm uznanych na poziomie międzynarodowym.<sup>27</sup>

Wreszcie obszar monitorowania czynności płatniczych w agencji płatniczej ma zapewniać po pierwsze, stałe monitorowanie za pośrednictwem wewnętrznych, bieżących działań kontrolnych, a po wtóre, agencja płatnicza ma również zabezpieczać funkcjonowanie oddzielnego rodzaju monitorowania swych działań poprzez służby niezależnego od innych wydziałów audytu wewnętrznego, podlegającego bezpośrednio jej kierownictwu.

W Polsce funkcję agencji płatniczej EFRROW dla wszystkich działań PROW 2007–2013 pełni ARiMR. Agencja ta pełni również funkcję agencji płatniczej EFRG w zakresie systemu wsparcia bezpośredniego. Funkcję agencji płatniczej w odniesieniu do pozostałych mechanizmów WPR finansowanych z EFRG pełni ARR.<sup>28</sup>

W systemie wdrażania mechanizmów WPR ważna rola przypada Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej, który dokonuje certyfikacji i poświadczenia zamknięcia wydatków EFRG oraz EFRROW. Certyfikacja polega na zatwierdzeniu rachunków akredytowanej agencji płatniczej w zakresie ich prawdziwości, kompletności oraz dokładności, biorąc pod uwagę wprowadzony system zarządzania i kontroli (art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005). Obowiązkiem jednostki certyfikującej jest również informowanie KE o powstałych nieprawidłowościach w gospodarowaniu funduszami unijnymi.

---

27 Np. Międzynarodowej Organizacji Standaryzacji 27002: Kodeks praktyki dla zarządzania bezpieczeństwem informacji (ISO).

28 Agencja ta administruje rynkowymi mechanizmami WPR, prowadząc działania interwencyjne na różnych rynkach rolnych w przypadku zaistnienia określonych zaburzeń rynkowych.

#### 4. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli

Jednym z warunków akredytacji agencji płatniczej jest posiadanie przez nią skutecznego systemu zarządzania i kontroli. Celem tego systemu jest przede wszystkim zapewnienie zgodności udzielanego przez tę agencję wsparcia finansowego z przepisami prawa wspólnotowego oraz krajowego. Ponadto system ten w sposób istotny wspomaga proces obsługi wniosków o pomoc z funduszy unijnych, a więc także przywoływanych wyżej funduszy rolnych. Ta ostatnia funkcja ma szczególne znaczenie dla ujednoczenia praktyki wdrażania pomocy unijnej nie tylko w naszym kraju, ale także w całej UE. Generalnie systemy zarządzania i kontroli określają zasady ewidencjonowania wniosków o pomoc, weryfikacji kwalifikowalności beneficjentów oraz projektów, rejestrują dokonane płatności oraz zobowiązania beneficjentów.

Przyjęty w Polsce system zarządzania i kontroli wspomaga obsługę płatności bezpośrednich i innych płatności obszarowych oraz zwierzęcych, a także mechanizmy pomocowe rozwoju obszarów wiejskich.

Z myślą o przybliżeniu istoty uruchomionego w Polsce systemu zarządzania i kontroli wypadnie w kolejności wskazać na najważniejsze elementy i zasady jego funkcjonowania. Tak więc przyjęty Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS),<sup>29</sup> zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1782 z dnia 29 września 2003 r.,<sup>30</sup> zawiera następujące elementy:

- skomputeryzowaną bazę danych, zawierającą dla każdego gospodarstwa rolnego dane uzyskane z wniosków o pomoc,
- system identyfikacji działek rolnych ustanawiany na podstawie map lotniczych bądź satelitarnych albo dokumentów ewidencji gruntów lub innych danych kartograficznych (mapy sporządzane są przy zastosowaniu jednolitego standardu gwarantującego dokładność co najmniej równoważną kartografii w skali 1:10 000),
- system ewidencji zwierząt gospodarskich,
- system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności pozwalający na weryfikację uprawnień oraz kontrole krzyżowe z wnioskami o pomoc i systemem identyfikacji działek rolnych,
- zintegrowany system kontroli,

29 IACS – skrót ang. Integrated Administration and Control System.

30 Ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) 1453/2001, (WE) 1454/2001, (WE) 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) 1673/2000, (EWG) nr 1257/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne rozdz. 3, t. 40, s. 269, z późn. zm.).

- jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc.

W skomputeryzowanej bazie danych dla każdego gospodarstwa rolnego zapisywane są dane z wniosków o uzyskanie pomocy. Informacje zapisane w bazie pozwalają na szybkie i bezpośrednie sprawdzenie prawdziwości danych podawanych przez rolnika w kolejnym wniosku o pomoc.

Z kolei system identyfikacji działek rolnych utworzony został w oparciu o ewidencję gruntów i budynków prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>31</sup>, stanowiącą w naszym kraju oficjalny, urzędowy rejestr tych nieruchomości. Jest on wykorzystywany przede wszystkim w postępowaniu o przyznanie dopłat bezpośrednich. System ten umożliwia identyfikację działek rolnych deklarowanych przez producentów rolnych oraz kontrolę ich powierzchni (na mapach ewidencji gruntów w zestawieniu ze znajdującymi się w tym systemie danych o działkach ewidencyjnych, danych kartograficznych, zdjęć lotniczych i satelitarnych). Pozwala też ustalić faktyczną powierzchnię użytkowanych działek, rodzaj prowadzonych na nich upraw i zachowanie dobrej kultury rolnej na tych działkach.

System identyfikacji i rejestracji zwierząt ewidencjonuje znakowane indywidualnie zwierzęta gospodarskie (bydło, owce, kozy) oraz trzodę chlewną znakowaną stadnie. Dane zawarte w tym systemie wykorzystywane są w ramach kontroli administracyjnej uprawnień beneficjentów do płatności zwierzęcych, a także w przypadku niektórych działań PROW 2007–2013, gdy zachodzi potrzeba zweryfikowania stanu zwierząt w gospodarstwie rolnym.

Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (dalej ZSZiK) powinien być dostosowany do specyfiki i potrzeb kraju członkowskiego UE. W Polsce zasady budowy tego systemu określa ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.<sup>32</sup> Na system ten, zgodnie z art. 4 powyższej ustawy, składają się ewidencje: producentów, gospodarstw rolnych, wniosków o przyznanie płatności oraz dokumentacja związana z prowadzeniem powyższych trzech grup ewidencji.

ZSZiK obejmuje swym działaniem wszystkie wnioski o przyznanie pomocy. W ramach tej kontroli, ważnej dla ochrony interesów finansowych UE, wyróżnić można następujące typy kontroli:

---

31 Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.

32 Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.



- wizualną, polegającą na tym, że weryfikacja złożonego dokumentu następuje poprzez jego sprawdzenie bez konieczności dostępu do zewnętrznych źródeł danych, także bez dostępu do danych znajdujących się w systemie,
- zgodności, polegającą na sprawdzeniu, czy dane wprowadzone do systemu odpowiadają danym znajdującym się w złożonych dokumentach,
- administracyjną, obejmującą dwa rodzaje tej kontroli:
  - administracyjną prostą, polegającą na sprawdzeniu danych z wniosku, oświadczenia lub deklaracji wnioskodawcy z danymi istniejącymi już w systemie dla danego podmiotu,
  - administracyjną krzyżową, polegającą na sprawdzeniu danych wprowadzonych na podstawie wniosku, oświadczenia lub deklaracji z danymi złożonymi przez inne podmioty w celu wykrycia ewentualnego nakładania się danych z tych dokumentów.

ZSZiK obsługuje przede wszystkim płatności bezpośrednie oraz przewidziane w PROW 2007–2013 działania: wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, program rolnośrodowiskowy, zalesianie gruntów rolnych i innych niż rolne. W odniesieniu do pozostałych działań powyższego programu system ten jest wykorzystywany w ramach dokonywania czynności kontroli krzyżowej uprawnień beneficjentów tych działań.

Postępowanie w sprawie płatności bezpośrednich prowadzone jest zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Wnioski o płatności bezpośrednie załatwiane są według procedur zaprogramowanych w ZSZiK. Zgodnie z nimi wnioski o te płatności podlegają najpierw rejestracji i są wprowadzane do systemu informatycznego. Zauważyć tutaj należy, że system informatyczny wymusza przy tym wprowadzenie wszystkich danych wymaganych w zaprogramowanej procedurze. Bez tych danych wniosek nie jest poddawany dalszej procedurze. Kolejnym etapem załatwiania wniosku jest przeprowadzenie kontroli administracyjnej. Polega ona na porównaniu deklarowanych we wniosku powierzchni działek rolnych z bazą referencyjną LPIS,<sup>33</sup> także z systemem identyfikacji i rejestracji zwierząt. Realizowana na tym etapie tzw. kontrola krzyżowa ma na celu sprawdzenie czy deklarowane we wniosku powierzchnie gruntów lub zwierzęta nie są wykazane we wniosku innego producenta. Sprawdzenie to ma na celu zapobieganie podwójnemu wypłaceniu pomocy na te same grunty lub zwierzęta.

---

33 Angielski skrót: Land Parcel Identification System. Jest on bazą danych o powierzchni gruntów rolnych w Polsce. Zawiera dane o działkach ewidencyjnych, zdjęcia satelitarne i lotnicze powierzchni ziemi. Służy do identyfikowania działek zadeklarowanych we wniosku przez producentów rolnych, kontrolę ich powierzchni, rodzaj upraw i zachowanie tzw. dobrej kultury rolnej na nich. Minimalne wymagania dotyczące utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska zostały określone w rozporządzeniu MRiRW z dnia 11 marca 2010 roku w sprawie minimalnych norm (Dz.U. Nr 39, poz. 211).

Dopełnieniem kontroli administracyjnej oraz krzyżowej jest tzw. kontrola na miejscu.<sup>34</sup> Ma ona na celu zbadanie zgodności zadeklarowanych przez rolnika powierzchni działek ze stanem faktycznym. Realizowane są dwie metody tej kontroli. Pierwsza to metoda inspekcji terenowej, polegająca na przeprowadzeniu wywiadu terenowego i dokonaniu pomiaru działek z zastosowaniem techniki GPS.<sup>35</sup> Druga z nich to metoda FOTO, polegająca na porównaniu danych zawartych we wniosku z danymi geograficznymi i zdjęciami lotniczymi powierzchni gruntów rolnych.

Jeśli w trakcie obsługi wniosku stwierdzone zostaną jakieś błędy, nieprawidłowości lub niejasności, wówczas wnioskodawca wzywany jest do złożenia wyjaśnień. Po zatwierdzeniu wyników przeprowadzonej kontroli administracyjnej ZSZiK wyciąga płatność i sporządza projekt decyzji, którą wydaje kierownik biura powiatowego ARiMR. Decyzja ostateczna skutkuje zleceniem płatności kierowanym do departamentu księgowości w centrali ARiMR, która wypłaca należności na konto bankowe beneficjentów.

Z kolei realizacja płatności przewidzianych działaniami PROW 2007–2013 zawiera również szereg elementów zabezpieczających ochronę interesów finansowych UE. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że każde z 21 działań tego programu obsługiwane jest według odrębnej wewnętrznej procedury. Cechuje je duże zróżnicowanie, powodowane głównie różnorodnością form pomocy w odniesieniu do każdego z tych działań, a także zróżnicowaniem kryteriów kwalifikowalności beneficjentów oraz projektów. Wnioski o przyznanie pomocy składa się do podmiotów wdrażających poszczególne działania w terminach przez nie określonych. Nabór wniosków realizowany jest do wyczerpania limitu środków ustalonych dla danego naboru albo w wyznaczonym tylko okresie. Na tym etapie obsługi wniosków następuje ich rejestracja i wprowadzenie do systemu informatycznego. Ważną czynnością podejmowaną na tym etapie jest kontrola administracyjna wniosku.

Wniosek o przyznanie pomocy poddany kontroli administracyjnej badany jest pod kątem jego zgodności z celami pomocy wskazanymi w programie pomocowym oraz kryteriami przyznawana pomocy, na które składa się ocena kwalifikowalności beneficjenta oraz projektu, a także kosztów projektowanego przedsięwzięcia.<sup>36</sup> Kontroli administracyjnej towarzyszy jednocześnie kontrola krzyżowa mająca na celu eliminowanie podwójnego finansowania tego samego projektu z innego źródła pomocy unijnej.<sup>37</sup>

34 Zasady tej kontroli reguluje rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009, Dz.U. UE L 315/65 z 2 grudnia 2009 r.

35 GPS – system nawigacji satelitarnej używany w tym przypadku do pomiaru powierzchni.

36 Zasady kwalifikowalności wydatków określa art. 71 przywoływanego rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Kontrola kwalifikowalności kosztów przedsięwzięcia dokonywana w tym przypadku ma na celu sprawdzenie, czy wszystkie koszty przedsięwzięcia mogą być przedmiotem współfinansowania.

37 Skuteczność tej kontroli zabezpieczają porozumienia zawierane pomiędzy różnymi podmiotami wdrażającymi mechanizmy pomocowe w przedmiocie wzajemnego udostępniania informacyjnej bazy danych o wnioskach.

Czynnością prowadzącą do sprawdzenia prawdziwości danych we wniosku o pomoc ze stanem faktycznym jest w przypadku wielu działań analizowanego tutaj programu wizytacja terenowa.

Etap obsługi wniosku kończy podpisanie z beneficjentem umowy o dofinansowanie projektu przedsięwzięcia. Ważnym elementem zabezpieczającym interesy finansowe UE jest stosowne postanowienie zawieranej umowy co do sposobu zabezpieczenia prawidłowego jej wykonywania zarówno w trakcie realizacji projektu, jak też w okresie 5 lat po jego rozliczeniu.<sup>38</sup>

Autoryzacja kolejnego wniosku beneficjenta o uruchomienia płatności częściowej lub końcowej to kolejny etap postępowania o uzyskanie wsparcia. Obejmuje on następujące czynności: rejestrację wniosku o płatność, kontrolę administracyjną i kontrolę na miejscu oraz sprawdzenie wykonania umowy i wreszcie wypłatę wsparcia, bądź odmowę wypłaty. Obsługa wniosku o płatność jest również wspomagana przez system informatyczny. Kontrola administracyjna obejmuje przede wszystkim trzy grupy sprawdzeń, a mianowicie: zgodności dokumentów finansowych z umową, kwalifikowalności kosztów projektu oraz zbadanie, czy nie zachodzi zagrożenie podwójnego finansowania projektu. Z kolei kontrola na miejscu, ma na celu sprawdzenie dokumentacji księgowej potwierdzającej kwalifikowalność kosztów, sprawdzenie zrealizowanego obiektu oraz zgodności wykorzystania inwestycji z celem pomocy.

Dwa działania PROW 2007–2013, tj. „Wsparcie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” oraz „Program rolnośrodowiskowy” rozpatrywane są równoległe z obsługą wniosku o płatności bezpośrednie. Wsparcie udzielanie w ramach tych trzech mechanizmów stosownie do przepisów art. 5 i 6 przywoływanego wyżej rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 warunkowane jest od spełnienia przez beneficjentów określonych wymagań dotyczących utrzymania gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z wymogami ochrony środowiska oraz podstawowych wymogów z zakresu sposobu gospodarowania. Wymogi powyższe tworzą jeden mechanizm występujący pod wspólną nazwą „wzajemna zgodność”.<sup>39</sup>

Konsekwencją naruszenia wymagań wzajemnej zgodności jest redukcja płatności bezpośrednich, proporcjonalnie do dokonanych naruszeń. Zasady tej redukcji określa rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE)

---

38 Wymóg ten dotyczy działań o charakterze inwestycyjnym.  
39 W języku angielskim występuje pod nazwą *cross compliance*.

nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina.<sup>40</sup> Tak więc w razie nieumyślnego spowodowania nieprawidłowości sankcją jest z reguły redukcja płatności o 3%. W razie gdyby te nieprawidłowości powtarzały się, wówczas sankcją może być redukcja płatności do 15%. Natomiast sankcją za umyślne nieprzestrzeganie wymogów jest redukcja płatności w wysokości 20%. W przypadku działań PROW 2007–2013, do których ma zastosowanie zasada wzajemnej zgodności, sankcją w tym wypadku jest redukcja kwoty wsparcia w zależności od kwoty niezakwalifikowanej do płatności.

Przywołane wyżej rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 przewiduje inne jeszcze sankcje dla beneficjentów płatności bezpośrednich. Zwrócić należy w szczególności uwagę na sankcje z tytułu deklarowania do wsparcia większych niż w rzeczywistości powierzchni gruntów. Tak więc w przypadku, gdy stwierdzona różnica wynosi więcej niż 3% lub dwa hektary, ale nie więcej niż 20% zatwierdzonego obszaru, wówczas pomoc oblicza się na podstawie zatwierdzonego obszaru pomniejszonego o stwierdzoną różnicę. W przypadku, gdy różnica przekracza 20% zatwierdzonego obszaru, pomocy nie przyznaje się. Z kolei gdyby różnica ta wynosiła więcej niż 30%, wówczas beneficjenta pozbawia się płatności za dany rok kalendarzowy. Wreszcie w przypadku, gdyby różnica ta przekraczała 50%, wtedy beneficjent wykluczany jest z pomocy na okres 3 lat.

## 5. Kontrola wydatków agencji płatniczych

Agencje płatnicze obowiązane są do wydatkowania środków unijnych zgodnie z celem oraz przy zachowaniu wspólnotowych i krajowych warunków przyznawania pomocy. W tym zakresie działania agencji płatniczych są kontrolowane przez jej służby kontroli wewnętrznej oraz zewnętrzne organy kontrolne. Do tych ostatnich organów należy zaliczyć kontrolę skarbową oraz służby KE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Kontrola wewnętrzna agencji płatniczej powinna funkcjonować niezależnie od innych jednostek organizacyjnych i być bezpośrednio podporządkowana szefowi tej agencji. Działania tej służby są pomocne w złożeniu przez kierownika agencji płatniczej oświadczenia, że sprawozdanie finansowe z wydatków unijnych jest prawdziwe, wyczerpujące i przedstawia dokładny stan wydatków, a nadto, że procedury przyznawania pomocy są zarządzane, kontrolowane i dokumentowane zgodnie z przepisami wspólnotowymi.<sup>41</sup>

40 Dz.U. UE L 316/65 z 2 grudnia 2009 roku.

41 Obowiązek tego poświadczenia wynika z przepisów art 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 885/2006 z 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczególowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczania rachunków EFRG i EFRROW, Dz.U. UE L 171/90 z dnia 23 czerwca 2006 r.

Wśród zewnętrznych służb kontroli szczególna rola przypada kontroli skarbowej. Kontroluje ona wydatki agencji płatniczych z punktu widzenia ich celowości oraz zgodności z przepisami prawa określającego zasady wydatkowania środków unijnych. Do zadań tej kontroli należy również certyfikacja rachunków funduszy unijnych oraz wydawanie deklaracji zamknięcia pomocy ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Po zakończeniu każdego roku budżetowego Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wydaje świadectwo stwierdzające, że rachunki sporządzone przez agencję płatniczą i przekazywane do Komisji Europejskiej są autentyczne, kompletne i dokładne oraz że procedury kontroli w agencji płatniczej działały poprawnie.<sup>42</sup>

## **6. Próba oceny skuteczności stosowanych w Polsce rozwiązań w zakresie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej**

Zaprezentowane wyżej, w syntetycznym jedynie zarysie, najważniejsze rozwiązania prawne w zakresie ochrony interesów finansowych ograniczone zostały do rozwiązań przyjętych i realizowanych w Polsce. Wielość przyjętych w tym zakresie rozwiązań obejmuje kilka obszarów zabezpieczeń należytego gospodarowania środkami unijnymi. Większość wdrożonych tutaj rozwiązań jest wynikiem implementacji do polskiego systemu prawnego przyjętych w tym zakresie rozwiązań unijnych.

Na sprawny system ochrony interesów finansowych UE składa się wiele czynników, poczynając od trafnie sformułowanych celów i narzędzi WPR oraz sprawnie funkcjonujący system organów wdrażających narzędzia tej polityki, dysponujących skutecznymi instrumentami ochrony prawnej tych interesów. Wydaje się, że funkcjonujący w Polsce system finansowania rolnictwa i terenów wiejskich z funduszy rolnych UE można najtrafniej ocenić w pryzmacie skali nieprawidłowości mających miejsce w zakresie pozyskiwania środków finansowych Unii Europejskiej. Pożyteczną w tym zakresie może być informacja złożona w styczniu bieżącego roku przez wiceprezesa ARiMR dla Polskiej Agencji Prasowej.<sup>43</sup> W jej świetle 241 mln zł to kwota, jaką ARiMR musi odzyskać jako należność, która powstała z tytułu nałożonego na beneficjentów obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, z racji dopuszczenia się przez nich różnych nieprawidłowości w pozyskiwaniu środków finansowych UE. Wysokość orzeczonych do zwrotu kwot przedstawia się następująco: z przedakcesyjnego programu SAPARD – ok. 20 mln. zł; z programów pomocowych z lat 2004–2006 – ok. 202 mln zł; z PROW 2007–2013 ponad 13 mln zł (wskaźnik procentowy odnoszący się odpowiednio do przywołanych wyżej kwot

---

42 Zadania jednostek certyfikujących formułują w szczególności przepisy art 7 i 8 przywołanego rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005.

43 Zob. 240 mln zł do windykacji od rolników z tytułu nienależnych dopłat, (w:) „Gazeta Prawna” z 25 stycznia 2012 roku.

należności przedstawia się następująco: 0,3, 0,7, 1,3, 0,2 ogółu środków wydatkowanych z tych programów). Powyższe wskaźniki oznaczają, że ARiMR spełnia warunki audytu, ponieważ zgodnie z przepisami prawa unijnego liczba stwierdzonych nieprawidłowości nie przekracza 2,5%. Jeśli chodzi o rodzaj nieprawidłowości, to głównie dotyczą one niedotrzymania zobowiązania przez rolników korzystających z płatności z tytułu gospodarowania w trudnych warunkach, którego treścią był wymóg kontynuowania działalności przez co najmniej 5 lat. Inne nieprawidłowości to niedotrzymanie terminu podniesienia kwalifikacji rolniczych przez rolników w przypadku działania „młody rolnik”, następnie złożenie podrobionych, niezrzetelnych lub poświadczonych niezgodnie z prawdą dokumentów.

Dla dokonywanej tutaj oceny pożytecznym mogą być także poniższe wskaźniki. Otóż z ogólnie dostępnych informacji wynika też, że Polska musi zwrócić do unijnego budżetu ponad 280 tysięcy euro w związku z nieprawidłowo wydatkowanymi środkami finansowymi z funduszy rolnych UE.<sup>44</sup> W świetle tej informacji obowiązkiem takiego zwrotu objęto dotąd 20 unijnych krajów na sumę ponad 115 mln euro. Z krajów tych najwięcej musiała zwrócić Wielka Brytania – prawie 30 mln euro, następnie Włochy – ponad 21 mln euro oraz Holandia – 14 mln euro. Najmniej natomiast do unijnego budżetu muszą zwrócić Dania i Malta – po tysiąc euro.

Jak widać z przytoczonych wyżej danych liczbowych, ilustrujących przykładowo tylko rozmiar nieprawidłowości w zakresie korzystania z funduszy unijnych i wynikające z tego tytułu skutki finansowe, skonkludować należy, że skala nieprawidłowości uzasadnia jednak potrzebę ciągłego doskonalenia sprawnego systemu dystrybucji unijnych środków budżetowych z jednej strony, z drugiej zaś zachodzi też konieczność nie tylko utrzymywania ale także ciągłego doskonalenia mechanizmów ochrony interesów finansowych UE.

W świetle tego co już wyżej powiedziano, Polska jako kraj z grupy największych beneficjentów środków budżetowych UE zasługuje na pozytywną ocenę w zakresie prawidłowego korzystania z pomocy unijnej. Nie oznacza to jednak, że w tej sytuacji nasze krajowe instytucje uczestniczące w procesie dystrybucji unijnej pomocy mogą sobie pozwolić na spowolnienie swojej aktywności w zakresie doskonalenia działań w tym zakresie. Zagrożenie nieprawidłowym wydatkowaniem środków unijnych ciągle istnieje, a taki stan rzeczy niech potwierdzą opublikowane wyniki konferencji, odbytej w październiku 2008 roku w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, na temat: Wykrywanie i informowanie o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy europejskich w systemie realizacji Programu Infrastruktura i Środowisko – doświadczenia i wyzwania.<sup>45</sup> Choć konferencja ta dotyczyła głównie funduszy pozarolniczych, to wypada zgodzić się z poglądem, że w procesie ich dys-

44 Zob. informację na ten temat na stronie: <http://funduszeue.info/blog/2012/02/17/polska-musi-zwrócic...>  
45 [www.mrr.gov.pl/aktualności/fundusze\\_europejskie](http://www.mrr.gov.pl/aktualności/fundusze_europejskie) – Konferencja: wykrywanie...

trybucji jest wiele cech wspólnych, choćby nawet w zachowaniach beneficjentów unijnej pomocy. Zatem na użytek niniejszych rozważań może warto jeszcze będzie posłużyć się niektórymi zaprezentowanymi tam poglądami i danymi liczbowymi.

W pierwszej kolejności wypada wskazać na najczęściej przywoływane w materiałach konferencyjnych typy występujących nieprawidłowości.<sup>46</sup> Są nimi: niewykonanie współfinansowanego przedsięwzięcia, nadużycie bądź oszustwo, zrealizowanie przedsięwzięcia niezgodnie z przepisami oraz umową, naruszenia zasad dotyczących zamówień publicznych, wykazywanie wydatków niekwalifikowalnych, błędne rozliczanie nakładów oraz szereg innych. Do najczęściej występujących metod wykrywania tych nieprawidłowości zaliczyć należy: kontrolę na miejscu, kontrolę administracyjną, wizyty monitorujące, kontrolę skarbową, kontrolę *ex post* dokumentów. Warto jeszcze zwrócić uwagę na ustalenie, że w ponad 90% to nieprawidłowości mające miejsce już po uzyskaniu płatności przez beneficjenta. Wydaje się więc, że informacje powyższe powinny być uwzględniane nie tylko przy usprawnianiu procesu dystrybucji funduszy finansujących politykę spójności, ale również inne polityki UE, w tym także WPR.

Na zakończenie jeszcze jedna konstatacja. Otóż stosowanie sankcji za popełnione przez beneficjenta nieprawidłowości, zgodnie z zaleceniami KE, powinno być tak podejmowane, aby były one skuteczne, proporcjonalne do popełnionych nieprawidłowości oraz odstrasżające. Z drugiej strony sankcje te należy wprowadzać w takim zakresie, w jakim to jest konieczne dla zapewnienia stosowania prawa wspólnotowego, zwłaszcza pod kątem celowości i zgodności wydatków ze wspólnotowymi i krajowymi warunkami przyznawania pomocy. Warto jednak przy tej okazji zwrócić uwagę na rządzącą programami unijnymi zasadę, a wynikającą z przepisów regulujących różne formy unijnego wsparcia, zgodnie z którą w przypadku gdy pomoc została wypłacona nienależnie, zawsze podlega ona zwrotowi, niezależnie od tego, czy wina za jej zaistnienie leży po stronie beneficjenta, czy administracji. Zasadę tę, jak się wydaje, uznać jednak należy za kontrowersyjną, jeśliby poddać ją bardziej szczegółowej ocenie z różnych punktów widzenia. Jest to jednak zagadnienie na odrębny temat do rozważań, a w obowiązującym stanie prawnym pozostaje jedynie sformułować wniosek *de lege lata*, aby również instytucje administrujące funduszami unijnymi dopuszczały się w swych działaniach jak najmniej zawinionych przez siebie nieprawidłowości.

---

46 Zob. zwłaszcza referat na temat: Doświadczenia IZ PS oraz innych IZ na podstawie analizy nieprawidłowości – przykłady.

SELECTED ISSUES OF PROTECTION OF THE EUROPEAN UNION'S FINANCIAL INTERESTS REGARDING COMMON AGRICULTURAL POLICY

Key words: common agricultural policy, implementation, EU's budget.

The disbursement of funds of the European Union's budget with regard to Common Agricultural Policy imposes on administrative authorities of Community and Member States many responsibilities to protect financial interests of the EU's budget. This paper presents the characteristics of these responsibilities and legal consequences of their violations and deals only with issues connected with responsibilities of domestic authorities. A well-functioning system of protection of such interests consists of a group of institutional guarantees starting with the effectively functioning institutions at the level of coordination, management and implementation of UE's aid, through effective management and control system dealing with disbursement of these funds. The effectiveness of the protection of those interests in particular Member States can be assessed by ascertained irregularities. Although Poland is considered to be a country which effectively deals with above mentioned protection of financial interests, it does not exempt our country from the obligation of further development in these area.



## Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa

### 1. Wstęp

Wsparcie polskiego rolnictwa obejmuje szereg różnych instrumentów. Od czasu akcesji do Unii Europejskiej większość z nich to wsparcie oferowane w ramach wspólnej polityki rolnej. Część z instrumentów ma charakter bezpośredniego wsparcia, a część to działania strukturalne.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie kluczowych wymiarów konkurencyjności rolnictwa i potencjału konkurencyjnego tego sektora w Polsce w kontekście charakteru instrumentów strukturalnych kierowanych do rolnictwa od czasu uzyskania przez nasz kraj członkostwa w UE. Należy zaznaczyć, iż w pracy mianem funduszy strukturalnych określa się wszelkie instrumenty na rzecz rolnictwa mające na celu wspieranie przemian strukturalnych w tym sektorze. Oznacza to, iż przedmiot pracy nie ogranicza się jedynie do wsparcia oferowanego przez fundusze strukturalne UE. Takie ujęcie tematu wynika z tego, iż do funduszy strukturalnych nie jest zaliczany Europejski Fundusz Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, z którego współfinansowane są realizowane w okresie programowania 2007–2013 programy rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich Wspólnoty.

Praca składa się z trzech części. W pierwszej części artykułu omówiono wymiary konkurencyjności w rolnictwie jako sektorze gospodarki o specyficznych cechach determinujących charakter konkurencyjności i dokonano zarysu oceny potencjału konkurencyjnego polskiego rolnictwa. W drugiej skoncentrowano się na kluczowych elementach wspierania rozwoju konkurencyjności sektora rolnego w Polsce od czasu włączenia go do mechanizmów WPR. Natomiast w trzeciej części pracy dokonano wstępnej oceny propozycji Komisji Europejskiej w odniesieniu do wspierania rozwoju konkurencyjności europejskiego rolnictwa w okresie programowania 2014–2020 i potrzeb rozwojowych tego sektora w Polsce.

---

1 Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

## 2. Wymiary konkurencyjności rolnictwa

Rolnictwo uznawane jest za specyficzny sektor gospodarki, co ma również swoje odzwierciedlenie w analizowaniu jego konkurencyjności. Jak zauważa B. Nosecka „podstawowym czynnikiem decydującym o specyfice badań konkurencyjności rolnictwa i jego podmiotów jest bardzo ograniczona mobilność zaangażowanych w rolnictwo czynników produkcji”.<sup>2</sup> Ograniczenie to w pierwszym rzędzie odnosi się do ziemi, która nie tylko jest dobrem niemobilnym, ale jest również powiązana z określonymi warunkami glebowymi i przyrodniczo-klimatycznymi, które są specyficzne dla danego obszaru i są trudno zastępowalne, a często wręcz unikalne. Ponadto zarówno siła robocza, jak i kapitał rzeczowy ukształtowane są w odniesieniu do konkretnego typu prowadzonej produkcji rolniczej, co ogranicza możliwości alternatywnego wykorzystania tych czynników produkcji zarówno poza rolnictwem, jak i w ramach rolnictwa do innego typu działalności rolniczej. Tym samym struktura rolnictwa jest trudna do zmiany i w krótkim i średnim okresie.

Konkurencyjność rolnictwa ogranicza również jego struktura cechująca się dużą liczbą niewielkich podmiotów produkujących w większości trudno różnicowalne produkty. Także wielkość produkcji jest na tyle ograniczona, iż nawet na lokalnych rynkach, czyli przy braku zakłóceń w produkcji rolnej, to nabywcy dysponują większą siłą negocjacyjną. Specyfika sektora ogranicza również możliwość uzyskania korzyści skali, które zazwyczaj występują w innych sektorach gospodarki.

Badając konkurencyjność rolnictwa, należy jednocześnie oceniać konkurencyjność sektora przetwórstwa rolno-spożywczego, gdyż te dwa sektory są ze sobą nierozzerwalnie powiązane. Przy tym podmioty sektora przetwórczego dla zachowania lub podniesienia swojej konkurencyjności często wykorzystują swoją pozycję negocjacyjną minimalizując koszty zakupu produktów rolnych, co ogranicza dochody producentów rolnych.

Opisana specyfika rolnictwa prowadzi do tego, że kluczowa dla tego sektora jest konkurencyjność cenowa, jednakże ogólna ocena konkurencyjności rolnictwa powinna obejmować następujące podstawowe elementy:

- efektywność produkcji, tj. efektywność wykorzystania czynników produkcji;
- korzyści skali;
- jakość;
- koszty dostępu do rynku zbytu;

2 B. Nosecka, K. Pawlak, W. Poczta, Wybrane aspekty konkurencyjności rolnictwa, Raport Programu Wieloletniego 2011–2014, Warszawa 2011, s. 22.

- ograniczenia zewnętrzne nałożone na rolnictwo (w tym: wymogi z zakresu ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, limity produkcyjne).

Kompleksowe badanie konkurencyjności rolnictwa powinno obejmować ocenę podstawowych działów produkcji rolnej, gdyż każdy typ produkcji cechują inne uwarunkowania i specyfika oraz oczekiwania rynków zbytu. Przy analizie ograniczającej się do oceny całego sektora możliwe jest jedynie odniesienie się do podstawowych wskaźników określających efektywność produkcji rolnictwa. Tak wąskie spojrzenie na konkurencyjność nie pozwala w pełni ocenić potencjalnych możliwości sektora.

### **3. Wspieranie ze środków UE od 2004 r. podnoszenia konkurencyjności przez polskie rolnictwo**

Dotychczasowy okres członkostwa Polski w UE obejmował dwa okresy programowania UE, przy czym ten pierwszy, z uwagi na uzyskanie członkostwa w 2004 r. był krótszy niż standardowe siedem lat. W latach 2004–2006, zgodnie z ówczesnymi unijnymi rozwiązaniami w zakresie wspierania wsi i rolnictwa, wdrażano dwa programy współfinansowane przez Wspólnotę: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004–2006” (SPO Rolnictwo) oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004–2006). W przypadku SPO Rolnictwo za instrumenty z założenia sprzyjające podnoszeniu poziomu konkurencyjności można uznać następujące działania:

- 1.1. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”;<sup>3</sup>
- 1.2. „Ułatwianie startu młodym rolnikom”;
- 1.3. „Szkolenia”;
- 1.4. „Wsparcie doradztwa rolniczego”;
- 1.5. „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych”;
- 2.2. „Scalanie gruntów”;
- 2.5. „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”;
- 2.6. „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”.

Natomiast w przypadku PROW 2004–2006 instrumentami, które miały wspierać podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa, były działania:

1. „Renty strukturalne”;

---

3 Podane liczby oznaczają numer działania w ramach SPO Rolnictwo.

2. „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”;
7. „Grupy producentów rolnych”.

Jeśli chodzi o obecnie wdrażany Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2007–2013 (PROW 2007–2013), to do grupy instrumentów, których celem jest wzmocnienie konkurencyjności rolnictwa, zaliczają się działania tworzące Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego:

111. „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”;
112. „Ułatwianie startu młodym rolnikom”;
113. „Renty strukturalne”;
114. „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”;
121. „Modernizacja gospodarstw rolnych”;
123. „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”;
125. „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”;
132. „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”;
142. „Grupy producentów rolnych”.

Większość działań realizowanych w latach 2004–2006 jest kontynuowane również obecnie, choć w niektórych wypadkach pod nieco zmienioną nazwą. Wyjątek stanowią działania: „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” oraz „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”, które nie są obecnie realizowane. Wprowadzono również dwa całkowicie nowe działania: „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” i „Działania informacyjne i promocyjne”.

Mechanizm oddziaływania wsparcia ze środków UE, a nieco szerzej logika interwencji jest dla wszystkich instrumentów jednakowy. Chodzi o dostarczenie środków finansowych umożliwiających realizację określonych celów ogólnych i szczegółowych, które w tym przypadku dotyczą wzrostu konkurencyjności rolnictwa. Zakłada się, iż dofinansowanie podjęcia przez właścicieli gospodarstw rolnych określonych działań bezpośrednio lub pośrednio wpływających na konkurencyjność zapewnia szybsze uzyskanie wzrostu konkurencyjności. Ocena mechanizmów oddziaływania stosowanych instrumentów wsparcia powinna obejmować dwa etapy. W pierwszym z nich należy określić logikę interwencji w oparciu o zapisy dokumentów programowych i obowiązujących regulacji prawnych. W drugim, bazując na teorii ekonomii i zarządzania oraz na praktycznych doświadczeniach w realizacji wsparcia, należy określić potencjalny i faktyczny stopień oddziaływania na poszczególne komponenty konkurencyjności.

Dokonując porównań między tymi samymi czy zbliżonymi działaniami w obu okresach programowania warto zauważyć, iż okres pomiędzy opracowaniem programów na latach 2004–2006 i 2007–2013 wynosił ok. 3 lat, co zważywszy również na skalę i charakter potrzeb rozwojowych polskiego rolnictwa oraz na ograniczony budżet tych programów, oznacza, iż nie mogły nastąpić zasadnicze zmiany w charakterze potrzeb odnoszących się do podnoszenia konkurencyjności sektora rolnego. Tym samym ten element opisu logiki interwencji można uznać za stały. Ponadto analizy dokonane na potrzeby opracowania wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce wskazują na to, iż wszystkie elementy wpływające na konkurencyjność rolnictwa wymagają równie silnego wsparcia. Również w odniesieniu do konkurencyjności dotyczącej kosztów produkcji niezbędne jest wsparcie, gdyż niskim kosztom pracy towarzyszy niska wydajność pracy, co nie sprzyja trwałemu utrzymaniu konkurencyjności kosztowej.

Działaniem, które w bezpośredni sposób powinno oddziaływać na wzrost konkurencyjności rolnictwa, jest wspieranie inwestycji w gospodarstwach rolnych. W ramach SPO Rolnictwo nosiło ono nazwę „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, a w PROW 2007–2013 „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Logika interwencji tego działania w obu przypadkach była nieco inna, biorąc pod uwagę deklarowane cele przedstawione w programach wsparcia. Działanie realizowane w ramach SPO Rolnictwo obejmowało aż jedenaście celów szczegółowych:

- 1) wzrostu dochodu rolniczego;
- 2) poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych;
- 3) redukcji kosztów produkcji;
- 4) poprawy organizacji produkcji;
- 5) dostosowania profilu produkcji gospodarstw rolnych do wymagań rynku;
- 6) zwiększania wartości dodanej produktów rolnych;
- 7) poprawy jakości produktów rolnych;
- 8) poprawy warunków i bezpieczeństwa pracy;
- 9) ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, krajobrazu, zachowania i promocji dziedzictwa kulturowego wsi i kultury regionalnej;
- 10) poprawy warunków sanitarno-higienicznych produkcji;
- 11) poprawy warunków utrzymania (dobrostanu) zwierząt.

Jak widać, znajdowały się wśród nich zarówno te bezpośrednio związane z konkurencyjnością, jak i mające jedynie pośredni czy potencjalny wpływ na konkurencyjność beneficjentów działania oraz cele ogólne, których osiągnięcie możliwe byłoby w wyniku zrealizowania części lub wszystkich pozostałych celów. W przypadku tego zestawu celów wyraźnie widać, iż nie dokonano głębszej analizy logi-

ki interwencji i na liście celów umieszczono obok celów szczegółowych także cele ogólne. Należy również zauważyć, iż poprawa konkurencyjności nie musi przekładać się na wzrost dochodów i może oznaczać jedynie utrzymanie ich poziomu lub spadek niższy niż średnio w sektorze. Cele 3–7 stanowią typowe przykłady celów szczegółowych, których realizacja bezpośrednio przekłada się na poziom konkurencyjności. Natomiast pozostałe cele (8–11) mogą jedynie w sposób pośredni oddziaływać na konkurencyjność, gdyż stanowią raczej warunki konieczne, ale niewystarczające podniesienia konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Natomiast w przypadku działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” mowa jest o zwiększeniu efektywności „poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym wprowadzenie nowych technologii produkcji, poprawę jakości produkcji, różnicowanie działalności rolniczej, a także zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt”.<sup>4</sup> Porównując jednak cele obu wymienionych działań w kontekście metody krytycznej analizy dyskursu (ang. *critical discourse analysis*), sposób zdefiniowania celu obecnie wdrażanego działania wskazuje na ograniczenie zakresu jego oczekiwanego oddziaływania, choć działanie to uznawane jest za kontynuację poprzednio realizowanego działania.<sup>5</sup> Niewątpliwie jednak modernizacja gospodarstw może przyczynić się do podnoszenia przez nie konkurencyjności. Choć z jednej strony brak wskazania na zmianę poziomu konkurencyjności czy wysokości uzyskiwanych dochodów ogranicza oczekiwany wpływ działania na polskie rolnictwo, to jednak uniezależnia uzyskiwany wpływ podejmowanych inwestycji od czynników zewnętrznych, jak sytuacja na rynku czy działania innych podmiotów, które mają bezpośredni wpływ na poziom konkurencyjności i dochodowość gospodarstw rolnych.<sup>6</sup>

W obu okresach programowania wdrażano działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. W okresie 2004–2006 jego celem było „ułatwienie zakładania lub przejmowania gospodarstw rolnych przez młodych rolników oraz wsparcie modernizacji tych gospodarstw”. W dalszej części SPO Rolnictwo zapisano, iż pomoc młodym rolnikom „sprzyjać będzie podejmowaniu przez nich modernizacji gospodarstw rolnych, co w efekcie przyczyni się do poprawy kondycji ekonomicznej tych gospodarstw, zwłaszcza przez dostosowanie produkcji do wymogów rynku,

4 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Warszawa 2001, s. 191.

5 Zob. J. Rowiński, Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich (studium porównawcze), (w:) J. Rowiński (red.), Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Raport końcowy. Raport Programu Wieloletniego 2005–2009 nr 178, Warszawa 2010; Ocena Środowiskowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Raport końcowy, Warszawa 2010.

6 Należy jednakże zauważyć, iż w innym miejscu PROW 2007–2013 stwierdzono, iż „celem działania «Modernizacja gospodarstw rolnych» jest poprawa konkurencyjności sektora rolnego poprzez zwiększenie efektywności gospodarstw rolnych oraz zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz warunków utrzymania zwierząt”.

poprawę jej jakości oraz stosowanie technologii efektywnych pod względem ekonomicznym i przestrzegających wymagań w zakresie bezpieczeństwa pracy, higieny, ochrony środowiska i warunków utrzymania zwierząt”. Nie odwołano się bezpośrednio do kwestii podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa, jednakże podniesiono problem modernizacji gospodarstw.

W obecnym okresie celem wspierania młodych rolników jest „stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwianie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych”. Choć charakter i forma wsparcia nie uległy zmianie, to wyraźnie zmodyfikowano cel działania. Obecnie koncentruje się ono na kwestii przemian strukturalnych w całym sektorze, co ma istotne znaczenie dla konkurencyjności rolnictwa. Jednakże nie podniesiono kwestii modernizacji przejmowanych czy tworzonych gospodarstw, a jedynie cechy demograficzne beneficjentów wsparcia, czyli ich wiek i wykształcenie.

Następnym z działań związanych z poprawą konkurencyjności są „Szkolenia”. W ramach SPO Rolnictwo działanie to zakładało realizację szeregu celów obejmujących:

- 1) wspieranie restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa;
- 2) zwiększenie konkurencyjności działalności rolniczej lub leśnej;
- 3) ułatwienie startu zawodowego młodym rolnikom;
- 4) poprawę zarządzania gospodarstwami rolnymi;
- 5) ochronę środowiska naturalnego;
- 6) poprawę jakości i higieny produkcji oraz bezpieczeństwa żywności;
- 7) poprawę dobrostanu zwierząt;
- 8) upowszechnienie zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej.

Ten zestaw celów wskazuje na zakres szkoleń, jakie mogły być finansowane w ramach programu. Natomiast w PROW 2007–2013 podkreślono, iż celem działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” jest doskonalenie zawodowe, które ma prowadzić do „restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej lub leśnej oraz do spełnienia odpowiednich norm krajowych i UE”.

Kolejny instrumentem wspierania podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa realizowanym w obu dotychczasowych okresach programowania, jest dofinansowanie korzystania przez rolników z usług doradztwa rolniczego. Celem działania „Wsparcie doradztwa rolniczego” stanowiącego element SPO Rolnictwo było:

- 1) zwiększenie efektywności wykorzystania środków finansowych, przeznaczonych na wspieranie rolnictwa oraz jego restrukturyzacji i modernizacji;

- 2) zwiększenie konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych;
- 3) ochrona środowiska naturalnego;
- 4) poprawa jakości i higieny produkcji oraz bezpieczeństwa żywności;
- 5) poprawa dobrostanu zwierząt;
- 6) upowszechnienie stosowania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej.

Podobnie określono cel obecnie wdrażanego działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, za który uznano umożliwienie rolnikom i posiadaczom lasów otrzymanie wsparcia poprzez korzystanie z doradztwa w celu:

- 1) dostosowania gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), tj. w zakresie gospodarki gruntami, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu i zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin;
- 2) zwiększenia konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych;
- 3) wspierania restrukturyzacji, rozwoju i innowacji w gospodarstwach rolnych i leśnych;
- 4) ochrony środowiska naturalnego;
- 5) poprawy bezpieczeństwa pracy.

Wspieranie podnoszenia konkurencyjności rolnictwa odbywa się również poprzez wspieranie podmiotów zajmujących się przetwórstwem produktów rolnych. W SPO Rolnictwo instrumentem służącym współfinansowaniu inwestycji w przetwórstwie rolno-spożywczym było działanie „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych”. Miało ono na celu wspieranie inwestycji, które miały służyć:

- 1) poprawie warunków sanitarno-higienicznych i weterynaryjnych produkcji;
- 2) rynkowemu ukierunkowaniu produkcji i wykorzystaniu istniejących nisz rynkowych;
- 3) tworzeniu nowych i racjonalizacji istniejących kanałów zbytu;
- 4) poprawie jakości produktów;
- 5) wzrostowi wartości dodanej produkcji;
- 6) zmniejszeniu negatywnego wpływu na środowisko;
- 7) ulepszeniu struktury logistycznej;
- 8) poprawie dobrostanu zwierząt;
- 9) wprowadzaniu nowych i modernizacji istniejących technologii produkcji.

Wszystkie wymienione cele szczegółowe mogą w bezpośredni lub pośredni sposób przyczyniać się do zwiększenia konkurencyjności wspartych podmiotów.



W PROW 2007–2013 wsparcie dla przetwórstwa realizowane jest w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Jego celem jest „poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, uwarunkowana wzrostem wartości dodanej, jakości produkcji, obniżeniem kosztów oraz rozwojem nowych produktów, procesów i technologii produkcji, jak również poprawa warunków produkcji w odniesieniu do obowiązujących lub nowo wprowadzanych standardów. Celem realizacji działania jest również wzmocnienie pozycji grup producentów rolnych w kanale marketingowym zbytu produktów, a także szerszy ich udział w uzyskiwaniu wartości dodanej produkcji rolnej poprzez wsparcie inwestycji w zakresie przetwarzania produktów rolnych”. Inaczej niż w omówionych wcześniej działaniach PROW 2007–2013 cel instrumentu jednoznacznie wskazuje na zwiększenie konkurencyjności beneficjentów.

W SPO Rolnictwo kolejnym z działań skierowanych nie do rolników było „Scalanie gruntów” (beneficjentami mogli być starości powiatów). Instrument ten miał prowadzić do:

- 1) poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) zmniejszenia ilości działek w poszczególnych gospodarstwach rolnych;
- 3) zmniejszenia ilości działek o kształtach niedogodnych do uprawy mechanicznej;
- 4) wydzielenia gruntów ekwiwalentnych dla rolników w niewielkiej odległości od siedziby gospodarstwa rolnego;
- 5) wytyczenia i urządzenia funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych, dostosowanej do współcześnie stosowanych maszyn rolniczych;
- 6) zapewnienia każdej posceniowej działce dostępu do drogi o charakterze drogi publicznej;
- 7) dostosowania granic działek do systemu urządzeń melioracji wodnych oraz rzeźby terenu;
- 8) wydzielenia niezbędnych gruntów na cele infrastruktury technicznej i społecznej w ramach postępowania scaleniowego – bez procedur wywłaszczeniowych;
- 9) tworzenia warunków przestrzennych dla procesu zwiększania lesistości kraju;
- 10) likwidacji zaniedbanych wspólnot gruntowych;
- 11) opracowywania dla scalanych obszarów dokumentacji katastralnej o aktualnie wymaganych parametrach technicznych przy racjonalnie uzasadnionych nakładach finansowych;

- 12) tworzenia warunków do synchronizowania, w sposób systemowy, dokumentacji katastralnej z księgami wieczystymi.

Zestawienie to bardzo szczegółowo prezentuje ostateczne oczekiwane efekty wdrażania tego instrumentu.

W obecnym okresie programowania wsparcie procesu scalania gruntów nie jest odrębnym działaniem i stanowi jeden z dwóch schematów działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” i zakłada następujące cele wsparcia:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych poprzez wykonanie prac scaleniowych;
- 2) wytyczenie i urządzenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań gospodarczych;
- 3) wydzielenie, bez procedury wywłaszczeniowej, niezbędnych gruntów na cele infrastruktury technicznej i społecznej w ramach postępowania scaleniowego.

Taki sam charakter miało kolejne działanie SPO Rolnictwo „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” i miało „bezpośrednio wpływać na lepsze wykorzystanie środków produkcji, stabilność i jakość plonów, poprawę skuteczności i efektywności zabiegów agrotechnicznych oraz ochronę użytków rolnych przed powodzią”.

Obecnie działanie to jest realizowane jako Schemat II działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, a jego celem jest:

- 1) poprawa jakości gleb poprzez regulację stosunków wodnych;
- 2) zwiększenie retencji wodnej;
- 3) poprawa ochrony użytków rolnych przed powodzią.

W SPO Rolnictwo występowało jeszcze jedno działanie mogące pośrednio przyczyniać się do podnoszenia konkurencyjności gospodarstw rolnych. To działanie „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”, które nie ma swojego odpowiednika w PROW 2007–2013, a jego cele obejmowały:

- 1) poprawę lub umożliwienie rolnikom dostępu do infrastruktury technicznej;
- 2) ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego;
- 3) poprawę warunków sanitarno–higienicznych na obszarach wiejskich;
- 4) wzrost dochodu rolniczego;
- 5) poprawę organizacji produkcji rolniczej.

Również PROW 2004–2006 zawierał instrumenty mogące wpływać na konkurencyjność rolnictwa w Polsce. Pierwszym z nich było działanie „Renty strukturalne” wdrażane również w ramach PROW 2007–2013. W okresie 2004–2006 celem tego działania było:

- poprawa struktury gospodarstw rolnych lub ich produktywności;
- zapewnienie dochodu rolnikom, którzy zrezygnują z prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym;
- obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą (przyspieszenie procesu wymiany pokoleń);
- przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze w przypadku, gdy działalność rolnicza nie może być prowadzona w zadowalających ekonomicznie warunkach.

W okresie 2007–2013 działanie to ma na celu „poprawę struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, a także poprawę rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika”. Zadaniem tego działania jest również łagodzenie skutków przemian strukturalnych na wsi.

Kolejnym działaniem, które powinno było sprzyjać poprawianiu konkurencyjności polskiego rolnictwa wdrażanym w okresie 2004–2006, było „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”.<sup>7</sup> Jego cele obejmowały:

- wsparcie restrukturyzacji gospodarstw rolnych o niewielkim potencjale ekonomicznym;
- poprawę konkurencyjności polskiego sektora rolnego w warunkach integracji z UE.

Należy jednakże zaznaczyć, iż zarówno forma wsparcia, jak i zadanie, do których realizacji zobowiązywali się beneficjenci tego instrumentu nie gwarantowały realizacji przyjętych celów działania.

Ostatnim z instrumentów programów współfinansowanych ze środków UE realizowanych w okresie programowania 2004–2006 było działanie PROW 2004–2006 „Grupy producentów rolnych”. Jego celem było:

- a) podniesienie dochodów rolników poprzez redukcję kosztów;
- b) poprawa jakości produkcji na rynku w wyniku stosowania wspólnych technologii produkcji oraz wspólnego przygotowywania produktu na rynek;

---

7 Działanie to nie jest obecnie kontynuowane, jednakże z uwagi na zobowiązania finansowe podjęte w okresie 2004–2006 w budżecie PROW 2007–2013 przewidziano środki na realizację tych zobowiązań.

- c) koncentracja dostaw;
- d) lepsze planowanie i dostosowanie produkcji do potrzeb rynku.

Działanie to jest wdrażane również w ramach PROW 2007–2013 i ma służyć „wzmocnieniu struktury instytucjonalnej w sektorze pierwotnej produkcji rolnej w celu wsparcia funkcjonowania producentów rolnych poprzez zachęcanie ich do tworzenia grup producentów rolnych i współpracy. W szczególności, celem jest dostosowanie produkcji prowadzonej w gospodarstwach członków grup producentów rolnych do wymogów rynkowych, wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży oraz dostarczenie do odbiorców hurtowych”.

W ramach PROW 2007–2013 wdrażany jest również nowy instrument mający służyć podnoszeniu konkurencyjności polskiego rolnictwa. Jest to działanie „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, a jego cele obejmują:

- 1) poprawę jakości produkcji i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi;
- 2) zwiększenie spożycia żywności wysokiej jakości;
- 3) wsparcie rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości.

Jedynie pierwszy z tych celów bezpośrednio odnosi się do konkurencyjności produktów w jej wymiarze jakościowym. Drugi cel ma stymulować stronę popytową, co też może oddziaływać na konkurencyjność. Natomiast trzeci z celów wydaje się mało precyzyjny i może oznaczać zarówno wsparcie służące podnoszeniu konkurencyjności, jak i rekompensatę za jej brak.

Podsumowując dwa okresy programowania wsparcia na rzecz polskiej wsi i rolnictwa, można stwierdzić, iż w każdym z nich wdrażano szereg instrumentów, które miały służyć poprawie konkurencyjności sektora rolnego. W latach 2004–2006 przyjęto wspólne cele dla obu wdrażanych programów. W SPO Rolnictwo w odniesieniu do kwestii podnoszenia konkurencyjności stwierdzono, iż „poprawa konkurencyjności sektora rolnego w wyniku modernizacji gospodarstw, lepszego wykorzystania czynników produkcji, obniżenia kosztów produkcji, jej rynkowego ukierunkowania oraz dywersyfikacji działalności przyczyni się do wzrostu dochodów w rolnictwie, a co za tym idzie do poprawy sytuacji materialnej rodzin rolniczych”. Cele poszczególnych instrumentów były, jak pokazano, bardzo szeroko określone. Z punktu widzenia logiki interwencji i zasad tworzenia projektów przyjęte cele obejmowały zarówno ogólne priorytety polityki wobec rolnictwa, jak i szczegółowe zadania nakładane na instrumenty wsparcia, co należy uznać za błąd w konstrukcji programów. Jednakże nie miał on wpływu na faktycznie osiągnięte rezultaty ani na sam mechanizm interwencji.

Natomiast w przypadku PROW 2007–2013 w zakresie poprawy konkurencyjności rolnictwa uszeregowano zadania, dzieląc odpowiednio środki przeznaczone na instrumenty w tym zakresie i stwierdzono, iż „największy nacisk zostanie położony na działania związane z modernizacją gospodarstw rolnych i infrastrukturą związaną z rolnictwem (w szczególności w zakresie gospodarki wodnej) oraz przetwórstwa produktów rolnych, marketingu i systemów jakości żywności (ok. 47%). Duże znaczenie będzie miało dostosowywanie struktury wiekowej rolników i obszarowej gospodarstw rolnych (ok. 39%). Na pozostałe działania, w tym działania związane z rozwojem kapitału ludzkiego, przeznaczają się ok. 14%”.

#### **4. Mechanizmy oddziaływania na konkurencyjność rolnictwa programów współfinansowanych przez UE – podsumowanie**

Konkurencyjność to pojęcie trudne do jednoznacznego zdefiniowania i precyzyjnego pomiaru. Co więcej, wpływ na poziom konkurencyjności ma wiele czynników, z których tylko część leży w gestii podmiotów gospodarczych oraz państwa. Oddziaływanie bliższego i dalszego otoczenia zewnętrznego jest nie do przecenienia. W przypadku rolnictwa również kwestie przyrodniczo–klimatyczne odgrywają istotną rolę. W związku z tym stymulowanie poprawy poziomu konkurencyjności jest zadaniem trudnym i nie zawsze przynosi pożądane efekty.

W przypadku instrumentów wdrażanych w Polsce w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej od czasu wstąpienia przez nasz kraj do Wspólnoty można wyróżnić kilka mechanizmów oddziaływania na poprawianie konkurencyjności rolnictwa. Obejmują one następujące kanały oddziaływania:

- doskonalenie zawodowe,
- korzystanie ze usług doradczych,
- bezpośrednie wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych,
- wsparcie otoczenia rolnictwa,
- przemiany strukturalne.

Doskonalenie zawodowe obejmujące możliwość udziału w różnego rodzaju szkoleniach mogło wpływać na podnoszenie konkurencyjności gospodarstw rolnych dzięki zdobyciu przez rolników wiedzy na temat efektywniejszych metod prowadzenia działalności rolnej lub zdobycia wiedzy o funkcjonowaniu na wspólnym jednolitym rynku Unii Europejskiej. W zależności od początkowego poziomu wiedzy rolnika oraz jakości i problematyki szkolenia skala oddziaływania na konkurencyjność mogła być różna.

W przypadku korzystania z usług doradczych mechanizm oddziaływania na konkurencyjność jest podobny jak w odniesieniu do doskonalenia zawodowego. Tu-

taj jednakże efekt bezpośrednio odnosi się do danego gospodarstwa rolnego. Należy jednakże zauważyć, iż stopień oddziaływania na konkurencyjność gospodarstwa zależy od zakresu usług doradczych, z jakich skorzystał beneficjent wsparcia. W największym stopniu na podnoszenie konkurencyjności wpływają usługi doradcze bezpośrednio odnoszące się do efektywności i profilu danego gospodarstwa.

Potencjalnie największe bezpośrednie oddziaływanie na konkurencyjność gospodarstw rolnych ma wspieranie inwestycji w tych gospodarstwach. Jednakże skala tego wpływu jest uzależniona od typu inwestycji i jakości biznesplanu.

Wsparcie otoczenia rolnictwa dotyczyło w obu okresach sektora przetwórstwa rolno-spożywczego. Miało ono charakter współfinansowania inwestycji w podmiotach tego sektora. Z uwagi na to, iż przetwórstwo stanowi podstawowy rynek zbytu dla rolnictwa, jego funkcjonowanie i konkurencyjność ma podstawowe znaczenie dla samego rolnictwa. Należy jednakże pamiętać, iż sektor ten, zwłaszcza w przypadku przyjęcia strategii konkurencyjności ceną, może ograniczać swoje koszty poprzez oferowanie niższych cen zakupu surowców rolnych, co będzie ograniczało dochody rolników i potencjał do podnoszenia konkurencyjności w przyszłości.

Wsparcie otoczenia obejmowało również inwestycje w zakresie infrastruktury związanej z rolnictwem. Pomoc w tym zakresie obejmowała przede wszystkim działania mające służyć poprawie struktury agrarnej dzięki scalaniu gruntów oraz działania związane z modernizacją gospodarki wodnej. Tego rodzaju inwestycje przekładają się na pośrednio na konkurencyjność zarówno poszczególnych gospodarstw rolnych, jak i całego sektora.

Działania służące przemianom strukturalnym odnoszą się do podnoszenia konkurencyjności na poziomie całego sektora, choć dotyczą poszczególnych podmiotów. W obu okresach programowania do tej grupy działań można zaliczyć renty strukturalne i przynajmniej częściowo powiązane z nimi wsparcie dla młodych rolników w podejmowaniu działalności rolniczej. Oba te instrumenty miały na celu katalizowanie przemian demograficznych w sektorze rolnym. Do tej grupy działań można również włączyć wsparcie dla grup producentów rolnych. Także jego celem było przyspieszanie przemian strukturalnych i wzmacnianie pozycji rolników w łańcuchach produkcji żywności.

Wydaje się, że w obu okresach wsparcia mechanizmy oddziaływania na konkurencyjność poszczególnych gospodarstw rolnych, jak i całego polskiego rolnictwa obejmowały szeroki zakres możliwych sposobów wpływania na konkurencyjność. Przy ocenie efektów należy jednakże pamiętać, iż kluczowe znaczenie dla skali oddziaływania wsparcia ma faktyczny zakres realizowanych działań, zarówno jeśli chodzi o skalę środków finansowych, jak i jakość wspieranych projektów.

MECHANISMS OF IMPACT OF STRUCTURAL FUNDS ON COMPETITIVENESS  
OF POLISH AGRICULTURE

Key words: common agricultural policy, rural development, programming period.

Programmes supporting agricultural and rural development co-financed by the EU implemented in Poland in the programming periods 2004–2006 and 2007–2013 included a series of measures that have a direct or indirect impact on the competitiveness of the Polish agriculture. Analysis of the goals of these measures, nature of these instruments and categories of beneficiaries eligible for support enable naming several mechanisms of the programmes' impact on the competitiveness of the agricultural sector. These include both direct and indirect support to individual farms, as well as support for surrounding of the agriculture and the instruments for structural changes at the level of the entire sector.





CZĘŚĆ III

REGULACJA PRAWNA  
DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ



## Podatek od nieruchomości w działalności rolniczej

### 1. Zagadnienia ogólne

Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>2</sup> określa obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, oraz w zakresie opłaty targowej, miejscowej i uzdrowiskowej oraz od posiadania psów. Z powyższych obciążeń finansowych rolnictwa dotyczy przede wszystkim podatek od nieruchomości. Zadaniem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych problemów dotyczących opodatkowania budynków i budowli, związanych z działalnością rolniczą, podatkiem od nieruchomości.

### 2. Podmiot podatku od nieruchomości

Podatek od nieruchomości w swym zakresie podmiotowym skonstruowany jest podobnie jak podatek rolny i podatek leśny. Zasadą jest, iż obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych, w tym spółkach niemających osobowości prawnej, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych. Podstawową cechą podmiotu, na którym ciąży obowiązek podatkowy, jest prawo własności lub posiadanie nieruchomości lub obiektów budowlanych niezłączonych trwale z gruntem. Jeżeli przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości ciąży na posiadaczu samoistnym. Oprócz właścicieli i posiadaczy obowiązek podatkowy ciąży również na podmiotach będących:

- 1) użytkownikami wieczystymi gruntów,
- 2) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.

- a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
- b) jest bez tytułu prawnego, z tym zastrzeżeniem, że obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Agencji Nieruchomości Rolnych i jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, faktycznie władających nieruchomościami lub obiektami budowlanymi.

W przypadku nieruchomości lub obiektów budowlanych niezłączonych trwale z gruntem będących w zarządzie Lasów Państwowych oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeżeli nie ma innego podmiotu, na którym ciążyłby obowiązek podatkowy na zasadach przedstawionych powyżej, obowiązek podatkowy ciąży odpowiednio na nadleśnictwach i na jednostkach organizacyjnych Agencji Nieruchomości Rolnych, faktycznie władających nieruchomościami i obiektami budowlanymi niezłączonymi trwale z gruntem.

Ustawa przewiduje szereg rozwiązań szczególnych związanych z obowiązkiem podatkowym. Jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność małżonków lub odrębną własność każdego z nich, obowiązek podatkowy ciąży łącznie na obojgu małżonkach. Jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność lub jest we współposiadaniu innych osób niż małżonkowie, obowiązek podatkowy od tej nieruchomości ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach. Wyjątkiem od tej ostatniej sytuacji jest obowiązek podatkowy w sytuacji, jeżeli w nieruchomości ustanowiona jest odrębna własność lokali. W takim przypadku obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości od gruntu oraz części budynku stanowiących współwłasność ciąży na właścicielach lokali w zakresie odpowiadającym częściom ułamkowym wynikającym ze stosunku powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku.

### **3. Przedmiot podatku od nieruchomości**

Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają nieruchomości lub obiekty budowlane, takie jak:

- 1) grunty;
- 2) budynki lub ich części;
- 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Zakres podatku od nieruchomości obejmuje więc wszelkie nieruchomości nieobjęte przepisami ustaw o podatku rolnym lub o lasach.

#### 4. Podstawa opodatkowania

Podstawę opodatkowania w podatku od nieruchomości stanowi, w przypadku gruntów, ich powierzchnia, natomiast w przypadku budynków – ich powierzchnia użytkowa. W przypadku budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej podstawę opodatkowania stanowi wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne.<sup>3</sup>

Podatek od nieruchomości jest świadczeniem typu majątkowego i nie jest uzależniony od dochodów uzyskiwanych z nieruchomości.<sup>4</sup> Stawka podatku jest odnieszona do powierzchni danej nieruchomości. Nie dotyczy to jedynie budowli, gdzie podstawą opodatkowania jest ich wartość.

Pojęcie działalności gospodarczej używane jest w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.<sup>5</sup> Natomiast grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, to zgodnie z analizowaną ustawą, grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych, chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych.

---

3 W przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych podstawę opodatkowania stanowi ich wartość z 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego – art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Jeżeli od budowli lub ich części nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych – podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa, określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego (art. 4 ust. 4).

4 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 1993 r. SA/P 1386/91, zgodnie z którym podatek jest zobowiązany do opłacania podatku od nieruchomości niezależnie od tego, czy władanie nieruchomością wiąże się z uzyskiwaniem dochodów, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1995, nr 1, s. 16.

5 Art. 2. ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2010 Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.). Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

## 5. Stawki podatku od nieruchomości

Rada gminy zgodnie z art. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określa wysokość podatku od nieruchomości. Stawka ustalona przez gminę nie może być wyższa niż kwota maksymalna określona według zasad ustawowych. Przy określaniu wysokości stawek rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu, w przypadku budynku uwzględniając również stan techniczny oraz wiek budynku, a w przypadku budowli uwzględniając w szczególności rodzaj prowadzonej działalności.<sup>6</sup>

Górne granice stawek kwotowych ustalone w ustawie zgodnie z art. 30 ust. 1 ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Górne granice stawek kwotowych na każdy rok podatkowy ogłaszane są przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”<sup>7</sup>

## 6. Podatek od nieruchomości a działalność rolnicza

### 6.1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.<sup>8</sup> Obecnie grunty takie opodatkowane są podatkiem rolnym. Treść tej regulacji skorelowana jest też z odpowiednią regulacją ustawy o podatku rolnym.

Podatkiem od nieruchomości obciążone są budynki mieszkalne gospodarstwa rolnego. Natomiast zgodnie z art. 7 pkt 4 zwolnione z podatku od nieruchomości są budynki gospodarcze lub ich części:

- 
- 6 Art. 5 ust. 2, 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, na temat kompetencji gminy w tym zakresie. szerzej G. Dudar, L. Etel, S. Presnarowicz, Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz. Lex 2008 Komentarz do art. 5.
  - 7 Wysokość stawek na rok 2012 określa Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 19 października 2011 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2012 r. M.P. Nr 95, poz. 961, zgodnie z art. 20 wskaźnik cen, o którym mowa w ust. 1, ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie pierwszego półrocza.
  - 8 Art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

- służące działalności leśnej lub rybackiej,
- położone na gruntach gospodarstw rolnych, służące wyłącznie działalności rolniczej,
- zajęte na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej;

Ustawodawca odróżnił budynki gospodarcze służące wyłącznie działalności rolniczej położone na gruntach gospodarstw rolnych od budynków zajętych na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej, słusznie zakładając, iż działły specjalne ze względu na swoją specyfikę z jednej strony należą do sfery produkcji rolnej, z drugiej, nie wymagają powierzchni przekraczającej 1 ha (1 ha przeliczeniowego użytków rolnych).

## 6.2. Zwolnienie gruntów rolnych

Zwolnienie gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej odpowiada obciążeniu określone w ustawie o podatku rolnym, zgodnie z którą podatkowi rolnemu podlegają dokładnie te same grunty – tu zwolnione z podatku od nieruchomości.<sup>9</sup> Innymi słowy, zasadą jest, iż podatkowi od nieruchomości podlegają wszystkie grunty, chyba że są opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym.<sup>10</sup> Jeżeli dany grunt podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym lub leśnym, nie podlega jednocześnie podatkowi od nieruchomości.

Grunty rolne o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 1 ha przeliczeniowy podlegają opodatkowaniu podatkiem rolnym, którego stawki są o wiele niższe niż stawki podatku od nieruchomości.<sup>11</sup> Maksymalna stawka roczna podatku rolnego wynosi równowartość 2,5 q żyta od hektara przeliczeniowego. W przypadku gdy użytki rolne nie stanowią gospodarstwa rolnego, wysokość podatku to równowartość 5 q żyta od hektara rzeczywistego, nieprzeliczeniowego.

## 6.3. Opodatkowanie budynków w gospodarstwie rolnym

Podatkiem rolnym objęte są użytki rolne. Natomiast jeżeli chodzi o budynki i budowle sytuacja jest zróżnicowana. Podatkiem od nieruchomości obciążone są budynki mieszkalne gospodarstwa rolnego.<sup>12</sup> Natomiast budynki gospodarcze lub ich części położone na gruntach gospodarstw rolnych objęte są podatkiem od nie-

---

9 Por. art. 1 ustawy o podatku rolnym. Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane 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.

10 G. Dudar, L. Etel, S. Presnarowicz, Podatki i opłaty..., Lex 2008, Komentarz do art. 5.

11 Por. ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn. zm.

12 Por. L. Etel, Podatek rolny. Komentarz, Warszawa 1997, s. IVB/3.

ruchomości wyłącznie wtedy, gdy są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż rolnicza i leśna. W związku z tym budynki w gospodarstwie rolnym, jeżeli służą produkcji rolniczej, nie są opodatkowane podatkiem od nieruchomości. W ustawie uregulowano kwestię przeznaczenia na działalność rolniczą tylko części budynku. W takiej sytuacji tylko część budynku przeznaczona na taką działalność będzie zwolniona z opodatkowania podatkiem od nieruchomości.<sup>13</sup>

Powstaje pytanie co do zakresu pojęcia „budynki służące wyłącznie działalności rolniczej”. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 czerwca 2011 r.<sup>14</sup>: zwolnieniu podlegają jedynie budynki służące działalności leśnej lub rybackiej bądź wyłącznie działalności rolniczej. „Służące” oznacza „faktycznie wykorzystywane”. Zwolnienie dotyczy zatem tylko tych budynków bądź ich części, które są wykorzystywane przy aktywnym, rzeczywistym prowadzeniu działalności leśnej, rybackiej lub rolniczej (w tym przypadku przy spełnieniu dodatkowego warunku, jakim jest wchodzenie w skład gospodarstwa rolnego), a nie tylko przystosowane do prowadzenia takiej działalności.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wymaga związania budynku z działalnością rolniczą w chwili powstania obowiązku podatkowego. Nie wystarczy potencjalna możliwość użycia danych budynków do produkcji rolnej.<sup>15</sup>

W przypadku budynków administracyjnych, służących obsłudze działalności rolniczej, organy skarbowe stoją na stanowisku, iż budynki takie nie służą bezpo-

13 Por. L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości gospodarstwa rolnego*, „Finanse Komunalne” 1995, nr 2, s. 20–26. Części budynków mieszkalnych gospodarstw rolnych (opodatkowanych i zwolnionych od podatku uchwałą rady), w których prowadzona jest działalność gospodarcza, podlegają opodatkowaniu [podatkiem od nieruchomości] wg wyższych stawek, właściwych dla budynków służących prowadzeniu działalności gospodarczej. Opodatkowaniu wyższymi stawkami podlegają jedynie dające się fizycznie wydzielić części budynków mieszkalnych. Jeżeli części nie można wydzielić, np. z tego powodu, że pomieszczenie mieszkalne jest wykorzystywane ponadto na prowadzenie działalności gospodarczej, to należy opodatkować całość, wg stawek właściwych dla budynków mieszkalnych. Nie można stosować – spotykanego w praktyce – procentowego podziału budynku mieszkalnego na część związaną z prowadzoną działalnością gospodarczą i część mieszkalną.

14 I SA/Gd 247/11, Lex nr 846195; Zob. też B. Pahl, Glosa do wyroku WSA z dnia 2 czerwca 2011 r., I SA/Gd 247/11 Lex 2010: Sformułowanie „służące” działalności rolniczej, leśnej lub rybackiej oznacza, że budynek gospodarczy nie może być tylko okazjonalnie wykorzystywany do tej działalności, lecz stale [...]. Podkreślić jednak należy, że literalne brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. a i lit. b u.p.o.l. wskazuje na konieczność wykorzystywania budynków gospodarczych do celów ww. działalności. Jeżeli nie będą one eksploatowane na potrzeby prowadzonej działalności rolnej, leśnej lub rybackiej, zwolnienie od podatku od nieruchomości nie może być stosowane. Prawdawca poprzez użycie pojęcia „służące” kategorycznie zatem uzależnia dopuszczalność korzystania ze zwolnienia podatkowego od faktycznego wykorzystywania budynku gospodarczego lub jego części. Tym samym, jeżeli w toku prowadzonego postępowania podatkowego organy podatkowe ustaliły, że sporne budynki nie były, jak to trafnie sformułował sąd, „aktywnie wykorzystywane” do działalności rolnej, leśnej lub rybackiej, to zasadne było określenie podatnikowi wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości według stawek właściwych dla budynków lub ich części pozostałych.

15 Por. wyrok Naczelniczego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 1994 r. (sygn. akt S.A./Wr 1378/94 „Współnota” 1995, nr 6, s. 24, „Fiskus” 1995, nr 3, s. 23. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.) może mieć zastosowanie wyłącznie w sytuacji faktycznego prowadzenia gospodarstwa rolnego, działalności w ramach działów specjalnych produkcji rolnej bądź też działalności leśnej. Nie może uzyskać zwolnienia od podatku od nieruchomości podatnik, który dopiero zamierza nieruchomości związać z jedną ze wskazanych w przepisie form działalności ani ten, który działalności już zaniechał, nawet jeżeli w zabudowaniach pozostały jeszcze urządzenia lub maszyny służące wcześniej prowadzonemu gospodarstwu.



średnio działalności rolniczej, więc podlegają podatkowi od nieruchomości.<sup>16</sup> Co do tego stanowiska można mieć wątpliwości, gdyż celem przepisu winno być zmniejszenie obciążeń podatkowych podmiotów prowadzących działalność rolniczą, zaś budynki administracyjne są wprost związane z taką działalnością. To, że nie jest tam prowadzona produkcja rolna, a na przykład mieści się księgowość, nie powinno być powodem innego kwalifikowania takich budynków i obciążania ich opodatkowaniem.

Pojęcie działalności rolniczej jest zdefiniowane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 6 przez działalność rolniczą należy rozumieć produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwo, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb.

Budynki poza gospodarstwem rolnym zwolnione są z podatku od nieruchomości w dwóch przypadkach związanych z działalnością rolniczą: w sytuacji, gdy są związane z działalnością leśną lub rybacką lub gdy są zajęte na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej.

Budynki służące prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej (szklarnie, kurniki itd.), jeżeli znajdują się w gospodarstwie rolnym, podlegają regulacji podobnej jak inne budynki gospodarcze – wystarczy, że są związane z działalnością rolniczą. Natomiast jeżeli budynki te nie stanowią zabudowań gospodarstwa rolnego, to są zwolnione od podatku od nieruchomości tylko w okresie, w którym w budynkach tych prowadzona jest działalność traktowana jako dział specjalny produkcji rolnej. W okresie nieprowadzenia tej działalności budynki te podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawek właściwych dla tzw. pozostałych budynków. Jednak w przypadku przerw sezonowych w produkcji budynek powinien być traktowany jako zajęty na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej.<sup>17</sup>

Pojęcie działów specjalnych produkcji rolnej należy rozumieć tak jak w ramach systemu podatkowego – w ustawach o podatku dochodowym. Działami specjalnymi

16 Zob. odpowiedź na interpelację nr 2558 do Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2007 r.: budynki administracyjne (biurowe) nie są budynkami gospodarczymi. W związku z tym budynki administracyjne, niezależnie od tego, czy znajdują się na gruntach gospodarstwa rolnego i służą działalności rolniczej, nie będą podlegały zwolnieniu z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), zob. też Burmistrz Sulechowa, postanowienie w sprawie interpretacji prawa podatkowego z dnia 5 lipca 2006 r. (FN.3110–2–00086/06): Budynek administracyjny, pomimo że jest położony na gruncie gospodarstwa rolnego, nie jest budynkiem gospodarczym, w którym jest prowadzona działalność rolnicza w rozumieniu w/w art. 7 ust. 1 pkt 4 b i c ustawy u.p.o.l. i nie jest faktycznie zajęty na prowadzenie produkcji zwierzęcej typu fermowego a więc podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

17 Jeżeli np. w szklarni jest prowadzona uprawa kwiatów i w pewnym okresie ze względów technicznych lub klimatycznych szklarnia stoi pusta, to w dalszym ciągu jest ona zajęta na prowadzenie hodowli kwiatów, a zatem korzysta ze zwolnienia, tak L. Etel, *Podatki od nieruchomości*, Warszawa 2009, s. 257.

produkcji rolnej są więc: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *in vitro*, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym.

Zwolnienie budynków lub ich części służących działalności leśnej lub rybackiej nie dotyczy działów specjalnych. Działalność leśna i rybacka nie mieści się obecnie w definicji działów specjalnych. Natomiast pozostałe kategorie zwolnień dotyczą również działalności specjalistycznej. W kategorii budynki gospodarcze lub ich części położone na gruntach gospodarstw rolnych, służące wyłącznie prowadzeniu działalności rolniczej, mieszczą się budynki służące prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej – jeżeli tylko grunty posiadane przez rolnika kwalifikują się do pojęcia gospodarstwa rolnego. W takiej sytuacji budynki muszą być położone na terenie gospodarstwa rolnego – inne ich położenie, nawet w przypadku wykorzystywania na cele działalności rolniczej, nie powoduje zwolnienia.<sup>18</sup> Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie zawiera definicji gospodarstwa rolnego, jednak należy przyjąć, iż zastosowanie ma definicja z ustawy o podatku rolnym wymagająca co najmniej 1 ha użytków rolnych (w ha przeliczeniowego), aby dane grunty będące własnością (będące w posiadaniu) danego podmiotu uznać za gospodarstwo rolne.

Budynki nieznajdujące się na gruntach stanowiących gospodarstwo rolne, nawet jeżeli są wykorzystywane do działalności rolniczej, podlegają podatkowi od nieruchomości.<sup>19</sup> Takie rozwiązanie budzi poważne wątpliwości, gdyż opodatkowanie dotyczyć może budynków i budowli faktycznie wykorzystywanych rolniczo, jednak niepołożonych na gruntach gospodarstw rolnych. Powoduje to sztuczne dążenie do posiadania powyżej 1 ha gruntu (1 ha przeliczeniowego), aby wypełnić normę z ustawy o podatku rolnym przewidzianą dla gospodarstwa rolnego i zmniejszyć obciążenia podatkowe. Również sytuacja przekazania gospodarstwa rolnego przez starszego rolnika i zostawienia sobie siedliska o powierzchni niewystarczającej do uznania danego gruntu rolnego za gospodarstwo rolne może spowodować obciążenie podatkiem od nieruchomości budynków, które wcześniej były nieopodatkowane, a na skutek zmian pokoleniowych, mimo braku zmiany przeznaczenia, zmieniły swoją kwalifikację podatkową.

18 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Łodzi z dnia 22 października 1999 r. I SA/Łd 1554/97 Budynki gospodarcze znajdujące się poza obszarem gospodarstw rolnych w rozumieniu przepisów o podatku rolnym nie są objęte zwolnieniem od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.), nawet jeżeli są związane z działalnością rolniczą.

19 Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2011 r., I SA/Wr 118/11, Lex nr 950730, tak też aprobująca glosa B. Pahl, Lex 2011.

Wyjątkiem od reguły opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków niepołożonych na gruntach gospodarstw rolnych są budynki i ich części zajęte na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej. Uznać należy, iż sformułowanie „zajęte” na prowadzenie działów specjalnych jest węższe niż służące wyłącznie prowadzeniu działalności rolniczej. W doktrynie podkreśla się, iż przy rozstrzygnięciu kwestii opodatkowania budynków należy zbadać, czy są one faktycznie zajęte na prowadzenie działów specjalnych. W sytuacji, gdy rolnik zaprzestał prowadzenia działalności (np. zaprzestał uprawy kwiatów w szklarni ze względu na jej nieopłacalność), wówczas takie szklarnie nie mogą korzystać ze zwolnienia.<sup>20</sup> Czasowa przerwa w produkcji spowodowana na przykład określonym układem cykli produkcyjnych nie powoduje zmiany kwalifikacji takiego budynku. Sformułowanie ustawowe nie jest precyzyjne i może budzić wątpliwości, czy zwolnienie dotyczy tylko konkretnych budynków w których prowadzona jest produkcja, czy też na przykład budynku administracyjnego, budynku socjalnego dla pracowników. W przypadku sformułowania „służące” prowadzeniu nie ma wątpliwości, iż takie budynki są zwolnione z opodatkowania. W przypadku działów specjalnych przez budynki „zajęte” na prowadzenie działów specjalnych również należy uznać budynki służące takiej działalności, działające w ramach pewnego cyklu produkcji – a więc kotłownię, chłodnię, przechowalnię, budynki administracyjne, socjalne, pod warunkiem, iż wykorzystywane są w procesie produkcji.<sup>21</sup>

Nie ma znaczenia, czyją własnością są budynki. Jak podkreśla L. Etel, jest to zwolnienie o charakterze przedmiotowym. Obejmuje budynki związane z działalnością rolniczą, bez względu na to, czyją one stanowią własność lub w czym po-

20 Por. G. Dudar, L. Etel, S. Presnerowicz, Podatki i opłaty..., Lex 2008; Komentarz do art. 4; L. Etel, Opodatkowanie nieruchomości..., s. 20. Czasowe zawieszenie lub sezonowa przerwa w prowadzeniu produkcji rolnej nie powodują, że budynki [gospodarcze związane z prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej] podlegają opodatkowaniu [podatkiem od nieruchomości]. Budynki te, mimo przerwy, są w dalszym ciągu związane z prowadzeniem działu specjalnego. Por. decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 4 sierpnia 1993 r. SKO 3252/57/93. Zbudowanie budynku w celu prowadzenia działu specjalnego produkcji rolnej, jak też prowadzenie takiej produkcji przez pewien czas nie oznacza, że budynek ten będzie zawsze traktowany jako związany ze specjalnym działem tej produkcji. Następstwem długotrwałej przerwy w prowadzeniu produkcji rolnej, nie uzasadnionej naturalno–produkcyjną koniecznością, jest brak podstawy do zwolnienia od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. OwSS 1994/2/71/71 Lex nr 43524.

21 B. Pahl, Glosa do wyroku z 12 lipca 2011 r., ISA/GI 347/10. Jeżeli zatem dany budynek gospodarczy będzie „zajęty” na prowadzenie ww. działalności, to może korzystać ze zwolnienia od podatku. Podstawowym problemem, co zostało podkreślone powyżej, jest kwestia rozumienia terminu „zajęte”. Jego wyjaśnienia nie znajdziemy ani w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, ani również w żadnym innym akcie prawnym. W języku potocznym „zająć” oznacza zapełnić, wypełnić sobą lub czymś jakąś przestrzeń, powierzchnię czegoś. Potoczne brzmienie analizowanego pojęcia wskazuje, że budynek gospodarczy powinien być faktycznie wykorzystywany do prowadzonej działalności gospodarczej z wyłączeniem innych funkcji. W budynku muszą być zatem wykonane konkretne czynności, powodujące dokonanie zamierzonych celów lub osiągnięcie konkretnego rezultatu, związanych z prowadzoną działalnością w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Sformułowanie „zajęte” na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej należy więc rozumieć w ten sposób, że w budynku (szklarni) muszą być wykonywane rzeczywiste czynności składające się na prowadzenie tejże działalności. Czynności te muszą być wykonywane w sposób trwały i tak, że w zasadzie wykluczają prowadzenie innej działalności. Innymi słowy przepis art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. c u.p.o.l. może być stosowany, o ile budynki lub ich części są faktycznie wykorzystywane na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej. Zatem gdy działalność z pewnych względów (np. nieopłacalność produkcji) zostanie zaprzestana, budynki takie nie powinny korzystać ze zwolnienia.

siadaniu się znajdują. Warunkiem zasadniczym jest wyłączny związek budynku lub jego części z działalnością rolniczą.<sup>22</sup> Uwagi te mają w pełni zastosowanie do prowadzenia działalności w ramach działów specjalnych produkcji rolnej.

Nie ma też znaczenia, czy działalność jest zgłoszona do Urzędu Skarbowego – decyduje faktyczne wykorzystywanie danego budynku na prowadzenie działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Ma rację B. Pahl, iż podmiot prowadzący działy specjalne produkcji rolnej może nie figurować w ewidencji prowadzonej na potrzeby podatku dochodowego i może korzystać ze zwolnienia od podatku od nieruchomości. Naruszenie przepisów ustawy o podatku dochodowym w kontekście ujawnienia działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej pozostaje bez wpływu na dopuszczalność stosowania zwolnienia z art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. c u.p.o.l..<sup>23</sup>

Wątpliwości może budzić wykorzystywanie budynków nie do prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej, ale do przetwórstwa. Jeżeli jest to budynek związany bezpośrednio z działalnością główną – na przykład miejsce pakowania produktów i przygotowywania ich do sprzedaży, uznać należy, iż jest on zajęty na prowadzenie działów specjalnych, gdyż przez prowadzenie należy rozumieć pełen cykl produkcji, od rozpoczęcia produkcji do przygotowania produktu finalnego do sprzedaży, na przykład pakowanie roślin ozdobnych do wysyłki. Natomiast jeżeli dany budynek wykorzystywany będzie do działalności przetwórczej, gdy będzie dokonywany proces przetworzenia produktu uzyskanego w wyniku produkcji głównej, uznać należy, iż budynek przeznaczony na taką działalność nie będzie podlegał zwolnieniu, na przykład przygotowywanie przetworów z warzyw otrzymanych z produkcji szklarniowej.<sup>24</sup>

#### 6.4. Pojęcie budynku gospodarczego

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zawiera legalną definicję pojęcia „budynek”. Zgodne z art. 1a ust. 1 pkt 1 te same ustawy budynkiem jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach”. Jest to definicja identyczna jak z ustawie prawo budowlane.<sup>25</sup>

22 L. Etel, Podatki od..., s. 255.

23 Zasadnie zatem organ pierwszej instancji dokonał ustalenia w Urzędzie Skarbowym w P., czy skarżący figurował w jego ewidencji jako podmiot prowadzący dział specjalny produkcji rolnej. Negatywne ustalenie w tym zakresie, wykluczyło możliwość zastosowania wobec spornej nieruchomości zwolnienia podatkowego w podatku od nieruchomości. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 lipca 2011 r. I SA/GI 347/10 Lex nr 895937, glosa częściowo krytyczna, B. Pahl, Lex 2011.

24 Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 marca 2009 r. I SA/Łd 1275/ http://www.orzeczenia-nsa.pl/. Wyrok dotyczy zwolnienia budynków wykorzystywanych w działalności rolniczej położonych na gruntach gospodarstwa rolnego, ale w pełni może mieć zastosowanie do budynków zajętych na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej.

25 Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 lipca 2011 r. I SA/GI 347/10 Za budynek podlegający opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości uznawać należy obiekt, który jest budynkiem w ro-

Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 grudnia 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne,<sup>26</sup> podstawą wymiaru podatków powinny być dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków. Podstawą do prowadzenia takiej ewidencji jest rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.<sup>27</sup> W § 65 ust. 1 powyższego rozporządzenia prawodawca dokonał klasyfikacji budynków, jako kryterium przyjmując funkcję użytkową. Zgodnie z treścią powołanego przepisu budynki dzielą się na:

- budynki mieszkalne,
- budynki przemysłowe,
- budynki transportu i łączności,
- budynki handlowo–usługowe,
- zbiorniki, silosy i budynki magazynowe,
- budynki biurowe,
- budynki szpitali i zakładów opieki medycznej,
- budynki oświaty, nauki i kultury oraz budynki sportowe,
- budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa,
- inne budynki niemieszkalne.

W powyższej klasyfikacji ustawodawca wyróżnia budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa”

Kwalifikacja budynku jako gospodarczego winna być dokonywana w oparciu o wspomniane powyżej przepisy prawa budowlanego oraz w oparciu o Klasyfikację rodzajową środków trwałych.<sup>28</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10.12.2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) pod symbolem 108 BUDYNKI PRODUKCYJNE, USŁUGOWE I GOSPODARCZE DLA ROLNICTWA PKOB 1271 PKWiU 41.00.20.0) znajdują się:

- budynki w gospodarstwach rolnych,
- tunele foliowe wraz z zasłonami cieniująco–termoizolacyjnymi i komputerami klimatycznymi,
- silosy zbożowe w gospodarstwach rolnych,

---

zumieniu prawa budowlanego i również w rozumieniu art. 1 a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., a więc jest trwale z gruntem związany, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. [www.orzeczenia-nsa.info](http://www.orzeczenia-nsa.info). Art. 3 pkt 1 ustawy prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623) przez obiekt budowlany rozumie 3 kategorie obiektów, a to budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowlę stanowiącą całość techniczno–użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekt małej architektury.

26 Ustawa z dnia 17 grudnia 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 z późn. zm.).

27 Dz.U. Nr 38, poz. 454.

28 Por. Komentarz do podatków: rolnego, leśnego oraz od nieruchomości, red. W. Modzelewski i J. Bielawny, Warszawa 2002, s. 132.

- pozostałe budynki przeznaczone dla działalności rolniczej, np. obory, stajnie, budynki inwentarskie dla trzody chlewnej, owczarnie, przemysłowe ферmy drobiu, stodoły, pomieszczenia do przechowywania sprzętu, spichlerze, szopy rolnicze, spiżarnie, piwnice do przechowywania wina, szklarnie itp.

## 6.5. Wnioski

Duże różnice w wysokości podatku rolnego i podatku od nieruchomości powodują dążenie podatników do płacenia jak najniższych obciążeń poprzez sztuczne spełnianie wymagań powierzchniowych zawartych w ustawie o podatku rolnym. Z drugiej strony, szczególnie w sytuacjach granicznych dotyczących opodatkowania budynków gospodarczych należących do byłych rolników, którzy przekazali gospodarstwo następcom, objęcie tych budynków podatkiem od nieruchomości spotyka się z niezrozumieniem podatników i ze sprzeciwem doktryny.

Prowadzi to do skutków takich jak obciążenie podatkiem od nieruchomości zabudowań byłych rolników, choć nie mają one żadnej wartości rynkowej, nie można ich ani sprzedać ani wynająć. Prowadzi to też do obciążenia podatkiem od nieruchomości według wysokich, często wyższych niż od budynków mieszkalnych stawek, zabudowań związanych z niskim standardem budynków – na przykład komórki na opał.<sup>29</sup>

Konstrukcja ta narusza zasadę sprawiedliwości. W sprawie powyższej należy w pełni zgodzić się z R. Zelwiałńskim, który stwierdza, iż nie może być uznane za sprawiedliwe utrzymanie obciążenia podatkiem od nieruchomości ustalonym według stawek dla „pozostałych budynków” budynków gospodarczych w siedliskach zamieszkałych przez byłych rolników, którzy przekazali gospodarstwa na własność państwa w zamian za rentę lub emeryturę, pozostawiając sobie działki siedliskowe oraz budynki; budynki te często nie są wykorzystywane dla celów gospodarczych, brak jest także możliwości ich wynajęcia lub wdzierżawienia.<sup>30</sup>

W przypadku zwolnienia budynków przeznaczonych na prowadzenie działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej zauważyć należy, iż uzależnienie zwolnienia od kwalifikacji danej działalności jako działu specjalne produkcji rolnej powoduje, iż produkcja rolnicza taka, jak chów ślimaków czy strusi, nie kwalifikuje się do zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków i budowli zajętych na ten cel.

Podstawą zwolnienia powinno być pojęcie działalności rolniczej. Nie powinna decydować kwalifikacja podatkowa, ale rodzaj działalności. Uzależnienie nie od

29 Por. R. Zelwiałński, Krytycznie o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, „Przegląd Podatkowy” 1997, nr 5.

30 *Ibidem*, s. 37.

kwalifikacji i funkcji budynku, ale od formalnego posiadania lub nie 1 ha gruntu rolnego nie jest rozwiązaniem właściwym.

REAL ESTATE TAX IN AGRICULTURAL ACTIVITY

Key words: real estate tax, farmer, agricultural production.

The real estate tax is the main property tax in Poland. Land, buildings and fixed installations are subject to this tax. It does not apply to cultivable land, which is subject to agricultural tax, unless it is used for nonagricultural economic activity. Buildings belonging to farmers may be released from the real estate tax if they are used for forestry or fishing activities, occupy farm grounds, serve solely agricultural activities or are used for specific agricultural production like: greenhouse production, poultry production, mushroom production, bee keeping etc.

Exemption from the real estate tax should not be conditioned by the localization of the building on the farm grounds or by conducting of a specific activity. It should be conditioned by the kind of activity conducted in the building, or by the fact that it is used for agricultural activity.



## Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

### 1. Uwagi wstępne

Wśród wielu nowości legislacyjnych, jakie przyniosło ze sobą wejście w życie ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw,<sup>2</sup> na szczególną uwagę zasługuje modyfikacja regulacji zawartych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego.<sup>3</sup> Zmiany dotyczą między innymi fundamentalnej dla polskiego prawa rolnego instytucji gospodarstwa rodzinnego, stanowiącej – zgodnie z art. 23 Konstytucji RP – podstawę ustroju rolnego państwa. Mocą art. 3 pkt 4 ustawy z 16 września 2011 roku znowelizowany został bowiem przepis art. 6 u.k.u.r. zawierający definicję rolnika indywidualnego. W konsekwencji, z uwagi na fakt, że definicja ta stanowi podstawowy element konstrukcyjny definicji gospodarstwa rodzinnego, także to ostatnie, konstytucyjne pojęcie uległo poważnej modyfikacji.

Powyższa okoliczność skłania do dokładniejszego przeanalizowania najnowszych zmian w zakresie definicji rolnika indywidualnego w u.k.u.r. Do podjęcia rozważań w tym temacie zachęca również fakt, że poprzednia definicja rolnika indywidualnego spotykała się ze szczególnie ostrą i dobrze uzasadnioną krytyką w literaturze agrarystycznej.<sup>4</sup> Jak się wydaje, słabych stron tej definicji świadom był zresztą sam ustawodawca, podejmując próby jej modyfikacji już w toku prac Sejmu VI kadencji (lata 2005–2007).<sup>5</sup> Plany te udało się jednak urzeczywistnić dopie-

1 Uniwersytet Jagielloński.

2 Dz.U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382. Ustawa weszła w życie w dniu 3 grudnia 2011 roku.

3 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803 – dalej zwana „u.k.u.r.”

4 Por. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 393 i n.; A. Majewski, Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 185 i n.; P. Blajer, Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 180 i n. *idem*, Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym, Kraków 2009, s. 347 i n.; *idem*, Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawno-porównawcze), „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 51 i n.

5 Druk sejmowy nr 411 z 30 marca 2007 roku. Więcej na ten temat: P. Blajer, Koncepcja prawna..., *op. cit.*, s. 347.

ro na finiszu prac Sejmu kolejnej kadencji, choć podkreślić należy, że treść noweli z 2011 roku nie odbiega w znaczący sposób od propozycji zgłaszanych już w roku 2007.

Celem niniejszego opracowania jest zatem podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, na ile nowa redakcja definicji rolnika indywidualnego wychodzi naprzód licznym postulatam zgłaszanym w tym względzie w doktrynie, a tym samym, na ile stanowi ona krok naprzód w porównaniu do poprzedniego, nieudanego sposobu ujęcia tej instytucji w u.k.u.r. Praca niniejsza zmierza ponadto do wskazania aktualnego statusu rolników indywidualnych po zmianach wprowadzonych ustawą z 16 września 2011 roku. Założone w przedmiotowym opracowaniu cele badawcze wyznaczają także jego konstrukcję, toteż w pierwszej kolejności omówione zostaną najnowsze zmiany redakcyjne w zakresie definicji rolnika indywidualnego oraz dokonana zostanie ich ocena. Dalsza część pracy poświęcona będzie ostatnim modyfikacjom statusu rolnika indywidualnego. W ramach uwag końcowych sformułowane zostaną ogólne wnioski zarówno co do aktualnego stanu prawnego, jak i ewentualnych dalszych kierunków zmian.

## **2. Nowe ujęcie kryteriów konstruujących definicję rolnika indywidualnego**

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>6</sup> jego autorzy wskazują, iż zmiany w zakresie definicji rolnika indywidualnego miały na celu „uszczegółowienie kryteriów uznania osoby fizycznej za rolnika indywidualnego”, gdyż warunki określone w poprzednio obowiązującej ustawie były zbyt „ogólne”. W konsekwencji uchwalona w dniu 16 września 2011 roku ustawa zmodyfikowała wszystkie cztery kryteria składające się na definicję rolnika indywidualnego. Warto w tym miejscu uważnie przeanalizować wprowadzone zmiany.

2.1. W zakresie tzw. kryterium „obszarowego”<sup>7</sup> nowości wprowadzone ustawą z dnia 16 września 2011 roku nie mają charakteru fundamentalnego. Uściślono mianowicie, iż za rolnika indywidualnego uważa się nie tylko osobę fizyczną będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 hektarów – tak jak to miało miejsce na gruncie u.k.u.r. w jej pierwotnym brzmieniu. Sumowaniu do wspomnianej normy obszarowej podlegają bowiem aktualnie również nieruchomości rolne, którymi dana osoba włada jako użytkownik wieczysty lub też bez tytułu prawnego – jako ich samoistny posiadacz.

---

6 Druk sejmowy nr 2819.

7 Por. P. Blajer, *Koncepcja prawna...*, *op. cit.*, s. 258 i n.

Przedmiotową zmianę kryterium obszarowego należy uznać za generalnie uzasadnioną. Trudno wskazać racjonalne powody, dlaczego w poprzednim stanie prawnym uwzględnieniu przy obliczaniu normy obszarowej podlegały wyłącznie użytki rolne stanowiące własność lub przedmiot dzierżawy danej osoby fizycznej. Aktualnie również osoba będąca użytkownikiem wieczystym lub tylko samoistnym posiadaczem takich gruntów musi uwzględniać je przy obliczaniu maksymalnej normy obszarowej 300 ha użytków rolnych, po której przekroczeniu traci status rolnika indywidualnego i związane z nim przywileje. W tym zatem względzie kryterium obszarowe uległo zaostrzeniu, eliminując z zakresu pojęcia „rolnik indywidualny” np. osoby będące użytkownikami wieczystymi rozległych areałów państwowych gruntów rolnych.<sup>8</sup> Pojawia się jednak pytanie, dlaczego przy redakcji tego kryterium nie uwzględniono także innych potencjalnych tytułów prawnych do nieruchomości rolnych, w szczególności licznych przypadków posiadania zależnego takich nieruchomości – np. na podstawie umów użytkowania lub użyczenia. Ustawodawca mógł uznać, że takie przypadki należą w praktyce do rzadkości, niemniej pozostawił tym samym uchyloną furtkę dla prób obchodzenia w przyszłości 300-hektarowej normy obszarowej, którą uznał na tyle istotną, iż zdecydował się ją w dalszym ciągu utrzymać jako jedno z kryteriów konstruujących definicję rolnika indywidualnego.

Należy jednak jeszcze raz podnieść wątpliwości co do sensu utrzymywania tego kryterium w przyszłości.<sup>9</sup> Zwracano już uwagę w piśmiennictwie, że tego typu ściśle określone normy obszarowe należą – jako anachroniczne – do rzadkości w prawnorolnych regulacjach obowiązujących w państwach Europy Zachodniej, gdzie zastępowane są przede wszystkim przez rozmaicie konstruowane kryteria dochodowości.<sup>10</sup> Sposób redakcji przedmiotowego kryterium w u.k.u.r. pozwala ponadto podtrzymać zarzut arbitralności przyjętych rozwiązań. Wypada zadać pytanie o przesłanki, jakie kierowały ustawodawcą, gdy określał wspomnianą normę obszarową na pułapie 300 ha użytków rolnych. W konsekwencji, w zakresie definicji rolnika indywidualnego w dalszym ciągu umieszcza się rolników o bardzo zróżnicowanym statusie – tzn. zarówno drobnych gospodarzy dysponujących 1 ha użytków rolnych, jak i osoby, których gospodarstwa liczą aż 300 ha.

8 Warto w tym miejscu podnieść, że uwzględnienie wśród gruntów podlegających sumowaniu do normy 300 ha także nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu wieczystym danej osoby, nie oznacza wcale, iż regulacją innych przepisów u.k.u.r. – w szczególności art. 3 i 4 tej ustawy – objęty został obrót prawem użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych. W związku z tym za wciąż aktualny należy uznać pogląd Z. Truszkiewicza, zgodnie z którym u.k.u.r. „nie ma zastosowania do przenoszenia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej lub do oddawania takiej nieruchomości w użytkowanie wieczyste”. Por. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), „Rejent” 2003, nr 9, s. 52. Prawo użytkowania wieczystego gruntów rolnych wraz z prawem własności, dzierżawą oraz samoistnym posiadaniem jest jednym z wielu elementów konstruujących aktualnie definicję rolnika indywidualnego oraz gospodarstwa rodzinnego, nie zostało natomiast objęte innymi szczegółowymi regulacjami u.k.u.r., takimi jak prawo pierwokupu dzierżawcy (art. 3 ust. 1 u.k.u.r.), prawo pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.) czy wreszcie tzw. prawo nabycia przysługujące tej Agencji (art. 4 u.k.u.r.).

9 Por. P. Blajer, Pojęcie rolnika indywidualnego..., *op. cit.*, s. 182.

10 P. Blajer, Koncepcja prawna..., *op. cit.*, s. 259 i n.

Nowelizacja u.k.u.r. nie przyniosła również zmian odnośnie do dowodów potwierdzających spełnianie przez zainteresowanego przedmiotowego kryterium. Nadal jedyny dowód stanowi oświadczenie potencjalnego rolnika indywidualnego składane w akcie notarialnym obejmującym umowę prowadzącą do przeniesienia własności nieruchomości rolnej w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego (art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.) lub oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu takiej nieruchomości przysługującego mu jako jej dzierżawcy (art. 3 ust. 1 u.k.u.r.) Stosownie do przepisu art. 7 ust. 6 u.k.u.r. w oświadczeniu tym należy podać łączną powierzchnię i miejsce położenia nieruchomości rolnych, których nabywca jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym, dzierżawcą lub samoistnym posiadaczem. Oświadczenie to nadal nie wymaga żadnego urzędowego poświadczenia dokonywanego przez wójta. Uregulowanie takie może budzić uzasadnione wątpliwości z uwagi na fakt, iż od prawdziwości oświadczenia zależy ważność dokonywanej czynności prawnej.<sup>11</sup>

2.2. Formalnie niewielkie zmiany redakcyjne poczynione zostały również w zakresie tzw. kryterium „zamieszkania”. Wprowadzono bowiem wymóg by rolnik zamieszkiwał co najmniej od pięciu lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Dowodem potwierdzającym spełnienie tego kryterium począwszy od 1 stycznia 2013 będzie zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały wydawane na podstawie art. 32 ustawy z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności.<sup>12</sup> Obowiązek uzyskania takiego zaświadczenia na potrzeby u.k.u.r. będą mieli nie tylko obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, ale również cudzoziemcy – stosownie do art. 40 wyżej powołanej ustawy o ewidencji ludności. Kwestia dowodów potwierdzających spełnienie przedmiotowego kryterium począwszy od 2013 roku ulega zatem daleko idącemu uproszczeniu – w szczególności w porównaniu z aktualnie obowiązującym wymogiem przedłożenia dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, różnicujących dokumenty potwierdzające fakt zameldowania na pobyt stały w zależności od obywatelstwa danej osoby.<sup>13</sup>

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej u.k.u.r. wskazano, iż wprowadzenie minimalnego okresu zamieszkania na terenie gminy, w której znajduje się

11 Należy bowiem wskazać, że nawet niezawiniona omyłka w oświadczeniu, w sytuacji gdy składający je jest w rzeczywistości właścicielem, dzierżawcą, użytkownikiem wieczystym lub samoistnym posiadaczem użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 300 ha powoduje, że stroną czynności przestają być rolnik indywidualny w rozumieniu u.k.u.r., a zatem np. umowa sprzedaży nieruchomości rolnej zawierana przez taką osobę formalnie w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego dotknięta jest sankcją bezwzględnej nieważności jako nieuwzględniająca pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych. Warto odnotować, że ostatnie rozszerzenie zakresu kryterium obszarowego także na grunty będące przedmiotem posiadania samoistnego rolnika sprawia, że o tego typu pomyłki może być aktualnie łatwiej niż w przeszłości.

12 Dz.U. z 2010 r. Nr 217, poz. 1427.

13 Więcej na ten temat: P. Blajer, Pojęcie rolnika indywidualnego..., *op. cit.*, s. 186–187.

gospodarstwo, uzasadnione jest koniecznością zapobiegania sytuacjom, w których grunty rolne nabywane były przez przedsiębiorcze osoby niebędące rolnikami, chociażby dla otrzymywania dopłat lub w celach spekulacyjnych.<sup>14</sup> W poprzednio obowiązującym stanie prawnym zameldowanie się w miejscowości położenia nieruchomości chociażby na jeden dzień przed dniem zawarcia umowy prowadzącej do jej nabycia lub przed dniem przeprowadzenia przetargu na jej sprzedaż powodowało spełnienie wymogu zamieszkiwania w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego. W konsekwencji, przy spełnieniu pozostałych kryteriów, okoliczność ta pociągała za sobą uzyskanie statusu rolnika indywidualnego i związanych z tym statusem przywilejów przewidzianych w u.k.u.r. i w ustawie z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.<sup>15</sup>

W kontekście poprzedniej regulacji, dopuszczającej opisane nadużycia, zmiany w zakresie kryterium zamieszkania należy uznać za racjonalne i uzasadnione. Niemniej wprowadzenie wymogu długiego, 5-letniego okresu zamieszkania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, zdaje się uzasadniać podejrzenia A. Lichorowicza, który w zastosowaniu kryterium zamieszkania jako elementu konstruującego definicję rolnika indywidualnego widział przede wszystkim przeszkodę dla uzyskiwania tego statusu przez cudzoziemców – w szczególności obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej – a tym samym instrument ochrony polskich gruntów rolnych przed wykupem z ich strony.<sup>16</sup> Być może zatem, iż – w perspektywie zbliżającego się roku 2016 i końca okresu przejściowego, po którym obywatele państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej będą nabywali nieruchomości rolne i leśne położone na terytorium RP bez konieczności uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych – przedmiotowe kryterium zamieszkania w jego nowej redakcji stanie się skuteczną przeszkodą dla uzyskiwania przez nich statusu rolnika indywidualnego i tym samym nabywania przez nich gruntów rolnych na formalnie preferencyjnych zasadach zastrzeżonych dla tej kategorii rolników.<sup>17</sup>

2.3. Znacznie istotniejsze zmiany ustawa nowelizująca wprowadziła w zakresie kryterium „osobistego prowadzenia gospodarstwa”. Zgodnie bowiem z przepisem art. 6 ust. 2 w nowym brzmieniu uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli a) pracuje w tym gospodarstwie, b) podejmuje wszelkie

14 Warto zwrócić uwagę, że pierwotnie planowano wprowadzenie jedynie 3-letniego terminu zamieszkania w gminie, w której znajduje się gospodarstwo, jako przesłanki uzyskania statusu rolnika indywidualnego. W ostatecznie uchwalonym tekście ustawy zdecydowano się jednak przedłużyć ten termin do 5 lat.

15 Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z późn. zm.

16 Por. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski..., *op. cit.*, s. 402.

17 Por. art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758).

decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa uległ zatem doprecyzowaniu poprzez wskazanie, iż rolnik indywidualny nie powinien ograniczać się wyłącznie do podejmowania wszelkich decyzji dotyczących funkcjonowania gospodarstwa, ale powinien w nim także pracować.

Warto zwrócić uwagę, że przytoczona modyfikacja kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa stała się przedmiotem szczególnie szerokiego omówienia w uzasadnieniu projektu ustawy. Autorzy projektu zwracają w nim uwagę, że o osobistym prowadzeniu gospodarstwa nie świadczy wyłącznie podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących funkcjonowania gospodarstwa, w tym zawieranie umów z dostawcami, odbiorcami, bankami i ubezpieczycielami, ale również praca w tym gospodarstwie rolnym. Z powołaniem się na orzecznictwo Sądu Najwyższego autorzy projektu dowodzą, iż jedną z najistotniejszych przesłanek świadczących o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego jest praca w tym gospodarstwie w wymiarze i z częstotliwością odpowiednią do charakteru prowadzonej produkcji, a utrata zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym oznacza utratę możliwości jego prowadzenia. W konsekwencji dochodzą do wniosku, że gospodarstwo rodzinne, będące kwalifikowanym typem gospodarstwa rodzinnego, opiera się na pracy prowadzącego je rolnika, a zatem wymogu pracy w gospodarstwie rolnym nie można pominąć przy konstruowaniu definicji rolnika indywidualnego.

Wyżej przytoczone argumenty zasługują na bliższą analizę. Rzeczywiście w literaturze agrarystycznej podnoszono, że poprzedni sposób sformułowania kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa, koncentrujący się tylko na okoliczności podejmowania przez rolnika wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie, budził daleko posunięte wątpliwości. Zwracano uwagę, że taka redakcja omawianego kryterium pozwalała objąć definicją rolnika indywidualnego także osoby nie świadczące osobistej pracy w gospodarstwie rodzinnym, a podejmujące tylko decyzje dotyczące prowadzonej w nim działalności rolniczej i komunikujące je wykonawcom, np. za pośrednictwem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.<sup>18</sup> Takim niezamierzonym efektem poprzedniej regulacji miało właśnie zapobiegać wprowadzenie obowiązku pracy w gospodarstwie jako elementu konstruującego przesłankę osobistego prowadzenia gospodarstwa.

Niemniej należy zauważyć, iż nowa regulacja także nie rozwiewa wszelkich wątpliwości, przede wszystkim zresztą z uwagi na nieprecyzyjność użytych w niej określeń i niejasność obowiązku pracy w gospodarstwie rolnym. Ustawodawca nie uściślił bowiem, w jakim charakterze rolnik powinien świadczyć tę pracę w swoim gospodarstwie. Czy pod pojęciem pracy w gospodarstwie należy rozumieć stałą ak-

18 Zob. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski..., *op. cit.*, s. 393 i n.; P. Blajer, Pojęcie rolnika indywidualnego..., *op. cit.*, s. 183.

tywność rolnika bezpośrednio przy produkcji rolnej, ograniczoną do pracy fizycznej związanej bezpośrednio z wytwarzaniem określonych produktów, czy też dla spełnienia tego wymogu wystarczy praca w gospodarstwie świadczona tylko sporadycznie, sezonowo albo ograniczona wyłącznie do czynności administracyjno-kierowniczych? Te ostatnie również stanowią formę pracy, która może być wykonywana w gospodarstwie rolnym. Czy wreszcie praca rolnika indywidualnego w gospodarstwie zakłada, że nie powinien on podejmować zatrudnienia gdzie indziej, czy też wprost przeciwnie – nie jest on w jakimkolwiek stopniu skrzepowany w możliwości świadczenia pracy poza rolnictwem?<sup>19</sup> Należy wyrazić żal, że odwołując się do wymogu pracy, a więc kryterium podmiotowego o długiej tradycji w polskich regulacjach prawnorolnych,<sup>20</sup> ustawodawca określił je tak lakonicznie, nie korzystając w tym zakresie z bogatego dorobku orzecznictwa i doktryny, podsuwających gotowe wzory bardziej precyzyjnej regulacji.<sup>21</sup>

Odnosnie do nowej redakcji kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego można sformułować jeszcze kilka bardziej teoretycznych uwag. Należy zwrócić uwagę na aprioryczne założenie ustawodawcy, utożsamiającego prowadzenie gospodarstwa z pracą w takiej jednostce produkcyjnej. Tymczasem nie można zapominać, że w ustawodawstwach zachodnioeuropejskich te dwa kryteria – pracy w gospodarstwie oraz osobistego jego prowadzenia – są niejednokrotnie ostro sobie przeciwstawiane i traktowane jako dwa zupełnie odrębne i niezależne wymogi podmiotowe. Tego typu punkt widzenia jest charakterystyczny np. dla szwajcarskich i francuskich regulacji prawnorolnych.<sup>22</sup> Natomiast na płaszczyźnie polskich unormowań wykorzystujących przedmiotowe kryterium, a także w świetle wypowiedzi doktryny i orzecznictwa, przedmiotowy problem nie doczekał się jak dotąd jednoznacznego rozstrzygnięcia. W niektórych wypadkach wymóg „osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego” ograniczany był wyłącznie do sprawowania funkcji kierowniczych lub zarządczych, bez konieczności świadczenia własnoręcznej pracy przy produkcji rolnej.<sup>23</sup> Innym razem wszelako podkreślano, że „kierowanie i zarzą-

19 Jak się wydaje, brak wyraźnego rozstrzygnięcia tej kwestii przez ustawodawcę zdaje się przemawiać za wnioskiem, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby rolnik indywidualny mający formalny obowiązek pracy w gospodarstwie rodzinnym, świadczył tam pracę w wymiarze minimalnym, większość swoich dochodów czerpiąc z działalności o zupełnie odmiennym charakterze (np. szeroko pojętej działalności gospodarczej) i tej właśnie pozarolniczej działalności poświęcając przeważającą część swojego czasu pracy. Jednak należy zastrzec, że jest to jeden z kilku możliwych kierunków interpretacji.

20 Por. np. dawny art. 1059 kc. – w szczególności w wersji ustalonej ustawą z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1982 r. Nr 11, poz. 81), który jako jedną z przesłanek warunkujących możliwość odziedziczenia gospodarstwa rolnego wymieniał „stałą pracę w gospodarstwie rolnym bezpośrednio przy produkcji rolnej”.

21 Więcej na temat ujęcia kryterium pracy w regulacjach prawnorolnych w Polsce: P. Blajer, *Koncepcja prawna...*, *op. cit.*, s. 259. Por. w szczególności powołaną tam obszerną literaturę i orzecznictwo.

22 Por. Blajer, *Koncepcja prawna...*, *op. cit.*, s. 87.

23 Por. w szczególności przepis § 6 pkt 1 instrukcji nr 3 Ministra Rolnictwa z dnia 23 marca 1972 roku definiującej pojęcie „rolnika” z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250), zgodnie z którym „rolnikiem w rozumieniu ustawy jest samoistny posiadacz nieruchomości, gospodarujący na niej osobiście lub przy pomocy pozostających z nim we wspólności domowej członków rodziny”, co zgodnie interpretowano jako odwołanie do kryterium osobistego prowadzenia gospodar-

dzanie gospodarstwem wiąże się z osobistymi staraniami o jego należyte funkcjonowanie oraz stałym, osobistym wykonywaniem niezbędnych prac”.<sup>24</sup> W związku z powyższym, nie można podzielić zdania autorów projektu noweli, że za niekwestionowany należy uznać pogląd o pracy w gospodarstwie rolnym, jako najistotniejszej przesłance świadczącej o osobistym prowadzeniu gospodarstwa. Zakresy kryteriów pracy oraz osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego na płaszczyźnie polskich regulacji nigdy nie były bowiem dostatecznie wyraźnie oddzielone, a aktualne unormowanie należy uważać raczej tylko za przejaw określonej tendencji, nie zaś za ostateczne i generalne rozstrzygnięcie analizowanego problemu.

Nowelizacja nie zlikwidowała również kolejnej usterki w poprzedniej redakcji kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa, o której zresztą szeroko pisano w literaturze.<sup>25</sup> W dalszym ciągu, by spełnić przedmiotowy wymóg rolnik indywidualny powinien podejmować „wszelkie” decyzji dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w swoim gospodarstwie. W konsekwencji utrzymana została w ramach definicji rolnika indywidualnego dotychczasowa semantyczna niezręczność formalnie wykluczająca w obrębie gospodarstwa rodzinnego jakikolwiek podział pracy i zadań, charakterystyczny przecież dla gospodarstwa prowadzonego przez rodzinę rolniczą. Pomimo faktu, iż z tym problemem poradzono sobie w doktrynie<sup>26</sup>

---

stwa rolnego. Zdaniem J. Paliwody (Problemy prawne uregulowania własności gospodarstw rolnych, Wrocław 1976, s. 31) podstawowe znaczenie dla oceny czy dany rolnik rzeczywiście osobiście prowadził gospodarstwo rolne na płaszczyźnie przedmiotowej regulacji miała okoliczność, że bezpośrednio zarządzał tą jednostką produkcyjną i decydował o kierunku produkcji. Wspomniany Autor sformułował także tezę, iż „w dużym stopniu nieaktualny jest już pogląd, że przez gospodarowanie na nieruchomości rolnej (prowadzenie gospodarstwa rolnego) należy rozumieć w każdym wypadku nie tylko osobiste kierowanie i zarządzanie, lecz także pozostające z tym w ścisłym związku wykonywanie osobiście lub przy pomocy członków rodziny niezbędnych prac i związane z tym zamieszkiwanie w gospodarstwie rolnym”, tłumacząc ją przede wszystkim zmieniającymi się warunkami społeczno-gospodarczymi. Autor zwracał uwagę przede wszystkim na coraz wyższy poziom mechanizacji prac w gospodarstwie rolnym, eliminujący konieczność wykonywania tych prac bezpośrednio i własnoręcznie przez osobę prowadzącą takie gospodarstwo Wyżej zaprezentowany pogląd został powszechnie, choć nie jednogłośnie, zaakceptowany w polskiej literaturze dotyczącej problematyki związanej z ustawą z 26 października 1971 r. oku. Por. J.S. Piątowski, Uregulowanie własności gospodarstw rolnych i zmiany w kodeksie cywilnym, „Państwo i Prawo” 1971, nr 7–8, s. 288; J. Szachulowicz, Zakres kognicji sądu na tle ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, „Palestra” 1972, nr 1, s. 24–25; S. Rakowski, Cywilnoprawne aspekty ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, „Nowe Prawo” 1972, nr 11, s. 1649; E. Gniewek, Nabycie własności gruntów rolnych przez posiadaczy. Podstawowe zagadnienia ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Wrocław 1978, s. 55.

24 Por. pogląd J. Pietrzykowskiego (Dziedziczenie gospodarstw rolnych, Warszawa 1965, s. 27) wyrażony odnośnie kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, wykorzystanego przez ustawodawcę w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 roku o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 28, poz. 168), jako jedna z przesłanek podmiotowych warunkujących możliwość odziedziczenia gospodarstwa rolnego. Z drugiej jednak strony w jednym ze swych orzeczeń dotyczących tej samej regulacji Sąd Najwyższy stwierdził, że nie jest wymagane, aby prowadzący gospodarstwo rolnik miał się trudnić pracą na roli. Por. Postanowienie SN z 12 lutego 1966 r., III CR 368/65. OSNCP 1966, nr 10, poz. 177.

25 Por. P. Blajer, Pojęcie rolnika indywidualnego..., *op. cit.*, s. 183; A. Majewski, Problematyka kwalifikacji..., *op. cit.*, s. 185.

26 Por. A. Majewski, Problematyka kwalifikacji..., *op. cit.*, s. 185, który interpretuje „wszelkie” decyzje jako decyzje „podstawowe”, co jest efektem podziału decyzji podejmowanych w ramach prowadzonej działalności rolniczej na decyzje „podstawowe” i „wykonawcze”.



i orzecznictwie,<sup>27</sup> a w praktyce nie budził on nigdy większych wątpliwości,<sup>28</sup> to jednak należy wyrazić żal, że przy okazji najnowszej nowelizacji u.k.u.r. przegapiono okazję by skorygować redakcję przedmiotowego kryterium. Do analogicznej refleksji skłania także pozostawienie w tekście ustawy (art. 7 ust. 1) – jako dowodu potwierdzającego osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego – oświadczenia prowadzącego to gospodarstwo, poświadczonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), pomimo iż w praktyce „poświadczane przez wójtów oświadczenia” przybierają postać zaświadczeń wydawanych na podstawie k.p.a.<sup>29</sup>

2.4. Najistotniejszą modyfikacją w ramach definicji rolnika indywidualnego poddane zostało kryterium kwalifikacji rolniczych. Wprowadzone zmiany eliminują wiele kontrowersji, które otaczały poprzednią redakcję tego kryterium, w związku z czym należy uznać je za w pełni racjonalne. Zdecydowano się bowiem odejść od rozwiązania, które traktowało osoby posiadające wykształcenie wyższe lub średnie, inne niż rolnicze, za posiadające wykształcenie rolnicze. Aktualnie przepis art. 6 ust. 2 pkt 2) u.k.u.r. stosunkowo precyzyjnie wskazuje co należy rozumieć pod pojęciem kwalifikacji rolniczych.<sup>30</sup> W przeciwieństwie do poprzedniego sposobu ujmowania kwalifikacji rolniczych w u.k.u.r. nowa regulacja wprowadziła szczególnego rodzaju „konfuzję” dwóch do tej pory oddzielnie traktowanych rodzajów kwalifikacji rolniczych, tj. kwalifikacji teoretycznych i praktycznych. W konsekwencji na same tylko kwalifikacje teoretyczne może powołać się wyłącznie osoba o wykształceniu *stricte* rolniczym zasadniczym zawodowym, średnim lub wyższym.<sup>31</sup> W pozostałych przypadkach konieczny jest jeszcze określony staż pracy w rolnictwie, przy czym im dana osoba posiada lepsze wykształcenie, tym ten staż pracy jest krótszy.<sup>32</sup>

27 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2008 r. IV CSK 447/07, Lex nr 37141, w którym Sąd potwierdził, iż w praktyce często zdarza się, że w ramach przyjętego w rodzinie podziału obowiązków tylko jedno z małżonków zajmuje się prowadzeniem gospodarstwa, drugie zaś np. prowadzi gospodarstwo domowe lub pracuje poza rolnictwem; nie ma jednak racjonalnych przesłanek, by gospodarstwa w ten sposób prowadzone wyłączać z kategorii rodzinnych.

28 Por. T. Ciodyk, Z. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t.4, s. 149.

29 *Ibidem*, s. 148.

30 Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu uważa się, że osoba fizyczna 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.

31 Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 roku w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz.U. z 2012 r. Nr 109), określające między innymi kierunki studiów wyższych, których ukończenie uznaje się za posiadanie wykształcenia wyższego rolniczego oraz zawody, których posiadanie uznaje się za wykształcenie średnie rolnicze lub wykształcenie zasadnicze zawodowe rolnicze.

32 Stosownie do nowego art. 6 ust. 3 u.k.u.r. za „staż pracy” 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 samostanowienia lub dzierżawy, lub 3) była zatrudniona w gospodarstwie rolnym na podstawie umowy o pracę

Nowa redakcja kryterium kwalifikacji rolniczych w u.k.u.r. zachęca do sformułowania kilku ogólniejszych spostrzeżeń. Przede wszystkim zwraca uwagę fakt, że w dalszym ciągu ustawa odwołuje się do tradycji wąskiego, „abstrakcyjnego” ujmowania pojęcia kwalifikacji rolniczych, rozumianych jako tzw. kwalifikacje zawodowe, a więc odpowiednie wykształcenie teoretyczne lub doświadczenie w pracy w rolnictwie (staż pracy).<sup>33</sup> Rozwiązanie to należy uznać za uzasadnione, pozwala bowiem na dokładne określenie, kiedy dana osoba posiada odpowiednie kwalifikacje. W związku z powyższym ustawa nowelizująca i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze przyniosły także doprecyzowanie dowodów potwierdzających fakt posiadania wymaganych kwalifikacji rolniczych.<sup>34</sup>

Na szczególne jednak uznanie zasługuje zasygnalizowane w ustawie nowelizującej dążenie do uniformizacji pojęcia „kwalifikacje rolnicze” w ramach całego polskiego systemu prawa rolnego. Nowa definicja tych kwalifikacji w u.k.u.r. stanowi bowiem dosłowne powtórzenie sposobu ich określenia na płaszczyźnie regulacji dotyczących rent strukturalnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.<sup>35</sup> W ten sposób ustawodawca wyszedł naprzeciw postulatowi doktryny zmierzającym do zapewnienia spójności systemu prawnego poprzez ujednoczenie pojęcia „kwalifikacji rolniczych” w ramach tych regulacji, które się do niego odwołują.<sup>36</sup> W związku z powyższym modyfikacje wprowadzone w 2011 roku w sposobie ujmowania kryterium kwalifikacji rolniczych – pomimo licznych szczegółowych niedoskonałości<sup>37</sup> – należy uznać za udane i wnoszące najwięcej pozytywnych zmian w zakresie całej definicji rolnika indywidualnego w u.k.u.r.

---

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.

33 Por. P. Blajer, Wymóg kwalifikacji rolniczych..., *op. cit.*, s. 69.

34 Por. art. 7 ust. 8 u.k.u.r. w nowym brzmieniu oraz wydane na podstawie delegacji zawartej w tym przepisie cytowane wyżej rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 roku w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą.

35 Por. § 7 ust. 2 rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. oku 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). Bardzo podobnie, choć z pewnymi modyfikacjami redakcyjnymi kwalifikacje rolnicze zdefiniowane zostały w § 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1443).

36 Por. P. Blajer, Koncepcja prawna..., *op. cit.*, s. 353 i sformułowany tam postulat odwołania się do sposobu ujęcia kwalifikacji rolniczych w ramach przepisów o rentach strukturalnych, jako potencjalnego wzoru dla innych regulacji wykorzystujących to kryterium, w szczególności u.k.u.r.

37 Warto zwrócić uwagę np. na nieproporcjonalność wymogów, których spełnienie pozwala uczynić zadość przesłance stażu pracy w rolnictwie. Z jednej strony (art. 6 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r.) wystarczy trzy- lub pięcioletnie podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników, a więc przesłanka stosunkowo nietrudna do spełnienia, jeśli tylko dysponuje się co najmniej jednym hektarem przeliczeniowym użytków rolnych (art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) Z drugiej natomiast strony (art. 6 ust. 3 pkt 3 u.k.u.r.) osoba zatrudniona w gospodarstwie rolnym na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę – by powołać się na wystarczający staż pracy w rolnictwie – musi przez analogiczny okres świadczyć pracę związaną z prowadzeniem działalności rolniczej.

### 3. Zmiany w zakresie statusu rolnika indywidualnego

O ile modyfikacje samej definicji rolnika indywidualnego w u.k.u.r. rzeczywiście mają istotne znaczenie, rzutując w poważnym stopniu na dotychczasowy sposób rozumienia tego pojęcia, o tyle tego samego nie można powiedzieć o zmianach w zakresie statusu osób spełniających wskazane ustawą kryteria, czyli osób będących rolnikami indywidualnymi.

Analiza znowelizowanych przepisów u.k.u.r. oraz u.g.n.r. prowadzi do wniosku, że uściślenie kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego podyktowane było wyłącznie troską o ograniczenie kręgu potencjalnych uczestników postępowań przetargowych na sprzedaż (i dzierżawę) nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, regulowanych drugą z wyżej wymienionych ustaw. Wskazuje na to treść znowelizowanego art. 29 ust. 3b u.g.n.r., zgodnie z treścią którego Agencja może między innymi zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie 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. W ten sposób, jak podniesiono w literaturze, ustawodawca dokonał unifikacji przepisów u.g.n.r. z przepisami u.k.u.r.,<sup>38</sup> ale wyłącznie w wąskim zakresie obejmującym dystrybucję państwowych gruntów rolnych pomiędzy rolników. Wniosek ten zdaje się potwierdzać lektura uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, w którym *de facto* jako jedyny powód zmiany definicji rolnika indywidualnego w u.k.u.r. wymieniono zbyt ogólne określenie kryteriów składających się na poprzednią definicję tego pojęcia. Taki stan rzeczy prowadził w konsekwencji do sytuacji, gdy w przetargach ograniczonych organizowanych przez ANR dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne uczestniczyły osoby spełniające formalnie ustawowe kryteria, ale niebędące w rzeczywistości związane z rolnictwem i nabywające nieruchomości rolne wyłącznie dla otrzymywania różnego rodzaju dopłat lub w celach spekulacyjnych. W efekcie zatem pozycja rolników indywidualnych spełniających aktualne surowsze kryteria uległa wzmocnieniu na płaszczyźnie przepisów o przetargach na sprzedaż (i dzierżawę) państwowych nieruchomości rolnych, chociażby z tego powodu, że zawężeniu uległ krąg osób upoważnionych do udziału w takich przetargach w sytuacji, gdy ANR decyduje się ograniczyć przetarg do osób wymienionych w art. 29 ust. 3b u.g.n.r.

---

38 Por. M. Stańko, Uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych jako wydzierżawiającego nieruchomości rolne Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 9, s. 69.

Ustawa nowelizująca nie przyniosła natomiast większych zmian w zakresie statusu rolników indywidualnych na gruncie u.k.u.r., a więc podstawowego aktu określającego zasady kształtowania ustroju rolnego państwa – w tym także przez zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Co więcej, można zaryzykować twierdzenie, że w ostatnich latach przeważa tendencja do osłabiania statusu rolników indywidualnych w ramach instytucji przewidzianych w u.k.u.r. Tytułem przykładu można wskazać, iż wprowadzenie w 2010 roku regulacji zakładającej, że prawo pierwokupu oraz nabycia przysługujące ANR na podstawie odpowiednio art. 3 ust. 4 oraz 4 u.k.u.r. aktualizuje się dopiero w przypadku, gdy przedmiotem umowy jest nieruchomości rolne o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha,<sup>39</sup> pociągnęło za sobą skutek w postaci zdecydowanego spadku ilości umów ograniczonych wspomnianymi uprawnieniami ANR. W konsekwencji zmniejszyło się także praktyczne znaczenie przywileju zastrzeżonego w u.k.u.r. (art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1) na rzecz rolników indywidualnych, umożliwiając im nabywanie nieruchomości rolnych bez ingerencji ze strony ANR.

Wniosek o stopniowym osłabianiu statusu rolników indywidualnych na płaszczyźnie u.k.u.r. zdaje się również potwierdzać wprowadzenie mocą ustawy nowelizującej zupełnie nowego art. 4a u.k.u.r., zgodnie z treścią którego prawo pierwokupu dzierżawcy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy – a więc uprawnienie zastrzeżone dla rolnika indywidualnego, prowadzącego na dzierżawionej nieruchomości gospodarstwo rodzinne – przysługuje wyłącznie dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego. W doktrynie zwrócono uwagę, iż redakcja art. 4a u.k.u.r. zdaje się ostatecznie eliminować rozpowszechniony w literaturze pogląd, iż dzierżawcy nieruchomości rolnej przysługuje prawo pierwokupu także w przypadku, gdy przedmiotem sprzedaży jest gospodarstwo rolne wydzierżawiającego, a dzierżawiona nieruchomość stanowi jego część, a to z uwagi na interes społeczno-gospodarczy, przemawiający za utrzymaniem warsztatu produkcyjnego dzierżawcy.<sup>40</sup> Nowy sposób ujęcia prawa pierwokupu dzierżawcy gospodarstwa rolnego pozostawia ponadto praktyczną możliwość skorzystania z tego uprawnienia dobrej woli stron umowy sprzedaży, bowiem od tego, jak strony te określą w umowie przedmiot sprzedaży, zależy *de facto* faktyczny zakres uprawnień dzierżawcy.<sup>41</sup>

Ustawa nowelizująca nie przyniosła także żadnych zmian w zakresie nielicznych przywilejów przyznanych rolnikom indywidualnym na podstawie aktów

39 Mocą art. 1 ustawy z dnia 6 maja 2010 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 110, poz. 725), obowiązującego od 8 lipca 2010 roku.

40 Por. A. Suchoń, Z prawnej problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t.9, s. 77–78.

41 P. Blajer, Ustawowe prawo pierwokupu gospodarstwa rolnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, (w:) Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Bogusławowi Gawlikowi, red. J. Pisuliński, F. Zoll, Kraków 2012.

prawnych innych niż u.k.u.r. oraz u.g.n.r.,<sup>42</sup> ani też nie przyznała im żadnych dodatkowych praw. W związku z powyższym szczególny status tej grupy społeczno-zawodowej, pomimo deklaracji zawartych w uzasadnieniu do projektu noweli, przedstawia się w dalszym ciągu nadzwyczaj skromnie.

#### 4. Uwagi końcowe

Przeprowadzone powyżej szczegółowe rozważania dotyczące najnowszych zmian w zakresie definicji rolnika indywidualnego oraz statusu osób spełniających kryteria składające się na tę definicję zachęcają do sformułowania kilku uwag o ogólniejszym charakterze. Przede wszystkim zaznaczyć należy, że wejście w życie ustawy nowelizującej w żadnym wypadku nie oznacza przełomu w dotychczasowym podejściu polskiego ustawodawcy do instytucji rolnika indywidualnego i gospodarstwa rodzinnego. W zakresie redakcji kryteriów pozwalających uznać daną osobę za rolnika indywidualnego wprowadzone modyfikacje oznaczają wyłącznie doprecyzowanie sformułowań i wyeliminowanie szczególnie rażących mankamentów poprzedniej regulacji. W tym kontekście z pewnością zasługuje na uznanie nowa redakcja kryterium kwalifikacji rolniczych. Z drugiej jednak strony niektóre usterki charakterystyczne dla poprzedniej regulacji zostały utrzymane, a ponadto nowela wprowadziła nowe sformułowania, np. w zakresie kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa, których interpretacja również wywołuje uzasadnione wątpliwości. Należy również podkreślić, że mocą przepisów ustawy nowelizującej nie dokonano żadnych zmian odnośnie do samego doboru kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego. Rodzaj i charakter tych kryteriów pozostaje zatem jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii na płaszczyźnie całej u.k.u.r. W konsekwencji liczne doktrynalne zastrzeżenia co do doboru kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego oraz konkretne propozycje ulepszenia tej definicji należy uznać za nadal aktualne.<sup>43</sup>

W tym miejscu warto także nadmienić, że praktyczne znaczenie wprowadzonych ustawą z dnia 16 września 2011 roku zmian w zakresie definicji rolnika indywidualnego, także tych, które ocenić trzeba jednoznacznie pozytywnie, osłabia-

42 Por. art. 4 ustawy z dnia 9 maja 2008 roku o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2008 r., Nr 98, poz. 634 z późn. zm.), zgodnie z treścią którego zadaniem wymienionej Agencji jest między innymi wspieranie poprawy struktury agrarnej, w tym zwłaszcza tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, a zadanie to Agencja realizuje w szczególności poprzez dopłatę do odsetek od kredytów bankowych lub częściową spłatę kapitału kredytu udzielonego na zakup nieruchomości rolnych, które utworzą takie gospodarstwo lub wejdą w jego skład.

43 Por. w szczególności E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Kraków 2004, s. 349; A. Lichorowicz, O instytucji gospodarstwa rodzinnego – de lege ferenda, „Rejent” 1996, nr 7, s. 41 i n.; *idem*, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 230; P. Blajer, Pojęcie rolnika indywidualnego..., *op. cit.*, s. 196; *idem*, Koncepcja prawa..., *op. cit.*, s. 347 i n.

ją przepisy przejściowe zawarte w ustawie nowelizującej. Zgodnie bowiem z treścią art. 7 wymienionego aktu prawnego osoby fizyczne, które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy (3 grudnia 2011 roku) są rolnikami indywidualnymi w rozumieniu u.k.u.r. w brzmieniu dotychczasowym i nie spełniają warunków składających się na definicję rolnika indywidualnego w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, uznaje się za osoby spełniające te warunki. W konsekwencji poprzednia, pełna usterek i mankamentów redakcja kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego, jeszcze do 3 grudnia 2016 roku będzie miała rozstrzygające znaczenie dla ustalenia, czy dana osoba może uzyskać status rolnika indywidualnego. Wystarczy bowiem tylko, że osoba taka wykaże, iż w dniu 3 grudnia 2011 roku spełniała warunki składające się na definicję rolnika indywidualnego w jej dotychczasowym brzmieniu.

Ocena regulacji zawartych w ustawie nowelizującej nie jest również jednoznaczna z perspektywy nowych rozwiązań dotyczących statusu rolników indywidualnych. Można odnieść wrażenie, że podstawową – jeżeli nie wyłączną – przyczyną zmian w zakresie definicji rolnika indywidualnego była konieczność uszczelnienia systemu przetargów na sprzedaż i dzierżawę państwowych nieruchomości rolnych, określonego przepisami u.g.n.r. W tym zatem zakresie nowa definicja rolnika indywidualnego będzie zapewne spełniała swoje zadanie, uprzywilejowując osoby spełniające nowe, surowsze kryteria. Niemniej na płaszczyźnie pozostałych regulacji prawnorolnych status rolników indywidualnych nie uległ żadnym zmianom, a nawet, jak wskazywano, pod pewnymi względami ich pozycja uległa osłabieniu. To spostrzeżenie prowadzi z kolei do wniosku, że po raz kolejny nie wykorzystano okazji, by instytucja rolnika indywidualnego, a w konsekwencji także gospodarstwa rodzinnego, zaczęła w końcu odgrywać istotną rolę – należną jej chociażby z racji konstytucyjnego umocowania. Potrzeba zaś stworzenia prawidłowej definicji rolnika indywidualnego, obejmującej wyspecjalizowaną grupę zawodową prowadzącą działalność rolniczą oraz zapewnienie takiej grupie odpowiedniego statusu, wydaje się aktualnie coraz bardziej oczywista, również w kontekście najnowszych tendencji w ramach ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej, które zdaje się aktualnie ukierunkowywać swoje regulacje – i w szczególności przewidziane nimi wsparcie – na czynnych zawodowo rolników.<sup>44</sup> Uczynienie z rolników indywidualnych podstawowo-

44 Por. np. art. 28 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 roku (Dz. Urz. UE z 31 stycznia 2009 r. L. 30, s. 16–99), zgodnie z treścią którego państwa członkowskie mogą ustanowić odpowiednie i niedyskryminujące kryteria, aby zapewnić, że płatności bezpośrednie nie będą przyznawane osobom fizycznym ani prawnym, w których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczną część ogółu ich działalności gospodarczej lub których główna działalność gospodarcza, lub przedmiot działalności nie polegają na prowadzeniu działalności rolniczej. W konsekwencji państwa członkowskie mogą w ustawodawstwie krajowym przewidzieć regulacje, które zapewnią, że płatności bezpośrednie trafią do rolników, a zatem osób których działalność rolnicza stanowi główne źródło dochodu. Por. D. Łobos–Kotowska, Prawna konstrukcja płatności bezpośrednich po zmianach wprowadzonych w ramach przeglądu health check polityki rolnej. Miejsce przeglądu w procesie ewolucji instrumentu płatności i powody jego przeprowadzenia (w:) Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspól-

wych adresatów unijnego wsparcia mogłoby zatem przyczynić się do nadania tej instytucji należnego jej znaczenia.

---

nej Polityki Rolnej, red. B. Rakoczy, Toruń 2010, s. 124. Na potrzebę kierowania wsparcia finansowego wyłącznie do czynnych zawodowo rolników zwraca uwagę również Komisja Europejska w swoim komunikacie z dnia 18 listopada 2010 roku, zatytułowanym „WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości, związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, dostępnym na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

THE NOTION AND STATUS OF INDIVIDUAL FARMER ACCORDING  
TO THE AMENDMENTS TO THE BILL ON SHAPING  
OF AGRICULTURAL STRUCTURE

Key words: individual farmer, legal definition, agricultural law.

The article discusses a wide range of issues concerning the amendments introduced to the Polish bill of 11th April 2003 on shaping of agricultural structure by the law of 16th September 2011. Among other things, the law altered definition of the individual farmer, one of the most important institutions in Polish system of agricultural law.

In the first instance, the article examines the modifications of the criteria which construct the definition of the individual farmer. Among them the special emphasis is laid on the criterion of professional qualifications, because of the fact that its redaction was strongly criticized on the basis of the former legislation. Author makes an attempt to evaluate the new formulation of above mentioned definition trying to point out its both positive and negative aspects.

Further, Author describes current status of individual farmers in Polish agricultural law, indicating few regulations which concern this professional group in Poland. The analysis refers to the situation after the introduction of the law of 16th September 2011 and results in firm dispraise of the current regulations.

With respect to above-mentioned arguments, the strong need of further studies both on definition of individual farmer and his status in Polish legal system- is to be stressed.



## Ochrona i wykorzystanie roślinnych zasobów genowych. Wybrane aspekty prawne

### 1. Wprowadzenie

Problematykę ochrony i wykorzystania roślinnych zasobów genowych dla żywienia i rolnictwa reguluje Międzynarodowy traktat o zasobach genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa<sup>2</sup> sporządzony w Rzymie w dniu 3 listopada 2001 r. (dalej „Traktat”). Wszedł on w życie z dniem 29 czerwca 2004 r.

Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Traktat w dniu 15 października 2004 r., a moc obowiązującą wobec Polski uzyskał on w dniu 8 maja 2005 r. (do chwili obecnej Traktat przyjęło 126 krajów oraz Unia Europejska).

Przyjmując Traktat, Polska nie tylko wyraziła aprobatę dla jego zasadniczych celów określonych w art. 1, ale również podjęła szereg zobowiązań płynących z jego regulacji. Najogólniej zobowiązania te można podzielić na cztery podstawowe kategorie:

- zobowiązanie do zachowania, badania, gromadzenia, opisu, oceny i dokumentowania zasobów genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa,
- zobowiązanie do zrównoważonego wykorzystywania zasobów genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa,
- zobowiązanie do wdrożenia praw rolników związanych z zasobami genetycznymi roślin dla celów żywienia i rolnictwa.

Zważywszy na wskazane wyżej zobowiązania Polski jako sygnatariusza Traktatu oraz wyrażone w art. 4 Traktatu zapewnienie, że jako jego sygnatariusz Polska zapewni zgodność swojego prawa wewnętrznego z tymi zobowiązaniami, konieczna jest analiza postanowień traktatowych z punktu widzenia krajowego systemu prawa rolnego. Analiza ta pozwoli odpowiedzieć na kilka zasadniczych pytań:

---

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Dz.U. z 2006 r. Nr 159, poz. 1128.

- po pierwsze, czy na Traktat składa się zespół norm zawierających regulację na tyle wyczerpującą, jednoznaczną i precyzyjną, aby mogła ona stanowić źródło instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych wyżej zobowiązań (tzn. czy Traktat będzie można stosować wprost i bezpośrednio), czy też Traktat stanowi jedynie pewne ramy prawne, w których winni poruszać się jego sygnatariusze, wykorzystując instytucje prawa wewnętrznego (lub je tworząc),
- po drugie, jeżeli analizowany Traktat stanowi wyłącznie ramy prawne realizacji zobowiązań nim wyrażonych, to czy polskie ustawodawstwo krajowe oraz znajdujące bezpośrednie zastosowanie prawodawstwo Unii Europejskiej pozwala na realizację postanowień traktatowych w praktyce (w całości lub w części),
- po trzecie, jeżeli funkcjonujące przepisy prawa (ustawy, prawo Unii Europejskiej) nie pozwalają na realizację postanowień traktatowych w całości lub w części, to czy konieczne jest uchwalenie nowej, kompleksowej ustawy tworzącej instrumentarium prawne służące realizacji tego celu, czy też wystarczająca będzie modyfikacja regulacji prawnej już istniejącej (i jeśli tak, to w jakim zakresie).

Konieczność poszukiwania odpowiedzi na postawione wyżej pytania skłania do postawienia określonych tez i ich uargumentowania, zaś w pozostałym zakresie otwiera dyskusję w poszukiwaniu rozwiązań zasygnalizowanych problemów.

## **2. Ogólne zasady stosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym**

Określenie zasad stosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym wymaga w pierwszej kolejności wskazania przesłanek obowiązywania takich umów w krajowym porządku prawnym.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP<sup>3</sup> katalog powszechnie obowiązujących w Polsce źródeł prawa obejmuje: konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego – obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Katalog ten ma charakter zamknięty.<sup>4</sup>

Jednocześnie na podstawie art. 91 ust. 1 konstytucji wskazać można dwie konieczne przesłanki obowiązywania umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym: ratyfikację i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

3 Dz.U. z 1997 r. Nr 8, poz. 483 ze zm.

4 K. Działocha: Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w praktyce, (w:) Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, pod red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 10.

We wskazanym wyżej sensie obowiązywanie umowy międzynarodowej oznacza, że stanowi ona część krajowego porządku prawnego.

Wskazać należy, że Międzynarodowy traktat o zasobach genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa obowiązuje w Polsce i stanowi część krajowego porządku prawnego, został bowiem ratyfikowany oraz ogłoszony w sposób przewidziany przepisami obowiązującego prawa.

Od obowiązywania umowy międzynarodowej w krajowym porządku prawnym należy jednak odróżnić możliwość jej bezpośredniego stosowania. Obowiązywanie umowy międzynarodowej jest bowiem przesłanką konieczną, lecz niewystarczającą bezpośredniego stosowania wyrażonych nią norm.<sup>5</sup>

Zgodnie z postanowieniami art. 91 ust. 1 konstytucji ratyfikowana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw umowa międzynarodowa jest „bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. Bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej związane jest zatem ze sposobem, w jaki zostały sformułowane zawarte w niej przepisy.<sup>6</sup> Jeśli są one wystarczająco kompletne i konkretne, aby stać się podstawą rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotów prawa, to znaczy, że nadają się do bezpośredniego stosowania. Umowy takie określa się mianem samowykonywalnych lub wywołujących bezpośredni skutek. W takim kontekście bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej wiąże się z określonym stopniem jej szczegółowości, precyzji i kompletności.<sup>7</sup>

W przypadku umów międzynarodowych charakterystycznym jest, że umowy z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego zawierają w większości postanowienia nadające się do bezpośredniego stosowania. Dotyczy to bez wyjątku wszelkich przepisów prawa, z których generuje się normy kolizyjne prawa międzynarodowego prywatnego.<sup>8</sup>

Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku umów międzynarodowych z zakresu prawa międzynarodowego publicznego. W ich przypadku, w znacznie szerszym zakresie wykorzystywane są przepisy o charakterze postulatycznym, zawierające zobowiązania umawiających się stron, np. do prowadzenia stosowanej polityki. Stosowanie takich przepisów wymaga ich konkretyzacji w ustawie krajowej. To, że stosowanie umowy międzynarodowej jest uzależnione od wydania ustawy, nie oznacza, iż musi nastąpić wydanie osobnej, nowej ustawy „wprowadzającej” wszystkie postanowienia umowy. Praktycznie, stworzenie możliwości

---

5 M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 123.

6 K. Działocha, *Komentarz do art. 91 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 3.

7 R. Szafarz, *Umowy międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej w sferze zainteresowania sądów*, Warszawa 2001, s. 6.

8 M. Czepelak: *Umowa międzynarodowa...*, s. 124.

stosowania umowy międzynarodowej (której przepisów nie da się stosować bezpośrednio) odbywa się najczęściej poprzez zmianę lub wprowadzenie nowych przepisów do już istniejących aktów prawnych (rangi ustawowej).

### **3. Realizacja zobowiązań traktatowych w świetle jego postanowień oraz w świetle innych przepisów obowiązującego prawa**

#### **3.1. Kwestie wstępne**

Spostrzeżenia poczynione w części II implikują konieczność rozważenia do jakiej kategorii umów międzynarodowych: umów z zakresu prawa międzynarodowego prywatnego, czy też umów z zakresu prawa międzynarodowego publicznego analizowany Traktat należy zaliczyć.

Konieczne jest także zbadanie charakteru prawnego Traktatu z punktu widzenia możliwości jego bezpośredniego stosowania w polskim porządku prawnym.

Najprościej rzecz ujmując, prawo międzynarodowe publiczne to szczególnego rodzaju system prawny, który tworzy zasady oraz mechanizmy współpracy państw, organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych podmiotów tego systemu prawnego.<sup>9</sup>

Prawo międzynarodowe prywatne stanowi zaś zespół norm, którego zadaniem jest wskazanie określonego systemu prawnego (własnego lub obcego państwa), właściwego dla dokonania oceny prawnej konkretnej sytuacji osobistej lub majątkowej. Można zatem z dużym uproszczeniem przyjąć, że prawo międzynarodowe publiczne jest w zasadzie prawem międzypaństwowym, ponieważ jego normy regulują stosunki między państwami. Prawo międzynarodowe prywatne zaś to zespół norm kompetencyjnych albo kolizyjnych, które rozgraniczają w stosunkach cywilnych i rodzinnych sfery działania systemów prawnych poszczególnych państw przez określenie, które z nich należy stosować.

W oparciu o wskazane wyżej definicje, wydaje się nie budzić żadnych wątpliwości, że analizowany Międzynarodowy traktat o zasobach genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa sklasyfikować należy jako umowę z zakresu międzynarodowego prawa publicznego. Jednocześnie wskazać należy, że analizowany Traktat nie może być stosowany bezpośrednio w polskim porządku prawnym.

Traktat składa się z siedmiu części i dwóch załączników. Przede wszystkim podkreślić należy, że część V, VII (oraz art. 7–8 części II) jak też załącznik nr 2 do Traktatu nie zawierają przepisów prawa, które wymagałyby stosowania w prawie krajowym stron Traktatu.

---

9 A. Łazowski, A. Zawidzka–Łojek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011, s. 1.

Odpowiednio, część V Traktatu zawiera swoistą deklarację gotowości zawierania przez Organ Zarządzający Traktatu z Międzynarodowymi Ośrodkami Badań Rolniczych porozumień w przedmiocie wdrożenia funkcjonowania tych podmiotów w postanowienia traktatowe w aspekcie ochrony genowych zasobów roślinnych.

Część VII Traktatu zawiera postanowienia instytucjonalne dotyczące ukształtowania wewnętrznej struktury funkcjonowania Traktatu, rozstrzygania kwestii spornych, wnoszenia poprawek, trybu przystępowania do Traktatu, wnoszenia do niego zastrzeżeń itp.

Załącznik Nr 2 do Traktatu określa regulację postępowania arbitrażowego oraz pojednawczego dla potrzeb rozstrzygania ewentualnych konfliktów stron Traktatu w związku z wykonywaniem jego postanowień. W pozostałym zakresie Traktat nakłada na strony szereg obowiązków, których wykonanie wymaga podjęcia przez państwa (lub organizacje) członkowskie określonych działań niejako „wewnątrz” własnych systemów prawnych.

Rozważyć zatem należy, czy realizacja postanowień Traktatu, do której zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską sam fakt zawarcia Traktatu (w świetle ogólnej zasady stosowania umów międzynarodowych – *pacta sunt servanda*<sup>10</sup>), jak też przepis art. 9 konstytucji stanowiącego: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego” – jest możliwa w oparciu o obowiązujące przepisy prawa krajowego, czy też wymaga wprowadzenia do tych regulacji zmian lub uchwalenia nowej ustawy (nowych ustaw). Dla zachowania porządku dalsze rozważania w tej materii prowadzone będą osobno dla każdego z zobowiązań traktatowych, o których już była mowa na wstępie niniejszego artykułu.

### **3.2. Zobowiązania z art. 5 Traktatu**

Zgodnie z postanowieniami art. 5 Traktatu każda z umawiających się stron zobligowana jest do zachowania, badania, gromadzenia, opisu, oceny i dokumentowania zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa.

W ramach tego zobowiązania RP zobowiązana jest w szczególności do:

- dokonania przeglądu i inwentaryzacji zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa, uwzględniając ich status oraz stopień zróżnicowania populacji, w tym zasobów genetycznych o potencjalnym znaczeniu oraz, o ile to możliwe, dokonania oceny stanu ich zagrożenia;
- promowania gromadzenia zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa oraz gromadzenie odpowiednich informacji o zagrożonych zasobach genetycznych lub o zasobach o potencjalnym znaczeniu;

---

10 M. Frankowska, Prawo traktatów, Warszawa 2007, s. 101 i n.

- promowania lub wspierania działania rolników i społeczności lokalnych, w zakresie zarządzania i ochrony zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa, utrzymywanych w uprawach polowych;
- promowania ochrony *in situ* dzikich form roślin uprawnych oraz roślin dzikich dla celów produkcji żywności w rejonach chronionych, drogą wspomagania, między innymi, wysiłków społeczności tubylczych i lokalnych;
- prowadzenia współpracy z zamiarem wypracowania efektywnego i zrównoważonego systemu zachowania *ex situ*, uwzględniając potrzebę właściwego dokumentowania, charakteryzacji, regeneracji i oceny zasobów genowych roślin oraz sprzyjania rozwojowi i transferowi odpowiednich technologii służących wymienionym celom, w trosce o poprawę zrównoważonego użytkowania zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa;
- monitorowania żywotności, poziomu zróżnicowania oraz utrzymania genetycznej integralności kolekcji zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa.

W świetle powyższego uzasadniony wydaje się pogląd, że dla realizacji wskazanych wyżej zobowiązań RP wynikających z Traktatu nie ma potrzeby wydawania nowej ustawy. Obecnie w Polsce funkcjonują co najmniej trzy duże regulacje ustawowe, które tworzą ramy prawne i instytucjonalne dla prowadzenia wskazanych wyżej działań. Przede wszystkim wskazać należy, że na gruncie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych,<sup>11</sup> do podstawowej działalności instytutów badawczych, zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 należy:

- prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych,
- przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, oraz
- wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

W związku z zakreśloną w ten sposób działalnością podstawową instytuty badawcze mogą także:

- wykonywać badania i analizy oraz opracowywać opinie i ekspertyzy w zakresie prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych,
- opracowywać oceny dotyczące stanu i rozwoju poszczególnych dziedzin nauki i techniki oraz sektorów gospodarki, które wykorzystują wyniki badań naukowych i prac rozwojowych,
- prowadzić i rozwijać bazy danych związane z przedmiotem działania instytutu,

---

11 Dz.U. Nr 96, poz. 618 ze zm.

- prowadzić działalność w zakresie informacji naukowej, technicznej i ekonomicznej, wynalazczości oraz ochrony własności przemysłowej i intelektualnej, a także wspierającej innowacyjność przedsiębiorstw,
- wytwarzać w związku z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi aparaturę, urządzenia, materiały i inne wyroby oraz prowadzić walidację metod badawczych, pomiarowych oraz kalibrację aparatury;
- prowadzić działalność wydawniczą związaną z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi.

Wskazane powyżej możliwe pola działalności instytutów badawczych zdają się obejmować swoim zakresem wszelkie aspekty związane z realizacją zobowiązań wynikających z art. 5 Traktatu. W ostateczności jednak instytuty badawcze mogą (zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych), prowadzić inną działalność niż wskazana wyżej, pod warunkiem jej finansowego oraz rachunkowego wyodrębnienia. Tym samym, dla realizacji zobowiązań RP wynikających z art. 5 Traktatu przez instytuty badawcze, nie jest konieczne wprowadzanie nowych zapisów ustawowych.

Niezależnie od powyższej wskazanych okoliczności, zwłaszcza w aspekcie realizacji zobowiązań Traktatowych polegających na:

- dokonaniu przeglądu i inwentaryzacji zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa, uwzględniając ich status oraz stopień zróżnicowania populacji, w tym zasobów genetycznych o potencjalnym znaczeniu oraz, o ile to możliwe, dokonaniu oceny stanu ich zagrożenia;
- promowaniu gromadzenia zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa oraz gromadzeniu odpowiednich informacji o zagrożonych zasobach genetycznych lub o zasobach o potencjalnym znaczeniu;

zastosowanie mogą znajdować przepisy ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych.<sup>12</sup>

Zgodnie z postanowieniami art. 4 ww. ustawy, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych realizuje zadania państwa w zakresie:

- 1) badania i rejestracji odmian roślin,
- 2) porejestrowego doświadczalnictwa odmianowego,
- 3) ochrony prawnej odmian roślin na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie<sup>13</sup> oraz w ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin.<sup>14</sup>

---

12 Dz.U. Nr 239, poz. 1591.

13 Dz.U. z 2007 r. Nr 41, poz. 271 ze zm.

14 Dz.U. Nr 137, poz. 1300 ze zm.

Realizując zadania, o których wyżej mowa, COBORU w szczególności:

- 1) sporządza i udostępnia:
  - a) informacje o odmianach wpisanych do rejestru odmian,
  - b) opisy botaniczne odmian wpisanych do rejestru odmian,
  - c) listy odmian rolniczych, warzywnych i sadowniczych wpisanych do rejestru odmian,
  - d) listy opisowe odmian, w których umieszcza się informacje o plonach, cechach jakościowych i użytkowych odmian,
  - e) informacje o wynikach porejestrowego doświadczalnictwa odmianowego;
- 2) współpracuje z:
  - a) zagranicznymi jednostkami odpowiedzialnymi za rejestrację odmian i ochronę prawną odmian,
  - b) Międzynarodowym Związkiem Ochrony Nowych Odmian Roślin (UPOV), Komisją Europejską i Wspólnotowym Urzędem Odmian Roślin (CPVO);
- 3) informuje Komisję Europejską i państwa członkowskie o wszystkich sprawach związanych z rejestracją odmian.

Dla możliwości realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z postanowień art. 5 Traktatu również przez COBORU, konieczne byłoby zatem wprowadzenie zmian w art. 4 ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych polegających na umocowaniu tego podmiotu do podejmowania działań wynikających ze wskazanego wyżej przepisu Traktatu.

Należy także wskazać, że w aspekcie realizacji zobowiązań z art. 5 Traktatu w zakresie monitorowania żywotności, poziomu zróżnicowania oraz utrzymania genetycznej integralności kolekcji zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa zastosowanie mogą znaleźć przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie oraz ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin.<sup>15</sup> W ramach tych regulacji konieczne byłoby jednak nadanie nowych uprawnień (a w konsekwencji również nałożenie nowych obowiązków) na Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN).

Nie można nie dostrzec, że w pewnym zakresie PIORiN już na gruncie obowiązujących regulacji wykonuje wskazane wyżej zobowiązania traktatowe. Dla przykładu, działając na podstawie przepisów art. 79 ustawy o ochronie roślin, PIORiN

---

15 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 ze zm.



dokonuje oceny stanu zagrożenia roślin przez organizmy szkodliwe oraz prowadzi ewidencję organizmów szkodliwych zagrażających roślinom.

Podnieść także należy, że w latach 2004–2006 Polska była uprawniona (i zarazem zobligowana) do stosowania wprost i bezpośrednio postanowień rozporządzenia Rady (WE) nr 1590/2004 z dnia 26 kwietnia 2004 ustanawiającego program wspólnotowy w sprawie ochrony, opisu, zbierania i wykorzystania zasobów genetycznych w rolnictwie...<sup>16</sup> Na mocy przepisów tego rozporządzenia możliwe było uzyskanie dotacji dla celów realizacji postanowień Traktatu.

### **3.3. Zobowiązania z art. 6 Traktatu**

Zgodnie z postanowieniami art. 6 Traktatu, każda z umawiających się stron zobligowana jest do opracowania i wdrożenia właściwej polityki oraz stosowania regulacji prawnych, które sprzyjają zrównoważonemu użytkowaniu zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa. Zrównoważone użytkowanie zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa może obejmować następujące działania:

- prowadzenie racjonalnej polityki rolnej, promującej rozwój i zachowanie różnorodnych systemów rolniczych, które wspierają zrównoważone użytkowanie biologicznej różnorodności rolniczej oraz innych zasobów naturalnych;
- rozszerzanie badań, które wspomagają oraz chronią biologiczną różnorodność, poprzez maksymalizację zróżnicowania wewnątrz- i międzygatunkowego dla potrzeb rolników, a w szczególności tych, którzy wytwarzają oraz uprawiają własne odmiany stosując ekologiczne zasady w utrzymaniu żyzności gleby, w walce z chorobami i szkodnikami;
- promowanie stosownych działań hodowlanych, prowadzonych z udziałem rolników, szczególnie w państwach rozwijających się, które zwiększają możliwość hodowli odmian szczególnie przystosowanych do warunków społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, z uwzględnieniem rejonów marginalnych;
- poszerzanie genetycznej bazy roślin użytkowych oraz zwiększanie zakresu genetycznej różnorodności dostępnej dla rolników;
- promowanie szerokiego wykorzystania lokalnych i lokalnie przystosowanych roślin uprawnych, odmian oraz roślin o znaczeniu marginalnym;
- popieranie, o ile to właściwe, większego wykorzystania różnorodności odmian i gatunków w uprawie polowej, ochronie i zrównoważonym użytkowaniu roślin uprawnych oraz tworzenie silnych powiązań pomiędzy tymi dzia-

---

16 Dz.U. UE z 2004 r., L 304/1,

laniami a hodowlą i postępem w rolnictwie w celu osiągnięcia zmniejszonej wrażliwości roślin uprawnych i erozji genetycznej, propagowanie zwiększonej produkcji rolnej zgodnie z doktryną zrównoważonego rozwoju oraz

- dokonywanie przeglądu oraz, o ile to właściwe, dostosowywanie strategii hodowli roślin i regulacji dotyczących rejestracji odmian i dystrybucji materiału siewnego.

W zakresie realizacji postanowień art. 6 Traktatu RP dysponuje całą gamą obowiązujących przepisów prawa tak krajowego, jak i wspólnotowego, pozwalających na pełną realizację zobowiązań traktatowych.

W zakresie obowiązków dotyczących realizacji polityki rolnej promującej zrównoważony rozwój różnorodnych systemów rolniczych, w tym również w aspekcie bioróżnorodności, stosujemy w Polsce, wprost i bezpośrednio, m.in. postanowienia rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>17</sup> oraz doprecyzowującą jego postanowienia ustawę z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.<sup>18</sup>

W zakresie strategii ochrony różnorodności biologicznej Polska także została włączona do systemu europejskiego, którego główne wytyczne na okres do 2020 r. określa Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Nasze ubezpieczenie na życie i kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”<sup>19</sup>

W zakresie pozostałych obowiązków wynikających z przepisów art. 6 Traktatu, w szczególności dotyczących poszerzania genetycznej bazy roślin użytkowych oraz zwiększanie zakresu genetycznej różnorodności dostępnej dla rolników, Polska dysponuje regulacją ustawową pozwalającą na uczynienie zadość tym zobowiązaniom.

Zgodnie z przepisami art. 3a ustawy o nasiennictwie, odmianę dla zachowania bioróżnorodności roślin rolniczych wpisuje się do krajowego rejestru, jeżeli:

- 1) ma znaczenie w określonym regionie, w którym odmiana ta była tradycyjnie uprawiana i do którego naturalnie się przystosowała, zwanym dalej „regionem pochodzenia”, dla:

17 Dz.U. UE L 277/1.

18 Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0244:FIN:PL:PDF>

- a) zachowania materiału genetycznego w jego naturalnym otoczeniu, a w przypadku gatunków roślin uprawnych - w środowisku rolniczego gospodarowania, w którym gatunki wykształciły swoje właściwości wyróżniające (zachowania *in situ*),
  - b) zrównoważonego wykorzystania zasobów genetycznych roślin populacji miejscowych i odmian przystosowanych naturalnie do warunków lokalnych i zagrożonych erozją genetyczną;
- 2) jest odrębna, wyrównana i trwała, przy czym, jeżeli poziom wyrównania jest określany na podstawie występowania roślin nietypowych stosuje się 10% standard populacyjny przy przynajmniej 90% prawdopodobieństwie;
  - 3) zachowujący odmianę nadał jej nazwę zgodnie z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a, przy czym odmianie tej można nadać więcej niż jedną nazwę, jeżeli nazwy te są powszechnie znane;
  - 4) jest zachowywana w regionie pochodzenia;
  - 5) nie jest wpisana do krajowego rejestru albo wspólnotowego katalogu jako odmiana inna niż odmiana dla zachowania bioróżnorodności roślin rolniczych lub
  - 6) została skreślona z krajowego rejestru albo wspólnotowego katalogu co najmniej dwa lata przed dniem złożenia wniosku o jej wpis do krajowego rejestru albo w przypadku, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 - minęły co najmniej dwa lata od dnia upływu okresu określonego w art. 57 ust. 4, lub
  - 7) nie została zgłoszona w celu przyznania wyłącznego prawa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin, albo nie jest chroniona na podstawie tych przepisów, albo nie została zgłoszona do ochrony, albo nie jest chroniona przez Wspólnotowy Urząd Odmian Roślin (CPVO).

Podkreślić należy, że wymogi, jakim odmiana musi sprostać dla zachowania bioróżnorodności celem uzyskania wpisu do rejestru, są łagodniejsze niż w przypadku pozostałych odmian roślin podlegających temu wpisowi. Podobnie, w przypadku odmian dla zachowania bioróżnorodności znacznie złagodzone zasady oceny materiału siewnego przed jego wprowadzeniem do obrotu.

Wskazać przy tym należy, że regulacje ustawy o nasiennictwie w odniesieniu do odmian roślin dla zachowania bioróżnorodności są niezwykle rozbudowane i szczegółowe.

### 3.4. Zobowiązania z art. 9 Traktatu

Zgodnie z postanowieniami art. 9 Traktatu, każda z umawiających się stron jest zobowiązana zastosować właściwe środki prawne w celu ochrony i promowania praw rolników, które obejmują:

- ochronę tradycyjnej wiedzy dotyczącej zasobów genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa;
- prawo do równego podziału korzyści płynących z użytkowania zasobów genetycznych roślin dla celów żywienia i rolnictwa, oraz
- prawo do udziału w procesie decyzyjnym, na szczeblu krajowym, w sprawach związanych z zachowaniem i zrównoważonym użytkowaniem zasobów genetycznych roślin dla żywienia i rolnictwa.

Również w tym przypadku wydaje się, że obowiązujące przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie gwarantują realizację zobowiązań traktatowych.

Ustawa ta w art. 2 ust. 1 pkt 4) definiuje pojęcie odmiany miejscowej. Zgodnie z tą normą odmiana miejscowa oznacza zbiorowość roślin w obrębie gatunku roślin uprawnych, z wyłączeniem roślin rolniczych, powstałą w wyniku długotrwałego oddziaływania miejscowych czynników przyrodniczych i rolniczych, a nie w wyniku prac hodowlanych. Jednocześnie art. 5 ust. 3 ustawy o nasiennictwie przesądza, że odmianę miejscową wpisuje się do krajowego rejestru, biorąc pod uwagę:

- 1) opis odmiany określający charakterystyczne właściwości odmiany, potwierdzający jej przystosowanie do warunków miejscowych;
- 2) dostępne wyniki badań tej odmiany, potwierdzające jej znaczenie użytkowe;
- 3) informacje uzyskane w trakcie jej uprawy, reprodukcji lub innego jej wykorzystania.

Wpis do krajowego rejestru odmiany miejscowej na wniosek zachowującego przesądza o realizowaniu przez ustawę nasienną prawa do równego podziału korzyści płynących z użytkowania zasobów genetycznych roślin dla celów żywienia i rolnictwa.

Na zakończenie wskazać należy, że zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 3 Traktatu, żaden z zapisów tej umowy międzynarodowej nie może być interpretowany w sposób ograniczający prawa rolników do zachowywania, użytkowania oraz wymiany i sprzedaży pozyskane przez rolnika (w jego gospodarstwie) materiału siewnego, o ile podejmuje on te działania zgodnie z prawem krajowym.

Przypomnieć należy, że w ramach polskiego systemu prawa wyczerpującą regulację w tej materii przewidują przepisy ustawy dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin oraz przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w spra-

wie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin. Regulacje te określają m.in. zakres uprawnień rolników do korzystania z materiału ze zbioru odmian roślin chronionych wyłącznym prawem jako materiału siewnego, jak też regulują okres obowiązywania monopolu hodowcy wynikającego z funkcjonowania wyłącznego prawa do odmian roślin.

#### **4. Konkluzje**

Reasumując, wskazać należy, że mimo braku możliwości bezpośredniego stosowania w polskim porządku prawnym przepisów Międzynarodowego traktatu o zasobach genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa (ze względu na charakter tej regulacji), brak jest również podstaw do konstruowania odrębnej, nowej ustawy, której celem byłoby zapewnienie realizacji zobowiązań traktatowych przez RP. Wynika to z faktu, że w zasadniczej większości zobowiązania traktatowe realizowane są za pośrednictwem przepisów prawa wewnętrznego już obowiązujących.

SELECTED LEGAL ASPECTS OF PROTECTION  
AND USE OF PLANT GENETIC RESOURCES

Key words: plant genetic resources, international agreement, Polish legal order.

The issue of protection and use of plant genetic resources for food and agriculture is governed by the International Treaty *on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (the Treaty)* prepared in Rome on 3 November, 2001.

The Republic of Poland ratified the Treaty on 15 October, 2004, which came into force towards our country on 8 May, 2005.

This paper is purposed to search the answer the question: is the Treaty composed of a set of norms covering measures sufficiently adequate, unambiguous and accurate to make a source of legal instruments to discharge the obligations specified above, or does the Treaty constitute merely certain legal frameworks, within which its signatories should move using institutions of the internal law (or creating them). If the Treaty subject to analysis constitute merely legal frameworks to discharge the obligations under the Treaty, then do the Polish legislation and the European Union legislation applied directly allow to implement the Treaty provisions in practice (as a whole or in a part). Finally, if operating rules of the law (regulations, the European Union law) do not allow to implement the Treaty provisions in a whole or in a part, then is it necessary to enact a new comprehensive regulation creating a legal instrument purposed to implement the aim, or will modification of the existing legal regulation be sufficient (if any, then in what scope).

Answering the above questions it is necessary to concern the position of the international agreements in the Polish legal order, and next to determine what type of norms of the international law we deal with regard to the *International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*.

Only examination of the key issues mentioned above allows to indicate what specific regulations of the Polish national law provide implementation of the Treaty provisions, and in what aspect the changes required within a scope of this legislation should proceed, or in what aspect creation of new legal instruments in the Polish legal order is necessary.

## **Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**

Ograniczenie obszarowe funkcjonujące w obrębie regulacji prawnej sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyznacza art. 28a ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.<sup>2</sup> Stanowi on w ust. 1, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych stanowiących własność nabywcy nie przekroczy 500 ha. Jest to rozwiązanie o ściśle antykoncentracyjnym charakterze, które koresponduje z treścią art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.<sup>3</sup>

Ustalając, czy nabycie nieruchomości przez dany podmiot spowoduje przekroczenie wskazanego w art. 28a ust. 1 maksimum obszarowego, czyni się to, abstrahując od tego, czy użytki rolne będące jego własnością stanowią jedną zorganizowaną całość gospodarczą. W tym też (a więc oderwaniu wyznaczonego przez prawodawcę limitu obszarowego od kwestii, czy wszystkie użytki stanowią całość gospodarczą) tkwi podobieństwo normy obszarowej przewidzianej przez art. 28a ust. 1 u.g.n.r. do normy 300 ha użytków rolnych przewidzianej w definicji ustawowej rolnika indywidualnego zawartej w art. 6 ust. 1 u.k.u.r.<sup>4</sup>

Ograniczenie obszarowe z art. 28a ust. 1 u.g.n.r. nie jest związane jedynie z jakimś jednym, szczególnym trybem zawarcia umowy sprzedaży. Dotyczy ono zarówno umów sprzedaży zawieranych w trybie przetargowym, jak i umów zawieranych z pominięciem tego trybu, zwłaszcza w przypadku określonym w art. 29 ust. 1 u.g.n.r. Ograniczenie zawarte w art. 28a ust. 1 u.g.n.r. nie znajduje jednak zastosowania w przypadku procedury przetargu ograniczonego adresowanego do osób fizycznych, które mają powiększyć gospodarstwo rodzinne (art. 29 ust. 3b pkt 1

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Dz.U. z 2012 r. poz. 1187; dalej: u.g.n.r.

3 Dz.U. z 2012 r. poz. 803, dalej: u.k.u.r.

4 W kwestii normy obszarowej określonej w przepisach u.k.u.r. zob. Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. 2), „Rejent” 2003, nr 11, s. 116–117.

u.g.n.r.). Jest tak, ponieważ w powyższym przypadku osoby powiększające gospodarstwo rodzinne muszą spełnić kryteria wymagane przez przepisy u.k.u.r., w tym zadośćuczynić przesłankom wymagany od rolnika indywidualnego (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). Jak wyżej wspomniano, przepis ten ustanawia normę 300 ha użytków rolnych, której przekroczenie pozbawia nabywcę statusu rolnika indywidualnego i tym samym powiększanemu bądź nowo tworzonemu gospodarstwu nie można przypisać wówczas statusu gospodarstwa rodzinnego. Dokonanie w takim przypadku sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego z naruszeniem pułapów obszarowych określonych w u.k.u.r. byłoby jednocześnie naruszeniem ustawowych przesłanek dopuszczalności zastosowania tego trybu sprzedaży i co za tym idzie – pociągałoby za sobą konsekwencje w postaci nieważności zawartej w wyniku jego przeprowadzenia umowy.

Ustawodawca nie wskazuje *expressis verbis* w treści art. 28a u.g.n.r. konsekwencji naruszenia zakazu określonego w jego ust. 1. Dokonywane w piśmiennictwie próby określenia sankcji za uchybienie wskazanemu wyżej zakazowi wymagają, moim zdaniem, pewnej korekty. Zaznaczam przy tym, że wyrażone w doktrynie w tej kwestii opinie uznaję za aktualne, pomimo że zostały sformułowane przed nowelizacją u.g.n.r. i dodaniem ust. 4 w art. 28a, mówiącego o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia o powierzchni użytków rolnych przez nabywcę nieruchomości rolnej.<sup>5</sup> Jest tak dlatego, że – moim zdaniem – ustanowienie przez prawodawcę konsekwencji określonych w art. 28a ust. 4 nie determinuje automatycznie konieczności przyjęcia jakiegoś konkretnego następstwa naruszenia zakazu określonego w ust. 1 tego artykułu. Jego określenie, w braku wyraźnego stanowiska prawodawcy, powinno się rozstrzygać, mając na uwadze cel regulacji, w tym wartości, których urzeczywistnieniu ma ona służyć.

Z jednej strony R. Szytk wprost stwierdza, że naruszenie tego zakazu nie powoduje nieważności czynności prawnej.<sup>6</sup> Także z uwag sformułowanych przez J. Mikołajczyk zdaje się wynikać, iż przyjmuje ona brak jakiegokolwiek sankcji za naruszenie tego zakazu.<sup>7</sup> Z drugiej zaś strony A. Lichorowicz wskazuje tu na sankcję nieważności. Jako podstawę wskazuje art. 9 ust. 1 u.k.u.r., co uzasadnia tym, że

5 Zob. ustawę z dnia 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

6 R. Szytk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 39.

7 J. Mikołajczyk, *Uwagi na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2004, t. 69, s. 121–122. Autorka, w toku prowadzonych rozważań najpierw pisze o normie obszarowej 300 ha użytków rolnych określonej w art. 5 ust. 2 u.k.u.r., potem wspomina o normie obszarowej określonej w art. 28a ust. 1 u.g.n.r. dodanym przez art. 12 pkt 10 u.k.u.r. Następnie stwierdza: „[...] ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie ingeruje w stan zastany. Oznacza to, że istniejące obecnie gospodarstwa rolne o powierzchni ponad 300 hektarów i ponad 500 hektarów będą mogły istnieć nadal. Odnotować w tym miejscu należy również, że norma obszarowa odnosi się do wszystkich nabywców nieruchomości rolnych zarówno krajowych, jak i zagranicznych, a jej przekroczenie nie powoduje nieważności czynności prawnej”. Jak wynika z przytoczonego fragmentu, Autorka, określając konsekwencje przekroczenia normy obszarowej nie wyszczególnia wyraźnie, że pisze o normie obszarowej wskazanej w art. 28a ust. 1 u.g.n.r., jednak wydaje się, że jej opinia o braku sankcji nieważności na wypadek przekroczenia normy obszarowej odnosi się do norm zawartych zarówno w u.k.u.r., jak i w u.g.n.r.



art. 28a u.g.n.r. został dodany do ug.n.r. przez art. 12 pkt 10 u.k.u.r.<sup>8</sup> Zgodnie zaś z brzmieniem art. 9 ust. 1 u.k.u.r. czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez zawiadomienia Agencji, w przypadku określonym w art. 4 ust. 1, jest nieważna.

Obydwa przywołane poglądy mogą wzbudzać pewne wątpliwości. Nie wydaje się, aby – jak stwierdza A. Lichorowicz – można było odnieść postanowienia art. 9 ust. 1 u.k.u.r. do konsekwencji naruszenia art. 28a ust. 1 u.g.n.r. Art. 9 ust. 1 u.k.u.r. określa jedynie konsekwencje naruszenia przepisów tej ustawy dotyczących prawa pierwokupu i nabycia. Nie można powiedzieć, że art. 28a to „przepis ustawy” w sensie, o który chodzi w art. 9 ust. 1 u.k.u.r. Chodzi tam o określenie konsekwencji naruszenia „własnych” przepisów u.k.u.r., a nie przepisów innych aktów prawnych zmienionych czy dodanych przez u.k.u.r.

Jeśli chodzi o pogląd reprezentowany przez R. Szytkę oraz J. Mikołajczyk, to wydaje się, że ma on być uprawomocniony przez to, że ustawodawca nie przewidział konsekwencji naruszenia postanowień art. 28a ust. 1 u.g.n.r. w odrębnym przepisie wyraźnie odnoszącym się do sytuacji w nim określonych. Należałoby jednak zwrócić uwagę na to, że jego uzasadnienie celowościowe w części jest takie jak i instrumentów prawnych przewidzianych przez u.k.u.r. – jak już była o tym mowa. Zgodnie z art. 1 pkt 2 u.k.u.r. ustawa ma na celu przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Między innymi ten cel, w świetle u.k.u.r., uprawomocnia przewidzianą w art. 9 ust. 1 sankcję nieważności czynności prawnej. To uzasadnia stwierdzenie, że uzasadnienie aksjologiczne środków prawnych zawartych w przepisach u.k.u.r., obwarowanych przewidzianą przez art. 9 ust. 1 u.k.u.r. sankcją nieważności oraz zakazu z art. 28a u.g.n.r., jest częściowo<sup>9</sup> tożsame. Mówienie więc w tym kontekście o braku jakiegokolwiek sankcji na wypadek naruszenia art. 28a zakłada aksjologiczną niekonsekwencję prawodawcy. Jednak to jeszcze za mało, aby od razu przyjąć sankcję nieważności w tym przypadku. Dla jej uzasadnienia można sięgnąć do innych przepisów regulujących tryb sprzedaży gruntów Zasobu. Zadośćuczynienie wymogowi z art. 28a ust. 1 jest też wprost ustanowione jako przesłanka zawarcia umowy sprzedaży, skoro art. 29 ust. 3g pkt 3 u.g.n.r. stanowi, że zawarcie umowy jest niemożliwe w razie niespełnienia tego wymogu. Poza tym stanowienie przepisów wyrażających normy pozbawione sankcji nie jest typowym rozwiązaniem w ramach regulacji obrotu nieruchomościami skarbowymi. Zaznaczyć trzeba również, że zwolennicy poglądu o braku sankcji za naruszenie przepisu art. 28a ust. 1 nie podają przesłanek, które prowadzą ich do przyjęcia tego stanowiska.

---

8 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 393.

9 Oprócz tego celem u.k.u.r. jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (art. 1 pkt 1 i 3 u.k.u.r.).

Wskazane argumenty wymagają jednak uzupełnienia przez wskazanie, który przepis może zostać uznany za podstawę zastosowania sankcji nieważności na wypadek naruszenia art. 28a ust. 1. Powyżej uzasadniłem, dlaczego nie może to być art. 9 ust. 1 stosowany wprost. Nie uważam również, aby można było stosować go w drodze analogii – jest to regulacja szczególna, powiązana ściśle z prawem pierwokupu i prawem nabycia z u.k.u.r. Stąd rozszerzanie jego zakresu zastosowania ponad okoliczności wyraźnie w nim przewidziane nie wydaje się być dopuszczalne.<sup>10</sup>

Na tle brzmienia art. 28a ust. 1 należy odróżnić dwie sytuacje. Po pierwsze, wynika z niego bezwzględny zakaz zawierania umów sprzedaży nieruchomości Zasobu, w których przedmiot świadczenia sprzedającego obejmuje więcej niż 500 ha użytków rolnych. Przepisy u.g.n.r. nie przewidują żadnych okoliczności uchylających ten wymóg. Stąd zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości Zasobu o powierzchni użytków rolnych przekraczających 500 ha w konsekwencji prowadziłyby do nieważności czynności prawnej z powodu sprzeczności treści czynności prawnej z ustawą (art. 58 § 1 kc.). Po drugie, ustawodawca zakazuje zawierania umów sprzedaży, w wyniku których nabywca stanie się właścicielem użytków rolnych powyżej pułapu 500 ha. W tym przypadku zakazane działanie należy rozpatrywać w konkretnych okolicznościach. Innymi słowy – sprzedaż przykładowo nieruchomości o pow. 200 ha użytków rolnych raz będzie, a innym razem nie będzie zakazana – wszystko zależy od tego, ilu użytków rolnych właścicielem jest już kupujący. Zakaz ten dotyczy, ściśle rzecz ujmując, osiągnięcia określonego rezultatu w majątku nabywcy poprzez zawarcie umowy – zakazana treść czynności prawnej wskazywana jest pośrednio poprzez ten rezultat. Stąd w tym dość nietypowym przypadku należałoby, moim zdaniem, mówić o stosowaniu art. 58 § 1 kc. w drodze analogii. Sama dopuszczalność analogicznego stosowania tego przepisu w analizowanej sytuacji nie powinna zaś budzić większych oporów. Po pierwsze, przyjęcie sankcji nieważności ma należyte, znajdujące źródło w wartościach preferowanych przez prawodawcę uzasadnienie, co zostało wykazane powyżej. Po drugie, jego zastosowanie do innych aspektów niż treść (lub cel) czynności prawnej została już dopuszczona w doktrynie i orzecznictwie, a to w zakresie określenia skutków naruszenia obligatoryjnej procedury przetargowej.<sup>11</sup>

Do treści art. 28a ust. 1 u.g.n.r. w zakresie wskazanego tam pułapu obszarowego nawiązano w jednej z wypowiedzi doktrynalnych, formułując definicję gospodarstwa rodzinnego dla potrzeb określenia jego znaczenia w obrębie regulacji przetargu

10 Nie wspominając już o tym, że jego redakcja jest wadliwa i nawet na gruncie przepisów u.k.u.r. przysparza wiele wątpliwości interpretacyjnych; zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...* s. 409 i nast.

11 Por. R. Szostak, *Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (cz. I)*, „Rejent” 2006, nr 12, s. 22–23; por. też R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych*. Art. 353<sup>1</sup> kc., Kraków 2005, s. 260.

ograniczonego w u.g.n.r. przed jej zmianą dokonaną ustawą z dnia 16.09.2011 r.<sup>12</sup> Zgodnie z art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r., w brzmieniu przed tą zmianą, Agencja mogła zastrzec, że w przetargu mogły uczestniczyć jedynie osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów. Zasadniczo nikt nie zgłaszał wątpliwości co do tego, że w powyższym przepisie chodziło o gospodarstwo rodzinne w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.k.u.r.<sup>13</sup> W doktrynie pojawiła się jednak przywołana powyżej opinia negująca ten wniosek. Ponieważ jest to jedna z nielicznych pogłębiona wypowiedź doktrynalna w powyższej materii, a w literaturze nie doczekała się dotąd komentarza, argumentacji tam przedstawionej należy poświęcić więcej uwagi. Nadmieniam, że przeprowadzona przeze mnie analiza mająca za przedmiot rozważania M Jarosiewicza wraz z wpływającymi z niej wnioskami ma za podstawę przepisy, w tym definicje zawarte w u.k.u.r. według stanu przed nowelizacją dokonanej ustawą dnia 16.09.2011 r.

Mając na względzie poczynione wyżej uwagi, rozważania dotyczące art. 28a stanowią dobry punkt wyjścia do analizy owego poglądu, pomimo że na skutek nowelizacji u.g.n.r. stracił on swoją aktualność. Dodatkową przesłanką uzasadniającą podjęcie rozważań tym zakresie jest to, że w tym przypadku mieliśmy do czynienia z zupełnie inną niż zaprezentowana przez prawodawcę w u.k.u.r. metodą definiowania – z odwołaniem się do pojęć niedookreślonych, w zamierzeniu sprzyjającą elastyczności regulacji prawnej, pomijającą zaś sztywnie określone kryteria eliminujące tym samym swobodę interpretatora aktu prawnego. Stąd podjęte rozważania na tle propozycji M. Jarosiewicza będą jednocześnie prowadziły do oceny możliwych sposobów konstruowania rozwiązań prawnych na potrzeby regulacji przetargowego trybu obrotu rolnymi gruntami skarbowymi. W ten sposób będzie możliwe ustosunkowanie się do dylematu, czy elastyczność tego rodzaju regulacji jest ważniejsza od jej precyzyjności, czy też odwrotnie. Ten aspekt ma w dużej mierze wymiar uniwersalny, niezależny od konkretnych rozwiązań obowiązujących w chwili obecnej.

Autor w analizach dotyczących rozumienia terminu „gospodarstwo rodzinne” w obrębie przepisów dotyczących przetargu ograniczonego w u.g.n.r. zwraca uwagę na zawarty w art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. zwrot „osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów”. Za przyjęciem innego niż w u.k.u.r. sposobu rozumienia terminu „gospodarstwo rodzinne”

12 M. Jarosiewicz, *Formy wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, „Rejent” 2009, nr 9, s. 50–85.

13 Zob. przykładowo: D. Łobos–Kotowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, pod red. K. Skotnickiego i K. Winiarskiego, Częstochowa 2004, s. 133, gdzie autorka pisze, że przepisy u.g.n.r. „dają ANR instrumenty ochrony gospodarstw rodzinnych w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego”, [podkreśl. R.M.] m.inn. poprzez możliwość zorganizowania przetargu ograniczonego.

przemawia już to, że ustawodawca przewidział możliwość zorganizowania przetargu ograniczonego dla osób dopiero zamierzających utworzyć gospodarstwo, bo pierwokup i prawo nabycia ANR wynikające z u.k.u.r. są wyłączone jedynie w razie powiększania już istniejącej jednostki produkcyjnej.<sup>14</sup> W przywołanym powyżej sformułowaniu art. 29 ust. 3b pkt 1 „[k]omponent podmiotowy został [...] niejako wyciągnięty przed nawias pojęcia gospodarstwa rodzinnego, postawiony poza tym pojęciem”.<sup>15</sup> Cytowane sformułowania należy, jak miemam, rozumieć w ten sposób, że skoro w przepisie art. 29 ust. 3b pkt 1 o przesłankach podmiotowych, o których mowa w u.k.u.r., mówi się odrębnie obok pojęcia gospodarstwa rodzinnego, to nie wchodzi one jednocześnie w skład definicji gospodarstwa rodzinnego. W innym przypadku mielibyśmy do czynienia ze zbędnym powtórzeniem. Dlatego też nie można posługiwać się na gruncie art. 29 ust. 3b pkt 1 definicją gospodarstwa rodzinnego z u.k.u.r., ponieważ w u.k.u.r. przesłanki podmiotowe (w postaci pojęcia rolnika indywidualnego) są składnikiem definicji gospodarstwa rodzinnego.

M. Jarosiewicz podaje również dodatkowe argumenty przemawiające, jego zdaniem, za innym sposobem rozumienia pojęcia gospodarstwa rodzinnego w u.g.n.r. niż w u.k.u.r., odwołując się do brzmienia art. 29 ust. 3b pkt 1 lit. a). Przepis wymienia potencjalnych uczestników procedury ograniczonej jako „rolników posiadających gospodarstwo rolne w gminie, na obszarze której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu, oraz zamierzających powiększyć to gospodarstwo”. Autor stwierdza, że „[j]edyną logiczną konstatacją jest uznanie, że na gruncie ustawy [...] pojęcie gospodarstwa rodzinnego odrywa się od wymogu zamieszkania w gminie położenia nieruchomości, stąd też niezbędnym było dodanie ppkt a) do art. 29 ust. 3b pkt 1, mimo zastrzeżenia w nim wcześniej, że traktuje on o osobach spełniających warunki z u.k.u.r.”<sup>16</sup> Dlatego też „[...] możliwe jest zamieszkiwanie w dowolnej odległości od gospodarstwa rodzinnego, o ile tylko odległość ta nie będzie unie możliwiała racjonalnego prowadzenia gospodarstwa”.<sup>17</sup>

Autor uważa również, że treść art. 28a ust. 1 u.g.n.r. potwierdza oderwanie pojęcia gospodarstwa rodzinnego w u.g.n.r. od występującej w u.k.u.r. normy obszarowej 300 ha użytków rolnych. Jego zdaniem powyższy przepis przesądza, że gospodarstwo rodzinne w rozumieniu u.g.n.r. powinno się mieścić w granicy 500 ha użytków rolnych „a w każdym razie może mieć powierzchnię przekraczającą 300 ha użytków rolnych”.<sup>18</sup>

Podsumowując, autor konstatuje, że gospodarstwem rodzinnym w u.g.n.r. jest gospodarstwo oparte na pracy członków wspólnoty rodzinnej, jeśli chodzi o jego po-

14 M. Jarosiewicz, *Formy wspierania...*, s. 64.

15 *Ibidem*, s. 65.

16 *Ibidem*, s. 66.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*, s. 69.

wierzchnię – należy dowoływać się do specyfiki danego regionu i przeciętnej wielkości gospodarstw tam zorganizowanych. W zakresie wyznaczonym przez art. 29 ust. 3b od osób prowadzących gospodarstwo rodzinne wymaga się kwalifikacji rolniczych z u.k.u.r. a także, z zachowaniem powołanych wyżej kryteriów regionalnych, aby powierzchnia gospodarstwa nie przekroczyła 500 ha.<sup>19</sup> W konsekwencji „[r]ozumienie rodzinnego charakteru gospodarstwa na gruncie ustawy [...] jest zatem bliższe temu wypracowanemu na gruncie art. 23 Konstytucji niż u.k.u.r.”<sup>20</sup>

Zreferowane powyżej stanowisko, jakkolwiek interesujące, wzbudza wątpliwości. Pierwszy, najistotniejszy zarzut, który można wobec niego wysunąć, ma podstawę w fakcie, że autor w swoich wywodach pominął to, że art. 29 ust. 3b stanowi o „gospodarstwie rodzinnym w rozumieniu tych [podkr. RM] przepisów”. W kontekście brzmienia powyższego przepisu nie może ulegać najmniejszej wątpliwości, że chodzi o przepisy u.k.u.r. Taki sposób sformułowania art. 29 ust. 3b wyraźnie świadczy o tym, że mamy do czynienia z odesłaniem do definicji ustawowej zamieszczonej w innym akcie prawnym.<sup>21</sup> Zaś pominięcie przy dokonywaniu wykładni przepisu jakiegoś jego fragmentu budzi poważne zastrzeżenia, mając na uwadze szeroko akceptowane zasady wykładni prawa.<sup>22</sup>

Abstrahując od powyższego, można wskazać inne niekonsekwencje w argumentacji autora. Pierwszy z powołanych przez niego argumentów – w u.k.u.r. gospodarstwo rodzinne jest chronione przy jego powiększaniu, w u.g.n.r. – gospodarstwo rodzinne może być tworzone bądź powiększane – sam w sobie niczego nie uzasadnia. Wszak gospodarstwo rodzinne w rozumieniu u.k.u.r., aby było chronione przed pierwokupem czy wykupem przez ANR, musi kiedyś powstać. Nie jest niczym zadziwiającym wprowadzenie regulacji wspierających ich tworzenie. Z pewnością nie ma przesłanek logicznych wynikających z samego znaczenia terminu „gospodarstwo rodzinne” w rozumieniu u.k.u.r., uzasadniających wnioski, że nie może być przedmiotem regulacji promującej tworzenie odpowiadających jego charakterystyce jednostek produkcyjnych, co potwierdza także uregulowanie przetargu ograniczonego w znowelizowanych przepisach u.g.n.r. Innym problemem jest zaś ocena adekwatności zastosowanych instrumentów dla realizacji założonych celów. Jest to jednak odrębne zagadnienie.

Wypada zgodzić się z autorem, że użycie przez prawodawcę w art. 29 ust. 3b pkt 1 zwrotu mówiącego o osobach spełniających przesłanki określone w u.k.u.r. zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne rzeczywiście było niezręczne. Zarzut ten nie jest pozbawiony podstaw, skoro w przepisie mówi się

19 *Ibidem*, s. 82–83.

20 *Ibidem*, s. 83.

21 O odesłaniach do definicji legalnych por. A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 60–61.

22 Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 310.

osobno o spełnieniu przesłanek podmiotowych z u.k.u.r. a osobno obok tego wprowadza się pojęcie gospodarstwa rodzinnego – a przecież przesłanki podmiotowe i tak składają się na to pojęcie. Trzeba jednak zauważyć, że ustawodawca w jednym zdaniu jednocześnie mówi o tworzeniu i powiększaniu gospodarstw. Osobne wymienienie przesłanek podmiotowych z u.k.u.r. jest chyba spowodowane właśnie tym, że prawodawca chciał zwłaszcza podkreślić, iż dla utworzenia gospodarstwa rodzinnego trzeba spełniać pewne przesłanki, jakkolwiek wynik w postaci takiego, a nie innego brzmienia przepisu nie jest doskonały. Jednak ta w sumie niegroźna niefrasobliwość prawodawcy to zdecydowanie za mało, aby wysuwać tak kategoryczne wnioski.

Wnioski dotyczące miejsca zamieszkania rolnika prowadzącego gospodarstwo rodzinne oparte na brzmieniu art. 29 ust. 3b pkt 1 lit. a) także nie mogą zostać zaakceptowane. Zgodnie z definicją gospodarstwa rodzinnego zawartą w u.k.u.r. poszczególne nieruchomości je tworzące nie muszą być umiejscowione w jednej gminie. Nawet jednak jeśli są położone w jednej gminie, nabycie gruntów w innej gminie nie powoduje jedynie z tego powodu utraty przez powiększane gospodarstwo rodzinne owego przymiotu. Nowo nabywany grunt powiększa gospodarstwo rodzinne, o ile tworzy wraz z innymi gruntami zorganizowaną całość gospodarczą. Mając powyższe na uwadze, regulację art. 29 ust. 3b pkt 1 lit a) stanowi zawężenie możliwości powiększania gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu u.k.u.r. w stosunku do tego, co wynika z samej jego definicji. Innymi słowy, gdy rolnik indywidualny nabywa nieruchomość położoną w sąsiedniej gminie w stosunku do gminy, w której mieszka i w której położone są grunty jego gospodarstwa rodzinnego, to można mówić o powiększeniu tego gospodarstwa. Na gruncie regulacji art. 29 ust. 3b pkt 1 lit. a) ów rolnik nie mógłby wziąć udziału w przetargu ograniczonym, mimo że obiektywnie powiększałby gospodarstwo rodzinne, ponieważ przepis węższy niż definicja z u.k.u.r. traktuje powiększenie gospodarstwa legitymujące do wzięcia udziału w przetargu. Jednak jak z tego wynika, nie ma racji M. Jarosiewicz, twierdząc, że powyższy przepis wprowadza do pojęcia gospodarstwa rodzinnego treści niemieszczące się w formule gospodarstwa rodzinnego według u.k.u.r. uzasadniające nadanie mu zupełnie odmiennego, swoistego znaczenia – ale je zawęża.

Absolutnie chybione jest powoływanie się na treść art. 28a ust. 1 u.g.n.r. dla uzasadnienia 500-hektarowej normy obszarowej gospodarstwa rodzinnego dla potrzeb u.g.n.r. Nie budzi żadnych wątpliwości, że ten przepis wprowadza górny pułap, jeśli chodzi o powierzchnię użytków rolnych, których dana osoba będzie właścicielem w konsekwencji nabycia nieruchomości z Zasobu. Jednak przepis ten, co wynika z wcześniejszych rozważań, stosuje się do wszelkich przypadków zawarcia umowy sprzedaży gruntów Zasobu – w przetargu, jak i w trybie bezprzetargowym, niezależnie od tego, czy nabywcą jest osoba fizyczna czy prawna. Nie ma żadnych przesłanek, aby twierdzić, że zawiera on uregulowanie specyficzne dla gospodarstw

rodzinnych. Wprost przeciwnie – norma obszarowa wyznaczona art. 28a ust. 1 jest dodatkową normą obszarową nie tyle mającą na celu kształtowanie struktury gospodarstw rodzinnych, ile zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów w rękach jednego podmiotu,<sup>23</sup> co ma raczej pośredni związek ze wspieraniem gospodarstw rodzinnych.

Na koniec jeszcze uwaga dotycząca zasadności posługiwania się definicją gospodarstwa rodzinnego zaproponowaną przez M. Jarosiewicza w kontekście regulacji przetargu ograniczonego. Trudno uznać, aby tak zdefiniowane przez niego gospodarstwo rodzinne było adekwatną dla tego trybu zawarcia umowy konstrukcją. Kryteria takie, jak „oparcie na pracy członków wspólnoty rodzinnej” czy też determinująca w zakresie jego powierzchni „specyfika danego regionu i przeciętnej wielkości gospodarstw na danym terenie” z ograniczeniem górnego pułapu do 500 ha są kryteriami niedookreślonymi, niedopasowanymi do specyfiki przetargu na nieruchomości publiczne, gdzie jednoznaczność kryteriów najlepiej sprzyja przejrzystości postępowania. Przy wszystkich zastrzeżeniach, jakie można sformułować w odniesieniu do kryteriów budujących pojęcie gospodarstwa rodzinnego według u.k.u.r., trzeba jednak przyznać, że system dowodów spełnienia poszczególnych kryteriów (zob. art. 7 u.k.u.r.) w sumie uniezależnia nabycie statusu uczestników procedury od arbitralnych, uznaniowych decyzji organizatora. Nie da się tego powiedzieć o definicji zaproponowanej przez M. Jarosiewicza. Jeśli dodatkowo weźmie się pod uwagę, że naruszenie procedury przetargowej, w tym dopuszczenie do przetargu osoby, która nie spełnia wymaganych przesłanek podmiotowych, może spowodować nieważność zawartej w wyniku przetargu umowy, to przyjęcie przy tym niedostatecznie precyzyjnej definicji gospodarstwa rodzinnego godzi w zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego. Zwiększa się ryzyko zawierania nieważnych umów sprzedaży, gdyż może się okazać, że do procedury dopuszczona została osoba, która nie spełnia kryteriów definicyjnych z racji ich niejednoznaczności. W sumie krytykowana definicja nie mogłaby być traktowana jako podstawa stosowania norm odwołujących się do pojęcia gospodarstwa rodzinnego wg u.g.n.r. Może być jednak traktowana jako propozycja kierunkowa dla przyszłej regulacji, czyli być ujmowana jako szkielec dla bardziej precyzyjnych propozycji *de lege ferenda*.

---

23 Tak słusznie D. Łobos-Kotowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego...*, s. 133.

SOME REMARKS ON LEGAL REGULATION OF PREVENTION AGAINST  
EXCESSIVE CONCENTRATION OF AGRICULTURAL PROPERTIES IN THE SALE  
OF THE REAL ESTATE FROM AGRICULTURAL PROPERTY RESOURCES  
OF THE STATE TREASURY

Key words: tender, family farm, agricultural property.

The main purpose of this paper is to analyze few selected aspects of the article 28a of the Act on management of the agricultural properties owned by the State Treasury. It is one of the legal instruments aimed at prevention against excessive concentration of agricultural properties. Important issue is to verify opinions formulated in the legal doctrine regarding to legal sanctions associated with above mentioned regulation. Author states, that violation of that legal norm causes nullity of sale contract. There are no justified reasons to assume another concept formulated in legal doctrine. Particulary, the author disagrees that it is norm without a sanction.

Paper deals also with the problem of the definition of family farm in the legal regulation of tender procedure conducted by Agricultural Property Agency. Family farm is defined in the act on formation of agrarian system and it is not necessary to create different definition exclusively for tender procedure regulation.



## **Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska**

W końcu lat 90-tych w instrumentarium WPR pojawiły się nowe działania. Ich specyfika polegała głównie na innym podejściu do problemu nadwyżek produkcji rolnej w UE, a miały na celu wspomaganie realizacji jednego ze sposobów rozwiązania tego problemu – ekstensyfikacji produkcji rolnej. Działania te wiązały zmniejszenie wielkości produkcji rolnej z ochroną środowiska.

Nowoczesne techniki gospodarowania w rolnictwie, wspomagane systemem unijnych dopłat do produktu rolnego, powodowały z jednej strony niemalże lawinowy wzrost produkcji rolnej, z drugiej zaś znaczące obciążenie środowiska wynikające z intensyfikacji tej produkcji (intensywne nawożenie, monokultury, brak płodozmianu, chemizacja rolnictwa itp.).

Jak wiadomo, rolnictwo potrzebuje dobrych warunków środowiskowych do produkcji żywności o wysokiej jakości. Równocześnie intensywna gospodarka rolna silnie dewastuje to środowisko. Straty dotyczą tutaj nie tylko wartości ekologicznych, ale również samej zdolności produkcyjnej rolnictwa, a zwłaszcza jakości produktów rolnych.

Dlatego też założenia konstrukcyjne wspomnianych nowych działań miały służyć połączeniu ochrony środowiska w działalności rolniczej z osiągnięciem efektu obniżenia intensywności produkcji rolnej, a tym samym odciążenia rynków rolnych, zmniejszenia nadprodukcji.

Niniejsze opracowanie ma na celu ocenę efektów środowiskowych wybranych instrumentów wspierania gospodarstw rolnych w Polsce od początku naszego członkostwa w UE. Warto tutaj zaznaczyć, że pomimo stosowania we wszystkich krajach członkowskich takiej samej puli instrumentacji WPR, gdy rzecz dotyczy wspólnej polityki strukturalnej w rolnictwie, każdy członek wspólnoty ma możliwości doboru tych instrumentów stosownie do lokalnych potrzeb oraz poprzez krajowe regulacje prawne odmiennie określić wymogi w stosunku do rolników. Dotyczy to także

---

1 Uniwersytet w Białymstoku.

interesujących nas wymogów dotyczących zachowań prośrodowiskowych. W takiej sytuacji w każdym kraju członkowskim efektywność stosowania wspólnych instrumentów polityki strukturalnej może być różna.

W odniesieniu do warunków Polski widać potrzebę oceny szeregu działań WPR, które oddziałują bezpośrednio, bądź tylko pośrednio na jakość środowiska. Równocześnie nasza specyfika polega na tym, że oprócz wspomnianych wcześniej problemów środowiskowych związanych z intensyfikacją produkcji rolnej, mamy również problemy odmiennego rodzaju – wynikające z zaprzestania produkcji rolnej na gruntach marginalnych.<sup>2</sup>

Nadmierny nacisk na rozszerzanie terytorialne produkcji rolnej w minionych okresach zaowocował podejmowaniem tej produkcji na gruntach gorszej jakości, gdzie w warunkach rynkowych opłacalność jest niemożliwa. Sukcesywnie więc następowało wycofywanie się rolników z produkcji na takich użytkach. Sytuacja ta powoduje duże straty ekologiczne wynikające z pogorszenia się warunków bytowania zwierząt oraz zmniejszania się różnorodności biologicznej roślin uzależnionych od dotychczasowej produkcji rolnej. Przyroda samodzielnie nie potrafi przywrócić równowagi środowiskowej na terenach, gdzie przez lata prowadzono gospodarkę rolną, a potrzebuje na to długiego czasu, zwłaszcza gdy problem dotyczy gruntów najsłabszych.

Dzisiaj widać już, że największą rolę przy rozwiązaniu tego problemu środowiskowego odegrały niepodejrzewane o działanie prośrodowiskowe dopłaty bezpośrednie. Wymogi dobrej praktyki rolniczej w stosunku do producentów rolnych ubiegających się o dopłaty spowodowały, że do ekstensywnej gospodarki rolnej powracają grunty wcześniej ugorowane.

Po 2005 roku nastąpił znaczący spadek powierzchni ugorów i odłogów – z 6,5% użytków rolnych do 2,9% w 2008 roku. W latach 2000–2005 spadek ilości odłogów i ugorów wynosił tylko 0,7%.

Na marginesie należy zauważyć, że taka pozytywna z punktu widzenia ochrony środowiska tendencja podejmowania ekstensywnej produkcji rolnej może być równocześnie negatywnie oceniana z powodu potrzeby zmian w strukturze własności gospodarstw rolnych. Dopłaty bezpośrednie przysługujące praktycznie wszystkim posiadaczom gruntów ograniczyły obrót nieruchomościami rolnymi pochodzącymi z małych nietowarowych gospodarstw rolnych.<sup>3</sup>

---

2 A. Bołtromiuk, *Rozwój gospodarczy wsi a stan środowiska naturalnego–współzależności, konflikty i oddziaływania polityki*, (w:) *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2012*, red. J. Wilkin, I. Nużyńska, Warszawa 2012, s. 125 i nast.

3 J. Stosik, *Instrumenty kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli instrumentów finansowych*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, t. 9, s. 218 i nast.

Bez względu na to czy mamy do czynienia z nadmierną intensyfikacją czy też z zaniechaniem upraw rolnych prowadzących do obciążenia środowiska, regulatorem zachowań rolników w zakresie korzystania ze środowiska są reguły *cross-compliance* – zasady zgodności środowiskowej. Te wymogi stosownych praktyk rolniczych ustalone co do zasady na poziomie wspólnotowym są uzależnione od rodzaju wspomaganie, jakie otrzymuje beneficjent WPR. W odniesieniu do działań, które związane są z ochroną środowiska, poziom tych wymogów jest szczególnie ważny zarówno w zakresie regulacji prawnych – wymogów formalnych, jak też na etapie ich stosowania – kontroli i egzekwowania ich stosowania.

Sytuacja w tym zakresie jest zróżnicowana; zależy od rodzaju działania, ale trzeba zauważyć, że wymogi *cross-compliance* przynajmniej na poziomie formalnym wzrastają w ostatnim okresie w odniesieniu do działań prośrodowiskowych.<sup>4</sup>

Spośród działań WPR należy wybrać te, które wywierają przynajmniej potencjalne skutki środowiskowe. Należą do nich:

1. Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE.
2. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).
3. Program rolnośrodowiskowy.
4. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne.
5. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych.

## **1. Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE**

Jest to jedyne działanie spośród tu omawianych, które było realizowane w PROW 2004–2006, a nie ma swojej kontynuacji w obecnym programie. Realizacja tego działania opierała się wyłącznie na tzw. 3 standardach:

- przechowywanie nawozów naturalnych,
- standardy produkcji mleka,
- standardy ferm kur niosek.

W większości przypadków (90% wniosków) rolnicy składali wnioski na standard pierwszy – finansowanie budowy płyty obornikowej i zbiorników na gnojówkę.

Z punktu widzenia jakości środowiska działanie to ma wielkie znaczenie w warunkach produkcji zwierzęcej wielkostadnej. Skoncentrowana emisja z gospodarstwa rolnego, głównie do wód gruntowych, ale również i do powietrza jest najbar-

---

4 Szerzej na ten temat A. Bołtomiuk, *Rozwój gospodarczy wsi...*, *op. cit.*, s. 128–129.

dziej szkodliwym środowiskowo zanieczyszczeniem dokonywanym przez tego typu rolnictwo intensywne.

Stąd wysoko należy ocenić efektywność środowiskową tego instrumentu, zwłaszcza że efekty zostały osiągnięte prostą regulacją i relatywnie niewielkimi środkami. 73 tysiące wniosków rolników zaowocowało zbudowaniem 70 tysięcy urzędzeń służących bezpośrednio ochronie środowiska w zakresie intensywnej produkcji zwierzęcej.<sup>5</sup>

Pozostałe standardy w ramach tego działania, głównie ze względu na niskie zainteresowanie rolników nie odegrały większej roli w ochronie środowiska.

## **2. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)**

Instrument ten w założeniach prawodawstwa wspólnotowego pomyślany był jako wsparcie rolnictwa na tzw. terenach regresowych, gdzie szczególnie trudne warunki produkcji rolnej powodują jej nieopłacalność, a tym samym wyludnianie się tych terenów. W zakresie środowiskowym prowadzi to do znacznego pogorszenia warunków bytowania zwierząt dziko żyjących, spadku bioróżnorodności, zmian krajobrazowych itp. Dodatkowe wsparcie, poza rutynowymi dopłatami przysługującymi do każdego hektara użytków rolnych na takich obszarach regresowych, ma poprzez poprawę opłacalności odwrócić te niekorzystne tendencje, w tym również środowiskowe.

Realizacja tego instrumentu w Polsce jest jednakże szczególna ze względu na przyjęcie bardzo szerokiej formuły określania terenów regresowych. Poza objęciem dodatkową pomocą użytków rolnych na terenach górskich (4,2% środków wydatkowanych w całym działaniu) oraz na obszarach ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami (9,2% środków), pozostałe środki, tzn. 86,6%, przeznaczono na pomoc dla obszarów nizinnych ONW. Tak więc głównymi beneficjentami tego działania stali się rolnicy którzy prowadzą gospodarstwa w gminie o negatywnym bilansie demograficznym oraz glebach o niższej jakości. Niewielkie wymogi uznania gminy za obszar ONW spowodowały, że w ramach tego działania pomocą objęto blisko 838 tys. gospodarstw rolnych działających na ponad 50% użytków rolnych kraju.

Dodatkowo między płatnościami dla poszczególnych typów ONW jest, jak się wydaje, niedostateczne zróżnicowanie:

- obszary górskie – 320 zł/ha,
- obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami – 264 zł/ha,

5 Faktu wysokiej efektywności środowiskowej tego instrumentu nie umniejsza powód finansowy jego popularności wśród rolników. Wysokość finansowania ujęcia nawozów naturalnych ze środków PROW pozwalała poza kosztami inwestycji uzyskać jeszcze dodatkowy dochód w gospodarstwie rolnym.

- obszary nizinne – 179 lub 264 zł/ha w zależności od położenia.

Bez porównania wyższe trudności gospodarowania na terenach górskich nie przekładają się na kompensację finansową. W każdej z tych kategorii ONW rolnik ma spełniać jedynie podstawowe wymagania dobrej praktyki rolniczej.

Oceniając efektywność środowiskową tego instrumentu należy, wskazać na jego dystrybucyjne, alimentacyjne zastosowanie. Tak duża ilość wspomaganych gospodarstw rolnych powoduje rozproszenie środków, efektem czego jest zbyt niskie wspomaganie gospodarstw działających w rzeczywistości trudnych warunkach oraz zbyt hojne dopłaty na terenach nizinnych. Dla większości rolników z tych obszarów dostateczne dla utrzymania ciągłości rolniczego gospodarowania, tym samym utrzymania walorów środowiskowych, byłyby powszechne dopłaty bezpośrednie, które jak wspomniano wcześniej, działają dostatecznie stymulująco na likwidację niekorzystnych dla środowiska odłogów i ugorów.

Alokacja środków do gospodarstw działających na prawdziwie regresowych obszarach pozwoliłaby równocześnie na zwiększenie wymogów zgodności środowiskowej, co byłoby szczególnie cenne, jako że gospodarstwa te są położone z reguły na obszarach wymagających zwiększonej ochrony środowiska.

Działanie w ramach ONW z punktu widzenia finansowego jest działaniem najkosztowniejszym w PROW 2007–2013. Przeznaczono nań blisko 2,5 mld euro, co stanowi około 20% środków wydatkowanych na wszystkie działania programu. W relacji do tak wysokich kosztów działania ONW bardzo nisko należy ocenić jego efektywność środowiskową, zwłaszcza w połączeniu z brakiem wymagań zgodności środowiskowej ponad te dotyczące ogółu rolników. Możemy tutaj mówić jedynie o dodatkowym wsparciu alimentacyjnym dla dużej grupy gospodarstw rolnych.

### **3. Program rolnośrodowiskowy**

Działanie to w założeniu ma wpływać bezpośrednio na stan środowiska na terenach rolniczych. Zakres wymagań związanych z ochroną środowiska, jakie odnoszą się do rolników uczestniczących w tym programie, są uzależnione od tzw. pakietu, który zobowiązują się realizować.<sup>6</sup>

Wśród 9 pakietów, które może realizować rolnik największym zainteresowaniem cieszy się pakiet 3 „Ekstensywne trwałe użytki zielone”. Uczestniczy w nim obecnie 38 916 gospodarstw rolnych.<sup>7</sup> Wynika to, jak się wydaje, z niewielkich wy-

---

6 Określa je par. 4 rozporządzenia MRiRW z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego PROW 2007–2013 (Dz.U. Nr 33, poz. 262 z późn. zm.).

7 Dane statystyczne oraz finansowe w niniejszym opracowaniu pochodzą z opracowania MRiRW. Informacje na temat realizacji PROW 2007–2013, Warszawa 15 czerwca 2012.

mogów, jakie są związane z realizacją tego pakietu: skoszenie łąki po 1 czerwca i usunięcie z łąki biomasy. Popularność tego pakietu oznacza jednakże znaczącą poprawę stanu środowiska na terenach marginalnych, gdzie odłogowane łąki zarastające krzewami i chwastami stawały się nieużyteczne dla lokalnej fauny i flory.

W takim przypadku uczestnictwo rolnika w tym pakiecie często oznaczało powrót do ekstensywnego użytkowania łąk i pastwisk na zasadzie uzyskiwania z tego tytułu zarówno płatności bezpośrednich, jak i rolnośrodowiskowych.<sup>8</sup>

Drugim co do popularności wśród beneficjentów jest pakiet 8 „Ochrona gleb i wód”. Aktualnie uczestniczy w nim 37 990 gospodarstw. Uczestnictwo w tym pakiecie jest relatywnie łatwe, bo wymagania z nim związane dotyczą stosowania na gruntach ornych tzw. wsiewek poplonowych albo międzyplonu ozimego czy też międzyplonu ścierniskowego.<sup>9</sup> Gremialne uczestnictwo rolników w tym pakiecie wynika przede wszystkim z faktu, że wyżej wymienione zabiegi na słabszych gruntach ornych wykonywali już wcześniej. Teraz z tego tytułu otrzymują dodatkowe środki.<sup>10</sup> Tym niemniej przydatność środowiskowa tego pakietu nie ulega przez to pomniejszeniu.

Zaskoczeniem jest duża popularność pakietu 1 „Rolnictwo zrównoważone”. Uczestniczy w nim obecnie 17 639 gospodarstw. Zobowiązanie rolnika obejmuje tutaj podjęcie działań dotyczących:

- ograniczenia nawożenia azotowego,
- opracowania i stosowania planu nawozowego,
- przestrzegania doboru i następstwa roślin w uprawach rolnych,
- niestosowania osadów ściekowych.

Za realizację takich zobowiązań rolnik otrzymuje dopłatę w wysokości 360 zł/ha. Rolnicy zgłosili do tego pakietu 577 000 ha, czyli blisko 4 razy większą powierzchnię użytków rolnych w stosunku do zaplanowanej.

Znaczenie środowiskowe rolnictwa zrównoważonego związane jest głównie z poprawą jakości produktów rolnych tam produkowanych, dotyczy więc przede wszystkim konsumentów. Z punktu widzenia rolnika pakiet ten jest atrakcyjny w sytuacji, gdy na gruntach ornych prowadzono tradycyjnie ekstensywną gospodarkę rolną.

Na drugim biegunie, najmniej popularne wśród rolników są pakiety 4 i 5 dotyczące bezpośrednio ochrony przyrody „Ochrona zagrożonych gatunków pta-

---

8 Niemalych, bo wynoszących 500 zł/ha.

9 W każdym przypadku istotą tych działań jest utrzymanie wilgotności i przeciwdziałanie erozji gleb lekkich.

10 Od 330 do 750 zł/ha.

ków i siedlisk przyrodniczych – poza obszarami Natura 2000 i na tych obszarach”. Uczestnictwo w tych pakietach zgłosiło tylko 6780 gospodarstw, co stanowi 2,4% planowanych, na obszarze 17,5% planowanej powierzchni użytków rolnych. Relatywnie duże wymagania środowiskowe w stosunku do realizatorów tych pakietów nie zrównoważyły nawet wysokie kwoty dopłat sięgające 1400 zł/ha na obszarach Natura 2000.

Podobnie niskie zainteresowanie rolników dotyczy pakietu 9 „Strefy buforowe”. Wymagania tego pakietu, takie jak utrzymywanie miedz śródpolnych, czy nie-nawożonych stref w pobliżu zbiorników wodnych ma duże znaczenie dla utrzymania różnorodności biologicznej terenów rolnych, czy zapobiegania eutrofizacji wód.

Płatności za tego typu działania nie są jednakże dostatecznie wysokie i wynoszą 40–110 zł/100 mb. I prawdopodobnie takie płatności spowodowały, że do tej pory pakiet ten jest realizowany w 174 gospodarstwach rolnych, a długość tych stref wynosi jedynie 346 km.

Spośród pozostałych pakietów programu rolnośrodowiskowego warto wskazać jeszcze na pakiet 2 „Rolnictwo ekologiczne” jako mający istotne znaczenie środowiskowe, zarówno w odniesieniu gleb i wód w gospodarstwie rolnym, jak też do środowiska konsumentów.

Środki finansowe wydatkowane na ten pakiet są do tej pory największe spośród wszystkich pakietów i wynoszą 468 mln zł. Efektywność środowiskowa tego pakietu jest zbliżona do rolnictwa zrównoważonego, jednak przy znacznie wyższych wydatkach na rolnictwo ekologiczne (o 160 mln zł) dotyczy on mniejszej powierzchni użytków rolnych (o 77 tys. ha).

Stąd wydaje się, że rolnictwo ekologiczne jest pakietem, który łączy w sobie oddziaływanie prośrodowiskowe z elementami wsparcia dochodowego ekstensywnej produkcji rolnej.

#### **4. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne**

Założeniem tego działania była zachęta do wyłączenia z produkcji rolnej najmniej przydatnych rolniczo gruntów, a równocześnie osiągnięcie skutków środowiskowych, takich jak zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla, ograniczenie zmian klimatu, a w skali lokalnej wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych, zmniejszenie fragmentacji lasów i tworzenie korytarzy ekologicznych.

Tak duże i zróżnicowane oczekiwania środowiskowe w stosunku do tego działania w znacznej mierze nie zostały spełnione. Wynika to, jak się wydaje, głównie z relatywnie niskiego zainteresowania rolników tym działaniem.

Wymagania stawiane tutaj rolnikom obejmowały:

- zalesienie gruntów,
- opieka nad zalesieniami,
- prowadzenie upraw leśnych przez co najmniej 15 lat.

W ramach PROW 2007–2013 zalesiono do tej pory nieco ponad 22 tys. ha, a od 2004 roku w sumie 40 tys. ha. Taki poziom zalesień nie spełnił założeń planistycznych, o czym świadczą chociażby wielokrotne ujemne realokacje środków z zalesiania na inne działania PROW.<sup>11</sup> Podstawowym powodem niskiego uczestnictwa rolników w zalesianiu gruntów rolnych jest swoista konkurencja między łatwym dostępem rolników do dopłat bezpośrednich, nawet na gruntach o niskiej przydatności rolniczej, ale także do dopłat środowiskowych i innych, a kwotami uzyskanymi z tytułu zalesienia. Sam fakt uczestnictwa w tym działaniu wyłącza możliwości korzystania z innych świadczeń.

Tymczasem, jak można wnioskować chociażby z licznych tytułów dopłat środowiskowych, możliwości uzyskiwania dochodów z posiadania nieruchomości rolnej są znacznie większe niż te pochodzące z premii zalesieniowej. Zwłaszcza że w wielu dopłatach, takich jak np. ONW, czy łąki ekstensywne, wymagania w stosunku do rolników są minimalne, zaś przy zalesieniu wymogi są kategoryczne i kontrolowalne.

Tak więc zalesienia dokonane od początku funkcjonowania PROW nie mogły stać się podstawą doprowadzenia do znaczących zmian środowiskowych, ani tych klimatycznych, ani też w skali lokalnej, ekologicznej. Problemem pozostaje także w dalszym ciągu brak zalesień na glebach lekkich. Występujące tam straty azotu powodują zanieczyszczenie wód i ich eutrofizację.

## **5. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych**

Specyfika tego działania związana jest z występowaniem w Polsce w ostatnich latach zdarzeń meteorologicznych, które doprowadziły do znaczących strat leśnośrodowiskowych. Stąd potrzeba odbudowy tych lasów oraz ich ochrony przed kolejnymi katastrofami.

---

11 Ostatnia realokacja miała miejsce w końcu 2011 r. – przesunięto na rzecz Odtwarzania potencjału produkcji leśnej... 30 mln euro.



Beneficjentem tego działania są Nadleśnictwa Lasów Państwowych, do tej pory uczestnictwo w tym działaniu podjęło 271 jednostek. Zainteresowanie tym działaniem jest duże. W końcu 2011 roku KE wyraziła zgodę na realokację środków na rzecz tego działania – w sumie 130 mln euro, w tym również przesunięto środki z zalesiania gruntów rolnych.

Oddziaływanie środowiskowe tego instrumentu można określić jako pośrednie, zwłaszcza że ponad 90% wniosków dotyczy schematu II tego działania czyli wzmacniania zabezpieczeń przeciwpożarowych w lasach państwowych. Tak więc skuteczność środowiskowa jest tutaj trudna do oceny, zwłaszcza gdy tak niewielki odsetek środków jest przeznaczony bezpośrednio na odbudowę lasów.

Dodatkowym ograniczeniem efektywności tego działania jest jego znikome oddziaływanie na stan lasów prywatnych, które dokonuje się niejako przy okazji poprawy stanu bezpieczeństwa lasów państwowych. Dopiero od 2012 roku Minister Rolnictwa dopuścił do uczestnictwa w tym działaniu właściciele lasów prywatnych.<sup>12</sup> Wprowadzono w rozporządzeniu po raz pierwszy nowe kryteria wyboru, preferujące właścicieli lasów prywatnych.

Oddziaływanie środowiskowe przedstawionych w niniejszym opracowaniu działań PROW 2007–2013 należy ostatecznie ocenić zarówno z punktu widzenia zachowania dotychczasowych walorów środowiska, jak i przywracania elementów środowiska do stanu właściwego.

W każdym z tych zakresów ochrony środowiska dużą efektywność wykazują poszczególne pakiety programu rolnośrodowiskowego. Trzeba tu wskazać na pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone, pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone, pakiet 8. Ochrona gleb i wód, czy wreszcie pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne.

Pozostałe pakiety programu rolnośrodowiskowego nie przynoszą dostatecznych efektów zwłaszcza w zakresie zachowania środowiska, z powodu relatywnie wysokich wymagań w stosunku do rolników i słabego ich uczestnictwa – pakiety 4. i 5. Ochrona ptaków i siedlisk, albo też z powodu zbyt niskiego wsparcia finansowego – pakiet 9. Strefy buforowe.

W tym miejscu należy zauważyć, że w odniesieniu do zmian w przyrodzie, jako elemencie środowiska, ocena skuteczności działań ochronnych powinna być formułowana w oparciu o badania długookresowe. Dotychczas nie mamy jeszcze dostatecznych danych z wyników badań przyrodniczych, które byłyby podstawą uogólnień weryfikujących skuteczność instrumentów PROW.

---

12 Rozp. MRiRW z dnia 25 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania 226..., (Dz.U. 2011.268.1587).

Ocena z konieczności musi opierać się na wskaźnikach skali finansowania działań, jak też wymagań środowiskowych w stosunku do rolników. Gdy idzie o ten ostatni wskaźnik, widać ostatnio znaczny postęp.

Wymogi *cross-compliance*, zarówno na poziomie formalnym, jak i kontrolowania ich realizacji stają się coraz ważniejsze w odniesieniu do dopłat rolnośrodowiskowych, ale również ONW.<sup>13</sup>

Drugim zjawiskiem wartym odnotowania jest duże zróżnicowanie efektywności środowiskowej poszczególnych instrumentów ochronnych. Niewielkie programy jak: Dostosowanie do standardów UE, przyniosły niewspółmiernie duże efekty w porównaniu z tak kosztownymi działaniami jak ONW, gdzie efekty środowiskowe są praktycznie nieznaczne.<sup>14</sup>

Skuteczność ochrony środowiska zależy też od wzajemnych relacji między działaniami PROW. Nadmierna dostępność i „opłacalność” jednych działań, jak np. dopłaty bezpośrednie, ONW, czy niektóre płatności rolnośrodowiskowe, powodują nieskuteczność innych, mających nawet większe znaczenie w ochronie środowiska. Wśród tych relatywnie nieskutecznych działań należy wymienić zalesianie gruntów rolnych, czy też ochronę ptaków i siedlisk przyrodniczych na terenach rolnych (pakiet 4 i 5 programu rolnośrodowiskowego)

Zwiększenie skuteczności ochrony środowiska w ramach wspomagania działań rolników możliwe będzie zwłaszcza wobec perspektywy zmniejszenia finansowania w przyszłym okresie budżetowym, głównie poprzez zwiększenie wymagań zgodności środowiskowej. Skuteczne zwiększenie tych wymagań będzie zaś możliwe przy równoczesnym wzroście wysokości płatności dla rolników działających na rzecz środowiska.

Pojawiająca się już nieśmiało tendencja odejścia od dystrybucji środków WPR między wielu beneficjentów na rzecz ich alokacji w celu wzmocnienia efektów środowiskowych powinna być znacznie wzmocniona w przyszłych programach. Efektem powinno być osiągnięcie zrównoważonej gospodarki rolnej, zwłaszcza na terenach o dużych potrzebach w zakresie ochrony środowiska.

---

13 Znamienny był tutaj rok 2008, kiedy ARiMR wykryła najwięcej nieprawidłowości w zakresie zgodności środowiskowej. Skontrolowano 3% pobierających dopłaty, wykryto zaś nieprawidłowości u 13 901 beneficjentów na obszarze 36 336 ha.

14 Nie dotyczy to obszarów prawdziwie regresowych, gdzie dla wzmocnienia efektów środowiskowych wydatkowanie środków należałoby jeszcze zwiększyć.

ENVIRONMENT PRESERVATION IN COMMON AGRICULTURAL POLICY

Key words: implementation of sustainable agriculture, effectiveness of CAP instruments, agricultural activity.

Agricultural activity to produce in high quality needs clean environment, but itself a cause of intensive production, makes a big damage in environment. CAP gives to member states financial support to achieve sustainable agriculture. In Poland effectiveness of implementation of this activities depends on two factors: level of financial resource allocation, and level of cross – compliance requirements.

Different conditions of using this factors in practice gives us possibility to implement effective instruments like environmental agriculture, and passive instruments like payment for degressive areas of agriculture.

To achieve better results of spending CAP money for environment programs should be done resource allocation to farmers who can fill higher environment preservation requirements.

## Restytucja nieruchomości rolnych pozostawionych poza granicami Polski po II wojnie światowej

### 1. Stan prawny nieruchomości wynikający ze zmiany granic Polski

Po zakończeniu II wojny światowej, w związku z przesunięciem wschodniej granicy państwa, Polska utraciła część swojego terytorium, tzw. Kresy Wschodnie, uzyskując „w zamian” ziemie na północy i zachodzie. Zmiany te doprowadziły do masowych przesiedleń ludności zamieszkującej wschodnie tereny. Aby umożliwić repatriację obywateli polskich z terenów, które weszły w skład Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) zawarł umowy międzynarodowe, nazywane tzw. układami republikańskimi z rządami Republik Radzieckich: Białoruskiej,<sup>2</sup> Ukraińskiej<sup>3</sup> i Litewskiej.<sup>4</sup> Umowy te przewidywały przeprowadzenie ewakuacji obywateli polskich narodowości polskiej i żydowskiej z terenów republik sowieckich oraz Litwinów, Białorusinów, Rusinów, Ukraińców mieszkających na terytorium Polski.<sup>5</sup> Ewakuacja miała być dobrowolna, bez przymusu bezpośredniego i pośredniego, chociaż układy przewidywały istotne ograniczenia co do możliwości dysponowania majątkiem przez osoby podlegające ewakuacji na terytorium Polski. Pozostawione mienie podlegało opisowi przez pełnomocników i przedstawicieli stron, a później oddane pod opiekę państwa. Układy zawarte z Białoruską i Ukraińską Socjalistyczną Republiką Rad (SRR) przewidywały, że wartość ruchomości i nieruchomości pozostałych po przesiedleniu będzie zwrócona ewakuowanym według ceny ubezpieczeniowej zgodnie

1 Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

2 Układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad i ludności białoruskiej z terytorium Polski.

3 Układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad i ludności ukraińskiej z terytorium Polski.

4 Układ z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad i ludności litewskiej z terytorium Polski.

5 W latach 1944–1953 zostało repatriowanych około 1 mln 240 tys. osób.

z regulacjami prawnymi obowiązującymi w Polsce i SRR. Układ z Litewską SRR nie zezwalał na zwrot wartości pozostawionych gruntów.

Po konferencji poczdamskiej, gdzie ostatecznie zdecydowano o przyznaniu Polsce ziem północnych i zachodnich, została zawarta umowa z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR. Rząd ZSRR wyraził zgodę na zamianę obywatelstwa osób narodowości polskiej i żydowskiej mających obywatelstwo polskie do dnia 17 września 1939 r., a także na przesiedlenie na terytorium Polski.<sup>6</sup>

Ostatnia umowa z ZSRR dotycząca repatriacji była umową między rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej.<sup>7</sup>

## **2. Charakter tzw. umów republikańskich zawartych przez Polskę jako podstawa dochodzenia roszczeń repatriantów**

Zawarcie tzw. umów republikańskich zobowiązało państwo polskie do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski dokonaną po II wojnie światowej. Szczegółowej analizy charakteru prawnego tych umów na podstawie prawa międzynarodowego oraz obowiązujących standardów Konstytucji RP dokonał Trybunał Konstytucyjny (TK).<sup>8</sup> Problem ten przedstawił na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, rozważył kwestię, czy umowy republikańskie stanowiły kiedykolwiek element wewnętrznego porządku prawnego. Zdaniem TK nie można przyjąć, że umowy te stanowiły kiedykolwiek element wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej i to zarówno w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji z 1952 r. w czasie jej obowiązywania, ale także i w ramach obecnej Konstytucji. Tzw. umowy republikańskie nigdy nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw. Po drugie zauważył, że konstrukcja umów republikańskich, zakres przyjętych zobowiązań nie pozwalała przyjąć twierdzenia, że stworzyły one bezpośrednią podstawę roszczeń, ponieważ dotyczyły przede wszystkim trybu ewakuacji wymienionych w nim osób oraz zasad dokonywania opisu mienia pozostawionego przez te osoby poza granicami Polski. Brak odpowiednich regulacji, które określałyby tryb oraz zakres dochodzenia kom-

---

6 Osobom wyjeżdżającym przysługiwało prawo zabrania mienia nie przewyższającego wagą dwóch ton na rodzinę dla ludności wiejskiej oraz jednej tony na rodzinę dla ludności miejskiej, z wyjątkiem przedmiotów, których wywóz z ZSRR był wzbroniony. Umowa przewidywała także szczególny tryb wywozu pieniędzy.

7 Dz.U. z 1957 r. Nr 47, poz. 222.

8 Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r. K 33/02, OTK 2002, nr 7, poz. 97.

pensacji czynił niemożliwym bezpośrednio stosowanie umów. Pozostawiały ustawodawcy swobodę co do sposobu ukształtowania mechanizmu kompensacyjnego. Układy wymagały dopiero recepcji do systemu prawa wewnętrznego. Przyrzeczona kompensacja miała przede wszystkim cechy świadczenia „pomocowego”, które umożliwiało obywatelom polskim funkcjonowanie po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego. Wartość przyrzeczonej kompensacji miała być determinowana wartością ubezpieczeniową mienia (za wyjątkiem nieruchomości na terytorium Litewskiej SRR) pozostawionego przez przesiedlonych. Po trzecie zwrócił uwagę, że umowy republikańskie zostały uznane za wykonane między państwami.<sup>9</sup>

### 3. Charakter orzeczeń restytucyjnych – prawo zaliczenia roszczeń

Prawo do rekompensaty za pozostawione mienie na Kresach Wschodnich ukształtowane zostało jak prawo zaliczenia wartości mienia pozostawionego przez osoby repatriowane na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.<sup>10</sup> W doktrynie oraz orzecznictwie istniały niejednolite poglądy na temat istoty prawa zaliczenia.

W piśmiennictwie prawo zaliczenia uznawane było jako *sui genesis* uprawnienie majątkowe o charakterze administracyjnoprawnym (publicznoprawnym), które do chwili wydania decyzji ma charakter iluzoryczny.<sup>11</sup> Prezentowany był również pogląd, iż prawo zaliczenia jest roszczeniem cywilnoprawnym, ustawowo gwarantowanym środkiem umorzenia ściśle określonej kategorii zobowiązań pieniężnych, tzw. swoisty pieniądz Zabuzan.<sup>12</sup>

Charakter prawa zaliczenia w orzecznictwie nie miał jednolitej natury. W latach siedemdziesiątych orzecznictwo sądowe stało na stanowisku, że „uprawnienia do zaliczenia nie ma charakteru cywilnoprawnego, bo gdy organ administracyjny nie zaliczy wartości utraconej nieruchomości, to nie można jego oświadczenia woli zastąpić sądowym orzeczeniem. Zaliczenia można dochodzić tylko na drodze administracyjnoprawnej.<sup>13</sup> Zdaniem Sądu Najwyższego (SN) uprawnienie to nie stwarzało po stronie osoby uprawnionej cywilnoprawnego roszczenia względem Skarbu

9 Umowa z dnia 21 lipca 1952 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, z jednej strony i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z drugiej strony o wzajemnych rozliczeniach wynikłych z ewakuacji ludności i delimitacji polsko-radzieckiej granicy państwowej.

10 Por. R. Pessel, Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych, Warszawa 2003, s. 67–68.

11 Por. J. Mojak, Glosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r. III CZP 32/89, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 120.

12 R. Trzaskowski, Charakter prawny możliwości zaliczenia wartości pozostawionego mienia zabużańskiego, (w:) „Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, Warszawa 2002, s. 81.

13 Zob. wyrok SN z dnia 1 lutego 1974 r., I CR 768/73, OSPiKA 1975, nr 1, poz. 7.

Państwa. Nie ma cech wierzytelności, co nie znaczy, że nie może być dziedziczne. Wchodzi do spadku jako swoista sytuacja prawna, bowiem realizacja odziedziczonego przez spadkobierców uprawnienia zależy od dalszych zdarzeń.<sup>14</sup> Prawo zaliczenia ma charakter majątkowy, choć jest niezbywalne.<sup>15</sup> Kolejne orzeczenia potwierdzały, że prawo zaliczenia nie jest przenoszalnym cywilnym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, ponieważ nie występuje w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego, ma charakter publicznoprawny.<sup>16</sup> TK w orzeczeniu z dnia 10 czerwca 1987 r., P 1/87, wskazał, że prawo zaliczenia ma szczególny charakter, realizuje się dopiero w konsekwencji wszczęcia postępowania i jego zakończenia decyzją administracyjną – pozytywną bądź negatywną.<sup>17</sup> Publicznoprawny charakter determinowany jest tylko w relacjach z odpowiednimi organami władzy państwowej i instytucjami państwa. Nie może być przedmiotem obrotu w stosunkach między podmiotami prawa zaliczenia a innymi podmiotami. Z konstytucyjnego punktu widzenia prawo zaliczenia ma szczególny charakter – swoisty surogat własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty. Prawo zaliczenia jest szczególnym prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym. Nie jest to prawo własności, ale nie można go sprowadzać do kategorii prawa potencjalnego w znaczeniu ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.<sup>18</sup> Prawo zaliczenia jest bowiem samodzielnie, dostatecznie ukształtowaną instytucją prawną, której wykonanie jest uzależnione od wystąpienia określonych okoliczności faktycznych i prawnych. Korzysta z konstytucyjnej gwarancji ochrony praw majątkowych. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek ustanawiania regulacji prawnych udzielających równej ochrony prawnej prawom majątkowym.<sup>19</sup>

#### 4. Regulacje prawne dotyczące Zabuzan

Kompleksowo kwestię prawa zaliczenia miała regulować ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego.<sup>20</sup> Zgodnie z treścią tej ustawy prawo zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego przysługiwało właścicielom tych nieruchomości, jeżeli spełniali łącznie następujące warunki: zamieszkiwali w dniu 1 września 1939 r.

14 Uchwała SN z dnia 10 października 1979 r., III CZP 63/79, OSNC 1980, nr 1, poz. 7.

15 Uchwała SN z dnia 22 czerwca 1989 r. III CZP 32/89, OSNC 1989, nr 12, poz. 187.

16 Por. uchwałę SN z dnia 4 lutego 1993 r. III AZP 39/92, OSNC 1993, nr 7–8, poz. 128 oraz uchwałę SN z dnia 7 czerwca 1994 r., III CZP 77/94, OSNC 1994, nr 12, poz. 239.

17 OTK 1987, nr 1, poz. 1.

18 W ugruntowanym orzecznictwie TK ekspektatywa maksymalnie ukształtowana to prawo, które istnieje, jeżeli zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowego nabycia praw pod rządami danej ustawy. Por. np. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256.

19 Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 40.

20 Dz.U. Nr 6, poz. 39.

na byłym terytorium Polski, byli obywatelami polskimi i opuścili te tereny w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., posiadali obywatelstwo polskie, zamieszkiwali na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy. Prawo do zaliczenia przysługiwało także łącznie spadkobiercom właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego albo jednemu z nich wskazanemu przez pozostałych. Spadkobiercy musieli jednak posiadać obywatelstwo polskie i zamieszkiwać na terytorium naszego kraju na stałe co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy. Jeżeli nie wszyscy spadkobiercy zmarłego właściciela lub współwłaściciela nieruchomości położonej poza obecnymi granicami państwa polskiego byli obywatelami polskimi, to jego spadkobiercy którzy mieli obywatelstwo polskie, nabywali prawo do zaliczenia jedynie części odpowiadającej ich udziałom w spadku.

Regulacja ta została zaskarżona do TK. Zarzuty dotyczyły ograniczenia kręgu podmiotów, którym przysługiwało prawo zaliczenia, w szczególności pozbawienia prawa zaliczenia właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, a także ich spadkobierców, którzy nie posiadali obywatelstwa polskiego i nie zamieszkiwali stale w Polsce w dniu wejścia w życie ustawy. Zakwestionowano także pozbawienie prawa zaliczenia osób, które na podstawie dotychczasowych unormowań nabyły prawa majątkowe w ramach szeroko rozumianych świadczeń wspomnianych w umowach republikańskich. Kolejna grupa zarzutów dotyczyła arbitralnego ograniczenia przez ustawę wartości prawa zaliczenia do 15% wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego, nie więcej jednak niż 50 000 zł. Zarzuty niekonstytucyjności dotyczyły także ograniczenia w dowodzeniu przy potwierdzeniu przez organy administracji prawa zaliczenia, w szczególności ograniczeń w osobowych środkach dowodowych.

W wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r.<sup>21</sup> TK orzekł o niekonstytucyjności znacznej części ustawy.<sup>22</sup>

Konsekwencją uznania znacznej części przepisów za sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 lipca 2005 r. uchwalona została ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>23</sup>

21 Wyrok z dnia 15 grudnia 2004 r. K 2/04, OTK 2004, nr 11A poz. 117.

22 Za niezgodne z konstytucją uznane zostały przepisy prawne, w których wprowadzono wymaganie, aby osoby uprawnione lub ich spadkobiercy zamieszkiwali stale w Polsce co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy. Za sprzeczne z konstytucją uznano także arbitralne uregulowanie prawa zaliczenia do 15% wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Polski, nie więcej niż 50000 zł. Zakwestionowane zostało także wyłączenie prawa zaliczenia osób, które nabyły już na własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wartość uzyskanych praw była niższa niż wynikająca z obowiązujących przepisów.

23 Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm. dalej jako ustawa o realizacji prawa do rekompensaty.



## **5. Tryb przyznania rekompensaty w związku ze sprzedażą nieruchomości rolnej**

### **5.1. Przesłanki przyznania rekompensaty**

Uprawnionymi do realizacji prawa do rekompensaty są właściciele nieruchomości, którzy w dniu 1 września 1939 r. byli obywatelami polskimi, zamieszkiwali w tym dniu na byłym terytorium Polski,<sup>24</sup> a następnie opuścili je w wyniku wypędzenia, opuszczenia w związku z wojną dokonanego na podstawie tzw. umów republikańskich albo na skutek innych okoliczności związanych z II wojną światową zmuszone były opuścić byłe terytorium Polski i posiadają obywatelstwo polskie. Prawo do rekompensaty przysługuje także wszystkim współwłaścicielom, spadkobiercom spełniającym wymienione wymagania bądź niektórym z nich wskazanym przez pozostałych. Wskazanie takiej osoby następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej. Prawo do rekompensaty jest dziedziczne, ale niezbywalne.

### **5.2. Decyzja o przyznaniu rekompensaty**

Potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami naszego kraju należy do kompetencji właściwych wojewodów.<sup>25</sup> Do zadań wojewodów należy również prowadzenie w formie elektronicznej rejestrów wojewódzkich zawierających dane dotyczące decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty, osób, którym te prawa przysługują oraz stanu i formy realizacji tych praw.<sup>26</sup>

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z dniem 31 grudnia 2008 r. upłynął termin składania wniosków do wojewodów w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty. Wprawdzie ustawodawca nie przewidział

24 Wyrokiem TK z dnia 23 października 2012 r. SK 11/12 uzależnienie prawa do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 pkt 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty) uznane zostało za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od publikacji wyroku w Dzienniku Ustaw. Dz.U.2012, poz. 1195.

25 Organem właściwym miejscowo jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy będącego właścicielem nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami naszego kraju, albo wojewoda właściwy ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania osoby będącej właścicielem nieruchomości pozostawionych poza granicami Polski, jeżeli o zaliczenie ubiegają się spadkobiercy tej osoby, albo wojewoda ze względu na miejsce zamieszkania jednego ze wnioskodawców wskazanych przez pozostałych, jeżeli współwłaściciele nieruchomości mieszkają lub mieszkali w różnych województwach. Gdy właściwość nie można określić w powyższy sposób właściwym będzie wojewoda ze względu na miejsce złożenia wniosku.

26 W październiku 2008 r. został uruchomiony w Ministerstwie Skarbu Państwa ogólnokrajowy system informatyczny rejestrów obsługujący rejestr centralny i rejestry wojewódzkie. System umożliwił przekazywanie przez Ministerstwo Skarbu Państwa do Banku Gospodarstwa Krajowego danych osób uprawnionych w tym samym miesiącu, w którym dane te wpłynęły do rejestru centralnego. O kolejności przesyłania danych do Banku Gospodarstwa Krajowego decydują wyłącznie terminy przekazywania przez urzędy wojewódzkie kompletnych i prawidłowych danych do rejestru centralnego. Wdrożenie systemu pozwoliło na wielokrotnienie liczby danych osób uprawnionych przekazywanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa do Banku Gospodarstwa Krajowego i tym samym na znaczne przyspieszenie tempa wypłat rekompensat.

w treści ustawy skutków uchybienia temu terminowi, ale ponieważ data oznaczona jest w sposób konkretny, jako data dniowa, tzw. termin kalendarzowy, orzecznictwo tego rodzaju datę traktuje jako szczególny rodzaj terminów zawitych, charakteryzujących się najdalej idącym rygoryzmem.<sup>27</sup>

Po wpłynięciu wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty wojewoda dokonuje oceny spełnienia podmiotowych i przedmiotowych wymogów, od których zależy powstanie prawa do rekompensaty. Ocena negatywna znajduje wyraz w decyzji o odmowie potwierdzenia prawa do rekompensaty, a ocena pozytywna w postanowieniu, które nie odnosi się do materialnych uprawnień i obowiązków wnioskodawcy, lecz tylko do relewantnych okoliczności faktycznych.<sup>28</sup> W postanowieniu wojewoda wzywa wnioskodawcę do określenia, w jakiej formie ma nastąpić realizacja prawa do rekompensaty – prawo zaliczenia czy świadczenie pieniężne, w przypadku wybrania opcji drugiej również podanie numeru rachunku bankowego. Wnioskodawca zobowiązany jest także dołączyć do wniosku operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego oraz przedstawienia wcześniejszych operatów szacunkowych, jeżeli podmiot ubiegający się o rekompensatę nabył już własność nieruchomości lub użytkowania wieczystego.

Decyzja wojewody potwierdzająca prawo do rekompensaty określa osobę lub osoby, którym to prawo przysługuje, zwaloryzowaną wartość pozostawionego poza granicami naszego kraju mienia oraz wysokość rekompensaty i formę jej realizacji. Prawo do rekompensaty zgodnie z treścią art. 13 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty realizowane jest w formie zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami na poczet ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, ceny sprzedaży użytkowania wieczystego przysługującego Skarbowi Państwa, opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa i ceny sprzedaży położonych na nich budynków oraz innych urządzeń lub lokali, albo opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo w postaci świadczenia pieniężnego ze środków Funduszu Rekompensacyjnego. Wysokość świadczenia pieniężnego stanowi 20% wartości pozostawionych nieruchomości.<sup>29</sup>

Według stanu na koniec lipca 2012 r. w urzędach wojewódzkich znajdowało się 59,7 tys. nierozpatrzonych wniosków w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty. W okresie od dnia 1.01.2012 r. do dnia 31.07.2012 r. wojewodowie wydali 1

27 Por. uchwałę NSA z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96.

28 Zob. H. Knysiak-Molczyk, T. Kielkowski, Postępowanie w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienia zabużańskie, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 12, s. 48.

29 Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru rejestrów zawierających dane dotyczące realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 248, poz. 2101.

370 decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty oraz 1 199 decyzji o odmowie prawa do rekompensaty. W okresie tym wypłacone zostały 3 824 rekompensaty na łączną kwotę 264,4 mln zł.<sup>30</sup>

## **6. Zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa z prawem zaliczenia**

Jednym ze sposobów zrealizowania prawa rekompensaty jest zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami na poczet ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Podmioty, którym powierzono zostało wykonywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, określając warunki zbycia nieruchomości, nie mogą wyłączyć prawa do zaliczenia jako zapłaty ceny nieruchomości. Odnieść to należy zarówno do nabycia nieruchomości rolnych w ramach pierwszeństwa nabycia oraz trybu przetargowego.

### **6.1. Pierwszeństwo nabycia nieruchomości rolnych przez dzierżawcę**

Ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>31</sup> wprowadzona została możliwość wypowiedzenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem umowy dzierżawy. ANR wraz z zawiadomieniem o możliwości wyłączenia danego gruntu przesyła dzierżawcy projekt zmiany umowy dzierżawy z uwzględnieniem nieruchomości, które proponuje wyłączyć z dzierżawy. Od dnia otrzymania zawiadomienia dzierżawca ma trzy miesiące na złożenie w formie pisemnej oświadczenia o przyjęciu albo odrzuceniu zaproponowanych zmian umowy dzierżawy. Jeżeli dzierżawca przyjmuje zaproponowane zmiany, przysługuje mu uprawnienia na zasadzie pierwszeństwa do zakupu całości albo za zgodą ANR części nieruchomości, która pozostała przedmiotem umowy dzierżawy. W oświadczeniu w formie pisemnej o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu oprócz wskazania terminu dokonania tego zakupu powinna znajdować się także decyzja o zaliczeniu wartości pozostawionych nieruchomości na poczet ceny sprzedaży nieruchomości. Termin do nabycia nieruchomości nie może być krótszy niż trzy miesiące od dnia dokonania zmian w umowie dzierżawy i nie dłuższy niż:

- 1) 2 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa nie później niż po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy;
- 2) 4 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy i nie później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy;

---

30 [http://www.msp.gov.pl/portal/pl/49/7126/Roszczenia\\_zabuzanskie\\_\\_wstep.html](http://www.msp.gov.pl/portal/pl/49/7126/Roszczenia_zabuzanskie__wstep.html)

31 Dz.U Nr 233, poz.1382, dalej jako ustawa z dnia 16 września 2011 r.

- 3) 6 lat, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy.

W stosunku do nieruchomości, które przeznaczone są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele nierolnicze mogą być nabyte przez dzierżawcę po uzyskaniu zgody od ANR.

Dzierżawcy, którzy nie zgodzą się na wyłączenie 30% dzierżawionych gruntów, będą mogli dzierżawić całość nieruchomości do końca trwania umowy dzierżawy. ANR nie będzie mogła jednak przedłużyć z nimi umowy, a także stracą prawo pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionych gruntów.

Prawo wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów nie obejmuje umów dzierżawy, które zostały zawarte przed dniem 3 grudnia 2011 r. i łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawionych przez danego dzierżawcę po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałyby 300 ha. Dzierżawca oczywiście może złożyć wniosek do ANR o wyłączenie 30% użytków rolnych będących przedmiotem umowy dzierżawy.

## **6.2. Tryb przetargowy nabycia nieruchomości rolnych Skarbu Państwa**

Zgodnie z treścią art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. ANR w terminie roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy przeznacza wyłączone użytki rolne na sprzedaż. Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,<sup>32</sup> nieruchomości, które nie podlegają wyłączeniu ze sprzedaży (pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości) podlegają sprzedaży w trybie przetargu ustnego. Natomiast w sytuacji określonej w ust. 3 art. 29 uzasadnionej względami gospodarczymi można ustalić osobę nabywcę na podstawie przetargu ofert pisemnych. Przetarg ograniczony dotyczy sytuacji wskazanej w ust. 3b art. 29, gdzie ANR może zastrzec, iż w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie osoby wskazane w treści tego przepisu.<sup>33</sup>

Zgodnie z treścią § 7 rozp. MRiRW przetarg ogłasza organizator przetargu w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której położona jest nieruchomość, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej, właściwym miejscowo urzędzie gminy oraz swojej siedzibie co najmniej na 14 dni przed dniem rozpoczęcia

---

32 Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700.

33 W szczególności zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżania ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntu. Dz.U. 2012, poz. 540. Dalej jako rozp. MRiRW.

przetargu, a w przypadku przetargu ograniczonego – co najmniej na 28 dni przed dniem jego rozpoczęcia.

Ogłoszenie o przetargu w szczególności zawiera informację co do oznaczenia i powierzchni nieruchomości rolnych oraz rodzaju użytków rolnych i ich klasy bonitacyjnej, oznaczenie księgi wieczystej prowadzonej dla danych nieruchomości, opisu tej nieruchomości oraz jej przeznaczenie określone w planie zagospodarowania przestrzennego, termin i miejsce przetargu, wysokość wadium oraz formę termin i miejsce jego wniesienia, a także pouczenie o przypadkach, kiedy wadium nie podlega zwrotowi, informację o sposobie zapłaty ceny.

Osoby fizyczne, którym przysługuje prawo zaliczenia na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wartości pozostawionych poza granicami naszego państwa nieruchomości zwalnia się z obowiązku wniesienia wadium do wysokości kwoty nieprzekraczającej wysokości potwierdzonego prawa do rekompensaty. Zwolnienie to uzależnione jest od złożenia pisemnego zobowiązania do uiszczenia kwoty równej wysokości niewniesionego wadium w przypadku uchylecia się od zawarcia umowy.

Z przeprowadzonego przetargu przewodniczący komisji przetargowej sporządza protokół. Protokół zawiera powtórzenie niektórych informacji zawartych w ogłoszeniu o przetargu, dotyczących skonkretyzowania przetargu i nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży, przebiegu przetargu, w tym – w odniesieniu do przetargu zakończonego wynikiem pozytywnym – informację o wyłonieniu nabywcy z uzasadnieniem zapadłego rozstrzygnięcia, danych członków komisji przetargowej i daty sporządzenia protokołu. Protokół sporządzany jest w trzech egzemplarzach (dwa są przeznaczone dla właściwego organu, jeden dla nabywcy), podpisany przez przewodniczącego, członków komisji oraz osobę wyłonioną w przetargu jako nabywcę nieruchomości. Protokół przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę zawarcia aktu notarialnego.

RESTITUTION OF AGRICULTURAL LAND ABANDONED OUTSIDE POLISH  
BORDERS AFTER WORLD WAR II

Key words: abandoned property, right to compensation, Polish borders.

The notion of Bug River property regards the property abandoned within the territory of the Republic of Poland within its pre-war borders which after the year 1945 were abandoned outside the present-day territory of the Republic of Poland. For objective reasons, and because of the lack of the concept providing the final solution, only in 2005 an act to ensure comprehensive regulation and procedure of awarding compensation for movable property abandoned outside the present-day borders of the territory of Poland was passed. In the Act of 2005 the Bug River People were granted a right to compensation for the property left beyond the Polish borders. The entitlement to have the value of property abandoned outside the present-day Polish borders offset is affirmed by the voivodship offices competent with regard to the place of residence of the applicant – the property's owner and in case of inheritors – with regard to the last place of residence of the property's owner. The voivod's decision confirming the right to compensation determines persons eligible for this right, the value of abandoned property, the amount of compensation and the form of its implementation. The right to compensation may also be implemented through allowing the value of property left by Polish nationals beyond the Bug River to be offset against the price to be paid for State-owned land.

## Kilka uwag do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych<sup>2</sup>

Wspólnoty gruntowe stanowią szczególną kategorię nieruchomości. Jej wyodrębnienie dokonało się w rezultacie historycznych przemian w strukturach społeczno-ekonomicznych, do jakich doszło na ziemiach polskich przede wszystkim w XIX i na początku XX wieku. Instytucja wspólnoty gruntowej wywodzi się bezpośrednio z dawnych form władania gruntami przez mieszkańców wsi – najpierw znajdujących swe oparcie w relacjach wypływających ze stosunku poddańczego, potem zaś mających podstawę w zbiorowych tytułach prawnych, które pojawiły się w trakcie uwłaszczania włościan. Dokładniejsza analiza genezy wspólnot gruntowych wskazuje jednak, że niektóre z nich są wynikiem kształtowania się stosunków własnościowych jeszcze w epoce średniowiecza.<sup>3</sup> Istniejąca po dziś dzień wspólnota leśna „Piwniczna–Szyja” o powierzchni ok. 1650 ha użytkowana przez mieszkańców miasta Piwniczna–Szyja na podstawie przywileju nadanego w 1348 r. przez Kazimierza Wielkiego, potwierdzanego następnie przez Zygmunta Starego, Stefana Batorego, Michała Korybuta Wiśniowieckiego, Jana Sobieskiego, Augusta II Sasa, Augusta III i Stanisława Augusta Poniatowskiego jest wręcz pomnikowym i dość wyjątkowym przykładem trwałości niektórych instytucji prawnych w kraju o tak burzliwej historii jak Polska.

Próby unifikacji pochodzących z różnych okresów i wywodzących się głównie z systemów prawnych państw zaborczych rozwiązań prawnych odnoszących się do wspólnot gruntowych były podejmowane przez ustawodawcę już w okresie międzywojennym. Przykładem mogą być wydane w 1920, 1922 i 1927 r. przepisy o zniesieniu niektórych służebności i serwitutów przysługujących rolnikom z mocy

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Warszawa 2010, [www.bip.minrol.gov.pl](http://www.bip.minrol.gov.pl). Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 listopada 2012 r.

3 Ciekawe przykłady takich wspólnot podaje A. Stelmachowski, Relikty dawnej własności wiejskiej, (w:) Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi, pod red. E. Kremer, Z. Truskiewiczza, Kraków 2009, s. 242–245.

nadań cesarskich,<sup>4</sup> a przede wszystkim ustawa z 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych,<sup>5</sup> której rozwiązania nie zostały jednak wprowadzone w życie w związku z powodu wybuchu wojny.<sup>6</sup>

W świetle unormowań współczesnych wspólnoty gruntowe stanowią nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne podlegające szczególnym formom zagospodarowania w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.<sup>7</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 1 wskazanej ustawy wspólnoty gruntowe obejmują:

- 1) grunty 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,
- 2) grunty wydzielone tytułem wynagrodzenia za zniesione służebności, wynikające z urzędzenia ziemskiego włościan i mieszczan–rolników, na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania gminie, miejscowości albo ogółowi uprawnionych do wykonywania służebności,
- 3) grunty powstałe w wyniku podziału pomiędzy zespoły mieszkańców poszczególnych wsi gruntów, które nadane zostały przy uwłaszczeniu włościan i mieszczan–rolników mieszkańcom kilku wsi na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania,
- 4) grunty użytkowane wspólnie przez mieszkańców dawnych okolic i zaścianków oraz należące do wspólnot urbarialnych i spółek szłańniczych,
- 5) grunty otrzymane przez grupę mieszkańców jednej lub kilku wsi na wspólną własność i do wspólnego użytkowania w drodze przywilejów i darowizn bądź nabyte w takim celu,
- 6) grunty zapisane w księgach wieczystych (gruntowych) jako własność gminy (gromady), jeżeli w księgach tych istnieje wpis o uprawnieniu określonych grup mieszkańców gminy (gromady) do wieczystego użytkowania i pobierania pożytków z tych nieruchomości,
- 7) grunty stanowiące dobro gromadzkie (gminne) będące we wspólnym użytkowaniu na terenach dawnych województw: rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego.

4 Ustawa z 7 maja 1920 r. o likwidacji serwitutów na terenie byłego Królestwa Polskiego (Dz.U. Nr 42, poz. 249), ustawa z 7 kwietnia 1922 r. zmieniająca ustawę z 7 maja 1920 r. (Dz.U. Nr. 30, poz. 304), rozporządzenie Prezydenta RP z 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwach: kieleckim, lubelskim, łódzkim, warszawskim i zachodniej części województwa białostockiego (Dz.U. Nr 10, poz. 74).

5 Dz.U. Nr 33, poz. 290.

6 Ustawa ta regulowała zasady podziału gruntów wspólnych, a w odniesieniu do gruntów niepodzielnych określała zasady ustalania na rzecz uprawnionych prawa współwłasności, a także zasady zagospodarowania i rozporządzenia niepodzielonymi gruntami wspólnymi.

7 Dz.U. Nr 28, poz. 169 z późn. zm.



Na tle takiego ujęcia definicji wspólnot gruntowych rodzi się pytanie o ich charakter prawny. Niewątpliwie zbyt daleko idącym uproszczeniem byłoby przyjęcie, że wspólnoty gruntowe stanowią rodzaj współwłasności, gdyż zgodnie z definicją ustawową pojęcie wspólnoty gruntowej obejmuje nie tylko rzeczy. Jak słusznie wskazuje M. Ptaszyk,<sup>8</sup> w skład wspólnot gruntowych oprócz rzeczy – a więc nieruchomości rolnych, leśnych i obszarów wodnych – wchodzi także prawo użytkowania wspólnych gruntów oraz ich posiadanie. Wynika to wyraźnie z brzmienia art. 1 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym wspólnotami gruntowymi są nieruchomości nadane [...], otrzymane [...] wydzielone [...] na wspólną własność, do wspólnego użytkowania lub posiadania. W konsekwencji należy uznać, że wspólnoty gruntowe mogą obejmować zarówno prawo własności, jak również prawa użytkowania nieruchomości.

Cechą charakterystyczną wymienionych kategorii gruntów stanowiących wspólnoty gruntowe jest więc nie tyle ich stan prawny, który może być dość zróżnicowany, ile raczej fakt ich przeznaczenia do współposiadania i wspólnego czerpania pożytków z produkcji rolnej lub leśnej prowadzonej na tych gruntach przez określoną grupę osób. Aby ocenić komu przysługuje własność gruntów stanowiących wspólnotę gruntową, każdorazowo należy sięgać do źródeł powstania wspólnoty, ale także uwzględniać zmiany, które nastąpiły przed wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, w szczególności wynikające z nacjonalizacji, zasiedzenia, scalania gruntów.<sup>9</sup> Na tym tle należy podkreślić, że przepisy współczesnej ustawy nie dążą do uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych, koncentrując się raczej na kwestiach związanych z ich zagospodarowaniem.<sup>10</sup> Obok takich zagadnień, jak ustalanie kręgu osób uprawnionych do korzystania ze wspólnot gruntowych,<sup>11</sup> jak również sposób ustalania przysługujących tym osobom udziałów,<sup>12</sup> przedmiotem unormowań ustawy są przede wszystkim zagadnienia związane

8 M. Ptaszyk, *Istota i charakter prawny wspólnoty gruntowej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1986, t. 19, s. 156.

9 Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (druk nr 1469), [www.sejmometr.pl](http://www.sejmometr.pl).

10 Na marginesie warto wskazać, że w trybie i na zasadach określonych w omawianej ustawie, oprócz gruntów stanowiących wspólnoty gruntowe, zagospodarowaniu podlegają także nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne, stanowiące mienie gromadzkie położone poza terenami miast i osiedli, o ile nieruchomości takie przed dniem wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych były faktycznie użytkowane wspólnie przez mieszkańców wsi (art. 1 ust. 2 i 3). Na niemożność jednolitego zakwalifikowania statusu prawnego wchodzących w skład wspólnot gruntowych gruntów gromadzkich zwrócił uwagę R. Szarek, *Komunalizacja mienia gromadzkiego*, „Radca Prawny” 1997, nr 6, s. 60. Zdaniem autora mienia gromadzkie stanowiące wspólnotę może być przedmiotem własności gromady (gminy) jako podmiotu prawa cywilnego bądź poszczególnych jej mieszkańców i ich grup, a nawet ogółu mieszkańców uprawnionych do korzystania z danych nieruchomości. Patrz także R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe – czy mają jeszcze rację bytu*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10.

11 Uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przed 5 lipca 1963 r.) faktycznie korzystały z tej wspólnoty (art. 6 ust. 1).

12 Udziały poszczególnych uprawnionych we wspólnocie gruntowej określa się w idealnych (ułamkowych) częściach. Wielkość tych udziałów ustala się w ten sposób, że połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych w równych częściach, drugą zaś połowę – proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez każdego z uprawnionych, a położonych na obszarze tej samej lub graniczącej z nią gminy (art. 9 ust. 1 i 2).

z tworzeniem i funkcjonowaniem spółek do zagospodarowania wspólnot gruntowych, jako obligatoryjnych<sup>13</sup> i posiadających szczególną konstrukcję prawną form organizacyjnych wykonywania uprawnień wobec wspólnoty gruntowej.<sup>14</sup>

Podsumowując powyższe – z konieczności skrótowe uwagi wstępne dotyczące charakteru prawnego wspólnot gruntowych – warto odwołać się do definicji sformułowanej przez M. Ptaszyka, który zdefiniował wspólnoty gruntowe jako zespół praw rzeczowych (własności lub użytkowania) na nieruchomościach gruntowych:

- 1) pochodzących z określonych ustawowo źródeł (art. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych),
- 2) pozostających we wspólnym użytkowaniu określonej umownie lub administracyjnie grupy mieszkańców wsi, posiadających miejsce zamieszkania lub gospodarstwo rolne w danej miejscowości,
- 3) użytkowanych obowiązkowo w ramach specjalnie w tym celu powołanej osoby prawnej.<sup>15</sup>

Istotnym problemem związanym z funkcjonowaniem wspólnot gruntowych we współczesnym obrocie gospodarczym jest ich ustawowe wyłączenie spod regulacji wieczystoksięgowej. Przepis art. 11 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot wprost przewiduje, że dla nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową nie prowadzi się ksiąg wieczystych, a dotychczasowe księgi wieczyste tracą moc i podlegają zamknięciu. W piśmiennictwie słusznie wskazuje się, że rozwiązanie takie udaremnia w zakresie nieruchomości, do których się odnosi, realizację takich dóbr jak jawność uprawnień, rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych czy też możliwość obciążania nieruchomości hipoteką.<sup>16</sup>

Według najnowszych danych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej istnieje ponad 5 100 wspólnot gruntowych o łącznej powierzchni ok. 107 000 ha. Powołane przez udziałowców spółki zarządzają 1 080 wspólnotami, z tym że właściwe organy powołano tylko w 1 073 spółkach. Statuty przyjęły 1 064 spółki, przy czym statuty zostały zatwierdzone przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast w 1 014 przypadkach. Nadto właściwe organy utworzono w 54 przypadkach spółek przymusowych. Wykazem uprawnionych do udziału we wspólnotach dysponowało 1527

13 Osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty (art. 14 ust. 1 ustawy). W przypadkach wskazanych w art. 25 ust. 1 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) uprawniony jest do utworzenia spółki przymusowej oraz do nadania jej statutu, a także do wyznaczenia organów spółki spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej.

14 Problematykę konstrukcji spółek do zagospodarowania wspólnot gruntowych opisuje szerzej M. Ptaszyk, *Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych – sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy*, Kraków 1989. Zob. także J. Szachulowicz, *Spółki prawa administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 2, s. 10–12.

15 M. Ptaszyk, *Istota i charakter prawny wspólnoty...* *op. cit.*, s. 166.

16 E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne i administracyjnoprawne*, „Palestra” 2008, nr 1–2, s. 74.

wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Jednocześnie wskazuje się, że w przypadku prawie 3 500 wspólnot gruntowych nie zostały wydane decyzje ustalające, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową oraz ustalające wykaz uprawnionych do udziału w tej wspólnotcie.<sup>17</sup> Powyższe dane wskazują, że ok. 75% wspólnot gruntowych nie ma uporządkowanego, zgodnie z przepisami ustawy, stanu prawnego, co oznacza także, że wspólnoty te nie zostały zagospodarowane w sposób nakazany przez ustawodawcę. Jak wskazują autorzy założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, taka sytuacja stwarza poważne niedogodności dla samorządów gminnych przy opodatkowaniu tych gruntów oraz pozyskiwaniu ich na cele związane z realizacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Utrzymywanie w niezmienionym kształcie rozwiązań legislacyjnych, które w ciągu 49 lat obowiązywania nie doprowadziły do realizacji swoich podstawowych założeń, wydaje się zatem nieracjonalne. Dodatkową przesłanką zmiany uregulowań prawnych odnoszących się do wspólnot gruntowych są także głębokie przeobrażenia ustrojowe i gospodarcze, które miały miejsce w Polsce na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat.

Podnoszona w piśmiennictwie konieczność dostosowania przepisów ustawy do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych i funkcjonującego prawodawstwa została dostrzeżona także przez Ministra Rolnictwa. Wyrazem podjętych działań jest projekt założeń do ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.<sup>18</sup> Planowane zmiany zmierzają przede wszystkim do uregulowania stanów prawnych gruntów stanowiących wspólnoty gruntowe, niebędących jednocześnie mieniem gromadzkim. O ile opracowany w myśl przyjętych założeń projekt ustawy zostanie uchwalony, wydaje się, że stworzy on dość efektywne instrumenty pozwalające na osiągnięcie tak postawionego celu. Pojawia się jednak pytanie, czy przyjęty kierunek regulacji stanów prawnych wspólnot gruntowych jest właściwy, tj. czy wspólnoty gruntowe, których stan prawny zostanie uregulowany w myśl przyjętych założeń, przyczyni się do ich bardziej efektywnego wykorzystania gospodarczego, względnie ułatwi dokonywanie racjonalnych rozporządzeń.

Przyjęte przez Radę Ministrów założenia projektu zakładają, że wspólnoty gruntowe, które dotychczas funkcjonują zgodnie z przepisami ustawy, a więc w których znane są wielkości udziałów wszystkich uprawnionych do wspólnoty, a zarządzanie nią odbywa się w ramach spółki utworzonej przez uprawnionych, będą mogły funkcjonować nadal w dotychczasowej formie organizacyjnej i gospodarować na dotychczasowych zasadach, jeżeli taka będzie wola samych uprawnionych. Przyjęcie takiego rozwiązania bez wątpienia zasługuje na aprobatę. W wielu przypadkach wspólnoty gruntowe są osadzone głęboko w lokalnej tradycji i zwycza-

---

17 Takie dane podaje Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w opublikowanych w 2010 roku założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych ([www.bip.minrol.gov.pl](http://www.bip.minrol.gov.pl)).

18 Projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 listopada 2012 r.

jach oraz pełnią na tyle istotną funkcję w społeczności lokalnej, że ich istnienia nie należy rozpatrywać tylko i wyłącznie w kategoriach gospodarczych. Pozostawienie prawnej możliwości utrzymania dotychczasowych rozwiązań pozwala mieć nadzieję, że utrzymana zostanie w szczególności wspomniana na wstępie istniejąca od przeszło 660 lat wspólnota leśna „Piwniczna–Szyja”.

Kolejna propozycja zmian dotyczy z kolei możliwości przekształcenia wspólnot gruntowych – bez względu na to, czy w chwili obecnej stanowią one rodzaj współwłasności uprawnionych, czy też obejmują jedynie prawo użytkowania nieruchomości stanowiących w istocie cudzą własność – we współwłasność w rozumieniu art. 195 kodeksu cywilnego. W myśl przyjętych założeń przekształcanie wspólnoty we współwłasność miałyby następować w drodze uchwały podejmowanej jednogłośnie, a jeżeli uzyskanie jednomyślności głosujących okazałoby się niemożliwe, osoby, którym przysługuje ponad połowa udziałów we wspólnocie, mogłyby żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzekałby, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich uprawnionych do wspólnoty. Przekształcenie takie mogłoby dotyczyć tylko tych wspólnot gruntowych, w których znane są wielkości udziałów wszystkich uprawnionych oraz dla których utworzono spółki do sprawowania zarządu. Uchwała o przekształceniu wymagałaby zachowania formy aktu notarialnego i stanowiłaby podstawę do ujawnienia współwłasności zarówno w ewidencji gruntów i budynków, jak i w księdze wieczystej. Wielkość udziałów przysługujących poszczególnym współwłaścicielom byłaby pochodną udziałów, jakie przysługiwały im we wspólnocie gruntowej. Uchwała o przekształceniu wspólnoty we współwłasność (względnie orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 199 kodeksu cywilnego) stanowiłaby także podstawę do rozwiązania i likwidacji spółki do zagospodarowania tej wspólnoty gruntowej. W myśl przyjętych założeń wskazane przekształcenie, obok aspektu prawnomaterialnego uregulowania własności gruntów stanowiących dotychczas wspólnotę gruntową, prowadziłoby także do urządzenia dla tych nieruchomości ksiąg wieczystych oraz ujawnienia w działach II tych ksiąg współwłaścicieli.

Próba oceny zaproponowanej zmiany nie prowadzi do jednoznacznego wniosku. Z jednej strony niewątpliwie na aprobatę zasługuje stworzenie możliwości przekształcenia wspólnoty we współwłasność, co teoretycznie tworzyłoby całkowicie czytelny stan prawny tych gruntów, a poprzez urządzenie ksiąg wieczystych i ujawnienie w nich dotychczasowych współuprawnionych zapewniałoby im możliwość korzystania np. z ochrony, jaką zapewnia rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Dodatkowo współwłaściciele uzyskaliby np. możliwość ustanawiania hipotek, a w konsekwencji dostęp m.in. do kredytów hipotecznych. Bez wątpienia w pewnych warunkach rozwiązanie takie może okazać się dla dotychczasowych współuprawnionych do wspólnoty bardzo korzystne. Z drugiej strony nie sposób nie zgłosić wątpliwości co do racjonalności tego typu przekształceń z punktu wi-

dzenia dalszego wykorzystywania gospodarczego tego typu nieruchomości, a także dokonywania rozporządzeń, których nieruchomości takie miałyby być przedmiotem. W przypadku przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność, jej przedmiot podlegałby przepisom Działu IV, Tytułu I, Księgi II Kodeksu cywilnego. Należy zastanowić się, na ile przepisy te stanowią efektywne narzędzie sprawowania zarządu nad nieruchomościami rolnymi i leśnymi. W literaturze podkreśla się, że współwłasność w częściach ułamkowych jest zasadniczo stanem tymczasowym, niekiedy przypadkowym, częstokroć niepożądanym.<sup>19</sup> Stosunek współwłasności w praktyce stwarza wiele trudności w toku wykonywania zarządu, współposiadania i korzystania z rzeczy wspólnej, a w konsekwencji może stać się zarzewiem licznych konfliktów między współwłaścicielami. Stopień złożoności relacji pomiędzy współwłaścicielami, a wraz z nim ryzyko występowania konfliktów rośnie wraz z liczbą współwłaścicieli. Dostrzega to zresztą sam ustawodawca. Za przykład mogą posłużyć uregulowania przyjęte w art. 19 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali,<sup>20</sup> zgodnie z którymi do zarządu nieruchomością wspólną stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego o współwłasności, tylko o ile liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych, należących nadal do dotychczasowego właściciela, nie jest większa niż siedem. W przypadku gdy liczba lokali jest większa, ich właściciele zobowiązani są powierzyć zarząd wspólnoty mieszkaniowej jedno- lub wieloosobowemu zarządowi. Niewątpliwie rozwiązanie takie zostało podyktowane troską o efektywność sprawowania zarządu.

Biorąc pod uwagę fakt, że w praktyce krąg uprawnionych do wspólnoty gruntowej obejmuje nierzadko kilkadziesiąt osób, trudno sobie wyobrazić, aby po przekształceniu wspólnoty we współwłasność, przy jednoczesnym zlikwidowaniu spółki sprawującej dotychczas zarząd wspólnotą oraz poddaniu zarządu wspólnej nieruchomości reżimowi przepisów kodeksu cywilnego, efektywność działań gospodarczych wzrosła. Z tego też punktu widzenia należy zakładać, że racjonalne decyzje dotyczące przekształcenia wspólnoty we współwłasność mogłyby być podejmowane tylko i wyłącznie w celu likwidacji wspólnoty poprzez zniesienie współwłasności powstałej wskutek takiego przekształcenia. Tymczasem także realizacja tego celu może okazać się niezmiernie trudna. Należy pamiętać, że z natury rzeczy wspólnoty gruntowe to w przeważającej mierze grunty rolne. Zarówno rozporządzenie udziałem, podział, jak i znoszenie współwłasności nieruchomości stanowiących grunty rolne jest przedmiotem szczególnych regulacji.

19 Por. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 145; *idem*, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 431; J. Ignatowicz, (w:) *Kodeks cywilny, t. 1*, Warszawa 1972, pod red. J. Ignatowicza i J. Pietrzykowskiego, s. 541; Z.K. Nowakowski, (w:) *System prawa cywilnego, t. II*, Wrocław 1977, s. 421–422; S. Rudnicki, (w:) *Komentarz do KC, Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 262.

20 Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.

Wychodząc z założenia, że w zasadzie wszyscy, a przynajmniej większość współwłaścicieli nieruchomości stanowiącej wcześniej wspólnotę gruntową, będzie spełniać warunek, o którym mowa w art. 166 kc. dotyczący prowadzenia na nieruchomości wspólnej gospodarstwa rolnego, można spodziewać się komplikacji związanych ze zbywaniem przez poszczególnych współwłaścicieli udziałów we współwłasności. Zgodnie z brzmieniem art. 166 kc., w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału, pozostałym współwłaścicielom przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym. W piśmiennictwie podkreśla się, że prowadzenie gospodarstwa na gruncie wspólnym obejmuje trzy sytuacje:

- 1) współwłaściciele wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne na wspólnej nieruchomości,
- 2) gospodarstwo jest prowadzone na wspólnym gruncie przez jednego ze współwłaścicieli (np. zarządcę),
- 3) współwłaściciele prowadzą odrębne gospodarstwa na części gruntu wydzielonej w ramach podziału do użytkowania (*quoad usum*).<sup>21</sup>

W konsekwencji w przypadku zbywania udziałów we współwłasności nieruchomości przekształconej ze wspólnoty gruntowej będzie zapewne dochodzić do częstych sytuacji zbiegu uprawnień pozostałych współwłaścicieli wynikających z prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 166 kc. Nie będzie to dotyczyć jedynie wypadków, gdy nieruchomość utraci wcześniej rolny charakter oraz wypadków, gdy współwłaściciele prowadzący jednocześnie gospodarstwa rolne będą sprzedawać swoje udziały we współwłasności wraz z tym gospodarstwem albo gdy nabywcą udziału będzie inny współwłaściciel lub osoba, która dziedziczyłaby gospodarstwo po sprzedawcy.

Zgodnie z art. 93 ust. 2a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>22</sup> podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, tylko o ile wydzielana działka zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Dodatkowo, w przypadku gdyby grunt przekształconej we współwłasność wspólnoty gruntowej stanowił gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 553 kc., zniesienie jego współwłasności w drodze sądowej podlegałoby ograniczeniom wynikającym z art. 213–218 kc. W każdym razie jednak należy stwierdzić, że znoszenie współwłasno-

---

<sup>21</sup> J. Nadler, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 309.  
<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

ści nieruchomości rolnych w drodze podziału rzeczy wspólnej, jako prowadzące do rozdrobnienia struktury obszarowej takich nieruchomości, nie wydaje się rozwiązaniem racjonalnym z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki rolnej ani nie wpisuje się w ogólny nurt polityki wobec struktur rolnych, zarówno w wymiarze krajowym, jak i w płaszczyźnie prawa Unii Europejskiej. Z tego też względu należy mieć nadzieję, że w trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych zostaną uwzględnione zagadnienia związane z wykonywaniem zarządu, współposiadaniem i korzystaniem ze wspólnej nieruchomości przez – jak należy się spodziewać – liczne grupy współwłaścicieli. Dodatkowo nie powinno zabraknąć przepisów dotyczących znoszenia współwłasności, które z jednej strony umożliwiałyby sprawne „wychodzenie” ze współwłasności, która – jak wskazano powyżej – ma co do zasady charakter przejściowy, a z drugiej uwzględniałyby specyfikę przedmiotów tej współwłasności jako nieruchomości przede wszystkim rolnych i leśnych. Należy wyrazić obawę, że bez jednoczesnego uregulowania zasad znoszenia współwłasności, względnie uregulowania zasad korzystania z rzeczy wspólnej przez współwłaścicieli (np. w postaci wprowadzenia obowiązku zawierania umowy o korzystanie z rzeczy wspólnej, której postanowienia podlegałyby ujawnieniu w dziale III księgi wieczystej), przekształcenie wspólnoty gruntowej we współwłasność może spowodować daleko większe komplikacje dla współwłaścicieli niż pozostawienie wspólnoty gruntowej w jej dotychczasowym kształcie. Być może wreszcie należałoby sięgnąć do rozwiązań przyjętych w ustawie z 1938 roku, która wprowadzała dla niepodzielonych wspólnot daleko idące ograniczenia w obrocie ich gruntami, a nawet w rozporządzaniu na wypadek śmierci – mając na względzie potrzebę zachowania ich w dobrej kondycji ekonomicznej i nierozdrabniania.<sup>23</sup>

Można wreszcie rozważyć koncepcję, która wprawdzie dość daleko odbiega od przyjętych założeń ministerialnych, aby dla wspólnot o uporządkowanym stanie prawnym, zarządzanych przez funkcjonujące spółki prawa administracyjnego stworzyć możliwość przekształcenia tych spółek w jedną z form spółek prawa handlowego, a następnie uwłaszczenia tak powstałych spółek na gruntach stanowiących wspólnotę, czemu oczywiście towarzyszyłoby urządzenie ksiąg wieczystych dla tych nieruchomości. Wydaje się, że takie rozwiązanie, pozwalające uchronić integralność gruntów wspólnotowych – także w płaszczyźnie własnościowej – mogłoby stanowić ciekawą alternatywę dla przekształcania wspólnot we współwłasność, zwłaszcza w przypadkach, w których areal gruntów wspólnotowych jest stosunkowo niewielki, a liczba uprawnionych duża. W wyniku takiego przekształcenia wyłącznym właścicielem gruntów stanowiących wcześniej wspólnotę byłaby spółka prawa handlowego, a prawa uprawnionych osób byłyby realizowane w płaszczyźnie korporacyjnej, jako prawa udziałowców. Choć rozwiązanie takie miałyby swoje

---

23 E. Stawicka, Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne..., s. 73.

wady (np. koszt utrzymania spółki, konieczność prowadzenia rachunkowości itp.), to z drugiej strony pozwoliłoby uniknąć rozdrabniania własnościowego gruntów, a w konsekwencji ułatwić realizację działań gospodarczych, których przedmiotem mogą być grunty stanowiące dotychczas wspólnoty gruntowe. Rozwiązanie takie ułatwiłoby także realizację zadań z zakresu polityki przestrzennej, w tym przede wszystkim realizację postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Dalsza grupa proponowanych zmian ma przyczynić się do umożliwienia i usprawnienia postępowań zmierzających do uporządkowania i uregulowania stanów prawnych wspólnot gruntowych, przyjmując za podstawowe zasady dotychczas obowiązujące. Proponowany tryb ustalania stanu prawnego wspólnot gruntowych zakłada przeprowadzenie w pierwszej kolejności postępowań zgodnie z dotychczasowymi przepisami, według stanu na dzień 5 lipca 1963 r. Dotyczyłoby to wskazanych wcześniej około 3 500 wspólnot gruntowych, dla których nie wydano decyzji ustalających ich stan prawny. Autorzy założeń do zmian ustawy, słusznie spodziewając się, że w wielu przypadkach ustalenie obecnie stanu prawnego wspólnot gruntowych według stanu obowiązującego w 1963 r. może okazać się niezwykle trudne lub wręcz niemożliwe, proponują, aby w przypadkach, w których zebrany materiał dowodowy nie będzie pozwalał na ustalenie uprawnionych do wspólnoty gruntowej według dotychczasowych zasad, ustalenie stanu prawnego wspólnot gruntowych następowało zgodnie ze stanem faktycznym istniejącym w okresie 5 lat przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy. Z uwagi na fakt, że zdecydowana większość wspólnot gruntowych jest faktycznie użytkowana, przyjęcie proponowanego rozwiązania stwarzałoby możliwość uregulowania większości wspólnot – jeśli nie według stanu faktycznego z 1963 r., to według stanu obecnego. Należy się spodziewać, że liczba wspólnot, których stan prawny nie mógłby zostać uregulowany w powyższy sposób, jest rzeczywiście niewielka. W odniesieniu do tego typu wspólnot proponuje się, aby ich własność mogła nabyć gmina, na terenie której nieruchomości wchodzące w skład takiej wspólnoty są położone. Nabycie przez gminę następowałoby na podstawie złożonego przez nią wniosku, a w razie jego niezłożenia, własność takich nieruchomości nabywałby Skarb Państwa. W założeniach Rządu przyjmuje się, że nabycie nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe następowałoby w drodze decyzji administracyjnej dopiero w przypadku, gdy brak będzie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. Decyzje w tej sprawie wydawałby wojewoda, a organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody orzekającego w tych sprawach byłby minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Gmina byłaby uprawniona do złożenia wniosku o – jak należy zakładać, nieodpłatne – nabycie nieruchomości w terminie 6 miesięcy od upływu terminu zawitego, jaki przysługiwałby na złożenie takiego wniosku osobom uprawnionym do wspólnoty na podstawie wyżej opisanych przesłanek związanych ze stanem faktycznym ist-



niejącym w 1963 r. lub w ciągu 5 lat przed wejściem w życie proponowanej regulacji. Gmina mogłaby też złożyć wniosek w terminie 6 miesięcy od daty doręczenia jej decyzji stwierdzającej brak osób uprawnionych do wspólnoty. Nieruchomości nabywane w ten sposób przez gminę miałyby być przeznaczane na cele rozwojowe gminy i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych. Zakładać należy, że nieruchomości takie wchodziłyby do gminnego zasobu nieruchomości i podlegałyby zagospodarowaniu na zasadach określonych przepisach Działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W związku z tym, że nabycie nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe o nieuregulowanym stanie prawnym byłoby prawem, a nie obowiązkiem gminy, w założeniach projektu przyjęto, że w przypadku niezłożenia przez gminę wniosku o nabycie prawa własności opisywanych nieruchomości bądź też w przypadku, gdyby wniosek taki został negatywnie rozpatrzony,<sup>24</sup> nieruchomości takie stawałyby się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa po upływie terminu na złożenie wniosku przez gminę lub z datą, w której decyzja negatywnie rozpatrująca wniosek gminy stawałaby się ostateczna. Decyzję potwierdzającą nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa wydawałby wojewoda. Decyzja taka stanowiłaby podstawę do ujawnienia własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków.

Wydaje się, że przyjęte założenia zmian ustawy w zakresie uporządkowania stanów prawnych wspólnot gruntowych, co do zasady, zmierzają ku przyjęciu trafnych rozwiązań legislacyjnych. Na aprobatę zasługuje zwłaszcza dążenie do „kaskadowego” uszeregowania kryteriów ustalania osób uprawnionych do wspólnot z jednoczesnym przyznaniem pierwszeństwa kryteriom dotychczasowym, tj. ustalaniu kręgu uprawnionych według stanu faktycznego istniejącego w 1963 r. Dopiero gdy nie uda się ustalić kręgu uprawnionych w ten sposób, pod uwagę brany byłby stan faktyczny istniejący współcześnie. Przejmowanie własności gruntów stanowiących wspólnoty gruntowe przez gminę, a ewentualnie w dalszej kolejności przez Skarb Państwa, wchodziłoby w grę dopiero w sytuacji, w której nie uda się ustalić uprawnionych spośród rolników–właścicieli gospodarstw rolnych. Kwestią, która została jednak całkowicie pominięta w założeniach projektu, jest tryb zgłaszania i uregulowania ewentualnych roszczeń osób trzecich, które mogłyby im przysługiwać w stosunku do nieruchomości przejmowanych przez gminę. Podobnie zresztą potraktowano tę kwestię przy formułowaniu propozycji dotyczącej przekształcenia wspólnot gruntowych we współwłasność. Jak było to wskazywane na wstępie,

---

24 W założeniach do projektu ustawy nie wskazano, jakie mogłyby być podstawy do „negatywnego rozpatrzenia” wniosku gminy. Zakładać należy, że może do tego dojść wyłącznie w przypadku złożenia wadliwego wniosku, który nie zostałby następnie uzupełniony w terminie.

w skład wspólnot gruntowych wchodzi nie tylko grunty stanowiące, jak to przyjęto określać „szczególny rodzaj współwłasności” osób uprawnionych do wspólnoty, ale także grunty stanowiące cudzą własność, do których uprawnionym do wspólnoty przysługuje jedynie prawo użytkowania. Nie sposób zatem wykluczyć, że „przekształcenie” wspólnoty we współwłasność może w niektórych przypadkach łączyć się z odjęciem określonych praw majątkowych osobom, którym tego typu prawa w stosunku do nieruchomości dotychczas przysługiwały.

Aby rozwiązać ten problem, można sięgnąć do rozwiązań przyjmowanych w odniesieniu do innych norm o charakterze regulacyjnym. Przykładem może być rozwiązanie przyjęte w art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.<sup>25</sup> Zgodnie z tym przepisem nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.<sup>26</sup> Odszkodowania były ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasło. O rozwiązaniach problemów związanych z regulowaniem stanów prawnych wspólnot gruntowych, m.in. przez wykup obciążeń, wspomina także J. Szachulowicz.<sup>27</sup>

Propozycje sformułowane w omawianych założeniach do projektu ustawy nie ograniczają się jednak wyłącznie do regulowania stanów prawnych wspólnot gruntowych i ich ewentualnego przekształcania we współwłasność. Szereg z proponowanych zmian ma dotyczyć usprawnienia funkcjonowania wspólnot gruntowych. Część propozycji dotyczy ustroju spółek powołanych do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową przez uzupełnienie art. 17 ustawy określającego treść statutu (w zakresie wskazania przypadków wymagających zwołania zebrania członków spółki oraz warunków zaciągania zobowiązań i udzielania pełnomocnictw do reprezentowania spółki) oraz art. 18 w zakresie formy, w której następuje zatwierdzenie statutu spółki przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Proponuje się także wprowadzić przepisy wzmacniające pozycję prawną członków spółki w ten sposób, aby przyznać im prawo zaskarżania uchwał spółek do sądu, jeżeli naruszałyby ich interesy jako członków spółki, w szczególności z powodu niezgodności uchwał z przepisami prawa lub ze statutem, jeżeli naruszałyby zasady właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej.

25 Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.

26 Podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowiła wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem.

27 J. Szachulowicz, Status prawny wspólnot gruntowych, „Przebieg Sądowy” 2002, nr 9, s. 69–74.

Reasumując powyższe uwagi, należy uznać, że proponowane zmiany unormowań prawnych zmierzają w kierunku rzeczywistego rozwiązania podstawowego zagadnienia związanego z problematyką wspólnot gruntowych, jakim jest ich nieuregulowany stan prawny. Opierają się one na założeniu pozostawienia w dotychczasowym stanie wspólnot aktywnie zarządzanych, o ustalonym statusie prawnym (z możliwością ich przekształcenia we współwłasność) i komunalizacji „gruntów wspólnotowych porzuconych”. Rozwiązanie tego problemu przyczyni się niewątpliwie do podniesienia efektywności gospodarczego wykorzystania sporego areału gruntów, jakie w skali kraju stanowią wspólnoty gruntowe. Proponowane umożliwienie przekształcania wspólnot gruntowych we współwłasność, przy założeniu rozwiązania sygnalizowanych wyżej problemów, może także przyczynić się do ułatwienia obrotu tymi nieruchomościami na rynku, co może wywrzeć bardzo korzystny skutek zwłaszcza na obszarach podlegających procesom urbanizacji.<sup>28</sup> Uregulowanie stanu prawnego wspólnot gruntowych przyczyniłoby się niewątpliwie także do zwiększenia wpływów samorządów gminnych z tytułu podatków, a także ułatwiłoby realizację rozstrzygnięć przyjmowanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na aprobatę wreszcie zasługuje przyjęty sposób regulacji utrzymujący jako priorytetowy sposób regulowania stanów prawnych wspólnot według zasad dotychczasowych oraz, co najważniejsze, unikający sugerowanych w niektórych wypowiedziach doktryny rozwiązań zmierzających do „odgórnej” likwidacji wszystkich wspólnot gruntowych jako nieprzystającego do współczesnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych reliktu feudalnych stosunków własnościowych. Wynikiem takiego błędnego podejścia byłaby likwidacja nie tylko istniejącej, jak wskazywano powyżej, od ponad 660 lat wspólnoty „Piwniczna-Szyja”, ale także wielu innych wspólnot, które pełnią nie tylko funkcje gospodarcze, ale odgrywają również istotną rolę w budowaniu tożsamości lokalnych społeczności. Na koniec warto jeszcze przywołać przytaczane już w piśmiennictwie informacje, że rozwiązania prawno-organizacyjne zbliżone do polskich wspólnot gruntowych występują także w systemach prawnych innych państw, czego przykładem są brytyjskie *commons* czy też szwajcarskie *Allmende*.<sup>29</sup> Można więc postawić tezę, że polskie wspólnoty gruntowe są w pewnym wymiarze elementem wspólnego dziedzictwa europejskiej tradycji prawnej oraz świadectwem wspólnej historii.

---

28 Znane są przecież dość liczne przypadki wspólnot gruntowych położonych w granicach administracyjnych miast. Choć wartość inwestycyjna gruntów wchodzących w skład tych wspólnot wielokrotnie przewyższa ich wartość „rolniczą”, to grunty te, wobec ograniczeń wynikających z obecnych uregulowań, pozostają praktycznie niedostępne dla inwestorów, pomimo deklarowanej chęci ich zbycia przez uprawnionych do wspólnoty.

29 I. Lipińska, Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych, „Studia Agraria Iuridica” 2011, t. 9, s. 216.

COMMENTS TO THE DRAFT AMENDMENTS TO THE COMMON LANDS ACT

Key words: Common lands, commons, regulation of property rights, agriculture.

Common lands constitute a carry over from the ownership transformations that occurred in Poland during the 19th century as feudalism drew to an end. Common lands constitute a form of joint ownership enjoyed by the residents of a given village. Typically, a villager's share in the common land is based upon the size of the person's farm. The majority of "Commons" were created during the 19th Century, however, in practice some Commons can be traced back more than 600 years.

Today in Poland more than 5,100 Commons exist, covering an area of approximately 107,000 hectares. Of this number, the legal status of nearly 3,500 Commons is not clear, resulting in most of these properties being *off the market*.

The management and administration of Commons is regulated by the Common Lands Act ("Act") dating back to 1963. Today the Act is inadequate to properly address the current and future use of the Commons. The current mechanism used to determine a person's right to use a particular common land, as well as his or her share in ownership, is inadequate and inefficient.

In response to the growing difficulties in managing the Commons, the Polish government is currently working to amend the Act. Once enacted, the proposed amendments are intended to implement a new set of rules to determine the legal status of the Commons, as well as to determine legal title to such common lands. Under the proposed amendments, the legal status for each property regarded as common land will be determined on the basis of documentation, and in the event such documentation does not exist, on the basis of the factual state of such land during the previous five year period. Within first 6 months following amendment of the Act, interested parties will be able to submit applications to indicate which properties comprise the Commons, and the share of ownership afforded to specific individuals. If a particular Commons is not claimed by entitled parties, ownership of such property will be awarded to the local municipality or to the State Treasury.

This article examines whether the proposed amendments will in fact resolve current questions and disputes regarding the legal status of Commons.