

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

ORCID: 0000-0003-2099-157X

Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Własność rolnicza i jej ochrona

Najważniejsze funkcje regulacji prawnorolnych to funkcja organizacyjna i ochronna¹. Na podstawie tej ostatniej można sformułować najważniejsze zasady prawa rolnego, którymi w obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych są zasada ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego oraz zasada ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw, wyrażona w art. 23 ustawy zasadniczej². W ramach pierwszej z nich mieści się dyrektywa ochrony interesów osób prowadzących produkcję rolną, a także oddziaływania na strukturę gruntową gospodarstw rolnych w celu ich modernizacji i zapewnienia samowystarczalności zaopatrzeniowej. Druga zasada odnosi się do ochrony określonej kategorii gospodarstw rolnych, tj. gospodarstw rodzinnych. O jej doniosłości świadczy m.in. uznanie jej w doktrynie za imperatyw dla działań ustawodawcy w zakresie tworzenia regulacji wspierających i chroniących gospodarstwa rodzinne³. Jak stwierdzono w literaturze, ochrona ustroju rolnego o określonej strukturze w postaci gospodarstw rodzinnych i odniesienie jej do norm ochronnych z zakresu własności pozwalają uznać charakter strukturalny polskiej wsi za określony konstytucyjnie, z założeniem, że prowadzenie

¹ W. Pawlak, *Role społeczne prawa rolnego*, w: idem, *Prawo rolne*, Warszawa–Poznań 1988, s. 35.

² A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2003, s. 22. Por. P. Czechowski, *Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, t. IX, s. 107–114; P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013, t. XI, s. 119–130.

³ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 324.

produkcji rolnej ma należeć do rodziny w gospodarstwie o stabilnym tytule prawnym do ziemi⁴.

Obie zasady wpisują się w specyfikę własności rolniczej, określającej sytuację prawną zorganizowanej masy majątkowej, którą stanowi gospodarstwo rolne⁵.

Odrębność funkcjonalna własności rolniczej wynika nie tylko ze specyfiki produkcji rolniczej, ale jest także determinowana przez czynniki społeczno-polityczne. Ustrój społecznej gospodarki rynkowej, określony obowiązującą obecnie ustawą zasadniczą, oparty został na zasadzie prymatu własności prywatnej (art. 20) oraz równej ochrony własności niezależnie od podmiotowej strony tego prawa (art. 64 ust. 2). Jednocześnie ustrojodawca dopuścił możliwość ograniczenia monopolu właściciela w zakresie władztwa nad przedmiotem własności (art. 64 ust. 3), z której skorzystano, ustanawiając w polskim ustawodawstwie specjalny reżim obrotu nieruchomościami rolnymi. W doktrynie prawa rolnego akceptuje się co do zasady limitowanie prawa własności poprzez ustanowienie ograniczeń w zakresie obrotu ziemią rolną z uwagi na interes publiczny⁶.

Własność rolnicza obejmuje przedmiotowo mienie, a więc kompleks praw i obowiązków, a zatem od strony podmiotowej kreuje określone uprawnienia, w tym prawa podmiotowe, ale też określa ciężące na osobie właściciela obowiązki. Obowiązki te odnoszą się nie tylko do innych jednostek, ale również do społeczeństwa, którego interesy reprezentuje państwo⁷. Własność rolnicza pełni bowiem zarówno funkcje produkcyjne, jak i społeczno-polityczne, dlatego wykonywanie własności rolniczej musi być zgodne z interesem społeczno-gospodarczym⁸. Artykuł 140 Kodeksu cywilnego⁹, nakazujący korzystanie z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, przesądza o odrębności kategorii własności rolniczej, przy czym przejawia się ona w tym, że dotyczy mienia stanowiącego zorganizowaną całość gospodarczą,

⁴ M. Korzycka, *Ustrój rolny państwa polskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 40.

⁵ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 331.

⁶ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 46.

⁷ A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2001, t. II, s. 34.

⁸ A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 1988, s. 31.

⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145).

którą jest gospodarstwo rolne¹⁰. Ta przedmiotowa cecha własności rolniczej decyduje o sytuacji prawnej właściciela, wpływając na treść przysługującego mu prawa, w tym na jego ograniczenia oraz zakres ochrony.

Ujęcie gospodarstwa rolnego w kategoriach własnościowych nie jest powszechnie aprobowane, przy czym zasadne wydaje się stanowisko, zgodnie z którym gospodarstwo rolne można uznać za przedmiot prawa własności, z zastrzeżeniem, że nie stanowi ono rzeczy w rozumieniu art. 45 Kodeksu cywilnego¹¹. Gospodarstwo rolne jako przedmiot prawa własności w rozumieniu Kodeksu cywilnego traktować należy bardziej jako jednostkę, na którą składają się zorganizowane masy majątkowe¹². Prawo własności gospodarstwa rolnego jest więc w efekcie swoistym zbiorem praw i obowiązków, który tworzą prawa własności poszczególnych rzeczy wchodzących w jego skład, a więc prawo własności nieruchomości rolnych, jak i inne prawa majątkowe¹³. W konsekwencji pojęcie „własność rolnicza” może być rozumiane zarówno w sposób szeroki, tj. jako odnoszące się do prawa własności w rozumieniu art. 140 Kodeksu cywilnego obejmującego gospodarstwo rolne, jak i w ujęciu węższym – jako odnoszące się do prawa własności obejmującego poszczególne składniki gospodarstwa rolnego. Niezależnie od sposobów ujmowania i definiowania własności rolniczej wskazać należy, że szczególny charakter gospodarstwa rolnego jako podstawowej jednostki wytwórczej w rolnictwie, stanowiącej warsztat pracy rolnika, rzutuje na charakter prawny poszczególnych składników majątkowych, które tworzą to gospodarstwo lub mogą je tworzyć.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że ochrona własności, zwłaszcza własności rolniczej, dotyczy dwóch aspektów: dobra, którego dotyczy, oraz interesu, który brany jest pod uwagę w związku z jej udzieleniem¹⁴. W ustroju gospodarki rynkowej, co oczywiste, chroniony jest interes właściciela, a w odniesieniu do przedmiotu własności rolniczej – interes producenta rolnego, a zatem ochronie podlegają dochody rolnicze. Jednak model społecznej gospodarki rynkowej w kontekście ochrony własności rolniczej wyznacza również obowiązek harmonizowania przez władze publiczne interesu producenta rolnego

¹⁰ A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 22.

¹¹ E. Klat-Górska, *Własność gospodarstwa rolnego*, w: U. Kalina-Prasznic (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, s. 119.

¹² A. Stelmachowski, *Przedmiot własności w prawie cywilnym*, „Studia Iuridica” 1994, t. 21, s. 108.

¹³ Z. Truskiewicz, *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV, s. 236.

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

z interesami konsumentów, a więc z interesem zbiorowym. Skutkuje to wzrostem znaczenia własności rolniczej jako służącej zabezpieczeniu wyżywienia ludności oraz zapewnieniu odpowiedniej jakości żywności¹⁵. Znaczenia nabiera więc społeczna funkcja prawa własności rolniczej, a także fakt niepomnażalności ziemi, która jest w rolnictwie podstawowym środkiem produkcji¹⁶. Stanowi to o przedmiocie i zakresie ochrony własności rolniczej. Podkreślić jednak należy, że okres liberalizacji stosunków własnościowych w rolnictwie, obejmujący lata 1990–2003, który otwiera nowelizacja Kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.¹⁷, wiązał się z ograniczeniem bezpośredniego oddziaływania państwa na stosunki własnościowe w rolnictwie. Tym samym brakowało mechanizmów prawnych chroniących własność rolniczą. Wejście w życie z dniem 16 lipca 2003 r. ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁸ miało znacząco wzmocnić tę ochronę.

2. Ochrona własności rolniczej w regulacjach u.k.u.r.

Uchwalenie 11 kwietnia 2003 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego skutkowało wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego normatywniej konstrukcji gospodarstwa rodzinnego. Ustawodawca, posługując się tym pojęciem, rozbudził oczekiwania doktrynalne w zakresie zdefiniowania roli tego aktu w procesie materializowania na poziomie ustawodawstwa zwykłego normy programowej wywiedzionej z art. 23 Konstytucji RP. Tytuł ustawy, wiążący przedmiot jej regulacji z procesem kształtowania ustroju rolnego, nakazywał również założyć, że treść normatywna aktu określa zasady oraz prawne środki ochrony gospodarstw rodzinnych jako uprzywilejowanych podmiotów tytułowego procesu¹⁹. Oczekiwania te znajdowały oparcie w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r.²⁰, w którym wskazano, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie, lecz powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale

¹⁵ T. Kurowska, *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 23.

¹⁶ K. Stefańska, *Problem struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 123.

¹⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

¹⁸ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 64, poz. 592; aktualny tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm., zwana dalej: u.k.u.r.

¹⁹ K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 186.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99.

także jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Zdaniem Trybunału bowiem tylko tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa. W wyroku tym zawarta więc była swoista instrukcja dla ustawodawcy co do sposobu określania modelu gospodarstwa rodzinnego jako docelowego modelu gospodarstwa rolnego. Zachowanie wskazanych w przytoczonym wyroku niezbędnych funkcji gospodarstwa rodzinnego jest o tyle istotne, że usprawiedliwia określenie odrębnego rygoru prawnego np. w zakresie obrotu gruntami rolnymi czy działalności rolniczej w odniesieniu do tych gospodarstw²¹. Warunkiem realizacji postulatu ochrony gospodarstwa rodzinnego – w tym jego uprzywilejowania – w procesie kształtowania ustroju rolnego jest więc w pierwszej kolejności określenie jego modelu jako wydajnej produkcyjnie i ekonomicznie jednostki gospodarczej, będącej miejscem pracy producenta rolnego i jego rodziny, dzięki czemu gospodarstwo to pełni również funkcję społeczną. Tak rozumiane gospodarstwo rodzinne, stanowiące podstawę ustroju rolnego, mogłoby korzystać z mechanizmów prawnych służących jego ochronie.

Należy jednak zastrzec, że dla przedstawienia ochrony własności rolniczej określonej przepisami u.k.u.r. konieczna jest dogmatyczna analiza materii tego aktu prawnego w dwóch etapach. Pierwszy odnosi się do regulacji w brzmieniu obowiązującym do dnia poprzedzającego wejście w życiowelizacji z 14 kwietnia 2016 r.²² Drugi obejmuje zmiany u.k.u.r. dokonane poprzez nowelizację²³, które okazały się na tyle istotne, że postrzegać je należy jako tworzące nowy model obrotu nieruchomości rolnymi. Natomiast kolejną nowelę, z 26 kwietnia 2019 r.,²⁴ należy raczej traktować jako korektę zmian wprowadzonych ustawą wstrzymującą z 14 kwietnia 2016 r.²⁵

Zgodnie z art. 1 u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r.²⁶ ustawa określała zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nad-

²¹ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 19.

²² T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 803.

²³ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst pierwotny: Dz.U. poz. 585; t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 869 ze zm.), zwana dalej: „nowelizacją z 16 kwietnia 2016 r.” lub „ustawą wstrzymującą”.

²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

²⁵ K. Maj, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 63.

²⁶ W dniu tym weszła w życie ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw.

mniejszej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Przyjmuje się, że art. 1 u.k.u.r. określa cele, którym podporządkowany został proces kształtowania ustroju rolnego²⁷. Powinny to być wyznaczniki w procesie kształtowania pozycji rodzinnego gospodarstwa rolnego w docelowym modelu ustroju rolnego, przyczyniające się tym samym do zapewnienia mu odpowiedniej ochrony, która zgodnie z treścią preambuły wprowadzonej do u.k.u.r. nowelizacją z 14 kwietnia 2016 r. stanowi deklarowane przez ustawodawcę *ratio legis* tego aktu²⁸.

Z treści art. 1 (pkt 1 i 2) analizowanej regulacji wynika, że została ona podporządkowana kwestiom związanym z pojęciem struktury agrarnej, jednak w jego wąskim rozumieniu, ograniczonym do struktury obszarowej gospodarstw rolnych²⁹. Jednakże warunkiem skuteczności postulowanej optymalizacji struktury obszarowej gospodarstw wydaje się zdolność jej przełożenia na efektywność tych gospodarstw, w tym ich dochodowość³⁰. Posługiwanie się przez ustawodawcę kryteriami obszarowymi powinno więc głównie przeciwdziałać podziałom gospodarstw, aby zapobiegać osłabianiu ich potencjału produkcyjnego, a w konsekwencji przeciwdziałać powstawaniu jednostek nieefektywnych rynkowo, które ze względu na swoją wielkość nie są w stanie zapewnić odpowiedniego dochodu osobom je prowadzącym³¹. Ten ostatni aspekt nie znalazł się jednak wśród nowo sformułowanych celów regulacji u.k.u.r. Ustawodawca w procesie kształtowania ustroju rolnego nadał bowiem kluczowe znaczenie intencji powiększania gospodarstw rodzinnych, w tym poprzez przyznane władzom publicznym instrumenty ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi, tj. prawo pierwokupu oraz prawo wykupu, które przysługiwały pierwotnie Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: Agencja), obecnie zaś Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR)³². Do tego też aspektu ustawa ograniczyła prawną ochronę gospodarstw rodzin-

²⁷ E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 31.

²⁸ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

²⁹ E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2014, nr 5, s. 61.

³⁰ K. Stefańska, *Problem struktury obszarowej...*, s. 128.

³¹ Tamże.

³² Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. poz. 624) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z dniem 1 września 2017 r. z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych.

nych. Oznacza to, że akt ten określił raczej preferencje gospodarstw rodzinnych w swobodnym, wolnym od ingerencji państwa, dostępie do ziemi rolnej aniżeli systemową ochronę takich gospodarstw jako najefektywniejszej formy gospodarowania³³.

Oceniając regulacje u.k.u.r w ich formie normatywnej obowiązującej do dnia wejścia w życie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r., można stwierdzić, że ustanawiały one ochronę prawną nieruchomości rolnych jako podstawowego środka produkcji w rolnictwie, a przez to również gospodarstw rolnych, które nieruchomości te tworzą, zwłaszcza gospodarstw rodzinnych w ich ustawowej postaci. Ochrona ta nastawiona była głównie na zapewnienie rolniczego wykorzystania nieruchomości rolnych, które nabywał rolnik indywidualny jako osoba dająca (m.in. w związku z posiadaniem odpowiednich kwalifikacji) gwarancję rolniczego wykorzystania ziemi³⁴.

Dnia 4 marca 2016 r. do łaski marszałkowskiej wniesiono projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³⁵. Szybkie tempo procesu ustawodawczego, skutkujące wejściem w życie ustawy z dniem 30 kwietnia 2016 r. wskazuje, że podobnie jak w przypadku pierwotnego stanowienia u.k.u.r. genezy ustawy należy upatrywać w dążeniu ustawodawcy do przeciwdziałania wykupowi nieruchomości rolnych przez podmioty zagraniczne, pochodzące z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Z uzasadnienia tej nowelizacji wynika, że wygaśnięcie z dniem 1 maja 2016 r. okresów przejściowych stanowiło główny powód powstania projektowanych regulacji³⁶.

Niemniej w uzasadnieniu projektu ustawy wyrażono potrzebę ochrony nieruchomości rolnych jako podstawowego środka produkcji w rolnictwie, tak

³³ Por. K. Czerwińska-Koral, *Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2015, z. 1, s. 205.

³⁴ Odejście za sprawą nowelizacji u.k.u.r. z 16 września 2011 r. (art. 3 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz.U. Nr 233, poz. 1382) od możliwości uznania osób posiadających jakiegokolwiek wykształcenie średnie lub wyższe za posiadające kwalifikacje rolnicze oraz ujednoczenie tych kwalifikacji poprzez rezygnację z podziału na kwalifikacje teoretyczne i praktyczne spowodowało, że za rolnika indywidualnego, jako podmiot nierozzerwalnie związany z konstrukcją normatywną gospodarstwa rodzinnego, można było uznać osobę legitymującą się kwalifikacjami predysponującymi ją do prowadzenia działalności rolniczej.

³⁵ Rządowy projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 293).

³⁶ Zob. uzasadnienie do druku sejmowego nr 293: Rządowy projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

aby nieruchomości te były wykorzystywane zgodnie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Podkreślono również potrzebę realizacji konstytucyjnej zasady oparcia ustroju rolnego w Polsce na gospodarstwach rodzinnych jako gospodarstwach prowadzonych przez osoby gwarantujące, że wchodzące w ich skład nieruchomości rolne będą spełniały swoją gospodarczą funkcję poprzez ich efektywne wykorzystywanie w procesie produkcji rolnej.

Zgodnie z treścią preambuły, którą do u.k.u.r. wprowadziła omawiana nowelizacja z 14 kwietnia 2016 r., akt ten uchwalony został

[w] celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich (...).

W rezultacie do treści u.k.u.r. wprowadzona została konstytucyjna zasada ochrony gospodarstw rodzinnych. Co znamienne, wprowadzeniu preambuły nie towarzyszyła jednak nowelizacja art. 1 u.k.u.r., którego treść pozostała niezmienniona. Przedmiotowy zakres regulacji określony tym przepisem był więc węższy niż zakres, który wynikał z treści preambuły. Zmianę w tym przedmiocie przyniosła dopiero nowelizacja u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r., która dodała w art. 1 trzy metody kształtowania ustroju rolnego, polegające na wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, wdrażaniu i stosowaniu instrumentów wsparcia rolnictwa oraz aktywnej polityce rolnej państwa. W ten sposób zapewniono zbieżność celów i metod określonych w preambule z przepisami na poziomie materialnym ustawy. Nie oznacza to jednak wyeliminowania rozbieżności pomiędzy *ratio legis* u.k.u.r. określonym w art. 1 (zwłaszcza nowo dodanymi) a rzeczywistą sferą oddziaływania prawnego tego aktu. Mechanizmy prawne określone w przepisach u.k.u.r. nie mają bowiem zastosowania do obrotu nieruchomościami rolnymi o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha³⁷, a do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha (zgodna na nabycie określona w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. nie jest wówczas wymagana³⁸) – w ograniczonym zakresie; jedynym ograniczeniem dysponowania prawem własności w tym ostatnim przypadku są uprawnienia do pierwokupu albo wykupu przysługujące KOWR, działającemu na rzecz Skarbu Państwa. Maksymalna norma obszarowa 300 ha przewidziana dla gospodarstwa rodzinnego

³⁷ Art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

³⁸ Art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. a u.k.u.r.

(w jego ustawowej postaci) jest natomiast zupełnie oderwana od kwestii rodzaju prowadzonej w nim działalności rolniczej³⁹.

Z wymienionych względów trudno uznać, że akt ten oddziałuje w istotnym stopniu na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Problemów nastręcza również ocena, czy i w jaki sposób regulacje u.k.u.r. służą wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. To ostatnie pojęcie rozumiane jest współcześnie *de lege lata* w kontekście celów i instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, według której rozwój obszarów wiejskich uważa się za cel kształtowany poprzez poprawę konkurencyjności w rolnictwie, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich, m.in. przez tworzenie specyficznych dóbr środowiskowych, jak i dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi⁴⁰. Niewątpliwie kwestie te pozostają poza sferą potencjalnych skutków regulacji u.k.u.r. Oceny tej nie zmienia wprowadzone do przepisów ustawy poluzowanie reżimu nabycia nieruchomości rolnych przez osobę spełniającą kryteria przewidziane dla uzyskania pomocy w ramach jednego z instrumentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁴¹.

Nie sposób w omawianej ustawie wskazać narzędzi prawnych, które mogłyby zostać uznane za przejawy realizacji aktywnej polityki rolnej państwa w kształtowaniu ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Całe instrumentarium prawne, zastrzeżone w ustawie na rzecz organów władzy publicznej, znajduje zastosowanie w trybie „reakcji” na działanie podmiotów prawa prywatnego, nie zaś np. w sferze aktywnego kreowania zdarzeń rynkowych.

Za kluczową zmianę w u.k.u.r. należy uznać wprowadzenie nowelą z 14 kwietnia 2016 r. regulacji, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być co do zasady tylko rolnik indywidualny. Koncepcji tej, wyrażonej w art. 2a ust. 1 u.k.u.r., podporządkowana została konstrukcja normatywna tego aktu. Co więcej, zgodnie z definicją pojęcia „nabycie nieruchomości rolnej”, ustalonej omawianą nowelą, obejmuje ono zarówno skutek czynności prawnej, orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także każdego innego zdarzenia prawnego wywołującego rezultat przeniesienia własności⁴².

Wprowadzenie powyższej regulacji poczytywać należy za przejaw realizacji na poziomie przepisów materialnych u.k.u.r. wskazanego w preambule

³⁹ T. Kurowska, *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 70.

⁴⁰ A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 109.

⁴¹ Art. 2a ust. 4 pkt 3 lit. a–b u.k.u.r.

⁴² Art. 2 pkt 7 u.k.u.r.

tego aktu motywu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych. Aby móc ocenić skuteczność takiego zabiegu legislacyjnego, należy jednak w pierwszej kolejności odnieść się do ustalonej w u.k.u.r. konstrukcji normatywnej rolnika indywidualnego.

Na wstępie warto zaznaczyć, że w zakresie definicji legalnej rolnika indywidualnego nowelizacja z 14 kwietnia 2016 r. nie wprowadziła żadnych istotnych zmian. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. rolnikiem indywidualnym jest osoba fizyczna, która osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, posiadająca kwalifikacje rolnicze, władająca pod określonymi tytułami nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego, których powierzchnia nie przekracza 300 ha⁴³. Ponadto osoba ta ma zamieszkiwać od co najmniej 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz osobiście prowadzić gospodarstwo przez ten czas. Za osobiste prowadzenie gospodarstwa ustawodawca uważa pracę w tym gospodarstwie oraz podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia w nim działalności rolniczej⁴⁴.

Można w tym miejscu postawić pytanie, czy zasada, zgodnie z którą nieruchomość rolną może nabyć tylko rolnik indywidualny, wobec tak określonej jego ustawowej postaci, wpisuje się w realizację postulatu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, pojmowanych w kategorii konstytucyjnego pojęcia zastanego.

Gospodarstwo rodzinne w ustawowej postaci to zgodnie z art. 6 u.k.u.r. gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ Kodeksu cywilnego (w zw. z art. 2 pkt 2 u.k.u.r.), a więc o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, nie większej jednak niż 300 ha, prowadzone przez rolnika indywidualnego. W związku z tym, od strony podmiotowej, gospodarstwo rodzinne to jednostka gospodarcza prowadzona osobiście przez rolnika indywidualnego. Ten ostatni wymóg wydaje się być najbardziej kontrowersyjnym elementem konstrukcyjnym gospodarstwa rodzinnego w postaci ustawowej. Zasadniczym problemem jest bowiem możliwość zestawienia wymogu osobistego – na zasadzie wyłączności – zarządzania gospodarstwem rolnym i jednocześnie przyznania gospodarstwu temu faktycznego, nie zaś fasadowego, przymiotu rodzinności, który rozumieć należy w świetle wyrażonej w art. 18 Konstytucji RP zasady ochrony rodziny. Trudno bowiem nie wyklądać wyrażonej w art. 23 ustawy zasadniczej dyrektywy ochrony gospodarstw rodzinnych w powiązaniu z konstytucyjną zasadą ochrony rodziny, a w konsekwencji odmiennie definiować podstawy aksjologicz-

⁴³ Art. 6 ust. 1 u.k.u.r. wymienia w tym zakresie prawo własności, prawo użytkowania wieczystego, samoistne posiadanie i dzierżawę.

⁴⁴ Art. 6 ust. 2 u.k.u.r.

ne udzielenia ochrony gospodarstwom rodzinnym w procesie kształtowania ustroju rolnego⁴⁵. Czynnikiem wyróżniającym gospodarstwa rodzinne spośród innych gospodarstw rolnych jest przecież, jak podkreśla się w literaturze, podstawowe założenie, nakazujące kojarzyć jednostkę gospodarczą z pracą w jej ramach osób, które łączą więzy osobiste o charakterze rodzinnym⁴⁶.

Jednak określona w u.k.u.r. konstrukcja normatywna rolnika indywidualnego, a w konsekwencji gospodarstwa rodzinnego, nie zawiera żadnych odniesień do wskazanych wyróżników, które mogłyby uzasadnić uznanie tak określonego gospodarstwa rolnego za rodzinne w rozumieniu art. 23 Konstytucji RP. Wszelkie elementy konstrukcyjne określające status rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 u.k.u.r., odnoszące się do cech oraz kwalifikacji wyłącznie jednego członka rodziny oraz powierzające mu wyłączną kompetencję do podejmowania wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, wyklucza doniosłość prawną jakichkolwiek więzów rodzinnych, a nawet dopuszcza do prowadzenia gospodarstw rodzinnych przez osoby niemające rodziny. W takim ujęciu prawnym gospodarstwo rolne prowadzone wspólnie przez osoby będące małżonkami nie może zostać *de lege lata* uznane za gospodarstwo rodzinne w rozumieniu u.k.u.r.⁴⁷

Warto zaznaczyć, że normy obszarowe ustalone dla gospodarstwa rodzinnego w ustawowej postaci, tj. minimalna (1 ha) oraz maksymalna (300 ha), nie mogą świadczyć o potencjale tego gospodarstwa jako jednostki produkcyjnej, a w rezultacie zapewnić możliwości godziwego bytowania pracującej w nim rodziny rolniczej. Tak określone normy obszarowe obejmują bowiem także gospodarstwa, które ze względu na duży areal nie są odpowiednie do zaangażowania wyłącznie rodzinnych zasobów pracy w produkcję rolną, ograniczając rolnika indywidualnego i członków jego rodziny do pełnienia funkcji zarządczych⁴⁸. Co prawda w normatywnej koncepcji gospodarstwa rodzinnego nie wykluczono możliwości korzystania przez rolnika indywidualnego z najemnej siły roboczej, lecz w świetle poglądów doktryny na model takiego gospodarstwa, nie powinno ono funkcjonować głównie w oparciu o taką organizację pracy, a tym bardziej wyłącznie w oparciu o nią⁴⁹. Pozwala to sformułować konkluzję, że decydują-

⁴⁵ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 19.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy...*, s. 17.

⁴⁸ M. Drygas, *Kryteria definiowania gospodarstw rodzinnych w wybranych krajach*, „Więś i Rolnictwo” 2015, nr 1.1, s. 14.

⁴⁹ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Opinie i Ekspertyzy. OE-224”, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2014, s. 15.

ce znaczenie dla prawidłowego rozumienia pojęcia gospodarstwa rodzinnego, mającego być podstawą ustroju rolnego, ma dostrzeżenie i uznanie przez ustawodawcę, że gospodarstwo takie powinno być co do zasady prowadzone przez co najmniej dwie osoby pozostające ze sobą w stosunku prawnorodzinny. Określenie więc przepisami u.k.u.r. wymogu, aby gospodarstwo rodzinne było prowadzone tylko przez jedną osobę (rolnika indywidualnego), kierującą oraz pracującą w tym gospodarstwie, jest więc rozbieżne z koncepcją ustrojodawcy. Co więcej, w polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej gospodarstwa rolne prowadzone przez członków rodziny przeważają nad innymi rodzajami gospodarstw rolnych⁵⁰. Ochronie i wspieraniu tak definiowanych gospodarstw rodzinnych regulacja u.k.u.r. jednak nie służy.

Ustawodawca w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. przesądził, że „nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej”. W efekcie tej regulacji akt administracyjny stał się konstytutywną przesłanką umożliwiającą nabycie nieruchomości rolnych⁵¹. Przepis art. 2a ust. 4 omawianej ustawy określił materialne przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby podmiot inny niż rolnik indywidualny i nieobjęty zakresem wyłączeń, określonych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r., mógł nabyć nieruchomość rolną. Za nieszablonowe można uznać rozwiązanie przyznające legitymację do złożenia wniosku o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej zarówno zbywcy, jak i nabywcy nieruchomości, przy jednoczesnym zróżnicowaniu przesłanek wydania decyzji w zależności od tego, który z tych podmiotów złożył wniosek i w jakim celu nabywana jest nieruchomość. Niezależnie więc od tego, czy z wnioskiem występuje zbywca, czy też nabywca, w każdym przypadku celem postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji w przedmiocie wyrażenia lub odmowy wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej.

Wydanie decyzji uwzględniającej wniosek uwarunkowane jest stwierdzeniem przez Dyrektora Generalnego KOWR spełnienia określonych w ustawie przesłanek. Zgodnie z art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. konieczne jest wykazanie przez zbywcę braku możliwości sprzedaży nieruchomości na rzecz rolników indywidualnych⁵², zobowiązanie się przez nabywcę (a dokładnie – kandydata na nabywcę) do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości, a ponadto oświadczenie, że w wyniku nabycia nieruchomości rolnej nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Pierwsza z wymienio-

⁵⁰ OECD *Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich. Polska 2018*, Warszawa 2018, s. 84.

⁵¹ E. Kremer, *Zgoda Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnych*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. XXVI, s. 49.

⁵² Art. 2a ust. 4 lit. a u.k.u.r. wyłącza ten obowiązek, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej ma nastąpić na podstawie innej niż sprzedaż czynności prawnej.

nych przesłanek służy preferencyjnemu traktowaniu gospodarstw rodzinnych poprzez zapewnienie im możliwości nabycia nieruchomości przed innymi uczestnikami obrotu⁵³. Warto wspomnieć, że art. 2a ust. 4 pkt 1 w brzmieniu tego przepisu sprzed nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. określał konieczność wykazania braku możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej również na rzecz osób oraz w sytuacjach określonych w ust. 3 tego artykułu. W tym zakresie nowela z 2019 r. istotnie wzmocniła pozycję gospodarstw rodzinnych. Ustawodawca, dążąc do preferencyjnego traktowania gospodarstw rodzinnych, w art. 1 pkt 5 lit. e noweli z 26 kwietnia 2019 r. określił, że KOWR zobowiązany będzie do zapewnienia utrzymania i rozwoju systemu teleinformatycznego umożliwiającego nieodpłatne zamieszczanie ogłoszeń o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnych. Przepis ten ma wejść w życie 12 czerwca 2020 r. i wówczas gospodarstwa rodzinne staną się potencjalnymi uczestnikami przeznaczonego dla nich i finansowanego ze środków publicznych mechanizmu obrotu nieruchomościami rolnymi, a tym samym ich sytuacja prawna będzie uprzywilejowana w odniesieniu do innych gospodarstw rolnych.

Zastrzeżenia w świetle postulowanej w preambule u.k.u.r. ochrony gospodarstw rodzinnych budzi przesłanka wykluczenia skutku wystąpienia nadmiernej koncentracji gruntów w wyniku nabycia nieruchomości rolnej. Brak takiego rezultatu planowanej czynności prawnej powinien udowodnić zbywca nieruchomości rolnej, wnioskujący o uzyskanie zgody na nabycie nieruchomości⁵⁴. Po pierwsze, przesłanka ta zawiera niezdefiniowane w ustawie i nieostre pojęcie „nadmiernej koncentracji”, a po drugie – różnicuje sytuację prawną gospodarstw rodzinnych oraz innych gospodarstw na niekorzyść tych pierwszych. Rolnik indywidualny może bowiem nabywać w ramach prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego nieruchomości rolne w zakresie jasno określonej i ograniczonej do 300 ha normy obszarowej, której przekroczenie pozbawi go specjalnego ustawowego statusu. Tymczasem inna osoba, będąca beneficjentem zgody na nabycie nieruchomości rolnej, która wejdzie w skład gospodarstwa rolnego, innego niż rodzinne w rozumieniu u.k.u.r., nie jest objęta tym limitem. Udzielenie zgody na nabycie przez nią prawa własności nieruchomości rolnej jest bowiem limitowane abstrakcyjną normą obszarową, wywodzoną z omawianej przesłanki ustawowej. W praktyce więc podmiot taki może w wyniku transakcji doprowadzić do przekroczenia 300 ha limitu właściwego dla gospodarstwa rodzinnego, co niekoniecznie musi zostać uznane za

⁵³ Przepis ten został zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wniosek RPO w tym zakresie jest w trakcie rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny w ramach połączonych spraw K 37/16, K 47/16, K 48/16 pod wspólną sygnaturą K 36/16.

⁵⁴ Art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. c u.k.u.r.

przejaw nadmiernej koncentracji gruntów rolnych⁵⁵. Regulacja taka nie tylko nie spełnia konstytucyjnego standardu określoności prawa, ale także narusza postanowienia ustawy zasadniczej poprzez ograniczanie prawa własności bez zachowania ustawowej precyzji w wprowadzonego wyjątku, jak też przez godzący w dyrektywę wywodzoną z art. 23 Konstytucji RP skutek w postaci defaworyzowanej pozycji prawnej gospodarstw rodzinnych.

Jak wspomniano, o wydanie zgody na nabycie nieruchomości rolnej wystąpić może również w określonych przypadkach nabywca, tryb ten przeznaczony jest jednak przede wszystkim dla osób fizycznych⁵⁶. O zgodę taką może ubiegać się osoba zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne (art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.) lub powiększyć istniejące gospodarstwo rolne (art. 2a ust. 4 pkt 3 u.k.u.r.). Ustawodawca przewidział, że osoba, która zamierza utworzyć gospodarstwo rodzinne powinna legitymować się kwalifikacjami rolniczymi, jak też zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Dodatkowo osoba ta musi zobowiązać się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej na terenie gminy, w której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, mająca wejść w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego⁵⁷. Przesłanki te z założenia mają służyć związaniu nabywcy z nabytą nieruchomością rolną oraz gospodarstwem rodzinnym. Przyjęto zatem, że nabywca w tak zdefiniowanej postaci normatywnej, w związku z posiadanymi kwalifikacjami oraz zapewnieniem domicylu, zagwarantuje, że działalność rolniczą w tworzonego gospodarstwie rodzinnym będzie prowadzić osoba odpowiednio do tego przygotowana i zaangażowana, co można postrzegać jako mechanizm wzmocnienia funkcji produkcyjnej rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Zgoda na nabycie nieruchomości rolnej może zostać również wydana na rzecz osoby fizycznej, która zamierza powiększyć gospodarstwo rolne (art. 2a ust. 4 pkt 3 u.k.u.r.). Osoba ta musi jednak mieć status beneficjenta pomocy

⁵⁵ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 301) z dnia 2 kwietnia 2019 r., orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/BF965503D75EE121C12583D8002EE753/%-24File/0415108.pdf [dostęp: 1.12.2019].

⁵⁶ Nie dotyczy to uczelni nabywających nieruchomości rolne dla realizacji celów dydaktycznych lub prowadzenia badań naukowych, jak też podmiotów (głównie spółek prawa handlowego), które nabywają nieruchomości rolną położoną na obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego w celu realizacji inwestycji (art. 2a ust. 4 pkt 4 i 5 u.k.u.r.).

⁵⁷ Zastrzeżenie budzi jednak sposób sformułowania art. 2b ust. 4 pkt 2 lit. c. Nie jest jasne, czy do utworzenia gospodarstwa rodzinnego ma dojść już w wyniku przeniesienia własności nieruchomości, na które wydawana jest zgoda, czy też nabycie nieruchomości ma stanowić jedynie pierwszy etap realizacji zamiaru utworzenia przez nabywcę gospodarstwa rodzinnego. Zob. R. Michałowski, *Regulacja prawna nabycia nieruchomości rolnej w związku z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej*, Warszawa 2017, s. 295–306.

w rozpoczęciu działalności gospodarczej udzielanej na rzecz młodych rolników w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁵⁸. To rozwiązanie można uznać za sprzyjające poprawie struktury agrarnej, wspierające tworzenie gospodarstw rolnych prowadzonych przez osoby stosunkowo młode, których wiek nie przekracza 40 lat, posiadające kwalifikacje rolnicze, zatwierdzony biznesplan oraz wykazujące określoną wielkość fizyczną i ekonomiczną przedsięwzięcia⁵⁹. Należy jednak podkreślić, że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 definiuje „młodego rolnika” jako osobę osobiście kierującą gospodarstwem, czyli w zakresie konstrukcji podobnie jak rolnika indywidualnego w jego ustawowej postaci. Zatem w świetle wskazanego mechanizmu interwencji publicznej realizowanego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej gospodarstwa rodzinne prowadzone przez członków rodziny nie kwalifikują się do objęcia wsparciem, co budzi wątpliwości w zakresie zgodności takich regulacji z Konstytucją RP⁶⁰.

Oceniając prawny mechanizm wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej, mający być środkiem aktywnego kierowania obrotem nieruchomościami rolnymi, trzeba wskazać, że w praktyce jego stosowania nie odgrywa on istotnej roli. Obrazują to dane liczbowe, zgodnie z którymi do KOWR w 2018 r. wpłynęło 19,8 tys. wniosków o wydanie stosownej zgody, wydanych zostało 18,6 tys. decyzji administracyjnych, w tym 17,2 tys. pozytywnych, a jedynie 293 negatywne⁶¹.

Dostrzegając ten stan rzeczy, u którego podstaw leżał przede wszystkim brak odpowiednich środków w budżecie państwa na realizację obowiązku nabycia nieruchomości rolnych w razie niewyrażenia przez KOWR zgody na ich zbycie, ustawodawca nowelą z 26 kwietnia 2019 r. zmienił dotychczasową treść art. 2a ust. 6a u.k.u.r. W aktualnym stanie prawnym obowiązek nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa został wyłączony w przypadku, gdy z wnioskiem o wyrażenie zgody występuje podmiot inny niż zbywca oraz gdy nie wykazano braku możliwości sprzedaży nieruchomości na rzecz rolnika in-

⁵⁸ Art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm.).

⁵⁹ P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, s. 83–85.

⁶⁰ M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego przez sądownictwo konstytucyjne*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy...*, s. 56.

⁶¹ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w roku 2018, s. 52, online: www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/analizy/2019.05.15_SPRAWOZDANIE_KOWR_2018_z_podpisem_DG_i_z_ok%C5%82adk%C4%85.pdf [dostęp: 1.12.2019].

dywidualnego lub gdy odmowę uzasadniono ziszczeniem się w odniesieniu do nabywcy przesłanki nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Zmiana ta przyczyni się do bardziej rygorystycznego stosowania mechanizmu wyrażania zgody na nabycie nieruchomości.

Co do przyjętego w u.k.u.r. modelu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, którą sprawuje KOWR, podmiotowi temu przysługują (poza omówioną wyżej administracyjną formą reglamentowania obrotu) uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym: prawo pierwokupu oraz prawo wykupu (prawo nabycia). Stosowanie zarówno prawa pierwokupu (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.), jak i prawa wykupu (art. 4 u.k.u.r.) jest niezależne od procedury wyrażenia zgody na nabycie, choć jej uprzednie uzyskanie wyłącza wskazane uprawnienia KOWR⁶². Jednakże prawo pierwokupu lub prawo wykupu będzie mogło zostać przez KOWR wykonane w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości jest co prawda rolnik indywidualny, lecz nabyta nieruchomość w związku z powiększeniem gospodarstwa rodzinnego spowodowała przekroczenie określonej dla takiego gospodarstwa normy obszarowej 300 ha, jak również w sytuacji, gdy nabyta nieruchomość rolna nie jest położona w gminie, w której mieszka nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą⁶³.

W świetle tych regulacji nawet rolnik indywidualny, uprawniony do nabycia nieruchomości rolnych bez konieczności uzyskania zgody KOWR, w określonych wyżej przypadkach musi liczyć się z możliwością skorzystania przez Skarb Państwa z prawa pierwokupu lub prawa wykupu.

Mechanizmem, który służy ochronie gospodarstwa rodzinnego w jego normatywnej postaci, jest prawo pierwokupu, określone w art. 3 ust. 1 u.k.u.r., przyznane dzierżawcy w przypadku, gdy nabywana nieruchomość wchodzi w skład prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego, zaś umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty. Mechanizm ten zastąpił prawo pierwokupu określone uchylonym przez u.k.u.r.⁶⁴ art. 695 § 2 Kodeksu cywilnego.

Natomiast prawo wykupu, określone w art. 4 u.k.u.r., ma znacznie szerszą sferę oddziaływania niż w postaci sprzed nowelizacji w drodze ustawy z 16 kwietnia 2016 r. Dotyczy ono obecnie wszelkich zdarzeń skutkujących przeniesieniem własności nieruchomości, z wyłączeniem m.in. nabycia przez osobę bliską zbywcy⁶⁵. Będzie ono miało zastosowanie m.in. w przypadku dziedziczenia testamentowego przez osobę inną niż rolnik indywidualny oraz osobę

⁶² Art. 3 ust. 5 pkt 2 oraz art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a u.k.u.r.

⁶³ Art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.

⁶⁴ Art. 10 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu tego aktu (Dz.U. z 2003 r., Nr 64, poz. 592).

⁶⁵ Art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b u.k.u.r.

bliską spadkodawcy⁶⁶. Nie ma zaś zastosowania m.in. w związku z wykonaniem umowy z następcą.

Warto podkreślić, że po nowelizacji u.k.u.r. prawo pierwokupu oraz prawo wykupu mają również zastosowanie do czynności prawnych, których przedmiotem są nieruchomości rolne o powierzchni od 0,3 ha i mniejszej niż 1 ha⁶⁷. Obrót takimi nieruchomościami jest co prawda zwolniony z obowiązku uzyskania zgody na ich nabycie, ale jednocześnie podlega one reżimowi omawianych uprawnień cywilnoprawnych KOWR. Wydaje się, że tego rodzaju ingerencja ustawodawcy w swobodę obrotu jest nadmierna, gdyż grunty o takim areale wykazują co do zasady niewielką przydatność rolniczą i rzadko mogą właściwie służyć realizacji celu powiększania gospodarstw rodzinnych. Warto wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶⁸, określonym nowelą z 26 kwietnia 2019 r., sprzedaż lub wdzierżawienie przez KOWR nieruchomości rolnej w drodze przetargu ograniczonego jest możliwe w odniesieniu do tych nieruchomości, których powierzchnia przekracza 1 ha.

Aby zapewnić rolnicze wykorzystanie nabytych gruntów, ustawodawca wykreował również określone w art. 2b u.k.u.r. obowiązki nakładane na nabywców nieruchomości rolnych, które można uznać za daleko posuniętą ingerencję w prawo własności nieruchomości rolnych na jego podstawowych płaszczyznach, tj. w zakresie uprawnienia do korzystania z rzeczy oraz rozporządzania nią⁶⁹. Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia jej nabycia, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzenia tego gospodarstwa osobiście, a także aktualny w tym czasie zakaz zbycia lub oddania nabytej nieruchomości w posiadanie innym podmiotom mają charakter powszechny, tak więc dotyczą zarówno rolników indywidualnych, jak i podmiotów, które nabyły nieruchomości po uzyskaniu zgody na nabycie wydanej przez Dyrektora Generalnego KOWR⁷⁰. Obowiązki te nie dotyczą jednak osób bliskich zbywcy ani nieruchomości nabytych w drodze dziedziczenia⁷¹. Zawarty w art. 2b ust. 1

⁶⁶ Art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. c u.k.u.r.

⁶⁷ Art. 1a pkt 1 lit. b. oraz art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. a u.k.u.r.

⁶⁸ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 817.

⁶⁹ B. Ziemanin, *Prawo rzeczowe*, Kraków 2003, s. 46.

⁷⁰ Nowelizacja z dnia 26 kwietnia 2019 r. dokonała również istotnej zmiany kompetencyjnej w zakresie wyrażania zgody na zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości, poprzez ustalenie nowej treści art. 2b. ust. 3 u.k.u.r. i określenie Dyrektora KOWR jako władnego do wyrażenia zgody na dokonanie takich czynności. Zgoda ta przyjmuje postać decyzji administracyjnej, której wydanie warunkowane jest przesłankami ważnego interesu nabywcy (pierwotnego) oraz interesu publicznego.

⁷¹ Katalog wyłączeń określony został w art. 2b. ust. 4 u.k.u.r.

u.k.u.r. wymóg osobistego prowadzenia w okresie 5 lat⁷² gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomości, stoi – w moim przekonaniu – w sprzeczności z konstytucyjnymi założeniami, realizacji których winien służyć proces kształtowania ustroju rolnego. Ustawodawca poprzez omawianą regulację przesądza *de facto* o zindywidualizowanym, a nie rodzinnym, sposobie prowadzenia gospodarstwa rolnego, pod rygiem ryzyka następczego nabycia nieruchomości przez KOWR w trybie art. 9 ust. 3 u.k.u.r. Z tego względu można sądzić, że wymóg ten stoi w sprzeczności z zasadą wywodzoną z art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którą rodzinne gospodarstwo rolne, jako preferowane ustrojowo, powinno opierać się na osobistej pracy rolnika i jego rodziny⁷³. Co więcej, ustawodawca, w świetle zasad konstytucyjnych zobowiązany jest chronić dobro rodziny przez podejmowanie działań zmierzających do umocnienia naturalnych więzów między członkami rodziny, w szczególności do umacniania ekonomicznych podstaw jej bytu⁷⁴. Dodać wypada, że w treści uzasadnienia do noweli z 14 kwietnia 2016 r. podkreślona została antyspekulacyjna rola krytykowanego mechanizmu, mającego w założeniu przeciwdziałać pozarolniczemu wykorzystywaniu nieruchomości rolnych i traktowaniu ich jako lokaty kapitału.

W odniesieniu do wywodzonego z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. zakazu zbycia lub oddania nieruchomości rolnej w posiadanie w okresie 5 lat od jej nabycia należy wskazać, że łączy się on bezpośrednio z wcześniej omówionym obowiązkiem nabywcy osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Mechanizm ten zabezpiecza funkcje produkcyjne gospodarstw rolnych, co jest istotne z punktu widzenia funkcji społecznych prawa własności w kontekście postulatu należytego wykorzystania zasobów ziemi⁷⁵.

Warto również podkreślić, że nowela u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r. wprowadziła mechanizm umożliwiający KOWR nabywanie nieruchomości rolnych⁷⁶ na rzecz Skarbu Państwa. Jak wynika z treści uzasadnienia projektu ustawy, chodzi tu o sytuacje, w których o nabycie wystąpi dotychczasowy właściciel nieruchomości. Nabycie to będzie więc miało charakter dobro-

⁷² Art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Nowelizacja z 26 kwietnia 2019 r. skróciła okres wiążący nabywcę w zakresie prowadzenia lub osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, gdyż wcześniej wynosił on 10 lat.

⁷³ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 sierpnia 2016 r. skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 36/16.

⁷⁴ P. Bucóń, *Konstytucyjne podstawy wspierania rodziny przez władze publiczne w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 4, s. 122.

⁷⁵ B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, „Opinie i Ekspertyzy OE-214”, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 8, www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2433/plik/oe-214_internet.pdf [dostęp: 1.12.2019].

⁷⁶ Art. 4b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r.

wolny. Zgodnie z art. 4b ust. 1 u.k.u.r. nabycie nieruchomości rolnej w omawianym trybie może nastąpić w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Założyć więc można, że nabyta przez KOWR nieruchomość po wejściu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zostanie następnie zagospodarowana przez KOWR w drodze przetargu ograniczonego, a więc w celu rozdysponowania jej na powiększenie gospodarstw rodzinnych.

3. Podsumowanie

Regulacje u.k.u.r. jako służące z założenia ochronie własności rolniczej powinny być interpretowane w świetle zasad wywodzonych z art. 23 Konstytucji oraz przez pryzmat intencji wyrażonych w preambule tego aktu.

Jednak regulacje tej ustawy sprowadzają się zasadniczo do reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi oraz określenia uprawnień państwa, działającego w sferze dominium za pomocą powiernika, w zakresie nabywania od podmiotów prywatnych prawa własności gruntów rolnych. Gospodarstwo rodzinne, które w drodze omawianej regulacji uzyskało swą normatywną postać, nie stało się jednak obiektem bezpośredniego oddziaływania tej ustawy. Skutki tego zaniechania nie wywołują przy tym społecznych i gospodarczych konsekwencji, wydaje się, że z uwagi na odmienność konstrukcyjną gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu ustawowym od jego realnej formy istniejącej w polskich uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych.

Ustawowa ochrona tak pojętych gospodarstw rodzinnych polega więc głównie na uprzywilejowaniu rolników je prowadzących w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, a sama konstrukcja prawna gospodarstwa rodzinnego limituje administracyjny rygor kształtowania stosunków własnościowych z ich udziałem⁷⁷. Przyjęcie tak określonego modelu ochrony gospodarstw rodzinnych powinno być oceniane pod kątem normy programowej wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP. Można wyrazić wątpliwość co do osiągnięcia celu regulacji u.k.u.r., który określono jako wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, mając na uwadze, że ustawa kreuje tę kategorię prawną jedynie w celu usprawiedliwienia złagodzenia w stosunku do tych gospodarstw rygorów dotyczących obrotu i to kosztem konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej oraz majątkowej pozostałych podmiotów⁷⁸.

⁷⁷ Z. Truskiewicz, *O własności rolniczej...*, s. 251.

⁷⁸ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 sierpnia 2016 r. kierowane do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 36/16.

Warto przypomnieć, że zgodnie z argumentacją zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r.⁷⁹ ustrojodawca dopuścił możliwość określenia odrębnych uregulowań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w stosunku do gospodarstw rodzinnych. Jednak te odrębne uregulowania muszą mieścić się w podstawach aksjologicznych określonych art. 23 ustawy zasadniczej, nakazujących postrzegać gospodarstwo rodzinne jako jednostkę gospodarczą, w której eksponowane są więzy osobiste osób prowadzących w jego ramach gospodarkę rolną⁸⁰. Wydaje się, że „gospodarstwo rodzinne” zdefiniowane przepisami u.k.u.r. standardu tego nie spełnia. Wyróżniające je normy obszarowe mają charakter szablonowy i nie odnosi się do żadnych uwarunkowań ekonomicznych prowadzenia produkcji określonego rodzaju. Nie świadczą również o potencjale produkcyjnym gospodarstwa jako jednostki zapewniającej godziwe utrzymanie rodzinie rolniczej⁸¹. Natomiast „rolnik indywidualny”, jako kluczowy element podmiotowy gospodarstwa rodzinnego, wyznacza jego pojmowanie z pominięciem więzów rodzinnych łączących pracujące w nim osoby, a przez pryzmat statusu pojedynczej osoby, która jest zobowiązana i uprawniona do osobistego kierowania gospodarstwem⁸². W tym kontekście gospodarstwo rodzinne określone przepisami u.k.u.r. jest gospodarstwem indywidualnym w ścisłym znaczeniu, tj. jednoosobowym⁸³.

W zakresie ochrony nieruchomości rolnych będących pierwotnym przedmiotem własności rolniczej u.k.u.r. wprowadziła rozwiązania ukierunkowane na zagwarantowanie ich funkcji produkcyjnych jako podstawowego czynnika w działalności rolniczej. Zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej warunkowana jest bowiem zobowiązaniem się nabywcy do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie rolnym, a w niektórych przypadkach – wykazaniem się przez nabywcę kwalifikacjami rolniczymi oraz odpowiednim biznesplanem. Sprzyja to realizacji założenia, że nabyte nieruchomości będą wykorzystywane rolniczo przez osoby do tego przygotowane.

⁷⁹ Sygn. akt P 4/99.

⁸⁰ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 18.

⁸¹ B. Jeżyńska, *Podstawy prawne wsparcia i ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych w ramach polityki strukturalnej UE oraz interwencjonizmu państwowego*, w: M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015, s. 275.

⁸² S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej – adekwatność stosowanych instrumentów prawnych*, w: E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 204.

⁸³ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 15.

Jednakże zbyt szeroko ujęta definicja nieruchomości rolnej rzutuje na rzeczywisty zakres oddziaływania zawartych w u.k.u.r. mechanizmów ochronnych, dając argumenty do podważania ich zasadności i adekwatności.

Zastrzeżenia budzi przewidziany ustawą mechanizm wyłączenia możliwości dysponowania gruntami w pięcioletnim okresie od dnia ich nabycia. Słusznie jest krytykowany jako przejaw nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności. Nawarstwianie się tego typu regulacji może w konsekwencji doprowadzić do takiego pojmowania własności rolniczej, w którym prawa właściciela zostaną sprowadzone do kategorii *nudum ius*, tj. gołego prawa⁸⁴.

Określenie w trybie „zapisu rolnego” w ustawie zasadniczej gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego powinno stanowić imperatyw w zakresie działań ustawodawczych. Oznacza to, że konstrukcja normatywna gospodarstwa rodzinnego musi uwzględniać rodzinny charakter takiej jednostki. To właśnie funkcja rodzinna gospodarstw rolnych ma podlegać ochronie prawnej. Dlatego aktualne regulacje odnoszące się do gospodarstw rodzinnych nie spełniają swej roli ani w zakresie zapewnienia odpowiedniego standardu życia rodzinie rolniczej, ani w kwestii określenia podstawy organizacji tego typu gospodarstw w aspekcie zewnętrznym (normy obszarowe, tytuły władania gruntami, formy organizacyjno-prawne), ani w aspekcie wewnętrznym (status prawny członków rodziny prowadzących gospodarstwo, zasady podziału dochodu)⁸⁵.

Skoro ustawodawca uczynił te wyznaczniki celami przyjętych regulacji prawnych kształtujących ustrój rolny, co potwierdza nadana aktowi preambuła, to powinien dobrać adekwatne, a nie fasadowe, mechanizmy prawne służące wspieraniu i ochronie prawidłowo rozumianych gospodarstw rodzinnych.

PROTECTION OF AGRICULTURAL PROPERTY IN THE LIGHT OF THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The purpose of the deliberations presented in this article is to assess the protection of agricultural property in the light of the Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system, taking into account its amendments of 2016 and 2019. In the author's opinion, the provisions of this Act that serve the purpose of the protection of agricultural property should be interpreted in the light of the principles derived from Article 23 of the Constitution of the Republic of Poland and from the perspective of the intentions expressed in the preamble to this Act. However, the instruments contained therein serve mainly to regulate trading in

⁸⁴ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 139.

⁸⁵ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 21.

agricultural property and to exercise the powers of the state acting with the help of a trustee in the *dominium* sphere, acquiring the ownership of agricultural land from private entities. It is therefore concluded that the “family holding” defined in the Act does not correspond in its normative form to the constitutional model, and the statutory protection granted to it is only apparent and ineffective.

LA TUTELA DELLA PROPRIETÀ AGRICOLA ALLA LUCE DELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO

Riassunto

L'articolo si propone di esaminare il problema di tutela della proprietà agricola alla luce della legge sul regime agricolo dell'11 aprile 2003, incluse le revisioni del 2016 e del 2019. Secondo l'autore, le disposizioni ivi contenute, intese a proteggere la proprietà agricola, dovrebbero essere interpretate alla luce dei principi derivati dall'art. 23 della Costituzione polacca e attraverso il prisma di intenzioni ivi espresse nel preambolo. Tuttavia, a suo parere, gli strumenti, derivanti dalla legge menzionata, si prestano più che altro a regolare la compravendita di fondi agricoli e a far esercitare i poteri dello Stato, nell'ambito dell'acquisizione della proprietà di terreni agricoli da soggetti privati. In conclusione, afferma che la “azienda di famiglia”, così come definita nella legge riportata, non corrisponde, nella forma normativa acquisita, al modello costituzionale, e la tutela giuridica ad essa concessa è del tutto apparente e inefficace.