

I. ARTYKUŁY

PAWEŁ CZECHOWSKI*

ORCID: 0000-0002-7124-5780

KONRAD MARCINIUK**

ORCID: 0000-0001-9201-6891

Współczesne uwarunkowania prawne ryнку nieruchomości rolnych – główne płaszczyzny regulacyjne

Transformacja ustrojowa, która nastąpiła po 1989 r. w Polsce, znalazła także odzwierciedlenie w unormowaniu prawnym problematyki nieruchomości, w szczególności w sferze rynku nieruchomości rolnych. Po stosunkowo krótkim, bo trwającym nieco ponad dekadę, okresie liberalizowania nacechowanego rygoryzmem systemu reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi, wywodzącego się z epoki PRL, należy odnotować ponowny wzrost poziomu władczej interwencji państwa na rynku nieruchomości rolnych, przejawiający się istotnym ograniczaniem praw właściciela lub posiadacza tego typu nieruchomości¹. Okres liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi, rozpoczęty uchynieniem wielu przepisów Kodeksu cywilnego w 1990 r. dotyczących reglamentacji obrotu, zakończył się bowiem w 2003 r., z chwilą

* Uniwersytet Warszawski.

** Uniwersytet Warszawski.

¹ M. Budzikowski, *Ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym* (niepublikowana praca doktorska), Biblioteka Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2018, s. 188 i n.

wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Na jej podstawie zintensyfikowano proces władczego (interwencyjnego) oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi. Choć początkowo ingerencja ta opierała się na wybranych instrumentach prywatnoprawnych, to stopniowo objęła także działania władcze w sferze regulacji o charakterze publicznoprawnym. W szczególności zbliżająca się data upływu 12-letniego okresu ochronnego na zakup nieruchomości rolnych przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej spowodowała, że w 2016 r. wprowadzono istotne zmiany w regulacjach dotyczących obrotu ziemią rolną². Charakter tych zmian cechuje znaczące zwiększenie ingerencji państwa w obrót ziemią rolną pod hasłem wzmocnienia ochrony ziemi rolnej przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolne³.

W założeniach osiągnięcie przyjętego celu miało zapewnić rzeczywiste, a nie deklaratywne budowanie ustroju rolnego w oparciu o gospodarstwa rodzinne. Jednak w wyniku wspomnianej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z kwietnia 2016 r. zasadniczej zmianie uległa sytuacja prawna właścicieli nieruchomości rolnych. Ukształtowany wówczas system interwencji państwa na rynku nieruchomości rolnych znalazł wyraz w normatywnych zakazach, nakazach oraz innych prawnych formach działania o charakterze mieszanym, które wpływają na ograniczenie praw właściciela w ramach klasycznej triady uprawnień cechujących prawo własności⁴. Dotyczy to nie tylko ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej do rozporządzania rzeczą, ale także uprawnień do korzystania z niej.

U podstaw współczesnych regulacji prawnych odnoszących się do kształtowania struktury rolnej leży szczególnie charakter dobra, jakim są nieruchomości rolne. Grunty rolne są bowiem najważniejszym, bo niezastępowalnym i niepomnażalnym, środkiem produkcji rolnej, w dużej mierze decydującym o zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwa. Układ stosunków własnościowych dotyczących gruntów rolnych jest zarazem głównym czynnikiem kształtującym ustrój rolny, a pośrednio także ustrój państwa. W konsekwencji obrót nieruchomościami rolnymi pozostaje przedmiotem szczególnego zainteresowania współczesnego ustawodawcy. Wyrazem tego zainteresowania są złożone regulacje prawne dotyczące od-

² Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 869).

³ Uzasadnienie do projektu ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585).

⁴ Chodzi o prawo rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), prawo korzystania z rzeczy (*ius utendi-fruendi*) i prawo posiadania rzeczy (*ius possidendi*).

działywania na obrót nieruchomościami rolnymi, a tym samym na zakres prawa własności tego typu nieruchomości, przyjmowane nie tylko w Polsce, ale także w wielu innych państwach europejskich. Uwzględniając zarówno ustrojowe, jak i gospodarcze znaczenie własności, ingerencja ta wymaga jednak wielkiej ostrożności.

Problematyka prawa własności jest bez wątpienia jednym z najważniejszych zagadnień w nauce prawa. Współcześnie w Europie za niezwykle istotne uznaje się zagadnienie granic prawa własności. Są one wyrazem ograniczeń tworzonych przez państwo, prawo i społeczeństwo, które zmniejszają uprawnienia właściciela. Analiza historyczna prowadzi do wniosku, że zmiany ograniczające prawo własności w europejskiej tradycji prawnej są w głównej mierze wynikiem historycznych zmian świadomości społeczeństw dotyczących interesu publicznego, ochrony środowiska czy zabezpieczenia socjalnego najuboższych warstw społecznych. Rozwój cywilizacji, zmiany w strukturze zamieszkania i zatrudnienia ludności oraz uprzemysłowienie i urbanizacja znacznych obszarów kraju przyczyniły się do ewolucji postrzegania prawa własności w kierunku jego ograniczenia, z korzyścią dla dobra ogółu, w tym dla dobra państwa, które dobro ogółu winno realizować i utożsamiać⁵.

Należy zarazem podkreślić, że instytucja własności nadal ma zasadnicze znaczenie dla prawa cywilnego, swobody obrotu i wolności działalności gospodarczej. Jak wskazuje Andrzej Stelmachowski, własność jest jednym z filarów, na których wspiera się konstrukcja całego systemu prawa cywilnego. System ten jest bowiem zbudowany w taki sposób, że istnieje trzon stanowiący element statyczny, a ponadto istnieje element dynamiczny zapewniający możliwość swobodnego kształtowania stosunków prawnych. Takim trzonem w prawie cywilnym jest prawo własności. To wokół niego zgrupowane zostały inne elementy statyczne w postaci pozostałych praw rzeczowych. Elementem dynamicznym jest natomiast prawo zobowiązań z siecią różnorodnych praw obligacyjnych⁶. Bez elementu podstawowego, statycznego, w postaci właściwie unormowanej instytucji własności, swobodny obrót staje się praktycznie niemożliwy. Stabilność własności, jak również swobodę obrotu może gwarantować właściwe prawodawstwo – zrozumiałe dla uczestników obrotu nie tylko pod względem treści, lecz także celu, któremu ma służyć. W momencie, gdy przepisy prawa nie pozwalają na jednoznaczną kwalifikację prawną, stabilność własności i dynamika obrotu zostają zachwiane.

⁵ M. Kurliej, *Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka” 2011, R. 11, s. 122–123.

⁶ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 203–204.

Własność nie jest jednak kategorią zastrzeżoną tylko dla dziedziny prawa i nie powinna być regulowana przez prawo w oderwaniu od sposobu jej postrzegania przez inne dziedziny. W literaturze przedmiotu własność, poza aspektem prawnym, ujmuje się także w wymiarze ekonomicznym, socjologicznym i psychologicznym. W wymiarze ekonomicznym odnosi się ją do możliwości korzystania z danego mienia, zatem przynależy ona temu, kto czerpie z tego mienia korzyści. Nieistotne jest więc to, czy osoba odnosząca korzyści z mienia jest jego posiadaczem, czy nie⁷. W wymiarze socjologicznym pojmowanie własności polega na postrzeganiu danego mienia jako czegoś wyłącznie swojego. Odczucie takie staje się tym silniejsze, im dłużej mienie jest używane, niezależnie od faktycznego tytułu prawnego do tego mienia⁸. W wymiarze psychologicznym własność buduje poczucie pewności u właściciela mienia. A „pewność” czy stabilność sytuacji prawnej jest pożądanym przymiotem prawa⁹.

Truizmem jest stwierdzenie, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Wręcz przeciwnie, we współczesnych systemach prawnych, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „bez względu na model ustrojowy państwa, charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności”¹⁰. W związku z tym „ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się [...] do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”¹¹. Możliwość ustanawiania, z zachowaniem przewidzianych prawem wymogów, ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne.

W ekonomii podkreśla się, że znaczenie prawa własności dla efektywnej alokacji ziemi rolnej i jej wykorzystania przekłada się na funkcjonowanie rynku nieruchomości rolnych¹². Także w dyskusji na temat konstrukcji

⁷ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, s. 65.

⁸ Ibidem.

⁹ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 321; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 208.

¹⁰ Wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK-A 2007/9/102.

¹¹ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999/1/2.

¹² Szerzej: R. Marks-Bielska, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Olsztyn 2010, s. 90–94.

jurydycznej i skutków oddziaływania współczesnej regulacji prawnej na obrót nieruchomościami rolnymi dość często używa się pojęcia „rynek”, nie poddając go jednak głębszej analizie. Rozważając to pojęcie, łatwo można bowiem dostrzec, że nie ma ono definicji normatywnej. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia rynku nieruchomości, a tym bardziej rynku nieruchomości rolnych. Odpowiedzi na pytanie o znaczenie pojęcia rynku nieruchomości należy zatem szukać przede wszystkim w dorobku nauk ekonomicznych.

Analizując dość liczne propozycje definicji pojęcia rynku, można wyróżnić dwa nurty: formalistyczny i funkcjonalny. Pierwszy, odwołujący się przede wszystkim do historycznego źródłosłowa tego pojęcia, określa rynek jako miejsce, w którym nabywcy i zbywcy spotykają się osobiście i chcą dokonywać wymiany. Z oczywistych względów we współczesnych realiach takie ujęcie rynku okazuje się niewystarczające i zbyt wąskie. Nurt drugi, funkcjonalny, ujmuje z kolei istotę rynku od strony społeczno-ekonomicznych stosunków zachodzących między uczestnikami obrotu. Podkreśla występowanie stosunków wymiennych pomiędzy zbywcami a nabywcami. Treścią stosunków wymiennych jest wyrażanie przez uczestników rynku chęci zawarcia transakcji, konfrontacja ujawnionych zamiarów i mechanizm przetargowy, prowadzący do zawarcia transakcji¹³. Autorzy definicji zaliczanych do tego nurtu podkreślają ekonomiczny, a nie tylko społeczny charakter tych stosunków, będący warunkiem istnienia mechanizmu rynkowego. Podkreślanie w treści definicji rynku konieczności występowania stosunków wymiany, wyodrębnienie aspektu podmiotowego i przedmiotowego oraz relacji zachodzących między nimi znacznie rozszerza treść kategorii rynku na tle pierwszego, tradycyjnego ujęcia, utożsamiającego rynek z miejscem zawierania transakcji i czyni ją bliższą znaczeniu, jakie przypisują temu pojęciu prawnicy agraryści wypowiadający się na temat normatywnych uwarunkowań rynku nieruchomości rolnych. W ujęciu funkcjonalnym to uczestnicy rynku (tj. podmioty uczestniczące w wymianie) decydują o popycie i podaży. Rynek stanowi zatem jedność struktury podmiotowej i przedmiotowej, na którą składają się popyt, podaż i ceny nieruchomości rolnych¹⁴.

Rynek w szerszym, funkcjonalnym znaczeniu staje się regulatorem procesów gospodarowania, wpływa bowiem na alokację kapitału, decydując o rozmiarach inwestycji, a w przypadku rynku nieruchomości rolnych – także o intensywności i kierunku przemian struktury obszarowej gospodarstw

¹³ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa 1994, s. 13.

¹⁴ E. Kucharska, *Podstawy funkcjonowania rynku nieruchomości. Ujęcie teoretyczne*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” 2005, nr 187, s. 5.

rolnych¹⁵. Oczywiście oddziaływanie rynku jako regulatora może być ograniczone przez oddziaływanie państwa bądź innych podmiotów do tego upoważnionych. Działania tego typu, zwane interwencjonizmem państwowym, w skali europejskiej nie są niczym wyjątkowym. Wręcz przeciwnie, prawie w każdym państwie europejskim obrót nieruchomościami rolnymi poddany jest szczególnym, na tle innych segmentów rynku nieruchomości, regulacjom prawnym. Wynika to z chęci stymulowania przez władze publiczne określonych zjawisk i z reguły służy realizacji deklarowanych celów ustrojowych, gospodarczych lub społecznych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że każda forma ingerencji w „naturalnie” kształtujące się relacje rynkowe, będące wynikiem działania wspomnianego mechanizmu przetargowego, relacje te zaburza. W efekcie relacje pomiędzy osobami lub podmiotami biorącymi udział w wymianie praw do nieruchomości na inne aktywa (najczęściej pieniądze) przestają być wypadkową podaży i popytu, lecz podlegają działaniu dodatkowych czynników wynikających z przyjętego w danym państwie modelu ingerencji w obrót przez władzę publiczną i są, a w każdym razie powinny być, podporządkowane realizacji założonych celów. Ingerowanie państwa w reguły rynku wywołuje wiele złożonych konsekwencji. Analizie poddane zostaną główne płaszczyzny normatywne, w ramach których ustawodawca formułuje normy stanowiące podstawę oddziaływania na współczesny rynek nieruchomości rolnych.

Podstawową i najważniejszą płaszczyznę stanowią przepisy Konstytucji RP dotyczące zarówno ochrony własności w ogóle, jak i ustroju rolnego. Wprawdzie przepisy te nie mówią wprost o oddziaływaniu na obrót nieruchomościami rolnymi, jednak ingerencja organów władzy publicznej w obrót tego typu nieruchomościami, prowadząca się do ograniczania prawa rozporządzania rzeczą, które – jak wyżej wskazano – jest jednym z podstawowych atrybutów prawa własności¹⁶, ma podstawy w ustawie zasadniczej.

Zgodnie z przepisem art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne¹⁷. Zasada ta nie narusza jednak postanowień przepisów art. 21 i 22 Konstytucji, zgodnie z którymi ochronie w Rzeczy-

¹⁵ Ibidem, s. 6.

¹⁶ P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V, s. 25 i n.; A. Jurcewicz, *Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi)*, „*Wiś i Rolnictwo*” 2006, nr 1, s. 71–90.

¹⁷ Szerzej: M. Korzycka, *Kontekst historyczno-polityczny i naukowy normy konstytucyjnej o ustroju rolnym państwa polskiego*, w: L. Bosek (red.), *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, s. 154–174.

pospolitej Polskiej podlega w szczególności własność, a ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny¹⁸. Przepis art. 23 Konstytucji wprowadza zasadę ustrojową, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest rodzinne gospodarstwo rolne¹⁹. Kategoria gospodarstwa rodzinnego będącego podstawą ustroju rolnego państwa nie może być jednak traktowana jako naruszająca własność i prawo dziedziczenia oraz wolność działalności gospodarczej. W doktrynie wskazuje się, że relacja między powołanymi przepisami nie została ukształtowana na zasadzie *lex specialis* art. 23 względem art. 21 i 22 Konstytucji²⁰. Reguły kształtowania ustroju rolnego państwa nie mogą zatem wyłączać ochrony wartości w postaci własności i prawa dziedziczenia, a także wolności działalności gospodarczej. Mogą natomiast modyfikować zakres ochrony podstawowych kategorii ze względu na kategorię gospodarstw rodzinnych. W konsekwencji rozwiązania prawne dotyczące kształtowania ustroju rolnictwa powinny zapewnić należyte wsparcie dla gospodarstw rodzinnych²¹.

Jak już wspomniano, kwestia ustroju rolnego nie doczekała się kompleksowej regulacji, co w doktrynie uważane jest za poważny mankament²². Konieczne jest zatem odwołanie się do poglądów doktryny prawa rolnego, gdzie przez pojęcie ustroju rolnego rozumie się zazwyczaj „całokształt stosunków własnościowych w rolnictwie, form organizacyjnych produkcji rolnej oraz form organizacyjnych rynku rolnego”²³. Niemniej Konstytucja RP w minimalny sposób określa kształt ustroju rolnego, a jej rozwinię-

¹⁸ J. Bieluk, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji oraz w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok 2018, s. 563–571.

¹⁹ T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, w: K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 50; eadem, *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 2014, s. 65–91.

²⁰ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 153.

²¹ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 22.

²² A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 13; A. Pawłowski, *Aspekty podmiotowe i przedmiotowe ustroju rolnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 1091–1104.

²³ A. Stelmachowski, *Pojęcie, przedmiot i przesłanki ustrojowe prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11.

cie pozostawia ustawodawcy zgodnie z duchem ustawy zasadniczej oraz zamysłem jej twórców²⁴.

Przepisy art. 23 wraz z przepisami art. 21 i 22 Konstytucji wyznaczają ramy konstytucyjne swobody regulacyjnej dla ustawodawcy²⁵. Regulacja konstytucyjna dotycząca ustroju rolnego państwa stanowi dopełnienie i konkretyzację zasady społecznej gospodarki rynkowej, nie zaś wyjątek od niej²⁶. W ramach ustroju społeczno-gospodarczego należy wyróżnić ustrój rolny, którego podstawę stanowią gospodarstwa rodzinne²⁷. Z literalnego brzmienia i funkcji art. 23 oraz faktu, że statuuje on jedynie zasadę kierunkową („programową”) i nie formułuje żadnych praw podmiotowych, można wysnuć wniosek, że nie może on samoistnie ograniczać praw i wolności konstytucyjnych określonych w art. 21 i 22 Konstytucji²⁸.

Należy także zauważyć, że skoro gospodarstwa rodzinne mają stanowić podstawę ustroju rolnego całego państwa, to trudno zaprzeczyć istnieniu wyraźnego interesu publicznego w regulowaniu przez ustawodawcę kwestii obrotu ziemią rolną w taki sposób, aby pozycja prawna właścicieli gospodarstw prawnych jako uczestników obrotu gruntami rolnymi podlegała szczególnej ochronie. W doktrynie wskazuje się też, że z zestawienia przepisów art. 22 z przepisami art. 23 Konstytucji wynika, iż nie można wprowadzać ograniczeń w obrocie ziemią, które powodowałyby, że prawnie niedopuszczalne lub faktycznie niemożliwe stałoby się tworzenie gospodarstw rolnych przekraczających wielkość zwykłych gospodarstw rodzinnych²⁹. Zasada wynikająca z treści przepisu art. 23 Konstytucji nie wyklucza bowiem istnienia innych typów gospodarstw rolnych, nakazuje jedynie utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewnia gospodarstwom rodzinnym charakter „podstawy ustroju rolnego państwa”.

Ponadto zasady i przesłanki dopuszczalnej ingerencji w sferę prawa własności wyznaczają art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie: wymóg podstawy ustawowej dla takiej ingerencji (przesłanka formalna wynikająca z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3), zakaz naruszania istoty prawa własności,

²⁴ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 11.

²⁵ J. Mikołajczyk, *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 351–372.

²⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 23*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 3.

²⁷ A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 137.

²⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 23*, s. 6.

²⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 63.

zakreślający maksymalną granicę ingerencji (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3) oraz przesłanki materialne, a więc pewne wartości, których ochrona może usprawiedliwiać ingerencję w sferę prawa własności (art. 31 ust. 3). Ponadto w każdym przypadku ustawowych ograniczeń prawa własności należy badać, czy nie naruszają one zasady proporcjonalności, a więc czy są odpowiednie do zamierzonego celu (zasada adekwatności), niezbędne (zasada konieczności) oraz tak dobrane, aby były jak najmniej uciążliwe i możliwe do udźwignięcia (zasada proporcjonalności *sensu stricto*). W płaszczyźnie konstytucyjnej konieczne jest także rozważenie zgodności ewentualnych środków oddziaływania na obrót nieruchomościami z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikającą z niej zasadą proporcjonalności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady tej wypływają nakazy: 1) przyjmowania danej regulacji tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 2) kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, 3) zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta nakazuje wybierać spośród możliwych środki skuteczne, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu.

Odwołując się do realizacji wspomnianej ustrojowej zasady oparcia ustroju rolnego państwa na gospodarstwie rodzinnym, ustawodawca w ustawach zwykłych zawarł różne mechanizmy prawne oddziałujące na klasyczną sferę prawa cywilnego tradycyjnie związaną z obrotem nieruchomościami rolnymi, przede wszystkim poprzez przyjęcie szczególnych regulacji prawnych o charakterze *lex specialis* stanowiących swoiste otoczenie dla klasycznych mechanizmów prawnych obrotu nieruchomościami rolnymi (umowy sprzedaży, dzierżawy, darowizny itp.)³⁰. Jednocześnie rozwiązania przyjęte m.in. w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa czy wprowadzone w 2016 r. w ramach nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mechanizmy administracyjnej kontroli

³⁰ Obrót nieruchomościami rolnymi, oprócz Kodeksu cywilnego zawierającego systemowe rozstrzygnięcia dotyczące zawierania umów sprzedaży, dzierżawy, regulowany jest przede wszystkim przepisami ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655; dalej: u.k.u.r.), ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243; dalej: u.g.n.r.S.P.), a także częściowo ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 174), w której uregulowano umowę z następcą oraz sformułowano szczególne uwarunkowania dotyczące umów darowizny i dożywocia zawieranych w związku z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej przez rolnika, który ma ustalone prawo do emerytury lub renty.

nabywania nieruchomości rolnych zmieniły zasadniczo warunki, w jakich dochodzi do zawierania powyższych umów cywilnoprawnych. Drugi z nurtów publicznoprawnej sfery interwencji państwa w obrót nieruchomościami rolnymi dotyczy ustawowych regulacji, które na podstawie pozakodeksowej określają w zmodyfikowanej formie zakres funkcjonowania określonych instytucji prawnych. Chodzi tu m.in. o prawo pierwokupu, które przysługuje określonym kategoriom osób (KOWR, dzierżawca), prawo nabycia przysługującego KOWR w odniesieniu do nieruchomości rolnej zbywanej na innej niż umowa sprzedaży podstawie prawnej czy normę pozwalającą na nabycie przez KOWR prawa udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych. Podobnych przykładów w powołanej ustawie występuje znacznie więcej. Publicznoprawnym władczym działaniem, występującym, oprócz innych regulacji, w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jest także wprowadzenie 5-letniego zakazu zbywania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jest to klasyczne działanie w sferze imperium, którym w istocie wstrzymano obrót sektorowy rynku nieruchomości rolnych. Podobny charakter mają 5- i 15-letnie zakazy zbywania nieruchomości rolnych przez ich nabywców wynikające odpowiednio z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. i art. 29a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P.

Należy także zwrócić uwagę, że z dniem 12 czerwca 2020 r. weszły w życie przepisy ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw³¹, określające m.in.: miejsce zamieszczania ogłoszeń o zamiarze sprzedaży, sposób dokumentowania otrzymania odpowiedzi na ogłoszenie, niezbędne elementy ogłoszenia, wysokość proponowanej ceny, termin składania odpowiedzi na ogłoszenie, zgodnie z którymi zarówno zamieszczanie ogłoszeń, jak i odpowiedzi na nie musi odbywać się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego prowadzonego przez KOWR (art. 2a ust. 4a–4h u.k.u.r.).

Przedstawione wyżej regulacje ograniczają właściciela lub posiadacza nieruchomości rolnych w możliwości swobodnego rozporządzania prawem własności lub posiadania poprzez stworzenie niekorzystnego otoczenia prawnego, które w znacznym stopniu ogranicza prawo tych osób dostęp do udziału w rynku nieruchomości rolnych. W szczególności powołane regulacje zawarte w obu cytowanych ustawach ingerują w poczucie pewności sytuacji prawnej właściciela lub posiadacza nieruchomości rolnej. Warto zauważyć, że wkraczanie państwa w wymiar pewności prawa własności godzi w jedną

³¹ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

z naczelných zasad prawa, jaką jest zasada pewności prawa³². Tymczasem pewność prawa w europejskim kręgu kulturowym jest postrzegana jako istotna wartość, stanowiąca podstawę porządków prawnych opartych na zasadzie państwa prawnego³³. To m.in. na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, który zapewnia jednostce bezpieczeństwo prawne, opiera ona swoje decyzje o postępowaniu, zgodnie z pełną znajomością przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą wywołać, a więc na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa³⁴.

Pewność prawa, powoływana zarówno w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie sądów i trybunałów, bywa często prezentowana jako cecha lub zespół cech przysługujących samemu prawu³⁵. Cecha ta miałaby polegać na tym, że „podmiot, do którego prawo się odnosi (adresat normy, obywatel, podatnik), jest w stanie przewidzieć determinowane prawem skutki faktów (stanów rzeczy), w tym czynów (działań i zaniechań) własnych i innych podmiotów”³⁶, a także gwarantować „możność polegania na przepisach prawnych jako na czymś, czego można być pewnym, co budzi zaufanie, jest wiarygodne i zapewnia poczucie bezpieczeństwa”³⁷.

Przedstawione wyżej środki (instrumenty) oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi można sklasyfikować według metody regulacyjnej. Pierwszą grupę stanowią środki opierające się na metodzie prywatnoprawnej, wśród których wyróżnia się: prawo pierwokupu nieruchomości rolnej przysługujące określonym podmiotom bądź kategoriom osób (KOWR, dzierżawca, współwłaściciel, właściciel sąsiedniej nieruchomości rolnej), prawo nabycia przysługujące KOWR w stosunku do nieruchomości rolnych zbywanych na innej niż sprzedaż podstawie prawnej, prawo nabycia udziałów, akcji w spółkach prawa handlowego będących właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, ale także żądanie odkupienia nieruchomości przysługujące rolnikowi w przypadku odmowy zezwolenia na zbycie nieruchomości, ponadto prawo żądania przeniesienia na KOWR własności nieruchomości rolnej w przypadku niewykonania

³² K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 412 i n.

³³ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego...*, s. 321.

³⁴ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, Dz. U. Nr 50, poz. 600.

³⁵ J. Zegarlicki, *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, t. 6, nr 2, s. 151.

³⁶ H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, s. 21.

³⁷ A. Zieliński, *Pewność prawa*, w: A. Wasilkowski (red.), *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 43.

przez nabywcę obowiązków dotyczących zamieszkiwania na terenie gminy, osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, nieoddawania nieruchomości w posiadanie osobom trzecim bez zgody sądu, jak również unormowania dotyczące zbywania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którego dysponentem jest obecnie KOWR.

Drugą grupę stanowią środki opierające się na metodzie publicznoprawnej, a ich przykładem jest wynikający z ustawy generalny zakaz nabywania nieruchomości przez podmioty inne niż wskazane w ustawie oraz – łagodzące rygoryzm tego rozwiązania – wydawane w formie decyzji administracyjnej zezwolenie dyrektora generalnego KOWR. W wyniku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 14 kwietnia 2016 r. nabywcami nieruchomości rolnych co do zasady mogą być rolnicy indywidualni. Nieliczne określone w ustawie wyjątki od tej zasady obejmują: osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub KOWR, kościoły i związki wyznaniowe, grunty nabywane w wyniku dziedziczenia, zapisu windykacyjnego, na podstawie art. 151 lub art. 213 k.c., a także w toku postępowania sanacyjnego³⁸. Choć nowelizując ustawę w kwietniu 2016 r., ustawodawca zdecydował o zachowaniu prawa pierwokupu i prawa nabycia KOWR, poszerzając zakres tych uprawnień w stosunku do akcji i udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych³⁹, a także poszerzając prawo nabycia w szczególności w stosunku do nieruchomości rolnych od spółek osobowych oraz w przypadkach, gdy nabycie następuje w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, to w rzeczywistości decyzje administracyjne dyrektora generalnego KOWR stały się podstawową formą kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w obrocie prywatnym.

Warto zaznaczyć, że instrumenty o charakterze prywatnoprawnym, przynajmniej *de lege lata*, cechują się znacznie większą stabilnością niż środki o charakterze administracyjnoprawnym. Rozwiązania przyjęte przez współczesnego ustawodawcę w ramach powrotu do stosowania w Polsce przed 1990 r. środków reglamentacji obrotu w postaci zezwolenia administracyjnego są bowiem wadliwe. Przede wszystkim niejasne określenie przesłanek wydawania zezwoleń, brak precyzyjnego określenia stron postępowania administracyjnego oraz brak rozwiązań stabilizujących sytuację prawną nabywcy nieruchomości w oparciu o ewentualnie wadliwą decyzję godzą

³⁸ Zakres wyjątków od zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny, określa art. 2a ust. 3 u.k.u.r. w brzmieniu nadanym tej ustawie w wyniku dalszych nowelizacji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655).

³⁹ Z wyjątkiem zbywania akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym oraz zbywania akcji i udziałów na rzecz osoby bliskiej.

w jedną z podstawowych zasad prawnych, jaką jest zasada bezpieczeństwa i pewności obrotu.

Jeśli chodzi o ustawy, to są dwie zasadnicze kategorie: ustawy należące do kompleksu prawnopublicznego oraz ustawy należące do prawa prywatnego (zawarte w samym Kodeksie cywilnym lub w innych ustawach o charakterze cywilistycznym). W przypadku ustaw regulujących szczególne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi, tj. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczącej nieruchomości prywatnych oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określającej zasady gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w obu zawarto regulacje charakterystyczne zarówno dla prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. Należy zgodzić się w tym przypadku z Andrzejem Stelmachowskim, że o treści prawa własności przesądzają obie kategorie ustaw i pod tym względem konieczne jest przewartościowanie wielu dotychczasowych poglądów. Nie jest bowiem tak, że tylko ograniczenia natury prywatnoprawnej limitują prawo własności. W praktyce równie duże znaczenie mają ograniczenia natury publicznoprawnej⁴⁰. Dopiero ujmując łącznie ograniczenia prywatnoprawnej i publicznoprawnej natury, można określić sytuację prawną właściciela⁴¹. Dobrym przykładem przenikania się obu płaszczyzn regulacyjnych są właśnie przepisy dotyczące ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi i szerzej – określające granice prawa własności tego typu nieruchomości.

Inną istotną prawnomaterialną płaszczyzną normatywną, na której należy rozpatrywać interwencję w obrót nieruchomościami rolnymi, jest prawo europejskie. Choć nie dotyczy ono bezpośrednio problematyki stosunków cywilnoprawnych, to normy traktatowe konstytuujące podstawowe zasady, na których opiera się konstrukcja jednolitego rynku, w tym swoboda przepływu kapitału oraz swoboda przedsiębiorczości, tworzą ogólne wymagania funkcjonalne dla uregulowań prawa krajowego. Warto zauważyć, że w październiku 2017 r. Komisja Europejska (KE) w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego z kwietnia tego roku opublikowała wytyczne, które mają pomóc państwom członkowskim w ochronie gruntów rolnych przed spekulacją cenową oraz koncentracją własności gruntów rolnych. Na podstawie poglądów formułowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości KE dopuściła możliwość stosowania przez państwa członkowskie niektórych środków kontroli rynku nieruchomości rolnych, takich jak: prawo pierwokupu, uzależnienie nabycia gruntu rolnego od zezwoleń wydawanych przez organy

⁴⁰ Szerzej: F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1939, nr 1–2.

⁴¹ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa...*, s. 218.

krajowe czy ograniczenia maksymalnej powierzchni nabywanych gruntów. Jednocześnie dopuściła możliwość preferencyjnego traktowania niektórych kategorii nabywców, np. ustanawiając prawo pierwokupu na rzecz dzierżawców gruntów rolnych, współwłaścicieli, sąsiadów oraz określonych podmiotów publicznych. Za dopuszczalne pod pewnymi warunkami uznała też stosowanie interwencji cenowej ze strony państwa zapobiegającej nadmiernemu wzrostowi cen gruntów rolnych.

Stosowane środki interwencyjne nie mogą mieć jednak charakteru dyskryminacyjnego, a za taki uznano np. wymóg uzależniający możliwość nabycia nieruchomości rolnej od domicylu nabywcy. Za niezgodne z prawem Unii Europejskiej Komisja, opierając się na orzecznictwie Trybunału, uznała również nakładanie na nabywcę gruntu obowiązku samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, zakaz zakupu gruntów rolnych przez spółki czy wymóg posiadania przez nabywcę gruntu kwalifikacji rolniczych⁴².

W płaszczyźnie instytucjonalnej, uzupełniającej prywatnoprawne i publicznoprawne regulacje prawa materialnego, formą ingerencji władzy publicznej w rynek nieruchomości rolnych jest wprowadzenie nań „superuczestnika” – podmiotu publicznego wyposażonego w szczególne uprawnienia, który na pozór jednak działa według ogólnie przyjętych reguł obrotu, posługując się w swoich działaniach powszechnymi narzędziami o charakterze prywatnoprawnym. W warunkach polskich rolę tę pełni obecnie KOWR⁴³. Trzeba jednak pamiętać, że jego działalność jest, a w każdym razie powinna być, uwarunkowana zakresem zadań wyznaczonych temu podmiotowi, wykonywanych na podstawie i w granicach prawa. Podmioty publiczne mogą, a nawet powinny podejmować i prowadzić działalność wtedy, gdy wyraźnie stanowi tak przepis prawa, i tylko w zakresie, w jakim jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym, np. koniecznością realizacji powierzonych im zadań publicznych.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z pewnością nie jest zwykłym uczestnikiem rynku, a może być wręcz postrzegany jako podmiot administrujący tym rynkiem bądź zarządzający nim. Podmioty tego typu – prowadzące działalność gospodarczą, która bazuje na mieniu publicznym – nie działają w ramach wolności gospodarczej, a ich działalność (uczestnictwo w obrocie) z zasady podporządkowane jest realizacji określonych celów publicznych i musi mieć charakter wyjątku. O ile bowiem własność nieruchomości rolnych osób fizycznych lub innych niepublicznych osób praw-

⁴² Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2017/C 350/05); K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*

⁴³ W innych krajach funkcje takie pełnią francuskie spółki urzędzeń i osadnictwa rolnego (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural – SAFER) czy niemieckie spółki ziemskie działające w formie prawnej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

nych służy interesowi własnemu tych osób, o tyle własność skarbowych lub innych osób publicznych (np. komunalnych) służy interesowi publicznemu, często utożsamianemu z interesem użyteczności publicznej. W rezultacie wyposażając KOWR w szczególne uprawnienia (prawo pierwokupu, prawo nabycia), ustawodawca wziął na siebie wielką odpowiedzialność. Wynika to nie tylko ze znaczenia, jakie własność, zwłaszcza własność nieruchomości rolnych, ma dla kształtowania się struktury wytwórczej w rolnictwie, ale także ze znaczenia społecznego i gospodarczego rolnictwa, w tym jego roli w zapewnianiu bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwa.

Zestawienie rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w tym zakresie w Polsce z rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach europejskich, np. we Francji, mimo pozornych podobieństw uprawnień KOWR do uprawnień SAFER wykazuje też istotne różnice. Francuskie SAFER przed wykonaniem prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, podobnie jak niemieckie spółki ziemskie, muszą uzyskać zgodę organu administracji⁴⁴. Ponadto, w odróżnieniu od KOWR, zobowiązane są do określonego rozdysponowania nieruchomości rolnych nabytych na zasadzie prawa pierwokupu. Różnica w tym zakresie pomiędzy rozwiązaniami polskimi a francuskimi czy niemieckimi staje się jeszcze bardziej wyraźna, jeśli uwzględni się to, że w obecnym stanie prawnym KOWR nie tylko nie musi, ale wręcz nie może zbywać nabytych nieruchomości rolnych wobec wciąż obowiązującego zakazu zbywania nieruchomości rolnych wynikającego z ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W rezultacie nabywane przez KOWR nieruchomości rolne zamiast służyć deklarowanemu przez ustawodawcę wzmocnieniu gospodarstw rodzinnych, powiększają jedynie zasób własności rolnej Skarbu Państwa.

Uwzględniając te czynniki, należy spodziewać się, że ustawodawstwo dotyczące oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi będzie spełniać następujące warunki: 1) służyć realizacji jasno zadeklarowanych celów, a zarazem cechować się proporcjonalnością (adekwatnością) stosowanych środków do realizacji tych celów – ingerencja w „naturalne” procesy rynkowe powinna być wyważona i odbywać się z poszanowaniem innych wartości (np. w warunkach polskich, zgodnie z art. 23 Konstytucji, realizacja normy oparcia ustroju rolnego naszego państwa na gospodarstwie rodzinnym nie powinna naruszać postanowień art. 21 i 22 Konstytucji, tj. zasad ochrony własności i wolności gospodarczej); 2) posługiwać się konkretnie i precy-

⁴⁴ SAFER muszą uzyskiwać zgodę właściwego prefekta w przypadku, gdy efektem ich działalności będzie zmniejszenie lub likwidacja gospodarstwa mieszczącego się w przedziale 1/3 JO–1 JO, lub jeśli w rezultacie zastosowania prawa pierwokupu powstanie gospodarstwo o wielkości ponad 2 JO.

zyjnie określonymi instrumentami prawnymi czytelnymi dla uczestników rynku – chodzi o postulat jasności i pewności norm prawnych, co ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu, przewidywalności i pewności sytuacji prawnej obywateli; 3) cechować się spójnością systemową – przepisy stanowiące podstawę dokonywania ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi nie powinny pozostawać w sprzeczności, przede wszystkim funkcjonalnej, z innymi przepisami; 4) cechować się stabilnością w dłuższej perspektywie, tj. nie podlegać istotnym zmianom (w tym zmianom koncepcji, kierunków czy intensywności działań) – jedną z cech rynku nieruchomości rolnych jest bowiem jego stosunkowo niewielka dynamika: transakcje zawierane przez uczestników tego rynku (rolników) są bardzo rzadkie, a efekty oddziaływania określonych środków prawnych na obrót nieruchomościami rolnymi – widoczne dopiero po dłuższym czasie.

Razi także dysproporcja między intensywnością ingerencji w obrót własnościowy a praktycznym *désintéressement* obrotem dzierżawnym, który we współczesnej gospodarce rolnej odgrywa coraz ważniejszą rolę. Prowadzi to zresztą do powstawania wielu zjawisk negatywnych, czego przykładem jest coraz bardziej powszechny nieformalny obrót dzierżawny. Uchwalenie nowych przepisów o obrocie gruntami rolnymi, które stworzyłyby spójny systemowo zespół norm prawnych i administracyjnych, za pomocą których państwo oddziałuje na rynek nieruchomości rolnych, staje się zatem koniecznością. Stwarza również okazję do wypracowania rozwiązań organizacyjno-prawnych, prowadzących do stopniowej eliminacji szczególnie dotkliwych słabości naszego rolnictwa, zwłaszcza rozdrobnienia gospodarstw rolnych oraz odstępowania od produkcyjnego użytkowania gruntów rolnych.

Reasumując rozważania dotyczące współczesnych uwarunkowań prawnych rynku nieruchomości rolnych w ramach głównych płaszczyzn regulacji normatywnej, można przedstawić następujące ustalenia. Przede wszystkim trzeba odnotować stały wzrost oddziaływania instrumentów interwencji państwa na obrót rynkowy nieruchomości rolnych, w tym instrumentów prywatnoprawnych i publicznoprawnych. Należy też podkreślić, że działania regulacyjne państwa uległy znacznemu nasileniu po 2016 r., podobnie jak działania regulacyjne o charakterze publicznoprawnym, w zakresie wpływu na treść prawa własności nieruchomości rolnych w sferze uprawnień do posiadania, korzystania oraz rozporządzania nieruchomością rolną przez jej właściciela.

Proces ograniczenia prawa własności właściciela nieruchomości rolnych pozwala na sformułowanie tezy, że obecne regulacje zbliżają się do granicy przekroczenia pewności prawa⁴⁵. Pewność prawa stanowi główną zasadę

⁴⁵ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 208.

wartości prawa w sensie systemowym. Rodzi to obawy, czy działalność państwa nie ogranicza nadmiernie swobody obrotu nieruchomościami. Takie działania w sferze imperium państwa powodują bowiem niebezpieczeństwo destabilizacji pojęcia istoty prawa. Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2000 r.⁴⁶ w sposób jednoznaczny wskazał, że jeżeli zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki wymiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (istota) prawa własności.

Przeprowadzona analiza dowodzi, że władcza ingerencja państwa, zwłaszcza w sferze publicznoprawnej, narusza konstytucyjne granice ochrony własności poprzez istotne ograniczenie prawa swobody działania właściciela. Ograniczenia regulacyjne naruszają bowiem równowagę w regulacji własności rolniczej pojmowanej jako kompleks praw i obowiązków⁴⁷. Powstający normatywny prymat i dominacja administracyjnoprawnych instrumentów interwencji w rynek nieruchomości rolnych ogranicza działanie instrumentów cywilnoprawnych na rzecz instrumentów administracyjnoprawnych. Regulacja stosunków majątkowych – jak podkreślono w doktrynie prawa – wymaga w tym zakresie właściwego wyważenia proporcji⁴⁸.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2018), *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji oraz w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok.
- Budzikowski M. (2018), *Ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym* (niepublikowana praca doktorska), Biblioteka Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa.
- Ciapała J. (2009), *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin.
- Czechowski P., Wieczorkiewicz P. (2005), *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. V.
- Domańska A. (2001), *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa.
- Filipczyk H. (2013), *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa.

⁴⁶ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK 2000/1/2.

⁴⁷ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa...*, s. 225.

⁴⁸ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 49–63.

- Garlicki L. (2005), *Komentarz do art. 23*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa.
- Jurcewicz A. (2006), *Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi)*, „Wies i Rolnictwo” nr 1.
- Korzycka M. (2017), *Kontekst historyczno-polityczny i naukowy normy konstytucyjnej o ustroju rolnym państwa polskiego*, w: L. Bosek (red.), *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Kucharska E. (2005), *Podstawy funkcjonowania rynku nieruchomości. Ujęcie teoretyczne*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” nr 187.
- Kurlej M. (2011), *Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka” R. 11.
- Kurowska T. (2004), *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, w: K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa.
- Kurowska T. (2014), *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.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Longchamps F. (1939), *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” nr 1–2.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Marks-Bielska R. (2010), *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Olsztyn.
- Mikołajczyk J. (2015), *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice.
- Pańko W. (1984), *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice.
- Pawłowski A. (2014), *Aspekty podmiotowe i przedmiotowe ustroju rolnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XXXI.
- Prutis S. (2018), *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok.
- Rakoczy B., Bień-Kacała A. (2015), *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 3.
- Stelmachowski A. (1969), *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (1997), *Pojęcie, przedmiot i przesłanki ustrojowe prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (2003), *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (2003), *Treść i wykonywanie prawa własności*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, Warszawa.
- Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa.
- Wrzosek W. (1994), *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa.
- Zegarlicki J. (2017), *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” t. 6, nr 2.
- Zieliński A. (1996), *Pewność prawa*, w: A. Wasilkowski (red.), *Jakość prawa*, Warszawa.

CONTEMPORARY LEGAL ENVIRONMENT OF THE AGRICULTURAL REAL ESTATE MARKET – THE MAIN REGULATORY AREAS

Summary

The aim of this paper was to analyse the main areas of contemporary legal regulation of agricultural real estate market which affect both the legal situation of the agricultural real estate owner and the contemporary shape of agricultural market. The authors conclude, among other things, that state interference, especially in the public law sphere, violates the constitutional limits of property protection as it significantly depletes the right of owner's freedom of action. The existing regulatory restrictions violate clearly the balance in the regulation of agricultural property understood as a complex of rights and obligations. The emerging normative primacy and domination of legal instruments of intervention in the agricultural real estate market available in administrative law limit the occurrence of civil law instruments in favour of administrative law instruments.

Keywords: agricultural real estate, trade in agricultural real estate, protection of property rights, agricultural market

IL MERCATO DEI TERRENI AGRICOLI NELL'ATTUALE CONTESTO GIURIDICO – I PRINCIPALI AMBITI NORMATIVI

Riassunto

L'articolo si propone di sottoporre ad analisi le principali aree della regolazione giuridica in materia di trasferimento dei terreni agricoli, la quale ha un impatto sia sulla posizione giuridica del proprietario di un terreno agricolo sia sulla struttura del mercato agricolo stesso. Nella parte conclusiva, gli autori affermano, tra l'altro, che l'imperiosa ingerenza dello Stato, specie nella sfera del diritto pubblico, porta a violare i limiti costituzionali che concernono la tutela della proprietà in quanto essa mette rilevanti limiti al diritto, esercitato dal proprietario, di agire liberamente. Le restrizioni normative esistenti vanno ad alterare notevolmente l'equilibrio che caratterizza la regolazione della proprietà agricola, intesa come un insieme di diritti e doveri. Un primato normativo che sta per emergere nonché il predominio degli strumenti amministrativi di intervento nel mercato dei terreni agricoli vanno a ridurre la presenza di strumenti di diritto civile a favore di quelli di diritto amministrativo.

Parole chiave: terreni agricoli, trasferimento dei terreni agricoli, tutela del diritto di proprietà, mercato agricolo