

Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego

Księga jubileuszowa
Profesor Teresy Kurowskiej

Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego

Księga jubileuszowa
Profesor Teresy Kurowskiej

Redakcja naukowa
dr hab. prof. UŚ Dorota Łobos-Kotowska
dr Paweł Gała
dr Marek Stańko

Warszawa 2018

Recenzenci:
prof. dr hab. Jacek Górecki
dr hab. prof. UwB Adam Doliwa

© Copyright by Fundacja FAPA

ISBN 978-83-950905-0-9

Wydawca:
Fundacja FAPA
Polska Izba Bankowości Spółdzielczej
Aleje Jerozolimskie 133, lok. 002
02-304 Warszawa

Realizacja na zlecenie wydawcy
OFI Krzysztof Gawrychowski

Spis treści

Aleksander Lichorowicz

Życiorys naukowy i osiągnięcia Pani Profesor Teresy Kurowskiej. 9

Jerzy Bieluk

Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu i prawa wykupu
w ustawie o lasach 13

Paweł Blajer

W kwestii organów prowadzących rejestry nieruchomości
(uwagi prawnoporównawcze) 25

Roman Budzinowski

Prawo rolne między globalizacją a lokalnością (kilka refleksji) 57

Paweł Czechowski, Mikołaj Budzikowski

Ład przestrzenny a ograniczenia prawa własności właściciela
nieruchomości rolnej 67

Katarzyna Czerwińska-Koral

Sądowa ochrona własności rolniczej na przykładzie przepisów
Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego 83

Grzegorz Dobrowolski

Prawna regulacja ochrony przed zanieczyszczeniami azotanowymi
pochodzenia rolniczego w Polsce 97

Paweł Gała

Uprawy roślin genetycznie zmodyfikowanych w świetle projektu nowelizacji
ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych . . . 107

Jadwiga Glumińska-Pawlic

System opodatkowania nieruchomości w Polsce 127

Joanna Jagoda

Zasada samodzielności i zasada szczególnej staranności
w zarządzaniu mieniem samorządowym 143

Beata Jeżyńska <i>Slow city</i> w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich	159
Alina Jurcewicz Orzecznictwo TSUE w tworzeniu zasad prawnych funkcjonowania UE	169
Małgorzata Korzycka Z problematyki relacji prawa zwyczajowego do prawa stanowionego w polskim prawie rolnym	183
Elżbieta Kremer Obrót nieruchomościami rolnymi z udziałem małżonków, między którymi istnieje wspólność majątkowa małżeńska	195
Monika A. Król Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją	213
Katarzyna Leśkiewicz Z prawnej problematyki ochrony przeciwpożarowej lasów w sąsiedztwie linii kolejowych	237
Izabela Lipińska Ekonomiczna analiza prawa w aspekcie zarządzania ryzykiem w rolnictwie	249
Aleksander Lipiński Prawne uwarunkowania Polityki Surowcowej Państwa. Uwagi krytyczne	259
Adam Lityński Ziemia i praca, chłopci i kułacy w Rosji i ZSRR 1917-1941	279
Dorota Łobos-Kotowska Współczesne funkcje umowy kontraktacji	299
Adam Malik Pojęcie budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych	311
Konrad Marciniuk Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w określaniu rolnego charakteru nieruchomości	323
José Martínez Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU als Teil des Binnenmarktes	341
Rafał Michałowski Sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie przetargu ograniczonego a utworzenie gospodarstwa rodzinnego	355

Joanna Mikołajczyk Egzekucja z nieruchomości rolnej	369
Marian Mikołajczyk Uwagi księcia Stanisława Poniatowskiego o stosunkach prawnych w rolnictwie w krajach Rzeszy Niemieckiej w roku 1784 poczynione	389
Ryszard Mikosz Wydobywanie kopalin przez właściciela nieruchomości rolnej	405
Adam Niewiadomski Rola aktów planistycznych w obrocie nieruchomościami rolnymi	419
Stanisław Prutis Zasadność wyodrębnienia prawa prywatnego; prawo prywatne <i>sensu stricto</i> i <i>sensu largo</i>	431
Łukasz Sanakiewicz Wywłaszczenie planistyczne w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	443
Marek Stańko Decyzja uwłaszczeniowa jako podstawa ustalenia stanu prawnego nieruchomości rolnej	461
Janusz A. Strzępka Zbycie gospodarstwa rolnego	475
Aneta Suchoń Z prawnej problematyki czynszu dzierżawnego	487
Elżbieta Tomkiewicz Rozgraniczenie kompetencji legislacyjnych między Parlamentem Europejskim a Radą na gruncie art. 43 ust. 2 i ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE	505
Zygmunt Truszkiewicz Poszukiwanie modelu gospodarowania gruntami SP – na przykładzie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości	517
Błażej Wierzbowski Wywłaszczenie nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego ..	539
Paweł Wojciechowski Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego a zwrot wywłaszczonej nieruchomości. .	559
Lidia Zacharko, Marcin Janik Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony krajobrazu – kilka refleksji	583

Aleksander Lichorowicz

Życiorys naukowy i osiągnięcia Pani Profesor Teresy Kurowskiej

Uprzejme zaproszenie, jakie otrzymałem do wzięcia udziału w przygotowaniu książki jubileuszowej Pani Profesor Teresy Kurowskiej, było dla mnie, miłym co prawda, ale jednak zaskoczeniem.

Panią Profesor T. Kurowską pamiętam jako młodą (z pięknym warkoczem), pełną zapału asystentkę prof. Waleriana Pańki – a tu nagle jubileusz! Skoro nie możemy powstrzymać upływu czasu, wykorzystajmy przynajmniej tę jubileuszową okazję do podjęcia próby bardziej generalnego, syntetycznego spojrzenia na dorobek i naukowe osiągnięcia Jubilatki.

Pani Profesor Kurowska jest następczynią profesora W. Pańki założyciela i pierwszego kierownika Katedry Prawa Rolnego na Uniwersytecie Śląskim. Prof. W. Pańko, autor znanych monografii o dzierżawie czy z teorii własności, które do dzisiaj są klasykami w dziedzinie prawa rolnego, i nie tylko, przyjął słuszną koncepcję profilu działalności naukowej objętej przez siebie Katedry. Uwzględnił on mianowicie fakt, iż region śląski jest regionem bardzo zindustrializowanym i zurbanizowanym. Stąd profil działalności naukowej swej nowo powstałej Katedry ukierunkował, ze wszelkich miar zasadnie, obok tradycyjnej problematyki agrarystycznej, na kwestie zagospodarowania i planowania przestrzennego jak też ochrony środowiska.

Spoglądając wstecz, z perspektywy kilkudziesięciu lat, pragnę stwierdzić z całym przekonaniem, iż niewątpliwą zasługą Pani Profesor Kurowskiej jest fakt, iż profil ten zaakceptowała i nie tylko podtrzymała, lecz w znacznym stopniu rozwinęła i dostosowała do fundamentalnych zmian, jakim podległo polskie rolnictwo po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Będę pisał dalej, bardziej szczegółowo, o badaniach i osiągnięciach naukowych Pani Profesor. Generalnie rzecz biorąc, uważam, że są one konsekwencją tej słusznej koncepcji badawczej, jaką przyjęła, a może lepiej przejęła, obejmując Katedrę Administracji Rolnictwa i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Śląskiego.

Warto w szczególności podkreślić cywilistyczny nurt w badaniach Pani Profesor, a zwłaszcza Jej bardzo ciekawą i nowatorską pracę habilitacyjną o upowszechn-

nieniu własności, której byłem zresztą recenzentem, oraz dalsze prace z zakresu teorii własności jak też własności rolniczej. W bezpośrednim związku z tą tematyką pozostają ciekawe prace dotyczące obrotu gruntami rolnymi, dzierżaw i prawnego statusu gospodarstwa rodzinnego.

Bardzo istotny, ważny nurt w działalności naukowej Pani Profesor stanowią dalej prace z zakresu planowania przestrzennego i gospodarki terenami. Jest niewątpliwie jednym z autorytetów w literaturze i doktrynie tego zagadnienia.

Wreszcie trzeci, podstawowy nurt w działalności badawczej to problematyka ochrony środowiska, bardzo ważna, mając na uwadze specyfikę gospodarczą terenu, na którym przyszło Jej działać.

Podkreślić wypada, iż pozostając wierna tym podstawowym kierunkom swych zainteresowań naukowych, potrafiła Pani Profesor, śledząc bieg wydarzeń i przemiany społeczne w Polsce, wzbogacić je o nowe, aktualne elementy. Mam tu w szczególności na myśli przemiany wynikające z rozciągnięcia na teren Polski ustawodawstwa Unii Europejskiej. Zaowocowało to szeregiem cennych publikacji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich czy płatności z Europejskiego Funduszu Rolnego.

Za swą działalność naukową i organizacyjną otrzymywała Pani Profesor liczne nagrody. Na szczególną wzmiankę zasługuje tu prestiżowa nagroda w ogólnopolskim konkursie Państwa i Prawa w 1984 r.

W bezpośrednim związku z działalnością naukową pozostaje Jej działalność dydaktyczna, w szczególności opieka nad młodą kadrą. Może tu Pani Profesor odnotować duże sukcesy: siedmiu wypromowanych doktorów, do których dodajmy udział w charakterze recenzenta w 3 przewodach habilitacyjnych i 6 przewodach doktorskich to liczby, którymi mogą się poszczycić nieliczni w naszym środowisku.

Osobiście za największy sukces Pani Profesor w tej dziedzinie uważam opiekę naukową i wypromowanie dwojga bardzo zdolnych i obiecujących pracowników naukowych, a mianowicie Pani dr hab. Doroty Łobos-Kotowskiej i dr. Marka Stańki, na którego habilitację zawsze liczymy.

Działalność dydaktyczna Pani Prof. T. Kurowskiej jest różnorodna i zasługuje na uwagę. Swój zakres działalności dydaktycznej nie ogranicza tylko do prawa rolnego, lecz rozciąga ją na obrót i zarządzanie nieruchomościami oraz prawo europejskie. Jest ponadto od wielu lat współautorem ogólnopolskiego podręcznika prawa rolnego. Jej działalność dydaktyczna znalazła też swój wyraz organizacyjny w postaci wieloletniego członkostwa w Uczelnianej Komisji Dydaktycznej Uniwersytetu Śląskiego, a przede wszystkim w pełnieniu funkcji prodziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Unikatowym osiągnięciem Pani Profesor w dziedzinie dydaktyki, które szczególnie cenię, jest zorganizowanie i wieloletnie prowadzenie Podyplomowego Studium Notarialnego – jedyne, w miarę mojej wiedzy, w skali krajowej. *Chapeau bas* Pani Profesor!

Od samego początku swej działalności naukowej wiele uwagi i wysiłku poświęcała współpracy naukowej i kontaktom z zagranicą, biorąc udział w większości europejskich kongresów i konferencji naukowych z zakresu prawa rolnego, w których uczestniczyły polskie delegacje. Co ważne, umożliwiała udział w tych konferencjach także swym młodszym współpracownikom, co przyczyniało się do ich szybszego rozwoju naukowego i nawiązywania nowych kontaktów. Udział Pani Profesor w tych konferencjach jest zawsze aktywny i wiąże się z przygotowaniem i prezentacją ciekawych referatów, które często są potem publikowane w zagranicznych czasopismach.

Ta aktywna działalność Pani Profesor na polu współpracy z zagranicą znalazła też swój wyraz formalno-organizacyjny w postaci powołania Jej w 2009 r. na prestiżową funkcję polskiego delegata krajowego do Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego (CEDR), którą to funkcję pełni z powodzeniem do chwili obecnej.

Korzystam wreszcie z okazji, by wyrazić na tym miejscu serdeczną wdzięczność swoją i, jestem przekonany, całego środowiska polskich agrarystów za Jej gościnność przejawiającą się w organizowaniu licznych krajowych konferencji agrarystów, organizowanych z reguły w pięknych krajobrazowo miejscach, gdzie obok ciekawych naukowych dyskusji panuje zawsze ciepła, życzliwa atmosfera. O czym mogę zaświadczyć jako wierny ich uczestnik. Pozwolę sobie tutaj na mały nieformalny akcent: zawsze będę pamiętał wspaniałe Bordeaux, którym uraczyła mnie Pani Profesor na jednej z ostatnich konferencji!

W tych kilku krótkich uwagach podjąłem próbę wskazania, uwypuklenia podstawowych kierunków działalności naukowej, dydaktycznej i organizacyjnej Pani Profesor Teresy Kurowskiej. Oczywiście jestem świadom, iż trudno oczekiwać, iż oddadzą one wiernie całą złożoność i wieloaspektowość Jej działalności i osiągnięć życia poświęconego pracy naukowej i karierze akademickiej. Z pewnością jednak pozwolą mi one z całym przekonaniem serdecznie gratulować Pani Profesor pełnej sukcesów kariery akademickiej, Jej niewątpliwych osiągnięć i życzyć z całego serca wielu dalszych lat zdrowia i owocnej działalności.

Ad multos annos Pani Profesor!

Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu i prawa wykupu w ustawie o lasach

Zagadnienia wstępne

Ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r.¹ znowelizowano ustawę o lasach² (dalej: UL), wprowadzając do niej nowe mechanizmy kontroli obrotu nieruchomościami leśnymi. Wprowadzono, wzorem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego³ (dalej: UKUR), prawo pierwokupu Skarbu Państwa, dotyczące lasów oraz prawo wykupu – funkcjonujące podobnie jak w UKUR. W przypadku UKUR wprowadzono nowe ograniczenia, ale na bazie funkcjonujących już od 2004 roku rozwiązań. Natomiast w przypadku UL, jest to zupełnie nowa regulacja, zmieniająca w sposób diametralny system obrotu lasami w Polsce⁴. Dotychczas brak było ograniczeń dotyczących obrotu lasami, obecnie mechanizmy, które mają do dyspozycji Lasy Państwowe, wprowadzają w tym zakresie zupełnie nowe zasady.

Prawem pierwokupu i prawem wykupu objęto grunty oznaczone jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczone do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub o którym mowa w art. 3 ustawy o lasach, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL. Celem niniejszego artykułu jest analiza powyżej przedstawionego sposobu kwalifikacji gruntów, co do których Lasom Państwowym służy prawo pierwokupu lub prawo wykupu.

¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. poz. 586). Ustawa weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r.

² Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 788 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052 z późn. zm.).

⁴ Jak podkreśla K. Maj, *o ile na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego były to zmiany o charakterze systemowym, ale na bazie już funkcjonującej 12 lat ustawy wprowadzającej ograniczenia dotyczące ziemi rolnej, o tyle w ustawie o lasach wprowadzone ograniczenia są zupełną nowością, Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, „Kra-kowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 3, s. 63.

Strona podmiotowa

Prawo pierwokupu pojawia się w przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu spełniającego określone kryteria. Podmioty zobowiązane do uwzględniania prawa pierwokupu określone są bardzo szeroko. Są to osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną (spółki osobowe, wspólnoty itd.)⁵. Tak więc praktycznie każdy inny niż Skarb Państwa podmiot sprzedający grunt musi uwzględniać prawo pierwokupu wynikające z UL.

Zgodnie z art. 37a ust. 2 UL, jeżeli nabycie gruntu, podlegającego prawu pierwokupu następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub jednostronnej czynności prawnej Lasy Państwowe reprezentujące Skarb Państwa mogą złożyć oświadczenie o nabyciu tego gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Regulacja ta statuuje więc nową w UL, natomiast stosowaną już w UKUR, konstrukcję prawa wykupu. Zakres przedmiotowy prawa wykupu jest taki sam jak w przypadku prawa pierwokupu.

Przedmiot prawa pierwokupu

Zgodnie z art. 37a UL, prawo pierwokupu służy Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Lasy Państwowe w przypadku gruntu: oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub o którym mowa w art. 3 UL, objętego uproszczonym planem urządzenia UL lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL. Zgodnie z art. 3 UL, lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) *o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:*
 - a) *przeznaczony do produkcji leśnej lub*
 - b) *stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo*
 - c) *wpisany do rejestru zabytków;*
- 2) *związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego UL, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.*

Prawo pierwokupu przysługujące zgodnie z ustawą Lasom Państwowym obej-

⁵ Szerzej zob. W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 162–172; W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 327 i nast.

muje nie tylko las w rozumieniu art. 3 UL, ale jest znacznie szersze przedmiotowo. Obejmuje grunty będące lasem w rozumieniu art. 3, ale również inne kategorie gruntów. O podleganiu prawu pierwokupu decydują kryteria formalne, którym odpowiadać ma grunt. Wystarczy, aby grunt spełniał którąkolwiek z przesłanek określonych w art. 37a ust. 1 UL, aby uznać, iż podlega on prawu pierwokupu⁶.

Wyłączenie nieruchomości budynkowych i lokalowych

Prawo pierwokupu dotyczy wyłącznie nieruchomości gruntowych. Nie są nim objęte nieruchomości budynkowe i lokalowe. Natomiast prawo pierwokupu będzie miało zastosowanie w przypadku zakupu nieruchomości lokalowych w sytuacji, gdy razem z lokalem sprzedawany jest udział w gruncie⁷ (tak przedstawiciel Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych). Inaczej K. Maj, który wskazuje, że *prawo pierwokupu nie przysługuje w przypadku sprzedaży lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość nawet w sytuacji, gdy w skład nieruchomości wspólnej wchodzi grunt spełniający przesłanki określone w art. 37a ust. 1 pkt 1 lub 2 lub 3 ustawy o lasach. Udział w takiej nieruchomości wspólnej jest prawem związanym z własnością lokalu, nie jest i nie może on być przedmiotem samodzielnego obrotu, dzieli los prawa własności lokalu*⁸. Tu jednak należy przyjąć interpretację ostrożnościową i uznać, iż w takim przypadku należy zastosować tryb sprzedaży uwzględniający prawo pierwokupu z UL, w szczególności ze względu na daleko idące konsekwencje naruszenia przepisów – nieważność na podstawie art. 37h UL.

Użytkowanie wieczyste

Ustawa, w przeciwieństwie np. do UKUR, nie określa wyraźnie, iż prawem pierwokupu objęta jest również sprzedaż prawa użytkowania wieczystego. Przyjąć należy, że w sytuacji, gdy ustawodawca ma zamiar objąć prawem pierwokupu również grunty znajdujące się w użytkowaniu wieczystym, wyraźnie to wskazuje. W art. 2c pkt 1 UKUR przewidziano, że przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału lub części udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej. Podobny zabieg zastosowano w art. 109 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹, w art. 8 ust. 2 Ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych¹⁰, w art. 4 Ustawy z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹¹. Uznać należy, iż prawo

⁶ Szerzej zob. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 170–178; W. Gonet, *Prawo pierwokupu...*, s. 162–172.

⁷ Debata na temat „Obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi w praktyce notarialnej”, Warszawa, 30.09.–01.10.2016 r., transkrypcja, <http://www.rejent.com.pl/plik/sysPlikNew/2645>, s. 1.

⁸ K. Maj, *Prawo pierwokupu...*, s. 72

⁹ Tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.

¹⁰ Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1010.

¹¹ Tj. Dz.U. z 2010 r. nr 33, poz. 179 ze zm.

pierwokupu w UL odnosi się tylko do sprzedaży własności nieruchomości, nie ma natomiast zastosowania w przypadku użytkowania wieczystego¹². Inaczej G. Mikołajczuk i P. Biernacki, którzy twierdzą, iż prawo pierwokupu przysługuje również w przypadku obrotu prawem wieczystego użytkowania gruntu, zaś brak wyraźnego na to wskazania jest wynikiem raczej niedbalstwa legislacyjnego, iż świadomej decyzji ustawodawcy¹³. W pełni należy zgodzić się jednak ze stanowiskiem wypracowanym w trakcie debaty na temat obrotu nieruchomościami¹⁴, iż użytkowanie wieczyste nie podlega pierwokupowi z ustawy o lasach. W tym zakresie nie można, wobec milczenia prawodawcy, zastosować wykładni rozszerzającej.

Dane z ewidencji gruntów i budynków

Pierwszym kryterium podlegania prawu pierwokupu, wymienionym w art. 37a UL, jest oznaczenie gruntu jako las w ewidencji gruntów i budynków¹⁵. Podkreślenia wymaga, iż każdy grunt, bez względu na powierzchnię, oznaczony jako las w ewidencji gruntów i budynków, podlega prawu pierwokupu. Nawet UKUR, wprowadzająca bardzo restrykcyjne ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, przewiduje minimalną powierzchnię 0,3 ha, od której stosowane są rygory ustawy (art. 1a pkt 1 lit. b UKUR). W przypadku UL grunt o jakiegokolwiek powierzchni objęty jest prawem pierwokupu, a sprzedający musi – dla ważności umowy – realizować obowiązki wynikające z tej instytucji. Niestety, ustawodawca nie wprowadził chociażby występującego w art. 3 UL limitu zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, aby dany grunt podlegał rygorom związanym z prawem pierwokupu¹⁶.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁷, ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) jest to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 PGK, ewidencja gruntów i budynków obejmuje m.in. informacje dotyczące gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych. Szczegółowe zasady zakładania, prowadzenia i aktualizacji danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków zawiera Rozporządzenie Ministra Rozwoju Re-

¹² Tak też K. Maj, *Prawo pierwokupu...*, s. 64. Zob. również wnioski dotyczące objęcia prawem pierwokupu także prawa użytkowania wieczystego wypracowane podczas debaty na temat obrotu nieruchomościami, s. 5 transkrypcji.

¹³ G. Mikołajczuk, P. Biernacki, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 10, s. 12

¹⁴ S. 5 transkrypcji.

¹⁵ Por. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, 170–173.

¹⁶ Zob. też słuszny postulat K. Maja, *Prawo pierwokupu...*, s. 81, który wskazuje, że rozsądne jest wprowadzenie przynajmniej normy obszarowej w wymiarze 0,10 ha, jako skorelowanej z jedną z części definicji UL z art. 4 UL.

¹⁷ Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 z późn. zm., dalej: PGK.

gionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁸, wydane na podstawie art. 26 ust. 2 PGK. Zgodnie z art. 21 ust. 1 PGK: *Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków*¹⁹.

Zgodnie z 67 § EGB, użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na następujące grupy: 1) grunty rolne; 2) grunty leśne; 3) grunty zabudowane i zurbanizowane; 4) użytki ekologiczne, oznaczone symbolem złożonym z litery „E” oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego określającego sposób zagospodarowania lub użytkowania terenu, np. E-Ws, E-Wp, E-Ls, E-Lz, E-N, E-Ps, E-R; 6) grunty pod wodami; 7) tereny różne oznaczone symbolem – Tr. Zgodnie z § 68 ust. 2 EGB grunty leśne dzielą się na: 1) lasy, oznaczone symbolem – Ls; 2) grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem – Lz. Zatem, jeżeli wypis z ewidencji gruntów i budynków będzie zawierał oznaczenie gruntu symbolem Ls, grunt taki będzie podlegał prawu pierwokupu określonym w UL.

Wobec stanowczego brzmienia art. 37a UL, iż grunty podlegające prawu pierwokupu to grunty oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako lasy, uznać należy, iż prawo pierwokupu nie dotyczy gruntów zadrzewionych i zakrzewionych (oznaczonych jako Lz)²⁰, jeśli nie spełniają innych przesłanek przewidzianych w ust. 1 pkt 1 i 2 art. 37a UL.

Jak słusznie zauważa K. Maj, *Stan optymalny to taki, w którym wszelkie zmiany stanu faktycznego na gruncie w zakresie stanu użytkowania byłyby niezwłocznie ujawniane w ewidencji. Tak się jednak w praktyce często nie dzieje, a modernizacja stanu ewidencji gruntów odbywa się z różną częstotliwością, czasami sięgającą nawet dziesiątek lat między kolejnymi aktualizacjami*²¹. Aby zmienić stan ujawniony w ewidencji, potrzeba jednak odpowiedniego postępowania określonego w § 45 i n. EGB, zgodnie z którym aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w celu:

- 1) zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym oraz obowiązującymi standardami technicznymi;
- 2) ujawnienia nowych danych ewidencyjnych;
- 3) wyeliminowania danych błędnych.

Przy aktualizacji danych odpowiednio stosuje się § 35 i 36 EGB, określające katalog źródeł danych ewidencyjnych oraz tryb ustalania granic geodezyjnych działek.

¹⁸ Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm, dalej: EGB.

¹⁹ Szerzej zob. Komentarz do art. 21, [w:] *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, J. Lang, E. Stefańska (red.), Warszawa 2013, s. 234–241.

²⁰ Tak też W. Fortuński, M. Kupis, *Problematyka prawa pierwokupu i prawa nabycia lasu po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 3, s. 24.

²¹ K. Maj, *Prawo pierwokupu...*, s. 66.

Dotyczy to oczywiście sytuacji takich, gdy grunt z pewnością nie ma przymiotów gruntu leśnego, ale również takich, gdy na gruncie, który nie jest zakwalifikowany jako grunt leśny, wyrośnie las. W takich sytuacjach decyduje stan prawny, nie stan faktyczny. Tak więc nawet jeżeli transakcja sprzedaży dotyczy gruntu faktycznie mającego cechy gruntu leśnego, to Skarbowi Państwa nie będzie przysługiwało prawo pierwokupu, gdy grunt taki inaczej jest oznaczony w ewidencji. Skutkiem takiego rozwiązania jest sytuacja, w której prawo pierwokupu określone w UL może przysługiwać również co do gruntu, na którym nie rośnie ani jedno drzewo²². W tym przedmiocie warto przytoczyć interesującą wypowiedź przedstawiciela Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: (...) *niepokoii mnie zawierzenie ewidencji gruntów w art. 37a Ulas. Jako przedstawiciel Ministerstwa nie mogę się zgodzić, aby prawem pierwokupu LP był objęty grunt rolny który nie jest faktycznie lasem. Powierzchnia gruntów rolnych ulega z każdym rokiem zmniejszeniu, należy je więc szczególnie chronić*²³.

Grunt przeznaczony do zalesienia

Kolejną kategorią gruntu, której sprzedaż podlega prawu pierwokupu zgodnie z UL, są grunty przeznaczone do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W sytuacji gdy grunt jest oznaczony w ewidencji gruntów i budynków w inny sposób niż Ls, istotną przesłanką podlegania prawu pierwokupu staje się przeznaczenie gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne²⁴) lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 59 ust. 1 UPZP).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest to akt prawa miejscowego – instrument polityki przestrzennej gminy określający lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, w których zawiera się m.in. przeznaczenie terenów, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu (art. 15 ust. 2 UPZP). Procedura uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego określona jest w UPZP.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 UPZP, każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów. Jak wskazuje M. Wincenciak, powołany przepis art. 30 ust. 1 UPZP ustanawia prawo do wglądu do studium oraz do planu, a także prawo do otrzymania wypisów i wyrysów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przy czym prawo to ma charakter powszechny²⁵. Zdaniem tego autora, *Podmiot domagający się prawa do wglądu, ewentualnie wypisów lub wyrysów, nie musi wykazywać interesu prawnego w reali-*

²² Tak słusznie zauważa K. Maj, *Prawo pierwokupu...*, s. 67.

²³ Debata, s. 3.

²⁴ Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm., dalej: UPZP.

²⁵ M. Wincenciak, Komentarz do art. 30, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), LEX 2016.

zacji tych uprawnień. Prawo to jest wyrazem realizacji konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, wynikającego z art. 61 Konstytucji RP (...). Organ administracji nie może odmówić ich wydania, nie ma też żadnego umocowania do badania, w jakim celu wnioskodawca zamierza wykorzystać otrzymany dokument²⁶. Formą, jaką przybiera udostępnienie informacji z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest zaświadczenie. Jak wskazuje się w orzecznictwie, tryb uzyskania informacji o treści planu miejscowego wskazany w art. 30 ust. 1 UPZP stanowi regulację szczególną w stosunku do przepisów Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷, co wyłącza – w zakresie, w jakim istnieje możliwość wydawania wypisów i wrysów planów miejscowych – możliwość wydawania w tym zakresie zaświadczeń w trybie art. 217 i 218 KPA²⁸.

Wydanie wypisu lub wrysu ze studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to czynność urzędowa w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²⁹.

Decyzja o warunkach zabudowy

Zgodnie z art. 4 ust. 2 UPZP, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Jeżeli nieruchomość jest przeznaczona do zalesienia w którejś z powyższych decyzji, to podlega ona prawu pierwokupu określonego w UL. Oczywiście jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zostanie wydany w stosunku do danej nieruchomości, to on reguluje jej stan prawny.

Przepis art. 59 ust. 1 UPZP określa, że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Podobne warunki obowiązują w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku (art. 59 ust. 2 UPZP). Jak wskazuje A. Despot-Mładanowicz *Zmiana zagospodarowania terenu*

²⁶ *Ibidem*, Komentarz do art. 30.

²⁷ Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, dalej: KPA.

²⁸ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2010 r., II SA/Wr 436/10, Legalis; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 lutego 2007 r., II SA/Gd 494/06, Legalis

²⁹ Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm. Tak wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 maja 2009 r., I SA/Gl 19/09, Legalis.

nie jest pojęciem zdefiniowanym. Oznacza niewątpliwie funkcjonalne przekształcenia terenu. Oceny, czy dane zamierzenie skutkuje zmianą zagospodarowania terenu, należy dokonywać w każdym przypadku indywidualnie, uwzględniając okoliczności konkretnego przypadku. Najbardziej widoczną zmianę zagospodarowania terenu stanowi wzniesienie na nim obiektu budowlanego bądź rozbiórka takiego obiektu³⁰. Zgodnie z art. 61 UPZP, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu oraz wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem oraz jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym³¹;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi, w tym m.in. Ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³², PGK, Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³³.

Problematyczna staje się sytuacja, w której grunt nie ma kwalifikacji Ls w ewidencji gruntów i budynków, a w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest oznaczony jako las. Podkreślić należy, iż art. 37a ust. 1 pkt 2 UL odnosi się do przypadku, w którym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego grunt jest przeznaczony do zalesienia. W optymalnym stanie faktycznym, jak była już o tym mowa wyżej, taka sytuacja nie powinna mieć miejsca, ale jednak może ona wystąpić w rzeczywistości. Brak precyzji przepisu powoduje, iż konieczna jest interpretacja ostrożnościowa. Należy przyjąć, iż również takie grunty objęte są prawem pierwokupu na podstawie komentowanego przepisu. Zgodzić należy się z interpretacją K. Maja, iż grunt, który w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest oznaczony jako las, należy traktować tak jak grunt do zalesienia³⁴.

³⁰ A. Despot-Mładanowicz, Komentarz do art. 59, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2016.

³¹ Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.

³² Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161. Por. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2014.

³³ Tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.

³⁴ K. Maj, *Prawo pierwokupu...*, s. 68.

Jak podkreślają W. Fortuński i M. Kupis, *ustalenie przesłanki wskazanej w art. 37a ust. 1 pkt 2 u.l. będzie dokonywane na podstawie zaświadczeń bądź informacji (np. ze stron internetowych) uzyskiwanych od właściwych urzędów gmin. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego okoliczność ta winna być stwierdzona w ten sam sposób. Należy także w tym samym trybie wykluczyć istnienie decyzji o warunkach zabudowy, przy czym nie jest wyłączone przyjęcie w tym zakresie oświadczenia stron. W przypadku gdy nieruchomość gruntowa jest objęta decyzją o warunkach zabudowy, należy na podstawie treści tej decyzji ustalić, czy nieruchomość obejmuje grunt przeznaczony do zalesienia*³⁵. Obowiązki związane z ustaleniem powyższych okoliczności leżą po stronie notariusza przygotowującego transakcję sprzedaży gruntu.

Uproszczony plan urządzenia UL lub decyzja wz

Prawo pierwokupu (i prawo wykupu) ma zastosowanie również w przypadku sprzedaży (art. 37a ust. 1 pkt 3 UL) gruntu, o którym mowa w art. 3 UL, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL. Art. 19 ust. 3 UL powołuje się na definicję lasu zawartą w art. 3 UL (zob. definicja wyżej). Zgodnie z art. 19 ust. 3 dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Decyzja ta niejako zastępuje uproszczony plan urządzenia lasu. Jej podstawą jest inwentaryzacja pełniąca rolę fachowej ekspertyzy stanowiącej podstawę orzekania o zadaniach z zakresu gospodarki leśnej.

Plan urządzenia UL, zgodnie z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 6 UL, to podstawowy dokument dla gospodarki leśnej. Powinien on zawierać w szczególności opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w tym: zestawienie powierzchni lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz lasów ochronnych, zestawienie powierzchni lasów z roślinnością leśną (uprawami leśnymi) według gatunków drzew w drzewostanie, klas wieku, klas bonitacji drzewostanów oraz funkcji lasów; analizę gospodarki leśnej w minionym okresie; program ochrony przyrody; a ponadto określenie zadań, w szczególności dotyczących ilości przewidzianego do pozyskania drewna określonego oddzielnie jako etat mięszszościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych, zalesień i odnowień, pielęgnowania i ochrony UL, w tym również ochrony przeciwpożarowej³⁶.

W zależności od tego, do kogo należy las (do Skarbu Państwa albo innych podmiotów), sporządza się plan urządzenia lasu albo uproszczony plan urządzenia lasu. W przypadku podmiotów innych niż Skarb Państwa sporządza się uproszczony plan urządzenia UL.

³⁵ W. Fortuński, M. Kupis, *Problematyka prawa pierwokupu...*, s. 24–25.

³⁶ Szerzej zob. K. Karpus, *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011; W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 183 i nast.

Szczegółowe warunki i tryb sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu reguluje wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 25 pkt 1 UL Rozporządzenie ministra środowiska w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia UL, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu z dnia 12 listopada 2012 r.³⁷.

Ponieważ prowadzenie gospodarki leśnej należy do obowiązków właściciela lasu, może ona być przedmiotem decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL. Znaczy to, że wola właściciela lasu w zakresie czynności należących do gospodarki leśnej (w tym wykonywania zadań produkcyjnych) może zostać ukształtowana przez akt administracyjny i nie ma zatem znaczenia prawnego, czy prowadzi on lub czy zamierza albo nie zamierza prowadzić produkcji leśnej. W sprawie, której przedmiotem jest ustalenie obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 3 UL, przepis art. 14 ust. 3 UL nie ma zastosowania³⁸. Na podstawie uproszczonego planu urządzenia lasu wykonuje się zalesienie, przy czym czynność zalesienia jest dokonywana na podstawie planu zalesienia, a uprawa leśna następować powinna zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu, tak by osiągnąć jego cele, w tym powiększenie zasobów leśnych i realizację zrównoważonej gospodarki leśnej³⁹. Podstawą do dokonania zmiany uproszczonego planu urządzenia lasu nie może być samo przekonanie właściciela działki o nieposiadaniu przez nią leśnego charakteru. WSA w Gdańsku wskazał, iż o tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 UL, decyduje więc rzeczywisty stan gruntu⁴⁰.

W ramach trzeciej przesłanki stosowania prawa pierwokupu pojawia się, poprzez odniesienie do pojęcia „las”, norma obszarowa. Tak więc w przypadku tej przesłanki stosowanie prawa pierwokupu będzie zależało od tego, czy jest to las w rozumieniu ustawy, tj. czy ma co najmniej powierzchnię 0,1 ha. Jednak inaczej zob. wypowiedź M. Kupisa: *możemy uznać, że normy obszarowej do stosowania pierwokupu nie ma i obszar poniżej 0,10 ha nie zwalnia nas z konieczności badania wszystkich przesłanek*⁴¹. Wydaje się to jednak zbyt rygorystyczna interpretacja. Skoro art. 37a ust. 1 pkt 3 UL zawiera wyraźne odesłanie do gruntu, o którym mowa w art. 3 UL, a więc do definicji legalnej UL, która zawiera normę obszarową, nie ma podstaw do wyłączenia stosowania tej normy w stosunku do gruntu badanego pod kątem zastosowania prawa pierwokupu.

Uwagi końcowe

Ustawa o lasach wprowadziła rewolucyjne zmiany w zakresie obrotu gruntami leśnymi. Zmiany te mają za zadanie pozwożyć Lasom Państwowym na kontrolę obrotu w tym zakresie i na przejmowanie gruntów leśnych poprzez wykonywanie

³⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 1302.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r., II OSK 95/14, Legalis.

³⁹ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 czerwca 2016 r., II SA/Lu 174/16, Legalis.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2016 r., II SA/Gd 481/16, Legalis.

⁴¹ Debata na temat obrotu nieruchomościami, s. 4 transkrypcji.

prawa pierwokupu lub prawa wykupu. Kryteria wykonywania uprawnień nie zostały niestety w ustawie określone. Prawo pierwokupu i prawo wykupu przysługujące zgodnie z ustawą Lasom Państwowym obejmuje nie tylko las w rozumieniu art. 3 UL, ale jest znacznie szersze przedmiotowo.

Prawem pierwokupu i prawem wykupu objęto przede wszystkim grunty oznaczone jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczone do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub o którym mowa w art. 3 ustawy o lasach, objęte uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej.

Kształt uprawnień w dużej mierze zależy od sposobu określenia gruntów, do których mają być one wykonywane. Regulacja ustawowa jest w tym zakresie nieprecyzyjna i nie do końca spełnia założenia nowelizacji. Na przykład prawo pierwokupu będzie miało zastosowanie w przypadku zakupu nieruchomości lokalowych w sytuacji, gdy razem z lokalem sprzedawany jest udział w gruncie, co nie ma logicznego uzasadnienia. Prymat danych z ewidencji gruntów i budynków powoduje, iż prawo pierwokupu i wykupu przysługuje również co do gruntu, na którym nie rosną w ogóle drzewa. Uprawnienia Lasów Państwowych powstają już w sytuacji, gdy mamy do czynienia z lasem o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha. Wielkość ta wydaje się zdecydowanie zbyt mała.

Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu i prawa wykupu w ustawie o lasach

Streszczenie

Ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. znowelizowano ustawę o lasach wprowadzając do niej nowe mechanizmy kontroli obrotu nieruchomościami leśnymi. Wprowadzono, wzorem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, prawo pierwokupu Skarbu Państwa dotyczące lasów oraz prawo wykupu, mające zastosowanie w przypadku transakcji innych niż umowa sprzedaży. Dotychczas brak było ograniczeń dotyczących obrotu lasami, obecnie mechanizmy, które mają do dyspozycji Lasy Państwowe, wprowadzają w tym zakresie zupełnie nowe zasady.

Prawem pierwokupu i prawem wykupu objęto nie tylko grunty oznaczone jako las w ewidencji gruntów i budynków, ale również inne kategorie gruntów nie w pełni precyzyjnie określone. Regulacje te nie są w pełni jasne i budzą szereg wątpliwości w praktyce. Nie jest do końca zrozumiała intencja ustawodawcy przy objęciu prawem pierwokupu nieruchomości lokalowych, w sytuacji, gdy razem z lokalem sprzedawany jest udział w gruncie. Również granica powstawania uprawnień Lasów Państwowych wyznaczona na 0,1 ha wydaje się być zbyt mała.

Słowa kluczowe:

lasy, prawo pierwokupu, prawo wykupu, kształtowanie ustroju rolnego

The scope of the right of pre-emption and right of purchase in the Forest Act

Summary

The Forest Act was amended by the Act of 13 April 2016, introducing new mechanisms for controlling forest real estate trading. Following the Act on shaping the agricultural system, the right of pre-emption by the Treasury regarding forests and the right of purchase applicable to transactions other than a sale agreement were introduced. So far, there have been no restrictions on forest trade; currently, mechanisms available to the State Forests introduce completely new rules in this area.

The pre-emptive right and the right of purchase included not only land designated as a forest in the register of lands and buildings, but also other categories of land not fully specified. These regulations are not entirely clear and raise a number of doubts in practice. The intent of the legislator is not fully understood with reference to the pre-emptive right pertaining to real estate in a situation when the share in the land is sold together with the premises. Also, the limit imposed on the creation of State Forests powers set at 0.1 hectares seems to be too small.

Key words:

formation of agricultural system, forest, pre-emption right, right of redemption, formation of agricultural system

Bibliografia

Bieluk J., Leśkiewicz K., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.

Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2014.

Debata na temat „Obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi w praktyce notarialnej”, Warszawa, 30.09.–01.10.2016 r., transkrypcja <http://www.rejent.com.pl/plik/sysPlik-New/2645>

Fortuński W., Kupis M., *Problematyka prawa pierwokupu i prawa nabycia lasu po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 3.

Gonet W., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017.

Karpus K., *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011.

Lang J., Stefańska E. (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Warszawa 2013.

Maj K., *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 3.

Mikołajczuk G., Biernacki P., *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 10.

Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2016.

Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.

W kwestii organów prowadzących rejestry nieruchomości (uwagi prawno-porównawcze)¹

I. Uwagi wstępne

Zagadnienie właściwości organów prowadzących rejestry służące ustalaniu stanu prawnego nieruchomości w ujęciu komparatystycznym nie było jak dotąd przedmiotem szerszego zainteresowania w polskiej literaturze². Celem niniejszej pracy jest zatem wypełnienie powyższej luki, poprzez próbę scharakteryzowania typowych rozwiązań modelowych odnoszących się do właściwości i kompetencji organów prowadzących takie rejestry. Przeprowadzone w niej badania obejmują podstawowe modele rejestrów służących ustaleniu stanu prawnego nieruchomości, tj. wywodzące się z tradycji *common law*: model *deeds recordation*, funkcjonujący w zdecydowanej większości stanów USA³, oraz anglo-australijski model *title registration*⁴, jak również należące do kontynentalnej tradycji prawnej: francusko-włoski model transkrypcji,

¹ Publikacja w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS5/01004.

² Wyjątek w tym zakresie stanowi artykuł A. Wudarskiego, *Das Grundbuch in der Registerwelt. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zum deutschen und polnischen Grundbuch im europäischen Kontext*, [w:] *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, red. A. Wudarski, Berlin 2016, s. 23 i n., jednak prowadzone w niej rozważania ograniczone są wyłącznie do modelu ksiąg gruntowych i to zasadniczo w kontekście jego niemieckiej i polskiej odmiany. W nieco starszej literaturze o organach prowadzących rejestry służące ustalaniu stanu prawnego nieruchomości w ujęciu prawno-porównawczym pisali: T. Stawecki, *Rejestry nieruchomości, księgi hipoteczne i księgi wieczyste od czasów najdawniejszych do XXI wieku*, „Studia Iuridica” 2002, nr XL, s. 168 oraz S. Rudnicki, *Systemy ksiąg wieczystych i zabezpieczeń majątkowych na nieruchomościach w większości krajów europejskich*, „Rejent” 1995, nr 11, s. 37.

³ Por. P. Blajer, *Amerykańskie „księgi wieczyste” – współczesny kształt systemu deeds recordation w USA*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2015, nr 2, s. 285.

⁴ *Idem*, *Współczesny kształt systemu title registration w krajach common law (Organizacja i funkcjonowanie rejestrów)*, „Rejent” 2016, t. 8, s. 9 i n. Terytorialny zakres zastosowania tego modelu nie ogranicza się jedynie do Anglii, Walii i Australii, ale jako tzw. system Torrensa stosowany jest w zdecydowanej większości byłych kolonii, nie tylko brytyjskich, ale również francuskich i holenderskich.

hiszpański model inskrypcji⁵ oraz tzw. środkowoeuropejski model ksiąg gruntowych, w przypadku którego analizie poddane zostały rozwiązania stosowane w Niemczech, Austrii i Szwajcarii.

W toku prowadzonych badań rozważania zostały skoncentrowane na kwestiach dotyczących statusu organów prowadzących rejestry, kwalifikacji osób odpowiedzialnych za dokonanie rejestracji, ich kompetencji i obowiązków oraz odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu powierzonych im funkcji.

II. Model transkrypcji

W ramach modelu transkrypcji prowadzenie rejestrów służących ustalaniu stanu prawnego nieruchomości zostało powierzone organom administracji publicznej⁶. Tradycyjnie funkcja ta zastrzeżona był dla tzw. konserwatorów (*conservateur des hypothèques, conservatore dei registri immobiliari*), tj. urzędników o szczególnym statusie, zakładającym ich odrębność w strukturze organów administracji państwowej. Reformy przeprowadzone w ostatnich latach zarówno we Francji, jak i we Włoszech przyniosły jednak z sobą daleko idące zmiany w zakresie właściwości organów prowadzących przedmiotowe rejestry.

We Francji tzw. rejestry transkrypcji i inskrypcji – począwszy od rewolucyjnej ustawy z 11 brumaire’a roku VII (1 listopada 1798 roku), kładącej podwaliny pod francuską odmianę modelu transkrypcji – funkcjonowały w ramach tzw. biur hipotecznych (*bureau des hypothèques, conservation des hypothèques*), kierowanych przez konserwatora (*conservateur des hypothèques*). Początkowo „konserwator” był funkcjonariuszem publicznym, korzystającym ze szczególnego statusu w ramach administracji państwowej. W 1969 roku doszło jednak do istotnego ograniczenia jego autonomii; biura hipoteczne zostały zintegrowane z administracją podatkową. Zabieg ten – prócz ograniczenia kosztów związanych z ich funkcjonowaniem oraz uproszczenia organizacyjnego – akcentował dwojaką funkcję konserwatorów: z jednej strony zapewnianie jawności określonym zdarzeniom prawnym w ramach obrotu nieruchomościami; z drugiej natomiast pobór związanych z tym obrotem obciążeń publicznoprawnych⁷. Pomimo tych zmian, status konserwatorów hipotecznych nadal wyróżniał się na tle innych funkcjonariuszy publicznych; nie pobierali oni pensji z budżetu państwa, ale wynagrodzenie od osób wnioskujących o dokonanie

⁵ Idem, *Współczesny kształt hiszpańskiego registro de la propiedad*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, nr 3, s. 591 i n. Model ten znajduje zastosowanie również w wielu państwach latynoamerykańskich.

⁶ Uwaga ta nie dotyczy wyodrębnionych terytoriów Francji i Włoch, gdzie funkcjonuje środkowoeuropejski system ksiąg gruntowych, których prowadzenie zastrzeżone jest dla organów władzy sądowniczej. Sytuacja taka ma miejsce w trzech francuskich departamentach Alzacji i Lotaryngii (por. Ph. Malaurie, L. Aynès, *Les Sûretés, La Publicité Foncière*, Issy-les-Moulineaux 2014, s. 311–312) oraz we włoskich prowincjach Trento, Bolzano, Trieste i Gorizia, w których jako spuścizna po ustawodawstwie austriackim przetrwał system tzw. *libri fondiari* (por. G. Gabrielli, *La pubblicità immobiliare* [w:] *Trattato di diritto civile. La parte generale di diritto civile*, R. Sacco red., Torino 2012, s. 3

⁷ Ph. Simler, Ph. Delebecque, *Droit civil. Les Sûretés, La Publicité Foncière*, wyd. 5, Paris 2009, s. 789.

rejestracji, przy czym jego wysokość ustalana była zgodnie z obowiązującą, sztywną taryfą. Z drugiej strony konserwatorzy ponosili pełną odpowiedzialność osobistą za swe działania lub zaniechania przy pełnieniu powierzonej im funkcji; odpowiedzialność Skarbu Państwa była w tym względzie wykluczona. Konserwatorzy byli ponadto zobowiązani do utrzymania prowadzonych przez siebie biur hipotecznych, w tym pokrycia wynagrodzenia zatrudnionego w nim personelu⁸.

Wyżej opisany model organizacyjny francuskich biur hipotecznych został poddany daleko idącej reformie na mocy przepisów ustawy nr 2009–1674 z 30 grudnia 2009 roku (art. 30)⁹, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 roku. Regulacje te położyły kres odrębnemu statusowi konserwatorów, wprowadzając w miejsce biur hipotecznych tzw. urzędy ds. jawności gruntów (*service de la publicité foncière*), stanowiące jednostki organizacyjne funkcjonujące w ramach administracji podatkowej (Dyrekcji Generalnej Finansów Publicznych – *Direction générale des Finances publiques*, DGFIP – podlegającej z kolei Ministerstwu Gospodarki i Finansów). Zmiany te uznawane są za wzmocnienie administracyjnego charakteru organów prowadzących rejestry; obecnie bowiem funkcjonariusze kierujący wymienionymi wydziałami wynagradzani są bezpośrednio przez Państwo, które też ponosi odpowiedzialność za ich działania lub zaniechania. Należy jednak podkreślić, że reforma nie objęła kompetencji kierowników urzędów ds. jawności gruntów, odpowiadającym zasadniczo tym, które przysługiwały wcześniej konserwatorom hipotecznym. Przy okazji reformy doszło jednak do zmian w zakresie właściwości terytorialnej poszczególnych urzędów, w następstwie likwidacji dawnych biur hipotecznych położonych na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia i utworzenia nowych urzędów w strefach wysoce zurbanizowanych¹⁰.

Również ustawodawstwo włoskie powierza prowadzenie rejestrów nieruchomości organom administracji publicznej. Zadanie to spoczywa na organach tradycyjnie zwanych konserwatorami (*conservatori*), stojącymi na czele tzw. *conservatorie dei registri immobiliari*¹¹. Współcześnie *conservatorie* to urzędy podlegające Ministerstwu Gospodarki (dawniej Finansów). Okoliczność ta również podkreśla fiskalny aspekt ich działalności, polegający na poborze opłat związanych z rejestracją. Urzędy te zorganizowane są w ramach tzw. *Dipartimento del territorio*, nad którym nadzór sprawuje minister gospodarki. Struktura tego departamentu jest wieloszczeblowa; oprócz centrali funkcjonują również dyrekcje regionalne oraz urzędy terytorialne, których właściwość rozciąga się z reguły na obszar prowincji. Urzędy terytorialne wraz z biurami katastralnymi zostały ponadto zintegrowane w tzw. Agencji terytorialnej (*Agenzia del territorio*), która w toku dalszych przekształceń organizacyjnych została w 2012 roku przemianowana na

⁸ S. Piedelièvre, *La publicité foncière* [w:] *Traité de Droit Civil*, red. J. Ghestin, Paris 2000, s. 28–29.

⁹ Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cid-Texte=JORFTEXT000021559075>.

¹⁰ W konsekwencji wymienionych zmian obecnie funkcjonuje we Francji ok. 350 urzędów ds. jawności gruntowej. Por. Ph. Simler, Ph. Delebecque, *Droit civil... op.cit.*, s. 809–811.

¹¹ Pojęciem tym wciąż posługuje się włoski kodeks cywilny – por. art. 2679 tego aktu prawnego.

Agencję wpływów (*Agenzia delle entrate*). Jej zadaniem jest pobór wszelkich podatków i opłat publicznoprawnych, w tym opłat związanych z rejestracją w rejestrze nieruchomości (*registro immobiliare*), a także – na marginesie zasadniczej funkcji fiskalnej – prowadzenie tego rejestru. Współcześnie zatem, konserwator (*conservatore*) w rozumieniu włoskiego kodeksu cywilnego to kierownik prowincjonalnej jednostki organizacyjnej Agencji wpływów, którego jedną z funkcji jest prowadzenie rejestrów nieruchomości¹².

Na szczególne podkreślenie zasługuje okoliczność, że w ramach systemu transkrypcji obowiązujące regulacje prawne nie formułują pod adresem osób piastujących funkcje organów odpowiedzialnych za prowadzenie rejestru wymogu legitymowania się wyższym wykształceniem prawniczym lub też ukończenia specjalistycznych aplikacji lub kursów. O powołaniach na stanowiska w *service de la publicité foncière* lub *conservatoria dei registri immobiliari* decydują przełożeni w ramach Dyrekcji Generalnej Finansów Publicznych lub *Agenzia delle entrate*. Rozwiązanie takie podyktowane jest zasadniczo czysto administracyjnymi funkcjami osób prowadzących rejestry oraz ich stosunkowo ograniczonymi kompetencjami.

Jeśli chodzi o zakres kompetencji osób odpowiedzialnych za prowadzenie rejestrów w modelu transkrypcji to w literaturze francuskiej tradycyjnie wymienia się cztery podstawowe funkcje personelu urzędów ds. jawności gruntów, tj.: 1) dokonywanie rejestracji aktów złożonych w tym celu w urzędzie ds. jawności gruntowej, 2) utrzymanie i archiwizację rejestrów, kartotek oraz złożonych w celu rejestracji dokumentów, 3) zapewnienie jawności formalnej rejestrów, poprzez udzielanie informacji na temat ich treści, jak również treści kartotek oraz dokumentów złożonych w celu rejestracji, 4) pobór niektórych podatków związanych z obrotem nieruchomościami, w szczególności tzw. *taxe de publicité foncière*¹³.

W zakresie powyższych funkcji kompetencje i obowiązki organów odpowiedzialnych za prowadzenie francuskich rejestrów mają zasadniczo charakter techniczny, tj. polegają na rejestracji przedłożonych w tym celu dokumentów¹⁴. Wykluczona jest natomiast merytoryczna kontrola treści tych dokumentów, w szczególności weryfikacja okoliczności związanych z materialnoprawną ważnością przedkładanych aktów oraz kwestii istnienia praw, do których akty te się odnoszą¹⁵. Przedmiotem kontroli ze strony personelu ds. jawności gruntowej pozostają natomiast zagadnienia formalne dotyczące przedkładanych do rejestracji aktów, jak również okoliczność czy wnioskowana rejestracja czyni zadość wymogom zasady tzw. względności skutku rejestracji (*principe de l'effet relatif*), zgodnie z którą akt może zostać

¹² G. Gabrielli, *La pubblicità immobiliare...op.cit.*, s. 5.

¹³ Ph. Simler, Ph. Delebecque, *Droit civil...op.cit.*, s. 810.

¹⁴ S. Piedelièvre, *La publicité foncière...op.cit.*, s. 28–29.

¹⁵ Ph. Simler, Ph. Delebecque, *Droit civil...op.cit.*, s. 810. Autorzy wskazują, że jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest wniosek o wykreślenie hipoteki, który – ze względu na interes uprawnionego – podlega szerszej kontroli ze strony osób prowadzących rejestry.

zarejestrowany, jeżeli uprzednio został opublikowany dokument dotyczący prawa zbywcy lub też poprzednika prawnego osoby wnioskującej o rejestrację¹⁶.

Na podstawie przepisów dekretu z 4 stycznia 1955 roku¹⁷, organy prowadzące rejestry nieruchomości zostały wyposażone w kompetencję do odmowy rejestracji złożonych w tym celu dokumentów, w przypadku zaistnienia którejs z wyżej opisanych sytuacji. Z formalnego punktu widzenia może ona uzyskać postać odmowy przyjęcia aktu (*refus de dépôt*) lub odmowy wszczęcia procedury zmierzającej do jego rejestracji (*rejet de la formalité*)¹⁸. Na wymienione rozstrzygnięcia organu prowadzącego rejestr przysługuje osobie wnioskującej o dokonanie rejestracji dokumentu środek w postaci rekursu (*recours*). Jest on wnoszony w terminie 8 dni od zawiadomienia o odmowie przyjęcia aktu lub definitywnej odmowie jego publikacji i podlega rozpatrzeniu przez organy władzy sądowniczej (tzw. *président du tribunal de grande instance*)¹⁹.

Również kompetencje włoskich konserwatorów, jako osób odpowiedzialnych za prowadzenie rejestrów nieruchomości są stosunkowo ograniczone. Ich podstawowym zadaniem jest przyjmowanie wniosków o rejestrację, a następnie jej dokonywanie, jak również wydawanie stosownych odpisów z rejestru i dokumentów złożonych w celu rejestracji oraz umożliwienie zainteresowanym przeglądania treści rejestrów (art. 2673 kodeksu cywilnego). Konserwatorom przyznane zostały także określone kompetencje kontrolne w zakresie wniosków i dokumentów przedkładanych do rejestracji, których wyrazem jest przysługujące im prawo do odmowy przyjęcia wniosku lub dokumentu (*rifiuto* – art. 2674 kodeksu cywilnego) oraz do rejestracji dokumentu „z zastrzeżeniem” (*accogliamento con riserva* – art. 2674-bis kodeksu cywilnego). Konserwator jest zobowiązany do ich zastosowania, gdy dokument złożony celem rejestracji ma wady formalne, tj. nie odpowiada wymogom określonym przepisami art. 2657, 2658 i 2660 kodeksu cywilnego²⁰. Treść art. 2674 kodeksu cywilnego nie daje natomiast podstaw do przyjęcia stanowiska, że

¹⁶ E. Blanke, *Die Reform des Französischen Liegenschaftsrechts im Jahre 1955 und das deutsche Liegenschaftsrecht*, München 1963, s. 100.

¹⁷ Treść aktu prawnego dostępna pod adresem: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006060731>.

¹⁸ Przesłanki wymienionych rozstrzygnięć zostały określone w art. 68 dekretu z 14 października 1955 roku. Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=08F356074DBDA9DC39242D7950094A80.tpdila16v_2?cidTexte=JORFTEXT000000491272&dateTexte=20110729.

¹⁹ Konsekwencje uwzględnienia rekursu różnią się w zależności od tego, czy kwestionuje on odmowę rejestracji aktu, czy też odmowę jego przyjęcia. W pierwszym przypadku organ powinien dokonać rejestracji, a jej skutki następują od momentu odnotowania wniosku w rejestrze wpływów. W przypadku natomiast uchylecia odmowy przyjęcia aktu, wnioskodawca jest uprawniony do złożenia go ponownie w celu rejestracji, przy czym nowy wniosek nie ma skutku retroaktywnego. Por. Ph. Simler, Ph. Delebecque, *Droit civil...op.cit.*, s. 814.

²⁰ Regulacje te wskazują, że odmowa rejestracji jest obligatoryjna w sytuacji, gdy dokument złożony do rejestracji nie stanowi dokumentu publicznego (orzeczenia sądowego lub dokumentu sporządzonego w formie tzw. *atto pubblico*), lub gdy na dokumencie prywatnym nie zostały urzędowo poświadczony podpisy (art. 2657 kodeksu cywilnego), albo też gdy dokument nie został przedłożony w oryginale lub w urzędowo poświadczonym odpisie (art. 2658 kodeksu cywilnego). A. Ettore, S. Iudica, *La pubblicità immobiliare e i servizi ipotecari. Norme, procedimenti e servizi*, wyd. 3., Milano 2007, s. 34.

konserwator jest uprawniony do badania materialnoprawnych przesłanek ważności zdarzeń prawnych objętych dokumentami złożonymi w celu rejestracji²¹.

Na oba powyższe rozstrzygnięcia konserwatora wnioskodawcy przysługuje rekurs (*ricorso*) do właściwego miejscowo sądu pierwszej instancji. Rozstrzygnięcie sądu przybiera postać „dekretu” (*decreto*) – w przypadku gdy przedmiotem zaskarżenia jest odmowa przyjęcia lub też „dekretu uzasadnionego” (*decreto motivato*), gdy rekurs dotyczy rejestracji z zastrzeżeniem. W przypadku „dekretu”, rozstrzygnięcie sądu ma charakter definitywny, tj. nie przysługuje apelacja do sądu drugiej instancji. „Dekret uzasadniony” może być natomiast przedmiotem apelacji, wykluczona jest natomiast kasacja do Sądu Kasacyjnego²².

W ramach modelu transkrypcji odpowiedzialność osób odpowiedzialnych za dokonywanie rejestracji (personelu urzędu ds. jawności gruntowej we Francji, konserwatorów we Włoszech) kształtuje się aktualnie zgodnie z ogólnymi regułami odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych przy wykonywaniu powierzonych im funkcji. W konsekwencji odpowiedzialność za te szkody w pełnym zakresie ponosi Państwo²³.

III. Model *deeds recordation*

Prowadzenie *land records* w tych stanach USA, które urzeczywistniają założenia modelu *deeds recordation*, generalnie powierzone zostało organom administracji, a ich struktura powiązana została z podziałem administracyjnym kraju. Rejestry prowadzone są bowiem z reguły na poziomie poszczególnych hrabstw²⁴. Jak się

²¹ W przypadku poważnych i uzasadnionych wątpliwości co do możliwości rejestracji danego dokumentu, niewymienionych w art. 6574 kodeksu cywilnego, konserwator, na żądanie wnioskodawcy, dokonuje jego rejestracji „z zastrzeżeniem” (*con riserva*). Niektórzy przedstawiciele doktryny stoją na stanowisku, że przepis ten dopuszcza możliwość uwzględniania przez konserwatorów również okoliczności materialnoprawnych wynikających z przedłożonych dokumentów. G. Oberto, *Rifuto di trascrizione e trascrizione con riserva nel sistema della legge 27 febbraio 1985, n. 52*, „Rivista di diritto civile” 1990, nr 1, s. 243 i n.

²² *Ibidem*, s. 18–19.

²³ Ph. Simler, Ph. Delebecque, *Droit civil...*, *op.cit.*, s. 815. W przeszłości zarówno we Francji, jak i we Włoszech – zasady odpowiedzialności konserwatorów hipotecznych za szkody wyrządzone przy wykonywaniu powierzonych im funkcji kształtowały się odmiennie. Specyficzną stroną ich statusu była bowiem osobista odpowiedzialność konserwatorów hipotecznych za takie szkody, przy wyłączeniu odpowiedzialności Państwa w tym zakresie. S. Piedelièvre, *La publicité foncière.... op.cit.*, s. 31. Likwidacja odrębnego statusu francuskich konserwatorów hipotecznych poczynawszy od 1 stycznia 2013 roku pociągnęła za sobą fundamentalną zmianę w zakresie reżimu odpowiedzialności osób prowadzących rejestry. Natomiast we Włoszech rozwiązania zastępujące osobistą odpowiedzialność konserwatorów ogólnymi regułami odpowiedzialności Państwa za działania jego funkcjonariuszy, obowiązują już od 1973 roku na mocy znowelizowanego art. 232–bis ustawy-przepisy nowelizujące kodeks cywilny. Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <http://www.ipsoa.it/codici/cc/dispatcc/c2>. Por. P. Cendon, *Commentario al codice civile, art. 2643–2696. Trascrizione*, Milano 2008, s. 920.

²⁴ Niekiedy są to jednak inne jednostki podziału terytorialnego poszczególnych stanów; np. w Luizjanie w miejsce hrabstw funkcjonują „parafie” (*parishes*), które prowadzą rejestry parafialne. Z kolei na Alasce istnieje tendencja do prowadzenia rejestrów na poziomie stanowym. Por. P.L. Murray, R. Stürner, *The Civil Law Notary – Neutral Lawyer for the situation. A comparative Study on Preventive Justice in Modern Societies*, München 2010, s.117.

ocenia w chwili obecnej około 3600 hrabstw oraz innych lokalnych jurysdykcji w Stanach Zjednoczonych utrzymuje *land records*²⁵.

Status, funkcje oraz zadania samych rejestratorów (*Recorder of deeds, Register of deeds*) nie są regulowane na poziomie federalnym, a nawet nie zawsze określane są prawem stanowym²⁶. Stąd, w zależności od konkretnego hrabstwa za prowadzenie *land records*, odpowiedzialni są różni urzędnicy. Nazewnictwo sprawowanych przez nich urzędów również nie jest jednolite i to zarówno w poszczególnych stanach, jak i hrabstwach²⁷. Urzędnicy ci najczęściej pochodzą z wyborów; zajmowane przez nich stanowiska mają zatem charakter ściśle polityczny i kadencyjny²⁸. Wydaje się zatem uzasadniona obserwacja poczyniona w amerykańskiej doktrynie, że praktycznie każdy obywatel USA może ubiegać się o stanowisko rejestratora, a o jego objęciu decyduje raczej sprawnie przeprowadzona kampania wyborcza, niż posiadane doświadczenie lub kwalifikacje zawodowe²⁹.

Powierzenie prowadzenia *land records* organom administracji może na pierwszy rzut oka wywoływać pewne wątpliwości, bowiem zgodnie z niekwestionowaną w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej zasadą, ustalenia w zakresie stanu prawnego nieruchomości powinny mieścić się w kompetencji władzy sądowniczej. Jednak charakterystyczną cechą systemu *deeds recordation* jest okoliczność, że fakt rejestracji określonego dokumentu w *land records* nie przesądza stanu prawnego nieruchomości, a tylko stanowi jeden ze środków dowodowych pozwalających na jego ustalenie³⁰.

Z uwagi na okoliczność, że urzędnicy prowadzący *land records* z reguły pochodzą z wyborów, a zajmowane przez nich stanowiska mają charakter ściśle polityczny, amerykańskie regulacje stanowe nie stawiają im wymogu, by legitymowali się

²⁵ J. L. McCormack, *Recording, Registration and Search of Title* [w:] *Thompson on Real Property*, red. D. A. Thomas, t. 11, Newark – San Francisco 2002, s. 99

²⁶ E. Glass, *Old Statutes Never Die ... Nor Do They Fade Away: A Proposal for Modernizing Mechanics' Lien Law by Federal Action*, Ohio North University Law Review 2000, t. 69, s. 57

²⁷ Np. Bureau of Conveyances: Hawaii; City albo Town Clerk: Rhode Island, Vermont; Clerk of the Circuit Court: Virginia; County Recorder: Arizona, Minnesota, Utah; Office of the Clerk: Colorado, Georgia, Kentucky, Missouri, Montana, New York, Oregon, Texas, Wyoming, New Mexico; Office of Recorder: Arkansas, Iowa, New Jersey, Ohio, Pennsylvania, Washington; Parish Recorder: Louisiana; Register: Tennessee; Register of Deeds: Kansas, Michigan, Massachusetts, Nebraska, New Hampshire, Oklahoma, Wisconsin, North Dakota, South Dakota, South Carolina, North Carolina; Recorder: Alaska, Delaware, Idaho, Indiana; Town Recorder: Connecticut.

²⁸ K. von Metzler, *Das anglo-amerikanische Grundbuchwesen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung Englands, Australiens und der USA*, Hamburg 1966, s. 44.

²⁹ A. M. Garro, *Recordation of Interests in Land*, [w:] *International Encyclopedia of Comparative Law*, t. VI: *Property and Trust*, Tübingen 2002, s. 117. Cytowany autor zauważa ponadto, że zadania rejestratorów nie ograniczają się z reguły wyłącznie do prowadzenia *land records*; ciąży na nich ponadto obowiązek prowadzenia np. rejestru małżeństw oraz rejestru osób uprawnionych do głosowania w danej jednostce administracyjnej, jak również zadanie pobierania niektórych opłat i podatków lokalnych.

³⁰ C. A. Yzenbaard, *The Consumer's Need for Title Registration*, „Northern Kentucky Law Review”, 1977, t. 4, s. 256–257.

dypłomem ukończenia wyższych studiów prawniczych lub praktycznym przygotowaniem zawodowym³¹.

Powyższe rozwiązanie uzasadnione jest stosunkowo wąskimi kompetencjami rejestratorów którzy w literaturze amerykańskiej określane są jako *data custodians* – strażnicy danych³². Organy te nie sprawują żadnej kontroli nad merytoryczną stroną dokumentów składanych do rejestracji, poza ustaleniem, czy dokument ten mieści się w grupie dokumentów kwalifikujących się do rejestracji³³. Ograniczone są również kompetencje rejestratorów w przedmiocie formalnej kontroli składanych do rejestracji dokumentów. Ich jedynym obowiązkiem jest sprawdzenie, czy przedłożony dokument został urzędowo uwierzytelniony i tylko z tego jednego powodu mogą odmówić przyjęcia podlegającego rejestracji dokumentu³⁴.

Powyższe uwagi wskazują, że rejestratorzy mają ograniczone możliwości odmowy przyjęcia podlegającego rejestracji dokumentu. Regulacje stanowe nie przewidują zresztą jakiegokolwiek postępowania na wypadek takiej odmowy³⁵. Ich zadania ograniczają się zatem do: 1) sprawdzenia, czy złożony do rejestracji dokument spełnia wymogi formalne, 2) pobrania opłaty od rejestracji, 3) opatrzenia dokumentu pieczęcią określającą datę i czas jego wpłynięcia do *land records*, 4) nadania dokumentowi numeru, 5) skopiowania dokumentu (w pełnym rozmiarze lub jako mikrofilmu) i zwrotu jego oryginału składającemu, 6) w przypadku kopii w pełnym rozmiarze – umieszczenia jej w odpowiednim tomie księgi publicznego rejestru (*book of official records*), spięcie i ponumerowanie stron, 7) zaindeksowania dokumentu w jednym z prowadzonych w danym urzędzie indeksów³⁶.

Rejestratorzy w amerykańskim systemie *deeds recordation*, nie będąc z reguły wykwalifikowanymi prawnikami, nie oferują natomiast osobom poszukującym informacji w rejestrach jakiegokolwiek informacji lub pomocy prawnej, a ich obowiązki

³¹ P. Bordwell, *The Resurrection of Registration of Title*, *The University of Chicago Law Review* 1940, t. 7, s. 470.

³² J. Palomar, *Title Records in General* [w:] *Patton and Palomar on Land Titles*, t. 1, red. J. Palomar, 3 wyd., 2003, s. 3.

³³ Oznacza to, że fakt zarejestrowania dokumentu nie przesądza autorytatywnie, ani nawet nie potwierdza urzędowo, legalności i prawdziwości zawartej w nim treści. W szczególności rejestratorzy nie sprawdzają, czy ujawniony w treści dokumentu zbywca nieruchomości rzeczywiście był jej właścicielem; albo czy był uprawniony do samodzielnego rozporządzania nią (np. ze względu na małoletniość lub niepoczytalność). Por. R. Bernhardt, A. M. Burkhart, *Real Property in a Nutshell*, 6 wyd., St. Paul, 2010, s. 368.

³⁴ Konsekwencje prawne zarejestrowania nieuwierzytelnionego dokumentu pozostają zresztą do tego stopnia sporne w literaturze amerykańskiej, że zdaniem niektórych autorów pociąga ono za sobą skutki takie, jak zarejestrowanie dokumentu spełniającego wszelkie przesłanki formalne. J. L. McCormack, *Recording...*, *op.cit.*, s. 107, wskazuje jednak, że według niektórych przedstawicieli doktryny, rejestracja nieuwierzytelnionego dokumentu skutkuje przyjęciem, iż do rejestracji w ogóle nie doszło.

³⁵ J. Palomar, *Title Records...*, *op.cit.*, s. 3

³⁶ Powyższe uwagi dotyczą rejestrów prowadzonych w tradycyjnym systemie, do których składane są dokumenty w postaci papierowej. Ze względu na stopniową komputeryzację rejestrów, system ten powoli przechodzi do historii, jednak ponieważ wiele *land records* nie zostało do dnia dzisiejszego skomputeryzowanych, opisane wyżej zadania rejestratorów zachowują swoją aktualność.

ograniczają się wyłącznie do udostępnienia im zawartości tych rejestrów oraz powołanych wyżej indeksów.

Wymienione wąskie kompetencje rejestratorów i ich ograniczone obowiązki bezpośrednio określają także zakres ich odpowiedzialności. Nie ponoszą oni odpowiedzialności za zgodność danych ujawnionych w rejestrze z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości. W tym względzie pełna odpowiedzialność za poczynione ustalenia spoczywa na osobach poszukujących informacji w rejestrze. Sami rejestratorzy mogą odpowiadać jedynie za wadliwe utrzymywanie rejestrów lub błędne rejestrowanie i indeksowanie składanych w rejestrze dokumentów³⁷. W modelu *deeds recordation* wykluczona jest także odpowiedzialność stanów lub hrabstw za naruszenie przez rejestratorów ich obowiązków.

IV. Model *title registration*

W literaturze anglosaskiej do zagadnień kontrowersyjnych należy kwestia statusu organów prowadzących rejestry w ramach systemu *title registration*; w szczególności wątpliwości wywołuje kwestia, czy powinny być one zaliczone do organów władzy sądowniczej, czy też należy je uznać za organy administracyjne. Kontrowersję tę unaczynia sytuacja w Anglii i Walii, gdzie kierownik Królewskiego Rejestru Gruntów (*Chief Land Registrar*) powoływany jest przez Lorda Kanclerza (*Lord Chancellor*), któremu składa też coroczne raporty. Z kolei Lord Kanclerz jest w Anglii formalnie zwierzchnikiem wymiaru sprawiedliwości – w którego kompetencjach mieści się stały nadzór nad sądami i powoływanie sędziów – jednak jest on również członkiem gabinetu rządowego, a także zasiada w parlamencie, przewodnicząc obradom Izby Lordów. Sytuacja ta wskazuje zatem na istotny problem ustrojowy; w Anglii i Walii, a także w większości dawnych brytyjskich dominiów, nie obowiązuje ścisły rozdział władz, znany z konstytucji USA lub państw Europy Kontynentalnej³⁸. Stąd w literaturze anglosaskiej organy prowadzące rejestry w ramach systemu *title registration* zaliczane są zarówno do władzy sądowniczej, jak i do administracji; niektórzy autorzy określają z kolei ich kompetencje jako *quasi* sądowe³⁹. Jednak zgodnie podkreślana jest złożoność funkcji sprawowanych przez rejestratorów⁴⁰.

³⁷ J. Fambrough, *Deeds and the Texas Recording Statutes*, „Real Estate Center – Letter of the Law” 1998, t. 13, s. 1268. Regulacje stanowe niejednokrotnie w istotny sposób limitują nawet tę odpowiedzialność rejestratorów, np. określając jej górną granicę (500 dolarów w Teksasie) lub postanawiając, że osoba, która poniosła szkodę na skutek niewłaściwego wykonywania swoich obowiązków przez rejestratorów może zaspokoić się jedynie z kaucji wpłacanej przez rejestratora przy obejmowaniu przez niego urzędu.

³⁸ A. M. Garro, *Recordation of Interests in Land...*, *op.cit.*, s. 115.

³⁹ B. C. Schick, I.H. Plotkin, *Torrens in the United States. A Legal and Economic History and Analysis of American Land Registration Systems*, Toronto 1978, s. 21.

⁴⁰ W zakresie funkcji sądowych mieści się bowiem rozstrzyganie o zgodności z prawem danego przypadku przeniesienia praw do nieruchomości, a w konsekwencji o rejestracji dokumentującego takie przeniesienie instrumentu. Z drugiej jednak strony sama rejestracja instrumentu ma już charakter czynności czysto technicznej. Por. D. J. Whalan, *The Torrens System in Australia*, Sydney–Melbourne–Brisbane–Perth 1982, s. 6; S. Robinson, *Transfer of Land in Victoria*, Sydney 1979, s. 32

W ostatnich latach podkreśla się w doktrynie tendencję do ujmowania funkcji rejestratorów w kategoriach administracyjnych. Tę tendencję potwierdzają najnowsze zmiany legislacyjne w Anglii, gdzie na mocy ustawy rejestracyjnej z 2002 roku (*Land Registration Act – LRA*)⁴¹, kierownik Królewskiego Rejestru Gruntowego został ściślej podporządkowany Lordowi Kanclerzowi, a tym samym zaakcentowane zostały przede wszystkim jego funkcje administracyjne. Dla rozstrzygnięcia kwestii prawnych powołany został natomiast odrębny urząd – tzw. *adjudicator*⁴².

W ramach systemu *title registration* występują istotne różnice zarówno w nazewnictwie organów prowadzących rejestry, jak i w stopniu ich centralizacji. W Australii rejestratorzy funkcjonują na poziomie podziału administracyjnego państwa, tj. na poziomie poszczególnych stanów i terytoriów⁴³. Organy te mają zatem charakter stosunkowo scentralizowany⁴⁴. Natomiast ze względu na miejscowe tradycje rejestratorzy określani są zróżnicowanymi nazwami⁴⁵.

W Anglii i Walii do 1955 roku funkcjonował tylko jeden centralny Królewski Rejestr Gruntów (*HM Land Registry*), siedziba którego mieściła się w słynnym londyńskim *Lincoln's Inn Fields*⁴⁶. Począwszy od 1955 roku doszło jednak do stopniowej decentralizacji Rejestru; obecnie na obszarze Anglii i Walii działa czternaście lokalnych rejestrów (*district land registries*), natomiast siedziba Królewskiego Rejestru Gruntów pozostała w Londynie, choć nie mieści się już ona w *Lincoln's Inn Fields*. Na czele Królewskiego Rejestru Gruntów stoi kierownik (*Chief Land Registrar*), urzędujący w jego londyńskiej siedzibie, którego zadaniem jest przede wszystkim koordynacja działań lokalnych rejestrów. Rejestracji praw do nieruchomości dokonuje się w rejestrach lokalnych, którymi kierują *Local Land Registrars*⁴⁷.

⁴¹ Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/9/contents>

⁴² M.P. Thompson, *Modern Land Law*, Oxford 2009, s. 99; R. Megarry, W. Wade, *The Law of Real Property*, 8 wyd., London 2012, s. 228.

⁴³ Powiązanie własności rejestratorów z podziałem terytorialnym kraju wynika z obowiązującej w Australii zasady, że prawo nieruchomości podlega jurysdykcji poszczególnych stanów i terytoriów. W konsekwencji, w każdym stanie i terytorium Związku Australijskiego obowiązuje odrębny akt prawny określający zasady funkcjonowania na jego obszarze systemu rejestracji praw do nieruchomości – tzw. *Torrens Act*. Por. A. Bradbrook, S.V. MacCallum, A.P. Moore, *Australian Real Property Law*, 3 wyd., Pyrmont NSW 2002, s. 113.

⁴⁴ Jedyne w Queensland, oprócz stanowego rejestru, funkcjonują także rejestry lokalne – *local registries*. D. J. Whalan, *The Torrens System in Australia...*, *op.cit.*, s. 29–31.

⁴⁵ Np. Registrar of Titles w Queensland, Victorii i Zachodniej Australii; Registrar General w Nowej Południowej Walii Terytorium Północnym i Południowej Australii; Recorder of Titles w Tasmanii. Por. A. Bradbrook, S.V. MacCallum, A.P. Moore, *Australian Real Property Law...*, *op.cit.* s. 113

⁴⁶ S. Rowton Simpson, *Land law and registration*, Cambridge–London–New York–Melbourne 1976, s. 296.

⁴⁷ Kwestia centralizacji organów prowadzących rejestry w ramach systemu *title registration* należy do kontrowersyjnych w literaturze anglosaskiej. Swoich zwolenników znajduje zarówno teza o konieczności ich decentralizacji (E. Dowson, V.L.O. Sheppard, *Land Registration*, 2 wyd., London 1956, s. 78), jak i o potrzebie ich stopniowej centralizacji. S. Rowton Simpson, *Land law...*, *op.cit.*, s. 297 zauważa np. że duża liczba zdecentralizowanych rejestrów pociąga za sobą nieuchronnie wysokie koszty związane z ich wyposażeniem i zatrudnieniem znacznej liczby wykwalifikowanego personelu. Jak się jednak wydaje, współcześnie – w związku z postępującą automatyzacją rejestrów – praktyczne znaczenie tego problemu staje się coraz mniejsze.

Również zagadnienie kwalifikacji i przygotowania zawodowego rejestratorów ujmowane jest w sposób zróżnicowany w ramach poszczególnych jurysdykcji należących do systemu *title registration*. Tytułem przykładu w Nowej Zelandii zarówno *Registrar General*, jak i *District Land Registrars* muszą być praktykującymi prawnikami (*barristers* lub *solicitors*) lub przynajmniej legitymować się zdanyim państwowym egzaminem zawodowym⁴⁸. Podobne wymogi formułowane są również wobec rejestratorów w niektórych stanach Australii (np. Victoria, Queensland, Zachodnia Australia). Jednak w innych stanach australijskich (Nowa Południowa Walia, Tasmania, Południowa Australia) rejestratorom nie stawia się wymogu, by dysponowali wykształceniem prawniczym⁴⁹. Charakterystyczne jest również stopniowe łagodzenie wymagań stawianych rejestratorom w Anglii i Walii⁵⁰.

Regulacje zaliczające się do modelu *title registration* przyznają rejestratorom szerokie – a w pewnych wypadkach niemal dyskrejonalne – kompetencje, które w założeniu mają zapewnić realizację podstawowych celów systemu, tj. kompletności i niezawodności rejestru⁵¹. W szczególności rejestratorzy dysponują istotną swobodą w zakresie przyjęcia lub też odmowy przyjęcia do rejestracji prawa, którego zarejestrowania domaga się wnioskodawca, przy czym odmowa nastąpić może z przyczyn zarówno formalno- jak i materialnoprawnych. Rejestratorzy mogą również żądać uzupełnienia wniosku o dokumenty, które uznają za konieczne dla jego wykonania, oraz wzywać wszelkie osoby zainteresowane w rejestracji prawa do stawiennictwa w biurze *land registry* i złożenia stosownych wyjaśnień. W kompetencji rejestratorów mieści się także odbiór przyrzeczeń i ustawowych oświadczeń⁵².

Dla skuteczniejszej realizacji powierzonych im kompetencji rejestratorzy wyposażeni zostali w określone środki przymusu. W szczególności, do chwili przedłożenia przez wnioskodawcę żądanych przez siebie dokumentów, mogą oni zawiesić postępowanie o rejestrację danego prawa. Mogą także wystąpić do sądu o nakazanie wnioskodawcy przedłożenia żadanego przez siebie dokumentu. Ponadto osoba odmawiająca zastosowania się do słusznych poleceń lub żądań rejestratora powinna liczyć się wręcz z odpowiedzialnością karną z tego tytułu.

Szerokie ujęcie kompetencji rejestratorów w ramach systemu *title registration* nie oznacza jednak, że w swej działalności nie podlegają oni jakiegokolwiek kontroli. Tytułem przykładu można wskazać, że australijski system Torrensa przewiduje prawo odwołania do sądu (*right to appeal*) dla każdej osoby kwestionującej jakiegokol-

⁴⁸ G.W. Hinde, D.W. McMorland, *Land Law in New Zealand*, Wellington 1997, s. 71.

⁴⁹ E. Dowson, V.L.O. Sheppard, *Land Registration...*, *op.cit.*, s. 99

⁵⁰ Stosownie do *Land Registration Act* z 1925 roku, kandydat do objęcia tego stanowiska musiał przez przynajmniej dziesięć lat prowadzić praktykę prawniczą (jako *barrister*). Wraz ze wzrostem znaczenia administracyjnych i technicznych funkcji pełnionych przez tego urzędnika wymóg ten zniesiono w 1990 roku. Obecnie wykształceniem prawniczym i dziesięcioletnią praktyką w zawodzie powinien legitymować się *adjudicator*: M.P. Thompson, *Modern Land Law...*, *op.cit.*, s. 100.

⁵¹ A. M. Garro, *Recordation of Interests in Land...*, *op.cit.*, s. 119.

⁵² D. J. Whalan, *The Torrens System in Australia...*, *op.cit.*, s. 33.

wiek działanie lub zaniechanie rejestratora⁵³. Również rejestratorzy mogą z reguły zwrócić się do sądu z wnioskiem o uchylenie kontrowersji, które mogą powstać w związku z wykonywaniem przez nich swoich funkcji. W angielskiej wersji modelu *title registration* kontrola sądowa działań i zaniechań rejestratora jest natomiast ograniczona; w literaturze zwrócono uwagę, że tylko niewiele spraw związanych z działalnością *Chief Land Registrar* staje się przedmiotem spraw sądowych⁵⁴.

W ramach modelu *title registration* w charakterystyczny sposób została uregulowana także kwestia odpowiedzialności rejestratorów. Regulacje zaliczane do systemu Torrensa oraz angielska LRA z 2002 roku generalnie wykluczają ich osobistą odpowiedzialność za szkodę powstałą wskutek ich działania lub zaniechania, którego dopuścili się w dobrej wierze przy wykonywaniu swojej funkcji⁵⁵. Ciężar ponoszenia ewentualnych odszkodowań przerzucony został niemal w całości na tzw. fundusze ubezpieczeniowe (*assurance funds*) lub też bezpośrednio na budżet państwa (np. Nowa Zelandia) lub stanu (np. Queensland)⁵⁶.

V. Model inskrypcji

W ramach hiszpańskiego modelu inskrypcji pojęciem „rejestr własności” (*registro de la propiedad*) określa się poszczególne „biura” (*oficinas*), tj. instytucje, w których prowadzone są księgi rejestrowe oraz przechowywane dokumenty podlegające rejestracji w tych księgach⁵⁷. Obejmują one swoją właściwością określone terytorium, tzw. okręgi rejestrowe, które w typowych przypadkach są tożsame z okręgami sądowymi.

Na czele poszczególnych rejestrów własności w powyższym rozumieniu stoją rejestratorzy (*registradores*), powoływani przez ministra sprawiedliwości i podlegający służbowo tzw. Generalnej Dyrekcji Rejestrów i Notariatu (*Dirección General de los Registros y del Notariado*)⁵⁸. Rejestratorzy mają status funkcjonariuszy pu-

⁵³ *Ibidem*, s. 36. Kontrola sądowa rozciąga się również na działania rejestratorów mieszczące się w sferze ich dyskrejonalnych kompetencji, choć w tym wypadku ogranicza się do sytuacji, gdy rejestrator działał nieracjonalnie lub z błędnych pobudek albo też opierając się o niewłaściwe zasady prawne.

⁵⁴ S. Rowton Simpson, *Land law...*, *op. cit.*, s. 80.

⁵⁵ Por. G.W. Hinde, D.W. McMorland, *Land Law in New Zealand...*, *op.cit.*, s. 71; D. J. Whalan, *The Torrens System in Australia...*, *op.cit.*, s. 32. R. Megarry, W. Wade, *The Law of Real Property...*, *op.cit.*, s. 238.

⁵⁶ Za szkody będące następstwem własnego niedbalstwa lub przekroczenia uprawnień rejestratorzy mogą zostać pociągnięci przez uczestników obrotu do odpowiedzialności osobistej. A. Bradbrook, S.V. MacCallum, A.P. Moore, *Australian Real Property Law...*, *op.cit.* s. 190.

⁵⁷ L. Diez-Picazo, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, t. 3: *Las Relaciones Juridico-Reales, El Registro de la Propiedad, La Posesión*, Madrid 1995, s. 409.

⁵⁸ Stosownie do art. 259 hiszpańskiej ustawy hipotecznej (tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1946-245>) Dyrekcji – stanowiącej obecnie oddzielny departament w Ministerstwie Sprawiedliwości – powierzone zostały wszelkie sprawy związane z funkcjonowaniem rejestrów własności. Więcej na temat organizacji i funkcji tej instytucji: F. Hernández Gil, *Introducción al derecho hipotecario*, 2. wyd. Madrid 1970, s. 108–109.

blicznych (*funcionario público*), zbliżony do statusu notariuszy⁵⁹. W konsekwencji ich obowiązkiem jest założenie i utrzymanie podlegających im biur rejestrów własności, w szczególności poprzez zatrudnienie odpowiedniego personelu. Rejestratorzy nie otrzymują wynagrodzenia bezpośrednio od państwa, natomiast są uprawnieni do zatrzymywania dla siebie opłat rejestrowych, a ponadto przysługuje im honorarium określone w taryfie zatwierdzonej przez ministra sprawiedliwości (art. 294 ustawy hipotecznej)⁶⁰.

Ze statusem rejestratorów ściśle powiązane są przysługujące im prawa wymienione w art. 284 i n. ustawy hipotecznej. Należy do nich w szczególności prawo do zachowania niezależności w sprawowaniu powierzonej im funkcji, jak również nieusuwalność z zajmowanego przez nich stanowiska⁶¹. Z wymienionymi prawami powiązane są obowiązki rejestratorów, do których należy zaliczyć obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu swojej funkcji, obowiązek obecności w biurze rejestru w godzinach jego urzędowania (ze szczegółowymi wyjątkami określonymi w art. 288 ustawy hipotecznej), obowiązek utrzymania biura rejestru oraz pokrywania kosztów jego funkcjonowania, jak również ogólny obowiązek należytego postępowania oraz zachowania nieposzlakowanego charakteru. Do obowiązków rejestratorów należy także prowadzenie innych rejestrów publicznych, tj. rejestru handlowego (*Registro Mercantil*) oraz rejestru dóbr ruchomych (*Registro de Bienes Muebles*), a także pobór podatków związanych z obrotem nieruchomościami.

Kompetencje rejestratorów mają charakter terytorialny; podlegające im rejestry własności swoją właściwością obejmują tzw. dystrykty hipoteczne (*distritos hipotecarios*), których liczba w całej Hiszpanii nie przekracza dziewięciuset⁶².

Przyjęcie do hiszpańskiej korporacji rejestratorów (*Cuerpo de Registradores*) następuje po przeprowadzeniu egzaminu organizowanego przez Generalną Dyрекcję Rejestrów i Notariatu. Do egzaminu mogą być dopuszczone wyłącznie osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze. Pozytywny wynik egzaminu skutkuje

⁵⁹ C. Lasarte, *Principios de Derecho Civil*, t. 5: *Derechos Reales y Derecho hipotecario*, Madrid 2008, s. 261.

⁶⁰ J. L. Lacruz Berdejo, *Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador*, „Revista crítica de derecho inmobiliario” 1979, nr 530, s. 75 i n.; S. Cambiasso, *La función del Registrador y la seguridad jurídica*, „Revista crítica de derecho inmobiliario” 1990, nr 597, s. 497 i n.

⁶¹ Stosownie do art. 289 ustawy hipotecznej rejestratorzy nie mogą zostać usunięci ze stanowiska ani też przeniesieni do innego rejestru wbrew swojej woli, chyba że następuje to w następstwie orzeczenia sądowego lub rozstrzygnięcia ministra sprawiedliwości, podjętego na wniosek Generalnej Dyrekcji Rejestrów i Notariatu i po wysłuchaniu zainteresowanego rejestratora. Również zamiana miejsca urzędowania między rejestratorami jest ograniczona i może nastąpić wyłącznie z ważnych powodów przy zachowaniu dalszych wymogów określonych w art. 286 ustawy. Po ukończeniu 65 roku życia lub wcześniej – w przypadku przeszkód zdrowotnych – rejestratorzy mogą wnioskować o przeniesienie w stan spoczynku; następuje ono obligatoryjnie po ukończeniu siedemdziesiątego roku życia (art. 291 ustawy hipotecznej). Ch. Frankenheim, *Das deutsche Grundbuch und das spanische Eigentumsregister – Eine rechtsvergleichende Untersuchung* – Frankfurt am Main–Berlin–New York 1985, s. 58.

⁶² C. Lasarte, *Principios...*, *op.cit.*, s. 260.

przyjęciem do tzw. korporacji aspirantów (*cuervo de aspirantes*), tj. osób oczekujących na wakant na stanowisku rejestratora. W przypadku jego zaistnienia minister sprawiedliwości – po uzyskaniu rekomendacji Generalnej Dyrekcji Rejestrów i Notariatu – powołuje jednego z aspirantów na wakujące stanowisko, kierując go do właściwego rejestru⁶³.

Duże wymagania formułowane względem rejestratorów w aspekcie posiadanych kwalifikacji zawodowych korespondują ze stosunkowo szerokim zakresem przyznanych im kompetencji. Stosownie do treści art. 18 ustawy hipotecznej – określającego zakres kontroli sprawowanej przez rejestratorów (*calificación registral*) – badają oni zarówno formę dokumentów wszystkich rodzajów, na podstawie których wnioskuje się o dokonanie inskrypcji w rejestrze, zdolność osób dokonujących czynności objętych tymi dokumentami, jak również materialnoprawną ważność czynności objętych tymi dokumentami publicznymi.

Tak szeroki sposób ujęcia kompetencji rejestratorów pozwala stwierdzić, że zasada legalizmu (*principio de legalidad*) należy do naczelnych zasad hiszpańskiego prawa hipotecznego.

Sprawując swoją funkcję kontrolną, rejestratorzy mają obowiązek zbadać formę dokumentów podlegających wpisowi, w szczególności właściwość osoby, która dany dokument sporządziła, autentyczność dokumentu, właściwość tłumaczenia z języka obcego oraz okoliczność uiszczenia stosownych opłat publiczno-prawnych, w tym podatków. Badając zdolność osób będących stronami udokumentowanej czynności, rejestratorzy powinni potwierdzić ich zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych, jak również prawidłowość reprezentacji. Specyficzny charakter ma kontrola treści dokumentów; rejestratorzy samodzielnie rozstrzygają, czy udokumentowane w nich zdarzenie prawne (czynność prawna, orzeczenie sądowe, rozstrzygnięcie administracyjne) wywołuje określone w dokumencie skutki prawne⁶⁴.

W powołanym zakresie rejestratorzy są uprawnieni do żądania uzupełnienia dokumentów stanowiących podstawę inskrypcji, jak również ich zwrotu, w przypadku gdy nie spełniają one formalno- lub materialnoprawnych wymogów. Obowiązuje ich jednak określony termin na rozpatrzenie wniosku – piętnaście dni liczonych od dnia jego wpływu. W powyższym terminie powinna nastąpić inskrypcja lub zwrot wniosku z ewentualnym żądaniem uzupełnienia. W tym ostatnim przypadku

⁶³ Hiszpańska ustawa hipoteczna wiele miejsca poświęca negatywnym przesłankom powołania na stanowisko rejestratora, wskazując, że nie może nim być: 1) osoba, względem której toczy się lub zostało zakończone postępowanie upadłościowe, 2) osoba, która jest dłużnikiem Skarbu Państwa lub innych instytucji publicznych – z jakiegokolwiek tytułu, 3) osoba, wobec której toczy się postępowanie karne i został wydany nakaz aresztowania, 4) osoba prawomocnie skazana (por. art. 280 ustawy hipotecznej). Por także: L. Díez-Picazo, *Fundamentos ...*, *op.cit.*, s. 410.

⁶⁴ Tak szerokie ujęcie kompetencji rejestratorów spotyka się z krytyką w literaturze. W szczególności zwraca się uwagę, że kompetencje rejestratorów w wielu przypadkach dublują kompetencje notariuszy i w tym kontekście sprawowana przez nich kontrola często jest zbędna. Por. Ch. Frankenheim, *Das deutsche Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 77.

piętnastodniowy termin zaczyna ponownie biec od dnia złożenia uzupełnionych dokumentów. Za uchybienie powyższym terminom grożą rejestratorom sankcje finansowe; zmniejszeniu ulega bowiem wysokość przysługującego im honorarium.

Z uwagi na szerokie kompetencje rejestratorów regulacje hiszpańskie szczegółowo określają również tryb odwoływania się od ich rozstrzygnięć, przy czym charakterystyczny dla omawianego systemu jest dualizm przyjętych rozwiązań. Stosownie do treści art. 66 ustawy hipotecznej osobom zainteresowanym przysługuje zasadniczo tzw. skarga w sprawach rejestrowych (*reclamación, recurso gubernativo*) w przypadku odmowy dokonania przez rejestratora wnioskowanego wpisu lub też zawieszenia postępowania w tej sprawie. Skargę wnosi się do Generalnej Dyrekcji Rejestrów i Notariatu za pośrednictwem rejestratora, który odmówił wpisu lub zawiesił postępowanie. Legitymowaną do wniesienia skargi jest każda osoba fizyczna lub prawna, na rzecz której miała nastąpić inskrypcja, jak również osoba, która ma interes prawny w dokonaniu inskrypcji. Specyfiką prawa hiszpańskiego jest ponadto okoliczność, że skargę może wnieść również notariusz, sędzia lub organ administracji, który sporządził zakwestionowany dokument. Rozstrzygnięcia Dyrekcji, tzw. *resoluciones*, publikowane są w hiszpańskim Dzienniku Urzędowym (*Boletín Oficial del Estado*) i mają charakter wiążący zarówno dla rejestratora, który wydał zakwestionowane rozstrzygnięcie, jak i dla wszystkich innych rejestratorów w podobnych sprawach. *Resoluciones* nie są jednak wiążące dla sądów; od rozstrzygnięcia Dyrekcji przysługuje bowiem aktualnie droga sądowa⁶⁵.

Alternatywnym wobec skargi w sprawach rejestrowych środkiem przysługującym względem rozstrzygnięć rejestratora jest powództwo cywilne (art. 66 ustawy hipotecznej). Możliwość skorzystania z tego środka aktualizuje się jednak wyłącznie, gdy przedmiotem kontrowersji jest ważność podlegającego rejestracji dokumentu. Stąd powództwo to ma charakter powództwa o ustalenie istnienia prawa i regulowane jest przepisami kodeksu postępowania cywilnego, a nie ustawy hipotecznej⁶⁶.

Z szeroko zakreślonymi kompetencjami rejestratorów w ramach hiszpańskiego systemu inskrypcji ściśle związana jest surowa odpowiedzialność, której podlega ta grupa zawodowa. Zasady odpowiedzialności cywilnej rejestratorów określone zostały w samej ustawie hipotecznej. Przepis art. 18 tego aktu prawnego, wskazujący ogólne kompetencje rejestratorów, deklaruje, że swoje zadania wykonują „pod rygorem odpowiedzialności”, która skonkretyzowana została w rozdziale XII ustawy,

⁶⁵ W przeszłości *resoluciones* Dyrekcji miały charakter ostateczny – nie przysługiwało od nich żaden środek odwoławczy. Stosowne zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone dopiero w 2000 roku. Szerzej na temat poprzednio obowiązującego stanu prawnego: Ch. Frankenheim, *Das deutsche Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 78–83. Autor szczegółowo analizuje również naturę prawną skargi w sprawach rejestrowych, odmawiając jej charakteru administracyjnego; w jego opinii stanowi ona środek jurysdykcji niespornej.

⁶⁶ R. M. Roca Sastre, L. Roca Sastre Muncunill, *Derecho hipotecario*, t. 1, Barcelona 1979, s. 326.

zatytułowanym „o odpowiedzialności rejestratorów”⁶⁷. Gwarancję wypłacalności rejestratorów, w przypadku dochodzenia od nich odszkodowania, powinna stanowić kaucja, którą każdy rejestrator jest zobowiązany złożyć przy obejmowaniu stanowiska, w wysokości określonej przepisami rozporządzenia wykonawczego do ustawy. W przypadku gdy środki te okażą się niewystarczające do pokrycia szkody poniesionej wskutek zaniedbania przez rejestratora swoich obowiązków służbowych, odpowiada on swoim całym pozostałym majątkiem⁶⁸.

Roszczenia wobec rejestratora z tytułu szkody poniesionej na skutek jego działań, określonych w przepisach rozdziału XII ustawy hipotecznej, przedawniają się z upływem roku od powzięcia wiedzy o szkodzie, nie później jednak niż z upływem piętnastu lat.⁶⁹

VI. Model ksiąg gruntowych

W ramach modelu ksiąg gruntowych zadanie prowadzenia tego rejestru powierzone zostało co do zasady organom władzy sądowniczej. Takie rozwiązanie przyjęto w szczególności w niemieckiej i austriackiej odmianie tego modelu.

W świetle regulacji niemieckich (§1 GBO⁷⁰) księgi prowadzone są przez tzw. urzędy ksiąg gruntowych (*Grundbuchämtern*). Termin „urząd” jest jednak mylący⁷¹. „Urzędy ksiąg gruntowych” – z zastrzeżeniem odmiennych regulacji obowiązujących do niedawna w Badenii-Wirtembergii – stanowią bowiem wydziały sądów rejonowych (sądów pierwszej instancji – *Amtsgerichte*)⁷², obejmujące swoją właściwością wszystkie nieruchomości położone na obszarze właściwości danego sądu

⁶⁷ Przepis art. 296 ustawy hipotecznej jako sytuacje generujące odpowiedzialność rejestratora wymienia m.in. przypadki, gdy nie dokonuje on inskrypcji w rejestrze własności lub nie umieszcza w nim zastrzeżeń w terminach prawem przewidzianych; gdy dopuszcza się błędów lub niedokładności w inskrypcjach, wykreśleniach lub zastrzeżeniach umieszczanych w Rejestrze własności; gdy bez uzasadnionych przyczyn nie dokonuje wykreślenia inskrypcji lub zastrzeżeń w określonych prawem terminach; gdy dokonuje wykreślenia inskrypcji lub zastrzeżenia bez podstawy prawnej wymaganej przepisami ustawy; gdy dopuszcza się błędów lub niedokładności w certyfikatach odzwierciedlających treść rejestru albo gdy nie wydaje tych certyfikatów w terminach prawem przewidzianych.

⁶⁸ Cywilnoprawna odpowiedzialność rejestratorów jest jednak do pewnego stopnia ograniczona. Stosownie do art. 301 ustawy hipotecznej solidarnie z rejestratorem odpowiada każdy, kto wskutek błędu lub niedbalstwa rejestratora został uwolniony od jakiegokolwiek zarejestrowanego ciężaru lub ograniczenia. W stosunku do takiej osoby przysługuje rejestratorowi pełny regres, w przypadku gdy zaspokoił on w całości poszkodowanego.

⁶⁹ Szeroko na temat odpowiedzialności cywilnoprawnej rejestratorów: F. Hernández Gil, *Introducción...*, *op.cit.*, s. 107; L. Díez-Picazo, *Fundamentos...*, *op.cit.*, s. 411.

⁷⁰ Ustawa z 23 marca 1897 roku – *Grundbuchordnung* – tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <https://www.gesetze-im-internet.de/gbo/BJNR001390897.html>

⁷¹ H.-A. Weirich. M. Ivo, R. Mackeprang, M. Voltz, *Grundstücksrecht*, 3. wyd., München 2006, s. 130.

⁷² Por. J. Holzer [w:] *Grundbuchordnung*, red. S. Hügel, 3. wyd., München 2016, s. 97–98; P. Rombach, *Grundbuch und Grundbuchverfahren* [w:] *Handbuch Immobilienrecht*, red. K. Schreiber, 3 wyd., Berlin 2011, s. 809 i n.; H. Westermann, H.P. Westermann, K.-H. Gursky, D. Eickmann, *Sachenrecht*, 8. wyd., Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg 2011, s. 605.

rejonowego⁷³. Analogiczne rozwiązania przyjęte zostały w Austrii, gdzie właściwe do prowadzenia ksiąg gruntowych są sądy rejonowe (*Bezirkgerichte*)⁷⁴.

W wymienionych państwach prowadzenie ksiąg gruntowych należy zatem do sądów powszechnych i traktowane jest jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, nie zaś jako wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej⁷⁵. Uzasadnienia tego rozwiązania, jak podkreśla się w literaturze, należy poszukiwać w argumentach politycznoprawnych; fundamentalne znaczenie instytucji ksiąg, służącej zabezpieczeniu podstawowych interesów majątkowych społeczeństwa, przemawia za tym, aby ich prowadzenie pozostawić organom władzy sądowniczej, przy założeniu, że charakterystyczne dla nich wysokie kwalifikacje, doświadczenia życiowe, obiektywizm oraz niezawisłość pozwolą na uniknięcie lub ograniczenie ryzyka wystąpienia błędnych rozstrzygnięć skutkujących nieodwracalnymi szkodami społecznymi. W tym sensie czynności wykonywane przez sądy w zakresie prowadzenia ksiąg gruntowych należą do jurysdykcji nieprocesowej, o statystycznie największym znaczeniu w obu wymienionych krajach⁷⁶.

Pomimo powyższego założenia – zarówno w Niemczech, jak i w Austrii – zdecydowana większość czynności związanych z prowadzeniem ksiąg gruntowych wykonywana jest przez „urzędników wymiaru sprawiedliwości bez uprawnień sędziowskich” (*Rechtspfleger*)⁷⁷. Dotycząca tej kategorii urzędników niemiecka ustawa z 5 listopada 1969 roku (*Rechtspflegergesetz – RPflG*)⁷⁸ jednoznacznie stanowi, że przeniesione na nich zostały w pełnym zakresie kompetencje sędziów sądów rejonowych, między innymi w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg gruntowych (§3 nr 1h RPflG)⁷⁹. Co do zasady, urzędnicy ci podejmują wszelkie środki niezbędne do prawidłowego prowadzenia ksiąg⁸⁰. Przy wykonywaniu swoich funkcji są rzeczowo niezależni, co oznacza, że w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg rozstrzygają samodzielnie, podlegając wyłącznie ustawom i nie będąc związanymi wskazówkami innych organów sądowych lub pozasądowych. Nie

⁷³ W myśl przepisów szczególnych, w przypadku gdy nieruchomości jest położona na obszarze właściwości więcej niż jednego sądu rejonowego, o właściwości jednego z nich rozstrzyga wspólny sąd wyższego rzędu. Por. M. Bengel, R. Bauer, D. Weidlich, *Grundbuch, Grundstück, Grenze. Handbuch zur Grundbuchordnung unter Berücksichtigung katasterrechtlicher Fragen*, Berlin 2000, s. 207.

⁷⁴ Ustawodawca austriacki, w przeciwieństwie do niemieckiego, nie używa pojęcia „urząd ksiąg gruntowych”, powierzając kompetencję do prowadzenia tych ksiąg sądom (*Grundbuchgerichte*). Por. W.H. Rechberger, *Grundbuch [w:] Bodenrecht in Österreich*, red. W.H. Rechberger, A. Kletečka, Wien 2004, s. 100.

⁷⁵ H.-A. Weirich. M. Ivo, R. Mackeprang, M. Voltz, *Grundstücksrecht...*, *op.cit.*, s. 130.

⁷⁶ W.H. Rechberger, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 100.

⁷⁷ Tłumaczenie za: A. Kilian, G. Hanckel, *Słownik języka prawniczego i ekonomicznego*, t. II: *niemiecko-polski*, Warszawa 2002, s. 499.

⁷⁸ Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: http://www.gesetze-im-internet.de/rpflg_1969/BJNR020650969.html#BJNR020650969BJNG000102311.

⁷⁹ W hierarchii służbowej *Rechtspflegern* należą do kategorii tzw. urzędników wyższego stopnia (*Beamte des gehobenen Dienstes*). Por. H.-A. Weirich. M. Ivo, R. Mackeprang, M. Voltz, *Grundstücksrecht...*, *op.cit.* s. 131.

⁸⁰ P. Rombach, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 812.

korzystają jednak z osobistej niezależności przysługującej sędziom; w konsekwencji dopuszczalne jest np. powierzenie im obowiązków innego rodzaju, jak również przeniesienie lub usunięcie ze stanowiska (§27 RPfLG)⁸¹. Natomiast kompetencje sędziów w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg gruntowych są określone stosunkowo wąsko, w szczególności w regulacjach niemieckich⁸².

Podobnie szeroko kompetencje w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg gruntowych, przysługujące *Rechtspfleger*, zakreśla austriacka ustawa z 12 grudnia 1985 roku o wykonywaniu funkcji sądowych przez tę kategorię urzędników⁸³. Niemniej przepis § 9 tej ustawy zawiera regulację nieznaną prawu niemieckiemu, zgodnie z którą, sędzia może w sposób arbitralny przejąć do rozpoznania każdą sprawę związaną z prowadzeniem ksiąg. W literaturze zwraca się uwagę, że sędziowie jedynie w nielicznych przypadkach korzystają z tej kompetencji⁸⁴.

Należy jednak podkreślić, że prowadzenie przez sądy rejestrów służących ustalaniu stanu prawnego nieruchomości nie jest uniwersalnym rozwiązaniem w ramach modelu ksiąg gruntowych. W samych Niemczech do niedawna obowiązywały w tym zakresie odmienne regulacje regionalne⁸⁵. Prowadzenie ksiąg gruntowych pozostaje natomiast nadal poza kompetencją sądów w Szwajcarii, gdzie – stosownie do art. 953 ZGB – organizacja „urzędów ksiąg gruntowych” (*Grundbuchämtern*), określanie granic ich własności, powoływanie i wynagradzanie zatrudnionych w urzędach urzędników, jak również nadzór nad tymi urzędami należy do własności poszczególnych kantonów. Pomimo tak szerokiej delegacji ustawowej, nie ulega wątpliwości, że prowadzenie ksiąg w Szwajcarii mieści się w zakresie wykonywania władzy publicznej; nie jest to zadanie sądów, ale nie może też być przekazane

⁸¹ H.-A. Weirich, M. Ivo, R. Mackeprang, M. Voltz, *Grundstücksrecht...*, *op.cit.* s. 131.

⁸² Stosownie do (§ 5 RPfLG) *Rechtspfleger* mają obowiązek przedkładać im wyłącznie takie sprawy, w których: 1) z uwagi na możliwą sprzeczność z konstytucją określonego przepisu, może pojawić się konieczność przekazania sprawy Związkowemu Trybunałowi Konstytucyjnemu; 2) ze względu na bliski związek między sprawą rozpatrywaną przez urzędnika a inną sprawą rozpatrywaną przez sędziego zachodzi tak ścisły związek, że ich oddzielne rozpatrywanie byłoby nieuzasadnione. Ponadto *Rechtspfleger* może przekazać sprawę sędziemu w przypadku, gdy jej rozpatrzenie wymaga zastosowania prawa obcego. J. Holzer [w:] *Grundbuchordnung...*, *op.cit.*, s. 99.

⁸³ Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002703>

⁸⁴ Por. W.H. Rechberger, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 101.

⁸⁵ W Badenii-Wirtembergii księgi prowadzone były przez państwowe urzędy ksiąg gruntowych (*staatliche Grundbuchämtern*), które swoją własnością obejmowały obszar poszczególnych gmin. Odpowiedzialni za prowadzenie ksiąg w takich urzędach byli notariusze właściwi dla danego okręgu notarialnego, mający status urzędników publicznych (*Notare in Landesdienst*), tj. niezależni w swych rozstrzygnięciach oraz podlegający wyłącznie ustawom. Por. H. Schöner, K. Stöber, *Handbuch der Rechtspraxis*, t. 4: *Grundbuchrecht*, München 2008, s. 43–44. Praktyka prowadzenia w Badenii-Wirtembergii ksiąg gruntowych przez notariuszy została jednak zakwestionowana już w 2009 roku i od tego czasu jest stopniowo zarzucana. Począwszy od 1 stycznia 2018 roku kompetencje do prowadzenia ksiąg gruntowych przejęły „urzędy ksiąg gruntowych” działające na analogicznych zasadach, jak w pozostałych niemieckich krajach związkowych. Por. A. Wudarski, *Das Grundbuch in der Registerwelt...*, *op.cit.*, s. 52.

podmiotom lub instytucjom prywatnym⁸⁶. Z tym zastrzeżeniem kantony mają pełną swobodę do określania osób odpowiedzialnych za prowadzenie ksiąg gruntowych (*Grundbuchverwalter*). Mogą w szczególności przekazać tę kompetencję urzędnikom zatrudnionym w urzędach administracji publicznej (np. pisarzom gminnym) lub podmiotom, które formalnie nie mieszczą się w strukturze administracji i wykonują funkcje innego rodzaju – np. notariuszom⁸⁷. Kantony są też władne nakładać na podmioty prowadzące księgi gruntowe dalsze obowiązki⁸⁸. Powinny one jednak przyjmować także regulacje zapewniające odpowiedni nadzór nad urzędami ksiąg gruntowych, powierzając go organom władzy sądowniczej, organom administracyjnym lub tworząc specjalny organ nadzorczy tzw. *Grundbuchinspektorat*. Funkcje organu władzy sądowniczej – Sądu Związkowego (*Bundesgericht*) sprowadzają się do rozpatrywania, jako ostatnia instancja, środków na decyzje podejmowane przez urzędników prowadzących księgi gruntowe⁸⁹.

Z treści art. 951 ust. 1 ZGB wynika również, że kantony zobowiązane są do tworzenia okręgów ksiąg gruntowych (*Grundbuchkreise*), obejmujących nieruchomości znajdujące się we właściwości terytorialnej danego urzędu ksiąg gruntowych. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w poszczególnych kantonach są zróżnicowane; w niektórych przypadkach kantony tworzą jeden urząd ksiąg gruntowych dla całego swojego obszaru (np. Glarus, Nidwalden, Uri, Zug), w innych urzędy ksiąg gruntowych obejmują swoją właściwością terytorium poszczególnych gmin, w jeszcze innych tworzonych jest kilka urzędów w obrębie jednej gminy (Zürich, Winterthur)⁹⁰.

Wspólnym dla modelu ksiąg gruntowych założeniem jest natomiast wymóg, by księgi prowadzone były przez osoby odpowiednio do tego przygotowane, których wykształcenie oraz kwalifikacje zawodowe dają rękojmię należytego wykonywania powierzonej im funkcji o istotnym znaczeniu społecznym. Założenie to stanowiło również uzasadnienie powierzenia spraw związanych z prowadzeniem ksiąg gruntowych sądom⁹¹. Pomimo przekazania szerokiego zakresu kompetencji tzw. *Rechtspfleger*, powyższe założenie nadal jest realizowane poprzez nałożenie na tych urzędników obowiązku uzyskania odpowiednich kwalifikacji teoretycznych i praktycznych. W szczególności przepis § 2 niemieckiej RPflG przewiduje, że objęcie stanowiska *Rechtspfleger* powinno zostać poprzedzone trzyletnim okresem przygotowawczym, polegającym na studiach w szkole zawodowej i praktykach w sądach

⁸⁶ P. Simonius, Th. Sutter, *Schweizerisches Immobiliarsachenrecht, Band I: Grundlagen, Grundbuch und Grundeigentum*, Basel 1990, s. 184–185.

⁸⁷ Takie rozwiązanie zostało przyjęte np. w Zurichu. Por. <https://www.notariate.zh.ch/gru.php>

⁸⁸ J. Schmid [w:] *Basler Kommentar: Zivilgesetzbuch II. Art. 457–977 ZGB. Art. 1–61 SchlT ZGB*, red. H. Honsell, N.P. Vogt, Th. Geiser, 5. wyd., Basel 2015, s. 2514.

⁸⁹ P. P. Simonius, Th. Sutter, *Schweizerisches...*, *op.cit.*, s. 187.

⁹⁰ Por. Th. Wachter, *Schweiz [w:] Handbuch Immobilienrecht in Europa: Zivil- und steuerrechtliche Aspekte des Erwerbs, der Veräußerung und der Vererbung von Immobilien (Recht in der Praxis)*, red. S. Frank, Th. Wachter, 2. wyd. Heidelberg 2015, s. 1329, który wskazuje, że obecnie w Szwajcarii działa około 340 urzędów ksiąg gruntowych.

⁹¹ W.H. Rechberger, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 100.

i kończącym się odpowiednim egzaminem zawodowym. Wobec *Rechtspfleger* nie formułuje się natomiast wymogu, aby byli absolwentami wyższych studiów prawnych, kładąc nacisk przede wszystkim na doświadczenie uzyskiwane w toku przygotowania zawodowego⁹².

Również przepisy związkowego prawa szwajcarskiego nakładają na kantony obowiązek zapewnienia, by podmioty prowadzące księgi gruntowe dysponowały odpowiednim przygotowaniem zawodowym, nie formułując jednak wymogu, żeby to przygotowanie polegało na ukończeniu studiów prawnych⁹³.

Nacisk na kwalifikacje zawodowe osób dokonujących rejestracji związany jest z formalnie deklarowaną w ramach modelu ksiąg gruntowych tzw. zasadą legalizmu (*Legalitätsprinzip*), zgodnie z którą wpis w księdze może być dokonany wyłącznie wtedy, gdy jest on dopuszczalny przez obowiązujące przepisy prawa⁹⁴. Wymieniona zasada nakłada na organy prowadzące księgi określone obowiązki w przedmiocie kontroli wniosków o wpis oraz dokumentów do nich załączonych. Z drugiej strony regulacje krajowe przewidują istotne wyjątki od zasady legalizmu; w konsekwencji uprawniony jest wniosek, zgodnie z którym w ramach systemu ksiąg gruntowych zasada legalizmu ma charakter ograniczony (*beschränktes Legalitätsprinzip*). W literaturze zwraca się uwagę, że choć ograniczenie tej zasady prowadzić może do niezgodności treści księgi z rzeczywistym stanem prawnym, to jednak jest ono niezbędne, z uwagi na konieczność jednoczesnego przestrzegania zasady szybkości postępowania o wpis oraz przejrzystości i przewidywalności rozstrzygnięć, w przedmiocie wpisu⁹⁵. Ponadto wpływa istotnie na pewność obrotu, przyczyniając się tym samym do obniżenia jego kosztów⁹⁶.

Zasadę ograniczonego legalizmu w najbardziej konsekwentny i teoretycznie dopracowany sposób realizują regulacje niemieckie. Obowiązkiem urzędu ksiąg gruntowych jest tam kontrola, czy wniosek oraz dokumenty do niego dołączone spełniają wymogi formalne, określone przepisami GBO, oraz czy nie zachodzi przeszkoda do dokonania wpisu⁹⁷. W szczególności urząd nie jest zobowiązany ani

⁹² Por. H.-A. Weirich, M. Ivo, R. Mackeprang, M. Voltz, *Grundstücksrecht...*, *op.cit.* s. 130.

⁹³ Por. J. Schmid [w:] *Basler Kommentar...*, s. 2514.

⁹⁴ H.-A. Weirich, M. Ivo, R. Mackeprang, M. Voltz, *Grundstücksrecht...*, *op.cit.* s. 175.

⁹⁵ J. Holzer [w:] *Grundbuchordnung...*, *op.cit.*, s. 118.

⁹⁶ H.-A. Weirich, M. Ivo, R. Mackeprang, M. Voltz, *Grundstücksrecht...*, *op.cit.* s. 176, zwracają uwagę, że nałożenie na urzędy ksiąg gruntowych obowiązku przestrzegania zasady legalizmu w pełnym zakresie mogłoby doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa obrotu poprzez całkowitą nieprzewidywalność rozstrzygnięć w przedmiocie wpisu. Tym samym przyczyniałoby się do zwiększenia kosztów transakcyjnych związanych z obrotem nieruchomościami, generując ryzyko zarówno dla jego bezpośrednich uczestników, jak i dla instytucji finansujących koszty transakcyjne (banków, instytucji kredytujących).

⁹⁷ Por. P. Rombach, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 833–834, który wskazuje ponadto, jakie okoliczności podlegają kontroli ze strony urzędu ksiąg gruntowych: 1) właściwość urzędu (§ 1 GBO), 2) forma i treść wniosku o wpis (§ 3 GBO), 3) okoliczność, czy możliwość wpisu prawa objętego wnioskiem została przewidziana w przepisach BGB, 4) brak wcześniejszego, niewykonanego wniosku (§ 17 GBO), 5) okoliczność, czy istnieją podstawy do dokonania wnioskowanego wpisu, a w szczególności: wymagane urzędowe zgody i zezwolenia, wymagane zgody osób trzecich, zezwolenie osoby,

uprawniony do kontroli czy przesłanki materialnoprawne skutecznego ustanowienia lub przeniesienia prawa do nieruchomości w konkretnym przypadku zostały zachowane. Urząd może bowiem poprzestać na jednostronnym, czysto procesowym, oświadczeniu osoby, której prawa mają zostać wpisem dotknięte, zezwalającym na dokonanie wnioskowanego wpisu (*Bewilligungsgrundsatz* – §19 GBO)⁹⁸. Zgodnie z powyższą zasadą, określaną również jako zasada konsensu formalnego (*formelles Konsensprinzip*), zezwolenie osoby, której prawo ma zostać dotknięte wpisem, stanowi wystarczający dowód materialnej skuteczności czynności prawnych stanowiących podstawę wpisu, zwalniając urząd ksiąg gruntowych z obowiązku dokonywania innych ustaleń w tym przedmiocie⁹⁹.

Na rozstrzygnięcia niemieckich urzędów ksiąg gruntowych (w szczególności te wydawane przez *Rechtspfleger*) przysługuje zażalenie (*Beschwerde*), rozpatrywane przez Wyższy Sąd Krajowy (*Oberlandesgericht*), w którego okręgu dany urząd ksiąg gruntowych ma siedzibę (§ 71 GBO)¹⁰⁰. W zażaleniu mogą być podnoszone nowe fakty i dowody. Na rozstrzygnięcie Wyższego Sądu Krajowego w przedmiocie zażalenia przysługuje kolejny środek prawny (*Rechtsbeschwerde*) – rozpatrywany przez Trybunał Federalny (*Bundesgerichtshof*) – ale wyłącznie w sytuacji gdy w swoim rozstrzygnięciu dopuścił go Wyższy Sąd Krajowy, z uwagi m.in. na istotne znaczenie sprawy (§ 78 GBO)¹⁰¹.

Ograniczony charakter posiada również kognicja urzędów ksiąg gruntowych w Szwajcarii, choć przepisy ZGB nie odwołują się literalnie do zasady konsensu formalnego. Stosownie do art. 965 ZGB wpis może nastąpić, jeżeli wykazane

której prawa mają być dotknięte wpisem (*Bewilligung*) – porozumienie między zbywcą a nabywcą w przedmiocie przeniesienia prawa własności (*Auflassung*) – w przypadkach określonych w §20 GBO, 6) okoliczność, czy osoba, której prawo ma zostać przez wpis dotknięte, jest ujawniona w księdze gruntowej (*Voreintragung*).

⁹⁸ R. Böttcher, *Die Bewilligung des Verkäufers (§ 19 GBO) für einen Eigentumswechsel*, „Zeitschrift für Notarpraxis” 2008, z. 7, s. 258; Ch. Kessler, *Das Verhältnis der Eintragungsbewilligung zur Einigung*, „Zeitschrift für Notarpraxis” 2005, z. 5, s. 176; J. Holzer [w:] *Grundbuchordnung...*, *op.cit.*, s. 350 i n.

⁹⁹ S. Hügel [w:] *Grundbuchordnung*, red. S. Hügel, 3. wyd., München 2016, s. 376 i n. Zasada konsensu formalnego doznaje istotnych wyjątków na płaszczyźnie regulacji GBO. Zgodnie z § 20 tej ustawy, w razie przeniesienia własności nieruchomości, jak również ustanowienia, zmiany treści oraz przeniesienia prawa zabudowy (*Erbaurecht*) wpis może nastąpić jedynie w sytuacji zgodnych oświadczeń uprawnionego i drugiej strony (*Einigung*). W przypadku wyżej opisanych czynności, najistotniejszych z punktu widzenia znaczenia gospodarczego, samo zezwolenie osoby, której prawo ma zostać dotknięte wpisem, nie jest wystarczające do dokonania wpisu, a urząd ksiąg gruntowych zobowiązany jest do sprawdzenia, czy doszło do ziszczenia się materialnoprawnych przesłanek zmiany stanu prawnorzeczowego nieruchomości, w postaci złożenia zgodnych oświadczeń woli przez strony czynności (*materielles Konsensprinzip*). P. Rombach, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 834

¹⁰⁰ Zażalenie nie przysługuje natomiast na rozstrzygnięcie w przedmiocie dokonania wpisu (§78 ust. 2 GBO). Uzasadnienia tej regulacji należy dopatrywać się w tezie, że zasada wiary publicznej ksiąg gruntowych doznawałaby istotnego ograniczenia, gdyby rozstrzygnięcie w przedmiocie wpisu lub wykreślenia prawa mogło zostać zakwestionowane przez sąd wyższej instancji. W konsekwencji osobie kwestionującej takie rozstrzygnięcie pozostaje postępowanie w przedmiocie prostowania księgi. Por. F. Baur, J. Baur, R. Stürner, *Sachenrecht*, 18 wyd., München 2009, s. 173.

¹⁰¹ H. Schöner, K. Stöber, *Handbuch...*, *op.cit.*, s. 12.

zostanie prawo wnioskującego do rozporządzania nieruchomością oraz przedłożona zostanie podstawa prawna (*Rechtsgrund*). Z tak sformułowanego przepisu wyprowadza się zasadę, że urząd ksiąg gruntowych powinien zbadać, czy jest miejscowo i rzeczowo właściwy do rozpatrzenia wniosku, jak również czy wniosek spełnia przesłanki formalne. Powinien również upewnić się, czy osoba wnioskująca o dokonanie wpisu jest uprawniona do rozporządzania prawem, którego dotyczy wniosek, lub czy otrzymała stosowne pełnomocnictwo od uprawnionego, co zasadniczo wynika z treści księgi gruntowej. W zakresie podstawy prawnej (*Rechtsgrund*), urząd bada jedynie okoliczność, czy spełnione są przesłanki formalne jej ważności; nie jest natomiast uprawniony do kontroli przesłanek materialnoprawnych. Poza jego kognicją pozostaje np. kwestia ewentualnych wad oświadczeń woli¹⁰².

W odniesieniu do rozstrzygnięć urzędów ksiąg gruntowych, ustawodawca szwajcarski przewiduje drogę administracyjną. Przepis art. 956a ZGB stanowi, że na rozstrzygnięcie urzędu ksiąg gruntowych może być wniesione zażalenie (*Beschwerde*) do organu odwoławczego, którego właściwość określana jest przez kantony¹⁰³. Po wyczerpaniu drogi administracyjnej, stosownie do art. 72 szwajcarskiej ustawy z 17 czerwca 2005 roku o Sądzie Związkowym¹⁰⁴, istnieje możliwość złożenia zażalenia na rozstrzygnięcie kantonalnego organu nadzorczego ostatniej instancji do tego organu władzy sądowniczej w drodze tzw. zażalenia w sprawach cywilnych (*Beschwerde in Zivilsachen*)¹⁰⁵.

Nieco inaczej zdaje się traktować kwestię zakresu kognicji sądu ksiąg gruntowych ustawodawca austriacki. W Austrii sądy ksiąg gruntowych mają bowiem obowiązek dokonania całościowego i dokładnego zbadania formalno- i materialnoprawnych przesłanek dopuszczalności wpisu i ważności oraz skuteczności jego podstaw¹⁰⁶. Badaniu sądów podlegają jednak wyłącznie takie przeszkody do dokonania wpisu, które wynikają z wniosku, przedłożonych dokumentów oraz treści księgi gruntowej¹⁰⁷. W konsekwencji, zgodnie z § 94 GBG, wpis do księgi jest dopuszczalny,

¹⁰² J. Schmid [w:] *Basler Kommentar...*, s. 2596. W doktrynie podnosi się jednak, że urząd powinien odmówić dokonania wpisu w przypadkach, gdy bez żadnych wątpliwości można ustalić, że nie zostały spełnione przesłanki ważności prawa lub stosunku prawnego, o którego wpis zawnioskowano.

¹⁰³ *Ibidem*, s. 2534. Kodeks nie rozstrzyga, ile instancyjne powinno być postępowanie wszczęte na skutek wniesienia zażalenia, jednak w literaturze podnosi się, że kantony są wyraźnie zobligowane do powołania przynajmniej jednego organu nadzorczego nad urzędem ksiąg gruntowych (*Aufsichtsbehörde*).

¹⁰⁴ Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010204/index.html>.

¹⁰⁵ J. Schmid [w:] *Basler Kommentar...*, s. 2532. Stosownie do art. 956a ust. 3 ZGB powołana procedura nie znajduje zastosowania w przypadku, gdy rozstrzygnięcie urzędu ksiąg gruntowych polega na wpisie, wykreśleniu lub zmianie treści prawa rzeczowego w księdze gruntowej. W tej sytuacji otwarta pozostaje jedynie droga sądowa w sprawie o sprostowanie treści księgi.

¹⁰⁶ M. Grötsch, *Österreich* [w:] *Handbuch Immobilienrecht in Europa: Zivil- und steuerrechtliche Aspekte des Erwerbs, der Veräußerung und der Vererbung von Immobilien (Recht in der Praxis)*, red. S. Frank, Th. Wachter, 2. wyd. Heidelberg 2015, s. 997; G. E. Kodek, *Kommentar zum Grundbuchsrecht*, Wien 2007, s. 621.

¹⁰⁷ W.H. Rechberger, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 105.

jeśli: 1) z samej księgi nie wynika przeszkoda do jego dokonania, 2) nie istnieją uzasadnione wątpliwości co do zdolności do czynności prawnych osoby dokonującej rozporządzenia lub istnienia ograniczeń w możliwości rozporządzania przez nią nieruchomością, 3) dokumenty stanowiące podstawę wpisu spełniają przesłanki formalne, 4) żądanie wniosku jest uzasadnione ze względu na treść dokumentów do niego załączonych. Ostatni z wymienionych punktów wskazuje, że kognicja sądu ksiąg gruntowych rozciąga się również na kwestię skuteczności materialnej czynności stanowiącej podstawę wpisu. Ponadto obejmuje przesłanki wpisu o charakterze publicznoprawnym – w szczególności określone zgody i zezwolenia organów administracji publicznej. Przytoczona regulacja, ujmująca stosunkowo szeroko kognicję austriackich sądów ksiąg gruntowych, nie powinna jednak prowadzić do wniosku, że zadaniem tych sądów jest rozstrzyganie spraw dotyczących praw i obowiązków cywilnoprawnych, co oznacza, że także w Austrii zasada legalizmu nie jest realizowana w pełnym zakresie¹⁰⁸.

Austriacka GBG¹⁰⁹ przewiduje zasadniczo jako jedyny środek prawny przysługujący na orzeczenia sądu ksiąg gruntowych tzw. rekurs, rozpatrywany przez sąd wyższej instancji (§ 122 GBG)¹¹⁰. W ramach postępowania wszczętego na skutek wniesienia rekursu nie mogą być podnoszone nowe fakty ani przedkładane dalsze dowody. Dalszy środek na orzeczenie sądu drugiej instancji w postaci tzw. *Revisionssrekurs* – rozpatrywany przez austriacki Sąd Najwyższy (*Der Oberste Gerichtshof*) – dopuszczalny jest w ograniczonym zakresie jedynie w przypadku, gdy rozstrzygnięcie kwestii związanej z obowiązywaniem prawa materialnego lub przepisów postępowania jest niezbędne dla zachowania jedności i pewności prawa lub jego rozwoju, a także z przyczyn taksatywnie wskazanych w ustawie¹¹¹.

W ramach modelu ksiąg gruntowych powszechnie przyjmowane jest rozwiązanie, zgodnie z którym za naruszenie obowiązków służbowych osób odpowiedzialnych za prowadzenie ksiąg odpowiedzialność ponosi państwo (ewentualnie kraj związkowy lub kanton). W Niemczech taki wniosek można wysnuć z przepisu art. 34 Konstytucji¹¹² oraz § 839 BGB. Przepis art. 34 zd. 2 Konstytucji precyzuje

¹⁰⁸ G. E. Kodek, *Kommentar...*, *op.cit.* s. 622–623.

¹⁰⁹ Powszechna Ustawa z 2 lutego 1955 roku o księgach gruntowych (*Allgemeines Grundbuchsgesetz*). Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <https://www.jusline.at/gesetz/gbg>

¹¹⁰ Rekurs, wnoszony zasadniczo w terminie trzydziestu dni od doręczenia orzeczenia, przysługuje każdej osobie, która uważa się za naruszoną w swych prawach ze względu na rozstrzygnięcie sądu ksiąg gruntowych.

¹¹¹ Np. nieważności rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji, innych poważnych naruszeń przepisów postępowania lub naruszenia przepisów prawa materialnego w rozstrzygnięciu sądu drugiej instancji. Por. W.H. Rechberger, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 113–117. Należy jednak podkreślić znaczenie dodatkowego środka prawnego przewidzianego przez § 61 GBG w postaci skargi o wykreślenie wpisu (*Löschungsklage*), przysługującej osobie, która wskutek wpisu została naruszona w swoich prawach podlegających ujawnieniu w księdze i w związku z tym żąda przywrócenia poprzedniego stanu księgowego. W literaturze wskazuje się, że jedynie za pomocą tej skargi można kwestionować wpis dokonany na podstawie sfałszowanego dokumentu lub w przypadku, gdy czynność prawna stanowiąca podstawę wpisu była dotknięta wadą oświadczenia woli. Por. M. Binder, *Sachenrecht*, Wien 2003, s. 246

¹¹² Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

ponadto, że w przypadku gdy osobie odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg można przypisać winę umyślną lub rażące niedbalstwo, państwu przysługuje w stosunku do niej roszczenie regresowe¹¹³.

Jeszcze bardziej jednoznaczny w określeniu podmiotu odpowiedzialnego za szkodę powstałą wskutek działania lub zaniechania osoby prowadzącej księgi gruntowe jest ustawodawca szwajcarski. Przepis art. 955 ZGB wskazuje, że za wszelkie szkody powstałe w związku z prowadzeniem ksiąg odpowiedzialne są kantony. Kantonom przysługuje jednak roszczenie regresowe względem urzędników zatrudnionych w urzędach ksiąg gruntowych, winnym powstałej szkody.

Nieco bardziej ograniczony charakter tradycyjnie miała odpowiedzialność państwa w świetle ustawodawstwa austriackiego. Państwo austriackie odpowiadało bowiem jedynie za sprzeczne z prawem i zawinione zachowania swoich funkcjonariuszy, w tym także osób odpowiedzialnych za prowadzenia ksiąg gruntowych, w sytuacji jeśli doprowadziły one do powstania szkody¹¹⁴. Aktualnie obowiązujące regulacje ustawy o organizacji sądów (§ 89e GOG *Gerichtsorganisationsgesetz*)¹¹⁵ wprowadziły w to miejsce niezależną od winy funkcjonariusza odpowiedzialność państwa za szkody powstałe wskutek zastosowania systemu automatycznego przetwarzania danych przy prowadzeniu ksiąg gruntowych¹¹⁶.

VII. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone powyżej szczegółowe rozważania umożliwiają sformułowanie kilku ogólniejszych wniosków o charakterze komparatystycznym:

1. W aspekcie kwantytatywnym, za rozwiązanie typowe należy uznać prowadzenie rejestrów służących ustalaniu stanu prawnego nieruchomości przez organy administracji publicznej. Zostało ono zastosowane w kontynentalnym modelu transkrypcji oraz w wywodzących się z tradycji *common law* modelach *deeds recordation* oraz *title registration*; występuje również w szwajcarskiej odmianie modelu ksiąg gruntowych. Odmienne rozwiązania zastosowano w ramach modelu inskrypcji, gdzie rejestr własności prowadzony przez osoby zaufania publicznego, wykonujące także wolny zawód, oraz w niemieckiej i austriackiej odmianie modelu ksiąg gruntowych, gdzie rejestr ten prowadzony jest przez sądy¹¹⁷. Analizowanie argumentów przemawiających na korzyść każdego z powyższych

¹¹³ H. Schöner, K. Stöber, *Handbuch...*, *op.cit.*, s. 15.

¹¹⁴ W.H. Rechberger, *Grundbuch...*, *op.cit.*, s. 120.

¹¹⁵ Tekst aktu prawnego dostępny pod adresem: <https://www.jusline.at/gesetz/gog>

¹¹⁶ G. E. Kodek, *Kommentar...*, *op.cit.* s. 15.

¹¹⁷ Dla uzupełnienia należy dodać, że analogiczne rozwiązanie przyjmowane jest w niektórych innych państwach europejskich, w których model rejestru nawiązuje do austriackiego pierwowzoru, np. w Chorwacji (por. T. Josipović, *Die rechtsbildende Funktion des kroatischen Grundbuchs*, [w:] *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, red. A. Wudarski, Berlin 2016, s. 239; por. M. Tratnik, A. Ferčič, *Slovenien*, [w:] *Handbuch Immobilienrecht in Europa: Zivil- und steuerrechtliche Aspekte des Erwerbs, der Veräußerung und der Vererbung von Immobilien (Recht in der Praxis)*, red. S. Frank, Th. Wachter, Heidelberg 2004, s. 1356) oraz w Bośni i Hercegowinie (J. Weike, *Die Renaissance des Grundbuchs in Bosnien Herzegowina*, „Notar” 2009, nr 12, s. 535).

rozwiązań przekraczałyby rozmiary niniejszej pracy, zasługując na oddzielne opracowanie. W kontekście porównawczym wystarczy podkreślić, że istnieje wyraźna tendencja wśród autorów wywodzących się z różnych tradycji prawnych do faworyzowania modeli urzeczywistnianych w porządkach prawnych państw ich pochodzenia¹¹⁸.

2. Modele poddane w niniejszej pracy analizie w istotny sposób różnią się w zakresie wymogów dotyczących kwalifikacji osób odpowiedzialnych za dokonanie rejestracji. W ramach niektórych z nich (model *deeds recordation*) praktycznie żadne kwalifikacje nie są wymagane, inne (model inskrypcji) zakładają konieczność ukończenia wyższych studiów prawniczych oraz uzyskanie odpowiedniego przygotowania praktycznego. W ramach pozostałych modeli, w tym również modelu ksiąg gruntowych, charakterystyczne jest stopniowe odchodzenie od warunku dysponowania kwalifikacjami teoretycznymi (wyższe wykształcenie prawnicze) na rzecz waloryzacji przygotowania praktycznego (rejestratorzy w modelu *title registration*, *Rechtspflegern* w ramach modelu ksiąg gruntowych).

3. W ramach poszczególnych modeli rejestrów istotne różnice zachodzą również w kwestii zakresu kompetencji i obowiązków osób odpowiedzialnych za dokonanie rejestracji, a – w konsekwencji – w kwestii stopnia realizacji przez te modele tzw. zasady legalizmu. Na przeciwstawnych biegunach znajdują się w tym względzie: model *deeds recordation*, w którym kompetencje kontrolne rejestratorów są ograniczone niemal do zera, oraz model inskrypcji, który – przynajmniej teoretycznie – realizuje zasadę legalizmu niemal w pełnym zakresie¹¹⁹. W przypadku pozostałych modeli widoczna jest tendencja do limitowania kompetencji i obowiązków

¹¹⁸ Za powierzeniem prowadzenia rejestrów sądom opowiadają się autorzy, dla których naturalnym modelem są księgi gruntowe. Por. w szczególności H. Hofmeister, H. Auer, *Das moderne Grundbuch*, Wien 1992, s. 35 i n., którzy uzasadnienie tego rozwiązania widzą we władczym charakterze rozstrzygnięć organu dokonującego rejestracji, ingerującym w prawa jednostki, jak również w fundamentalnym znaczeniu zasad materialnoprawnych związanych z rejestracją, tj. w szczególności zasadą wpisu konstytucyjnego oraz rękojmi wiary publicznej. Por. także: A. Wudarski, *Das Grundbuch in der Registerwelt...*, *op.cit.*, s. 52–53 i W. Böhringer, *Comparison of the Land Registry System in Central Europe with other forms of Property Law*, „Notarius International” 1997, nr 2, s. 169, który niemiecki model ksiąg gruntowych prowadzonych przez sądy uznaje za wzorcowy dla ewentualnego ogólnoeuropejskiego rejestru służącego ustaleniu stanu prawnego nieruchomości. Z drugiej strony rozwiązanie to spotyka się z krytyką autorów wywodzących się z tradycji *common law*, którzy np. zauważają, że zasady materialnoprawne modelu *title registration* są zbliżone do modelu ksiąg gruntowych, a jednak prowadzenie rejestru w jego ramach powierzone zostało organom administracji. Ponadto, na przykładzie modelu austriackiego, zwracają uwagę na przewlekłość procedur i wysokie koszty utrzymania rejestrów prowadzonych przez organy władzy sądowniczej. Por. J. Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, Delft 2002, s. 172. Z kolei odnośnie do zalet rozwiązania zakładającego powierzenie prowadzenia rejestru odrębnej korporacji rejestratorów w systemie inskrypcji por. J. Gómez Gállego, *Los sistemas registrales en el mercado inmobiliario e hipotecario*, „Revista Crítica de Derecho Inmobiliario” 2009 nr 711, s. 401.

¹¹⁹ Nie należy zapominać, że niektóre z obowiązków rejestratorów w ramach tego modelu, polegające np. na kontroli zdolności do czynności prawnych stron czynności prawnych podlegających rejestracji, realizowane są na podstawie oddzielnych rejestrów prowadzonych w poszczególnych biurach rejestrowych – tzw. księgi niezdolnych do czynności prawnych (*libros de incapacitados*).

rejestratorów, rzutuująca na zakres przyznanej im kognicji (np. tzw. *beschränktes Legalitätsprinzip* w modelu ksiąg gruntowych). Tendencja ta jest zrozumiała ze względu na potrzebę ograniczenia formalizmu postępowania zmierzającego do rejestracji, skutkującego z kolei oszczędnością czasu i kosztów dla jego stron.

4. W przypadku rozwiązań dotyczących odpowiedzialności rejestratorów za szkody wyrządzone przy wykonywaniu swoich funkcji, analizowane modele w zdecydowanej większości dążą do przerzucenia jej ciężaru na podmioty publiczne (np. państwo, kantony, kraje związkowe itd.)¹²⁰. Pewnym wyjątkiem w tym względzie pozostaje wciąż koncepcja stosowana w modelu inskrypcji, zakładająca osobistą odpowiedzialność rejestratorów za szkody spowodowane ich działaniami.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy ustosunkować się do kwestii znaczenia, jakie mogą one mieć w dyskusji nad kształtem polskiego rejestru służącego ustalaniu stanu prawnego nieruchomości, tj. ksiąg wieczystych, których prowadzenie, stosownie do art. 23 Ustawy z 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece¹²¹, należy do właściwości sądów rejonowych. Dyskusja taka wydaje się uprawniona w kontekście nie do końca satysfakcjonującej funkcjonalności rozwiązania zawartego w powołanej ustawie, przejawiającej się w przewlekłości postępowania o wpis w księdze oraz długim, dochodzącym w niektórych sądach do kilkunastu miesięcy, czasem oczekiwania na jego dokonanie. Dyskusja taka toczyła się w polskiej literaturze już kilkanaście lat temu¹²², a postulaty zmian w zakresie właściwości organów prowadzących księgi pojawiają się również współcześnie – i to pomimo wydatkowania przez Skarb Państwa istotnych sum na automatyzację ksiąg prowadzonych przez sądy¹²³.

Próbując odnieść się do tej dyskusji, należy podkreślić, że dokonując jakichkolwiek korekt w konstrukcji rejestru służącego ustaleniu stanu prawnego nieruchomości, konieczne jest zachowanie daleko idącej ostrożności. Przyjęty model rejestru stanowi element rodzimej kultury prawnej, o niejednokrotnie długiej tradycji,

¹²⁰ Charakterystyczna jest w tym względzie ewolucja rozwiązań w modelu transkrypcji, w którym oryginalnie odpowiedzialność ta spoczywała na samych konserwatorach hipotecznych. W ostatnim czasie zarówno we Francji, jak i we Włoszech, wraz ze zmianą statusu rejestratorów, zarzucono te rozwiązania na rzecz ogólnych regulacji dotyczących odpowiedzialności państwa za działania jego funkcjonariuszy. Również w ramach modelu *title registration* oryginalna koncepcja zakładająca tworzenie funduszy ubezpieczeniowych, gromadzących środki finansowe przeznaczone na rekompensatę szkód powstałych w związku z działaniem rejestru, coraz częściej jest zastępowana odpowiedzialnością podmiotów publicznych (np. państwa w Nowej Zelandii lub stanów australijskich).

¹²¹ Tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1007.

¹²² Por. w szczególności: R. Szytk, *Modelowe zmiany ksiąg wieczystych i hipoteki*, „Rejent” 1996, nr 3, s. 62; Z. Bystrzycka, *Księgi wieczyste – w domu u właściciela*, „Rejent” 2001, nr 6, s. 172–174; L. Błądek, *Interesująca propozycja*, „Rejent” 2001, nr 6, s. 175–177; A. Kosiba, *Księgi wieczyste w domu – nie tędy droga*, „Rejent” 2001, nr 9, s. 128; R. Wiciński, *Kilka uwag na temat koncepcji „Księgi wieczyste – w domu u właściciela”*, „Rejent” 2001, nr 9, s. 132.

¹²³ Por. w szczególności postulaty i projekty opracowywane przez Fundację na Rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego zakładające powierzenie notariuszom dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych: <http://www.bezpiecznyobrot.org.pl>. Postulaty te stanowią zresztą nawiązanie do koncepcji pojawiających się w literaturze już kilkanaście lat temu: Por. R. Wiciński, *Kilka uwag...*, *op.cit.*, s. 134.

kształtującej społeczne przyzwyczajenia¹²⁴. W związku z powyższym w literaturze podnosi się, że gdy rejestr osiągnie określony stopień funkcjonalności potrzeba dokonywania głębszych zmian w aspekcie organizacyjnym jest słabo odczuwalna społecznie. Postulaty głębszych reform spotykają się ponadto z krytyką z uwagi na opór środowisk zaangażowanych w dotychczasowe funkcjonowanie rejestru oraz obawę przed kosztami, jakie mogą się wiązać z ich przeprowadzeniem¹²⁵. Uwzględniając zasadność powyższych argumentów, należy jednak stwierdzić, że współcześnie polski model ksiąg wieczystych staje przed kolejnymi wyzwaniem z zastosowaniem inteligentnych technologii, zmierzających m.in. do zapewnienia interoperacyjności systemów informacji o nieruchomościach, rozumianej jako możliwość łączenia różnych zbiorów danych przestrzennych i współdziałania związanych usług sieciowych¹²⁶. Zastosowanie nowoczesnych technologii pozostaje z kolei w ścisłym związku ze zwiększeniem potrzeb społecznych w zakresie szybkości obrotu nieruchomościami, wymuszających skrócenie i uproszczenie procedur rejestracyjnych oraz obniżenie ich kosztów. W tym kontekście rola rejestru ulega dynamizacji, pozostaje on nie tylko instrumentem zapewniającym bezpieczeństwo obrotu prawnego, ale nabiera cech bardziej komercyjnych, stając się elementem szeroko pojętego rynku nieruchomości, przyczyniającym się w pierwszej kolejności do redukcji kosztów obrotu¹²⁷. W związku z powyższym, również w ramach polskiego modelu ksiąg wieczystych nie można np. wykluczyć ewentualności, że niektóre czynności składające się na prowadzenie tego rejestru (np. wpisy do ksiąg, w tym również wykreślenia wpisów), będą stopniowo przekazywane podmiotom zewnętrznym (np. instytucjom finansowym, notariuszom), przy zachowaniu generalnej właściwości sądów w zakresie prowadzenia ksiąg¹²⁸.

¹²⁴ W Polsce ten argument można jednak kwestionować z uwagi na doświadczenia z prowadzeniem ksiąg w latach 1965–1991 przez państwowe biura notarialne na mocy Ustawy z 16 listopada 1964 roku o przekazaniu państwowym biurom notarialnym prowadzenia ksiąg wieczystych (Dz.U. nr 41 poz. 278).

¹²⁵ J. Zevenbergen, *Systems of Land Registration...*, *op.cit.*, s. 172.

¹²⁶ Por. M. Kaczorowska, *Przyszłość systemów rejestracji nieruchomości wobec rozwoju inteligentnych technologii. Wybrane problemy prawne na tle wniosków z konferencji „Common Vision Conference 2016. Migration to a Smart World Amsterdam, 5–7 czerwca 2016 roku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, nr XV/2, s. 309.

¹²⁷ A. M. Garro, *Recordation of Interests in Land...*, *op.cit.*, s.3.

¹²⁸ Zarysowane tendencje są szczególnie wyraźne w ramach modelu *title registration*. Por. P. Blajer, *Współczesny kształt systemu title registration w krajach common law: (komputeryzacja rejestrów; e-conveyancing)*, „Rejent” 2016, nr 9, s. 9 i n. Dochodzą także do głosu, choć w skromniejszym rozmiarze, w ramach modelu ksiąg gruntowych. Por. P. Blajer, *Elektroniczna „księga gruntowa”: geneza i aktualny postęp automatyzacji ksiąg gruntowych w Niemczech, Austrii i Szwajcarii*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4, s. 9 i n.

W kwestii organów prowadzących rejestry służące ustalaniu stanu prawnego nieruchomości (uwagi prawnoporównawcze)

Streszczenie

Celem pracy jest scharakteryzowanie typowych rozwiązań modelowych odnoszących się do właściwości i kompetencji organów prowadzących rejestry służące ustalaniu stanu prawnego nieruchomości.

W powyższym zakresie analizie poddane zostały podstawowe modele prowadzenia rejestrów, wywodzące się zarówno z tradycji *common law*, jak i prawa kontynentalnego. Do pierwszej grupy należy zaliczyć amerykański model *deeds recordation* oraz angielsko-australijski model *title registration*. W drugiej kategorii mieści się francusko-włoski model transkrypcji, hiszpański model inskrypcji, stosowany również w wielu krajach Ameryki Łacińskiej oraz tzw. środkowoeuropejski model ksiąg gruntowych, funkcjonujący w Niemczech, Austrii i Szwajcarii.

W ramach prowadzonych badań, szczególną uwagę poświęcono kwestii właściwości organów prowadzących rejestry, z uwzględnieniem modeli powierzających to zadanie organom administracji publicznej, osobom zaufania publicznego wykonującym wolny zawód oraz organom władzy sądowniczej. Analizie poddane zostały również stawiane w ramach poszczególnych modeli wymogi w zakresie kwalifikacji osób odpowiedzialnych za dokonywanie rejestracji. W szerokim zakresie uwzględniono również zagadnienie zakresu kompetencji i obowiązków tych osób, w kontekście stopnia realizacji w danym modelu tzw. zasady legalizmu. Wreszcie omówiona została kwestia odpowiedzialności rejestratorów za szkody wyrządzone przy sprawowaniu powierzonych im funkcji.

W ramach uwag końcowych podjęta została próba ustosunkowania się do problemu znaczenia, jakie przeprowadzone badania mogą mieć w dyskusji nad optymalnym kształtem polskiego modelu ksiąg wieczystych.

Słowa kluczowe:

rejestry służące ustalaniu stanu prawnego nieruchomości, księgi wieczyste, organy prowadzące rejestry

Authorities maintaining registries used to determine the legal status of real estates (comparative notes)

Summary

The purpose of the work is to characterize model solutions referring to the competences of the authorities that maintain registers determining the legal status of real estate. In the above-mentioned scope, basic models of record keeping, originating from both common law and civil law, were analyzed. The first group includes the American model of *deeds recordation* and the English-Australian *title registration* model. The second category includes the French-Italian *transcription model*, the Spanish *model of the inscription*, also used in many Latin American countries and the so-called *Central European land registry model*, operating in Germany, Austria and Switzerland.

As part of the conducted research, particular attention was paid to the issue of the legal status of registry-keeping authorities, including models entrusting this task to public administration bodies as well as courts. The requirements for qualification of persons responsible for registering have also been analyzed. The scope of competences and responsibilities of these people was also widely covered in the context of the degree of implementation in the given model of the so-called legality principle. Finally, the issue of the liability of registrars for damage caused while performing the functions entrusted to them was discussed.

As part of the final remarks, an attempt was made to address the issue of the significance that the conducted research may have in the discussion on the optimal shape of the Polish model of land and mortgage registers.

Key words:

Registers Determining the Legal Status of Real Estate, Mortgage Registers, Authorities Maintaining Registers

Bibliografia

Bengel M., Bauer R., Weidlich D., *Grundbuch, Grundstück, Grenze. Handbuch zur Grundbuchordnung unter Berücksichtigung katasterrechtlicher Fragen*, Berlin 2000.

Bernhardt R., Burkhart A.M., *Real Property in a Nutshell*, 6 wyd., St. Paul 2010.

Błajer P., *Amerykańskie „księgi wieczyste” – współczesny kształt systemu deeds recordation w USA*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2015, nr 2.

Błajer P., *Współczesny kształt systemu title registration w krajach common law (Organizacja i funkcjonowanie rejestrów)*, „Rejent” 2016, t. 8.

Błajer P., *Współczesny kształt systemu title registration w krajach common law: (komputeryzacja rejestrów; e-conveyancing)*, „Rejent” 2016, nr 9.

Błajer P., *Współczesny kształt hiszpańskiego registro de la propiedad*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, nr 3.

Błajer P., *Elektroniczna „księga gruntowa”: geneza i aktualny postęp automatyzacji ksiąg gruntowych w Niemczech, Austrii i Szwajcarii*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4.

Blanke E., *Die Reform des Französischen Liegenschaftsrechts im Jahre 1955 und das deutsche Liegenschaftsrecht*, München 1963.

Błądek L., *Interesująca propozycja*, „Rejent” 2001, nr 6.

Böhringer W., *Comparison of the Land Registry System in Central Europe with other forms of Property Law*, „Notarius International” 1997, nr 2.

Bordwell P., *The Resurrection of Registration of Title*, „The University of Chicago Law Review” 1940, t. 7.

Böttcher R., *Die Bewilligung des Verkäufers (§ 19 GBO) für einen Eigentumswechsel*, „Zeitschrift für Notarpraxis” 2008, z. 7.

Bradbrook A., MacCallum S.V., Moore A.P., *Australian Real Property Law*, 3 wyd., Pyrmont NSW 2002.

- Bystrzycka Z., *Księgi wieczyste – w domu u właściciela*, „Rejent” 2001, nr 6.
- Cambiasso S., *La función del Registrador y la seguridad jurídica*, „Revista crítica de derecho inmobiliario” 1990, nr 597.
- Cendon P., *Commentario al codice civile, art. 2643–2696. Trascrizione*, Milano 2008.
- Diez-Picazo L., *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, t. 3: *Las Relaciones Jurídico–Reales, El Registro de la Propiedad, La Posesión*, Madrid 1995.
- Dowson E., Sheppard V.L.O., *Land Registration*, 2 wyd., London 1956.
- Ettore A., Iudica S., *La pubblicità immobiliare e i servizi ipotecari. Norme, procedimenti e servizi*, 3. wyd. Milano 2007.
- Fambrough J., *Deeds and the Texas Recording Statutes*, „Real Estate Center – Letter of the Law” 1998, t. 13.
- Frankenheim Ch., *Das deutsche Grundbuch und das spanische Eigentumsregister – Eine rechtsvergleichende Untersuchung – Frankfurt am Main, Berlin, New York 1985G. Gabrielli, La pubblicità immobiliare, [w:] Trattato di diritto civile. La parte generale di diritto civile*, red. R. Sacco, Torino 2012.
- Garro A.M., *Recordation of Interests in Land, [w:] International Encyclopedia of Comparative Law*, t. VI: *Property and Trust*. Tübingen 2002.
- Glass E., *Old Statutes Never Die ... Nor Do They Fade Away: A Proposal for Modernizing Mechanics’ Lien Law by Federal Action*, „Ohio North University Law Review” 2000, t. 69.
- Gómez Gállego J., *Los sistemas registrales en el mercado inmobiliario e hipotecario*, „Revista Crítica de Derecho Inmobiliario” 2009, nr 711.
- Grötsch M., Österreich, [w:] *Handbuch Immobilienrecht in Europa: Zivil- und steuerrechtliche Aspekte des Erwerbs, der Veräußerung und der Vererbung von Immobilien (Recht in der Praxis)*, red. S. Frank, Th. Wachter, 2. wyd. Heidelberg, 2015.
- Gil F. Hernández, *Introducción al derecho hipotecario*, 2. wyd. Madrid 1970.
- Hinde G.W., McMorland D.W., *Land Law in New Zealand*, Wellington 1997.
- Hofmeister H., Auer H., *Das moderne Grundbuch*, Wien 1992.
- Holzer J., [w:] *Grundbuchordnung*, red. S. Hügel, 3. wyd., München 2016.
- Hügel S., [w:] *Grundbuchordnung*, red. S. Hügel, 3. wyd., München 2016.
- Josipović T., *Die rechtsbildende Funktion des kroatischen Grundbuchs, [w:] Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, red. A. Wudarski, Berlin 2016.
- Kaczorowska M., *Przyszłość systemów rejestracji nieruchomości wobec rozwoju inteligentnych technologii. Wybrane problemy prawne na tle wniosków z konferencji „Common Vision Conference 2016. Migration to a Smart World”* Amsterdam, 5–7 czerwca 2016 roku, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, nr XV/2.
- Kessler Ch., *Das Verhältnis der Eintragungsbewilligung zur Einigung*, „Zeitschrift für Notarpraxis” 2005, z. 5.
- Kilian A., Hanckel G., *Słownik języka prawniczego i ekonomicznego*, t. II: *niemieckopolski*, Warszawa 2002.

- Kodek G.E., *Kommentar zum Grundbuchsrecht*, Wien 2007.
- Kosiba A., *Księgi wieczyste w domu – nie tędy droga*, „Rejent” 2001, nr 9.
- Lacruz Berdejo J.L., *Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador*, „Revista crítica de derecho inmobiliario” 1979, nr 530.
- Lasarte C., *Principios de Derecho Civil*, t. 5: *Derechos Reales y Derecho hipotecario*, Madrid 2008.
- Malaurie Ph., Aynès L., *Les Sûretés, La Publicité Foncière*, Issy-les-Moulineaux 2014
- McCormack J.L., *Recording, Registration and Search of Title* [w:] *Thompson on Real Property*, red. D.A. Thomas, t. 11, Newark–San Francisco 2002.
- Megarry R., Wade W., *The Law of Real Property*, 8 wyd., London 2012.
- Metzler K. von, *Das anglo-amerikanische Grundbuchwesen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung Englands, Australiens und der USA*, Hamburg 1966.
- Murray P.L., Stürner R., *The Civil Law Notary – Neutral Lawyer for the situation. A comparative Study on Preventive Justice in Modern Societies*, München 2010.
- Oberto G., *Rifiuto di trascrizione e trascrizione con riserva nel sistema della legge 27 febbraio 1985, n. 52*, „Rivista di diritto civile”, 1990 nr 1.
- Palomar J., *Title Records in General*, [w:] *Patton and Palomar on Land Titles*, t. 1, red. J. Palomar, 3 wyd., 2003.
- Piedelièvre S., *La publicité foncière* [w:] *Traité de Droit Civil*, red. J. Ghestin, Paris 2000.
- Rechberger W.H., *Grundbuch* [w:] *Bodenrecht in Österreich*, W.H. Rechberger, A. Kletečka (red.), Wien 2004.
- Roca Sastre R.M., Roca Sastre Muncunill L., *Derecho hipotecario*, t. 1, Barcelona 1979.
- Rombach P., *Grundbuch und Grundbuchverfahren*, [w:] *Handbuch Immobilienrecht*, red. K. Schreiber, 3 wyd., Berlin 2011.
- Rowton Simpson S., *Land law and registration*, Cambridge–London–New York–Melbourne 1976.
- Rudnicki S., *Systemy ksiąg wieczystych i zabezpieczeń majątkowych na nieruchomościach w większości krajów europejskich*, „Rejent” 1995, nr 11.
- Schick B.C., Plotkin I.H., *Torrens in the United States. A Legal and Economic History and Analysis of American Land Registration Systems*, Toronto 1978.
- Schmid J., [w:] *Basler Kommentar. Zivilgesetzbuch II. Art. 457–977 ZGB. Art. 1–61 SchlT ZGB*, H. Honsell, N.P. Vogt, Th. Geiser (red.), 5. wyd., Basel 2015.
- Schöner H., Stöber K., *Handbuch der Rechtpraxis*, t. 4: *Grundbuchrecht*, München 2008.
- Simler Ph., Delebecque Ph., *Droit civil. Les Sûretés, La Publicité Foncière*, 5 wyd., Paris 2009.
- Simonius P., Sutter Th., *Schweizerisches Immobiliarsachenrecht, Band I: Grundlagen, Grundbuch und Grundeigentum*, Basel 1990.

Stawecki T., *Rejestry nieruchomości, księgi hipoteczne i księgi wieczyste od czasów najdawniejszych do XXI wieku*, „Studia Iuridica” 2002, nr XL.

Sztyk R., *Modelowe zmiany ksiąg wieczystych i hipoteki*, „Rejent” 1996, nr 3.

Thompson M.P., *Modern Land Law*, Oxford 2009.

Tratnik M., Ferčič A., *Slowenien*, [w:] *Handbuch Immobilienrecht in Europa: Zivil- und steuerrechtliche Aspekte des Erwerbs, der Veräußerung und der Vererbung von Immobilien (Recht in der Praxis)*, S. Frank, Th. Wachter (red.), Heidelberg 2004.

Wachter Th., *Schweiz*, [w:] *Handbuch Immobilienrecht in Europa: Zivil- und steuerrechtliche Aspekte des Erwerbs, der Veräußerung und der Vererbung von Immobilien (Recht in der Praxis)*, S. Frank, Th. Wachter (red.), 2. wyd. Heidelberg, 2015.

Weike J., *Die Renaissance des Grundbuchs in Bosnien Herzegowina*, „Notar” 2009, nr 12.

Weirich H.-A., Ivo M., Mackeprang R., Voltz M., *Grundstücksrecht*, 3. wyd, München 2006.

Westermann H., Westermann H.P., Gursky K.-H., Eickmann D., *Sachenrecht*, 8. wyd., Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2011.

Whalan D.J., *The Torrens System in Australia*, Sydney–Melbourne–Brisbane–Perth, 1982, s. 6; S. Robinson, *Transfer of Land in Victoria*, Sydney 1979.

Wiciński R., *Kilka uwag na temat koncepcji „Księgi wieczyste – w domu u właściciela”*, „Rejent” 2001, nr 9.

Wudarski A., *Das Grundbuch in der Registerwelt. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zum deutschen und polnischen Grundbuch im europäischen Kontext*, [w:] *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, red. A. Wudarski, Berlin 2016.

Yzenbaard C.A., *The Consumer's Need for Title Registration*, Northern Kentucky Law Review 1977, t. 4.

Zevenbergen J., *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, Delft 2002.

Prawo rolne między globalizacją a lokalnością (kilka refleksji)

W literaturze włoskiej na początku tego stulecia ukazały się opracowania traktujące o prawie rolnym w kontekście globalizacji i lokalności¹. Stanowiły one inspirację do napisania i opublikowania artykułu pod tytułem *Prawo rolne między globalizacją, regionalizacją i lokalnością*². Zasadniczą tezę ówczesnych rozważań było stwierdzenie, że Unia Europejska, chroniąc własny model rolnictwa, odwołuje się do tych elementów, które łączą się z terytorium, z lokalnością; że w miarę nasilania się procesów globalizacji w rolnictwie będzie rosła rola lokalności w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej, bo globalizacja, jak stwierdził F. Adornato, wzmacnia lokalne elementy rozwoju³.

Jeśli obecnie, po ponad ośmiu latach, warto wrócić do rozważań na temat prawa rolnego w kontekście globalizacji i lokalności, to ze względu na coraz większą i widoczną rolę globalizacji, ale także znacznie silniej zarysowujące się znaczenie lokalnych elementów rozwoju. Charakterystyczne jest, że także Unia Europejska, poprzez akty prawa międzynarodowego, włącza jeszcze bardziej gospodarkę rolno-żywnościową w procesy globalizacyjne, a jednocześnie ta sama Unia, a przede wszystkim społeczeństwa w wielu państwach członkowskich, przeciwstawiając się tym procesom, zwracają uwagę na potrzebę wzmocnienia tych wszystkich aspektów gospodarki żywnościowej i rolnictwa, które łączą się z danym terytorium, z lokalnością odnoszoną do państw europejskich (a nawet do poszczególnych regionów w tych państwach).

¹ A. Jannerelli, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 3; F. Adornato, *I decreti legislativi di »orientamento« e il sistema del diritto agrario tra globale e locale*, [w:] *Sritti in onore di Giovanni Galloni*, B. Carpino (red.), Roma 2002.

² R. Budzinowski, *Prawo rolne między globalizacją, regionalizacją i lokalnością*, [w:] *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, E. Kremer, Z. Truskiewicz (red.), Kraków 2009.

³ F. Adornato, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano 1999, s. 8.

Dość powiedzieć, że Kompleksowa Umowa Gospodarczo-Handlowa (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA), którą Unia Europejska zawarła z Kanadą, a także negocjowane od 2013 r. porozumienie transatlantyckie⁴, obok pozytywnych komentarzy, wywołały lawinę krytyki oraz społeczne protesty wyrażające obawę o zachowanie europejskiego modelu rolnictwa, dużych wymagań w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności, wymogów sanitarnych, ochrony bioróżnorodności itd⁵. Również w literaturze prawnorolnej pojawiły się głosy zwracające uwagę nie tylko na pozytywne, ale również na negatywne następstwa tej formy globalizacji w odniesieniu do rolnictwa⁶. Na tym tle rodzi się potrzeba określenia drogi rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w przyszłości, którą można zawrzeć w pytaniu – żywność globalna czy regionalna (a tu także lokalna)⁷.

Celem niniejszych rozważań jest pokazanie relacji między coraz bardziej widocznymi procesami globalizacji (także prawnej) oraz coraz mocniejszym odwoływaniem się do lokalnych aspektów rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Ponieważ sam temat globalizacji jest niezwykle szeroki, akcent będzie spoczywał na sformułowaniu kilku ogólnych refleksji, które – przez pryzmat regulacji prawnej – pozwolą odnieść charakteryzowane zjawiska do statusu prawa rolnego i sposobu uprawiania w przyszłości nauki o tym prawie. Z tego względu, najpierw zostaną pokrótce zaprezentowane niektóre aspekty globalizacji w zakresie rolnictwa i gospodarki żywnościowej, a następnie wybrane kwestie związane z lokalnością.

1. Merytoryczne rozważania warto poprzedzić zwróceniem uwagi na trzy zagadnienia, które można potraktować jako wyjściowe założenia badawcze.

Po pierwsze, rolnictwo, gdy stało się „rolnictwem osiadłym”, z natury ma już charakter lokalny, związane jest z danym terytorium, z określonym regionem czy państwem. Produkcja rolna uwzględnia przyrodnicze warunki wytwarzania, w tym możliwości rolniczego wykorzystywania ziemi, ale także formy i tradycję gospodarowania, uwarunkowania kulturowe i historyczne itd. Oczywisty jest więc fakt, że w niektórych częściach świata uprawia się owoce cytrusowe, ryż, trzcinę cukrową, a w innych zboża czy buraki cukrowe; że w jednych państwach dominują duże gospodarstwa rolne (typu farmerskiego), a w innych raczej niewielkie gospodarstwa

⁴ Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP). Obecnie negocjacje zostały przerwane.

⁵ Zob. np. B. Krüsken, *TTIP – Folgen für die Agrarwirtschaft?*, [w:] I. Härtel (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, (Hrsg.), Badaen-Baden 2017, s. 157 i n.; B. Rudloff, *Aufgeweichte Lebensmittelstandards durch Handelsabkommen? Über Regeln, Traditionen und Spielräume bei TTIP und anderen EU-Handelsabkommen*, [w:] *ibidem*, s. 161 i n.

⁶ Zob. np. P. Bonnacarrère, *Les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture*, „Revue du Droit Rural” 2016, nr 442, s.10–11; D. Gadbin, *UE-Canada: l'agriculture sur l'autel du libre-échange*, *Revue du Droit Rural* 2017, nr 451, s. 1–2 ; M. Alabrese, *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione Europea nella negoziazione della Trans-atlantic Trade and Investment Partnership*, „Rivista di Diritto Agrario” 2016, z. 2, s. 210 i n.; M. Marciniuk, *Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE-USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. 11, s. 227 i n.

⁷ R. Budzinowski, *Lebensmittel regional oder global – was ist der Zukunftsweg? Anmerkungen aus der polnischen Sicht*, [w:] I. Härtel (red.), *Wege der Ernährungswirtschaft*, s. 175 i n.

rodzinne. Również zrozumiałe jest, dlaczego niektóre regiony znane są z wytwarzania, powiązanych już nazwą z danym terytorium, tradycyjnych produktów (np. szynki czy sera), a inne – wysokiej jakości wołowiny czy produkowania określonych rodzajów wina. Właściwości rolnictwa jako dziedziny gospodarki znajdują odzwierciedlenie w regulacji prawnej każdego państwa. Sprzyjają one jej ujednolicaniu w różnych systemach prawnych, mimo istniejących różnic wynikających ze stopnia rozwoju rolnictwa, historii, tradycji i kultury prawnej itd.

Po drugie, poprzez rynek (rynek bez granic) produktami rolnymi rolnictwo zyskuje także wymiar globalny. Do konsumentów z danego państwa trafia żywność wytwarzana nawet w innych rejonach świata, co wzbogaca, urozmaica ofertę produktów żywnościowych. Zdarza się jednak i tak, że w danym państwie importuje się produkty, które są w nim wytwarzane, co może prowadzić do zakłóceń funkcjonowania rynku, spadku cen itd. Czasem wymianę handlową utrudniają decyzje o charakterze politycznym (w postaci np. embarga). W każdym razie międzynarodowy handel produktami rolnymi może wpływać na rozszerzenie albo ograniczenie określonych upraw czy hodowli, a więc oddziaływać na prowadzenie działalności rolniczej na danym terytorium. W Polsce rola rynku w wymianie produktami rolnymi znacznie wzrosła po uzyskaniu przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej. Od tego czasu polskie rolnictwo zostało silnie włączone w sferę globalnego rynku i poddane regulacjom międzynarodowym⁸. To te regulacje w coraz większym stopniu determinują rozwiązywanie problemów rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Po trzecie, współczesne wyzwania rolnictwa, a w związku z tym także prawa rolnego, nie odnoszą się jedynie do danego terytorium, ale mają wymiar globalny. Nie tylko przed państwami członkowskimi Unii Europejskiej, ale i przed rolnictwem państw na całym świecie stoją wyzwania związane z żywnością (przede wszystkim z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności), zachowaniem zasobów i ochroną klimatu⁹. Te wyzwania łączą – w kontekście celu – aspekt globalny i aspekt lokalny polityki rolnej i prawa rolnego. Sprzyjają one również ujednolicaniu regulacji prawnych w różnych systemach prawnych. Na tym tle rodzi się pytanie, w jaki sposób, realizując wyzwania globalne, nie utracić tych wartości, które łączą się z lokalnością, a także, jaka rola przypada regulacji prawnej w zapewnieniu pewnej „równowagi” między globalizacją a lokalnością, bez uszczerbku dla wyzwań współczesności.

2. Po tych ogólnych uwagach można już przejść do scharakteryzowania niektórych aspektów procesu globalizacji w odniesieniu do rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

⁸ Tak A. Czyżewski i A. Hennisz-Matuszczak, *Globalizacja i integracja europejska a interesy polskiego rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2005, nr 2, s. 24 i n.

⁹ Zob. cele związane z realizacją tych wyzwań w Rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 25 września 2015 r. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*.

Globalizacja jest zjawiskiem bardzo złożonym, wyraża postępujący proces integracji rynku towarów, kapitału, siły roboczej i informacji w jeden współzależny rynek światowy¹⁰. Jej skutkiem są coraz silniejsze współzależności systemów gospodarczych poszczególnych państw oraz ich powiązanie z rynkiem światowym. Dzięki rozszerzeniu wzajemnych powiązań, następuje proces integrowania się coraz większej liczby krajowych gospodarek ponad granicami państw¹¹. Globalizacja w sferze gospodarczej obejmuje nie tylko produkcję, ale poprzez technologie, dystrybucję i marketing również style życia i konsumpcję. Czynniki ekonomiczne determinują najsilniej dynamikę globalizacji, jak też wpływają na inne wymiary omawianego zjawiska (polityczny, społeczno-kulturowy, ekologiczny itp.). Wymusza ono wprowadzanie nowych reguł funkcjonowania gospodarek na poziomie międzynarodowym, co wyraża znoszenie barier przepływu dóbr między tymi gospodarkami, ale nie może abstrahować od warunków i instytucji lokalnych¹².

Globalizacja obejmuje różne sfery gospodarki, w tym również rolnictwo, chociaż w odniesieniu do tego działu gospodarki wykazuje ona pewne cechy swoiste, związane z charakterem produkcji rolnej, jej powiązaniem z określonym terytorium. Cechy rolnictwa powodują z jednej strony ograniczoność pozytywnego oddziaływania omawianego zjawiska, z drugiej zaś – uwidaczniają niezwykłą podatność tego działu gospodarki na jego negatywne skutki. Ukierunkowanie na rynek globalny wzmacnia procesy koncentracji, specjalizacji i monokulturowości w tym dziale gospodarki. Dążenie do zapewnienia poziomu dochodów rolniczych na poziomie średnich dochodów osób zatrudnionych poza rolnictwem przekłada się na coraz wyższą produktywność, a nadwyżka produktów rolnych jest lokowana na rynkach światowych. W krajach wysoko rozwiniętych widoczna jest więc wyraźna ekspansja eksportu rolnego i ochrona własnego rynku, a w krajach rozwijających się strategia rozwoju rolnictwa wyraża się w dążeniu do utrzymania rynku wewnętrznego i szerszego dostępu do chronionych rynków państw rozwiniętych¹³.

Te stwierdzenia wskazują już na nieco odmienne interesy państw rozwiniętych i rozwijających się, zwłaszcza że te ostatnie bardziej dotkliwie odczuwają negatywne skutki globalizacji. Powoduje ona degradację ekonomiczną mniejszych gospodarstw rolnych, degradację ekologiczną i społeczną regionów i obszarów wiejskich¹⁴, stwarza zagrożenie dla środowiska, krajobrazu wiejskiego, dziedzictwa kulturowego na wsi itd. Nic zatem dziwnego, że społeczeństwa starają się przeciwdziałać ne-

¹⁰ A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa 2011, s. 9 i podana tam literatura.

¹¹ Zob. szerzej T. Hunek, *Zarys teorii międzynarodowej integracji gospodarczej*, w: *Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską*, A. Kwieciński, H. Runowski, J. Wilkin (red.), Warszawa 1994, s. 7.

¹² Bliżej R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Warszawa 2008, s. 77 i n. (i przywołana tam literatura).

¹³ R. Budzinowski, *Problemy ogólne*, s. 77 i n.

¹⁴ Zob. S. Kowalczyk, *Globalizacja, agrobiznes i produkcja żywności*, [w:] *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, S. Kowalczyk (red.), Warszawa 2009, s. 19 i n.

gatywnym procesom globalizacji poprzez prowadzenie interwencyjnej polityki wobec rolnictwa i gospodarki żywnościowej, przeciwstawiając tzw. ekonomizmowi, charakterystycznemu dla procesu globalizacji, pewne uniwersalne wartości przypisywane rolnictwu. Nie można jednakże nie zauważyć, że i ta polityka powoduje również negatywne skutki¹⁵, nie ułatwia rozwoju rolnictwa w krajach rozwijających się, których po prostu nie stać na efektywne subsydiowanie rolnictwa.

Proces globalizacji ma swój wymiar prawny, dokonuje się za pomocą aktów prawa międzynarodowego adresowanych do poszczególnych państw czy grup państw¹⁶. Podpisany 15 kwietnia 1994 r. Traktat w Marrakeszu objął m.in. Porozumienie w sprawie rolnictwa, a nadto problematyka rolna została zawarta w Porozumieniu w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych. Akty te zmierzały do pewnej liberalizacji handlu rolnego, do zmniejszenia protekcji i wsparcia w sektorze rolnym, uwzględniały również kwestię bezpieczeństwa żywności¹⁷. Otworzyły one też drogę do dalszych (już pod auspicjami WTO) negocjacji rolnych, w trakcie których Unia Europejska była (i jest zresztą nadal) jedną z liczących się stron.

Niestety, rokowania WTO w ramach rundy w Doha od kilku lat znalazły się w głębokim impasie, utknęły w martwym punkcie. Niewątpliwie są one coraz bardziej skomplikowane, ze względu na konieczność uwzględnienia nie tylko potrzeb handlowych, ale także aspektu pozahandlowego w postaci różnych uwarunkowań (demograficznych, ekologicznych, społeczno-gospodarczych itd.)¹⁸. Coraz częściej zawiera się umowy dwustronne czy regionalne, co – zdaniem J. Kulawika – uzasadnia twierdzenie o braku wystarczającej koordynacji ogólnoświatowej polityki społeczno-ekonomicznej, w tym rolno-żywnościowej¹⁹. Te umowy służą wzmocnieniu siły gospodarek poszczególnych państw czy grupy państw (np. w ramach Unii Europejskiej) w celu podłożenia otwartej konkurencji globalnej, ale także stanowią formę ochrony przed jej negatywnymi skutkami.

Przykładem mogą być, powołane już wcześniej, Porozumienie CETA oraz jeszcze niedawno negocjowane Porozumienie Transatlantyckie. Powinny one służyć wzmocnieniu konkurencyjności gospodarek zaangażowanych w nich państw i Unii Europejskiej, ale interesy polityczno-handlowe muszą uwzględniać również inne aspekty polityki²⁰. Niewątpliwie istnieje potrzeba otwarcia sektora rolno-żywno-

¹⁵ A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna...*, s. 10.

¹⁶ Dlatego ten aspekt omawianego tu zjawiska bywa nazywany, wspomnianą już, globalizacją prawną. Tak L. Costato, *Globalizzazione: perchè, quando, come*, „Rivista di Diritto Agrario” 2001, z. 3, s. 331. i n.

¹⁷ Zob. bliżej P.R. Orlando, *Runda Urugwajska i jej Porozumienie końcowe w zakresie rolnictwa*, „Prawo Rolne” 1995, z. 4, s. 59 i n.

¹⁸ Tak E. Adam, *L’impasse des négociations internationales agricoles: la nécessité d’un aggiornamento*, „Revue du Droit Rural” 2013, nr 417, s. 27 i n.

¹⁹ Tak J. Kulawik, *Globalne i europejskie determinanty WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2015, nr 4, s. 41

²⁰ Zob. K. Müller, *Die Verbraucherperspective: Handelsabkommen wie TTIP korrigieren*, [w:] I. Härtel (red.), *Wege der Ernährungswirtschaft...*, s. 149 i n.

ściowego na rynek międzynarodowy, ale – jak pisze M. Alabrese²¹, należy tego dokonać w taki sposób, by nie obniżać standardów unijnych, a podnieść poziom standardów światowych.

3. Patrząc z dzisiejszej perspektywy, można wskazać – choćby tytułem przykładu – kilka zasadniczych regulacji uzasadniających twierdzenie o wzroście roli lokalności w kreowaniu polityki rolnej i prawa rolnego. Łączą się one w pierwszej kolejności z tymi przedsięwzięciami, które składają się na „ochronę” europejskiego modelu rolnictwa.

W tym zakresie warto zauważyć, choćby pokrótce, że reorientacja wspólnej polityki rolnej przyniosła pod koniec ubiegłego wieku wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Służy ono społecznościom lokalnym, zwłaszcza rolnikom, jako głównym aktorom na tych obszarach, a jednocześnie lepiej legitymizuje wspólną politykę rolną. Oznacza ono odejście od dominującej perspektywy gospodarczo-handlowej działalności rolniczej, a odwołanie się do wielofunkcyjności rolnictwa na tych obszarach wyraża interes pozahandlowy²². Już pierwsze rozporządzenie Unii Europejskiej w tym zakresie (nr 1257/1999) dawało też wyraz pewnej idei „renacjonalizacji” tej polityki w tym sensie, że pozostawiało państwom członkowskim UE większą swobodę w wyborze najbardziej dla nich odpowiednich środków prawnych, służących rozwojowi obszarów wiejskich, dostosowanych do lokalnych potrzeb²³. Pojawiło się także, wzmacniane w kolejnych aktach z zakresu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie wytwarzania produktów rolnych, które ze względu na swoje właściwości, czy miejsce wytworzenia, łączą się z danym terytorium.

W ten sposób dochodzi się do kolejnego istotnego elementu lokalności, jaki stanowią produkty rolne o określonych cechach, które wiążą działalność rolniczą z określonym obszarem. Gwoli wyjaśnienia, produkcja rolna ma charakter z natury rzeczy masowy (np. zboża, ziemniaki, warzywa, mleko). Takie produkty rolne (i żywnościowe) mogą być wytwarzane w różnych krajach, a nawet na różnych kontynentach. Jednakże obok wspomnianych produktów, na rynek wprowadzane są również produkty wyróżniające się określonymi cechami, produkty związane z tradycją, czy z danym terytorium, zwane także produktami tzw. wysokiej jakości²⁴. Przeciwstawia się je produktom wytwarzanym tzw. metodami przemysłowymi, z wykorzystaniem najnowszych osiągnięć techniki, środków ochrony roślin, hormonów wzrostu, antybiotyków itp. Te pierwsze mogą być instrumentem konkurencji i służyć ochronie rynku wewnętrznego, aczkolwiek można mieć uzasadnione

²¹ M. Alabrese, *TTIP e agroalimentare*, s. 238 i n.

²² Tak J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47 i n.

²³ L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1 s. 18 i n.

²⁴ Zob. K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 119 i n.

wątpliwości, czy ich oznaczenie w sposób wystarczający wiąże te produkty z danym terytorium²⁵.

Jednakże sam rynek produktów wysokiej jakości nie wystarczy, by zapewnić producentom odpowiednie dochody, a wszystkim konsumentom – dostęp do żywności. Dominująca rola w tym zakresie przypada wspomnianej wyżej masowej produkcji rolnej. Jednakże rynek tych produktów ulega zmianie, coraz częściej te produkty trafiają do sprzedaży detalicznej (np. w sieciach handlowych) z oznaczeniem producenta i miejsca, w którym zostały wytworzone. Nadto rozwija się bezpośrednia sprzedaż produktów rolnych oraz sprzedaż na rynkach (targowiskach) lokalnych. Stopniowo upowszechnia się tzw. Rolnictwo Wspierane Społecznie (*Community Supported Agriculture*), w ramach którego prowadzący gospodarstwa rolne wytwarzają produkty rolne na zamówienie konsumentów i im je dostarczają²⁶.

Należy także zaznaczyć, że obok unijnych systemów jakości żywności, występują także systemy krajowe. Można tu wymienić: Integrowaną produkcję (IP), System „Jakość i tradycja” (JT) służący ochronie i promocji produktów tradycyjnych, Quality Meat Program (QMP) – system jakości mięsa wołowego, Pork Quality System (PQS) – system jakości mięsa wieprzowego oraz Quality Assurance for FOOD Products (QAFP) – system gwarantowanej jakości żywności. Warto także zwrócić uwagę na realizowany od 2004 r. Program Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, polegający na oznaczaniu produktu znakiem PDŻ (Poznaj Dobrą Żywność). Jego celem jest promocja żywności wysokiej jakości. Samo oznaczenie stanowi wyróżnik produktu, umożliwia konsumentowi dokonanie świadomego wyboru produktu wprawdzie wytwarzanego masowo, ale wyróżniającego się jakością. Program adresowany jest do wszystkich producentów działających na rynku Unii Europejskiej.

Również na szczeblu województw podejmowane są działania wspierające rozwój lokalnych rynków produktów żywnościowych wysokiej jakości. Dla przykładu, Sejmik Województwa Wielkopolskiego w grudniu 2015 r. uchwalił Program promocji dziedzictwa kulinarnego Wielkopolski i żywności wysokiej jakości na lata 2015–2020²⁷. Ułatwi on prowadzenie różnych działań promujących produkty tradycyjne i regionalne. Warto przy tej okazji zauważyć, że wzmocnieniu pozycji produktów żywnościowych wyprodukowanych na danym terenie (nie tylko produktów wysokiej jakości) służy wiele działań, jak sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych, sprzedaż targowiskowa, krótkie łańcuchy dostaw, agroturystyka, turystyka kulinarna itp.

4. Zaprezentowane rozważania pokazują relację między coraz bardziej widocznymi procesami globalizacji (także prawnej) oraz coraz mocniejszym odwoływaniem się do lokalnych aspektów rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

²⁵ A. Kapała, *Z prawnej problematyki wyróżniania produktów lokalnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.

²⁶ M. Sapała, *Zróbmy sobie RWS*, „Polityka” 2015, nr 6, s. 92 i n.

²⁷ Program ten stanowi Załącznik do Uchwały Nr XIII/373/15 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 21 grudnia 2015 roku.

Zapewne obie tendencje muszą uwzględniać światowe (globalne) wyzwania stojące przed wymienionymi dziedzinami gospodarki, co skłania do stwierdzenia, że musi być zachowana pewna równowaga między omawianymi tendencjami. Nie można – realizując współczesne wyzwania – nie uwzględniać procesu globalizacji, ale jednocześnie – odwoływania się do lokalności. Na rynku rolno-żywnościowym jest miejsce zarówno dla żywności „globalnej”, jak i „lokalnej”.

Oczywiste jest, że relacje między omawianymi tu tendencjami wymagają badań i to prowadzonych z bardzo szerokiej międzynarodowej perspektywy. Służyć temu powinna współpraca agrarystów z różnych państw, a nawet kontynentów. Forum wymiany myśli może stanowić organizacja zrzeszająca agrarystów z całego świata, to jest *Unione Mondiale degli Agraristi Universitari*, a w Europie – *Comité Européen de Droit Rural*. Prowadzenie badań uwzględniających szeroki kontekst międzynarodowy, w tym także badań prawno-porównawczych, zwiększy użyteczność uzyskanych wyników, ale także wzmocni pozycję nauki prawa rolnego względem innych szczegółowych dyscyplin prawniczych.

Prawo rolne między globalizacją i lokalnością (kilka refleksji)

Streszczenie

Celem rozważań jest pokazanie relacji między coraz bardziej widocznymi procesami globalizacji (także prawnej) coraz mocniejszym odwoływaniem się do lokalnych aspektów rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz sformułowanie – na tym tle – uwag na temat uprawiania nauki prawa rolnego. W konkluzji Autor stwierdza, że obie tendencje muszą uwzględniać światowe (globalne) wyzwania stojące przed wymienionymi dziedzinami gospodarki, a jednocześnie należy zachować pewną równowagę między omawianymi tendencjami. Nie można – realizując współczesne wyzwania – nie uwzględniać procesu globalizacji, ale jednocześnie – odwoływania się do lokalności. Na rynku rolno-żywnościowym jest miejsce zarówno dla żywności „globalnej”, jak i „lokalnej”. Oczywiście jest, że relacje między omawianymi tendencjami wymagają badań i to prowadzonych z bardzo szerokiej międzynarodowej perspektywy. Służyć temu powinna współpraca agrarystów z różnych państw, a nawet kontynentów. Takie badania zwiększą użyteczność uzyskanych wyników, a także wzmocnią pozycję nauki prawa rolnego względem innych szczegółowych dyscyplin prawniczych.

Słowa kluczowe:

prawo rolne, wyzwania prawa rolnego, globalizacja, lokalność, żywność.

Agricultural law between globalisation and localisation (a few reflections)

Summary

The purpose of the deliberations presented in the article is to show the connection between the increasingly visible processes of globalisation (including legal globalisation) and the ever stronger reference to the local aspects of the development of agriculture and food economy. Another purpose is to formulate some remarks on the practice of agricultural law. The author concludes that both trends must take into account the worldwide (global) challenges facing these economic sectors, while at the same time a certain balance between these trends must be maintained. It is not possible – while pursuing the contemporary challenges – not to take into account the process of globalisation without referring at the same time to locality, or localisation. On the agri-food market there is a place for both the “global” and the “local” food. It is obvious that the relationships between these trends require further research, carried out from a very broad international perspective. This should be achieved through the cooperation of agrarian experts from different countries, or even continents, and studies undertaken in such cooperation will increase the usefulness of the results obtained, as well as will strengthen the position of the science of agricultural law in relation to other legal disciplines.

Key words:

agricultural law, challenges of agricultural law, globalisation, locality, food

Bibliografia

Alabrese M., *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione Europea nella negoziazione della Trans-atlantic Trade and Investment Partnership*, „Rivista di Diritto Agrario” 2016, z. 2

Adam E., *L'impasse des négociations internationales agricoles: la nécessité d'un aggiornamento*, „Revue du Droit Rural” 2013, nr 417.

Adornato F. *I decreti legislativi di »orientamento« e il sistema del diritto agrario tra globale e locale*, [w:] Sritti in onore di Giovanni Galloni, B. Carpino (red.), Roma 2002.

Adornato F., *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano 1999.

Bonnecarrère P., *Les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture*, „Revue du Droit Rural” 2016, nr 442.

Budzinowski R., *Prawo rolne między globalizacją, regionalizacją i lokalnością*, [w:] *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi*, E. Kremer, Z. Truskiewicz (red.), Kraków 2009.

Budzinowski R., *Lebensmittel regional oder global – was ist der Zukunftsweg? Anmerkungen aus der polnischen Sicht*, [w:] I. Härtel (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, Baden-Baden 2017.

Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Warszawa 2008.

Costato L., *Globalizzazione: perchè, quando, come*, „Rivista di Diritto Agrario” 2001, z. 3.

Costato L., *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.

Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Globalizacja i integracja europejska a interesy polskiego rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2005, nr 2.

Czyżewski A., A. Poczta-Wajda A., *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa 2011.

Gadbin D., *UE-Canada: l’agriculture sur l’autel du libre-échange*, „Revue du Droit Rural” 2017, nr 451.

Hunek T., *Zarys teorii międzynarodowej integracji gospodarczej*, [w:] *Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską*, A. Kwieciński, H. Runowski (red.), J. Wilkin, Warszawa 1994.

Jannerelli A., *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull’oggetto della ricerca*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 3.

Kapała A., *Z prawnej problematyki wyróżniania produktów lokalnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.

Kowalczyk S., *Globalizacja, agrobiznes i produkcja żywności*, [w:] *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, S. Kowalczyk (red.), Warszawa 2009.

Krüskén B., *TTIP – Folgen für die Agrarwirtschaft?*, [w:] I. Härtel (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, Baden-Baden 2017.

Kulawik J., *Globalne i europejskie determinanty WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2015, nr 4.

Leśkiewicz K., *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1.

Marciniuk M., *Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE–USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI.

Müller K., *Die Verbraucherperspective: Handelsabkommen wie TTIP korrigieren*, [w:] I. Härtel (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, Baden-Baden 2017.

Orlando P.R., *Runda Urugwajska i jej Porozumienie końcowe w zakresie rolnictwa*, „Prawo Rolne” 1995, z. 4.

Rudloff B., *Aufgeweichte Lebensmittelstandards durch Handelsabkommen? Über Regeln, Traditionen und Spielräume bei TTIP und anderen EU-Handelsabkommen*, [w:] I. Härtel (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, Baden-Baden 2017.

Sapała S., *Zróbmy sobie RWS*, „Polityka” 2015, nr 6.

Paweł Czechowski
Mikołaj Budzikowski

Ład przestrzenny a ograniczenia prawa własności właściciela nieruchomości rolnej

1. Pojęcie ładu przestrzennego

Ład przestrzenny, jako pojęcie prawne, zdefiniowany został w art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Ustawodawca określił, że pojęciem ładu przestrzennego będzie takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Nieprzypadkowo zatem prof. T. Kurowska wyraziła pogląd, że pojęcie „ładu przestrzennego”, łącznie z pojęciem „zrównoważonego rozwoju”, przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, także odnosi się do kształtowania przestrzeni. Autorka wskazuje, że ukształtowana przestrzeń powinna tworzyć harmonijną całość. Ład przestrzenny traktować należy zatem jako wartość podstawową szczególnego rodzaju, zwłaszcza w jego wymiarze terytorialnym, a działania podejmowane i wykonywane w celu jego realizacji podejmowane są w interesie publicznym². W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że ochrona ładu przestrzennego – na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego – ma na celu powstrzymanie zabudowy, której nie da się pogodzić z zastanym w analizowanym obszarze sposobem zagospodarowania terenu. Nie powinno to jednak doprowadzić do nadmiernego ograniczenia prawa zabudowy i nadmierne ograniczenia prawa własności, gdyż to godziłoby w chronione konstytucyjnie wartości (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) i zasadę wolności zagospodarowania terenu

¹ Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.

² Por. T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14, s. 49–52.

– art. 6 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Wskazuje się także, że, mając na względzie kwestię ładu przestrzennego, organy architektoniczno-budowlane powinny nie tyle ustalać, czy dana forma architektoniczna przyjęta w projekcie budowlanym dokładnie odwzorowuje istniejące formy architektoniczne w sąsiedztwie, lecz czy pomimo istniejących różnic, nawiązuje do tych rozwiązań i nie zakłóca istniejącego ładu przestrzennego. Przy ustalaniu warunków zabudowy nie chodzi bowiem o dokładne odwzorowanie konkretnych rozwiązań, lecz ustalenie istniejącego na danym terenie ładu przestrzennego. Rygoryzm planistyczny, istotny z punktu widzenia zastosowania art. 35 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴ uzależniony powinien być zatem od ustalonego tzw. ładu państwowego, wynikającego z obowiązujących przepisów prawa, które wymagają zestawienia z konkretnym ładem przestrzennym istniejącym na konkretnym terenie objętym analizą planistyczną, a nie subiektywnymi odczuciami organu architektoniczno-budowlanego⁵. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 marca 2007 r. stwierdził, że ład przestrzenny, którego utrzymanie występuje w wymiarze terytorialnym, stanowi wartość podstawową. Utrzymanie ładu przestrzennego, oprócz wymiaru lokalnego, ma również wymiar ogólnonarodowy i w tym zakresie należy do państwa. Stąd też polityka przestrzenna i planowanie muszą być prowadzone wielopoziomowo na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Przepisy prawne, z jednej strony, muszą zapewniać samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwić skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, z drugiej strony muszą zapewnić podstawowe wartości konstytucyjne oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnonarodowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej⁶.

2. Ład przestrzenny w ramach miejscowego planu zagospodarowania na obszarach wiejskich

Obszary wiejskie postrzegane są jako miejsce wielofunkcyjnej działalności rolniczej i nierolniczej, które podlegają wsparciu⁷. Na obszarach wiejskich, w szczególności chodzi o zagwarantowanie właściwych struktur pionowych (np. tzw. dominanty wysokości budowli) i poziomych (np. struktura użytków rolnych i struktura agrarna), dzięki którym zachowane zostaną walory estetyczne krajobrazu⁸. Przestrzeń jest dobrem rzadkim i ograniczonym, zatem gospodarowanie

³ Wyrok NSA z 26 marca 2015 r., II OSK 2058/13, Legalis.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.

⁵ Wyrok NSA z 21 października 2014 r., II OSK 32/14, Legalis.

⁶ K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

⁷ T. Kurowska, *op.cit.*, s. 52.

⁸ Por. J. Bański, *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływa-*

tym dobrem powinno mieć na względzie, z jednej strony nieustanne dążenie do poprawy warunków życia ludności, z drugiej przestrzeń jako dobro ekonomiczne (ograniczone) musi podlegać regulacjom prawnym i administracyjnym⁹.

Obszary wiejskie stanowią przestrzeń o szczególnie zróżnicowanych funkcjach¹⁰, a oddziaływanie na nią mechanizmów prawnych powinno ukierunkować rozwój tych funkcji w zależności od istniejących potrzeb.

Rozważając zagadnienia prawne planowania obszarów wiejskich, wskazać należy, że problematyka ta związana jest ściśle z ładem przestrzennym w ramach systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne obszarów wiejskich stanowi szczególnie złożony przedmiot regulacji prawnej. Nadmienić należy, że problematyka prawna planowania przestrzennego nie wyczerpuje zagadnienia planowania i organizacji całej przestrzeni rolniczej. Rolnicza przestrzeń produkcyjna kształtowana jest również przez regulacje prawne związane z gospodarką ziemią. Z planowaniem przestrzennym związane jest zazwyczaj kształtowanie infrastruktury wiejskiej, niemniej można stwierdzić, że na przestrzenny charakter produkcji rolnej wpływają również regulacje prawne z zakresu hodowli roślin, zwierząt, melioracji, instrumenty prawno-finansowe, itp.¹¹

Profesor W. Pańko wskazywał, że funkcję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można ocenić wyłącznie w drodze analizy całego systemu prawnego gospodarki¹². Należy uwzględniać nie tylko przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz również szereg innych aktów prawnych, pozwalających na określenie sytuacji prawnej właściciela gruntów rolnych. Niestety, na przestrzeni ostatnich lat dostrzec można proces odwrotny do postulowanego przez W. Pańkę¹³. Profesor T. Kurowska wskazuje na, nadal aktualne, krytyczne uwagi wobec ograniczeń, wynikających z przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, które w szerokim zakresie wpływają na kształtowanie treści prawa własności. Takie podejście w stosunkach rolnych, zdaniem autorki, może niekiedy wywoływać zakłócenia w ciągłości funkcjonowania gospodarstwa rolnego¹⁴.

nia gospodarki rolnej. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB. Warszawa 2008; M. Krzysztofik, *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia”, vol. XXVI, 1, Lublin 2017, s. 299 i nast.

⁹ Por. S. Szyszko, R. Cymerman, *Gospodarka przestrzenna w rozwoju obszarów wiejskich*. „Zeszyt Towarzystwa Rozwoju Obszarów Wiejskich”, nr 2, s. 37. Olsztyn 2000.

¹⁰ Por. J. Kostrowicki, *Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne*, „Przegląd Geograficzny”, 1976, z. 4; P. Czechowski, A. Stelmachowski, *Słabość regulacji prawnych w zakresie kształtowania obszarów wiejskich*, „Biuletyn KPZK PAN”, 1979, z. 101.

¹¹ Por. P. Czechowski, [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, wyd. II, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 327–328.

¹² Por. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 133.

¹³ Jak wskazuje prof. T. Kurowska, zmiany wyraźnie zmierzają w kierunku liberalizacji, a nie eliminowania wszelkich odstępstw od zasady przyjmującej plan miejscowy jako podstawę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne. Por. T. Kurowska, *op.cit.*, s. 56–57.

¹⁴ Por. T. Kurowska, *Uowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 148.

3. Mechanizmy prawne scalania i wymiany gruntów a ład przestrzenny

Zgodnie z treścią art. 1 Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów¹⁵, celem scalenia gruntów jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Postępowanie scaleniowe następuje na wniosek uprawnionych podmiotów – większości właścicieli gospodarstw rolnych, położonych na projektowanym obszarze scalenia, lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia. Postępowanie scaleniowe może być także wszczęte z urzędu po uprzednim uzyskaniu opinii rady sołeckiej, a także działających na terenie wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników. Zgodnie z art. 7 omawianej ustawy, wszczęcie postępowania scaleniowego następuje w drodze postanowienia starosty. Postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego odczytuje się na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę, a ponadto wywiesza się je na 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach, których grunty tworzą obszar scalenia. Z chwilą upływu powyższego terminu postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego uważa się za doręczone wszystkim uczestnikom scalenia. Postanowienie o wszczęciu postępowania wymiennego doręcza się uczestnikom wymiany na piśmie.

Uczestnicy scalenia lub wymiany otrzymują grunty o równej wartości szacunkowej w zamian za dotychczas posiadane. Za równą wartość szacunkową uważa się również wartość o różnicy nieprzekraczającej 3%. W wypadkach, gdy ze względów technicznych nie jest możliwe wydzielenie gruntów o równej wartości szacunkowej, stosuje się dopłaty pieniężne. Dopłaty te przysługują za różnicę wartości szacunkowej przekraczającą 3%. Dopłaty uczestnikom scalenia wypłacane są ze środków powiatu jednorazowo, w terminie dwóch miesięcy od daty zakończeniu scalenia. Uczestnik scalenia zobowiązany do dopłaty uiszcza ją w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu scalenia, na rachunek powiatu. Dopłaty między uczestnikami wymiany są regulowane bezpośrednio między nimi. Na wniosek uczestników postępowania scaleniowego grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objęte postępowaniem mogą, za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa¹⁶), zostać w całości lub w części rozdysponowane za dopłaty na rzecz uczestników postępowania. Wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów następuje na zebraniu uczestników, zwołanym przez starostę. Za datę objęcia w posiadanie przez uczestników scalenia

¹⁵ Dz.U. 1982 nr 11, poz. 80.

¹⁶ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 623).

nowo wydzielonych gruntów uważa się termin zebrania – termin ten jest skuteczny także w stosunku do uczestników scalenia niebiorących udziału w zebraniu.

Pamiętać należy, że uczestnikowi scalenia, który nie objął w posiadanie nowo wydzielonych gruntów w trybie art. 26 ustawy o scalaniu gruntów, przysługuje roszczenie na podstawie art. 222 § 1 Kc przeciwko uczestnikowi scalenia, który nie wydał gruntów.

Z kolei, wymianie mogą podlegać grunty położone na terenie jednej lub kilku gmin, zarówno niezabudowane, jak i z zabudowaniami, jednakże muszą one wchodzić w skład gospodarstw rolnych wnioskodawców, a ich wymiana musi być niezbędna dla ich racjonalnego ukształtowania (art. 5 ust. 1 wskazanej ustawy). Natomiast bezwzględnie nie mogą podlegać wymianie grunty: na których znajdują się zakłady górnicze i przemysłowe oraz prowadzona jest eksploatacja kopalin; na których znajdują się zabytki historyczne, architektoniczne i rezerwy przyrody; użytkowane na cele gospodarki rybackiej; oraz przeznaczone na cele specjalne (art. 2 ust. 2 ustawy). Wskazać należy, że, oprócz właściciela, prawo do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania wymiennego będzie miał również posiadacz samoistny (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy). W wypadku zaś, gdy jednym z gruntów podlegającym wymianie będzie grunt należący do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wymagana jest również zgoda Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa).

Wszczęcie postępowania wymiennego następuje w drodze postanowienia wydanego przez starostę, odmowa zaś w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do wojewody. Nadmienić należy, że starosta orzeka w tym przypadku w ramach tzw. uznania administracyjnego, co oznacza, iż ma on swobodę w rozstrzygnięciu, czy zachodzą okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania wymiennego. Następnie dokonywany jest szacunek gruntów. Obowiązuje przy tym zasada ekwiwalentności, zgodnie z którą uczestnicy wymiany otrzymują grunty o takiej samej wartości szacunkowej, oraz zasada szacunku względnego, wedle której wyceny gruntów dokonuje się na podstawie cen obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, z uwzględnieniem położenia gruntów, ich przydatności rolniczej, klasy bonitacyjnej ziemi, a także funkcji terenu wynikającej z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Różnice nieprzekraczające 3% wartości szacunkowej gruntów ustawa uznaje za równe, jednak w przypadku, gdy nie jest możliwe wydzielenie gruntów o równej wartości szacunkowej, można zastosować dopłaty pieniężne za różnicę przekraczającą 3% (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy). Stan własności gruntów, jak też ich powierzchnię oraz klasy bonitacyjne, ustala się na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków (art. 20 ustawy). Szacunku dokonują wszyscy uczestnicy wymiany, przy czym mogą oni również samodzielnie ustalić zasady szacunku gruntów, a więc wedle własnych preferencji określić, czy podstawą szacunku będzie np. jedynie powierzchnia gruntu, klasa bonitacyjna ziemi czy też jej wartość rynkowa (art. 10 ust. 4 ustawy). Dopiero gdy uczestnicy wymiany nie podejmą w tym względzie własnej decyzji, zastosowanie znajdzie wspomniana wyżej zasada szacunku względnego (art. 11 ust. 2 – 4 ustawy). Na tym etapie wymagana jest jednomyślna zgoda wszystkich

uczestników postępowania, która jest wyrażana w formie pisemnego oświadczenia, bowiem w przypadku jej braku postępowanie, co ważne, ulega umorzeniu (art. 13 ust. 5–6 ustawy). Gdy zasady szacunku gruntów zostaną ustalone, upoważniony przez starostę geodeta, przy udziale wszystkich uczestników, sporządza projekt wymiany, w którym wedle ustalonych wcześniej zasad dokonuje on szacunku wartości gruntów objętych wymianą, a następnie na podstawie tej wartości przyznaje stronom określone ekwiwalenty. Projekt wymiany powinien przy tym uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 22 ustawy), a ponadto określać proponowane granice wydzielonych gruntów oraz zasady obejmowania ich w posiadanie. Gotowy już projekt wymiany wyznacza się w terenie i okazuje uczestnikom wymiany (art. 23 ust. 2 ustawy). Jeżeli po okazaniu projektu wymiany wszyscy uczestnicy przyjmują go bez zastrzeżeń, może on zostać zatwierdzony przez starostę w formie decyzji. Decyzja ta ostatecznie kończy postępowanie wymienne. Określa ona obszar wymiany, terminy i zasady objęcia w posiadanie wydzielonych gruntów, zasady rozliczeń oraz przebieg granic nieruchomości. Stanowi ona także podstawę do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych.

Zauważyć należy, że scalanie i wymiana gruntów sprzyjają kształtowaniu ładu przestrzennego w ramach racjonalnego wykorzystywania gruntów, w zakresie tzw. rozłogu pól (nieruchomości rolnych). Niewątpliwie, przyczyniają się także do istotnego wzbogacania przestrzennego postrzegania krajobrazu oraz ułatwiają, w miarę możliwości, korygowanie dostępu do ciągów komunikacyjnych oraz gospodarstw rolnych, położonych w systemie zabudowy kolonijnej.

W odniesieniu do konstrukcji scalania i wymiany gruntów podkreślić należy, że jej obecne brzmienie nie uwzględnia, poza celem samej instytucji, sformułowanym w art. 1 ustawy, nowoczesnych rozwiązań normatywnych, wprowadzonych w wiodących krajach Unii Europejskiej, dotyczących kształtowania ładu przestrzennego, związanych zarówno z poprawą struktury agrarnej formowanej przestrzeni rolniczej i wiejskiej. Polskie rozwiązania prawne bazują nadal na starych rozwiązaniach ustawodawstwa międzywojennego i nie uwzględniają tendencji, jakie pojawiły się już w latach siedemdziesiątych XX w. w takich krajach jak Niemcy czy Francja. W obu wymienionych krajach UE występuje, w ramach instytucji kształtowania przestrzeni rolniczej, powiązanie zarówno instrumentów kształtowania rozłogu gruntów z kompleksowym przekształceniem infrastruktury dróg lokalnych i technologicznych oraz urządzeń melioracyjnych, uwzględniających aspekt ekologiczny, a także przekształcenia przestrzenno-budowlane wsi wraz z otaczającym je krajobrazem. Owe kompleksowe regulacje prawne, występujące pod nazwą *Flurbereinigung* czy też *Le remembrement*, stanowią kompleksowy mechanizm kształtowania ładu przestrzennego na obszarach wiejskich w tych krajach.¹⁷

¹⁷ Por. F. Berkenbusch, *Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland*, Universität Göttingen 1972; K. Kroeschell, *Deutsche Agrarrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1983, s. 30–34; por. także P. Czechowski, *Zasady scalania i przekształcenia gruntów rolnych w RFN*, „Wieś i Rolnictwo” 1987, nr 2, s. 183–195.

4. Ład przestrzenny a mechanizmy prawne związane z budową dróg

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁸ w art. 1 wskazuje na cel prawodawcy, tj. określenie zasad i warunków przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁹, zwanych dalej „drogami”, a także organy właściwe w tych sprawach. Nabycie nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych nie jest przedmiotem rozstrzygnięcia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, lecz następuje z mocy prawa. Nabycie to ma charakter wywłaszczenia. Jeżeli przeznaczona na pasy drogowe nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego została oddana w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to wygasa z dniem ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W tym samym terminie wygasają także ograniczone prawa rzeczowe, jeżeli były ustanowione na nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego, niezależnie od faktu ich ujawnienia w księdze wieczystej. Uregulowania te eliminują instytucję administracyjnego wywłaszczenia pod drogi publiczne (z wyjątkiem przypadków, gdy proces inwestycyjny oparty jest na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego). Prowadzenie z właścicielami (użytkownikami wieczystymi) negocjacji, a w konsekwencji umowne nabywanie nieruchomości pod drogi, może mieć miejsce jedynie przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jednak w przypadkach, gdy przeznaczenie pod drogę dotyczy części nieruchomości, zawarcie umowy cywilnoprawnej przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie będzie możliwe, gdyż dopiero ta decyzja zatwierdza podział nieruchomości. Najem, dzierżawa, użyczenie na gruntach niebędących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem trzech miesięcy od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna (art. 123 ust. 2 Ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 23 powołanej ustawy).

Powyżej zaprezentowana regulacja prawna wywiera istotny wpływ na ład przestrzenny. Dotyczy to tzw. otoczenia infrastrukturalnego dróg. Przy drogach lokalizowana jest zarówno infrastruktura usługowa, jak i budowlana, w tym budownictwo indywidualne.

5. Prawo wodne a ład przestrzenny

Zgodnie z art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁰, wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej

¹⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 1496.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r., poz. 191 i 1089.

²⁰ Dz.U. 2001, nr 115, poz. 1121 z późn. zm.

stanowią własność właściciela tej nieruchomości, zaś art. 14 ust. 1 powołanej ustawy oddaje na własność właścicielowi wód powierzchniowych grunty pokryte tymi wodami, z wyjątkiem gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi. Wzmiankowana ustawa w art. 21 ust. 1, nakłada na właściciela wód obowiązek ich utrzymania. Art. 26 Ustawy określa obowiązki właściciela śródlądowych wód powierzchniowych. Są to: zapewnienie utrzymywania w należytym stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów będących w jego władaniu, dbałość o utrzymanie dobrego stanu wód, regulowanie stanu wód lub przepływów w ciekach naturalnych oraz kanałach stosownie do możliwości wynikających ze znajdujących się na nich urządzeń wodnych oraz warunków hydrologicznych, zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów, współdziałanie w odbudowywaniu ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą eksploatację zasobów wodnych oraz umożliwienie wykonywania obserwacji i pomiarów hydrologiczno-meteorologicznych oraz hydrogeologicznych. Ustawodawca zabronił grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Właściciel nieruchomości, która przylega do powierzchniowych wód publicznych, jest obowiązany umożliwić dostęp do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych, przy czym przysługuje mu odszkodowanie odpowiednio od właściciela wody lub właściciela hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych. Właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie, przy czym części nieruchomości umożliwiającej dostęp do wody wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji. Temu ostatniemu właścicielowi przysługuje odszkodowanie z budżetu gminy, na warunkach określonych we wzmiankowanej ustawie. Właściciel gruntu nie może, poza sytuacjami wyraźnie wskazanymi w ustawie, zmieniać stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej, ani kierunku odpływu ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich, a także odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie. Wreszcie, na właścicielu gruntu ciąży obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich, a jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom.

W art. 36 ustawy prawodawca określił zasady zwykłego korzystania z wód przez właściciela. Otóż, właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie, przy czym prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Zwykłe korzystanie z wód

służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, przy czym nie stanowi zwykłego korzystania z wód: nawadnianie gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczowni, pobór wody powierzchniowej lub podziemnej w ilości większej niż 5 m³ na dobę, korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej oraz rolnicze wykorzystanie ścieków lub wprowadzanie do wód lub do ziemi oczyszczonych ścieków, jeżeli ich łączna ilość jest większa niż 5 m³ na dobę.

Przepisy ustawy, dotyczące właścicieli, stosuje się odpowiednio do posiadaczy samoistnych oraz użytkowników wieczystych. Ryby oraz inne organizmy żyjące w wodzie stanowią jej pożytki, do pobierania których jest uprawniony właściciel wody. Na właścicieli gruntów położonych na terenie ochrony pośredniej może być nałożony obowiązek stosowania odpowiednich upraw rolnych lub leśnych, zaś organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego może, na wniosek właściciela ujęcia wody i na jego koszt, w drodze decyzji, nałożyć na właścicieli gruntów położonych na terenie ochrony pośredniej obowiązek zlikwidowania nieczynnych studni oraz obowiązek zlikwidowania, na jego koszt, ogniska zanieczyszczenia wody. Art. 61 ustawy stanowi, że za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem w strefie ochronnej zakazów, nakazów oraz ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód właścicielowi nieruchomości położonej w tej strefie przysługuje odszkodowanie od właściciela ujęcia wody na zasadach określonych w ustawie. Zasady wypłaty odszkodowań w wyniku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ustanowieniem obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych określają przepisy o ochronie środowiska.

Nie ulega wątpliwości, że prawo wodne determinuje kształt ładu przestrzennego w sąsiedztwie wód, które reguluje. Stanowi ono określony normatywny imperatyw, którego właściciel nieruchomości zobowiązany jest przestrzegać.

6. Prawo budowlane a ład przestrzenny

Artykuł 35 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²¹ stanowi że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a w razie stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym w ust. 1, organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada

²¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1332.

postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

Normatywny obowiązek powiązania prawa budowlanego z planowaniem przestrzennym porządkuje zasady lokalizacji zabudowy, a także jej wymiaru przestrzennego w ramach lokalnie ustalonej koncepcji ładu przestrzennego.

7. Ochrona środowiska a ład przestrzenny

Stosownie do art. 3 pkt 39 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²², „środowiskiem” jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między nimi. Jedną z cech prawnego systemu ochrony środowiska jest daleko idący mechanizm regulacji i ograniczeń zachowań się człowieka w odniesieniu do środowiska, co znajduje swój wyraz w uzależnieniu ich od spełnienia wielu przesłanek regulowanych przepisami prawa²³. Istota ochrony środowiska polega na działaniach (zaniechaniach) umożliwiających zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej, w szczególności zaś na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom i przywracaniu elementów przyrodniczych do właściwego stanu. Analiza licznych przepisów ustawowych prowadzi do wniosku, że decyzje oraz inne czynności zezwalające na niektóre sposoby korzystania ze środowiska częstokroć uzależnione są od określonej relacji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁴. Można tu wskazać chociażby art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁵, wedle którego przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁶ wskazuje, że ustalenia, dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania

²² Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

²³ Por. A. Lipiński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, t. XIV, s. 221–222.

²⁴ Por. przykładowo Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015.

²⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.

²⁶ Dz.U. z 2003 r., nr 163, poz. 1587.

przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewitalizacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Warto przypomnieć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi m.in. uwzględniać wymagania ochrony środowiska, nie tylko wynikające z art. 72 i 73 Prawa ochrony środowiska. Główna funkcja tego planu to – w zakresie ochrony środowiska – określenie przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania terenu, co może wymagać rozstrzygnięcia wysoce kolizyjnych interesów potencjalnych inwestorów, właścicieli nieruchomości czy innych podmiotów prawa²⁷.

Normując reżim ochrony środowiska naturalnego, który ma służyć dobru ogółu społeczeństwa, jednocześnie sankcjonuje się prowadzenie działalności rolniczej poprzez ograniczenie możliwości wykorzystywania nieruchomości rolnych na prowadzenie intensywnego czy też tradycyjnego rolnictwa²⁸. Rolnicy zmuszeni są do wprowadzenia nowych zasad swojej działalności, a w dużej części przypadków do jej zakończenia w wyniku wprowadzenia zasad planowania przestrzennego. Oddziaływanie kilku aktów prawnych prawa powszechnie obowiązującego o różnym statusie i zakresie stosowania sprzyja powstaniu chaosu prawnego²⁹. Daje się zauważyć konflikt regulacji planistycznych i wynikających z Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁰. Niejednokrotnie akty te okazują się wzajemnie wykluczać, nakładając tym samym na rolników gospodarujących na terenach objętych tymi reżimami sprzeczne z sobą obowiązki. Rolnik ma wówczas przed sobą dwa akty prawa publicznego i nie wie, któremu z nich dać pierwszeństwo i do którego się zastosować.³¹

Przedstawiona powyżej analiza wskazuje na brak powiązania regulacji prawnej ochrony środowiska z szeroko rozumianą koncepcją ładu przestrzennego, uwzględniającą liczne plany problemowe o wyraźnym ujęciu przestrzennym, m.in. takie, jak: plany drogowe, zalesień, melioracji i zaopatrzenia w wodę, budownictwa itp.³²

8. Inwestycje celu publicznego a ład przestrzenny

Ochrona przestrzeni rolniczej, w ramach zachowania ładu przestrzennego, realizowana jest w ramach postępowania o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Właściwy organ dokonuje analizy zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, zaś decyzję, związaną z ustaleniem lokalizacji przedmiotowej inwestycji, wydaje się w uzgodnieniu z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych³³.

²⁷ A. Lipiński, *op.cit.*, s. 231; A. Niewiadomski, *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, PWN, Warszawa 2017, s. 31 i nast.

²⁸ Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 210.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Dz.U. z 2016, poz. 2134.

³¹ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *op.cit.*, s. 214.

³² W. Pańko, *op.cit.*, s. 134–135.

³³ Art. 51 w zw. z art. 53 ust. 1, 3, 4, pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Niewątpliwie określenie celów publicznych służy realizacji interesów publicznych³⁴. Art. 6 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁵ wskazuje, że cel publiczny musi być określony w powołanej ustawie lub w innej ustawie, tzn. tylko akt rangi ustawowej może wskazywać inny cel niż wymienione w art. 6 ppkt 1 – 9b wzmiankowanej ustawy. Ustawodawca, określając cele publiczne, nie zdefiniował tego pojęcia w sposób syntetyczny, lecz dokonał wyliczenia celów publicznych na potrzeby stosowania przepisów powołanej ustawy, bazując na kryterium przedmiotowym³⁶. Doktryna wskazuje, że cele publiczne muszą być interpretowane literalnie, przy wykluczeniu rozszerzającej wykładni prawa. Przyjęto założenie, że normatywnego znaczenia zakresu pojęć użytych w art. 6 należy poszukiwać w innych aktach prawnych rangi ustawowej³⁷. W literaturze przyjęto także, że określenie w drodze ustawowej celów publicznych służy ograniczeniu władzy publicznej w sferze działań opartych na swobodnym uznaniu pojęcia celu publicznego³⁸.

9. Pozycja prawna właściciela nieruchomości rolnej wobec wymogów normatywnych ładu przestrzennego

Niewątpliwie, za podstawowy element ustroju rolnego uznaje się gospodarstwo rolne. Nieobojętne dla znaczenia pojęcia ustrój rolny są powiązania ekonomiczne gospodarstw rolnych z otoczeniem rynkowym i stosunki wewnętrzne w tych gospodarstwach między prowadzącymi gospodarstwo rolne a osobami świadczącymi pracę w gospodarstwach³⁹.

Z dniem 1 października 1990 r. zniesiono ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Nie było to obojętne dla kształtowania się ustroju rolnego, pojmowanego wąsko jedynie jako układ stosunków własnościowych. Miało też wpływ na kształtowanie się przestrzeni wiejskiej. Poprawie struktury agrarnej sprzyjał brak barier obszarowych, a skutkiem liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi było pojawienie się nowych podmiotów i nowych obiektów⁴⁰.

W 2003 r. weszły w życie dwie ustawy, które – tylko po analizie ich tytułów – powinny wnieść wiele w kształtowanie ładu przestrzennego na terenach wiejskich. Były to Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

³⁴ Por. J. Szachulowicz, [w:] J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami...*, J. Szachulowicz (red.), 2003, s. 37; por. także P. Czechowski, [w:] A. Błaszczak, A. Chełchowski, P. Czechowski (red.), A. Hopfer, A. Jaroszyński, K. Marciniuk, M. Możdżeń-Marcinkowski, A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 54–55.

³⁵ Dz.U. z 2016, poz. 2147.

³⁶ Por. wyrok NSA z 2.06.2009 r., II OSK 878/08, Legalis.

³⁷ Por. Z. Marmaj, [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce...*, G. Bieniek (red.), 2011, s. 45.

³⁸ J. Szachulowicz, *op.cit.*, s. 39.

³⁹ Por. B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 31.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 35.

przestrzennym i Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴¹. Dziś można stwierdzić, że przedmiotowe akty prawne w minimalnym stopniu przyczyniły się do uporządkowania przestrzeni wiejskiej, a to przede wszystkim ze względu na nikłe korzystanie przez gminy z władztwa planistycznego w postaci uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i zastąpienie ich indywidualnymi decyzjami o warunkach zabudowy, wydawanymi na wniosek inwestorów.

Ustawodawca, nowelizując dnia 14 kwietnia 2016 r. Ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego⁴², wyraźnie zaakcentował odmienne od liberalnego podejście do kwestii wolności dysponowania przez właściciela nieruchomościami rolnymi. Świadczy o tym chociażby preambuła dodana do przedmiotowego aktu prawnego, w której, co prawda, jako cele ustawy wymienia się: wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rolnych, zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej RP, troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, niemniej jednak z analizy nowych przepisów, dodanych przedmiotową nowelizacją, wynika zmiana polityki państwa w zakresie wolności dysponowania przez właściciela nieruchomościami rolnymi. Jako środek do osiągnięcia tych celów ustawodawca wskazał głównie ograniczenie w obrocie nieruchomościami rolnymi. Tym samym cele, które ujawniły się przy zniesieniu ograniczeń w obrocie w 1990 r., w wyniku zmian ustawowych z roku 2016, uległy istotnemu zredukowaniu. W tym kontekście przywołać należy pogląd profesora Pańko, sformułowany ponad trzydzieści lat temu, dotyczący ładu przestrzennego i ekologicznego wsi oraz rolnictwa, który m.in. wskazywał, że eliminacja ograniczeń w obrocie ziemią, a zwłaszcza powiększanie gospodarstw rolnych i ich ochrona, stanowi jeden z istotnych czynników sprzyjających łaadowi przestrzennemu i ekologicznemu⁴³. Zgodzić się należy również z poglądem profesora, że prawo własności daje właścicielowi możliwość korzystania i rozporządzania nieruchomością, zaś plan określa kierunek i intensywność wskazanej możliwości. Takie spojrzenie pozwala określić spektrum funkcji własności i zagospodarowania⁴⁴.

10. Podsumowanie

Nie może ulec wątpliwości, że nadal aktualny pozostaje postulat sformułowany przez prof. Pańko, przypomniany przez prof. T. Kurowską we wstępie do reprintu pierwszego wydania *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, mówiący o konieczności synchronizacji planowania przestrzennego z całym porządkiem

⁴¹ Dz.U. z 2003 r., nr 64, poz. 592, z późn. zm.

⁴² Dz.U. z 2016 r., poz. 585.

⁴³ Por. T. Kurowska, *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 12.

⁴⁴ Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 233.

prawnym, obejmujący również pojęcie ładu przestrzennego, które nie występowało w sferze normatywnej w roku wydania przywoływanej pracy tego wybitnego Autora⁴⁵. Pojęcie to było jednak uwzględniane w jego analizach naukowych. *De lege ferenda*, kontynuując pogląd prof. Pańko, konieczne wydaje się być umieszczenie w jednym kompleksowym akcie prawnym uregulowań, które dla właściciela nieruchomości rolnej będą jasnym i spójnym wewnątrznie przewodnikiem po jego uprawnieniach i obowiązkach nie tylko w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, lecz także i innych aspektów regulujących kwestie korzystania, rozporządzania i pobierania pożytków z tej nieruchomości.

Ład przestrzenny a ograniczenia prawa własności właściciela nieruchomości rolnej

Streszczenie:

Przedmiotowy artykuł, nawiązując do dorobku naukowego prof. W. Pańko i prof. T. Kurowskiej, dokonuje analizy całokształtu przepisów prawa materialnego, kształtujących ład przestrzenny, przy jednoczesnym wpływie tych przepisów na ograniczenia prawa własności właściciela nieruchomości rolnej.

W artykule postarano się unaocznic najbardziej dotkliwe, z punktu widzenia ograniczeń prawa własności właściciela nieruchomości rolnej, regulacje prawne, dokonując ich analizy z punktu widzenia poglądów prof. W. Pańko i prof. T. Kurowskiej na kwestie ładu przestrzennego w aspekcie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe:

planowanie przestrzenne, nieruchomość rolna, ład przestrzenny

Spatial order and restrictions on the ownership right of the owner of an agricultural property.

Summary:

The above mentioned article, referring to the scientific achievements of prof. W. Pańko and Prof. T. Kurowska, analyzes the entirety of substantive law regulations shaping spatial order, with the simultaneous impact of these regulations on the restrictions on the ownership right of the owner of an agricultural property.

The article attempts to visualize the most severe, from the point of view of restrictions on the property rights of the owner of an agricultural property, legal regulations, analyzing them from the point of view of Prof. W. Pańko and Prof. T. Kurowska on issues of spatial order in the aspect of planning and spatial development.

Key words:

spatial planning, agricultural property, spatial order

⁴⁵ T. Kurowska, *Profesor Walerian Pańko*, [w:] W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*. Reprint wydania pierwszego, Katowice 2016, s. X–XI.

Bibliografia:

- Bański J., *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej*. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB. Warszawa 2008.
- Berkenbusch F., *Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland*, Universität Göttingen 1972.
- Czechowski P., Stelmachowski A., *Słabość regulacji prawnych w zakresie kształtowania obszarów wiejskich*, „Biuletyn KPZK PAN”, 1979, z. 101.
- Czechowski P. [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, wydanie II, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Czechowski P., *Zasady scalania i przekształcenia gruntów rolnych w RFN*, „Wiś i Rolnictwo”, 1987, nr 2.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XIV, Białystok 2016.
- Czechowski P., [w:] Błaszczak A., Chełchowski A., Czechowski P. (red.), Hopfer A., Jaroszyński A., Marciniuk K., Możdżeń-Marcinkowski M., Niewiadomski A., Wojciechowski P., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria”, t. X, Białystok 2012.
- Kostrowicki J., *Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne*, „Przegląd Geograficzny” 1976, z. 4.
- Kroeschell K., *Deutsche Agrarrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1983.
- Krzysztofik M., *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia”, vol. XXVI, nr 1, Lublin 2017, s. 299 i nast.
- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria”, tom XIV, Białystok 2016.
- Kurowska T., *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994.
- Kurowska T., *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki*, „Studia Iuridica Agraria”, t. X, Białystok 2012.
- Kurowska T., *Profesor Walerian Pańko*, [w:] W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*. Reprint wydania pierwszego, Katowice 2016.
- Lipiński A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XIV, Białystok 2016.
- Marmaj Z., [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce...*, G. Bieniek (red.), 2011.
- Niewiadomski A., *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, PWN, Warszawa 2017, s. 31 i nast.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015.

Pańko W., *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978.

Szachułowicz J., [w:] J. Szachułowicz (red.), M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami...*, 2003.

Szyszko S., Cymerman R., *Gospodarka przestrzenna w rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyt Towarzystwa Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2000, nr 2, s. 37.

Wierzbowski B., *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV.

Sądowa ochrona własności rolniczej na przykładzie przepisów Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego

Zagadnienia wprowadzające

Własność jako jeden z filarów, na których wspiera się konstrukcja systemu prawa cywilnego, stanowi podstawę obrotu gospodarczego i z tego powodu istotne jest właściwe ukształtowanie ochrony prawa własności¹. Przyjmuje się, że ochrona własności to zespół środków techniczno-prawnych służących bezpośrednio zabezpieczeniu prawa własności przed zagrożeniem lub naruszeniem ze strony innych osób, a przybierają one postać roszczeń lub uprawnień, które nie mają charakteru roszczeń². Ramy ochrony własności stanowią przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ oraz art. 140 k.c.⁴

We współczesnym systemie prawnym – z uwagi na dekompozycję uniwersalnego modelu prawa własności⁵ – środki ochrony są zróżnicowane, wykraczają często

¹ E. Gniewek, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, T. Dybowski (red.), Warszawa 2013, s. 867.

² *Ibidem*, s. 867–868.

³ Dz.U. nr 78, poz. 483.

⁴ Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64 ust. 1); własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2); własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ono istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP); zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy; w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

⁵ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 97 i n.; T. Kurowska, *Uposzczenie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 76–77.

poza katalog środków właściwych prawu cywilnemu⁶, są rozproszone po całym ustawodawstwie, wykorzystują metody cywilnoprawne, karne i administracyjne⁷.

Wyłonienie się własności rolniczej związanej z gospodarstwem rolnym i nierozłączanie nim powiązanych nieruchomości rolnymi spowodowało inne ukierunkowanie ochrony własności⁸. Obecnie dobrem chronionym własności rolniczej jest gospodarstwo rodzinne. Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r.⁹ wskazał, iż zgodnie z art. 23 Konstytucji RP, podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne będące szczególnym przedmiotem własności.

Realizację ochrony własności rolniczej znajdziemy w przepisach Ustawy z dnia 11 kwietnia 2013 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁰ (dalej: u.k.u.r.), zwłaszcza po zmianach wprowadzonych Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw¹¹. Przepisy u.k.u.r. wyraźnie określiły zasady (cele) ochrony własności rolniczej. Są nimi:

- wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych,
- zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli,
- wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich¹²,
- poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach¹³.

⁶ Andrzej Stelmachowski podkreślał, że ochrona własności przewidziana przepisami kodeksu cywilnego okazuje się być niewystarczająca dla własności rolnej, bowiem rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, mogą nie wystarczyć dla określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne – A. Stelmachowski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, T. Dybowski (red.), Warszawa 2013, s. 188–189.

⁷ E. Gniewek, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, s. 867–868.

⁸ A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, s. 187–189

⁹ P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5.

¹⁰ Tekst jedn.: z 2016, poz. 2052 ze zm.

¹¹ Dz.U. 2016, poz. 585.

¹² Preambuła wprowadzona do u.k.u.r. Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. M. Korzycka, [w:] *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą* (druk senacki nr 124), www.senat.gov.pl/prace/opinie-i-eksperyzy, s. 3 zwracała uwagę, że preambułę należy traktować jako integralną część prawa, mającą znaczenie prawne w procesie interpretacji treści aktu normatywnego; preambuła wskazuje na wartości, które powinny być uwzględniane przy wykładni poszczególnych przepisów o charakterze normatywnym; wyjaśnia *ratio legis* ustawy.

¹³ Zob. 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.

Generalnie rzecz ujmując, kształtując ochronę własności powinno poszukiwać się takich rozwiązań proceduralnych, które w zakresie stosowania ograniczeń prawa własności będą niwelować arbitralność administracji, m.in. przez wykorzystywanie w omawianym zakresie niezawisłego sądownictwa, tak aby utwierdzać poczucie bezpieczeństwa i perspektywy stanowiące podstawową wartość prawa własności¹⁴. Ustawodawca jest zobligowany zagwarantować ochronę własności ze strony organów państwa, głównie sądów powszechnych, które stoją na straży wolności i praw jednostki, jak też praw innych podmiotów¹⁵.

Zasadę ochrony sądów powszechnych (również prawa własności) można wywodzić z przepisów Konstytucji RP, w szczególności z art. 45, art. 77 ust. 2 i art. 177, które wskazują zakres i kształt ochrony sądowej¹⁶. Przepis art. 177 wprowadza domniemanie właściwości sądów powszechnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, co oznacza, że sądy powszechne są właściwe do rozpoznania każdej sprawy, chyba że ustawa w zakresie określonej kategorii spraw kompetencję do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przyznaje innym sądom¹⁷.

Niniejszy artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na sądową ochronę własności rolniczej na przykładzie instrumentów (roszczeń lub uprawnień, niemających charakteru roszczeń) przewidzianych przepisami Ustawy z dnia 11 kwietnia 2013 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Wśród przepisów u.k.u.r. znajdziemy takie, które zapewniają ochronę sądu powszechnego nad prawem własności. Da się zauważyć „ścieranie się” różnych aspektów i celów tej ochrony. Niekiedy ochrona ta odnosi się do uniwersalnych uprawnień właścicielskich w rozumieniu art. 140 k.c., innym razem odwołuje się do szczególnej treści własności rolniczej i w konsekwencji do szczególnych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. Z tych względów przepisy u.k.u.r. niekiedy określa się jako ograniczające prawo własności¹⁸. Jednakże szersze spojrzenie na ochronę własności rolniczej, uwzględniające jej szczególną treść, pozwala dojść do przekonania, że własność rolnicza wymaga specyficznych środków ochrony¹⁹.

¹⁴ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 208–209.

¹⁵ A. Matysiakiewicz, M. Męczyńska, *Sądowo-administracyjny model stosowania prawa jako źródło problemów orzeczniczych organów administracji publicznej oraz ogólnego poczucia niesprawiedliwości*, [w:] *Sądowe stosowanie prawa*, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014, s. 29.

¹⁶ Pośrednich związków z ochroną sądową można się dopatrywać w innych przepisach, np. w art. 2, art. 7, art. 9, art. 10, art. 31, art. 32.

¹⁷ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, T. Dębowska-Romanowska (red.), Warszawa 1999, s. 167, wyrok TK z: 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 100; 10.5.2000 r., K 21/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 109.

¹⁸ Zob. np. J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 23 i n., K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 49 i n., Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 139.

¹⁹ A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, s. 188–189.

Uprawnienia ochronne własności rolniczej przewidziane w przepisach u.k.u.r.

Rozpocząć należy od art. 2b ust 3 u.k.u.r, według którego sąd na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej wyrazi zgodę na dokonanie czynności polegających na zbyciu i oddaniu w posiadanie innym podmiotom przed upływem 10 lat od dnia przeniesienia własności nieruchomości. Stanie się tak, jeżeli konieczność dokonania takiej czynności wynika z przyczyn losowych niezależnych od nabywcy. Przypomnę, że zgodnie z art. 2b nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne²⁰, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście²¹. Istotne jest to, że zbycie lub oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej wbrew zakazowi przewidzianemu w art. 2b ust 2 u.k.u.r. i bez zgody sądu jest nieważne (art. 9 ust. 1 pkt 2). Ustawodawca wprowadził w art. 2b ust. 3 u.k.u.r. możliwość dokonania czynności, o których mowa w ust. 2 tego przepisu – przed upływem 10 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, za zgodą sądu wydaną na wniosek nabywcy, w razie konieczności dokonania czynności z przyczyn losowych niezależnych od nabywcy, przewidując, że uwarunkowania istniejące w chwili nabycia nieruchomości rolnej w niewątpliwie długim 10-letnim czasie mogą ulegać dynamicznym zmianom²².

W przepisach u.k.u.r. nie zdefiniowano pojęcia zbycia; nie znajdziemy definicji zbycia również w Kodeksie cywilnym. W u.k.u.r. wprowadzono jedynie pojęcie nabycia nieruchomości rolnej (art. 2 ust pkt 7) jako przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Pojęcie zbycia jest węższe od pojęcia nabycia nieruchomości rolnej. W języku powszechnym zbyć oznacza sprzedać, odstąpić za pieniądze, pozbyć się czegoś przez sprzedaż²³. Zatem przez zbycie nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów u.k.u.r. należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej w wyniku (wskutek) dokonania czynności prawnej. W szczególności nie będzie zbyciem w rozumieniu art. 2b ust. 2 u.k.u.r. przeniesienie własności w wyniku dziedziczenia. Przykładami zbycia będą sprzedaż, zamiana, darowizna, umowa dożywocia, wniesienie aportu do spółki, przeniesienie własności nieruchomości w wykonaniu zapisu zwykłego.

²⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 2 przez gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha.

²¹ Uważa się – zgodnie z art. 6 ust. 2 – że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne jeżeli pracuje w tym gospodarstwie podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie.

²² A. Michnik, *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1, s. 111.

²³ *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), Warszawa 1981, s. 988.

Brak również w przepisach u.k.u.r. i Kodeksu cywilnego definicji oddania w posiadanie. Zgodnie z art. 336 k.c. posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Pojęcie oddania w posiadanie jest szersze niż określone wyżej pojęcie zbycia i oznacza każde przeniesienie posiadania, a więc oddania władztwa faktycznego nad rzeczą w wyniku czynności prawnej. Innymi słowy, przez oddanie w posiadanie należy rozumieć przeniesienie korzystania do nieruchomości rolnej lub jej części w rozumieniu u.k.u.r. w wyniku jakiegokolwiek czynności prawnej. Jako przykłady wskazać można zawarcie umowy dzierżawy umowy, najmu albo innej umowy, jak również ustanowienie służebności.

Ustawodawca nie scharakteryzował pojęcia przyczyn losowych niezależnych od nabywcy²⁴. Przyjąć można, że przyczyny losowe to takie, które powstały na skutek przyczyn zupełnie niezależnych od woli, decyzji nabywcy, jak np. utrata zdrowia.

Przepis art. 2 ust. 3 posługuje się wyrażeniem sąd „wyrazi zgodę”, a nie „może wyrazić zgodę”. Można stąd wnioskować, że w przypadku zaistnienia okoliczności losowych niezależnych od nabywcy, sąd ma obowiązek wyrażenia zgody na dokonanie tej czynności. Wynika z tego, że orzeczenie wydane w trybie tego przepisu nie ma charakteru uznaniowego, bowiem jeśli konieczność taka zaistnieje, wyrażenie przez sąd zgody jest obligatoryjne. Z drugiej jednak strony sformułowana przez ustawodawcę przesłanka wyrażenia zgody na dokonanie czynności, o których mowa art. 2b w ust. 2 u.k.u.r., w postaci konieczności dokonania czynności z przyczyn losowych niezależnych od nabywcy, pozostawia sądowi znaczną swobodę decyzyjną co do uznania, czy w ustalonym przez niego stanie faktycznym rzeczywiście zachodzi konieczność dokonania czynności, czy przyczyny determinujące ową konieczność są przyczynami losowymi oraz czy można uznać, że są one niezależne od nabywcy. Dopiero pozytywne ustalenie tych wszystkich okoliczności zobowiązuje i jednocześnie uprawnia sąd do wyrażenia zgody na dokonania czynności, o której mowa w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. przed upływem 10 lat od przeniesienia własności nieruchomości²⁵.

Drugi instrument ochrony własności jest przewidziany w przepisach pozwalających na ustalenie wartości nieruchomości rolnej na podstawie przepisów przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami²⁶. Kto i w jakich okolicznościach korzysta z omawianej ochrony własności w tym zakresie?

²⁴ W Kodeksie cywilnym odniesienie do zdarzeń losowych znajdziemy w przepisach dotyczących umowy ubezpieczenia (art. 805 i n. k.c.).

²⁵ A. Michnik, *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej...*, s. 113–114.

²⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. Wedle art. 4 pkt 6a tej ustawy, przez określenie wartości nieruchomości rozumie się określenie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa i innych praw do nieruchomości. Szacowanie nieruchomości to czynności związane z określeniem ich wartości, a zgodnie z art. 156 rzeczoznawca majątkowy wydaje na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego.

Zgodnie z art. 2a ust. 8 zbywca nieruchomości rolnej, który nie uzyskał zgody dyrektora KOWR wyrażonej w drodze decyzji administracyjnej na nabycie przez inne niż uprawnione podmioty i w preferowanych przez ustawodawcę sytuacjach²⁷. Wówczas na pisemne żądanie zbywcy KOWR jest obowiązany do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Owa wartość rynkowa zostanie określona przez KOWR przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości, przewidzianej w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Krajowy Ośrodek powiadamia zbywcę o wysokości równowartości pieniężnej i wtedy zbywca może albo złożyć pisemne oświadczenie o cofnięciu żądania nabycia nieruchomości przez KOWR, albo skorzystać z drugiego uprawnienia, tj. wystąpić do sądu o ustalenie równowartości pieniężnej wartości rynkowej nieruchomości.

W przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, KOWR może złożyć oświadczenie o nabyciu za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej ustalonej przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomości (art. 3b ust. 4). Spółka w terminie miesiąca od dnia otrzymania oświadczenia o nabyciu nieruchomości może wystąpić do sądu o ustalenie równowartości pieniężnej wartości rynkowej. Co prawda brak tu przepisu wskazującego sposób ustalenia równowartości pieniężnej wartości rynkowej, ale należy uznać, że będzie się to działo również przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomości.

Dalej, zgodnie z art. 4 ust. 1 w sytuacji, gdy nastąpiło nabycie nieruchomości, KOWR może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej równowartości rynkowej ustalonej przez KOWR przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Jeżeli równowartość pieniężna nie wynika z treści czynności prawnej, orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, równowartość tę Krajowy Ośrodek określa przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. W tej sytuacji właściciel nieruchomości rolnej w terminie miesiąca od dnia otrzymania oświadczenia Krajowego Ośrodka o nabyciu tej nieruchomości może wystąpić do sądu o ustalenie równowartości pieniężnej wartości rynkowej nieruchomości rolnej nabywanej przez Krajowy Ośrodek. Sąd określa równowartość pieniężną wartości rynkowej nabywanej nieruchomości rolnej przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

²⁷ Chodzi o nabycie przez inne podmioty niż wymienione w art. 2a ust. 1 i ust. 3 pkt 1 oraz w innych przypadkach niż wymienione w ust. 3 pkt 2–4 u.k.u.r.

Kolejna grupa przepisów zapewniających sądową ochronę własności rolniczej została przewidziana w przypadku ustawowego prawa pierwokupu. Wedle art. 3 ust. 8 u.k.u.r., jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, wykonujący prawo pierwokupu (dzierzawca – art. 3 ust. 1 i KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa – art. 3 ust. 4) może w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. Wówczas sąd ustala cenę nieruchomości przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten należy stosować odpowiednio w przypadku prawa pierwokupu KOWR udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Podobnie – zgodnie z art. 4 ust. 3 – jeżeli równowartość pieniężna wynikająca z treści czynności prawnej rażąco odbiega od wartości rynkowej nieruchomości rolnej, stosuje się odpowiednio przepisy art. 3 ust. 8 i 9.

Przesłanką dla żądania ochrony sądu przez wykonującego prawo pierwokupu jest istnienie ceny sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiegającej od jej wartości rynkowej. Przesłanka ta nie została szczegółowo zdefiniowana. Z podobnym określeniem spotykamy się niejednokrotnie w przepisach Kodeksu cywilnego, np. w art. 202 („czynność rażąco sprzeczna z zasadami prawidłowego zarządu rzeczą wspólną”), art. 357¹ („rażąca strata”), art. 898 („rażąca niewdzięczność”) lub w art. 89 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁸ („rażąca obraza czci”). W każdym z tych wypadków określenie „rażący” interpretowane jest jako: „w sposób oczywisty, rzucający się w oczy”. Wynika z tego, że ustalenie, że cena nieruchomości rolnej rażąco odbiega od jej wartości rynkowej nie wymaga wiadomości specjalnych i opinii biegłego, lecz *ex definitione* jest proste dla każdego (w tym sędziego) oceniającego sprawę rozsądnie, wykorzystując doświadczenie życiowe²⁹.

Następny instrument ochrony jest przewidziany w art. 9 ust. 3 u.k.u.r. Zgodnie z tym przepisem sąd na wniosek KOWR orzeka o nabyciu własności nieruchomości przez Krajowy Ośrodek działający na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, chyba że ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie. Dzieje się tak w sytuacji, gdy nabywca nieruchomości rolnej:

1. w okresie co na najmniej 10 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna (art. 2b ust. 1),

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2336.

²⁹ P. Książak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece (art. 2–22, 65–111(1)). Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów K. Osajda (red.), *Komentarz*, Warszawa 2017, s. 293.

2. nie wykonuje zobowiązania zamieszkiwania przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego (art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c)³⁰.

Przesłaną wystarczającą dla wystąpienia przez KOWR do sądu o ochronę jest niepodjęcie lub zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa rolnego, nieprowadzenie gospodarstwa rolnego osobiście lub niezamieszkanie w okresie 5 lat. Zauważmy, że przepis w tym zakresie nie przewiduje żadnych wyjątków, bowiem nie posługuje się wyrażeniem „może orzec”, lecz – wprowadzając obligatoryjność – używa wyrażenia „orzeka”, chyba że „ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie”. Oznacza to, że jeśli nie zaistnieją żadne „ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe”, które staną na przeszkodzie, sąd orzeknie nabycie nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek. Zauważmy dalej, że nie chodzi o jakiegokolwiek względy gospodarcze, społeczne czy losowe. Ustawodawca, zwiększając powagę tych okoliczności poprzez dodanie słowa „ważne”, wskazuje po raz kolejny na cele ochrony własności rolniczej. Podkreśla, że z perspektywy założonych celów ochrony istotne jest, aby po nabyciu nieruchomości rolnej nabywca podjął i nie zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna oraz to, aby zamieszkiwał przez okres 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Kontrolną funkcję w stosunku do ochrony własności pełni również art. 9 ust. 2 u.k.u.r. przewidujący uprawnienie Krajowego Ośrodka do wystąpienia z powództwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej. Z powództwem KOWR może wystąpić, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne³¹. Powództwo o ustalenie nieważności zmierza do uzyskania orzeczenia stwierdzającego (deklaratoryjnego). Treść wyroku sądu wydanego w takim procesie pozostaje bez wpływu na istnienie i zakres nieważności bezwzględnej, lecz jedynie urzędowo stwierdza istniejący stan rzeczy – uchylając podstawę ewentualnych sporów. Konstrukcja tego roszczenia nie została przewidziana dla zapewnienia ochrony praw strony stosunku prawnego, lecz w celu ochrony pewności obrotu prawnego³², a więc ochrony własności w szerszym ujęciu.

³⁰ Jak zauważył J. Pisuliński, [w:] *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 38 ochronę tę osłabia brak określenia w ustawie terminu, w którym KOWR może wystąpić do sądu z wnioskiem. Wydaje się zatem, że żądanie to, jako że stanowi roszczenie o charakterze materialno-prawnym i majątkowym, podlega przedawnieniu w terminie 10 lat.

³¹ Zgodnie z art. 189 k.p.c. powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny.

³² M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2008, s. 487.

Istotną rolę w zakresie ochrony własności rolniczej może również odegrać sąd okręgowy rozpatrujący zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej. Choć ochrona ta nie jest wprost przewidziana w przepisach u.k.u.r., możemy ją wyprowadzić z tych przepisów pośrednio, ponieważ nabyciem nieruchomości rolnej jest w szczególności przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej. Zgodnie z art. 81–83 Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie³³ notariusz ma obowiązek odmówić („odmówi”) dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem i odmowę dokonania czynności stwierdza w protokole, pouczając jednocześnie osobę, której odmówiono dokonania czynności notarialnej, o prawie i trybie zaskarżenia odmowy. Na odmowę dokonania czynności notarialnej osoba zainteresowana może wnieść, w terminie tygodnia, zażalenie do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę kancelarii notarialnej. Zażalenie wnosi się za pośrednictwem notariusza, który jest obowiązany ustosunkować się do zażalenia w terminie tygodnia i wraz z zażaleniem przedstawić swoje stanowisko sądowi³⁴. Omawiana procedura stwarza podstawy do kontrolowania przez sąd zgodności z prawem dokonywanej czynności prawnej³⁵. Określenie „czynność notarialna sprzeczna z prawem” w rozumieniu art. 81 ustawy Prawo o notariacie obejmuje czynność sprzeczną z ustawą mającą na celu obejście ustawy, czynność sprzeczną z zasadami współżycia społecznego oraz czynność sprzeczną z prawomocnym orzeczeniem sądu, które kształtuje między stronami stan prawny³⁶. Notariusz na podstawie tego przepisu ma prewencyjnie eliminować czynności, które byłyby sprzeczne z prawem³⁷. Innymi słowy, notariusz odmawiając dokonania czynności niegodnej z prawem czyni tak zarówno w interesie publicznym, jak i w interesie samych stron. Chroni obrót cywilnoprawny przed wadliwymi czynnościami prawnymi, wzmacnia bezpieczeństwo obrotu. Przez odmowę dokonania czynności notarialnej notariusz zapobiega również zaangażowaniu się stron w przedsięwzięcie, które może zostać później uznane za prawnie wadliwe. Przepisy te dają gwarancję dla uczestników obrotu. Zatem ochrona sądu powszechnego w tym przypadku odnosi się do szerokiego ujęcia ochrony własności jako ochrony bezpieczeństwa obrotu³⁸.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2291.

³⁴ Rozpoznając zażalenie, sąd okręgowy orzeka jako sąd drugiej instancji – zob. uchwały Sądu Najwyższego z dnia: 7 października 2010 r., III CZP 86/10, OSNC 2011, Nr 5, poz. 49, 1 czerwca 2007 r., III CZP 38/07, OSNC 2008, Nr 7–8, poz. 76, 1 czerwca 2007 r., III CZP 41/07, OSNC 2008, Nr 7–8, poz. 77 oraz 1 czerwca 2007 r., III CZP 42/07, OSNC 2008, Nr 7–8, poz. 7.5

³⁵ W postępowaniu wszczętym wskutek wniesienia zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej dopuszczalne jest przedstawienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia SN (art. 290 § 1 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. w zw. z art. 83 ustawy Prawo o notariacie) – tak: A. Zieliński, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2015, s. 254.

³⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2013 r., III CZP 82/13, OSNC 2014, Nr 10, poz. 101, postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 marca 2011 r., I ACa 191/11, OSAB 2011, nr 1, poz. 29–32.

³⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1990 r., III CZP 29/90, OSNC 1990, nr 12, poz. 50.

³⁸ A. Oleszko, *Akty notarialne. Komentarz* (art. 91–95 Prawa o notariacie), Warszawa 2012, s. 554; zob. również E. Gniewek, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3., *Prawo rzeczowe*, s. 867–868.

Wreszcie, nie do przecenienia jest ochrona sądu wieczystoksięgowego, który dokonuje wpisu własności w wyniku wydarzeń, których skutkiem jest nabycie nieruchomości rolnej. Pamiętajmy, że przepisy u.k.u.r. ujmują szeroko obrót nieruchomościami rolnymi³⁹, tym samym ochrona sądu wieczystoksięgowego ma szansę zaistnieć nie tylko w przypadku, gdy podstawą wpisu jest czynność prawna (akt notarialny), lecz także gdy chodzi o wpis własności na podstawie orzeczenia sądu i organu administracyjnego. Z mocy art. 35 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴⁰ właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej, a z mocy art. 36 ust. 1 tej ustawy sądy, organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz notariusze sporządzający akty poświadczenia dziedziczenia zawiadamiają sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta. Funkcji ochronnej sądu wieczystoksięgowego nie sprzeciwia się ograniczony zakres jego kognicji przewidziany w art. 626⁸ § 1 k.p.c., który to stanowi, że wpis dokonywany jest jedynie na wniosek i w jego granicach, chyba że przepis szczególny przewiduje dokonanie wpisu z urzędu⁴¹, co oznacza, że sąd rozpoznający sprawy z zakresu postępowania wieczystoksięgowego nie może podejmować innych czynności niż powyżej opisane⁴², a sąd drugiej instancji rozstrzyga jedynie, czy wpis dokonany przez sąd rejonowy pozostaje w zgodzie z prawem w świetle: treści wniosku, treści i formy dokumentów stanowiących podstawę wpisu oraz treści księgi wieczystej⁴³. Pamiętać bowiem należy, że zakres kognicji sądu nie ma tym samym charakteru czysto formalnego, ponieważ sąd ten bada nie tylko formę, ale także treść załączo-

³⁹ K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6, s. 53–55.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2017r., poz. 1007.

⁴¹ Rozpoznając wniosek o wpis w księdze wieczystej, sąd z urzędu bada zgodność danych wskazanych we wniosku z danymi wynikającymi z systemów prowadzących ewidencje powszechnych numerów identyfikacyjnych, chyba że istnieją przeszkody faktyczne uniemożliwiające dokonanie takiego sprawdzenia, a rozpoznając wniosek o zmianę oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej, sąd ponadto dokonuje z urzędu sprawdzenia danych wskazanych we wniosku i ujawnionego w księdze wieczystej oznaczenia nieruchomości z danymi katastru nieruchomości, chyba że istnieją przeszkody faktyczne uniemożliwiające dokonanie takiego sprawdzenia. Zarazem niezgodność tych danych stanowi przeszkodę do dokonania wpisu (art. 626⁸ § 3, 4 i 5 k.p.c.).

⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1948 r., C III 205/48, niepubl.; sąd wieczystoksięgowy obejmuje swoim badaniem także ogólne przesłanki rozstrzygnięcia, jak: właściwość miejscową, zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych wnioskodawcy, jego zastępstwo przez przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, bowiem art. 626⁸ § 2 k.p.c. nie może być rozumiany jako ograniczający rolę sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym do realizacji wyłącznie funkcji rejestracyjno-ewidencyjnej. Określony w nim zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego wyklucza wprawdzie przeprowadzenie jakichkolwiek własnych dowodów i dokonywanie na ich podstawie własnych ustaleń, co jednak nie stoi na przeszkodzie wyjaśnieniu i sprawdzeniu poprawności danych, na które powołuje się strona, załączając stosowne dokumenty (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2009 r., IV CSK 36/09, Legalis oraz z dnia 9 lipca 2009 r., III CSK 348/08, Legalis).

⁴³ Zob. również K. Górecka, *Okoliczności znane sądowi z urzędu a kognicja sądu wieczystoksięgowego*, Monitor Prawniczy 2016, nr 24, s. 1321–1322.

nych do wniosku dokumentów⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że czynność materialna stanowiąca podstawę wpisu powinna być badana przez sąd nie tylko pod względem formalnoprawnym, lecz również pod względem jej skuteczności materialnej⁴⁵, co wynika z zasady, że rozporządzenia nieruchomością (prawem) może dokonywać osoba uprawniona. Świadczy o tym właśnie zastosowanie wymagania uprzedniego (równoczesnego) ujawnienia prawa „dotkniętego wpisem”, nie podważa zaś tego spostrzeżenia łągodzenie formalnych wymagań dokumentacyjnych dokonywanego wpisu⁴⁶. Sąd wieczystoksięgowy musi zbadać czynność będącą podstawą wpisu pod względem jej skuteczności materialnej⁴⁷, a przeszkoda materialnoprawna do dokonania wpisu zachodzi wówczas, gdy wniosek o dokonanie wpisu spełnia wymagania formalne, lecz załączony do niego dokument, jako podstawa wpisu, w zestawieniu ze stanem prawnym wynikającym z księgi wieczystej, czyni wpis bezzasadnym⁴⁸. To powoduje, że sąd wieczystoksięgowy ma możliwość sprawowania ochrony własności rolniczej w szerokim ujęciu poprzez odmowę wpisu w przypadku niegodności nabycia nieruchomości z prawem (art. 9 u.k.u.r.).

Podsumowanie

Przepisy u.k.u.r. zawierają instrumenty ochronne własności rolniczej. W omówionych wyżej przykładach da się zauważyć pewne prawidłowości.

Po pierwsze, widoczne jest ścieranie się celów ochrony własności uniwersalnej z celami szczególnymi ochrony własności rolniczej, a zatem odnoszącymi się do szczególnych zasad obrotu nieruchomości rolnych. Jeśli uznamy, że treść prawa własności (rolniczej) wyznaczają przepisy ustawy (w tym przepisy u.k.u.r.), musimy konsekwentnie przyjąć, że ochronę tej własności wyznaczają również te przepisy. Odnosząc to założenie do własności rolniczej, należy dojść do wniosku, że jej ochrona musi być postrzegana nie tylko przez uniwersalne uprawnienia właścicielskie (art. 140 k.c.), lecz również przez cele ochrony określone w art. 23 Konstytucji RP, preambule i art. 1 u.k.u.r. Przewidując konkretne instrumenty ochrony własności w przepisach u.k.u.r., ustawodawca dąży do ochrony własności rolniczej poprzez zachowanie równowagi celów ochrony. Z jednej strony chodzi o ochronę i rozwój gospodarstw rodzinnych, zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej, poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej

⁴⁴ Por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 1984 r. IV CR 343/84, OSNCP 1985, poz. 92, 17 listopada 2005 r., IV CSK 5/05 Legalis oraz 27 kwietnia 2001 r., III CKN 372/00 Legalis.

⁴⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1963 r., III CR 177/62, Legalis oraz z 6 marca 2008 r., I CSK 421/07, Legalis.

⁴⁶ E. Gniewek, *Księgi wieczyste*. Art. 1–58² KWU. Art. 626¹ – 626¹³ KPC. *Komentarz*, Warszawa 2017r., s. 734–735.

⁴⁷ Jest to pogląd ugruntowany w orzecznictwie, np. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia: 25 lutego 1963 r., III CR 177/62, OSNCP 1964, nr 2, poz. 36; 18 listopada 1971 r. III CRN 338/71, OSNCP 1972, nr 6, poz. 110, OSPiKA 1973, nr 1, poz. 5; 10 listopada 1995 r., III CZP 158/95, OSNC 1995, nr 4, poz. 47; 22 marca 1955 r., II CO 116/54, OSN 1956, nr 1, poz. 15; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 1996 r. III CZP 50/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 141.

⁴⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2010 r. II CSK 432/09, Legalis.

koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach⁴⁹. Z drugiej strony chodzi o ochronę uniwersalnego prawa własności (art. 140 k.c.), w szczególności z uprawnieniem do zbycia (rozporządzania) rzeczą. Zauważmy, że wskazane cele nie wykluczają się, lecz uzupełniają, ponieważ dla ochrony własności rolniczej konieczne jest zapewnienie ochrony uprawnień właściciela.

Po drugie, skoro ochrona własności powinna koncentrować się na precyzyjnym określeniu generalnych zasad i granic jej ewentualnych ograniczeń w celu zapewnienia bezpieczeństwa obrotu, to konieczne jest wyposażenie niezawisłego sądownictwa w funkcję kontrolną⁵⁰. Dlatego, aby uprawnienia właściciela nieruchomości rolniczej do zbycia nie były iluzoryczne, ustawodawca zdecydował się wprowadzić sądową kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi. Zauważmy, że w ustawie przede wszystkim KOWR jest wyposażony w instrumenty ochrony własności rolnej tak, iż można uznać, że przydzielono mu rolę „strażnika obrotu nieruchomościami rolnymi”⁵¹. Jednakże poprzez ingerencję w obrót w pewnych przypadkach sądu powszechnego, rolę taką ustawodawca nałożył również na sąd. Sąd sprawując ochronę własności rolniczej ma obowiązek uwzględniać wszystkie cele ochrony. Oznacza to, że z jednej strony powinien stać na straży wolności i praw jednostki, jak też praw innych podmiotów, z drugiej strony musi sprawować ochronę własności rolniczej przez pryzmat art. 23 Konstytucji, który jest – jak stwierdził TK – wytyczną dla organów władzy państwowej, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania takich działań, aby jego prowadzenie było „produktywną” formą gospodarowania. TK wskazał, że adresatem normy programowej z art. 23 Konstytucji RP są organy władzy publicznej, zobligowane do takiego ukierunkowania swojej aktywności w sferze polityki rolnej, które w możliwie szerokim zakresie będą respektować funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego⁵². Jako że ta norma konstytucyjna została skonkretyzowana w przepisach u.k.u.r., ochrona własności rolniczej musi być postrzegana dalej przez pryzmat celów ochrony przewidzianej w przepisach tej ustawy.

⁴⁹ Preambuła do u.k.u.r.

⁵⁰ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 208–209; A. Matysiakiewicz, M. Męczyńska, *Sądowo-administracyjny model...*, s. 29.

⁵¹ Art. 2a ust. 4, art. 2a ust. 6, art. 3 ust. 4, art. 3a ust 1, art. 3b ust. 1, art. 4 ust.1, art. 8a, art. 9 ust. 2, art., 9 ust. 3.

⁵² E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, Komentarz*, Warszawa 2014, s. 18 i 20 i przywołana tam literatura.

Sądowa ochrona własności rolniczej na przykładzie przepisów Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego

Streszczenie

Sądowa ochrona własności przewidziana w przepisach Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego charakteryzuje się pewną specyfiką ze względu na przedmiot ochrony. Własność rolna opiera się na gospodarstwie rodzinnym, które jako takie jest głównym przedmiotem tej ochrony. Sąd powszechny, wyposażony w pewne instrumenty ochrony i kontroli własności rolnej, ma z jednej strony stać na straży uprawnień właścicielskich (art. 140 k.c.), a z drugiej – uwzględniać szczególnie zasady obrotu nieruchomościami rolnymi. Z tych powodów można stwierdzić, że sąd powszechny w pewnym zakresie staje na straży własności rolnej. Sądowa ochrona własności rolnej ma zagwarantować bezpieczeństwo obrotu.

Słowa kluczowe:

własność rolna, sąd powszechny, ochrona własności, zbycie, przeniesienie posiadania, gospodarstwo rodzinne, wartość rynkowa

Protection of agricultural property by the court under the Agricultural System Structuring Act of 11 April 2003

Summary

Protection of property by the court envisaged under the Agricultural System Structuring Act of 11 April 2003 is quite specific due to the object of protection. Agricultural property relies on a family farm which is the main object of that protection. The common court which is equipped with certain instruments for the protection and control of agricultural property is, on the one hand, to protect the ownership rights (Article 140 of the Polish Civil Code), and on the other hand it is to take account of the special rules of trading in agricultural properties. For those reasons, it may be concluded that the common court is, to a certain extent, protecting agricultural property. Protection of agricultural property by the court is to warrant safe trading.

Key words:

agricultural property, common court, protection of property, disposal, transfer of ownership, family farm, market value

Bibliografia

Czechowski P., Wieczorkiewicz P., *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.

Czerwińska-Koral K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6.

Gniewek E., [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. III, T. Dybowski (red.), Warszawa 2013.

- Gniewek E., *Księgi wieczyste*. Art. 1–58² KWU. Art. 626¹ – 626¹³ KPC. *Komentarz*, Warszawa 2017 r.
- Gutowski M., *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2008.
- Górecka K., *Okoliczności znane sądowi z urzędu a kognicja sądu wieczystoksięgowego*, *Monitor Prawniczy* 2016, nr 24.
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, *Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Korzycka M., *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą (druk senacki nr 124)*, www.senat.gov.pl/prace/opinie-i-eksperyzy.
- Księżak P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Własność i inne prawa rzeczowe. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece (art. 2–22, 65–111(1)). Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (red.) K. Osajda *Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kurowska T., *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994.
- Kurowska T., *Gospodarstwa rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004.
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2016, nr 2.
- Matysiakiewicz A., Męczyńska M., *Sądowoadministracyjny model stosowania prawa jako źródło problemów orzeczniczych organów administracji publicznej ora ogólnego poczucia niesprawiedliwości*, [w:] *Sądowe stosowanie prawa*, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014.
- Michnik A., *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2017, nr 1.
- Oleszko A., *Akty notarialne. Komentarz (art. 91–95 Prawa o notariacie)*, Warszawa 2012.
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.
- Pisuliński J., *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „*Rejent*” 2016, nr 2.
- Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, T. Dębowska-Romanowska (red.), Warszawa 1999.
- Stelmachowski A., [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. III, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007.
- Truskiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2016, nr 2.
- Zieliński A., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2015.

Prawna regulacja ochrony przed zanieczyszczeniami azotanowymi pochodzenia rolniczego w Polsce

Uwarunkowania gospodarcze oraz otwarcie polskiego rynku w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej w sposób znaczący wpłynęły na podejście do prowadzenia działalności gospodarczej. W szczególności dotyczy to rolnictwa. Do czasu przemian ustrojowych i zmian, które nastąpiły w ciągu ostatnich 30 lat, ta dziedzina gospodarki narodowej opierała się na nieco anachronicznych (co nie ma tu znaczenia pejoratywnego) zasadach gospodarki ekstensywnej. Jednakże wyżej wskazane przyczyny wymusiły znaczącą intensyfikację produkcji rolnej. Następowало to przez jego mechanizację, ale również intensyfikację wykonywanych zabiegów agrotechnicznych, w tym nawożenia.

Warto wskazać, iż od 1993 r. można zaobserwować intensyfikację produkcji rolnej mierzoną zużyciem nawozów mineralnych. Na przestrzeni ostatnich lat nastąpiło zwiększenie jego jednostkowego zużycia ze średnio 95 kg NPK/ha UR w latach 2002–2004 do poziomu 129 kg NPK/ha UR w ciągu roku (w latach 2007–2009). Największy wzrost zużycia, w tempie 3,6 kg N/ha UR w ciągu roku, nastąpił w nawozach azotowych, a jednostkowe zużycie tego składnika osiągnęło w Polsce poziom 70 kg N/ha UR. Niestety, nie zawsze przekłada się to proporcjonalnie na wzrost produkcji roślinnej. Jeśli w latach 2002–2009 zużycie nawozów NPK ogółem, w tym azotowych, wzrosło w Polsce o niemal 35%, to globalna produkcja zaledwie o 13%².

Wzrost zużycia nawozów oraz środków ochrony roślin przyczynia się do efektywniejszej produkcji roślinnej. Jednak wpływa również niekorzystnie na stan i jakość wód. Głównymi źródłami tego zjawiska jest niewłaściwe stosowanie nawo-

¹ Dr hab. Uniwersytet Śląski w Katowicach.

² J. Kopiński, *Tendencje zmian intensywności produkcji rolniczej w Polsce w aspekcie potencjalnych oddziaływań środowiskowych* [w:] „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2011, 11(26), z. 1, s. 95–104.

zów i środków ochrony roślin. Przenikanie szkodliwych substancji do wód prowadzi do procesu eutrofizacji. Konsekwencją tego procesu jest wymieranie wodnej fauny i flory³.

Problem ten najwcześniej został dostrzeżony w krajach Europy Zachodniej. Doprowadziło to do przyjęcia dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁴. Celem tego aktu jest zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, a także zapobieganie dalszemu zanieczyszczaniu. Na mocy tej dyrektywy Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do wyznaczenia obszarów, z których:

- mają miejsce spływy do wód powierzchniowych i/lub podziemnych, które zawierają lub mogą zawierać ponad 50 mg/l azotanów, jeżeli nie zostaną podjęte działania opisane w dyrektywie,
- mają miejsce spływy do wód, które są eutroficzne lub mogą stać się eutroficzne, jeżeli nie zostaną podjęte działania, zwanych strefami zagrożenia (lub obszarami szczególnie narażonymi na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego).

W konsekwencji powinny zostać opracowane i wdrożone plany działań, które mają zapewnić ochronę wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem azotanami oraz opracowane „kodeksy” dobrych praktyk rolniczych. Te ostatnie mają zawierać zasady stosowania nawozów azotowych. Na obszarach zagrożonych eutrofizacją stosowanie wspomnianych kodeksów powinno być obowiązkowe.

Pierwotnie implementacja dyrektywy 91/676/EWG w Polsce nastąpiła przede wszystkim przepisami Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁵. Zgodnie z art. 47 ust. 1 tego aktu produkcję rolną należy prowadzić w sposób ograniczający i zapobiegający zanieczyszczaniu wód związkami azotu, pochodzącymi ze źródeł rolniczych, przy czym przez związki azotu rozumie się wszelkie substancje zawierające azot, z wyjątkiem gazowego azotu cząsteczkowego. Kluczowe w przyjętym modelu implementacji było wskazanie przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszary szczególnie narażone, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć, uwzględniając:

- 1) zawartość związków azotu w wodach powierzchniowych i podziemnych, ze szczególnym uwzględnieniem wód pobieranych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia,
- 2) stopień eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych i wód przybrzeżnych, dla których czynnikiem eutrofizacji jest azot,

³ T. Pajewski, *Zanieczyszczenie wody jako negatywny efekt działalności rolniczej* [w:] „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. 18, z. 4, s. 191–195.

⁴ Dz.U. Unii Europejskiej, wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 68–77.

⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 1121.

- 3) charakterystykę terenu, ze szczególnym uwzględnieniem: rodzaju działalności rolniczej, struktury użytków rolnych, koncentracji produkcji zwierzęcej, rodzaju gleb i klimatu.

Dla każdego z wcześniej wskazanych wyżej obszarów dyrektor RZGW w ciągu 2 lat od jego wyznaczenia opracowywał program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Program ten wprowadzany był w drodze rozporządzenia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej⁶.

Szczegóły były regulowane przepisami rozporządzeń:

- Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych⁷,
- Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁸.

Tak przyjęty model implementacji dyrektywy 91/676/EWG został, na wniosek Komisji Europejskiej, zakwestionowany przez ETS. Trybunał w wyroku z dnia 20 listopada 2014 r. (w sprawie C-356/13) uznał, iż Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 3 dyrektywy 91/676/EWG w związku z załącznikiem I do niej oraz art. 5 tej dyrektywy w związku z częścią A pkt 2 załącznika II, jak też ust. 1 pkt 1–3 załącznika III do niej. ETS stwierdził przede wszystkim, iż nasz kraj uchybił obowiązkowi uwzględnienia kryterium eutrofizacji przy określaniu wód wrażliwych i wyznaczaniu stref zagrożenia, jeżeli chodzi o wody przybrzeżne i morskie. Podobnie została oceniona implementacja w odniesieniu do zobowiązań w zakresie wystarczającego uwzględnienia kryterium eutrofizacji przy określeniu jako wód wrażliwych naturalnych jezior słodkowodnych i innych zbiorników słodkiej wody.

Równie krytycznie Trybunał ocenił kwestię wyznaczenia stref zagrożenia. Przykładem jest tu brak określenia RZGW w Gliwicach jako wód dotkniętych zanieczyszczeniem w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 91/676/EWG. W odniesieniu do nieprawidłowej transpozycji części A pkt 2 załącznika I do dyrektywy 91/676, zgodnie z którym do wód, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, należą wody podziemne o stężeniu azotanów wynoszącym 50 mg/l, władze polskie powinny były wyznaczyć jako wrażliwe szereg wód i stref w RZGW w Szczecinie, Gliwicach i Warszawie.

Dokonując oceny transpozycji dyrektywy do krajowego porządku prawnego ETS stwierdził wreszcie uchybienia w zakresie wdrożenia obowiązków wynikających z części A pkt 2 załącznika II do dyrektywy 91/676/EWG, przewidując zakaz

⁶ Por. na ten temat M. Kałużny, *Komentarz do art. 47 ustawy Prawo wodne Lex/El*. Por. także K. Rószczka, *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 77–92.

⁷ Dz.U. nr 241, poz. 2093.

⁸ Dz.U. z 2003 r. nr 4, poz. 44.

stosowania nawozów na gruntach o dużym nachyleniu, który nie obejmuje wszystkich rodzajów nawozów, i ograniczając jego stosowanie do gruntów pozbawionych okrywy roślinnej. W takim samym zakresie uchybienie stanowiło wyłączenie nawozów chemicznych z zakazu stosowania przewidzianego w programach działania obejmujących regiony zachodniopomorski i warszawski.

Wejście w życie przepisów Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁹ doprowadziło do znaczących zmian w regulacji dotyczącej azotanów pochodzenia rolniczego. Warto przede wszystkim zwrócić uwagę, iż problematyce tej został poświęcony cały rozdział 4 Działu 3 ustawy zatytułowany „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, obejmujący art. 102–112.

Prawo wodne w art. 102 ust. 1 wprowadza regułę ogólną, iż produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, prowadzi się w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i ograniczający takie zanieczyszczenie. Został tu również wprowadzony swoisty „słowniczek ustawowy” definiujący pojęcia dużych jednostkach przeliczeniowych (DJP)¹⁰, nawozów¹¹ i związków azotu¹². Takie umiejscowienie definicji może budzić wątpliwości interpretacyjne. Niezrozumiałe jest przede wszystkim to, dlaczego powyższe pojęcia nie zostały zamieszczone w art. 16 ustawy stanowiącym jej „słownik ustawowy”. Można by wysnuć stąd wniosek, iż definicje zawarte w art. 102 ust. 2 ustawy znajdują zastosowanie jedynie w odniesieniu do przepisów rozdziału 4 Działu 3 ustawy, jednakże w mojej ocenie jest to wykładnia zbyt daleko idąca. Zupełnie nieuzasadnione wydaje się również definiowanie pojęcia „dużych jednostek przeliczeniowych”. Nastąpiło to już bowiem w wielu innych przepisach zarówno prawa rolnego, jak i prawa środowiska. Można tu wskazać:

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹³,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁴.

Podstawowym instrumentem służącym ograniczeniu ilości zanieczyszczeń azotanowych ze źródeł rolniczych ma być przewidziany w art. 104 ustawy program

⁹ Dz.U., poz. 1566 ze zm.

¹⁰ Rozumianych jako umowną jednostkę przeliczeniową zwierząt gospodarskich odpowiadającą zwierzęciu o masie 500 kg albo zwierzętom o łącznej masie 500 kg.

¹¹ Rozumianych jako każdą substancję zawierającą związek azotu lub związki azotu rolniczo wykorzystywaną w celu zwiększenia wzrostu roślinności, a także odchody zwierzęce, pozostałości z gospodarstw rybackich oraz osady ściekowe.

¹² Są to wszelkie substancje zawierające azot, z wyjątkiem gazowego azotu cząsteczkowego.

¹³ Dz.U., poz. 415.

¹⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 71.

działań związanych z ograniczaniem zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Projekt takiego dokumentu (obejmującego cały kraj) ma być opracowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa. Jego przyjęcie musi być poprzedzone procedurami związanymi z zapewnieniem „partycypacji publicznej” na podstawie Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵. Sam dokument ma zostać przyjęty w drodze rozporządzenia Rady Ministrów i ma on podlegać przeglądowi co 4 lata i ewentualnej aktualizacji.

Treść programu działań określa art. 104 ustawy Prawo wodne. Zawierać on ma:

- 1) określone z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik środki oraz sposoby postępowania w zakresie praktyki rolniczej, w szczególności związanej z procesami nawożenia, gospodarki nawozami w gospodarstwach rolnych, służące celom, o których mowa w art. 104 ust. 1, obejmujące¹⁶:
 - a) ograniczenie rolniczego wykorzystania nawozów, w tym sposoby i warunki nawożenia na glebach zamarzniętych, zalanych wodą, nasyconych wodą lub przykrytych śniegiem, w pobliżu wód powierzchniowych i na terenach o dużym nachyleniu, a także równowagi między możliwym do przewidzenia zapotrzebowaniem upraw na azot a zasilaniem upraw azotem z gleby oraz z nawożenia,
 - b) wskazanie okresów, w których dozwolone jest rolnicze wykorzystanie nawozów, oraz dawek nawozów i sposobów nawożenia,
 - c) określenie warunków, w których wykorzystanie niektórych rodzajów nawozów jest zabronione,
 - d) określenie warunków przechowywania odchodów zwierzęcych, w tym powierzchni i pojemności urządzeń do ich przechowywania,
 - e) planowanie prawidłowego nawożenia azotem poszczególnych roślin,
 - f) określenie listy upraw intensywnych,
 - g) określenie współczynników przeliczeniowych sztuk rzeczywistych zwierząt gospodarskich na duże jednostki przeliczeniowe,
 - h) określenie sposobu obliczania sztuk przelotowych zwierząt gospodarskich i ich stanu średniorocznego,

¹⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.

¹⁶ Środki oraz sposoby postępowania, o których mowa w ust. 2, różnicuje się w zależności od:

- 1) liczby utrzymywanych zwierząt gospodarskich;
- 2) wielkości użytków rolnych, na których jest prowadzona produkcja rolna;
- 3) intensywności prowadzonej produkcji rolnej;
- 4) części obszaru kraju z uwzględnieniem:
 - a) warunków glebowych,
 - b) warunków klimatycznych,
 - c) warunków wodnych i środowiska,
 - d) ukształtowania terenu,
 - e) zagospodarowania gruntów oraz praktyki rolniczej, w tym systemu płodozmianu.

- i) określenie sposobu obliczania minimalnej wielkości miejsc do przechowywania odchodów zwierzęcych,
 - j) określenie średnich rocznych wielkości produkcji odchodów zwierzęcych i koncentracji zawartego w nich azotu w zależności od gatunku zwierzęcia gospodarskiego, jego wieku i wydajności oraz systemu utrzymania,
 - k) określenie sposobu obliczania dawki nawozów azotowych mineralnych,
 - l) określenie maksymalnych dawek nawozów azotowych dla upraw w plonie głównym,
 - m) określenie sposobu ustalania wielkości rocznej dawki odchodów zwierzęcych wykorzystywanych rolniczo zawierającej nie więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych;
- 2) sposób dokumentowania realizacji programu działań;
 - 3) określenie harmonogramu rzeczowego i czasowego realizacji środków, o których mowa w pkt 1 lit. a-e.

Przyjęty tak program będzie posiadał przymiot prawa powszechnie obowiązującego. Należy przyjąć, iż wprowadzone nim zasady będą miały znacznie szersze oddziaływanie niż jedynie stosowanie nawozów azotowych. Przykładem może być tu uregulowanie dotyczące określenia warunków przechowywania odchodów zwierzęcych, w tym powierzchni i pojemności urządzeń do ich przechowywania. W praktyce mogą one znaleźć zastosowanie nawet do procesu inwestycyjno-budowlanego.

Organem odpowiedzialnym za właściwe stosowanie programu działań jest Inspekcja Ochrony Środowiska (należy przyjąć, że Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska)¹⁷. Wyniki przeprowadzonych kontroli mają być przekazywane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni. Jednakże bezpośrednim skutkiem naruszenia programu ma być jednak decyzja WIOŚ (w ustawie użyto określenia „właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska”, co może mieć sens w przypadku przyszłej reformy tej struktury). W decyzji tej organ może:

- 1) nakazać usunięcie w określonym terminie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli lub
- 2) ustalić obowiązek uiszczenia opłaty, o której mowa w 108 ust. 4 ustawy, oraz jej wysokość.

Zobowiązanymi do ponoszenia opłat mogą być przede wszystkim podmioty prowadzące działalność rolniczą. Ustawodawca wskazuje, że mogą być to również podmioty, o których mowa w art. 102 ust. 1 ustawy. Jak się zdaje, chodzi tu o osoby wykonujące działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce

¹⁷ Kuriozalnie w kontekście powyższego przedstawia się treść art. 109 ust. 14 ustawy Prawo wodne. Zgodnie z jego treścią „organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w sprawach decyzji, o których mowa w ust. 1, jest właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska”. Ustawodawca przywołuje tu treść kodeksu postępowania administracyjnego, ale można mieć wątpliwości, czy zna tę ustawę oraz ustawę o Inspekcji Ochrony Środowiska.

lub stosowane nawozy. Trzeba uznać, iż w odniesieniu do tej ostatniej grupy określenie zakresu przedmiotowego opłaty (która jest w istocie karą) jest niezwykle nieprecyzyjne.

Opłaty mogą być nakładane za niezgodne z programem działań:

- 1) stosowanie nawozów,
- 2) przechowywanie odchodów zwierzęcych,
- 3) prowadzenie dokumentacji realizacji programu działań albo za jej brak,
- 4) brak planu nawożenia azotem.

Wysokość analizowanych opłat wynosi, w zależności od naruszenia, od 500 do 3000 zł, przy czym nie wiadomo, czy kara ta może być nakładana jednorazowo, czy wielorazowo. Niezależnie od tego, należy stwierdzić, iż ich wysokość, w przypadku dużych producentów, nie może pełnić skutecznej funkcji prewencyjnej.

Instrumentem służącym realizacji programu będzie niewątpliwie zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania opracowany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Zbiór ten obejmować musi co najmniej wskazówki dotyczące:

- 1) okresów, kiedy rolnicze wykorzystanie nawozu jest niewłaściwe,
- 2) rolniczego wykorzystania nawozów w terenie o dużym nachyleniu,
- 3) rolniczego wykorzystania nawozów na gruntach zamrzniętych, zalanych wodą, nasyconych wodą lub przykrytych śniegiem,
- 4) warunków rolniczego wykorzystania nawozów w pobliżu cieków naturalnych, zbiorników wodnych, kanałów i rowów,
- 5) pojemności i konstrukcji miejsc do przechowywania odchodów zwierzęcych oraz odcieków z przechowywanych materiałów roślinnych, takich jak kiszonka,
- 6) procedur rolniczego wykorzystania, w tym dawek i równomierności rozprzeczania nawozów, które zapewniają utrzymanie strat substancji odżywczych do wody na dopuszczalnym poziomie.

Tak zwane kodeksy dobrych praktyk rolniczych są przewidziane w dyrektywie 91/676/EWG. Przy czym ich stosowanie jest „zalecane”, a na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego obowiązkowe. Przyjęta przez nasze ustawodawcę regulacja może więc zostać uznana za niezgodną z prawem UE¹⁸.

¹⁸ W ramach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostało przygotowanych kilka wersji „Kodeksów dobrych praktyk rolniczych” (m.in. 2002, 2004 r.). Dotyczą one przede wszystkim zagadnień wymienionych w Załączniku II dyrektywy w części A i B. Określają one pojęcia w zakresie ochrony wód i nawozów stosowane w Kodeksie, okresy, w których stosowanie nawozów nie jest wskazane, zasady nawożenia pól na zboczach, stosowania nawozów na glebach podmokłych, zalanych, zamrzniętych i pokrytych śniegiem, nawożenia pól w pobliżu cieków wodnych i stref ochrony wód, pojemności zbiorników/płyt do składowania i przechowywania nawozów naturalnych oraz pasz soczystych, dawek i sposobów nawożenia, zasad użytkowania gruntów i organizacji produkcji na użytkach rolnych czy wreszcie planów nawożenia.

Można wreszcie wspomnieć, iż polski ustawodawca zdecydował się na określenie w ustawie maksymalnych dawek odchodów zwierzęcych wykorzystywanych rolniczo. Regułą jest, iż zastosowana w okresie roku dawka odchodów zwierzęcych wykorzystywanych rolniczo nie może zawierać więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych. Program działań może dopuszczać zwiększenie tych limitów, przy założeniu, iż nie zostanie zagrożony cel regulacji.

Przedstawiony tu pokrótce zarys prawnej regulacji dotyczącej ochrony przed zanieczyszczeniem wód azotanami pochodzenia rolniczego pozwala na stwierdzenie, iż polski ustawodawca starał się spełnić wymogi przewidziane dyrektywą 91/676/EWG. Widać tu znaczący postęp w odniesieniu do Prawa wodnego z 1991 r. Bez wątplenia przyczynił się do tego przytoczony wcześniej wyrok w sprawie C-356/13. Jednakże zmiany te (jak zresztą prawie wszystkie zmiany ustawodawstwa w ostatnich latach) cechuje pewna nieporadność. Jest to szczególnie widoczne w przypadku wprowadzonych sankcji za nieprzestrzeganie „programu działań”. Być może wynika to z nieszczęścia, jakim w Polsce jest możliwość „radosnego” ingerowania prawodawcy w treść przedłożonych mu projektów. Trudno bowiem sobie wyobrazić, iż celowe jest określenie sankcji o charakterze kar administracyjnych (nie wiadomo dlaczego nazwanych opłatami) na oczywiście zbyt niskim poziomie, ze względów politycznych.

Prawna regulacja ochrony przed zanieczyszczeniami azotanowymi pochodzenia rolniczego w Polsce

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza sposobu implementacji dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Obecnie następuje to przepisami Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

Słowa kluczowe:

ochrona środowiska, woda, azotany

Legal regulation of protection against nitrate pollution from agricultural sources in Poland

Summary

The subject of the study is the analysis of the implementation method Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. Currently, this is done by the provisions of the Act of 20 July 2017 on Water Law.

Key words:

Environmental protection, water, nitrates

Bibliografia

Kałużny M., *Komentarz do art. 47 ustawy Prawo wodne* Lex/El.

Kopiński J., *Tendencje zmian intensywności produkcji rolniczej w Polsce w aspekcie potencjalnych oddziaływań środowiskowych*, [w:] „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego 2011”, 11(26) z. 1, s. 95–104.

Pajewski T., *Zanieczyszczenie wody jako negatywny efekt działalności rolniczej* [w:] „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. XVIII, z. 4, s. 191–195.

Rószczka K., *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 77–92.

Uprawy roślin genetycznie zmodyfikowanych w świetle projektu nowelizacji ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych

I. Zagadnienia wstępne

Genetyczna modyfikacja organizmów żywych jest immanentnym składnikiem procesów ewolucyjnych zachodzących na naszej planecie. W naturze, bez udziału człowieka, proces ten zachodzi w drodze samoistnych mutacji powodowanych czynnikami zewnętrznymi, do których zaliczyć można: stres środowiskowy, zmiany klimatyczne czy promieniowanie jonizujące. Ponadto, niektóre mikroorganizmy mają ograniczoną zdolność absorbowania genów innych organizmów żywych i włączania ich do własnych łańcuchów DNA.

Ludzie, niemal od początku swojej cywilizacji, dążyli do przystosowywania tak środowiska, jak i stanowiących jego element żywych organizmów do swoich potrzeb. Człowiek udomawiał rośliny i zwierzęta, które uznał za pożyteczne, a następnie zaczął je także udoskonalać poprzez twórczą hodowlę. Proces twórczej hodowli znajduje obecnie zastosowanie zarówno w przypadku roślin, zwierząt, jak i mikroorganizmów¹. Wśród metod twórczej hodowli żywych organizmów wyróżnić można zarówno metody klasyczne, jak i nowe, takie jak mutagenеза czy biotechnologia².

Ograniczając rozważania do kwestii dotyczących odmian roślin, wskazać należy, że wprowadzenie do rośliny uprawnej cechy (genu) pochodzącego z tego samego gatunku lub z gatunku dzikiego przy wykorzystaniu metod krzyżowania prowadzi do otrzymana-

¹ K. Nemirowicz-Szczytt, *Doskonalenie organizmów na potrzeby człowieka*, [w:] *GMO w świetle najnowszych badań*, K. Nemirowicz-Szczytt (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2012, s. 9.

² *Ibidem*, s. 10.

nia odmiany konwencjonalnej³. Z kolei izolacja tego samego genu przy wykorzystaniu inżynierii genetycznej i jego bezpośrednie wprowadzenie do rośliny uprawnej prowadzi do uzyskania odmiany określanej jako genetycznie modyfikowana⁴. Technologia genetycznej modyfikacji odmian roślin ma tę przewagę nad metodą konwencjonalną, że prowadzi do skrócenia czasu hodowli nowej odmiany średnio niemal dziesięciokrotnie⁵. Ponadto metoda ta pozwala znacznie poszerzyć pulę genów (i tym samym pulę zmienności cech), które mogą być użyte w procesie twórczej hodowli nowych odmian roślin uprawnych. Genetyczna modyfikacja roślin uprawnych ma jednak na celu nie tylko przyspieszenie procesu hodowli nowych odmian roślin, ale przede wszystkim uzyskanie użytecznych dla człowieka cech użytkowych roślin. Wśród cech takich wyróżnić można: odporność na szkodniki⁶, odporność na choroby, odporność na wirusy, tolerancja herbicydów⁷, tolerancja na stresy środowiskowe⁸, wyższe plonowanie, spowolnienie procesów dojrzewania i starzenia się, a także cechy podnoszące wartość produktu końcowego – żywności lub paszy⁹. Zwiększona użyteczność transgenicznych odmian roślin sprawia, że ich popularność stale rośnie. Wśród upraw roślin rolniczych, 83% areалу uprawianej na świecie soi stanowi soja odmian zmodyfikowanych genetycznie, odmiany modyfikowane genetycznie (GMO) stanowią 75% areálu uprawianej bawełny, kukurydzy – 29%, rzepaku – 24%¹⁰.

Jednocześnie odbiór społeczny inżynierii genetycznej, a zwłaszcza zastosowanie roślin genetycznie zmodyfikowanych, tak w społeczeństwie polskim, jak i wielu innych krajów Europy, jest bardzo krytyczny¹¹. W roku 1996 poparcie dla GMO

³ W. Orczyk, *Odmiany roślin uprawnych modyfikowane genetycznie*, [w:] *GMO w świetle najnowszych badań*, K. Nemirowicz-Szczytt, Warszawa 2012, Wydawnictwo SGGW, s. 69.

⁴ *Ibidem*, s. 69–70.

⁵ *Ibidem*, s. 69.

⁶ Poprzez wprowadzenie do rośliny genu kodującego białko Bt, pochodzące od bakterii glebowej *Bacillus thuringiensis*, mającego właściwości toksyczne dla niektórych owadów szkodników roślin. Gen Bt wprowadzony został w szczególności do wielu odmian kukurydzy (36 odmian) i bawełny (15 odmian).

⁷ Uprawa odmian odpornych na herbicydy pozwala na skuteczniejszą (w porównaniu z odmianami konwencjonalnymi) ochronę przed zachwaszczeniem. Do roku 2011 zarejestrowano 87 odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie w kierunku odporności na herbicydy (więcej: W. Orczyk, *Odmiany roślin uprawnych modyfikowane genetycznie*, [w:] *GMO w świetle najnowszych badań*, K. Nemirowicz-Szczytt, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2012, s. 76).

⁸ Takie jak: okresowy niedobór wody, zasolenie gleby, zbyt niskie lub zbyt wysokie temperatury.

⁹ Przykładowo modyfikacje genetyczne pozwalające na uzyskanie: kawy pozbawionej kofeiny, tytoniu o znacznie obniżonej zawartości nikotyny i substancji smolistych, roślin oleistych o zmienionym (korzystniejszym) składzie kwasów tłuszczowych.

¹⁰ Dane za rok 2015. Najwięksi producenci roślin GMO (w roku 2015) to: Stany Zjednoczone Ameryki – areal upraw 70,9 mln ha; Brazylia – 44,4 mln ha; Argentyna – 24,5 mln ha; Indie – 11,6 mln ha; Kanada – 11 mln ha. W Europie najczęściej roślin GMO uprawia się w Hiszpanii i jest to około 108 tys. ha. Ogólnie w całej Europie obszar uprawy roślin GMO obejmuje 116 870 ha (Hiszpania, Czechy, Słowacja i Rumunia). Źródło: C. James, *20th Anniversary of the Global Commercialization of Biotech Crops (1996 to 2015) and Biotech Crop Highlights in 2015*, ISAAA 2015, <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/51/executivesummary/default.asp>.

¹¹ A. Małyńska, M. Filipiak, T. Twardowski, *Opinie ekspertów i praktyków o agrobiotechnologii*, „Nauka” 2013, nr 1, s. 149.

w krajach Europy Zachodniej sięgało 50–60%, podczas gdy w 2010 r. najwyższy wynik odnotowano w Wielkiej Brytanii i wyniósł on 44%, a w krajach takich jak Grecja czy Cypr poparcie to spadło do około 10%¹². W 1996 r. dwie trzecie Polaków deklarowało akceptację dla technologii genetycznej modyfikacji organizmów, podczas gdy już w roku 2006 trzy czwarte naszego społeczeństwa było przeciwnie GMO¹³. Warto przy tym podkreślić, że przeprowadzane w Polsce badania opinii publicznej dotyczące GMO miały charakter wyłącznie ilościowy, a nie jakościowy. Nie pozwalają one zatem odpowiedzieć na pytanie, z czego wynika pozytywny lub negatywny stosunek do GMO¹⁴. Taka forma badania opinii publicznej jest zarazem bardzo ryzykowana w przypadku, gdy dotyczy nowoczesnych technologii. Zachodzi bowiem ryzyko, że respondenci wyrażać będą swoje stanowisko wobec zjawisk, których nie znają. Tymczasem analizowane badania statystyczne wykazały, że dwie trzecie Polaków nie wie, co kryje się pod skrótem GMO, a duży poziom wiedzy w tej materii deklaruje zaledwie 2% respondentów. Jednocześnie 52,2% ankietowanych Polaków zgadza się ze stwierdzeniem, że *zwykle pomidory te, które jemy normalnie, nie mają genów, natomiast te zmodyfikowane je mają*¹⁵.

Inny jest natomiast odbiór biotechnologii w świecie nauki. W 2014 r. AAAS¹⁶ przeprowadziło na próbie 3748 naukowców (członków AAAS) badania dotyczące ich opinii w zakresie żywności GMO. Badania te wykazały, że 88% spośród ankietowanych uważa, iż spożywanie żywności GMO jest bezpieczne¹⁷. Pozytywną opinię o bezpieczeństwie GMO, w tym żywności GMO, wyrażają także inne organizacje społeczne i naukowe¹⁸. Także w polskiej nauce panuje w zasa-

¹² *Europeans and Biotechnology in 2010. Winds of change?*, Raport Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf.

¹³ T. Twardowski, *Różne kolory biotechnologii i biogospodarka*, „Kosmos” 2007, t. 56, s. 224.

¹⁴ A. Małycka, M. Filipiak, T. Twardowski, *Opinie ekspertów i praktyków o agrobiotechnologii*, „Nauka” 2013, nr 1/2013, s. 150.

¹⁵ J. Borowicz, F. Fijałkowski, *Pokochać GMO*, <http://malakulturawspolczesna.org/2013/06/14/jan-borowicz-franciszek-fijalkowski-pokochac-gmo/>.

¹⁶ AAAS – The American Association for the Advancement of Science (Amerykańskie Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Nauki) to międzynarodowa organizacja pozarządowa, której celem statutowym jest krzewienie nauki dla dobra publicznego. Jest największym obecnie na świecie multidyscyplinarnym stowarzyszeniem naukowym zrzeszającym naukowców z 91 krajów świata. Więcej informacji nt. AAAS dostępne pod adresem <http://www.aaas.org/about/mission-and-history>.

¹⁷ C. Funk, L. Rainie, *Public and Scientists' Views on Science and Society*, “PewResearchCenter” 2015, <http://www.pewinternet.org/2015/01/29/public-and-scientists-views-on-science-and-society/>.

¹⁸ Takie jak, m.in. American Council on Science and Health, Royal Society of Medicine (*Genetically modified plants for food use and human health – an update*, “The Royal Society” 2002, s.10, https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2002/9960.pdf), International Council for Science (*New Genetics, Food and Agriculture: Scientific Discoveries – Societal Dilemmas*, International Council for Science, 2003, http://www.icsu.org/publications/reports-and-reviews/new-genetics-food-and-agriculture-scientific-discoveries-societal-dilemmas-2003/ICSU_GMO_report_May_2003.pdf), WHO (http://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-technology/faq-genetically-modified-food/en/), International Seed Federation (<http://www.worldseed.org/resources/faqs/#biotechnology>), Council for Agricultural Science and Technology (<https://www.cast-science.org/download.cfm?PublicationID=2922&File=1030d482debe1dbfd8116d355d24f2c17291TR>), In-

dzie konsensus w przedmiocie bezpieczeństwa biotechnologii i jej produktów. Prezydium Polskiej Akademii Nauk (PAN) podjęło 18 września 2012 r. uchwałę nr 50/2012 w sprawie poparcia stanowiska Wydziału Nauk Biologicznych i Rolniczych Polskiej Akademii Nauk w sprawie organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) w rolnictwie¹⁹. Komitet Biotechnologii PAN w swoim *Stanowisku w sprawie legislacji bioekonomii w Polsce* wskazał, że: *40 lat stosowania inżynierii genetycznej przyniosło wiele nowych leków oraz innych produktów i nigdy, w żadnym miejscu na świecie, nie wyrządziło jakichkolwiek szkód człowiekowi lub środowisku*²⁰. Pozytywne stanowisko w sprawie wykorzystywania GMO oraz jego bezpieczeństwa wyrażały w Polsce także: Komitet Fizjologii, Genetyki i Hodowli Roślin, Wydziału Nauk Biologicznych i Rolniczych PAN²¹, Komitet Ochrony Roślin PAN²².

Wskazana wyżej polaryzacja opinii przekłada się bezpośrednio na proces stanowienia prawa oraz jego zmian. Obawy społeczne sprawiają, że podmioty stanowiące prawo jednoznacznie opowiadają się za koncepcją Polski jako kraju wolnego od GMO²³. Koncepcja ta znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w aktualnych przepisach prawa regulujących problematykę upraw GMO w Polsce, jak i w pracach zmierzających do zmiany tychże regulacji.

Celem artykułu jest analiza kierunków planowanych zmian polskiego ustawodawstwa w zakresie upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych na tle ewolucji regulacji prawnej tej materii w prawie Unii Europejskiej. Rozwazce poddane zostanie to, czy planowane zmiany wpisują się w nurt uregulowań europejskich, czy też Polska wybiera w tej kwestii własne rozwiązania, a jeśli tak, to czy pozostają one w zgodzie z prawodawstwem UE.

II. Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej upraw GMO w UE

W ramach europejskiej regulacji prawnej dotyczącej organizmów zmodyfikowanych genetycznie, problematyka upraw roślin transgenicznych ujęta została w dyrektywie 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych

ternational Society of African Scientists (<http://www.isaaa.org/kc/Publications/htm/articles/Position/isas.htm>), Union of German Academies of Sciences and Humanities (http://www.fbae.org/2009/FBAE/website/special-topics_are_there_health_hazards.html).

¹⁹ W treści popieranego przez Prezydium PAN stanowiska wskazuje się zaś, że: *Po 30 latach używania GMO w gospodarce i po piętnastu latach w rolnictwie brak jest sprawdzonych i potwierdzonych dowodów, by miały one negatywne skutki uboczne. Dotyczy to również pasz zawierających komponenty roślin zmodyfikowanych genetycznie, takich jak kukurydza i soja.* (<http://www.kbiotech.pan.pl/images/stories/pdf/uchwaa%20prezydium%20pan%20nr%20502012%20gmo.pdf>).

²⁰ *Stanowisko w sprawie legislacji bioekonomii w Polsce – ingerowanie polityków w sprawy nauki i hamowanie rozwoju biotechnologii w Polsce*, Komitet Biotechnologii PAN, „Nauka” 2015, nr 1, s. 183.

²¹ http://www.komfigen.pan.pl/images/stories/pliki/Uchw.XVIII-2_KF_13.04.2012_GMO.pdf.

²² <http://www.krir.pl/2014-01-03-03-24-03/produkcja-roslinna/216-stan...itetu-ochrony-rolin-pan-dotyczce-rolin-genetycznie-modyfikowanych>.

²³ T. Twardowski, *Dlaczego Polacy boją się GMO*, „Nauka” 2012, nr 4, s. 141.

genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG²⁴ oraz w szeregu dyrektyw tzw. nasiennych²⁵.

Celem przyjęcia dyrektywy 2001/18/WE było zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, a także ochrona zdrowia ludzi i środowiska naturalnego podczas przeprowadzania zamierzonego uwalniania do środowiska naturalnego organizmów zmodyfikowanych genetycznie, w jakimkolwiek innym celu niż wprowadzanie ich do obrotu na terenie UE oraz podczas wprowadzania takich organizmów do obrotu we Wspólnocie w charakterze lub w składzie produktów. Wyznaczając kierunki regulacji prawnych zmierzających do osiągnięcia zakładanych celów, w pierwszej kolejności dyrektywa ta zdefiniowała najistotniejsze pojęcia, takie jak: organizm zmodyfikowany genetycznie, zamierzone uwolnienie, wprowadzenie do obrotu²⁶. Zgodnie z jej treścią organizm genetycznie zmodyfikowany to taki organizm, którego modyfikacji dokonano z wykorzystaniem co najmniej jednej z technik wskazanych dyrektywą²⁷. Zamierzone uwolnienie oznacza zaś, jakiegokolwiek zamierzone wprowadzenie do środowiska naturalnego

²⁴ Dz.U. z 2004 r., UE, wydanie specjalne, rozdz. 15. *Środowisko, ochrona konsumentów i zdrowia*, t. 6, s. 77–114.

²⁵ Dyrektywa Rady 66/401/EWG z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin pastewnych (Dz.U. UE L 125 z dnia 11.07.1966 r., s. 2298), Dyrektywa Rady 66/402/EWG z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin zbożowych (Dz.U. UE L 125 z dnia 11.07.1966 r., s. 2309), Dyrektywa Rady 68/193/EWG z dnia 9 kwietnia 1968 r. w sprawie wprowadzania do obrotu materiału do wegetatywnego rozmnażania winorośli (Dz.U. UE L 93 z dnia 17.04.1968 r., s. 15), Dyrektywa Rady 98/56/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin ozdobnych (Dz.U. UE L 226 z dnia 13.08.1998 r., s. 16), Dyrektywa Rady 1999/105/WE z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym (Dz.U. UE L 11 z dnia 15.01.2000 r., s. 17), Dyrektywa Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.07.2002 r., s. 1), Dyrektywa Rady 2002/54/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym buraka (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.07.2002 r., s. 12), Dyrektywa Rady 2002/55/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym warzyw (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.07.2002 r., s. 33), Dyrektywa Rady 2002/56/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu sadzoniakami ziemniaków (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.7.2002 r., s. 60), Dyrektywa Rady 2002/57/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin oleistych i włókniстых (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.07.2002 r., s. 74), Dyrektywa Rady 2008/90/WE z dnia 29 września 2008 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin sadowniczych oraz roślinami sadowniczymi przeznaczonymi do produkcji owoców (Dz.U. UE L 267 z dnia 08.10.2008 r., s. 8).

²⁶ Art. 2 dyrektywy 2001/18/WE.

²⁷ Do technik modyfikacji genetycznej określonych w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2001/18/WE należą między innymi:

- 1) techniki rekombinacji kwasów nukleinowych, obejmujące tworzenie nowych kombinacji materiału genetycznego przez dodanie cząsteczek kwasu nukleinowego, zsintetyzowanych w dowolny sposób poza organizmem, do wirusa, plazmidu bakteryjnego lub innego wektora, i włączenie ich do organizmu docelowego, w którym nie występują one w sposób naturalny, ale w którym są zdolne do ciągłego powielania;
- 2) techniki obejmujące bezpośrednie wprowadzenie do organizmu materiału dziedzicznego przygotowanego poza organizmem, takie jak mikroiniekcja, makroiniekcja i mikroenkapsulacja;
- 3) fuzja komórek (w tym fuzja protoplastów) lub techniki hybrydyzacji, w których żywe komórki z nowymi kombinacjami materiału genetycznego powstają na skutek fuzji dwóch lub więcej komórek, dokonanej w sposób, który nie występuje w warunkach naturalnych.

jednego lub połączonych GMO w przypadku, których nie stosuje się szczególnych środków bezpieczeństwa ograniczających ich rozpowszechnianie, aby ograniczyć ich kontakt z ogólną populacją i środowiskiem naturalnym oraz zapewnić wysoki stopień bezpieczeństwa. Wprowadzenie do obrotu oznacza natomiast:

- udostępnienie organizmów zmodyfikowanych genetycznie do działań dotyczących stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie²⁸,
- udostępnienie GMO innych niż mikroorganizmy, których przewidywane wykorzystanie obejmuje wyłącznie działania, podczas których stosowane będą środki ograniczające ich rozprzestrzenianie w celu ograniczenia ich kontaktu z ogólną populacją i środowiskiem naturalnym i zapewnienia wysokiego stopnia bezpieczeństwa,
- udostępnienie GMO wyłącznie w celu dokonania jego zamierzonego uwolnienia zgodnie z wymogami analizowanej dyrektywy.

Analiza przytoczonych wyżej definicji pozwala stwierdzić, że organizmami genetycznie zmodyfikowanymi w rozumieniu dyrektywy mogą być także rośliny uprawne. Udostępnianie materiału siewnego odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie dla potrzeb działalności rolniczej będzie stanowiło wprowadzanie GMO do obrotu, zaś klasyczna uprawa rolna z wykorzystaniem takich odmian związana będzie immanentnie z zamierzonym uwolnieniem GMO do środowiska naturalnego.

Tym samym dla roślin uprawnych znajdowała w pełni zastosowanie, wyrażona w art. 22 dyrektywy, zasada swobodnego obrotu, wyrażająca się tym, że żaden kraj członkowski UE nie może ograniczać ani utrudniać wprowadzania takich roślin do obrotu w charakterze lub w składzie produktów, jeżeli spełniają one wymagania stawiane dyrektywą. Dlatego też na podstawie dyrektywy 2001/18/WE organizmy genetycznie zmodyfikowane przeznaczone do uprawy, tak jak i inne GMO uwalniane do środowiska, podlegają indywidualnej ocenie ryzyka przed zatwierdzeniem ich wprowadzenia na rynek unijny²⁹, przy uwzględnieniu skutków bezpośrednich i pośrednich, natychmiastowych i opóźnionych oraz kumulacyjnych skutków długoterminowych dla zdrowia ludzkiego i dla środowiska. Celem procedury zatwierdzania jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, zdrowia i dobrostanu zwierząt, środowiska i interesów konsumentów, przy zagwarantowaniu efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Ponadto, art. 23 dyrektywy 2001/18/WE statuuje zasadę, że dane państwo członkowskie może tymczasowo ograniczyć lub zakazać stosowania lub sprzedaży GMO w charakterze lub w składzie produktu na swoim terytorium jedynie wówczas, gdy w wyniku uzyskanych po wydaniu zezwolenia (na wprowadzanie takiego GMO do obrotu) nowych lub dodatkowych informacji mających wpływ na ocenę ryzyka dla środowiska lub w wyniku ponownej oceny posiadanych wcześniej informacji na

²⁸ W zakresie określonym Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (Dz.U. UE L 125, z dnia 21.05.2009 r. s. 75–97).

²⁹ Zgodnie z procedurą oznaczoną załącznikiem II do dyrektywy 2001/18/WE.

podstawie nowych lub dodatkowych danych naukowych, ma uzasadnione podstawy, aby uważać, że GMO, dla którego uzyskano zezwolenie, stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.

Poza zatwierdzeniem do celów wprowadzenia do obrotu (jako produktu lub w składzie produktu GMO), odmiany roślin zmodyfikowanych genetycznie muszą spełniać także wymogi prawa unijnego w zakresie obrotu materiałem siewnym³⁰. Spośród dyrektyw regulujących tę problematykę (dyrektyw nasiennych), Dyrektywa Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych oraz Dyrektywa Rady 2002/55/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym warzyw określają zasady celowego uwalniania do środowiska odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie³¹. Zgodnie z ich regulacjami, możliwe jest zatwierdzenie celowego uwolnienia do środowiska danej odmiany tylko po podjęciu wszystkich właściwych środków pozwalających uniknąć ujemnych skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska³². Ponadto, odmiany roślin genetycznie zmodyfikowanych zatwierdzone dla potrzeb celowego uwalniania do środowiska, muszą zostać wyraźnie oznaczone w katalogu odmian roślin, których materiał siewny jest dopuszczony do obrotu. Po spełnieniu przez odmianę GMO, która ma zostać wprowadzona do obrotu, wymogów prawa unijnego w zakresie obrotu nasionami i materiałem rozmnożeniowym roślin, państwa członkowskie nie mogą na swoim terytorium zakazać, ograniczyć lub utrudniać swobodnego obrotu nimi, o ile nie mają zastosowania warunki określone w prawie unijnym. Jedynie wówczas, gdy stwierdzono (na podstawie dowodów naukowych),

³⁰ Wymogi te określają dyrektywy: Dyrektywa Rady 66/401/EWG z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin pastewnych (Dz.U. UE L 125 z dnia 11.07.1966 r., s. 2298), Dyrektywa Rady 66/402/EWG z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin zbożowych (Dz.U. UE L 125 z dnia 11.07.1966 r., s. 2309), Dyrektywa Rady 68/193/EWG z dnia 9 kwietnia 1968 r. w sprawie wprowadzania do obrotu materiału do wegetatywnego rozmnażania winorośli (Dz.U. UE L 93 z dnia 17.04.1968 r., s. 15), Dyrektywa Rady 98/56/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin ozdobnych (Dz.U. UE L 226 z dnia 13.08.1998 r., s. 16), Dyrektywa Rady 1999/105/WE z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym (Dz.U. UE L 11 z dnia 15.01.2000 r., s. 17), Dyrektywa Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.07.2002 r., s. 1), Dyrektywa Rady 2002/54/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym buraka (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.07.2002 r., s. 12), Dyrektywa Rady 2002/55/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym warzyw (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.07.2002 r., s. 33), Dyrektywa Rady 2002/56/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu sadzeźniakami ziemniaków (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.7.2002 r., s. 60), Dyrektywa Rady 2002/57/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych (Dz.U. UE L 193 z dnia 20.07.2002 r., s. 74), Dyrektywa Rady 2008/90/WE z dnia 29 września 2008 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin sadowniczych oraz roślinami sadowniczymi przeznaczonymi do produkcji owoców (Dz.U. UE L 267 z dnia 08.10.2008 r., s. 8).

³¹ M.in. w dyrektywie Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych (Dz.U. UE, wydanie specjalne 2004, rozdz. 3. *Rolnictwo*, t. 36, s. 281–291; czy też w dyrektywie Rady 2002/55/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym warzyw (Dz.U. UE, wydanie specjalne 2004, rozdział 3. *Rolnictwo*, t. 36, s. 313–339).

³² Odpowiednio art. 4 ust. 4 dyrektywy 2002/53/WE oraz art. 4 ust. 2 dyrektywy 2002/55/WE.

że uprawa jakiejś odmiany włączonej do wspólnego katalogu odmian może w danym państwie członkowskim być szkodliwa z punktu widzenia zdrowotności roślin dla innych odmian lub gatunków lub stwarzać zagrożenie dla środowiska lub zdrowia ludzkiego, to państwo takie mogło, po zgłoszeniu stosownego wniosku, zostać upoważnione do wprowadzenia zakazu sprzedaży materiału siewnego lub materiału rozmnożeniowego tej odmiany na całym swoim terytorium lub na jego części³³.

Reasumując, wskazane wyżej dyrektywy, oparte na zasadzie przezroczności, wyrażały ogólną regułę stanowiącą, że po zatwierdzeniu GMO przeznaczonych do uprawy – (konkretnych odmian roślin) zgodnie z unijnymi ramami prawnymi dotyczącymi GMO oraz spełnieniu przez nie wymogów prawa unijnego w zakresie obrotu nasionami i materiałem rozmnożeniowym roślin – państwa członkowskie nie mogą na swoim terytorium zakazać, ograniczyć lub utrudniać swobodnego obrotu nimi, o ile nie znajdowały zastosowania wyjątki określone w prawie unijnym. Wyjątki te wiązały się ściśle z koniecznością wykazania metodami naukowymi, że konkretna odmiana zmodyfikowanych genetycznie roślin, stwarza zagrożenie dla zdrowia, życia lub środowiska naturalnego. Stanowisko takie wynikało zapewne, przynajmniej pośrednio, z panującego wówczas w krajach UE wysokiego poziomu akceptacji dla produktów biotechnologii. W krajach Europy Zachodniej poparcie dla organizmów genetycznie zmodyfikowanych sięgało wówczas 50–60%.

Sytuacja ta jednak zaczęła stopniowo zmieniać się i, jak już wcześniej wspomniano, poparcie społeczne dla technologii genetycznej modyfikacji organizmów uległo po roku 2010 istotnemu osłabieniu. Konsekwencją tego stanu rzeczy była także zmiana regulacji prawnych w zakresie upraw odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie. W dniu 11 marca 2015 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę nr 2015/412 w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium³⁴. W preambule tego aktu prawnego prawodawca wspólnotowy wyjaśnia:

Doświadczenie pokazało, że uprawa GMO jest kwestią, która jest rozpatrywana bardziej szczegółowo na poziomie państw członkowskich. W celu ochrony rynku wewnętrznego kwestie związane z wprowadzaniem do obrotu i przywozem GMO powinny być nadal regulowane na szczeblu Unii. Kwestia uprawy może jednak w pewnych przypadkach wymagać większej elastyczności, gdyż ma ona wyraźny wymiar krajowy, regionalny i lokalny ze względu na związki z użytkowaniem gruntów, lokalnymi strukturami rolniczymi oraz ochroną lub utrzymaniem siedlisk, ekosystemów i krajobrazów.

Zatem, niezmiennie pozostaje to, że państwa członkowskie nadal nie mogą ograniczać lub zakazywać swobodnego obrotu genetycznie zmodyfikowanymi nasionami i materiałem rozmnożeniowym roślin, a także materiałem ze zbioru, w tym również w charakterze produktów lub w ich składzie. Nie mogą także zakazywać

³³ Art. 16 dyrektywy 2002/53/WE.

³⁴ Dz.U. UE L 68 z dnia 13.03.2015 r., s. 1–8.

lub ograniczać możliwości ich przywozu. Dyrektywa 2015/412 wprowadziła jednak możliwość zakazu lub ograniczenia możliwości prowadzenia upraw roślin GMO na terytorium swojego kraju. Przy czym, prawodawca wspólnotowy wskazuje, że decyzje podejmowane w tym zakresie powinny opierać się na podstawach związanych ze społeczno-gospodarczymi skutkami mogącymi wynikać z uprawy GMO na terytorium danego państwa członkowskiego. Podstawy przyjęcia takich środków mogą być związane z wysokimi kosztami, praktyczną niewykonalnością lub niemożliwością wdrożenia środków dotyczących współistnienia upraw ze względu na szczególne warunki geograficzne, lub z koniecznością uniknięcia obecności GMO w innych produktach. Państwa członkowskie powinny także opierać decyzje dotyczące ograniczeń w prowadzeniu upraw GMO również na innych podstawach, które mogą obejmować przeznaczenie gruntów i zagospodarowanie przestrzenne w miastach i na obszarach wiejskich, a także inne istotne czynniki, np. związane z tradycjami kulturalnymi.

Realizując te postulaty, dyrektywa 2015/412 wprowadziła przepisy obligujące państwa członkowskie na terytorium, których prowadzi się uprawy roślin odmian zmodyfikowanych genetycznie, do podjęcia odpowiednich środków na swoich obszarach przygranicznych w celu zapobieżenia możliwym skażeniom transgranicznym w sąsiednich państwach członkowskich, w których uprawy GMO są zakazane³⁵. Ponadto, wskazaną wyżej dyrektywą wprowadzono do dyrektywy 2001/18/WE art. 26b poświęcony w całości problematyce uprawy roślin GMO. Na mocy tego uregulowania, państwo członkowskie UE jest uprawnione:

- w czasie procedury zatwierdzania nowego GMO lub podczas odnawiania zezwolenia na wprowadzanie do obrotu danego GMO do występowania z wnioskiem o dostosowanie zakresu terytorialnego wydawanego zezwolenia w taki sposób, by wykluczyć z uprawy całość lub część terytorium tego państwa,
- nie składając wniosku, o którym wyżej mowa, lub w sytuacji, gdy zgłaszający odmianę GMO nie dostosował zakresu terytorialnego swojego zgłoszenia do żądania wnioskodawcy, do wprowadzenia środków ograniczających uprawę lub zakazujące na całym lub na części swojego terytorium uprawy danego GMO lub grup GMO określonych rodzajem albo cechą uprawy już zatwierdzonych, pod warunkiem, że te środki są zgodne z prawem unijnym, uzasadnione, proporcjonalne i niedyskryminacyjne oraz że mają ponadto istotne podstawy³⁶.

Analizowane przepisy określają także procedurę postępowania zarówno w przypadku złożenia wniosku o dostosowanie zakresu zezwolenia, jak i w zakresie za-

³⁵ Art. 1 dyrektywy 2015/412 wprowadzający do dyrektywy 2001/18/WE nowy przepis art. 26a.

³⁶ Podstawy te muszą być związane z: celami polityki ochrony środowiska, zagospodarowaniem przestrzennym w miastach i na obszarach wiejskich, użytkowaniem gruntów, skutkami społeczno-gospodarczymi, unikaniem obecności GMO w innych produktach, celami polityki rolnej lub polityką publiczną. Przy czym podstawy te mogą być stosowane pojedynczo lub łącznie, z wyjątkiem podstawy „polityka publiczna”, która musi być stosowana łącznie z inną.

stosowania środków zakazujących lub ograniczających uprawy GMO³⁷. Dyrektywa 2015/412 wprowadza także środki przejściowe³⁸, na mocy których państwo członkowskie w okresie od dnia 2.04.2015 do dnia 3.10.2015 r. uprawnione było do wystąpienia z wnioskiem o dostosowanie zakresu terytorialnego zezwoleń (lub zgłoszeń/wniosków) udzielonych (lub zgłoszonych) przed dniem wejścia w życie tejże dyrektywy.

Tym samym zmienione przepisy dyrektywy 2001/18/WE dają obecnie krajom członkowskim UE możliwość tworzenia na swoim terytorium obszarów wolnych od upraw roślin zmodyfikowanych genetycznie, jak też obszarów o ograniczeniach w takich uprawach. Regulacja ta nie ogranicza jednak możliwości swobodnego obrotu materiałem siewnym lub rozmnożeniowym odmian roślin GMO.

III. Regulacja prawna upraw GMO w Polsce

Na dzień akcesji Polski do UE problematykę upraw odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie regulowały przepisy: Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie³⁹ oraz Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁴⁰.

Pierwotne brzmienie ustawy o nasiennictwie dopuszczało do obrotu na terytorium Polski materiał siewny odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych, po spełnieniu przez ten materiał wymagań określonych w przepisach o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁴¹. Dlatego też podmiot składający wniosek o wpis odmiany do krajowego rejestru⁴² zobligowany był do wniosku tego dołączyć kopię wydanego przez ministra właściwego ds. środowiska zezwolenia na uwolnienie do środowiska organizmu genetycznie zmodyfikowanego.

Ustawą z dnia 27 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz ustawy o ochronie roślin⁴³ polski ustawodawca całkowicie zmienił swoje dotychczasowe stanowisko w kwestii dopuszczalności obrotu na terytorium Polski materiału siewnego odmian roślin GMO, przyjmując generalną zasadę, że materiał taki nie może stanowić przedmiotu obrotu⁴⁴. Konsekwentnie, wskazana wyżej nowela wprowadziła także zakaz wpisywania do krajowego rejestru odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie⁴⁵. Regulacje te spotkały się z dezaprobatą ze strony Komisji Europejskiej, która w dniu 18 października 2006 r. wezwała Polskę w trybie prze-

³⁷ Odpowiednio art. 26b ust. 2 oraz art. 26b ust. 4–8 dyrektywy.

³⁸ Wprowadzając do dyrektywy 2001/18/WE nowy przepis art. 26c.

³⁹ Dz.U. z 2003 r., nr 137, poz. 1299.

⁴⁰ Dz.U. z 2001 r., nr 76, poz. 811.

⁴¹ Art. 57 ust. 2 Ustawy o nasiennictwie z 26 czerwca 2003 r. w brzmieniu pierwotnym.

⁴² Rejestru odmian roślin, których materiał siewny dopuszczony jest do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (prowadzony przez Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych zgodnie z przepisami art. 4 i n. ustawy o nasiennictwie z dnia 26 czerwca 2003 r.).

⁴³ Dz.U. z 2006 r., nr 92, poz. 639.

⁴⁴ Art. 57 ust. 3 znowelizowanej ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie.

⁴⁵ Art. 5 ust. 4 znowelizowanej ustawy o nasiennictwie z dnia 26 czerwca 2003 r.

pisów art. 226 Traktatu WE⁴⁶ do usunięcia uchybień polegających na naruszeniu przepisów: dyrektywy 2001/18/WE, w szczególności art. 22 i 23, oraz dyrektywy 2002/53/WE, w szczególności jej art. 4 ust. 4 i art. 16. Przedstawiciele naszego kraju nie zgodzili się ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, następstwem czego było skierowanie przez Komisję Europejską skargi przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komisja Europejska argumentowała w swojej skardze, że zgodnie z ww. przepisami UE, żadne z jej państw członkowskich nie może wprowadzać jakichkolwiek ograniczeń rynkowych wobec organizmów genetycznie zmodyfikowanych, jeśli zostały one zatwierdzone zgodnie z procedurami przewidzianymi w ww. dyrektywach. Komisja Europejska wskazała jednocześnie, że obydwie cytowane dyrektywy kształtują wyjątki od ww. zasady, noszące miano „klauzul ochronnych”. W przypadku dyrektywy nr 2001/18/WE klauzula ta zezwala na wprowadzanie zakazów i ograniczeń dotyczących wprowadzania na rynek GMO jedynie w sytuacji, w której państwo członkowskie dysponuje dowodami naukowymi pozwalającymi na uznanie, że dany produkt GMO stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska naturalnego. W przypadku dyrektywy 2001/18/WE „klauzula ochronna” ukształtowana została w taki sposób, że pozwala ona na wprowadzenie w danym kraju członkowskim zakazu stosowania odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych na całym terytorium kraju lub w jego częściach, jedynie wówczas, gdy:

- oficjalne próby upraw przeprowadzone w danym państwie wykazują, że dana odmiana w żadnej części terytorium tego państwa nie daje wyników odpowiadających, tym jakie otrzymano z porównywalnej odmiany zatwierdzonej na terytorium tego państwa lub
- jeśli ogólnie wiadomo, że dana odmiana GMO nie nadaje się do uprawy w żadnej części jego terytorium, ze względu na okres jej dojrzewania albo
- jeżeli istnieją inne istotne przyczyny pozwalające uznać, że dana odmiana GMO stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska.

Podkreślić ponadto należy, że w przypadku obydwu „klauzul ochronnych” ograniczenia, które one kształtują, muszą odnosić się do konkretnego produktu GMO, w analizowanym przypadku do konkretnej odmiany rośliny, a nie do wszystkich odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie. W opinii Komisji Europejskiej, zakwestionowana polska regulacja prawna nie czyniła zadość ww. regulacjom prawa Unii Europejskiej, w szczególności nie mieściła się w żadnej z zaprezentowanych wyżej „klauzul ochronnych”.

Polska odpierała powyższe zarzuty, powołując się na zasadę ostrożności oraz zagrożenia nieodwracalnymi konsekwencjami wprowadzenia odmian zmodyfikowanych genetycznie dla bioróżnorodności oraz środowiska naturalnego w ogólności, a w konsekwencji dla polskiego rolnictwa. Polska podnosiła także, że przepisy dyrektywy 2001/18/WE zawierają niewystarczającą i niepełną regulację, jeżeli cho-

⁴⁶ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. UE C.2006, Nr 321E).

dzi o kwestie zasad oceny, kontroli i gwarancji bezpieczeństwa stosowania odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych, a także co do regulacji koegzystencji upraw roślin zmodyfikowanych z odmianami tradycyjnymi. Ponadto, strona polska powoływała się na konieczność przestrzegania zasad etycznych w procesie wprowadzania GMO w danym kraju członkowskim Unii Europejskiej, zaś w przypadku Polski nieetyczne byłoby wprowadzanie do porządku prawnego przepisów, z którymi nie godzi się większość polskiego społeczeństwa. Szczególny nacisk w kwestii obrony swojego stanowiska Polska położyła właśnie na przepisach art. 30 TWE wskazując, że przyjęcie zakwestionowanych przepisów krajowych było wynikiem kierowania się przez ustawodawcę krajowego zasadami etyki chrześcijańskiej i humanistycznej.

Wyrokiem z dnia 16 lipca 2009 r.⁴⁷ Trybunał orzekł, że zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych oraz zakazując dokonywania wpisu takich odmian do krajowego rejestru odmian, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy 2001/18/WE, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy 2002/53/WE.

Konkluzje płynące z analizowanego wyroku zostały uwzględnione w procesie konstruowania nowej ustawy o nasiennictwie. W dniu 28 stycznia 2013 r., zakwestionowane przepisy ustawy o nasiennictwie z dnia 26 czerwca 2003 r. straciły swoją moc obowiązującą wraz z całą ustawą, która została zastąpiona nową ustawą o nasiennictwie z dnia 9 listopada 2012 r.⁴⁸ Ustawa ta nie zawiera już generalnego zakazu wprowadzania do obrotu materiału siewnego odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych. W miejsce zakwestionowanych przez Komisję Europejską oraz ETS przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o nasiennictwie, polski ustawodawca wprowadził normę art. 104 ust. 9 nowej ustawy o nasiennictwie zgodnie, z którą:

Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić zakaz stosowania materiału siewnego określonych odmian, kierując się ich nieprzydatnością do uprawy w warunkach klimatyczno-glebowych Rzeczypospolitej Polskiej lub koniecznością uniknięcia zagrożeń zdrowia ludzi, zwierząt, roślin oraz dla środowiska.

Na podstawie ww. regulacji, Rada Ministrów RP wydała dwa Rozporządzenia:

- z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810⁴⁹ oraz
- z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amflora⁵⁰.

Obydwa ww. rozporządzenia zawierają zakaz stosowania na obszarze całego kraju materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych. Ponieważ są to zarazem jedyne odmiany GMO dopuszczone do obrotu na terytorium Unii Euro-

⁴⁷ Sygn. akt C-165/08.

⁴⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 1512.

⁴⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 39.

⁵⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 27.

pejskiej, polski ustawodawca osiągnął tym samym zakaz stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej materiału siewnego odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie.

Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, obecnie po nowelizacji z dnia 15 stycznia 2015 r.⁵¹ nosząca tytuł ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, nie zawiera postanowień dotyczących upraw roślin transgenicznych.

Tymczasem przepisy art. 31 ust. 3 litera b) dyrektywy 2001/18/WE nakładają na państwa członkowskie UE obowiązek ustanawiania rejestrów, w których odnotowywane będzie miejsce prowadzenia upraw GMO. Celem ustanowienia takich rejestrów jest monitorowanie wpływu upraw odmian roślin transgenicznych na środowisko naturalne. Zgodnie ze wskazaną wyżej regulacją, miejsca prowadzenia upraw GMO powinny być: zgłaszane właściwym władzom oraz podawane do publicznej wiadomości w sposób uznany za odpowiedni. Polska powinna była dokonać transpozycji dyrektywy do dnia 1 maja 2004 r.⁵²

W dniu 22 czerwca 2012 r. Komisja Europejska powiadomiła Polskę, że uważa, iż rejestry GMO przewidziane ustawą o organizmach genetycznie zmodyfikowanych nie obejmują rejestracji upraw GMO prowadzonych dla innych celów niż eksperymentalne i w konsekwencji Polska nie wypełnia zobowiązań wynikających z art. 31 ust. 3 litera b) dyrektywy 2001/18/WE. Odpowiadając na to stanowisko, Polska poinformowała Komisję Europejską, że przygotowywana jest ustawa mająca na celu usunąć to uchybienie. Wobec powyższego Komisja Europejska wydała opinię, w której wezwała Polskę do dokonania pełnej transpozycji w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia opinii. Odnosząc się do treści tej opinii, Polska wskazała, że usunie uchybienia do końca pierwszego semestru 2013 r. Uznawszy tę odpowiedź za niewystarczającą, Komisja Europejska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę przeciwko Polsce. W toku postępowania przez TSUE strona polska wskazała, że co prawda rejestry ustanowione ustawą o organizmach genetycznie zmodyfikowanych nie transponują art. 31 ust. 3 litera b) dyrektywy 2001/18/WE, ale czyni to Załącznik nr 3 do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie określenia wzorów wniosków dotyczących zgód i zezwoleń na działania w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych⁵³. Badając sprawę, TSUE wskazał, że wykładnia przepisów polskiej ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych,

⁵¹ Tytuł ustawy został zmieniony zgodnie z postanowieniami art. 1 pkt 1) ustawy o zmianie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 277).

⁵² Zgodnie z postanowieniami art. 54 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. UE L 236, s. 33).

⁵³ Dz.U. z 2002 r., nr 87, poz. 797.

a także Rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2002 r. nie daje podstaw do uznania, że Polska dokonała właściwej transpozycji art. 31 ust. 3 litera b) dyrektywy 2001/18/WE. TSUE podniósł także, że stanowisko Polski w tym zakresie jest sprzeczne z treścią pisma skierowanego przez ministra środowiska do marszałka Senatu w dniu 30 listopada 2009 r. i podanego przez Marszałka Senatu do publicznej wiadomości, w którym minister środowiska wskazuje, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma obowiązku powiadamiania władz krajowych o prowadzonych uprawach roślin genetycznie zmodyfikowanych i że z tego powodu nie można określić podmiotów prowadzących uprawy takich roślin w Polsce ani też zlokalizować takich upraw.

Tym samym TSUE uznał wyrokiem z dnia 2 października 2014 r.⁵⁴ w związku z brakiem ustanowienia obowiązku powiadomienia właściwych władz polskich o lokalizacji upraw organizmów zmodyfikowanych genetycznie zgodnie z częścią C dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG, brakiem ustanowienia rejestru tej lokalizacji oraz brakiem podania do publicznej wiadomości informacji o niej, że Rzeczypospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 31 ust. 3 lit. b) tej dyrektywy.

Warto w tym miejscu wskazać, że pomimo stanowiska Polski reprezentowanego podczas omawianego postępowania przez TSUE, brak transponowania do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2001/18/WE w aspekcie dotyczącym rejestru upraw GMO miał zasadniczo inne źródło. Było nim przekonanie, że wobec zakazu wprowadzania do obrotu materiału siewnego odmian roślin GMO rejestr taki jest zbędny. Tymczasem, zważywszy na stanowisko UE, zgodnie z którym zakaz obrotu materiałem siewnym dotyczyć może jedynie konkretnych odmian roślin, w uzasadnionych prawem przypadkach, a nie może mieć on charakteru generalnego, funkcjonowanie takiego rejestru jest konieczne.

IV. Projekt nowelizacji ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych

Następstwem wyroku TSUE z dnia 2 października 2014 r. było podjęcie przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej prac legislacyjnych zmierzających do wypełnienia zobowiązań Polski, wynikających z prawa UE w zakresie zgłaszania i rejestracji upraw GMO⁵⁵. Efektem tych prac jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 marca 2017 r.⁵⁶ Zgodnie z jego uzasadnieniem, podstawowym celem projektu ustawy jest:

⁵⁴ Wyrok z dnia 2 października 2014 r. w sprawie o sygn. akt C-478/13 (Dz.U. UE C 421, z dnia 24.11.2014 r., s. 15–16).

⁵⁵ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2410,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-mikroorganizmach-i-organizmach-genetycznie-zmo.html>.

⁵⁶ RPU 2017 VIII, poz. 1424.

- uzupełnienie wdrożenia do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2001/18/WE regulującej kwestie zamierzonego uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) do środowiska, wprowadzania do obrotu produktów GMO oraz ich stosowania w uprawach oraz
- zwiększenie stopnia bezpieczeństwa dla zdrowia ludzi i dla środowiska przez ustanowienie mechanizmów umożliwiających skuteczną kontrolę oraz ograniczanie upraw GMO.

Projektodawca potwierdził także, że projektowane przepisy umożliwią wykonanie wyroku TSUE w sprawie C-478/13.

Analizując uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, chociażby w aspekcie wskazanych wyżej celów nowelizacji, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że polski ustawodawca z jednej strony chce uczynić zadość obowiązkowi transponowania przepisów europejskich do krajowego porządku prawnego, z drugiej zaś pragnie uczynić to w taki sposób, by okazać swoją dezaprobatę dla upraw GMO. Wydaje się, że osiągnięcie takiego rezultatu nie jest trudne. Warto przypomnieć, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy o nasiennictwie wraz z rozporządzeniami wykonawczymi faktycznie wprowadzają zakaz stosowania materiału siewnego odmian roślin transgenicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo, przepisy omówionej wyżej dyrektywy 2015/412 dają Polsce w istocie nieograniczone możliwości utrzymywania tego stanu, także w przypadku wprowadzania na terenie UE do obrotu nowych odmian roślin GMO. Wystarczające zatem byłoby dla osiągnięcia celu, jakim jest wykonanie orzeczenia TSUE z dnia 2 października 2014 r., przy jednoczesnych zachowaniu przez Polskę statusu kraju wolnego od upraw GMO, przyjęcie nieobszerniej regulacji obejmującej: wprowadzenie obowiązku powiadamiania organów administracji publicznej o lokalizacji upraw GMO, ustanowienie rejestru takich lokalizacji oraz określenie sposobu podawania do publicznej wiadomości lokalizacji upraw GMO. Regulacja taka czyniłaby zadość wymogom art. 31 ust. 3 litera b) dyrektywy 2001/18/WE, a zarazem byłaby regulacją całkowicie martwą. Żaden podmiot nie byłby bowiem w stanie legalnie prowadzić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej upraw roślin transgenicznych wobec zakazu stosowania materiału siewnego takich odmian.

Projektodawca zdecydował się jednak na inne rozwiązanie. Brakujące regulacje dotyczące wskazanych wyżej kwestii umieścił niejako wewnątrz bardzo rozbudowanej regulacji dotyczącej tworzenia w Polsce tzw. stref prowadzenia upraw GMO. Projekt nowelizacji wprowadza generalną zasadę, że terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest strefą wolną od upraw GMO⁵⁷. Jednocześnie wyjątkiem od tej zasady jest możliwość udzielenia przez ministra właściwego do spraw środowiska zezwolenia na utworzenie strefy prowadzenia upraw GMO. Udzielenie takiego zezwolenia

⁵⁷ Art. 49a ust. 1 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw.

poprzedzone jest uzyskaniem opinii ministra właściwego ds. rolnictwa⁵⁸ oraz rady gminy⁵⁹. Wniosek zainteresowanego podmiotu o wydanie zezwolenia na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO jest niezwykle rozbudowany, musi on zawierać nie tylko wiele informacji⁶⁰, ale także musi być do niego dołączony szereg dokumentów⁶¹. Niezależnie od tego, że wnioskodawca (podmiot zainteresowany prowadzeniem uprawy GMO) musi dostarczyć we wniosku oraz wraz z załącznikami do niego szereg informacji oraz dokumentów, wydanie decyzji o utworzeniu strefy prowadzenia uprawy GMO oparte jest w szerokim zakresie na uznaniu administracyjnym. Minister właściwy do spraw środowiska odmawia bowiem wydania zezwolenia w przypadku: negatywnej opinii ministra właściwego do spraw rolnictwa, negatywnej opinii rady

⁵⁸ W zakresie proponowanych warunków i sposobu prowadzenia uprawy GMO.

⁵⁹ W zakresie zgodności utworzenia strefy prowadzenia uprawy GMO z polityką przestrzenną, strategią rozwoju i innymi dokumentami strategicznymi gminy.

⁶⁰ Takich jak: 1) imię i nazwisko oraz adres i miejsce zamieszkania albo nazwę oraz adres i siedzibę podmiotu, który zamierza prowadzić uprawę GMO, z tym, że w przypadku gdy podmiot ten jest osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, zamiast adresu i miejsca zamieszkania tej osoby – miejsce i adres wykonywania działalności, jeżeli są inne niż adres i miejsce zamieszkania; 2) nazwę rośliny GMO ze wskazaniem jej odmiany i modyfikacji genetycznej, w tym niepowtarzalny identyfikator, o którym mowa w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 65/2004 z dnia 14 stycznia 2004 r. ustanawiającym system ustanawiania oraz przypisywania niepowtarzalnych identyfikatorów organizmom zmodyfikowanym genetycznie (Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 33, s. 11); 3) wskazanie celu i sposobu prowadzenia uprawy GMO; 4) nazwę miejscowości, w której ma być prowadzona uprawa GMO, wraz z kodem pocztowym, oraz nazwę gminy i województwa, właściwych ze względu na miejsce, w którym ma być prowadzona uprawa GMO; 5) planowaną powierzchnię uprawy GMO, która ma być prowadzona, określoną w hektarach; 6) numer działki ewidencyjnej, o której mowa w Ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2016 r., poz. 1629 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60), zwanej dalej „działką ewidencyjną”, na której ma być prowadzona uprawa GMO; 7) wskazanie proponowanego terminu, na jaki ma być wydane zezwolenie na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO; 8) wskazanie tytułu prawnego do nieruchomości, na której ma być prowadzona uprawa GMO.

⁶¹ Załączniki do wniosku o zezwolenie na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO muszą obejmować: 1) pisemne oświadczenia: a) właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w odległości 3 km od gruntu rolnego, na którym ma być prowadzona uprawa GMO, a w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260) posiadaczy tych nieruchomości, że nie wyrażają sprzeciwu w związku z zamiarem utworzenia strefy prowadzenia uprawy GMO oraz b) pszczelarzy lub związków pszczelarzy, których pasieki znajdują się w odległości 3 km od gruntu rolnego, na którym jest planowana uprawa GMO, że nie wyrażają sprzeciwu w związku z zamiarem utworzenia strefy prowadzenia uprawy GMO; 2) mapę lub szkic z oznaczeniem planowanej lokalizacji uprawy GMO na działce ewidencyjnej, ze wskazaniem współrzędnych geograficznych granic uprawy GMO, która ma być prowadzona, oraz określeniem przeznaczenia nieruchomości znajdujących się w odległości 3 km od niej; 3) dokumentację potwierdzającą, że uprawa GMO, która ma być prowadzona, nie będzie mieć negatywnego wpływu na bezpieczeństwo środowiska; 4) dokumentację zawierającą informacje o celu uprawy GMO oraz o warunkach i sposobie prowadzenia danej uprawy GMO, w szczególności o: a) planowanych zabiegach agrotechnicznych, w tym: środkach ochrony roślin, nawożeniu, planowanej metodzie zbioru, b) planowanych roślinach następczych, c) sposobie i miejscu przechowywania plonów, d) planowanym postępowaniu z miejscem powstałym po zakończeniu prowadzenia uprawy GMO; 5) informację o rodzaju i charakterze upraw prowadzonych na nieruchomościach znajdujących się w odległości 3 km od gruntu rolnego, na którym ma być prowadzona uprawa GMO, oraz o przewidywanym oddziaływaniu uprawy GMO na uprawy przyległe do tego gruntu.

gminy lub w przypadku, gdy w jego opinii informacje zawarte w dokumentacji załączonej do wniosku nie dają gwarancji, że uprawa GMO, która ma być prowadzona, nie będzie mieć negatywnego wpływu na bezpieczeństwo środowiska lub na zdrowie ludzi. Ponadto, projektodawca przesądził, że wniosek o wydanie zezwolenia na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO pozostawia się bez rozpoznania, gdy dotyczy odmiany rośliny GMO, której uprawa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zakazana na podstawie odrębnych przepisów. Projektowana nowelizacja ustawy wprowadza także obszerne uregulowania dotyczące kwestii: cofnięcia zezwolenia na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO, kontroli upraw GMO oraz odpowiedzialności z tytułu naruszenia przepisów ustawy.

Przepisy czyniące zadość wymogom art. 31 ust. 3 litera b) dyrektywy 2001/18/WE to zaledwie kilka zadań zawartych w proponowanym art. 50a ustawy. Zgodnie z nimi tworzy się Rejestr Upraw GMO, który prowadzi minister właściwy do spraw środowiska w postaci elektronicznej. W Rejestrze Upraw GMO umieszcza się informacje i dane dotyczące uprawy GMO, zawarte w zezwoleniu na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO, a minister właściwy do spraw środowiska udostępnia jego treść w „Biuletynie Informacji Publicznej” na swojej stronie internetowej.

Analiza przebiegu posiedzenia połączonych Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r.⁶² pozwala na poczynienie dwóch zasadniczych spostrzeżeń. Po pierwsze, że wolą projektodawcy nowelizacji było zadośćuczynienie wymogom prawa europejskiego przy jednoczesnym, faktycznym uniemożliwieniu prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej upraw GMO. Po drugie, że sposób, jaki wybrał projektodawca, by osiągnąć ten cel, nie został zrozumiany przez przeciwników biotechnologii. Projekt skomplikowanej regulacji prawnej dotyczącej stref prowadzenia upraw GMO został potraktowany jako próba „przemycenia” do polskiego porządku prawnego sposobu na legalizację upraw odmian roślin transgenicznych.

V. Konkluzje

Analizując propozycje kierunków zmian polskiej legislacji dotyczącej upraw odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie, dostrzec można przekonanie projektodawców o konieczności powołania takiej regulacji prawnej, która uniemożliwi prowadzenia jakichkolwiek upraw roślin GMO na terytorium Polski zarówno obecnie jak i w przyszłości. Projektodawcy planowanych zmian legislacyjnych próbują osiągnąć ten cel w taki sposób, by jednocześnie nie naruszyć generalnych zasad obowiązujących w prawie UE. Efektem jest projekt nowelizacji ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, który przewiduje co prawda teoretyczną możliwość tworzenia na terytorium Polski obszarów upraw roślin transgenicznych, ale jednocześnie wprowadza niezwykle skomplikowane, niejednoznaczne i uznaniowe kryteria ich powoływania. Regulacja taka ma w istocie

⁶² <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgskrn/OSZ-67>.

uniemożliwić prowadzenie upraw GMO w Polsce. Stanowi ona zawaolowaną próbę ustanowienia generalnego zakazu upraw transgenicznych odmian roślin w Polsce.

Abstrahując od oceny skutków takiej regulacji dla rozwoju polskiego rolnictwa, a także od potrzeby przeprowadzenia w naszym kraju gruntownej i pogłębionej debaty na temat organizmów genetycznie zmodyfikowanych, zauważyć należy, że zasignalizowany kierunek zmian polskiej legislacji jest sprzeczny z założeniami UE w tym zakresie. Ewoluujące prawo UE zmierza do przyznania krajom członkowskim daleko idącej swobody w decydowaniu o dopuszczalności prowadzenia na ich terytoriach upraw konkretnych odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie, ale jako pewnego wyjątku od zasady, iż GMO dopuszczone do obrotu na terenie UE na podstawie obowiązujących przepisów, powinno być wykorzystywane swobodnie. Zasada ta ma na celu ochronę zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, ochronę środowiska naturalnego oraz lokalnych tradycji, przy jednoczesnym umożliwieniu krzewienia postępu w rolnictwie i produkcji rolnej.

Uprawy roślin genetycznie zmodyfikowanych w świetle projektu nowelizacji ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych

Streszczenie

Problematyka dopuszczalności prowadzenia upraw roślin zmodyfikowanych genetycznie wzbudza obecnie wiele kontrowersji zarówno natury społecznej, jak i prawnej. Wrazem tych kontrowersji jest ewolucja ustawodawstwa europejskiego oraz krajowego. Przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych, w tym transgenicznych odmian roślin, opierające się na zasadzie przezorności, ukształtowały zasadę, na mocy której do obrotu na terytorium UE dopuszczone mogą być wyłącznie takie organizmy GMO, których bezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi, a także dla środowiska naturalnego, nie budzi żadnych wątpliwości. Tylko i wyłącznie takie organizmy transgeniczne mogą być uwalniane do środowiska. Zarazem jednak kraje członkowskie UE nie mogą wprowadzać generalnych zakazów wprowadzania GMO do obrotu. Ewentualne ograniczenia muszą odnosić się do konkretnych GMO oraz muszą opierać się na dowodach potwierdzonych naukowo.

W przypadku upraw odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych wyrażona wyżej zasada doznała dalszego ograniczenia. Najnowsze prawodawstwo UE dopuszcza bowiem możliwość tworzenia na terytorium krajów członkowskich obszarów wolnych od upraw GMO, wykorzystujące przesłanki pozanaukowe, w tym społeczno-kulturowe. Polski ustawodawca projektując nowelizację ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, usiłuje, niejako na fali zmian prawa unijnego, ustanowić na terytorium Polski *de facto* generalny zakaz prowadzenia upraw roślin GMO. Podejście takie uznać należy za sprzeczne z zasadami UE.

Słowa kluczowe:

GMO, organizmy genetycznie zmodyfikowane, uprawy roślin transgenicznych, prawo nowych technologii, regulacje prawne w zakresie GMO

Cultivation of genetically modified crops in view of preparing the amendment to the act on modified micro-organisms and genetically modified organisms

Summary

Currently, the issue of admissibility to cultivate genetically modified crops raises a lot of controversy both of social and legal nature. The expression of controversy is the evolution in the European and Polish legislation.

The European Union legal regulations concerning genetically modified organisms, including transgenic plants, based on the precautionary principle, have shaped the principle, by virtue of which, only GMO organisms which raise no doubts to safety to the health and life of humans, as well as to the natural environment can be admitted to trading on the EU territory. Only and exclusively such transgenic organisms may be released to the environment. However, the EU Member States may not implement general bans on placing GMOs on the market. Possible restrictions have to relate to the specific GMOs and need to be based on the scientific evidence.

The principle set out above with regard to cultivation of varieties of genetically modified plants was not further restricted. However, the most recent EU legislation, on grounds relating to non-scientific reasons, including social and cultural ones, allows the possibility to create within the Member States' territory the areas free of the cultivation of varieties of genetically modified organisms.

In preparing the amendment of micro-organisms and genetically modified organisms, the Polish legislator attempts, to some extent on the waves of changes to the Union law, to provide within the territory of Poland for *de facto* a general ban on cultivation of GMOs. Such an approach should be recognised to be contrary to the EU principles.

Key words:

GMO, genetically modified organisms, cultivation of transgenic plants, new technologies law, legal regulations concerning GMOs.

Bibliografia

Borowicz J., Fijałkowski F., *Pokochać GMO*, <http://malakulturawspolczesna.org/2013/06/14/j-an-borowicz-franciszek-fijalkowski-pokochac-gmo/>.

Europeans and Biotechnology in 2010. Winds of change?, Raport Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf.

Funk C., Rainie L., *Public and Scientists' Views on Science and Society*, „PewResearch-Center” 2015, <http://www.pewinternet.org/2015/01/29/public-and-scientists-views-on-science-and-society/>.

James C., *20th Anniversary of the Global Commercialization of Biotech Crops (1996 to 2015) and Biotech Crop Highlights in 2015*, ISAAA 2015.

Małycka A., Filipiak M., Twardowski T., *Opinie ekspertów i praktyków o agrobiotechnologii*, „Nauka” 2013, nr 1.

Nemirowicz-Szczytt K., *Doskonalenie organizmów na potrzeby człowieka* (w:) GMO w świetle najnowszych badań, K. Nemirowicz-Szczytt (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2012.

Orczyk W., *Odmiany roślin uprawnych modyfikowane genetycznie* (w:) GMO w świetle najnowszych badań, K. Nemirowicz-Szczytt, Warszawa 2012, Wydawnictwo SGGW.

Twardowski T., *Dlaczego Polacy boją się GMO*, „Nauka” 2012, nr 4.

Twardowski T., *Różne kolory biotechnologii i biogospodarka*, „Kosmos” 2007, t. 56.

System opodatkowania nieruchomości w Polsce

1. Uwagi ogólne

W Polsce od wielu już lat trwa permanentna reforma podatkowa, będąca wynikiem braku spójnej koncepcyjnie polityki gospodarczej i na tym tle polityki podatkowej, zwłaszcza w odniesieniu do opodatkowania nieruchomości rolnych. Przypomnieć należy, że podatki obciążające nieruchomości stanowią podstawowe źródło dochodów budżetowych gmin, zaś prawo podatkowe należy do tych dziedzin prawa, które wywierają bezpośredni wpływ na życie społeczne i decyzje gospodarcze podatników oraz stanowią dogodny instrument oddziaływania państwa na gospodarstwo narodowe¹. W tej sytuacji niezbędna jest wiedza całego społeczeństwa o regulacjach obowiązujących w systemie podatkowym, by umiejętnie dostosowywać swoje zachowania do reguł i zasad wyznaczonych przez przepisy prawnopodatkowe.

Jak już wielokrotnie w literaturze podkreślano jednym z zasadniczych mankamentów polskiego systemu prawa są zbyt częste zmiany przepisów. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, ale kluczowym problemem jest zła jakość przyjmowanych aktów prawnych, które z reguły są „prowizoryczne” i tworzone na zasadzie „prób i błędów” z przekonaniem, że łatwo będzie je zmienić. Istotnym elementem wpływającym także na przyjmowanie „złego” prawa jest brak koncepcji rozwiązań systemowych oraz koncentrowanie celów opodatkowania na jego aspektach fiskalnych, co prowadzi do przekształcania konkretnych konstrukcji podatkowych na potrzeby projektowanego budżetu i poszukiwanie źródeł zwiększenia dochodów lub finansowania niedoboru². Z drugiej strony podkreślić trzeba, że prawodawca często tworzy przepisy o niedostatecznie określonym znaczeniu, czyniąc to zarówno w sposób zamierzony, jak i niezamierzony. Celowe tworzenie pojęć nieostrych (niedookre-

¹ Por. szerzej: N. Gajl, *Modele podatkowe*, cz. I–IV, Warszawa 1995.

² Por. Konferencja Przeglądu Podatkowego, *Podatki a rozwój gospodarczy – doświadczenia i perspektywy*. „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 8, s. 3–5.

ślonych) wynika najczęściej z niemożności jednolitego, legalnego zdefiniowania danego pojęcia, natomiast błędy niezamierzone są wynikiem wadliwej techniki prawotwórczej. W obu przypadkach prawodawca zakłada aktywną rolę interpretacyjną organów stosujących prawo, które powinny dokonać ustalenia znaczenia przepisu podatkowego w konkretnej sprawie, a następnie w pełni go zrealizować i podporządkować zasadzie ustawowej miarodajności opodatkowania oraz jego równości³. Jednakże w procesie stosowania prawa cel ten nie zawsze jest właściwie realizowany, chociażby ze względu na słabe przygotowanie do tego pracowników samorządowych służb finansowych. Istotną sprawą jest również i to, że pomimo, iż podatki obciążające nieruchomości stanowią dochody budżetów gmin, to jednak wpływ ich organów na treść i zmiany ustaw jest w zasadzie żaden, a władztwo podatkowe w zakresie wymiaru i poboru bardzo ograniczone⁴.

2. Pojęcie systemu opodatkowania nieruchomości

Opodatkowanie nieruchomości, a przez to i systemy opodatkowania nieruchomości, może być rozumiane bardzo różnie. W najszerszym ujęciu problematyka ta może obejmować wszystkie podatki, które mają zbliżony przedmiot opodatkowania, tj. nieruchomość. Jednakże sam przedmiot opodatkowania – stanowiący najpowszechniejsze kryterium klasyfikacji podatkowej – nie jest elementem wystarczającym dla ustalenia, do jakiej kategorii należy zaliczyć konkretny podatek⁵. Opodatkowanie nieruchomości może więc dotyczyć różnych stanów faktycznych i prawnych, z zaistnieniem których ustawodawca łączy powstanie obowiązku podatkowego: posiadania majątku, wzrostu wartości posiadanego majątku albo nabycia lub zbycia praw majątkowych⁶.

Na potrzeby niniejszego artykułu pod pojęciem systemu opodatkowania nieruchomości będziemy rozumieć zbiór obowiązujących w danym państwie podatków, których przedmiotem jest władanie rzeczami podlegającymi opodatkowaniu, określonymi w ustawach regulujących te podatki. Do tak rozumianego systemu nie wchodzi więc podatki obciążające obrót nieruchomościami (sprzedaż, zamiana, darowizna) oraz podatki od wzrostu wartości nieruchomości. Takie rozumienie pojęcia „system” nie przesądza jeszcze ani o jego racjonalności, ani o jego wewnętrznym uporządkowaniu czy istnieniu z góry określonych celów, jakim ma służyć⁷. Podstawowe wymogi prawne, dotyczące budowy systemu podatkowego, to przejrzystość

³ B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2003, s. 99 i n.

⁴ Często podkreśla się, że władztwo to sprowadza się do prawa samodzielnego ustalania w drodze uchwał rad wzorów deklaracji i informacji na podatek rolny, leśny i od nieruchomości. Podatnicy, jeśli mają nieruchomości leżące na terenie różnych gmin, odbierają to jako ogromną uciążliwość, bowiem w każdej z nich obowiązuje inny formularz.

⁵ Por. R. Mastalski, *Prawo podatkowe II, część szczegółowa*, Warszawa 1996, s. 226 i n.

⁶ Por. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 2000, s. 523.

⁷ Por. szerzej E. Wojciechowski, *Systemy podatkowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, M. Weralski (red.), Ossolineum, Wrocław 1985, s. 115.

aktów prawnych, wewnętrzna ich zwartość oraz logiczna konstrukcja. Natomiast niezbędne wymogi ekonomiczne to wybór właściwych źródeł i odpowiedniej formy procesu ekonomicznego do opodatkowania oraz ustalenie podmiotu i granic opodatkowania⁸. Budując system podatkowy, ustawodawca powinien brać pod uwagę przynajmniej podstawowe zasady podatkowe, do których zalicza się: neutralność podatkową, taniść wymiaru i poboru, ochronę źródeł opodatkowania, łagodzenie ciężaru podatkowego, efektywność oraz pewność opodatkowania. Ustawy podatkowe i przepisy wykonawcze do tych ustaw nie tworzą jeszcze systemu podatkowego, a stanowią jedynie urzędowy spis obowiązujących podatków. Natomiast o systemie możemy mówić dopiero wówczas, gdy w sensie konstrukcji prawnej i powiązań ekonomicznych tworzy on wewnętrznie spójną, jednolitą całość, zgodną z zasadami konstytucyjnymi⁹.

3. Aktualne systemy opodatkowania nieruchomości

Obowiązujące w państwach europejskich systemy opodatkowania nieruchomości można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- systemy bazujące na wartości nieruchomości określonej w katastrze nieruchomości,
- systemy, w których podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia nieruchomości,
- systemy „mieszane”, których specyficzną cechą jest to, że powyższe systemy w zasadzie nie występują w czystej postaci, a obok powierzchni stosowana jest wartość nieruchomości jako podstawa opodatkowania określonych obiektów lub gruntów¹⁰.

Poza tym podziałem pozostają państwa, w których nie występuje opodatkowanie nieruchomości (dotyczy to zwłaszcza państw wchodzących w skład byłego Związku Radzieckiego, gdzie dominowała własność państwowa budynków oraz gruntów i dopiero w ostatnich latach podejmowane są próby wprowadzenia podatków obciążających nieruchomości). Podatki od nieruchomości z reguły są świadczeniami obligatoryjnymi, a obowiązek ich ponoszenia wynika z ustawy, natomiast władze samorządowe mają jedynie uprawnienia w zakresie kształtowania niektórych elementów ich konstrukcji (stawki, zwolnienia, ulgi, terminy płatności).

⁸ Szerzej A. Gomulowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016, s. 319 i n.

⁹ Szerzej J. Glumińska-Pawlic (red.), *System podatkowy – potrzeba czy konieczność?*, [w:] *Czy w Polsce istnieje system podatkowy?*, Glumińska-Pawlic J., Wydawca AM Poligrafia, Katowice 2016, s. 82 i n.

¹⁰ W Polsce np. budowle opodatkowane są według ich wartości amortyzacyjnej, a grunty i budynki według powierzchni. Z kolei w niektórych państwach mających system katastralny powierzchnia wykorzystywana jest jako uzupełniająca podstawa opodatkowania. Rozwiązanie takie obowiązywało np. w Holandii, a metoda polegała na odnoszeniu do powierzchni nieruchomości szeregu współczynników określających ich charakter, lokalizację, stan i sposób wykorzystywania. Przyjęcie wielu mnożników dla ustalenia wartości podatkowej nieruchomości spowodowało jednak znaczne skomplikowanie systemu i większość gmin zrezygnowała z tej metody, przechodząc na opodatkowanie według wartości.

Można jednak wskazać państwa, w których mają one charakter fakultatywny, a ich wprowadzenie zależy od decyzji władz samorządowych (rozwiązanie takie przyjęto np. w Norwegii¹¹).

3.1. Podatki od wartości nieruchomości

Są to podatki charakterystyczne dla państw UE, w których model opodatkowania nieruchomości oparty jest na katastrze nieruchomości. Wszystkie dane niezbędne do określenia wysokości podatku zawarte są w katastrze, co ułatwia jego realizację i pobór zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Tak duże znaczenie katastru w systemie opodatkowania nieruchomości powoduje, że są one określane mianem katastralnych systemów opodatkowania lub systemów *ad valorem*, nawiązujących do ujawnionych w katastrze wartości nieruchomości.

Konstrukcja podatku, którego podstawę stanowi wartość katastralna, jest rozwiązaniem stosowanym powszechnie od dosyć dawna w większości państw, w których w ogóle występuje opodatkowanie nieruchomości¹². Początków katastru i opartych na nim podatków można doszukiwać się już w starożytności, natomiast podstawy nowoczesnego katastru ukształtowały się dopiero w XIX w., kiedy to zostały założone pierwsze tego typu rejestry nieruchomości we Francji (1850 r.) i monarchii Austriacko-Węgierskiej (1881 r.)¹³. W XX w. kataster, rozumiany jako urzędowy system informacyjny zawierający dane o przedmiotach katastralnych (nieruchomościach, w tym również budynkach i budowlach) oraz o podmiotach katastralnych (osobach fizycznych i prawnych będących właścicielami lub posiadaczami nieruchomości), staje się coraz bardziej powszechny. Od samego początku jednym z głównych zadań katastru, poza zabezpieczeniem obrotu nieruchomościami, było objęcie spisem nieruchomości podlegających opodatkowaniu. Ta właśnie funkcja katastru, umożliwiająca osiąganie dużych wpływów z opodatkowania „zarejestrowanych” nieruchomości zadecydowała o szybkim rozwoju tej instytucji. Aktualnie można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje katastru: fiskalny i prawny¹⁴.

Kataster fiskalny charakteryzuje się ścisłymi związkami z systemem podatkowym, a zawarte w nim dane są niezbędne do wymierzania podatków obciążających nieruchomości takie, jak: dane podatnika, wartość nieruchomości i dochody z niej uzyskiwane. Założenie katastru fiskalnego jest stosunkowo proste, ponieważ nie wymaga ustalenia stosunków własnościowych, co wiąże się z dużymi kosztami.

¹¹ Por. szerzej L. Etel, *Modele opodatkowania nieruchomości*, [w:] *Polski system podatkowy – założenia a praktyka*. Materiały z konferencji naukowej, Kazimierz Dolny 3–4 października 2003. Lublin 2003, s. 76–77.

¹² Zob. A. Mazurek, *Systemy katastralne i podatki typu katastralnego na świecie*, „Przegląd Podatkowy”, nr 5, 1996.

¹³ Zob. A. Bień, G. Nowecki, *Kataster i podatek od nieruchomości*, *Monitor Podatkowy* 2/1995.

¹⁴ W piśmiennictwie wskazuje się na jeszcze inne rodzaje katastru, np. wielozadaniowy (wykorzystywane do celów związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem nieruchomościami) czy fizyczny.

Natomiast kataster prawny jest ewidencją danych odzwierciedlających stan prawny nieruchomości. Jest on ukierunkowany na rejestrację i ochronę praw rzeczowych, ale może też być wykorzystywany do celów podatkowych. Zawiera informacje dotyczące prawa własności oraz innych praw i obciążeń związanych z nieruchomością. Instytucje tego typu są powiązane z księgami wieczystymi albo też je całkowicie zastępują. Wdrożenie katastru prawnego musi poprzedzać uporządkowanie praw własności do poszczególnych nieruchomości i ustalenie ich granic, co wymaga dużych środków finansowych (pomiarów geodezyjne), i jest czasochłonne.

We współczesnych systemach występują zarówno katastry o charakterze fiskalnym, jak i prawnym. Francuski system katastralny nie ma charakteru prawnego i w zasadzie od momentu jego założenia służy potrzebom fiskalnym. Natomiast przykładem katastru o charakterze prawnym jest kataster niemiecki.

3.2. Podatki od powierzchni nieruchomości

Najczęściej występują w państwach, gdzie nie ma katastru nieruchomości albo funkcjonuje on źle. Brak jednolitych i wiarygodnych informacji o wartości nieruchomości spowodował konieczność poszukiwania innych kryteriów decydujących o wysokości opodatkowania, z których podstawowym stała się łatwa do ustalenia i sprawdzania powierzchnia w m² lub ha. W większości tych państw funkcjonują różnego rodzaju ewidencje sporządzone na potrzeby geodezyjne i kartograficzne, w których są zawarte dane dotyczące powierzchni nieruchomości i z których zarówno organy podatkowe, jak i podatnicy mogą czerpać informacje niezbędne do obliczenia podatku. Zauważyć jednak należy, iż są to dokumenty sporządzane i prowadzone na inne potrzeby i tym samym nie są dostosowane do celów fiskalnych, a organy podatkowe z reguły nie mają wpływu na zamieszczanie i aktualizowanie danych w nich zawartych. Ewentualne zmiany dokonywane są z dużym opóźnieniem, a organy podatkowe często dowiadują się o nich już po wydaniu decyzji wymiarowych doręczonych podatnikom, którzy kwestionują ich prawidłowość, a tym samym dane, na podstawie których decyzje zostały wydane. Mankamentem tego rodzaju ewidencji jest także to, że zawierają one jedynie dane dotyczące gruntów, natomiast budynki i inne obiekty podlegające opodatkowaniu nie są w nich wykazywane ani opisywane. Organy podatkowe nie mają więc żadnych informacji o istnieniu jakichkolwiek obiektów podlegających opodatkowaniu tak długo, jak długo nie poinformują ich o tym podatnicy, ujawniając ich powierzchnie, ustalone na podstawie fizycznych obmiarów. Nie ma bowiem żadnych wiarygodnych dokumentów, w których powierzchnie te byłyby określone.

Systemy bazujące na powierzchni nieruchomości zawierają również pewne rozwiązania nawiązujące wprost do wartości nieruchomości (ustalanych na inne potrzeby np. amortyzacji) bądź też uzależniające wysokość opodatkowania od rodzaju i przeznaczenia nieruchomości. To ostatnie rozwiązanie jest widoczne zwłaszcza przy ustalaniu wysokości stawek i zwolnień podatkowych w drodze uchwał władz lokalnych. Charakterystyczną cechą wskazanych systemów jest preferencyjne opo-

datkowanie nieruchomości rolnych, stąd też stosuje się różne rozwiązania, których celem jest złagodzenie opodatkowania władających gruntami rolnymi, jednakże za grunty rolne uznaje się grunty spełniające pewne normy obszarowe, bez względu na to, do kogo należą, i czy jest na nich prowadzona faktycznie działalność rolnicza. Rozwiązania takie powodują, że z preferencyjnego opodatkowania skierowanego do rolników korzystają i inne podmioty, które nie mają nic wspólnego z prowadzeniem działalności rolniczej.

Pewną prawidłowością w prezentowanych rozwiązaniach jest z kolei wysokie opodatkowanie nieruchomości związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Zazwyczaj o zaklasyfikowaniu gruntów do tej kategorii decyduje kryterium podmiotowe, tzn. w czym posiadaniu znajduje się określony grunt, bez względu na to, jaki rodzaj działalności gospodarczej prowadzi podatnik, i czy na powierzchni tego konkretnego gruntu jakkolwiek działalność jest w ogóle prowadzona¹⁵. W konsekwencji wysokie obciążenia podatkowe skutecznie ograniczają podejmowanie działalności gospodarczej wymagającej dużych powierzchni gruntów, nawet jeśli są to nieużytki o niewielkiej wartości, czy np. na Śląsku zdegradowane tereny poeksploatacyjne. Jest to zjawisko bardzo niekorzystne dla jednostek samorządu terytorialnego, których tereny nie są atrakcyjne z gospodarczego punktu widzenia, ponieważ przedsiębiorcy, płacąc taki sam podatek od metra kwadratowego powierzchni, wolą lokować swoją działalność na terenach zurbanizowanych i posiadających odpowiednią infrastrukturę.

W powierzchniowych systemach opodatkowania nieruchomości rzeczą bardzo trudną jest powiązanie wysokości opodatkowania z możliwościami płatniczymi podatnika. Stawka jest bowiem ustalana na poziomie „przeciętnego” podatnika, a więc na poziomie możliwym do zaakceptowania przez większość posiadaczy nieruchomości. Znaczne zróżnicowanie wysokości opodatkowania nie jest w tym systemie możliwe, a na przyjętych rozwiązaniach korzystają zamożni podatnicy posiadający nieruchomości o znacznej wartości. Zaletą omawianych systemów jest natomiast prostota rozwiązań związanych z ich wymiarem i poborem, dla których nie jest potrzebny rozbudowany aparat skarbowy, a kosztów poboru nie zwiększają dodatkowo wydatki dotyczące wyceny i waloryzacji wartości nieruchomości. Przyjęty mechanizm uniemożliwia jednak uzyskiwanie wyższych dochodów budżetowych w przypadku wzrostu wartości rynkowej nieruchomości, z drugiej strony jednak pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na uzyskiwanie porównywalnych wpływów z tego tytułu i łagodzi „kominy” dochodowe.

Systemy opodatkowania oparte na powierzchni nieruchomości są zazwyczaj akceptowane przez podatników, którzy nie odczuwają potrzeby zastąpienia ich systemem *ad valorem*. Prosta zależność pomiędzy powierzchnią a wysokością podatku jest bardzo czytelna, zrozumiała i nie wzbudza żadnych emocji społecznych. Natomiast ustalanie wartości nieruchomości na potrzeby opodatkowania wzbudza w podatniku opór i poczucie krzywdy (zwłaszcza, gdy wyjątkowo dba o swoją nieruchomość) oraz

¹⁵ Dla przykładu można wskazać, że taki sam podatek obciążałby przedsiębiorcę prowadzącego odkrywkową kopalnię złota i trawiaste pole golfowe.

kwestionowanie wymiaru podatku. Zauważyć jednak również trzeba, że systemy powierzchniowe zachęcają do przetrzymywania gruntów w celach spekulacyjnych, a ich zasadnicze wady, na które zwraca się uwagę w literaturze, to zmniejszenie wielkości potencjalnych wpływów, które samorząd mógłby uzyskać z opodatkowania majątku nieruchomego, ponieważ powierzchnia gruntów – w odróżnieniu od ich wartości – nie może wzrastać oraz oderwanie od zdolności płatniczych podatników¹⁶.

4. Aktualne zasady opodatkowania nieruchomości w Polsce

Zauważyć należy, że obowiązujący w Polsce system opodatkowania nieruchomości ma charakter „historyczny” i był kształtowany stopniowo poprzez ciągłe zmiany konstrukcji tworzących go podatków w celu dostosowywania go do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Chociaż wymaga on gruntownych reform, to jednak – pomimo podejmowanych prób – nie udało się w zasadzie nic zmienić w podstawowych zasadach opodatkowania majątku nieruchomego, wypracowanych prawie pół wieku temu. Podkreślić także trzeba, że nie ma żadnych powszechnie przyjętych standardów, które decydowałyby o tym, jakie podatki należy zaliczyć do systemu opodatkowania nieruchomości. Problematyka ta nie jest w ogóle – w odróżnieniu od podatku VAT czy podatków dochodowych – objęta dyrektywami harmonizacyjnymi Unii Europejskiej.

Aktualnie opodatkowanie nieruchomości w Polsce regulują przepisy trzech Ustaw:

- z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym¹⁷,
- z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych¹⁸ (w części dotyczącej podatku od nieruchomości),
- z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym¹⁹.

Wprowadzone z dniem 1 stycznia 2003 roku zmiany we wszystkich wskazanych podatkach stanowiły próbę kompleksowej reformy trzech świadczeń podatkowych o bardzo zbliżonym przedmiocie, jakim są grunty. Dokonane zmiany przepisów miały na celu ograniczenie zjawiska ucieczki od znacznie wyższego podatku od nieruchomości na rzecz podatków rolnego lub leśnego. W praktyce spowodowały jednak znaczne uszczuplenie dochodów budżetów gmin i rozgoryczenie podatników, którym wcześniej nie wyjaśniono zasad wprowadzanych modyfikacji. Okazało się także, że zaskoczyły organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków, które od 2001 roku nie zdążyły jej dostosować do wymogów wynikających z treści Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku²⁰.

¹⁶ Szerzej L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998, s. 45–49.

¹⁷ Tj. Dz.U. z 2017 r. nr 1892.

¹⁸ Tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.

¹⁹ Tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1821.

²⁰ Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1034), wydane na podstawie art. 26 ust. 2 Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 2101).

4.1. Podatek rolny

Uregulowany jest w jednej z najstarszych ustaw w polskim systemie podatkowym, stanowiącej w zasadzie modyfikację rozwiązań wcześniejszej Ustawy z dnia 26 października 1971 roku o podatku gruntowym. Podatnikami podatku rolnego są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, w tym spółki niemające osobowości prawnej, będące właścicielami, posiadaczami samoistnymi oraz użytkownikami wieczystymi gruntów, a także posiadaczami gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie to wynika z umowy zawartej z właścicielem, z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub innego tytułu prawnego albo jest bez tytułu prawnego, z wyjątkiem gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Lasów Państwowych; w tym przypadku podatnikami są odpowiednio jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Lasów Państwowych. Jeżeli grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych, podatnikami są dzierżawcy. Natomiast wniesienie gruntów gospodarstwa rolnego do spółdzielni produkcyjnej jako wkład gruntowy powoduje, że podatnikiem jest spółdzielnia produkcyjna.

Zgodnie z art. 1 ustawy opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, bez względu na to, czy stanowią one gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów tejże ustawy. Za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji jako użytki rolne, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu jednego podmiotu (podatnika). Z przytoczonej definicji wynika, że ustawodawca nie wprowadził wymogu wykorzystywania gruntów do prowadzenia działalności rolniczej, a zatem godzi się na to, by każdy, kto posiada więcej niż jeden hektar, korzystał z preferencyjnego opodatkowania przysługującego w założeniu jedynie rolnikom. Istotnym mankamentem jest także tzw. rozłogowanie gruntów gospodarstw rolnych, polegające na tym, że rozdrobione grunty, położone nawet na terenie różnych województw, jeśli tylko znajdują się w ręku jednego podmiotu podlegają łączeniu. Stąd też małe działki położone w różnych częściach kraju mogą stanowić – w rozumieniu przepisów ustawy – gospodarstwo rolne, chociaż z gospodarczego punktu widzenia nie mogą stanowić zorganizowanej całości nadającej się do prowadzenia działalności rolniczej. Z kolei sam fakt posiadania gospodarstwa rolnego uprawnia podatnika do korzystania z innych preferencji (np. w przypadku osób fizycznych objęcia systemem rolniczych ubezpieczeń społecznych).

Ustawodawca utrzymał zasadę, iż podstawę opodatkowania dla gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych stanowi liczba hektarów przeliczeniowych

ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji oraz zaliczenia do okręgu podatkowego. Natomiast dla gruntów pozostałych (wcześniej opodatkowanych podatkiem od nieruchomości) – liczba hektarów rzeczywistych (fizycznych), wynikająca z ewidencji. Stawka od 1 hektara przeliczeniowego wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta, a od jednego hektara fizycznego jest dwukrotnie wyższa i wynosi równowartość pieniężną 5 q żyta. Średnią cenę skupu żyta ustala się na podstawie komunikatu prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, natomiast rady gmin – w ramach przyznanego im władztwa podatkowego – zostały uprawnione do obniżenia cen skupu przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy.

Zajęcie gruntów rolnych na prowadzenie działalności gospodarczej powoduje opodatkowanie ich podatkiem od nieruchomości. Zauważyć jednak należy, że ani ustawa o podatku rolnym, ani ustawa o podatkach i opłatach lokalnych²¹ nie definiują tego pojęcia, zaś powszechnie przyjmuje się, że są to takie grunty, na których rzeczywiście wykonywane są czynności składające się na prowadzenie działalności gospodarczej.

Ustawa o podatku rolnym przewiduje szereg zwolnień i ulg o charakterze przedmiotowym, które dotyczą zwłaszcza gruntów o niskiej przydatności rolniczej, a w art. 12 ust. 1 ustawy uporządkowano ich katalog, doprecyzowując brzmienie niektórych warunków stosowania zwolnień podatkowych. Ponadto upoważniono rady gmin do wprowadzania – w drodze uchwały – innych zwolnień i ulg przedmiotowych niż przewidziane w ustawie. Natomiast zwolnienia podmiotowe – zgodnie z art. 217 Konstytucji RP – należą do materii ustawowej i w związku z tym w art. 12 ust. 2 ustawy zawarto zamknięty katalog, który obejmuje, m.in.: szkoły, uczelnie wyższe, placówki naukowe PAN, jednostki badawczo-rozwojowe oraz prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej. Aktualnie zasadą jest, że w podatku rolnym obowiązują tylko zwolnienia przewidziane w niniejszej ustawie, natomiast regulacje wynikające z innych ustaw utraciły moc obowiązującą.

Do przepisów ustawy o podatku rolnym przeniesiono rozwiązania dotyczące tzw. łącznego zobowiązania pieniężnego, poprzez dodanie art. 6c, który nakazuje, by osobom fizycznym, na których ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego oraz jednocześnie podatku od nieruchomości lub podatku leśnego dotyczący przedmiotów opodatkowania położonych na terenie tej samej gminy, organ podatkowy ustalał wysokość należnego zobowiązania podatkowego w jednej decyzji (nakazie płatniczym). Rozwiązanie to należy jednak ocenić negatywnie, bowiem w sprawozdawczości budżetowej należy wykazywać dochody z każdego źródła odrębnie.

Podatek rolny jest dochodem gminy, na terenie której położone są grunty podlegające opodatkowaniu. Jeśli w ręku podatnika znajdują się grunty położone na terenie różnych gmin, ma on obowiązek składać deklaracje (informacje) organowi po-

²¹ Zob. art. 1a ust. 1 pkt 3/ ustawodawca posługuje się terminem „związane z prowadzeniem działalności gospodarczej”.

datkowemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) właściwemu ze względu na miejsce ich położenia i uiszczać podatek na rzecz każdej z nich. Terminy płatności podatku zostały już wcześniej zrównane dla wszystkich kategorii podatników, z tym, że osoby prawne i zrównane z nimi aktualnie w obowiązkach jednostki organizacyjne, w tym spółki niemające osobowości prawnej, dokonują samoobliczenia podatku i wpłacają go bez wezwania w terminach przewidzianych także dla osób fizycznych do 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada.

4.2. Podatek leśny

Podatek leśny został wprowadzony do systemu podatkowego Ustawą z dnia 28 września 1991 roku o lasach, a zasadniczym celem jego wprowadzenia było opodatkowanie lasów państwowych, nieobjętych wcześniej żadnym podatkiem. Zamieszczenie przepisów podatkowych w ustawie regulującej zupełnie inną materię wywoływało wiele problemów, zwłaszcza interpretacyjnych dotyczących samego pojęcia lasu na potrzeby opodatkowania. W powołanej już ustawie z 2002 roku o podatku leśnym przyjęto, że lasem jest grunt sklasyfikowany w ewidencji gruntów i budynków jako las (oznaczony symbolem Ls). Podatek obciąża właściciela, posiadacza samoistnego lub użytkownika wieczystego lasu, a także posiadacza zależnego, jeśli las stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego od lasów pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ciąży na jednostkach organizacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Lasów Państwowych.

Aktualnie podstawę opodatkowania stanowi faktyczna powierzchnia lasu, wynikająca z ewidencji, wyrażona w hektarach. Stawka podatku leśnego ustalana jest na podstawie średniej ceny sprzedaży drewna, uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy i wynosi równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna. Do ceny nie wlicza się kwoty podatku od towarów i usług. Lasy wchodzące w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych opodatkowane są preferencyjnie, a stawka obniżona jest o 50%. Rada gminy została uprawniona do podejmowania uchwał w sprawie ewentualnego obniżenia kwoty ceny drewna, przyjmowanej jako podstawa obliczania podatku leśnego na terenie gminy. Przyjęty mechanizm zapewnia swoistego rodzaju stabilizację (podobnie jak w podatku rolnym) i nie zmusza organów gmin do podejmowania rozstrzygnięć dopiero po ogłoszeniu przez ministra finansów górnych granic stawek kwotowych na następny rok podatkowy.

Od podatku ustawowo zwolnione są lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat, lasy wpisane indywidualnie do rejestru zabytków oraz użytki ekologiczne, do których zalicza się prawnie chronione pozostałości ekosystemów, a rada gminy może wprowadzić także inne zwolnienia przedmiotowe z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Z kolei zwolnienia podmiotowe, należące do materii ustawowej są analogiczne jak w podatku rolnym.

Podatek leśny jest dochodem gminy, na terenie której położone są grunty leśne podlegające opodatkowaniu. Jeśli w ręku podatnika znajdują się grunty położone na terenie różnych gmin, ma on obowiązek składać deklaracje (informacje) organowi podatkowemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) właściwemu ze względu na miejsce ich położenia i uiszczać podatek na rzecz każdej z nich. Zasady i terminy płatności podatku zostały zróżnicowane dla poszczególnych kategorii podatników; i tak dla osób fizycznych podatek leśny ustala w drodze decyzji (ewentualnie nakazu płatniczego w łącznym zobowiązaniu pieniężnym) organ podatkowy, a raty powinny być wnoszone w terminach jak w podatku rolnym, natomiast osoby prawne i zrównane z nimi aktualnie w obowiązkach jednostki organizacyjnej, w tym spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, a także jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa dokonują samoobliczenia podatku w deklaracjach składanych organom podatkowym w terminie do 15 stycznia i wpłacają go bez wezwania w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego za poszczególne miesiące w terminie do dnia 15 każdego miesiąca.

4.3. Podatek od nieruchomości

Podatek od nieruchomości uregulowany jest w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a jego konstrukcja oparta jest jeszcze na rozwiązaniach pochodzących z 1955 roku²², kiedy to po raz pierwszy opodatkowano grunty, przyjmując za podstawę ich powierzchnię wyrażoną w metrach kwadratowych. Cechą charakterystyczną ewolucji opodatkowania nieruchomości było stopniowe odchodzenie ustawodawcy od wartości jako podstawy opodatkowania na rzecz powierzchni nieruchomości. Pomimo wielu istotnych zmian, podatek ten w dalszym ciągu jest konstrukcją przestarzałą, niedostosowaną do rozwiązań obowiązujących w innych państwach.

Podatnikami podatku od nieruchomości są zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki niemające osobowości prawnej, analogicznie jak w podatku rolnym i leśnym. Natomiast opodatkowaniu podlegają grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przedmiotem podatku są jednak nie tylko – co może błędnie sugerować jego nazwa – nieruchomości, o których mowa w kodeksie cywilnym, bowiem opodatkowanie budynków, budowli i gruntów nie jest zależne od tego, czy stanowią one nieruchomość w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Podstawę opodatkowania dla gruntów stanowi ich powierzchnia wynikająca z ewidencji gruntów i budynków, która – zgodnie z art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne²³ – jest wiążąca dla organów podatkowych. Organ podatkowy nie może zatem dokonywać żadnych zmian danych wynikających z ewidencji, nawet jeśli są one

²² Dekret z dnia 20 maja 1955 roku o podatkach i opłatach terenowych (Dz.U. nr 21, poz. 136).

²³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 2101).

rażąco niezgodne ze stanem rzeczywistym. Podmiotem uprawnionym do wszczęcia procedury mającej na celu zmianę zapisów w ewidencji jest podatnik – właściciel nieruchomości, a w przypadkach przewidzianych w ustawie – także z urzędu organ prowadzący ewidencję.

Podstawę opodatkowania dla budynków lub ich części stanowi ich powierzchnia użytkowa mierzona po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych; za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe. Powierzchnię pomieszczeń lub ich części oraz część kondygnacji o wysokości w świetle od 1,40 do 2,20 m zalicza się do powierzchni użytkowej budynku w 50%, a jeżeli wysokość jest mniejsza niż 1,40 m, powierzchnię tę pomija się. Z kolei podstawę opodatkowania dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej stanowi ich wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych – ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego. Jeżeli natomiast podatnik nie dokonuje odpisów amortyzacyjnych – podstawę opodatkowania stanowi wartość rynkowa budowli przez niego określona, a jeżeli podatnik nie określił tej wartości lub podał wartość nieodpowiadającą wartości rynkowej, organ podatkowy powołuje biegłego, który ustala tę wartość.

Stawki podatku od nieruchomości określone w ustawie mają charakter maksymalny, a rada gminy – w drodze uchwały – określa ich wysokość na swoim terenie. Górne granice stawek ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, a ich wysokość ogłasza na każdy rok podatkowy w drodze obwieszczenia minister finansów. Zatem sama ustawa nie jest wystarczającą podstawą prawną do realizacji podatku na terenie gminy. W przypadku nieuchwalenia stawek przez radę stosuje się stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy. W uchwale rada ustala konkretne stawki dla poszczególnych rodzajów przedmiotu opodatkowania przy uwzględnieniu sposobu ich wykorzystania i przeznaczenia. W odniesieniu do budynków i gruntów stawki mają charakter kwotowy, natomiast w odniesieniu do budowli – procentowy. Przy określaniu wysokości stawek rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu, a dla budynków także stan techniczny oraz ich wiek.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych przewiduje szereg zwolnień o charakterze przedmiotowym, upoważniając dodatkowo rady gmin do wprowadzania innych zwolnień niż w niej zostały przewidziane. Natomiast katalog ulg o charakterze podmiotowym jest analogiczny jak w przypadku podatku rolnego i leśnego.

Podobnie jak w podatku rolnym i leśnym osoby fizyczne są obowiązane złożyć

właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego, a podatek od nieruchomości na rok podatkowy ustala dla nich w drodze decyzji organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania. Podatek jest płatny w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminach: do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Z kolei osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na stosownym formularzu, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku i wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości bez wezwania na rachunek budżetu właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15 każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia.

Na mocy przepisów powołanych ustaw obowiązek składania informacji o gruntach rolnych, lasach, nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek rolny, leśny i od nieruchomości dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień.

5. Wnioski

Dokonując oceny obowiązujących regulacji dotyczących zwłaszcza opodatkowania gruntów zauważyć trzeba, że są to rozwiązania archaiczne. Jeśli przyjąć, że kolejne zmiany w przepisach powołanych ustaw są pewnym etapem na drodze do objęcia podatków obciążających nieruchomości jedną ustawą – o podatku od wartości nieruchomości – można żywić obawy, czy planowana od lat reforma spotka się z akceptacją społeczną. Wprowadzone od 2003 roku rozwiązania zmniejszyły bowiem znacznie obciążenia wielu podatnikom, a część ich gruntów zwolniły nawet z opodatkowania, natomiast podatek oparty na wartości nieruchomości może te obciążenia wielokrotnie zwiększyć.

Podkreślić należy, że polski prawodawca nie ma żadnej rozsądnej koncepcji, zwłaszcza w zakresie opodatkowania rolnictwa, a przecież tworzenie i stosowanie prawa podatkowego powinno być w pierwszym rzędzie zorientowane na zgodność z Konstytucją i wyrażoną w niej zasadą państwa prawnego, które musi realizować materialną sprawiedliwość podatkową. Zasada ta nakazuje respektowanie wyłączności ustawowej w sprawach dotyczących praw i obowiązków obywateli, w szczególności obejmuje to obowiązki obywateli wobec państwa, wśród których podstawowe znaczenie mają obowiązki podatkowe. Z drugiej strony zasada państwa prawnego

wyrażana jest współcześnie przez demokratyczność prawotwórstwa, polegającą na udziale w nim szerokiej opinii społecznej, w tym także odpowiedniego udziału ekspertów i przedstawicieli nauki w sposób zapewniający im wpływ na tworzenie prawa. Tymczasem w naszym kraju toczy się swoista „gra w podatki”, a regulacje prawne nie są szeroko konsultowane, natomiast są efektem spełniania obietnic wyborczych i nacisków partii politycznych oraz określonych grup interesów.

System opodatkowania nieruchomości w Polsce

Streszczenie

Istniejący w Polsce system opodatkowania nieruchomości oceniany jest bardzo krytycznie. Obowiązujące regulacje są archaiczne. Natomiast polski ustawodawca nie ma spójnej koncepcji opodatkowania gruntów, zwłaszcza rolnych. Wprowadzane zmiany są tymczasowe i najczęściej burzą istniejący porządek rzeczy. Najistotniejsze problemy dotyczą jednak opodatkowania rolnictwa, ponieważ przepisy ustaw podatkowych naruszają materialną sprawiedliwość podatkową. Natomiast z przywilejów korzystają nie ci podatnicy, dla których zostały one przewidziane.

Słowa kluczowe:

system, podatek, nieruchomość

The system of taxing the real estate in Poland

Summary

The system existing in Poland of taxing the real estate is being assessed very critically. The applicable regulations are archaic. On the other hand, the Polish legislator does not have a coherent concept of land taxation, especially agricultural taxation. The introduced changes are temporary and usually destroy the existing order of things. However, the most important problems concern the taxation of agriculture, because the provisions of tax bills infringe substantive tax justice. However, the taxpayers for whom they were foreseen benefit from the privileges.

Key words:

system, tax, real estate

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2003.

Bień A., Nowecki G., *Kataster i podatek od nieruchomości*, Monitor Podatkowy 1995, nr 2 .

Etel L., *Modele opodatkowania nieruchomości*, [w:] *Polski system podatkowy – założenia a praktyka*. Materiały z konferencji naukowej, Kazimierz Dolny 3–4 października 2003, Lublin 2003.

Etel L., *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998.

Gajl N., *Modele podatkowe*, cz. I–IV, Warszawa 1995.

Glumińska-Pawlic J., *System podatkowy – potrzeba czy konieczność?*, [w:] *Czy w Polsce istnieje system podatkowy?* J. Glumińska-Pawlic (red.). Wydawca AM Poligrafia, Katowice 2016.

Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 2000.

Gomułowicz A., Mączyński D., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016.

Mastalski R., *Prawo podatkowe II, część szczegółowa*, Warszawa 1996.

Mazurek A., *Systemy katastralne i podatki typu katastralnego na świecie*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 5.

Podatki a rozwój gospodarczy – doświadczenia i perspektywy. Konferencja Przeglądu Podatkowego, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 8.

Wojciechowski E., *Systemy podatkowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, M. Weralski (red.), Ossolineum, Wrocław 1985.

Zasada samodzielności i zasada szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem samorządowym

Mienie samorządowe, jako rodzaj mienia publicznego, podlega szczególnym regulacjom prawnym określającym zasady zarządzania tym mieniem. Zarządzanie mieniem samorządowym musi odbywać się przy zachowaniu zasad określonych w samorządowych ustawach ustrojowych. Z przepisów tych ustaw wynika, iż podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa. Natomiast obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

Zasada samodzielności

Jedną z podstawowych zasad zarządzania mieniem samorządowym jest zasada samodzielności, którą wyraża m.in. art. 45 ustawy o samorządzie gminnym¹: „Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa”. Podobną regulację zawiera ustawa o samorządzie województwa² w art. 58, który stanowi: „Wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw majątkowych”. Analogicznej regulacji nie zawiera ustawa o samorządzie powiatowym³, nie oznacza to jednak, że powiat nie może samodzielnie zarządzać mieniem.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm. (w skrócie „u.s.g.”).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 (w skrócie „u.s.w.”).

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm. (w skrócie „u.s.p.”).

Zasada samodzielności zarządzania mieniem powiatu wynika bowiem z ogólnej zasady samodzielności powiatu (wynikającej z art. 2 u.s.p.) oraz z faktu, że powiat wchodzi w stosunki cywilnoprawne, będąc podmiotem mienia powiatowego (art. 46 ust. 3 u.s.p.)⁴.

Podmiotami mienia samorządowego są wszystkie osoby (podmioty), którym przysługuje mienie samorządowe. Chodzić zatem będzie nie tylko o gminy, powiaty i województwa samorządowe, ale także związki komunalne (międzygminne, powiatowe i gminno-powiatowe) oraz wszystkie inne samorządowe osoby prawne korzystające z mienia samorządowego (np. spółki komunalne, stowarzyszenia tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury wyposażone w osobowość prawną). Samodzielność w decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania mienia jest atrybutem wynikającym z majątkowego prawa podmiotowego. Nie jest to samodzielność równoznaczna z samodzielnością, o której mowa w art. 2 ust. 3 u.s.g. (odpowiednio: art. 2 ust. 3 u.s.p.; art. 6 ust. 3 u.s.w.), ponieważ dotyczy wszystkich samorządowych osób prawnych (a nie tylko jednostek samorządu terytorialnego), a ponadto oznacza swobodę działania wyłącznie w sferze prawa cywilnego, właściwą dla podmiotów prawa cywilnego. Jako taka podlega natomiast (w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego) ochronie sądowej, o której mowa w art. 2 ust. 3 u.s.g. (odpowiednio: art. 2 ust. 3 u.s.p.; art. 6 ust. 3 u.s.w.).

Zakres samodzielności podmiotów mienia samorządowego w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników tego mienia wyznaczają wymagania wynikające z przepisów prawa, tj. z ustawy zasadniczej, ustaw zwykłych, umów międzynarodowych zawartych i ratyfikowanych przez Polskę, rozporządzeń wykonawczych oraz aktów prawa miejscowego. Dotyczą one: 1) właściwości organów do podejmowania tych decyzji, 2) przestrzegania ustalonych przez prawo procedur decyzyjnych (np. przy określaniu przeznaczenia gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego) i trybów postępowania (np. trybu zamówień publicznych), 3) stosowania właściwych form prawnych gospodarowania mieniem komunalnym (uchwała, decyzja administracyjna, czynność cywilnoprawna), 4) konieczności przestrzegania zasad gospodarowania mieniem komunalnym uchwalonych przez radę gminy oraz innych rygorów materialno- i formalnoprawnych⁵.

Ograniczenia samodzielności w dysponowaniu mieniem samorządowym wynikają między innymi z odrębnych przepisów prawa. Tytułem przykładu można wymienić przepisy ustaw: o gospodarce nieruchomościami; o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego; o finansach publicznych; Prawo zamówień publicznych. Przy podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu i sposobie wykorzysta-

⁴ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 73 (podaję za: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 460).

⁵ A. Szewc, *Komentarz do art.45 ustawy o samorządzie gminnym*, LEX/el. 2012.

nia poszczególnych składników swojego majątku podmioty mienia samorządowego muszą uwzględniać wymogi zawarte w tych przepisach.

Samodzielność w dysponowaniu mieniem jest też ograniczona przez klauzule generalne wymienione w art. 140 k.c. Zgodnie z tym przepisem właściciel może korzystać z rzeczy i nią rozporządzać w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Trzeba przy tym podkreślić, że wymienione klauzule mają wpływ nie tylko na treść i wykonywanie prawa własności, lecz także innych praw majątkowych. Przede wszystkim chodzi o klauzulę odsyłającą do zasad współżycia społecznego. Czynność cywilnoprawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego jest nieważna (por. art. 58 § 2 k.c.). Ponadto należy mieć na względzie odwołanie do klauzuli generalnej w postaci ustalonych zwyczajów, ponieważ czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, ale również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i właśnie z ustalonych zwyczajów (por. art. 56 k.c.). Dalej idące ograniczenia wynikają z klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa majątkowego, czyli jego funkcji. Tę zaś – w odniesieniu do mienia komunalnego – określają przede wszystkim art. 6 i 7 ust. 1 u.s.g. Czynność cywilnoprawna sprzeczna ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa podmiotowego nie korzysta z ochrony prawnej (por. art. 5 k.c.).

Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym to właśnie klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa przesądza o zakresie samodzielności gminy (i innych podmiotów mienia samorządowego) w decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania mienia. Wprawdzie w doktrynie prawa cywilnego występuje wyraźny brak zgodności co do roli i dalszego losu klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności; brak zgodności dotyczy zarówno tego, czy klauzula ta ma jakiegokolwiek znaczenie w oderwaniu od ustroju socjalistycznego⁶, jak i tego, czy w istocie wskazuje ona granice inne aniżeli te, które wynikają z całokształtu obowiązujących przepisów⁷. Jednak klauzula ta, pomimo swojego socjalistycznego rodowodu, nie może być traktowana jako zwrot, któremu przypisane jest jedno, sztywne znaczenie. Aktualnie nie służy ona temu, by wyznaczyć granice treści stypizowanych przejawów własności w sposób bezwzględny, absolutny i sztywny. Przeciwnie, jej rolą jest nadanie elastyczności treści własności po to, by uwzględnić różnorodne elementy, które powinny ją kształtować⁸. Zwraca się również uwagę na to, iż granice wyznaczone przez ustawy nie pokrywają się z tymi wyznaczonymi przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Klauzula społecz-

⁶ Klauzula ta została wprowadzona jako wyznacznik granic treści własności w okresie socjalizmu (art. 140 k.c.), jednak pomimo zmian ustrojowych ustawodawca nie zdecydował się na jej usunięcie.

⁷ Zob. na ten temat np. Z. Radwański (red.), *Zielona Księga. Optymalna wizja kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 57 i 66; R. Mikosz, „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego), „Problemy Prawne Górnictwa” 1982, nr 5, s. 29–30; E. Gniewek, *O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Rejent” 2008, nr 2, s. 66.

⁸ M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 200.

no-gospodarczego przeznaczenia prawa jest więc potrzebna właśnie po to, by tam, gdzie nie jest konieczne wprowadzanie szczegółowych regulacji (zazwyczaj mają one zresztą charakter wybiórczy, a nie kompleksowy), można było odwołać się do założeń bardziej ogólnych, elastycznych, podlegających ocenie uwzględniającej elementy zarówno obiektywne, jak i subiektywne⁹.

Ograniczenia w zakresie dysponowania mieniem samorządowym wynikają zatem przede wszystkim ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego mienia. Pojawia się pytanie, czy może ono zostać przeznaczone na inne cele niż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty albo realizację zadań nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego. Na to pytanie żaden przepis ustawy nie udziela wyraźnej odpowiedzi. Nie jest więc jasne, czy gmina może np. wyzbyć się majątku, gdy jest on już niepotrzebny do osiągnięcia wspomnianego celu albo się do niego nie nadaje¹⁰. Czy może ona inwestować w obiekty i urządzenia przeznaczone nie tyle do obsługi potrzeb miejscowej wspólnoty (mieszkańców gminy), ile ludności napływowej (kongresy, festiwale, turystyka, urządzenia uzdrowiskowe)¹¹. W literaturze przedmiotu podkreśla się publicznoprawny charakter mienia komunalnego, który przesądza o zawężeniu granic samodzielności gmin w decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych. Wskazuje się, że organy gminy nie korzystają z nieograniczonej swobody w trakcie zarządu mieniem gminy, a także przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych. Swoboda umów jest w ich przypadku ograniczona przez status publicznoprawny gmin. Korzystanie przez gminę z jej mienia musi się mieścić w granicach prawidłowej gospodarki. Gmina nie może, tak jak prywatny właściciel, dysponować dowolnie swoim mieniem. Gospodarka jej musi być prowadzona w granicach obowiązujących przepisów, a wszelkie jej działania z tego zakresu muszą być celowe. Gmina nie może bez uzasadnionej przyczyny zrzec się swojej własności¹².

Analizując treść art. 45 ust. 1 u.s.g. należy zatem wyjść od pewnej nieodzownej modyfikacji zasady wyrażonej w art. 140 k.c., a odnoszącej się do ochrony prawa własności. Zgodnie z tym przepisem, właściciel może „z wyłączeniem innych osób” korzystać z rzeczy i rozporządzać rzeczą, a zatem ochrona własności wiąże się immanentnie z bezwzględny charakterem tego prawa. Dla osób trzecich płynie stąd obowiązek biernego poszanowania cudzego prawa własności. Jeżeli wbrew temu nastąpi naruszenie prawa własności, uruchamia się stosowne roszczenia ochronne, adresowane już do konkretnej osoby z potencjalnego kręgu osób trzecich¹³. Jeśli jednak uznamy, że przynajmniej niektóre składniki mienia

⁹ *Ibidem*, s. 206.

¹⁰ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001, s. 110.

¹¹ *Ibidem*.

¹² L. Rajca, *Implikacje związane z podwójnym statusem gminy: nosiciela imperium i właściciela mienia*, CASUS 2001, z. 2, s. 9–17. Podobnie M. Habdas, *Publiczna własność...*, *passim*.

¹³ E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, komentarz do art. 222 k.c.

samorządowego stanowią szczególną kategorię tzw. mienia publicznego i mogą z nich korzystać (bo takie jest ich społeczno-gospodarcze przeznaczenie) wszyscy, a w każdym razie nie tylko właściciel (jednostka samorządu terytorialnego), to roszczenia przewidziane w kodeksie cywilnym nie zawsze będą przysługiwały gminie jako właścicielowi. Przysługiwanie tych roszczeń zależeć będzie od charakteru danego składnika majątku komunalnego, od jego „społeczno-gospodarczego przeznaczenia”. Cechą charakterystyczną własności publicznej jest to, że niektóre uprawnienia składające się na triadę uprawnień właścicielskich (korzystanie z rzeczy, pobieranie pożytków i innych dochodów z rzeczy oraz rozporządzanie rzeczą) są immanentnie węższe w sensie swej wewnętrznej istoty¹⁴. W odniesieniu do szerokiego katalogu rzeczy będących składnikami własności publicznej właściciel (czyli jednostka samorządu terytorialnego) nie jest uprawniony choćby do rozporządzania niemalże wszystkimi obiektami należącymi do kategorii rzeczy publicznych stanowiących znaczną część mienia publicznego czy do korzystania z substancji tych rzeczy (a ściślej używania ich). W przypadku przecież takich obiektów jak drogi, chodniki, place czy mosty, uprawnionym do ich używania (i to bez specjalnego zezwolenia) jest ogół społeczeństwa, a nie sam właściciel¹⁵. Dlatego jednostce samorządu terytorialnego przysługują określone uprawnienia (roszczenia) jako właścicielowi (podmiotowi prawa własności i innych praw majątkowych), ale uprawnienia te są węższe w porównaniu z uprawnieniami podmiotu prywatnego (podmiotu mienia prywatnego). Specyficzny, uwarunkowany interesem publicznym charakter praw majątkowych podmiotów publicznoprawnych (jednostek samorządu terytorialnego) powoduje bowiem, że prawa te w swojej istocie mogą doznawać (i rzeczywiście doznają) znacznie większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe innych podmiotów¹⁶. Pomimo zatem, iż konstrukcja mienia publicznego wsparta jest na cywilistycznej konstrukcji mienia prywatnego (mienia w znaczeniu ogólnym), to jednak dopuszcza ze swej istoty modyfikacje wynikające z prawa publicznego¹⁷. Modyfikacje te muszą także dotyczyć, co zrozumiałe, zakresu, form i sposobów ochrony mienia samorządowego (albo inaczej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie majątkowym) przewidzianych w przepisach prawa cywilnego.

Generalnie zatem wyznacznikiem granic samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie decydowania o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych będzie społeczno-gospodarcze przeznaczenie mienia sa-

¹⁴ Tak W. Szydło, *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, s. 34; inaczej A. Doliwa, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 34.

¹⁵ Może to, zdaniem części doktryny, uzasadniać wskazywanie na wszystkich obywateli jako na właścicieli mienia publicznego w sensie ekonomicznym (zob. M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne (Wybrane zagadnienia)*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1, 57–58; W. Szydło, *Mienie publiczne...*, s. 34).

¹⁶ Por. orzeczenie TK z 13 maja 1997 r., K 20/96, OTK 1997, nr 2, poz. 18; orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1.

¹⁷ W. Szydło, *Mienie publiczne...*, s. 34.

morządowego, czyli jego funkcja. Tą zaś jest realizacja zadań publicznych¹⁸. Gmina (i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego) mogą więc swobodnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania swojego majątku o tyle, o ile ich działania w tym zakresie służą realizacji zadań własnych określonych w ustawach ustrojowych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że jednostka samorządu terytorialnego nie może swobodnie dysponować mieniem przeznaczonym do wykonywania zadań zleconych. Ograniczenia te dotyczą środków pieniężnych (dotacji celowych), które nie mogą być użyte na inne cele niż realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej¹⁹.

Zasada szczególnej staranności

Ustawa nie definiuje pojęcia szczególnej staranności ani nie wskazuje kryteriów, za pomocą których można by określić poziom tej staranności. Trzeba zatem odwołać się do pojęcia należytej staranności, którym posługuje się kodeks cywilny (art. 355 k.c.). Przez „należyta staranność” rozumie się staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Podwyższonej staranności wymaga kodeks cywilny w zakresie prowadzonej przez dłużnika działalności gospodarczej, którą określa przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności²⁰. Ustawodawca posłużył się obiektywnym wzorcem wymaganej staranności, który nie jest określany na podstawie indywidualnych cech i możliwości skonkretyzowanego dłużnika, lecz odnosi się do zobiektywizowanego miernika staranności, przyjmowanego w danej sferze stosunków²¹. Przy ocenie zachowania należytej staranności, dokonuje się obiektywizacji i generalizacji modelu postępowania, którego w stosunkach danego rodzaju można wymagać od zobowiązanego podmiotu. Konieczne jest zatem prawidłowe ustalenie zarówno rodzaju stosunków, w obrębie których działa dłużnik, jak i ogólnych wymagań, które stawia się podmiotom uczestniczącym w takich stosunkach²². Staranność ogólnie wymagana jest starannością przeciętną, normalną, typową, co oznacza, że nie jest ona ani starannością minimalną, ani też starannością szczególną czy wzmożoną²³. Ustawodawca wyraźnie przy tym zastrzega, że należyta staranność przy prowadzeniu przez dłużnika działalności gospodarczej musi być określona przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Działalność podejmowana w ramach prowadzonej działalności gospodarczej skutkuje

¹⁸ Por. wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

¹⁹ Tak A. Agopszowicz [w:] *Prawo samorządu...*, s. 110.

²⁰ Niedolożenie należytej staranności oznacza naruszenie reguł mających na celu prawidłowe wykonanie zobowiązania w sposób zabezpieczający wierzyciela przed doznaniem szkody. Może ono być wynikiem zawinionego zachowania się dłużnika, który umyślnie albo nieumyślnie wyrządza w ten sposób szkodę wierzycielowi. Jeżeli strony nie postanowiły inaczej lub ustawa nie zawiera wyraźnej modyfikacji przesłanek odpowiedzialności, do obciążenia nią dłużnika nie jest konieczne przypisanie mu winy (Z. Banaszczyk, P. Granecki, *O istocie należytej staranności*, „Palestra” 2002, nr 7–8, s. 12).

²¹ M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2008, s. 932.

²² T. Wiśniewski [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 1, Warszawa 2009, s. 32–33.

²³ *Ibidem*, s. 33.

tym, że od dłużnika oczekuje się profesjonalizmu, który przede wszystkim oznacza sumienność oraz postępowanie zgodnie z regułami wiedzy fachowej. Fakt, że dłużnik prowadzi działalność gospodarczą, uzasadnia zwiększone oczekiwania społeczeństwa co do jego wiedzy, skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości, a także zdolności przewidywania okoliczności wpływających na wykonywanie zobowiązania. Zgodnie z nakazem ustawodawcy zwiększone oczekiwania społeczne wobec profesjonalisty są uwzględniane przy konstruowaniu wzorca należytej staranności²⁴. W konsekwencji staranność w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej jest większa aniżeli w przypadku dłużnika, który nie prowadzi działalności gospodarczej. Staranność ta jest podwyższona także wtedy, gdy w stosunkach określonego rodzaju dłużnikiem jest specjalista lub fachowiec w danej dziedzinie, nawet jeśli nie prowadzi działalności gospodarczej²⁵.

Odnosząc powyższe uwagi do wymogu zachowania szczególnej staranności, należy zauważyć, że z pewnością nie jest to staranność, która jest przeciętna lub typowa, tak jak w przypadku należytej staranności. „Szczególna staranność” powinna być wyższa od należytej, a nawet wyższa od staranności wymaganej od prowadzącego działalność gospodarczą²⁶. Określając szczególną staranność, konieczne jest uwzględnienie czterech elementów, a mianowicie: 1) istoty samorządu terytorialnego, 2) celu samorządu terytorialnego, 3) zadań samorządu terytorialnego oraz 4) potrzeb wspólnoty samorządowej, które można zaspokajać w prawnie dopuszczonych formach działania²⁷. Uwzględnienie podanych elementów powoduje, że wymagana przez ustawodawcę szczególna staranność jest wyższa od należytej i stanowi samodzielny, obiektywny miernik oceny zachowania się osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem samorządowym. Miernik ten bazuje na wyższych wymaganiach aniżeli analogiczne mierniki zawarte w prawie cywilnym czy w prawie pracy.

„Szczególna staranność” jest także wyższa od staranności wymaganej od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Porównując szczególną staranność ze starannością wymaganą od podmiotów w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, wypada zauważyć, że występuje tu różnica nie tyle ilościowa (poziom staranności), ile jakościowa (rodzaj staranności), gdyż zarządzanie mieniem samorządowym nie zawsze wiąże się z uczestnictwem w obrocie gospodarczym i komercyjnym oferowaniu towarów lub usług, a podmioty uczestniczące w zarządzaniu mieniem nie zawsze mogą być traktowane jako profesjonalści (co nie oznacza, że podmioty te należy traktować jak osoby niewykwalifikowane)²⁸. Szczególna staranność jest więc inna jakościowo, ponieważ jej mierniki nie są określane na podstawie założenia profesjonalnego uczestnictwa w obrocie gospodarczym, mającego na celu

²⁴ P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2011, s. 548.

²⁵ Por. M. Safjan [w:] *Kodeks...*, s. 934.

²⁶ Por. A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 333–334; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 464.

²⁷ R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent” 2003, nr 6, s. 181.

²⁸ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 326.

realizację interesów prywatnych, lecz uwzględniają funkcje mienia samorządowego i jego rolę w realizowaniu przez samorząd terytorialny zadań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Ważnym miernikiem szczególnej staranności w odniesieniu do pracowników samorządowych są w szczególności art. 24 i art. 25 ustawy o pracownikach samorządowych²⁹. W pierwszym z wymienionych przepisów ustawodawca wyraźnie wskazuje, że do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (art. 24 ust. 1 u.pr.s.). Wskazano także, że do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:

- 1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa,
- 2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie,
- 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania,
- 4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej,
- 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami,
- 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim,
- 7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych (art. 24 ust. 2 u.pr.s.).

Ponadto w art. 25 ust. 1 u.pr.s. stwierdzono, że do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego. W przypadku gdy pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, ma on obowiązek poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego, a zatem nie może działać w sposób automatyczny, bezmyślny, powołując się na działanie w ramach polecenia służbowego. Dopiero w przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (art. 25 ust. 2 u.pr.s.). Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (art. 25 ust. 3 u.pr.s.). Regulacja ta dowodzi, że pracownik samorządowy, oprócz obowiązków wynikających z nawiązania stosunku pracy, jest także obciążony obowiązkami wobec podmiotów innych niż pracodawca, np. państwo, wspólnota samorządowa, organy i instytucje publiczne, obywatele, współpracownicy. Nałożenie tych obowiązków na pracowników samorządowych jest ściśle związane z charakterem ich pracy w ramach ad-

²⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t. jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm. (w skrócie „u.pr.s.”).

ministracji publicznej, która ma umożliwić realizację zadań wykonywanych przez omawiane jednostki³⁰. Nie bez powodu jednym z podstawowych i wymienionych w pierwszej kolejności obowiązków jest dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne³¹.

W świetle powyższego, słuszny jest pogląd A. Szewca, że wymóg szczególnej staranności nawiązuje do koncepcji dobrego gospodarza, przy czym jest on gospodarzem mienia, które przeznaczone jest do realizacji zadań publicznych, a nie interesów prywatnych. W konsekwencji zarzut niedołożenia szczególnej staranności obejmuje nie tylko przypadki winy umyślnej, lecz także winę nieumyślną, w tym *culpa levissima*. Ta ostatnia może w szczególności dotyczyć zaniechania dochodzenia zastrzeżonych kar umownych, gdy gmina poniosła szkodę³².

Zachowanie szczególnej staranności nie wyklucza podejmowania działań związanych z ryzykiem, jednak ustawodawca nie określa, jaki jest dopuszczalny poziom tego ryzyka. Ryzyko jest nieuniknionym elementem zarządzania, a jego całkowita eliminacja rzadko kiedy jest możliwa. Zachowanie szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem samorządowym wydaje się wskazywać na konieczność minimalizowania ryzyka³³. Obowiązek dołożenia szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem komunalnym i jego ochrony nie wyklucza jednak podejmowania względem tego mienia działań obciążonych określonym stopniem ryzyka gospodarczego, np. nabywania i zbywania akcji na giełdzie papierów wartościowych (por. wyrok NSA z dnia 17 maja 1995 r., SA/Wr 275/95, ONSA 1996, nr 3, poz. 113).

Z pewnością dopuszczalny stopień ryzyka będzie wyższy w odniesieniu do prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej, gdyż uczestniczenie w rynku nie jest możliwe bez ryzyka. W każdym razie ryzyko nie może być wyższe aniżeli w typowych stosunkach gospodarczych, przy czym uwzględniając dodatkowo podstawowe zadanie samorządu terytorialnego, jakim jest realizacja celów publicznych, ryzyko to nie może zagrozić realizacji tych celów. Ponadto, podejmowanie ryzyka nie może mieć na celu wyłącznie maksymalizacji zysków, ponieważ nie taki jest podstawowy cel zarządzania mieniem samorządowym³⁴.

Obowiązek zachowania szczególnej staranności dotyczy osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem samorządowym (wykonujących zarząd), a więc przede wszystkim wójta (burmistrza, prezydenta), członków zarządu powiatu (wojewódz-

³⁰ A. Szewc, T. Szewc, *Obowiązki pracownika samorządowego* [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 192–195.

³¹ P. Zuzankiewicz, *Obowiązki pracownika samorządowego* [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 104–108.

³² A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 430.

³³ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo...*, s. 114.

³⁴ K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 550.

stwa), a także radnych. Udział tych osób w czynnościach zarządu mieniem wydaje się niekwestionowany. Obowiązek ten ciąży również na pracownikach samorządowych uczestniczących w zarządzaniu mieniem samorządowym (pracownicy zatrudnieni w urzędzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim, samorządowej jednostce organizacyjnej, jeśli tylko uczestniczą bezpośrednio w zarządzaniu mieniem samorządowym). W szczególności chodzi tu o skarbnika jednostki samorządu terytorialnego (głównego księgowego budżetu), sekretarza, pracowników urzędu zajmujących stanowiska kierownicze (w zakresie, w jakim w ramach powierzonych im obowiązków uczestniczą oni w zarządzaniu mieniem) oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, a także osoby wchodzące w skład innych struktur samorządowych zarządzających mieniem komunalnym (np. członków zarządu związku komunalnego, członków zarządu oraz innych organów spółki komunalnej³⁵). Podwyższony standard staranności i obowiązek ochrony nie dotyczy natomiast osób prywatnych korzystających z mienia samorządowego, nawet w przypadku gdy zakres ich uprawnień sięga bardzo daleko, zbliżając się do prawa własności (np. w przypadku użytkowania wieczystego gruntów gminy). Obowiązki w tym zakresie ciążą na osobach, które w imieniu jednostki samorządu terytorialnego wykonują określone uprawnienia w stosunku do wymienionych osób prywatnych³⁶. Należy zgodzić się z poglądem, że obowiązek zarządzania mieniem „ze szczególną starannością” dotyczy natomiast osób, które nie są pracownikami samorządowymi, a które uczestniczą w zarządzaniu tym mieniem na podstawie umów o charakterze cywilnym (kontraktów menedżerskich), choć oczywiście pociągnięcie do odpowiedzialności takich osób będzie dużo mniej skuteczne niż w odniesieniu do pracowników samorządowych³⁷.

Przepisy ustaw samorządowych nie określają skutków prawnych braku szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem samorządowym. Ewentualne sankcje wynikają natomiast z innych przepisów, właściwych dla danej gałęzi prawa. W szczególności może tu wchodzić w grę odpowiedzialność:

- 1) karna (zwłaszcza za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu określone w rozdziale XXXVI kodeksu karnego³⁸ – zob. w szczególności art. 296, 303, 305 k.k.),
- 2) cywilna (za szkodę wyrządzoną w mieniu komunalnym oraz za szkody wyrządzone osobom trzecim – zob. art. 417–421 k.c.),
- 3) pracownicza (porządkowa – por. art. 108 i n. k.p.),
- 4) z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. Ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych),

³⁵ Por. R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent” 2003, nr 6, s. 160.

³⁶ Tak S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*. „Problematyka Prawna”, Kraków 1998, s. 64–65.

³⁷ Por. K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, s. 548–549.

³⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2204 ze zm.

5) polityczna (przejawiająca się np. podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego odwołania wójta)³⁹.

Ponadto środkiem zabezpieczenia realizacji omawianych wymogów w zakresie zarządzania mieniem samorządowym jest możliwość zastosowania środków nadzoru. Można bowiem uznać, że do naruszenia zasady szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem może dojść na skutek podjęcia uchwały rady gminy lub wydania zarządzenia wójta, które są wyraźnie niekorzystne dla interesów majątkowych gminy, narażające ją na nadmierne ryzyko w obrocie cywilnoprawnym. Chodzi tu przede wszystkim o nadzór wykonywany przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową⁴⁰ (por. wyrok NSA z dnia 17 maja 1995 r., SA/Wr 275/95, w którym sąd dał wyraz przekonaniu, iż art. 50 u.s.g. stanowi podstawę zastosowania przez właściwy organ nadzoru odpowiednich środków nadzoru). Naruszeniem art. 50 jest niezachowanie ustawowo określonych zasad oraz trybu postępowania przy podejmowaniu przez radę gminy uchwały dotyczącej sprawy z zakresu zarządzania mieniem komunalnym (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2001 r., II SA/Łd 948/01, Legalis).

Wnioski

Uzasadnieniem dla nałożenia obowiązku wykonywania zarządu mieniem samorządowym i jego ochrony ze szczególną starannością wydaje się specyficzny charakter tego mienia. W literaturze i orzecznictwie uznaje się na ogół, że mienie samorządowe jest mieniem publicznym, poddanym szczególnemu reżimowi zarządzania i szczególnej ochronie. Podnosi się także, iż wymóg „szczególnej staranności” jest reminiscencją nieobowiązujących już przepisów kodeksu cywilnego o szczególnej ochronie mienia społecznego. O ile jednak przepisy te zostały uchylone w 1990 r. w stosunku do mienia społecznego (w tym państwowego), o tyle ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ich do porządku prawnego w odniesieniu do zarządu mieniem komunalnym⁴¹. Zdaniem A. Agopszowicza, uchylenie przepisów o szczególnej ochronie mienia społecznego nie daje w obecnym stanie prawnym podstawy do domagania się szczególnej ochrony mienia komunalnego, bowiem oznaczałoby to reaktywowanie podziału na typy własności⁴². Podwyższenie standardu ochrony mienia komunalnego w stosunku do innych rodzajów mienia (zwłaszcza tzw. prywatnego) budzi wątpliwości w kontekście przepisów Konstytucji RP, zgodnie z którymi własność i inne prawa majątkowe (mienie) podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP)⁴³.

³⁹ K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, s. 549.

⁴⁰ Tak S. Dudzik, *Działalność...*, s. 73–74.

⁴¹ S. Dudzik, *Działalność...*, s. 62. Zob. także A. Jaroszyński [w:] P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 1996, s. 106.

⁴² A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym...*, s. 334.

⁴³ Zwraca na to uwagę również K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, s. 550.

Należy zatem przyjąć, że art. 50 u.s.g. (i odpowiednie przepisy pozostałych ustaw samorządowych) nie wprowadza obowiązku „szczególnej ochrony” mienia samorządowego. Nie wiadomo bowiem, czym ta szczególna ochrona miałaby się przejawiać, skoro w Konstytucji RP nie różnicuje się stopnia ochrony własności ze względu na jej podmiot, a w ustawodawstwie zwykłym usunięto przepisy, które w minionym ustroju dotyczyły ochrony wybranych typów i form własności. W literaturze pojawił się natomiast pogląd, iż ustawodawca zamiast wprowadzania szczególnej ochrony mienia komunalnego wprowadza obowiązek szczególnej staranności w odniesieniu do ochrony tego mienia⁴⁴. Obowiązek ten nałożony jest na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem samorządowym w powiązaniu z ich obowiązkami (zob. w szczególności art. 24 i 25 u.p.r.s.), a także w związku ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego mienia i zadaniami samorządu terytorialnego. Skuteczna ochrona mienia, w odniesieniu do którego brak jest właściciela w znaczeniu ekonomicznym, wymaga uwypuklenia obowiązków osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym w zakresie ochrony. Jest to tym bardziej istotne, że termin „zarządzanie” najczęściej jest rozumiany jako obejmujący zagadnienia ochrony mienia, a nawet jeżeli ochronę tę potraktować jako odrębną od zarządzania, to niewątpliwie oba te obszary działania są z sobą ściśle związane. Szczególna staranność dotycząca ochrony mienia samorządowego jest więc naturalnym uzupełnieniem rozmaitych szczególnych wymogów i ograniczeń w stosunku do tego mienia, któremu przypisano specyficzne funkcje⁴⁵.

Szczególna staranność dotycząca ochrony mienia samorządowego powinna być przede wszystkim rozumiana jako konieczność podejmowania czynności o charakterze zachowawczym. Aktualne jest więc stanowisko T. Dybowskiego, że o ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w ochronie mienia komunalnego (publicznego) powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa⁴⁶. Pogląd ten w obecnych warunkach nabrał nowego znaczenia w związku z usunięciem z kodeksu cywilnego przepisów wzmacniających niegdyś ochronę mienia publicznego (chodziło jednak wtedy o mienie ogólnonarodowe), które chroniły przed utratą własności, jej uszczupleniem lub narażeniem na utratę⁴⁷. Obecnie, wobec braku przepisów chroniących mienie samorządowe lub państwowe (mienie publiczne), podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa) muszą samodzielnie w sposób aktywny chronić swoje mienie. Właśnie z tego względu konieczne jest zachowanie szczególnej staranności przy jego ochronie. Skoro dla własności publicznej nie przewidziano odrębnego reżimu ochronnego, a jest to własność w rozumieniu art. 140 k.c., to jednostka samorządu

⁴⁴ Tak M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 330 i n.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 331.

⁴⁶ T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 77–78, przy czym autor ten uwagi swoje odniósł do mienia ogólnonarodowego i innych form własności społecznej.

⁴⁷ Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 44.

terytorialnego może korzystać ze wszelkich środków cywilnoprawnych służących ochronie mienia, w szczególności prawa własności⁴⁸.

Zasada samodzielności i zasada szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem samorządowym

Streszczenie

Mienie samorządowe, jako rodzaj mienia publicznego, podlega szczególnym regulacjom prawnym. Zarządzanie mieniem samorządowym musi odbywać się przy zachowaniu zasad określonych w samorządowych ustawach ustrojowych. Z przepisów tych ustaw wynika, iż podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa (zasada samodzielności). Natomiast obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona (zasada szczególnej staranności).

Słowa kluczowe:

jednostki samorządu terytorialnego, mienie samorządowe, zarządzanie, samodzielność, szczególna staranność

The principle of independence and the principle of special diligence in administration of self-government property

Summary

Self-government property, as a kind of public property, is subject to special regulations by law. The administration of self-government property has to be carried out with adherence to the principles formulated in self-government system acts. The provisions of these acts stipulate that communal property subjects decide independently on the appropriation and the manner of disposition of assets, upon the fulfilment of requirements contained in separate legal regulations (the principle of independence). On the other hand, it's the duty of the persons participating in the administration of self-government property to exercise special care when carrying out the administration in conformity with the property and its protection (the principle of special diligence).

Key words:

local government units, self-government property, administration, independence, special diligence

⁴⁸ M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10, s. 11.

Bibliografia

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001.
- Banaszczyk K.Z., Granecki P., *O istocie należytej staranności*, „Palestra” 2002, nr 7–8.
- Budnik A., Czubkowska M.J., *Zaskarżanie uchwał dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Czechowski P., Jaroszyński A., Piątek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym [w:] Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 1996.
- Doliwa A., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004, 2010.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.
- Gniewek E., *Współwłasność [w:] System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007.
- Gniewek E., *O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Rejent” 2008, nr 2.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010.
- Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kalus S., *Pozycja prawna uczestników rynku nieruchomości*, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999.
- Machnikowski P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2011.
- Mikosz R., „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego), „Problemy Prawne Górnictwa” 1982, nr 5.
- Nowakowski Z.K., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980.
- Pyziak-Szafnicka M., *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10.
- Radwański Z. (red.), *Zielona Księga. Optymalna wizja kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.
- Rajca L., *Implikacje związane z podwójnym statusem gminy: nosiciela imperium i właściciela mienia*, CASUS 2001, z. 2.
- Rudnicki S., Rudnicki G., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2009.
- Safjan M. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2008.

Sowiński R., *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent” 2003, nr 6.

Szewe A., *Komentarz do art.45 ustawy o samorządzie gminnym*, LEX/el. 2012

Szewe A., Szewe T., *Obowiązki pracownika samorządowego* [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011.

Szewczyk M., *Podmiotowość prawna gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3.

Szubiakowski M., *Rzeczy publiczne (Wybrane zagadnienia)*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1.

Szydło W., *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2009, nr 3.

Wiśniewski T. [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*. t. I, Warszawa 2009.

Slow city w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich

1. Wstęp

W kręgu zainteresowań i badań naukowych Profesor Teresy Kurowskiej, zawsze pozostawały, umiejętnie łączone i nowatorsko prezentowane, zagadnienia ze sfery prawa rolnego i zagospodarowania przestrzennego. Przez szereg lat problematyka ładu przestrzennego na obszarach wiejskich pozostawała nieco na uboczu głównego nurtu regulacji, a co za tym idzie mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Sytuacja ta powoli ulega zmianie, a pojawiające się założenia i koncepcje wspólnej polityki rolnej po roku 2020 wskazują na wręcz odmienne podejście. Immanentnym elementem zrównoważonego rozwoju i dobrobytu społecznego ma być ład przestrzenny, rozumiany jako pożądaný stan zagospodarowania przestrzeni, w którym funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa przebiega w sposób optymalny, racjonalny społecznie i efektywny kosztowo, z możliwie najmniejszą liczbą konfliktów między różnymi podmiotami, i który nie prowadzi do degradacji środowiska przyrodniczego. Stan ten jest efektem współzależnych i wzajemnie skorelowanych działań wielu podmiotów¹. Zrównoważony rozwój terytorialny ma na celu zapewnienie, by korzyści z rozwoju obszarów wiejskich czerpały przede wszystkim społeczności lokalne. Szczegół lokalny stanowi bowiem najlepsze forum prezentacji i realizacji projektów odzwierciedlających różnorodność populacji, terytoriów, kultur i wiedzy fachowej. Znany już program LEADER oraz nowy, określany jako *rozwój lokalny kierowany przez społeczność* (CLLD), odgrywać mają kluczową rolę w procesach spójnego i zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich oraz umożliwić wdrożenie społecznych inicjatyw z wykorzystaniem programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Kształtująca się koncepcja spójnego oddziaływania na zróżnicowane społeczności obszarów wiejskich wynika z ujawnionego w czasie kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w 2007 r., wzrostu nierówności społecznej i terytorialnej. Skutkują one negatywnym zjawiskiem wyludniania obszarów wiej-

¹ W. M. Gaczek: *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz 2003, s. 13 i nast.

skich, marginalizacji lokalnych społeczności wiejskich oraz zubożenia i zamierania niewielkich aglomeracji miejskich położonych poza strefami oddziaływania dużych metropolii. Jedną z istotnych ról sieci obszarów wiejskich w kolejnych latach będzie wskazanie i wdrożenie potencjalnych sposobów odwrócenia negatywnych tendencji oraz spójnej aktywizacji społeczności wiejskich i miejskich, jako niezbędnego czynnika zrównoważonego rozwoju terytorialnego².

2. Zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich

Nowe podejście zasygnalizowane zostało w kolejnych dokumentach Unii Europejskiej.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ustaliło reguły uczestniczenia partnerów na wszystkich etapach programowania i wdrażania projektów finansowanych z EFSI³. Partnerami zostać mogą przedstawiciele wszystkich zainteresowanych, zwłaszcza przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, podmiotów gospodarczych, społecznych, organizacji NGO działających na rzecz ograniczenia marginalizacji i wykluczenia społecznego, w tym przedstawiciele wspólnot społeczności lokalnych. Celem jest wzmocnienie synergii działań finansowanych ze EFSI i zwiększenie zbiorowego zaangażowania w politykę Unii Europejskiej oraz odpowiedzialności za nią na wszystkich poziomach programowania i wszystkich szczeblach wdrażania. W preambule do kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa podkreślono, że partnerstwo wielu podmiotów stanowi wyraźną wartość dodaną, poprawiając trafność programów, ich społeczną akceptację i użyteczność oraz skuteczność wydatkowanych środków dla spójność działań, bez względu na miejsce ich realizacji. A tym samym partnerstwo stabilizuje dążenie do zrównoważonego rozwoju.

Kolejna interpretacja działań na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego, zawarta została w Deklaracji podpisanej po konferencji, która odbyła się w dniach 5 i 6 września 2016 r. w Cork w Irlandii *Cork 2.0. Lepsze życie na obszarach wiejskich*. Przyjęto w niej, że obszary wiejskie i ich społeczności, które stanowią miejsce życia dla ponad połowy mieszkańców Unii Europejskiej, pełnią kluczową rolę we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju przyjętych przez ONZ. Mieszkańcy ośrodków miejskich i wiejskich korzystają z różnych, ale uzupełniających się dóbr, a ich wzajemne powiązania i partnerstwo są istotnym warunkiem efektywności środowiskowej i spójności społecznej UE jako całości. Wsparcie unijne powinno zatem wzmacniać powiązania między obszarami wiejskimi a miejskimi oraz wzajemnie dostosować ich zrównoważony rozwój. Uczestnicy konferencji sformułowali też

² *Inteligentny i zrównoważony rozwój terytorialny sprzyjający włączeniu społecznemu* [w:] „Przeгляд Obszarów Wiejskich” 2015, nr 19, *Zwiększenie zaangażowania zainteresowanych stron*, s. 24–29.

³ Dz.U. UE L 74 z 13.01.2014, s. 2.

wniosek, że inwestowanie w tożsamość społeczności zamieszkujących zabudowy wiejskie oraz w małych miastach czy miasteczkach, jest kluczowym czynnikiem podnoszącym potencjał obszarów wiejskich, przesądza o ich atrakcyjności jako miejscu egzystencji na każdym etapie życia⁴.

Komisja Europejska uznała wnioski zawarte w Deklaracji Cork 2.0. za program reform, jakie wspólna polityka rolna powinna uwzględnić po roku 2020. W Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, pt. *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, z dnia 29 listopada 2017 r.⁵, za priorytet uznano tworzenie tzw. inteligentnych wsi (*Smart Villages*), a wsparciem objęte mają być działania na rzecz budowy potencjału, inwestycji, tworzenia sieci kontaktów oraz przebudowy infrastruktury. Komisja podkreśliła, że wspólna polityka rolna wraz z innymi politykami makroekonomicznymi i sektorowymi mają potencjalny wpływ na społeczności wiejskie, a liczne fundusze Unii Europejskiej mogą i powinny wspierać dobrobyt obszarów wiejskich, mieszczących się tam aglomeracji wiejskich i miejskich oraz ich rewitalizację. Budowanie tożsamości mieszkańców obszarów wiejskich, kształtowanie poczucia przynależności i odpowiedzialności za stan materialny i kulturalny tych jednostek oraz tworzenie więzi społecznych na poziomie lokalnym w pełni oddaje założenia zrównoważonego rozwoju, który na równi uwzględnia potrzeby rozwojowe, wymagania środowiskowe i sprawiedliwość społeczną wewnątrz i międzypokoleniową. Decyduje o jakości życia, określanego mianem dobrobytu⁶.

Dobrobyt w warunkach zrównoważonego rozwoju jest postrzegany w kategoriach całego pokolenia jako możliwość zaspokajania potrzeb pokolenia obecnie żyjącego i pokoleń przyszłych oraz jako dobrobyt trwały w długim, tj. międzypokoleniowym, okresie. Celem trwałego dobrobytu jest wzrost jakości życia wymagający uwzględnienia szeregu warunków⁷.

Należy do nich przede wszystkim wymóg poszanowania wymagań ekologicznych, zwłaszcza zachowania różnorodności biologicznej, integralności systemów przyrodniczych, produkcji biologicznej, respektowania sprawiedliwości wobec wszystkich istot żyjących. W ujęciu ekonomicznym dążyć należy do wzrostu dobrobytu materialnego oraz dostępności do użytecznych dóbr i usług. W sferze społecznej konieczne jest zapewnienie dostępu do dóbr społecznie pożądanых, ograniczanie obszarów ubóstwa, zachowanie różnorodności kulturowej, zapewnienie

⁴ Deklaracja Cork 2.0. „Lepsze życie na obszarach wiejskich”, https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_pl.pdf, dostęp: 17 stycznia 2018 r.

⁵ Bruksela 29.11.2017 r., COM (2017) 713 final.

⁶ Szerzej zob. D. Kielczewski: *Jakość życia i dobrobyt jako kategoria zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, D. Kielczkowski (red.), Białystok 2009, s. 109–115; A. Augustyn, *Idea Cittaslow jako koncepcja zrównoważonego rozwoju małych miast*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2011, nr 25, s. 749.

⁷ Tak m.in. D. Kielczewski, *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008, s. 33 i nast.

trwałości instytucjonalnej, gwarancje sprawiedliwości społecznej i współdziałaniu w życiu społecznym i politycznym. Dobrobyt trwały wymaga także uwzględnienia potrzeb psychologicznych przez zapewnienie równowagi między dobrobytem materialnym a niematerialnymi składnikami dobrobytu⁸. W rozwoju zrównoważonym podkreśla się perspektywiczność i długofalowość działań nastawionych na jakość życia ludzi, zharmonizowany rozwój społeczny i gospodarczy oraz ochronę środowiska wraz z jego zasobami.

3. Koncepcje i modele zrównoważonego rozwoju miast

Współczesne miasta są swoistymi układami lokalnymi obejmującymi pewną wyodrębnioną przestrzeń, na której realizowane są zróżnicowane aktywności gospodarcze, inwestycyjne, infrastrukturalne, społeczne i indywidualne⁹. Wskutek wielości często sprzecznych interesów, struktury te narażone są na liczne negatywne zjawiska, które zaburzają w zasadniczy sposób ich równowagę. Do najważniejszych należą gwałtowne zmniejszanie się zasobów środowiska przyrodniczego na rzecz środowiska kulturowego, brak odpowiedniego systemu terenów wolnych i zielonych, zanieczyszczenie powietrza i wody, nadmierne zużycie energii pochodzącej ze źródeł nieodnawialnych, zwłaszcza węgla i ropy. Poważnym zagrożeniem jest także zła gospodarka gruntami, polegająca na zbyt swobodnym przeznaczaniu gruntów miejskich i podmiejskich pod nowe inwestycje (drogi, parkingi, zabudowę itp.) kosztem terenów otwartych i zielonych, pogorszenie jakości gleb na skutek erozji, zanieczyszczenia powietrza i nieumiejętnego stosowania nawozów sztucznych, a także nadmierne zużycie i zanieczyszczenie wód oraz zbyt szybki jej odpływ z terenów miasta (brak retencji)¹⁰. Równoważenie rozwoju miasta powinno zatem przede wszystkim polegać na niwelowaniu powyższych zjawisk występujących na obszarach miejskich oraz konfliktów, w tym głównie przestrzennych, które wynikają z konkurencji o wolną przestrzeń i sposób jej wykorzystania.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się liczne modele (koncepcje) zrównoważonego rozwoju miast¹¹. W generalnym ujęciu wyróżnić można dwie zasadnicze grupy. Pierwsza obejmuje modele i koncepcje, które odnoszą się przede wszystkim do zagadnień przestrzennej formy miast: w ujęciu lokalnym, tj. w granicach ad-

⁸ H. Mayer, P.L. Knox, *Slow Cities: Sustainable Places in a Fast World*, „Journal of Urban Design”, London 2006, Vol. 28, No. 4, p. 321–334.

⁹ Zob. postanowienia Nowej Karty Ateńskiej z 2003 r. Wizja miast XXI wieku, Europejska Rada Urbanistów, Lizbona, 20 listopada 2003 r.

¹⁰ W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999, s. 34.

¹¹ Zagadnieniem tym szerzej zajmuje się L. Mierzejewska, zob. m.in. *Rola planowania przestrzennego w rozwoju zrównoważonym miast*, [w:] *polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, J. Ślodeczyk, D. Rajchel (red.), Opole 2006, s. 11–28; *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Poznań 2010; *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast”, Rok XII, Zeszyt II/2015, s. 5–11.

ministracyjnych miasta, oraz w ujęciu regionalnym, czyli obszarze oddziaływania funkcjonalnego miasta na tereny podmiejskie¹².

Natomiast w drugiej grupie mieszczą się te modele, które odnoszą się do jakości życia w mieście, sprawiedliwości społecznej i zrównoważonej gospodarki miejskiej¹³. Klasyfikacja nie jest rozłączna, a pewne koncepcje rozwoju mają charakter bardziej uniwersalny łącząc rozwój infrastrukturalny i przestrzenny z działaniami pro jakościowymi. W tak pro jakościowo sformułowane założenia zrównoważonego rozwoju wpisuje się koncepcja *Cittaslow*.

4. Koncepcja *Cittaslow*

Cittaslow (*Slow City*, miast SLOW) międzynarodowa sieć miast dobrego życia, jest pochodną założonego we Włoszech przez Carlo Petriniego w 1989 r. ruchu *Slow Food*. Jest alternatywną formą rozwoju i zarządzania miastem, w której naczelną zasadą jest promowanie poszanowania wartości ponadczasowych, którymi są: zdrowie psychiczne i fizyczne, dobre samopoczucie, ład przestrzenny, bezpieczeństwo ekologiczne oraz proste przyjemności materialne – dobre jedzenie, cisza, dostęp do rekreacyjnych terenów niezurbanizowanych i nade wszystko – do czasu.

W koncepcji *Cittaslow* zwraca się uwagę, że najbardziej charakterystyczną cechą współczesności jest przyspieszenie czasu i koncentracja przestrzeni, których wyrazem jest swobodny przepływ idei, usług i kapitału ludzkiego w bardzo krótkim czasie. Szybkie tempo życia w wszystkich jego aspektach skutkuje prymatem czasu nad innymi wartościami¹⁴.

Ruch SLOW stanowi alternatywę dla globalizacji i konsumpcjonizmu. Ma szerokie spektrum społeczne, wpływa na kulturę i sposób życia oraz postrzeganie rzeczywistości. Idea *Slow Food* oraz *Cittaslow* stały się inspiracją dla licznych trendów w innych dziedzinach życia, tj.: *slow urbanism*, *slow architecture*, *slow design*, *slow travel*, *slow tourism* itp.

Do stowarzyszenia *Cittaslow* mogą przystępować miasta liczące mniej niż 50 tysięcy mieszkańców, które przejdą procedurę kwalifikacyjną. Pod pewnymi warunkami członkiem stowarzyszenia mogą także być gminy, które ze względu na swoje położenie w ramach wspólnego obszaru środowiskowego, archeologicznego czy kulturalnego mogą występować razem. Potencjał małych miast tworzą, m.in.: ich atrakcyjne położenie geograficzne, dziedzictwo kulturowe, naturalne krajobrazy, cisza, lokalne i autentyczne rzemiosło, rękodzieło, produkty, oferta kulinarna, tra-

¹² Wyróżniane modele (koncepcje) rozwoju to m.in.: *eco-city*, *compact city*, *green city*, *redesigning a city*, *externally dependent city*, *fair shares city*, *MILU Multi-Functional and Intensive Land Use*, *smart growth* oraz *nowy urbanizm*. Por. L. Mierzejewska: *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Poznań 2010.

¹³ Do wskazanej grupy kwalifikują się m.in.: *self-reliant city*, *community garden*, *just city*, *XXQ city*, *slow city*, *smart growth*; tak. L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast”, Rok XII, Zeszyt II/2015, s. 5–11.

¹⁴ Zjawiska prymatu czasu prezentuje m.in., Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006 oraz tenże: *44 listy ze świata płynnej nowoczesności*, Kraków 2011.

dycja, zwyczaje, ale także dostęp do wysokiej jakości usług i miejsc pracy w miejscu zamieszkania lub w jego bliskim sąsiedztwie. Stanowi to podstawę do podjęcia działań w celu odkrycia i podkreślenia własnej tożsamości¹⁵.

Szczegółowe zasady członkostwa określa Międzynarodowy Statut Miast Cittaslow¹⁶. Wstąpienie do sieci warunkowane jest spełnieniem co najmniej połowy kryteriów uszeregowanych w siedmiu kategoriach: polityka energetyczna i środowiskowa (12 kryteriów), polityka infrastrukturalna (9 kryteriów), polityka jakości miejskiej (17 kryteriów), polityka rolna, turystyczna, rzemieślnicza (10 kryteriów), polityka gościnności, świadomości i kształcenia (10 kryteriów), polityka integracji społecznej (11 kryteriów), polityka partnerstwa (3 kryteria). Kryteria mają charakter jakościowy, łącznie jest ich 72, w tym 31 obligatoryjnych, a pięć perspektywicznych¹⁷.

Członkostwo jest przyznawane miastom zaproponowanym przez krajowych koordynatorów, których aplikacje zostaną zaakceptowane przez Międzynarodowy Komitet Koordynujący. W swojej aplikacji miasto kandydujące musi zadeklarować akceptację bez zastrzeżeń statutu stowarzyszenia, a także podjęcie działań na rzecz poprawy atmosfery życia lokalnej społeczności i ochrony środowiska¹⁸.

Dokumenty statutowe miast *Cittaslow* podkreślają, że jest to taki sposób życia, jak i zarządzania miastem, które oznacza:

- charakterystyczny sposób funkcjonowania, prowadzenia życia codziennego w sposób odmienny od tego dotychczas dominującego, tryb zwolniony, pewny, mniej gwałtowny, nie tak prędko i nastawiony na wydajność, ale bez wątplenia bardziej ludzki i ekologicznie poprawny, bardziej solidarny z obecnymi i przyszłymi pokoleniami,
- poszanowanie tego, co lokalne, w świecie coraz bardziej globalnym i wewnętrznie skomunikowanym,
- życie czasem obecnym w sposób najlepszy z możliwych, ze wzrokiem jednak wciąż zwróconym w przyszłość,
- wykorzystywanie wielkich możliwości technologicznych i kulturalnych naszych czasów, tak aby nie zapomnieć nigdy o spuściznie doświadczeń, którą pozostawia historia i kultura materialna narodów,
- zwrócenie nowoczesnego pojęcia „dobrego życia” i pełnowartościowego mieszkania ku priorytetowi powszechnego zaangażowania się na rzecz

¹⁵ *Cittaslow – lepiej żyć, nie wolniej się rozwijać*, www.mojregion.eu, dostęp: 08 czerwca 2011 r.; zob. także E. Strzelecka, *Male miasta a nowoczesne modele rozwoju miast* [w:] *Alternatywne modele rozwoju miast. Sieć miast Cittaslow*, E. Strzelecka (red.), Łódź 2016, s. 9–36.

¹⁶ http://cittaslowpolska.pl/images/PDF/miedzynarodowy_statut_cittaslow.pdf, dostęp: 17 stycznia 2018 r.

¹⁷ Zob. też: E. Zadecka: *Zrównoważony rozwój małych miast w świetle warunków i wymogów stowarzyszenia Cittaslow*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Zarządzanie” 2017, nr 25, t. 2, s. 35–48; A. Gruszecka-Tieśluk, *Sieć Cittaslow – strategią rozwoju małych miast*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 144, s. 383–393.

¹⁸ A. K. Zawadzka, *Identyfikacja inicjatyw służących budowaniu tożsamości lokalnej w wybranych miastach Cittaslow* [w:] *Alternatywne modele rozwoju miast. Sieć miast Cittaslow*, E. Strzelecka (red.), Łódź 2016, s. 82–96.

mieszkańców,

- rozwiązywanie z pozytywnym wynikiem fałszywej sprzeczności między gościnną otwartością na świat a dumą z własnej przynależności i lokalnej specyfiki,
- uznanie całości lokalnych zasobów materialnych i niematerialnych, środowiska przyrodniczego, krajobrazu naturalnego i miejskiego, dóbr historycznych, artystycznych i kulturalnych, także dotyczących działalności gastronomicznej, aby umocnić lub też odbudować miejską tożsamość naruszaną czasami przez zmiany w ostatnich dziesięcioleciach,
- uczynienie powolności główną wartością, przypisanie sensu i konkretnych cech rewolucji czasowej dokonywanej przez tych, którzy z powodów historycznych, kulturalnych czy środowiskowych opierali i opierają się przyspieszeniom, jakie przyniósł XX wiek, to również harmonizowanie czasów historycznych z czasami współczesnymi, potrzeb natury z zagadnieniami kultury i ekonomii,
- danie sobie czasu na stworzenie jakości we wszystkich dziedzinach życia miejskiego, spowolnienie rytmów życia i zredukowanie napięć¹⁹.

W manifeście miast ruchu Cittaslow, podkreśla się, że do jednostek organizacyjnych takich jak dzielnice czy osiedla wprowadza się relacje i praktyki zarządzania społecznego i ekonomicznego typowe dla obszarów wiejskich, górskich czy małych wysp. Oznacza to uznanie i priorytet całości lokalnych zasobów materialnych i niematerialnych, środowiska przyrodniczego, krajobrazu naturalnego i miejskiego, dóbr historii, artystycznych i kulturalnych, w celu odbudowy tożsamości lokalnej. Życie w mieście Cittaslow ma przywrócić, w dobie przyspieszenia i globalizacji, bardziej ludzki tryb życia, wolniejszy, ekologicznie poprawny, bardziej solidarny z obecnymi i przyszłymi pokoleniami, szanujący to co lokalne, wewnątrznie uporządkowany i spokojny. Szanując dotychczasowy dorobek, mieszkańcy miast *Cittaslow* w pełni korzystają z dóbr innowacyjnych, w celu realizacji zasad i idei ruchu slow.

Do Stowarzyszenia „Cittaslow - Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia” przystąpiły 142 miasta z 24 krajów na świecie. Polska należy do ruchu Cittaslow od 2007 r., a pierwszym polskim miastem, które włączyło się do tego ruchu i otrzymało prawo do używania logo sieci: wizerunku pomarańczowego ślimaka, był Reszel w województwie warmińsko-mazurskim. Obecnie stowarzyszonych jest 25 polskich miast, a dwa kolejne realizują procedurę certyfikującą i mają status miast pretendujących²⁰.

5. Zakończenie

Docenienie potencjału niewielkich miast uznawane jest za tendencję XXI wieku, doskonale wpisującą się w założenia zrównoważonego rozwoju. Dostrzeżenie zna-

¹⁹ Polska Krajowa Sieć Miast Cittaslow, www.cittaslowpolska.pl, 8 czerwca 2011 r.

²⁰ Aktualne dane nt. miast zrzeszonych w *Cittaslow* prezentuje A.K. Zawadzka, *Potencjalne implikacje społeczno-ekonomiczne akcesji do sieci Cittaslow w erze przyspieszenia*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017, z. 266, s. 125–141.

czenia, potencjału oraz zasobów małych aglomeracji miejskich dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest istotną zmianą podejścia do koncepcji spójności i wyrównywania szans wszystkich społeczności europejskich. Połączenie idei *Smart Village*, stawiających na unowocześnienie zurbanizowanych obszarów wiejskich, przede wszystkim przez wzmacnianie infrastruktury komunikacyjnej, technicznej, cyfryzacji i informatyzacji, oraz poprawę warunków socjalnych, z koncepcją *Slow City* odnoszącą się do małych ośrodków miejskich, stanowiących z reguły najbliższe otoczenie wsi, zwiększa spójność rozwoju obszarów wiejskich. Zapobiega przeciwstawianiu koncepcji rozwoju miasta i wsi, łagodzi rozbieżne interesy, a jednocześnie tworzy nowe możliwości współdziałania i dopełniania potrzeb cywilizacyjnych społeczności wsi z potrzebami ekologicznymi, socjalnymi i bytowymi mieszkańców miast. Obie społeczności mają potencjał oczekiwany i godny wzajemnego zaoferowania. Zapewnienie skutecznego udziału zainteresowanych stron w promowaniu zrównoważonego rozwoju lokalnego wymaga czasu. Dla aktywizacji zainteresowanych stron i zagwarantowania ich zaangażowania w realizację wspólnego projektu konieczne jest wypracowanie określonych standardów, procedur i działań opartych na wzajemnym zaufaniu. Należy zatem pokładać nadzieję, że idea zrównoważonego, spójnego rozwoju obszarów wiejskich – tak dla aglomeracji miejskich, jak i wiejskich – zyska status priorytetu Unii Europejskiej w kolejnych okresach programowania i przyczyni się do kształtowania trwałego dobrobytu lokalnych społeczności.

Slow City w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich

Streszczenie

Problematyka ładu przestrzennego na obszarach wiejskich pozostawała nieco na uboczu głównego nurtu regulacji i mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Sytuacja ta powoli ulega zmianie, a pojawiające się założenia i koncepcje WPR po roku 2020 wskazują, że immanentnym elementem zrównoważonego rozwoju i dobrobytu społecznego ma być ład przestrzenny. Dostrzeżenie znaczenia, potencjału oraz zasobów małych aglomeracji miejskich dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest istotną zmianą podejścia do koncepcji spójności i wyrównywania szans wszystkich społeczności europejskich. Połączenie idei *Smart Village* z koncepcją *Slow City* prowadzi do zwiększenia spójność zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe:

Slow City, zrównoważony rozwój, obszary wiejskie, ład przestrzenny, dobrobyt społeczny

Slow City in sustainable rural development

Summary

The issues of spatial order in rural areas remained somewhat out of the way of the mainstream regulation and mechanisms of the common agricultural policy. This situation is slowly changing, and the emerging assumptions and concepts of the CAP after 2020 indicate that spatial order is the immanent element of sustainable development and social well-being. Recognizing the importance, potential and resources of small urban agglomerations for the sustainable development of rural areas is a significant change in approach to the concept of cohesion and equal opportunities for all European communities. The combination of the Smart Village idea with the Slow City concept leads to increased cohesion in the sustainable development of rural areas.

Key words:

Slow City, sustainable development, rural areas, spatial order, social well-being

Bibliografia

Augustyn A., *Idea Cittaslow jako koncepcja zrównoważonego rozwoju małych miast*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2011, nr 25.

Bauman Z., *44 listy ze świata płynnej nowoczesności*, Kraków 2011.

Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.

Gaczek W. M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz 2003.

Gruszecka-Tieśluk A., *Sieć Cittaslow – strategią rozwoju małych miast*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 144.

Inteligentny i zrównoważony rozwój terytorialny sprzyjający włączeniu społecznemu [w:] „Przegląd Obszarów Wiejskich” 2015, nr 19, *Zwiększenie zaangażowania zainteresowanych stron*.

Kielczewski D., *Jakość życia i dobrobyt jako kategoria zrównoważonego rozwoju* [w:] *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, D. Kielczkowski (red.), Białystok 2009.

Kielczewski D., *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.

Mayer H., Knox P.L., *Slow Cities, Sustainable Places in a Fast World*, „Journal of Urban Design”, London 2006, Vol. 28, No. 4.

Mierzejewska L., *Rola planowania przestrzennego w rozwoju zrównoważonym miast* [w:] *polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, J. Słodczyk, D. Rajchel (red.), Opole 2006.

Mierzejewska L., *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Poznań 2010.

Mierzejewska L., *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast” 2015, z. 2.

Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999.

Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne, Poznań 2010;
Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele,
„Problemy Rozwoju Miast”, Rok XII, Zeszyt II/2015.

Strzelecka E., *Małe miasta a nowoczesne modele rozwoju miast* [w:] *Alternatywne modele rozwoju miast. Sieć miast Cittaslow*, E. Strzelecka (red.), Łódź 2016.

Wizja miast XXI wieku, Europejska Rada Urbanistów, Lizbona, 20 listopada 2003 r.

Zadęcka E., *Zrównoważony rozwój małych miast w świetle warunków i wymogów stowarzyszenia Cittaslow*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej”, „Zarządzanie” 2017, nr 25, t. 2.

Zawadzka A.K., *Identyfikacja inicjatyw służących budowaniu tożsamości lokalnej w wybranych miastach Cittaslow* [w:] *Alternatywne modele rozwoju miast. Sieć miast Cittaslow*, E. Strzelecka (red.), Łódź 2016.

Zawadzka A. K., *Potencjalne implikacje społeczno-ekonomiczne akcesji do sieci Cittaslow w erze przyspieszenia*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017, z. 266.

Orzecznictwo TSUE w tworzeniu zasad prawnych funkcjonowania UE

Na przestrzeni ponad półwiecza wspólna polityka rolna spośród wszystkich polityk wspólnotowych miała najbardziej kompleksowy charakter. Dotyczy to zarówno polityk przewidzianych przez traktaty założycielskie (polityka przemysłowa i transportowa), jak i wypracowanych przez instytucje unijne (regionalna, socjalna, energetyczna, ochrony środowiska naturalnego, badań naukowych). Jako najbardziej rozwinięta z polityk sektorowych, wspólna polityka rolna znajduje prawny wyraz w zdecydowanie najszerzej rozbudowanym i niezmiernie szczegółowym ustawodawstwie unijnym. Stąd też od zarania powołania do życia ówczesnej EWG rolnictwo stanowiło bogate pole dla orzecznictwa funkcjonującego wówczas Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości WE, który – opierając się na postanowieniach traktatu i tradycjach prawnych państw członkowskich – rozwinął wiele fundamentalnych zasad prawnych, stanowiących quasikonstytucyjne zasady kontroli ustawodawstwa¹.

Wypracowany na kanwie spraw rolnych dorobek w zakresie prawa preceden-sowego, tworząc podwaliny prawne integracji, promował procesy integracji europejskiej. Przedkładane przed Trybunał sprawy rolne częstokroć stanowiły źródło stanowienia lub potwierdzały podstawowe zasady prawa ówczesnych Wspólnot, takich jak zasada solidarności i współpracy, niedyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa, efektywności (skuteczności) prawa czy prymatu prawa. Z biegiem lat, w miarę rozszerzania polityk unijnych na inne dziedziny, zakres orzeczeń w sprawach rolnych stopniowo się zmniejszał.

I tak, na tle sprawy kontyngentów produkcyjnych na izoglukozę (sprawa nr 138/79 Roquette)² ujawnił się problem demokratycznej formy rządu w obrębie Wspólnot, co znalazło wyraz w jej strukturze instytucjonalnej, wzorowanej w znacznej mierze na strukturach władzy państw członkowskich. Wywodzą się one

¹ Zob. A. Jurcewicz [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Zasady ogólne prawa europejskiego we wspólnej polityce rolnej (I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 4(7) 2006, s. 39 i n.

² European Court Reports 1980, s. 3333 (dalej jako ECR).

z liberalno-demokratycznej tradycji Europy, której cechami charakterystycznymi są demokracja parlamentarna, podział władzy i koncepcja państwa prawa, co znalazło wyraz w licznych orzeczeniach jako ogólne zasady prawa ówczesnych Wspólnot. Przytaczana sprawa była asumptem do uznania znaczenia Parlamentu, nawet jeśli jego udział w procedurze legislacyjnej przed wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego był jedynie doradczy.

Z kolei inne orzeczenie Trybunału (sprawa nr 141/78 France v. UK/Ireland)³ wydane w sprawie połowów morskich dotyczyło m.in. zasady solidarności i współpracy w obrębie ówczesnej Wspólnoty, sformułowanej w art. 5 Traktatu Rzymskiego. Z przepisu tego wynikają dwa zobowiązania pozytywne i jedno negatywne. Do pierwszych należy obowiązek podejmowania wszelkich działań mających na celu realizację zobowiązań wynikających z prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej, obowiązek działania państw w celu ułatwienia realizacji celów Unii jak również potwierdzony przez przepisy szczegółowe oraz wynikający z orzecznictwa Trybunału obowiązek informowania organów UE o podejmowanych działaniach. Zobowiązanie negatywne oznacza zakaz stanowienia prawa sprzecznego z prawem Unii Europejskiej. Instytucje ówczesnej Wspólnoty zobowiązały się z kolei do lojalnej współpracy z państwami członkowskimi w zakresie realizacji celów wynikających z traktatów założycielskich.

Nie jest jasne, czy art. 5 kodyfikował jedynie zasady wykładni Traktatu Rzymskiego, czy też zawierał zobowiązania poza nie wykraczające – wówczas wywodziłby się on odpowiednio albo z zasady *pacta sunt servanda* bądź też ze znanej w państwach federacyjnych zasady wierności federacji. Na jego podstawie wszakże można było zmusić państwa członkowskie do realizacji ciężących na nich zobowiązań. O ile obowiązki pozytywne nie mają charakteru samo wykonalnego (nie są wystarczająco sprecyzowane), o tyle w wielu przypadkach Trybunał stosował bezpośrednio zakaz podejmowania działań uniemożliwiających realizację celów UE. W licznych orzeczeniach przeprowadził też wykładnię zakresu przedmiotowego obowiązków pozytywnych ciężących na państwach członkowskich.

Przepis ten traktowany jest nie tylko jako fundament sprawowania przez UE jej funkcji i zadań, ponadto również niejako zobowiązuje państwa członkowskie do dokonania – w razie potrzeby – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej implementacji prawa unijnego w krajowej przestrzeni prawnej. Stanowi on także jedyną traktatową podstawę stosowania prawa unijnego w prawie krajowym, w tym w szczególności dla zapewnienia pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem wewnętrznym, a także w celu dokonywania proeuropejskiej wykładni prawa krajowego. W doktrynie prawa unijnego traktowany jest jako kamień węgielny dla całego ogólnoeuropejskiego projektu.⁴

³ ECR 1979, s. 2925. Zob. też: *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, t. 1, *Prawo instytucjonalne*, wybór i redakcja W. Czapliński, R. Ostrowski, P. Saganek, A. Wyrozumska, Scholar, Warszawa 1997, s. 53 i nast.

⁴ W. Czapliński, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Komentarz*, A. Wróbel (red.),

Jedną z najważniejszych zasad wyprowadzona z postanowień rolnych traktatu odwołuje się do „krzewienia zasady niedyskryminacji między państwami członkowskimi” i Trybunał stwierdził (w sprawie nr 5/67 *Beus v. HZA Munchen*)⁵, że jest to jedno z podstawowych założeń traktatu. Można by zaryzykować twierdzenie, że najważniejszą zasadą prawną określoną wyraźnie w traktacie (na tle wspólnych organizacji rynkowych w rolnictwie) jest wymóg zawarty w treści art. 40 (2)TFUE (art. 34 TWE, art. 40 TEWG) zgodnie z którym wspólne organizacje „wykluczają jakkolwiek dyskryminację między producentami czy konsumentami w obrębie Wspólnoty”. Dyskusje co do zakresu owej zasady straciły na znaczeniu w świetle orzeczenia Trybunału, zgodnie z którym chodzi o „ogólną zasadę równości, stanowiącą jedno z fundamentalnych założeń prawa Wspólnoty”, a więc zasady, która stanowi kryterium oceny mocy prawnej wszelkich aktów prawnych Unii Europejskiej.

W innym orzeczeniu (sprawy nr 103 i 145/77 *Royal Scholten Honig v. Intervention Board*)⁶ Trybunał ponownie stwierdził, że art. 40 (2) jest konkretną ilustracją zasady równości, zgodnie z którą „podobne sytuacje nie powinny być odmiennie traktowane, jeśli nie jest to obiektywnie uzasadnione”. Zakaz ten, zgodnie z orzecznictwem, odnosi się zatem zarówno do nierównego traktowania sytuacji równych, jak też równego traktowania sytuacji nierównych, jeżeli traktowanie takie nie ma obiektywnego uzasadnienia⁷. Określenie „dyskryminacja” (*discrimination*) stosowane jest zazwyczaj w przypadku zróżnicowania bezprawnego, natomiast określenie „różnicowanie” (*differentiation*) stosuje się w przypadku zróżnicowania zgodnego z prawem. Jednakże orzecznictwo Trybunału nie zawsze jest w tej mierze spójne.

W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że zakaz dyskryminacji stanowi wyraz zasady równego traktowania⁸ – fundamentalnej zasady unijnego prawa, której

t. I, Wolters Kluwer 2008, s. 250 i n.; A. Hatje, *Loyalitat als Rechtsprinzip In der Europäischen Union*, Baden-Baden 2002, s. 104.

⁵ ECR 1968, s. 3.

⁶ ECR 1978, s. 2037.

⁷ Zob. wyroki Trybunału: z dnia 13 grudnia 1984 r. w sprawie 106/83, *Sermide SpA v. Cassa Conguaglio Zucchero i inni*, ECR 1984, s. 04209; z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie 8/82, *Kommanditgesellschaft In der Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, ECR 1983, s. 00371; z dnia 13 listopada 1984 r. w sprawie 283/83, *Firma A. Racke v. Hauptzollamt Mainz*, ECR 1984, s. 03791; z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 58/86, *Cooperative Agricole d'approvisionnement des Avirons v. Receveur des douanes de Saint-Denis and directeur region al des duanes, Reunion*, ECR 1987, s. 01423; z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86, *Kingdom of Spain v. Council of the European Communities*, ECR 1988, s. 04596; z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie C-174/89, *Firma Hoche GmbH v. Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung*, ECR 1990, s. 02702.

⁸ Zob. wyroki: z dnia 19 października 1977 r. w sprawach 117/76 i 16/77, *Albert Ruckdeschel & Co i Hansa-Lagerhaus Stroh & Co. v. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*; *Diamalt AG v. Hauptzollamt Itzehoe*, ECR 1977, s. 01753; z dnia 19 października 1977 r. w sprawach 124/76 i 20/77, *SA Moulins et Huileries de Pont-a-Mousson v. Office National Interprofessionnel des Cereales; Societe Cooperative „Providence Agricole de la Champagne” v. Office National Interprofessionnel des Cereales*, ECR 1977, s. 01795; z dnia 25 października 1978 r. w sprawie 125/77, *Koninklijke Scholten-Honig N.V. i de Verenigde Zetmeelbedrijven „De Bijenkorf” B.V. v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, ECR 1978, s. 01991.

winien przestrzegać każdy sąd⁹. Ponieważ art. 40 TFUE wypowiada się wyłącznie o producentach i konsumentach, powstały wątpliwości co do tego, czy również inne podmioty (handlowcy, w szczególności importerzy i eksporterzy, zakłady przetwórstwa itd.) mogą się powoływać na ten zakaz¹⁰. Trybunał wyraźnie potwierdził, że zakres zasady równości obejmuje wszystkie podmioty gospodarcze¹¹. Wątpliwości powstały też w związku z zakresem obowiązywania tego zakazu. Zastanawiano się mianowicie, czy ograniczony jest on do wspólnej organizacji rynków rolnych. Trybunał stwierdził, iż mając na uwadze, że zasada równości jest zasadą ogólną, należy przyjąć, iż obejmuje ona wszystkie aspekty wspólnej polityki rolnej i wszystkie podmioty, których dotyczy, mogą powoływać się na ochronę, jaką daje im to fundamentalne prawo¹².

Przyjmuje się, że do dyskryminacji dochodzi wówczas, gdy spełnione są trzy warunki¹³. Po pierwsze, sytuacje, których dotyczy domniemana dyskryminacja, muszą być równe lub nierówne. Oznacza to porównywalność bądź nieporównywalność sytuacji. Określenie „równe” (*equal*) nie oznacza „identyczne” (*identical*), należy je rozumieć jako „podobne” (*comparable*). Po drugie, powinien zaistnieć negatywny skutek, tzn. równe lub nierówne traktowanie powinno stawiać podmioty, których dotyczy, w niekorzystnej pozycji wobec innych. Po trzecie zaś, takie równe lub nierówne traktowanie nie może mieć uzasadnienia. Ten ostatni warunek odgrywa najważniejszą rolę. Jeśli bowiem równe lub nierówne traktowanie jest obiektywnie uzasadnione, a zatem proporcjonalne w stosunku do postawionego celu, wówczas nie mamy do czynienia z dyskryminacją. W takim przypadku nie ma znaczenia, czy dane sytuacje są porównywalne oraz czy traktowanie takie powoduje negatywne skutki¹⁴.

Zasada niedyskryminacji nabiera znaczenia wówczas, gdy można określić, czy sytuacje do których odnosi się zakaz, są porównywalne (równe), czy też nie są. Artykuł 40 ust. 2 (art. 34 TWE, art. 40 TEWG) nie wypowiada się co do kryteriów, na podstawie których można byłoby ustalić, czy podmioty gospodarcze prowadzące działalność w sektorze rolnym, mają równą lub porównywalną pozycję. Uznać trzeba, że bezsprzecznie zależy to od rodzaju prowadzonej przez nich działalności gospodarczej (produkcji rolnej, handlu produktami rolnymi oraz ich przetwórstwa itd.). Jeśli działalność dotyczy „równych” lub porównywalnych produktów, wówczas podmioty te mają „równą” lub porównywalną pozycję. Z punktu widzenia ekonomicznego oznacza to, że produkty te można z sobą – całkowicie lub częściowo

⁹ Zob. wyrok z dnia 13 lipca 1978 r. w sprawie 8/78, Milac GmbH, Gross- Und Aussenhandel v. Hauptzollamt Freiburg, ECR 1978, s. 01721.

¹⁰ C. Megret, *La politique Agricole commune et le principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés europeennes*, Revue trimestrielle de droit europeen 1979, s. 482.

¹¹ Zob. powoływane wyżej sprawy 124/76 i 20/77, Pont a Mousson.

¹² Zob. powołane już orzeczenie w sprawie 8/78, Milac.

¹³ Zob. R. Barents, *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer Law International 1994, s. 332 i n.

¹⁴ Bliżej zob. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 101 i n.; E. Tomkiewicz [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz*, A. Wróbel (red.), t. I, Wolters Kluwer 2012, s. 720 i n.

– wymieniać (zastępować). Tym samym stosowanie zasady równości w sektorze rolnym zależy od istnienia rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji między produktami rolnymi. Porównywalność produktów ustala się na podstawie obiektywnych kryteriów takich jak: skład, zastosowanie, cena – określające ich zamiennność.

Taka właśnie interpretacja zasady równości w odniesieniu do sektora rolnego sprawia, że jakakolwiek modyfikacja w drodze prawnej pozycji konkurencyjnej między produktami rolnymi skutkować może dyskryminacją¹⁵. W konsekwencji zasada niedyskryminacji nakłada na UE zakaz zniekształcania konkurencji. Oznaczałoby to, że zakaz z art. 40 ust. 2 TFUE ma gwarantować neutralność w zakresie konkurencji¹⁶. Mając na uwadze, że większość produktów rolnych, przynajmniej w jakimś zakresie, konkuruje między sobą (zarówno na poziomie podaży, jak i popytu) trzeba założyć, iż często zastosowanie jakiegokolwiek środka prawnego w odniesieniu do jednego produktu (lub jego grupy) może wywierać wpływ na popyt i podaż innych produktów rolnych.

Gdyby więc zasadę niedyskryminacji interpretować wyłącznie jako zakaz zniekształcania konkurencji, wspólna polityka rolna w obecnym (i poprzednich) kształcie byłaby niemożliwa. Stosowane w sektorze rolnym różnorodne subwencje, opłaty oraz zasady dotyczące ilości i jakości produkcji powodują zmiany w pozycji konkurencyjnej określonych produktów (a często mają za cel taką zmianę). Przy takiej interpretacji zasada niedyskryminacji w rolnictwie stanowiłaby odpowiednik reżimu niezniekształconej konkurencji, któremu podlegają wszystkie inne sektory gospodarki na mocy art. 3 lit. g TWE (art. 3 TEWG, ust. 1 lit. g tego artykułu – został uchylony na mocy Traktatu Lizbońskiego).

Ponieważ wykładnia taka byłaby niezgodna z postanowieniami Traktatu dotyczącymi sektora rolnego, które wyraźnie upoważniały Wspólnotę (obecnie UE) do podjęcia interwencji na rynkach w zakresie niezbędnym dla realizacji celów z art. 39 TFUE (art. 33 TWE, art. 39 TEWG), Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślił, że w ramach wspólnej polityki rolnej Wspólnota może odstąpić od reżimu niezniekształconej konkurencji z art. 3 lit. g¹⁷. Jeśli zatem polityka polegająca na interwencjach zostanie uznana za zgodny z prawem wybór kompetentnych organów, wówczas zasada niedyskryminacji traci funkcję zabezpieczenia przed zniekształceniem konkurencji¹⁸. Rzecznik Generalny wyraził to w następujący sposób: „w dziedzinie ekonomii zakres tej zasady jest z konieczności węższy tam, gdzie istnieje instrument interwencyjny (...) ponieważ interwencjonizm dąży do modyfi-

¹⁵ Zob. R. Barents, *Recent Development in the Case Law on Article 95*, „Common Market Law Review” 1986, nr 3, s. 641–660.

¹⁶ Zob. wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-204/88, *Ministere public v. Jean-Jacques Paris*, ECR 1989, s. 04375; z dnia 15 lipca 1982 r. w sprawie 216/81, *Cogis v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECR 1982, s. 04375.

¹⁷ Zob. wyroki: z dnia 13 maja 1971 r. w sprawach 41-44/70, *NV International Fruit Company i inni v. Commission of the European Communities*, ECR 1971, s. 00411; z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 139/79, *Maizena GmbH v. Council of the European Communities*, ECR 1980, s. 03393.

¹⁸ Zob. wyrok w sprawach 80 i 81/77, *Ramel*.

kacji naturalnej gry sił gospodarczych, aby osiągnąć określone cele; zatem zasadę tę należy respektować jedynie w sferze tych zamierzonych celów; zostanie ona naruszona jedynie wówczas, gdy potraktuje się różnie dwie sytuacje, które są podobne w odniesieniu do ich celu”¹⁹.

Kolejną zasadą ogólną prawa unijnego, wyprowadzoną w sprawach rolnych, ale wykorzystującą ustawodawstwa obowiązujące w państwach członkowskich, jest zasada proporcjonalności²⁰. Zdefiniował ją Rzecznik Generalny w swojej opinii w sprawie 11/70²¹ jako „wypełniania przez obywateli (podmioty) obowiązków wprowadzanych tylko w interesie publicznym i stanowiących warunek osiągnięcia zamierzonych celów”.

Zasadę proporcjonalności – podobnie jak zasadę niedyskryminacji (równego traktowania) – unijny prawodawca włączył do traktatowych postanowień o rolnictwie ze względów gospodarczych. To gospodarcze podłoże wymogu proporcjonalności wskazuje, że pierwotną intencją jego wprowadzenia nie była, przynajmniej na pierwszym miejscu, ochrona jednostki, ale umożliwienie ograniczeń konkurencji w stopniu wymaganym w świetle celów wspólnej polityki rolnej. Bliski związek między zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji odzwierciedla fakt, że postanowienia TFUE w sprawie rolnictwa są neutralne w stosunku do rzeczywistej zawartości wspólnej polityki rolnej. Potwierdzają też one dyskrecyjny charakter uprawnień UE przy wdrażaniu tej polityki.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w treści art. 40, przyjęte przez instytucje unijne środki regulacji (mechanizmy, działania) są bezprawne wówczas, gdy są niekonieczne i/lub nieodpowiednie dla osiągnięcia jednego lub więcej celów z art. 39. Natomiast nie mają większego znaczenia – przynajmniej zgodnie z traktatowym brzmieniem zasady proporcjonalności – potencjalne lub rzeczywiste skutki zastosowania takiego środka dla podmiotu gospodarczego. Jeśli zostanie ustalone, że dany środek jest konieczny i odpowiedni w świetle zamierzonego celu, należy go uznać za zgodny z Traktatem, bez względu na skutek dla sytuacji jednostki. Wymóg proporcjonalności zapewnić ma podejmowanie jedynie takich środków, które służą interesowi ogółu reprezentowanemu w art. 39. Można zatem przyjąć, że funkcją tego wymogu jest zapobieganie złemu zarządzaniu zasobami i ich marnotrawstwu²².

¹⁹ Zob. wyrok z dnia 17 lipca 1969 r. w sprawie 13/63, *Commission v. Italy*, ECR 1963, s. 00165.

²⁰ W literaturze prawnorolnej zob. A. Jurcewicz, *Zasada proporcjonalności we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Rozprawy i studia, Księga pamiątkowa dedykowana Prof. A. Lichorowiczowi*, E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), Kraków 2009; E. Tomkiewicz [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz*, A. Wróbel (red.), Wolters Kluwer 2012, s. 724 i n.

²¹ *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., ECR 1972, s. 01125.

²² Zob. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego (...)*, s. 114 i n.; A. Jurcewicz [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Komentarz*, A. Wróbel (red.), t. I, Wolters Kluwer 2008, s. 732–733.

Inną zasadą ogólną mogącą ograniczać wykonywanie prawodawczej oraz administracyjnej dyskrecjonalności jest zasada pewności prawa²³. Zapewnienie chociażby względnej skuteczności mechanizmów i środków regulacji unijnego ustawodawstwa rolnego wymaga częstych jego nowelizacji²⁴. Zmiany stanu prawnego aktów dotyczących sektora rolnego wynikają z konieczności nieustannego adaptowania go do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i nowych priorytetów politycznych, wyznaczanych przez unijne instytucje²⁵. Ponieważ parametry ekonomiczne (podaż i popyt, ceny itd.) w gospodarce rolnej mogą zmieniać się w miarę szybko²⁶, modyfikacje obowiązujących zasad powinny mieć zastosowanie natychmiast, a czasem nawet działać wstecz. Z drugiej strony podmioty gospodarcze chciałyby „polegać na prawie” i podejmować decyzje gospodarcze w świetle zasad obowiązujących w danej chwili. Te sprzeczne interesy równoważyć ma stosowanie zasady pewności prawa, postrzeganej jako elementarny wyraz praworządności. Jej zadaniem jest ochrona jednostki przed środkami, których treść i wykonywanie zdeterminowane są jedynie przez cel, jaki mają osiągnąć²⁷.

Zasada pewności prawa odnosi się nie tylko do czasowego aspektu stosowania prawa, ale również kształtowania jego treści. W istocie rzeczy bowiem zasada ta nie wymaga niczego więcej aniżeli jasnego, precyzyjnego i pewnego ustawodawstwa. Jeśli chodzi o unijne prawodawstwo rolne, stanowi ono częstokroć zaprzeczenie tych cech²⁸.

Zasada ta zazwyczaj obejmuje dwa pojęcia: ochronę praw nabytych i ochronę uprawnionych oczekiwań²⁹. Chociaż znaczenie i zakres obu pojęć są różne, to z uwagi na fakt, iż tożsamy jest ich cel, często występują razem, stanowiąc element ładu prawnego Wspólnoty³⁰. O ochronie praw nabytych stanowi art. 263 TFUE (art. 230 TWE),

²³ Zob. A. Jurcewicz, *Zasada pewności prawa we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym i orzecznictwie ETS* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Warszawa 2009, s. 355 i n.

²⁴ Zob. wyrok Trybunału z dnia 16 maja 1979 r. w sprawie 84/78, Angelo Tomadini, S.n.c. v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, ECR 1979, s. 01801.

²⁵ Zob. A. Jurcewicz [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii...*, A. Wróbel (red.), s. 688.

²⁶ Stanowi to charakterystyczną cechę rolnictwa, por. np. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008, s. 46 i n.

²⁷ Sytuację tę można ująć jako taką, w której „arbitralność jest tuż obok”.

²⁸ Zob. A. Jurcewicz [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Scholar, Warszawa 1995, s. 63–64.

²⁹ Blżej zob. E. Sharpston, *Legitimate Expectation and Economic Reality. The European Court's Case Law on Legitimate Expectations: Does the Doctrine Make Economic as Well as Legal Sense?*, „European Law Review” 1990, nr 15, s. 103; G. Druésne, *La jurisprudence de la Cour de justice en matière Agricole (1958–1977) – sixieme theme: Principe de securite juridique*, *Revue du Marche commun* 1979, s. 136; F. Hubeau, *Le principe de la protection de confiance legi time dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés europeennes*, *Cahiers de droit europeen* 1983, s. 143; K.D. Borchardt, *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europaischen Gemeinschaftsrecht*, Kehl 1988.

³⁰ Zob. J. Mackenzie Stuart, *Legitimate Expectations and Estoppel in Community Law and English Administrative Law*, „Legal Issues of European Integration” 1983, s. 53.

natomiast orzecznictwo potwierdza, że ochrona uprawnionych oczekiwania stanowi ogólną zasadę unijnego prawa³¹.

Pomimo że ochrona praw nabytych i ochrona uprawnionych oczekiwania są elementami zasady pewności prawa³², to dotycząc różnych sytuacji, wzajemnie się wykluczają. Ochrona praw nabytych odnosi się do sytuacji, w której ustawodawstwo rolne zastosowano w indywidualnym przypadku, wskutek czego powstały prawa i obowiązki. Natomiast ochrona uprawnionych oczekiwania oznacza możliwe bądź oczekiwane zastosowanie tego ustawodawstwa do danej sytuacji oraz prawa podmiotowe, jakie by stąd wynikały. Różni je też zakres ochrony – prawa nabyte w zasadzie chronione są przed wszelkimi naruszającymi je działaniami, podczas gdy uprawnione oczekiwania chronione są jedynie przed takimi naruszeniami, których nie można było oczekiwać.

W doktrynie zazwyczaj rozróżnia się „retroaktywność” od „natychmiastowego zastosowania” nowych zasad³³. Ponieważ retroaktywność oznacza zastosowanie zasad od pewnego punktu w czasie, który poprzedza ich przyjęcie lub publikację, to zgodnie z orzecznictwem „jako zasada ogólna pozostaje w sprzeczności z zasadą pewności prawa, aby dany wspólnotowy środek ustanawiał datę wcześniejszą od daty jego publikacji jako datę wejścia w życie. W drodze wyjątku może być inaczej wówczas, gdy wymaga tego zamierzony cel i gdy należycie respektuje się uprawnione oczekiwania tych, których to dotyczy³⁴. Podłoże tej zasady – uznanej przez prawo wszystkich państw członkowskich – jest zrozumiałe, ponieważ, generalnie rzecz biorąc, retroaktywne skutki modyfikują sytuacje, jakie zaistniały podczas obowiązywania starych zasad. Zakaz retroaktywnego stosowania prawa zapobiega zatem naruszeniu praw nabytych.

Z kolei „natychmiastowe zastosowanie” oznacza zastosowanie nowych zasad od momentu ich przyjęcia lub publikacji bądź zaraz potem. Zazwyczaj nie narusza praw nabytych, ale może zawieść oczekiwania podmiotów co do dalszego trwania starych zasad i możliwości nabycia pewnych praw w oparciu o te zasady. W takich przypadkach często dochodzi do powoływania się na naruszenie uprawnionych oczekiwania. Zgodnie z ogólną regułą, natychmiastowe zastosowanie nowych zasad jest normalną cechą ustawodawstwa, które podlega częstym nowelizacjom. Jak to ujął Trybunał, „prawo nowelizujące dotychczasowe postanowienia stosuje się, jeśli

³¹ Zob. wyrok z dnia 3 maja 1978 r. w sprawie 112/77, *Gesellschaft mbH in Firma August Topfer & Co. v. Commission of the European Community*, ECR 1978, s. 01019; A. Jurcewicz [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Zasady ogólne prawa europejskiego...*, s. 40.

³² Por. T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „PiP” 1992, z. 3, s. 11–12.

³³ Zob. F. Lamoureux, *The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1983, nr 2, s. 269; M.A. Hermitte, *Speculateurs et technocrates. De la non-retroactivite des lois a la confiance legi time*, „Revue Trimestrielle de Droit Europeen” 1984, s. 455; T. Heukels, *Intertemporales Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 1990.

³⁴ Zob. wyroki: z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawie C-368/89, *Antonio Crispoltoni v. Fattoria autonomia tabacchi di Citta di Castello*, ECR 1991, s. I-03715; z dnia 1 kwietnia 1993 r. w połączonych sprawach 260 i 261/91, *Diversinte SA i Iberlacta S.A. v. Administracion Principal de Aduanas de la Junguera*, ECR 1993, s. I-01885.

nie przewidziano inaczej, do przyszłych skutków sytuacji, które powstały w ramach poprzedniego prawa³⁵. Rozróżnienie między retroaktywnością a natychmiastowym zastosowaniem nie zawsze jest jasne dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w rolnictwie³⁶.

Na tle powoływanej już sprawy nr 11/70³⁷ sformułowano zasadę pierwszeństwa (nadrzędności) prawa unijnego, która oznacza zakaz stosowania norm krajowych niezgodnych z prawem unijnym. Zasada ta rozumiana jest jako pierwszeństwo stosowania, a nie pierwszeństwo obowiązywania prawa unijnego. Oznacza to, że pomimo konieczności niezastosowania przepisu prawa krajowego, niezgodnego z prawem unijnym, przepisy prawa krajowego nie podlegają formalnej derogacji. Zasada ta rozumiana jest bardzo szeroko. Wynika z niej nawet obowiązek zastosowania środka proceduralnego, którego zastosowania nie przewiduje w danej sytuacji prawo krajowe, jeśli jego niezastosowanie mogłoby spowodować skutki nie do pogodzenia z prawem unijnym³⁸. Zasada ta odnosi się zarówno do norm zawartych w aktach prawa pierwotnego, jak i wiążących aktach prawa wtórnego. Oznacza to, że z pierwszeństwa nie korzystają często stosowane przez instytucje unijne niewiążące akty *soft law*. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości zasada ta zostanie rozciągnięta także na tego rodzaju akty, mając na uwadze podstawy, na jakich opierał się Trybunał, proklamując tę zasadę, oraz generalnie fakt prowadzenia przez Trybunał pronunijnej polityki orzeczniczej. Uzasadniając wprowadzenie tej zasady, Trybunał odwołał się do specyficznego charakteru prawa unijnego, który nie dozwala na uznanie prymatu prawa krajowego. Konieczność zapewnienia zgodności przepisów prawa krajowego z prawem unijnym można także uzasadniać, powołując się na zasadę lojalnej współpracy. Chociaż na tej samej podstawie można by też uzasadniać konieczność zgodności norm prawa krajowego z unijnym *soft law*, rozwiązanie to jednak prowadziłoby do sprzeczności z zasadą pewności prawa, która jako wynikająca z podstawowych zasad, na których oparte są systemy prawne wszystkich państw członkowskich, jest w pełni akceptowana zarówno w prawie UE, jak i orzecznictwie Trybunału.

W sprawach nr 6/64 *Costa v. ENEL* oraz nr 106/77 *Simmenthal*³⁹ Trybunał wypracował kolejną zasadę – bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego. Zasada bezpośredniego obowiązywania oznacza, że prawo unijne staje się wiążące dla podmiotów z państw członkowskich bez konieczności inkorporacji do krajowego porządku prawnego – normy prawa unijnego z chwilą ich wejścia w życie stają się automatycznie częścią porządku prawnego obowiązującego w państwach członkowskich. Z kolei zasada bezpośredniego stosowania jako wynikająca z zasady bezpośredniego obowiązywania oznacza, że nor-

³⁵ Zob. wyrok z dnia 4 lipca 1973 r. w sprawie 1/73, *Westzucker GmbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Zucker*, ECR 1973, s. 00723.

³⁶ Bliżej zob. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego...*, s. 127 i n.

³⁷ Zob. przypis 20 oraz sprawy: nr 106/77, *Simmenthal*, ECR 1978 s. 629; nr 6/64 *Costa v. ENEL*, ECR 1964, s. 585.

³⁸ Sprawa C-213/89, *Factortame*, ECR 1990, s. 2433.

³⁹ Zob. przypis 36.

my prawa unijnego stanowią bezpośrednią podstawę prawną dla działań organów państw członkowskich. Na tle sprawy rolnej nr 34/73 Variola⁴⁰ Trybunał orzekł, że niedopuszczalne jest wprowadzanie bezpośrednio obowiązujących norm prawa unijnego do krajowego porządku prawnego, inaczej mówiąc – powtarzanie tych samych norm w krajowych aktach prawnych. Takie stanowisko uzasadnia się groźbą wadliwej inkorporacji takich norm i tym samym stworzenia dwóch niespójnych systemów norm regulujących tę samą materię. Zamieszczenie takiej normy w krajowym akcie prawnym, nawet pomimo jej poprawnej inkorporacji, może również skutkować interpretacją takiego przepisu poprzez pryzmat prawa krajowego i w ten sposób powodować niespójność z interpretacją unijnego prawodawcy.

Zasada efektywności (skuteczności) prawa unijnego odznacza się oczywistym i jednocześnie niedookreślonym charakterem. Oczywistość polega na tym, iż sprowadza się ona do postulatu, aby każda norma prawa unijnego była skuteczna – czyli stosowana i wykonywana – w porządkach prawnych państw członkowskich, tak aby było możliwe osiągnięcie celów określonych w prawie unijnym. Stąd też w większości orzeczeń Trybunału można dopatrzeć się jej realizacji. Natomiast niedookreśloność wynika stąd, że sama zasada nie jest zdefiniowana w orzecznictwie⁴¹. Przedstawia jedynie sposoby realizacji postulatu, jakim jest zapewnienie skuteczności prawu unijnemu.

Efektywność uznawana jest za zasadę warunkującą realizację skutku bezpośredniego i prymatu prawa unijnego⁴², a Trybunał uważa ją za warunek zapewnienia odpowiedniej ochrony podmiotom prywatnym korzystającym z prawa unijnego⁴³. Efektywność prawa unijnego nie może być zapewniona wyłącznie przez niestosowanie norm krajowych, które są sprzeczne z normami unijnymi. Konieczna jest również – dla jednolitego i faktycznego stosowania prawa unijnego w państwach członkowskich – gwarancja odpowiedniej kontroli sądowej ze strony sądów krajowych oraz możliwość usuwania przez nie skutków naruszeń norm unijnych⁴⁴. Przyjmuje się, że skuteczność prawa unijnego powinna być jednakowa i jednakowo zapewniana, niezależnie od tego, o jaką dziedzinę prawa krajowego chodzi⁴⁵. Wydaje się też, że sędzia powinien z urzędu czuwać nad zachowaniem skuteczności norm unijnych⁴⁶.

⁴⁰ Variola v. Italian Finance Administration, ECR 1973, s. 981.

⁴¹ Zob. D. Miąsik, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbel (red.), Kraków 2005, s. 315; S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000, s. 27.

⁴² Zob. S. Weatherill, *Law and Integration in the European Union*, OUP 1995, s. 50; B. de Witte, *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order*, [w:] P. Craig, G. De Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 192.

⁴³ T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 276.

⁴⁴ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Presses Universitaires de France, Paris 2001, s. 417.

⁴⁵ Sprawa C-20/92 Hubbard v. Hamburger, ECR 1993, s. I-3777.

⁴⁶ Sprawa C-20/92 Carra, ECR 2000 s. I-4217.

Gdy podmiot prywatny dochodzi przed sądem krajowym uprawnień wynikających z norm unijnych, zastosowanie mają krajowe przepisy proceduralne, co określone jest jako tzw. zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich⁴⁷. W połączeniu z zasadą skutku bezpośredniego, zasada efektywności zagwarantować ma podmiotom prywatnym możliwość wyegzekwowania uprawnień zawartych w poszczególnych normach prawa unijnego. W sytuacji braku proceduralnych przepisów unijnych, Trybunał przyjmuje, że będą miały zastosowanie przepisy krajowe pod warunkiem, że nie są mniej korzystne niż te mające zastosowanie do analogicznych postępowań dotyczących roszczeń opartych na prawie krajowym (zasada niedyskryminacji) oraz że nie powodują, iż wyegzekwowanie prawa unijnego staje się nadmiernie utrudnione lub praktycznie niemożliwe (wymóg minimalnej ochrony)⁴⁸. Wymóg minimalnej ochrony stosowany jest kumulatywnie z zasadą niedyskryminacji, ponieważ może się zdarzyć, że ograniczenia w powoływaniu dowodów⁴⁹ lub terminy⁵⁰, mające zastosowanie do analogicznych „roszczeń krajowych”, faktycznie uniemożliwiają dochodzenie praw wynikających z przepisów unijnych.

Trybunał pozostawia sądowi krajowemu wybór najbardziej odpowiedniego środka ochrony prawa unijnego⁵¹. Trybunał zazwyczaj bierze pod uwagę zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich, badając, czy inne zasady, takie jak pewność prawa, prawo do sprawiedliwego procesu sądowego i prawo do dobrej administracji nie stanowią uzasadnienia dla dalszego stosowania norm krajowych. Dopuszcza się też badanie przez sąd krajowy okoliczności, czy powoływanie się na przepisy unijne nie stanowi nadużycia prawa⁵².

Zapewnianie efektywności może się odbywać w różny sposób. Po pierwsze – w drodze stosowania wykładni pronunijnej – polegającej na przyjmowaniu przez organy krajowe takiej wykładni prawa wewnętrznego, która zapewnia osiągnięcie celu wynikającego z normy prawa unijnego⁵³. Ta celowościowa wykładnia ma zastosowanie niezależnie od tego, czy dotyczy to przepisów unijnych bezpośrednio skutecznych. Po drugie – poprzez niestosowanie prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym. Nie chodzi tu wyłącznie o powszechnie obowiązujące przepisy, ale także o konkretne, indywidualne decyzje⁵⁴. Ten tzw. efekt blokujący ma zapewnić pełną skuteczność przepisów unijnych w prawie krajowym, nawet jeśli oznacza

⁴⁷ Sprawa nr 33/76 Rewe-Zentral Finanz eG and Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland, ECR 1976, s. 1989; sprawa nr 45/76 Comet v. Productschaap voor Siergewassen, ECR 1976, s. 2043.

⁴⁸ T. Tridimas, *The General Principles ...*, s. 277, 279.

⁴⁹ Sprawa nr 199/82 San Giorgio, ECR 1983, s. 3595.

⁵⁰ Sprawa nr C-312/93 Peterbroeck v. Belgia, ECR 1995, s. I-4599.

⁵¹ Sprawa nr 14/83 Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, ECR 1984, s. 1891.

⁵² Sprawa C-373/97 Diamantis, ECR 2000, s. I-1705; sprawa C-367/96 Kefalas e.a., ECR 1998, s. I-2843.

⁵³ M. Szpunar, *Bezpośredni skutek dyrektyw wspólnotowych w postępowaniu przed sądem krajowym: uwagi na tle najnowszego orzecznictwa*, „Zeszyty Centrum Europejskiego w Natolinie”, nr 9, 2003, s. 24.

⁵⁴ Sprawa C-224/97 Erich Ciola v. Land Vorarlberg, ECR 1999, s. I-2517.

to konieczność „wyłączenia stosowania” niektórych norm krajowych – proceduralnych lub materialnych. Po trzecie – przez możliwość uzyskania odszkodowania przez podmiot prywatny za naruszenie wobec niego prawa unijnego⁵⁵. Początkowo Trybunał ograniczył się do naruszeń przypisywanych państwu, ale od około dwóch dekad dopuszcza również odpowiedzialność podmiotów prywatnych⁵⁶. Po czwarte – przez możliwość zastąpienia norm prawa krajowego normą unijną, co jest dopuszczalne w przypadku norm bezpośrednio skutecznych.

Obecnie wydaje się, że Trybunał wymaga od sądów krajowych usunięcia wszelkich utrudnień nałożonych przez prawo krajowe, które mogłyby stać na przeszkodzie pełnemu i skutecznemu stosowaniu prawa wspólnotowego.

Orzecznictwo TSUE w tworzeniu zasad prawnych funkcjonowania UE

Streszczenie

Przez ponad pół wieku, spośród polityk przewidzianych przez traktaty założycielskie (wspólna polityka rolna, polityka przemysłowa i transportowa) jak i wypracowanych przez instytucje UE (regionalna, socjalna, energetyczna, ochrony środowiska naturalnego, badań naukowych) wspólna polityka rolna miała najbardziej kompleksowy charakter, charakteryzujący się najszerzej rozbudowanym i bardzo szczegółowym ustawodawstwem. Stąd też rolnictwo stanowiło bogate pole dla orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, który – opierając się na postanowieniach Traktatu i tradycjach prawnych państw członkowskich – rozwinął wiele fundamentalnych zasad prawnych, stanowiących quasikonstytucyjne zasady kontroli ustawodawstwa. Wypracowany na kanwie spraw rolnych dorobek w zakresie prawa precedensowego, tworząc podwaliny prawne integracji, promował procesy integracji europejskiej. Przedkładane przed Trybunał sprawy rolne częstokroć stanowiły zatem źródło stanowienia lub potwierdzały podstawowe zasady prawa ówczesnych Wspólnot, takie jak zasada solidarności i współpracy, niedyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa, efektywności (skuteczności) prawa czy prymatu prawa. Z biegiem lat, w miarę rozszerzania polityk unijnych na inne dziedziny, zakres orzeczeń w sprawach rolnych stopniowo się zmniejszał.

Słowa kluczowe:

wspólna polityka rolna, zasady prawa – solidarności i współpracy, niedyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa, efektywności prawa

⁵⁵ Sprawy połączone: C-6 i 9/90 Francovich, ECR 1991, s. I-5357; sprawy połączone: C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pecheur et Factortame III, ECR 1996, s. I-1029.

⁵⁶ Sprawa C-453/99 Courage Ltd. v. Bernard Crehan, ECR 2001, s. I-6297.

Case law of the CJEU in the creation of legal principles of the functioning of the EU

Summary

The Common Agricultural Policy has been the most complex policy among other policies of European Union. It has been reflected in the most developed legislation of the EU. Agricultural goods formed the first single market in the EU and agricultural legislation forms the background to much of the European Court's case-law on the relationship between EU law and national law and it is also within this context that the Court has developed many of general principles of EU law. So, agriculture has been a fertile field for litigation and has required the Court of Justice to develop fundamental principles of judicial review. It is above all in the agricultural case-law that the Court, drawing on the fragmentary indications in the Treaty and on the legal traditions of the Member States, has developed an impressive body of case-law, constructing general principles of law – notably proportionality, equality, the protection of fundamental rights, legal certainty, loyalty and cooperation. Some of these principles have been erected into quasi-constitutional principles to control the EU legislature and the national authorities and to ensure so far as possible a fair and even-handed application of the law.

Key words:

Common Agriculture Policy, Principles of Law – Solidarity and Cooperation, Proportionality, Non-Discrimination, Protection of Fundamental Rights, Legal Certainty

Bibliografia

Barents R., *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer Law International 1994.

Barents R., *Recent Development in the Case Law on Article 95*, „Common Market Law Review” 1986, nr 3.

Biernat S., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000.

Borchardt K.D., *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Kehl 1988.

Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008.

Czapliński W., Ostrihansky R., Saganek P., Wyrozumska A., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, tom I, *Prawo instytucjonalne*, wybór i redakcja W. Czapliński, Scholar, Warszawa 1997.

Druesne G., *La jurisprudence de la Cour de justice en matière Agricole (1958–1977) – sixieme theme: Principe de securite juridique*, „Revue du Marche commun” 1979.

Hatje A., *Loyalitat als Rechtsprinzip In der Europäischen Union*, Baden-Baden 2002.

Hermitte M.A., *Speculateurs et technocrates. De la non-retroactivite des lois a la confiance legi time*, „Revue Trimestrielle de Droit Europeen” 1984.

Heukels T., *Intertemporales Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 1990.

- Hubeau F., *Le principe de la protection de confiance legi time dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, „Cahiers de droit européen” 1983.
- Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer Warszawa 2012.
- Jurcewicz A., *Zasada pewności prawa we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym i orzecznictwie ETS* [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 355 i n.
- Jurcewicz A. [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Komentarz*, t. I, Wolters Kluwer 2008.
- Jurcewicz A., *Zasada proporcjonalności we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Rozprawy i studia, Księga pamiątkowa dedykowana Prof. A. Lichorowiczowi*, red. E. Kremer, Z. Truskiewicz, Kraków 2009.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Zasady ogólne prawa europejskiego we wspólnej polityce rolnej (I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 4(7) 2006.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Scholar, Warszawa 1995.
- Lamoureaux F., *The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1983, nr 2.
- Mackenzie Stuart J., *Legitimate Expectations and Estoppel in Community Law and English Administrative Law*, „Legal Issues of European Integration” 1983.
- Megret C., *La politique Agricole Commune et le principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, „Revue trimestrielle de droit européen” 1979.
- Miąsik D., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego* [w:] A. Wróbel (red.) *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.
- Sharpston E., *Legitimate Expectation and Economic Reality. The European Court's Case Law on Legitimate Expectations: Does the Doctrine Make Economic as Well as Legal Sense ?*, „European Law Review” 1990, nr 1.
- Simon D., *Le système juridique communautaire*, Presses Universitaires de France, Paris 2001.
- Szpunar M., *Bezpośredni skutek dyrektyw wspólnotowych w postępowaniu przed sądem krajowym: uwagi na tle najnowszego orzecznictwa*, „Zeszyty Centrum Europejskiego w Natolinie”, nr 9, 2003.
- Tridimas T., *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Tomkiewicz E. [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz*, t. I, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Weatherill S., *Law and Integration in the European Union*, OUP 1995.
- de Witte B., *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order*, [w:] P. Craig, G. De Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Zieliński T., *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „PiP” 1992, z. 3.

Z problematyki relacji prawa zwyczajowego do prawa stanowionego w polskim prawie rolnym

Rzeczywistość społeczna koryguje i w pewien sposób wypełnia stan prawny. Prawo zwyczajowe jest przykładem regulowania przez społeczeństwo (społeczności) określonych relacji. Zwyczaje zawsze wywodziły się z *ius naturale*, a prawo zwyczajowe nie pochodzi od określonej instytucji, lecz zostaje wykształcone przez społeczeństwo w toku historii. Zwłaszcza w czasach najdawniejszych, było prawem niepisanym przekazywanym ustnie z pokolenia na pokolenie, z czasem niektóre normy były utrwalane w formie pisemnej. Zwyczaj uznawano w średniowieczu i epoce przedoświeceniowej nie za rodzaj obyczaju ludu czy archaicznego nawyku ale za wyraz prawa naturalnego *czy naturalis ratio*. We współczesnej literaturze zwraca się uwagę, że „wbrew niektórym opiniom wyrażanym w nauce prawa, zwyczaj i prawo zwyczajowe bynajmniej nie przestały funkcjonować w polskim porządku prawnym, a zwłaszcza w obrocie handlowym”. Podstawową przesłanką wykształcenia się prawa zwyczajowego jest w zasadzie luka w prawie stanowionym (pisanym). Lukę tę „wypełniają” podmioty bezpośrednio uczestniczące w danej sferze stosunków prawnych. Według teorii klasycznej, do „wypełnienia” tej luki normą prawa zwyczajowego niezbędne są dwa elementy: zgodna praktyka podmiotów uczestniczących w obrocie (element obiektywny lub materialny) oraz przeświadczenie, że praktyka ta tworzy prawo (element subiektywny)¹.

W okresie Polski Ludowej przeważająca liczba przedstawicieli polskiej nauki prawo to traktowała jako instytucję gasnącą, co znalazło m.in. wyraz w poglądzie Stefana Grzybowskiego, który ocenił, że: „Istniejący zwyczaj uzyskuje znaczenie normatywne w zasadzie dopiero wówczas, gdy powołują się na niego obowiązujące przepisy prawa (...) Wysoko rozwinięty system prawa stanowionego, właściwy

¹ Zob. K. Trzciniński, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe jako źródła prawa prywatnego*, „Rejent” 1998, nr 3, s. 156 i n. i tamże bogata literatura przedmiotu.

społeczeństwu socjalistycznym, ani nie rodzi potrzeby istnienia prawa zwyczajowego, ani też nie sprzyja jego powstawaniu”². W zupełności odmiennie zabrzmiał głos Andrzeja Stelmachowskiego, który w 1969 r. dowodził, że prawo zwyczajowe stanowi źródło prawa w bardzo istotnych obszarach życia społecznego i politycznego Polski Ludowej. Wskazywał w szczególności zwyczajowo regulowane stosunki między państwem a Kościołem (w tym istnienie osobowości Kościoła z mocy prawa zwyczajowego), jak również działalność partii politycznych z PZPR na czele, niemających umocowania prawnego, wraz z powszechnie funkcjonującą tzw. nomenklaturą partyjną³.

We współczesnej literaturze na interesujący aspekt zwraca uwagę Andrzej Wróbel, który przywołuje funkcjonujący obecnie zwyczaj związany z relacją między prezydentem a rządem w dziedzinie polityki zagranicznej⁴.

Zauważa się również, że prawo to wchodzi w różnego rodzaju interakcje z prawem stanowionym, co ma miejsce również wśród mniejszości etnicznych i wciąż jest zjawiskiem społecznym które w skali lokalnej wywiera znaczący wpływ na kształtowanie się stosunków społecznych⁵.

Przedstawione w tym opracowaniu, jako ilustracja, współczesne przykłady prawa zwyczajowego w polskim prawie rolnym z terenów Podhala i Beskidu Zachodniego mogą wydawać się marginalne, gdy chodzi o zasięg ich obowiązywania, jednakże zawierają w sobie jakby w pigułce wiele zjawisk charakterystycznych nie tylko dla prawa zwyczajowego i relacji z prawem stanowionym, ale również dla historii naszego państwa. „Historyczność” tego prawa, będąca jego cechą, stanowi również o jego nieprzemijającej doniosłości. Jak pisał w kontekście górskich wspólnot gruntowych A. Stelmachowski, w którego niezwykle bogatym dorobku życia naukowego było także stworzenie polskiej szkoły prawa rolnego, „dawne formy własności wskazują na głębokie korzenie tradycji wciąż żywej na polskiej wsi (...) i to silne zakotwiczenie w historii uzasadnia ich podtrzymywanie”⁶.

Mówiąc o własności w rolnictwie, wokół której wyodrębniło się prawo rolne, można wspomnieć, że w dziejach rozwoju społecznego na wsi, w miarę upływu czasu stał się ważny nie tylko sam fakt własności, ale również zasięg tego prawa, który nierozzerwalnie łączy się z pojęciem granic. Granice te w sensie fizycznym

² Tak S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław 1974, s. 58.

³ Oba przykłady prawa zwyczajowego w okresie PRL wskazują na niebagatelne źródło prawa w minionym ustroju. Zob. wywód A. Stelmachowskiego na temat prawa zwyczajowego w okresie PRL-u [w:], A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa, 1984, s. 469–472.

⁴ „Nie ma na przykład szczegółowego przepisu dla jakiejś relacji pomiędzy prezydentem i rządem w dziedzinie polityki zagranicznej, ale ukształtował się pewien zwyczaj, który jest z punktu widzenia całej systematyki Konstytucji akceptowany”, A. Wróbel, *Warto chronić państwo prawa* (w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem), Warszawa 2017, s. 53.

⁵ Zob. K. Trzeciński, *op.cit.*, s. 170.

⁶ Zob. A. Stelmachowski, *Relikty dawnej własności wiejskiej*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.) *Rozprawy i studia, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 241 i n.

wyznaczają miejsce na gruncie, dokąd właściciel może sprawować swe władztwo. Ochrona granic własności w postaci ich spisów i opisów zaczęła odgrywać znaczącą rolę już od czasu, gdy człowiek zaczął prowadzić osiadły tryb życia i zajął się uprawą swoich gruntów. Prawa zwyczajowe w tym zakresie miały miejsce również na terenie Polski⁷ od czasu, gdy ziemie darowane przez Piastów dzielnym wojownikom były utrwalane kamieniami z krzyżem przez „żerdnika królewskiego”⁸.

Jak już wspomniano, w krajach systemów prawa stanowionego, do których zalicza się Rzeczpospolita Polska, występuje naturalne dążenie do objęcia prawem stanowionym jak najwięcej sfer życia społecznego, jednakże wciąż istnieją obszary, w których normy prawne o charakterze zwyczajowym mają doniosłe znaczenie. Przykładem takiego stanu rzeczy jest zwyczajowa regulacja zbiorowego wypasu owiec w polskich Karpatach, która to działalność niewątpliwie mieści się w pojęciu działalności rolniczej. W prawie polskim przez działalność rolniczą należy rozumieć prowadzenie na własny rachunek przez posiadacza gospodarstwa rolnego działalności zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem⁹. Definicja ta nie pozostaje w sprzeczności z ujęciem „działalności rolniczej” w prawie unijnym, w którym oznacza produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska¹⁰. W literaturze prawa rolnego wprowadza się odróżnienie działalności rolniczej od pozarolniczej, ze względu na podejmowane funkcje, a „gospodarstwo rolne (rodzinne) staje się źródłem zasad samoregulacji, autoodpowiedzialności za autonomicznie podejmowane decyzje”¹¹.

Tradycyjna gospodarka sezonowa od dawnych czasów jest jednym z podstawowych działań górali podhalańskich. Charakterystyczne, że w latach powojennych, jak i obecnie, dochodzi tutaj do różnego rodzaju kolizji lokalnych zwyczajów i norm prawa zwyczajowego z prawem stanowionym.

⁷ Zob. M. Landesberg, *Własność i posiadanie w świetle prawa rzeczowego. Pomiar i klasyfikacja gruntów. Kataster gruntowy*, t. II, z. 3. Księgarnia Rolnicza, Warszawa 1939.

⁸ Zob. J. Taszakowski, *Sposób ujmowania prawa własności w jego zasięgu w nabywaniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w Południowej Polsce*, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich”, nr 3 z 2010, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, s. 17 i n.

⁹ Definicja w art. 6 pkt 1 Ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – Dz.U. z 2008 r. nr 50, poz. 291 z późn zm.).

¹⁰ Art. 2 lit.c Rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia (Dz.U. UE L 270 z 21 października 2003, s. 1), które zostało zastąpione rozporządzeniem 73/2009.

¹¹ Tak T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 181 i n.

Zagadnienie uregulowania prawnego gospodarki sezonowej zarówno w prawie zwyczajowym, jak i stanowionym nie doczekało się dotąd monograficznego prawniczego opracowania, natomiast było obiektem zainteresowania etnografów¹² i socjologów¹³, a tylko w ostatnim czasie pojawiła się praca z zakresu socjologii prawa¹⁴.

Kwestie zasadności uznawania norm dotyczących prowadzenia tradycyjnej gospodarki pasterskiej za normy prawa zwyczajowego nie budzą wątpliwości w świetle udokumentowanych stałych zachowań w ramach działalności rolniczej górali na ww. terenie, bardzo szczegółowo przedstawionych przed m.in. w opublikowanej pod koniec lat 60. XX w. pionierskiej pracy etnograficznej Bronisławy Kopczyńskiej-Jaworskiej¹⁵. Autorka opisała liczne przykłady norm takiego rodzaju na obszarze polskich Karpat, np. dotyczących organizacji zespołu pasterskiego, zobowiązań umownych w zawieranych kontraktach, jak i odpowiedzialności kontraktowej. Niektóre z tych norm pozostają do dziś żywe i aktualne w stosunkach między umawiającymi się stronami i ze względu na ich niezmienną powtarzalność tworzą lokalne prawo zwyczajowe. Przykładem takiej normy może być brak odpowiedzialności odszkodowawczej bacy za owcę zagryzioną przez dzikie zwierzę, która została utrzymana do dzisiaj. Akurat ta sprawa na terenie Gorców (Beskid Zachodni) przebiegała odmiennie. Pod koniec sezonu baca rozliczał się za owce zaginione lub zagryzione przez wilki i po uzgodnieniach z gospodarzami umawiał się z pasterzami, ustalał wówczas wysokość i formę zapłaty.

Na przykładzie Gorców można przedstawić rozbudowane prawo zwyczajowe w zakresie gospodarki szałaśniczo-pasterskiej¹⁶. Trwająca przez kilka wieków tradycja ukształtowała wiele norm regulujących wypas owiec i większość z nich zachowała się do obecnych czasów. Początki pasterstwa w Gorcach sięgają przełomu XIV i XV wieku i związane były z przybyciem w Beskidy Zachodnie nowych osadników – Wołochów. Głównym zajęciem i źródłem utrzymania przybyszów z Bałkanów był wypas owiec. Niezbędne dla wypasu polany „wyrabiali” stosując tzw. trzebież żarową. W gorczańskich wsiach zaczęła rozwijać się gospodarka szałaśniczo-rolna. Od połowy XVII wieku część polan zaczęto przekształcać na łąki kośne, natomiast owce i bydło w znacznym stopniu wypasano w okolicznych lasach. Ta zmiana użytkowania miała duże znaczenie dla gospodarki wsi, gdyż zebrane latem siano pozwalało na wzrost pogłowia zwierząt. Pogłębiające się pod koniec XVIII

¹² Zob. B. Kopczyńska-Jaworska, *Gospodarka sezonowa w Karpatach Polskich*, Wrocław 1969, Ossolineum; W. Kucina, *Konflikt społeczny na tle własności gruntów w Tatrzańskim Parku Narodowym*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica” 8, 2007.

¹³ Zob. np. W. Kucina, *Konflikt społeczny na tle własności gruntów w Tatrzańskim Parku Narodowym*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica” 8, 2007, s. 185 i n.

¹⁴ M. Wróbel, *Prawo zwyczajowe w krajach systemu prawa stanowionego w Europie – wybrane przykłady relacji z prawem oficjalnym*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja”, nr 22 z 2013 r.

¹⁵ Zob. *Gospodarka sezonowa w Karpatach Polskich*, Wrocław 1969, Ossolineum.

¹⁶ J. Tomaszewicz, *25 lat Gorczańskiego Parku Narodowego*, „Parki Narodowe” nr 2 z 2006, s. 22–29, tegoż, *Co przetrwało z dawnych czasów*, http://www.gorczańskipark.pl/page,art,id,146,kategoria,Co_przetrwało_z_dawnych_czasow_pasterstwa.html

wieku zapotrzebowanie na tereny rolnicze spowodowało, że zaczęły powstawać kosztem powierzchni leśnej nowe polany, a istniejące zwiększać swój areał. Na części z nich zaczęto uprawiać zboża. Zintensyfikowano też wypas w lasach, który powodował znaczne szkody.

Gorce przez wiele lat stanowiły drugi (po Tatrach) pod względem wielkości, a zwłaszcza liczby wypasanych stad, ośrodek pasterstwa w polskich Karpatach. Równocześnie coraz większego znaczenia nabierała hodowla bydła. Na początku XX wieku tradycyjne pasterstwo było tutaj nadal w rozkwicie. Wypas koncentrował się w centralnej części pasma, gdzie funkcjonowało 29 szałasów i 16 wolarni, a jego głównym miejscem był nadal las. W okresie międzywojennym, biorąc za podstawę gospodarstwa wzorcowe, prowadzono eksperymenty i badania nad optymalnymi metodami gospodarki pasterskiej w górach oraz wyhodowaniem tzw. zahartowanej odmiany bydła.

Wypas owiec funkcjonował zarówno w formie indywidualnej, jak i zbiorowej. Gospodarze wypasali swoje trzody na pastwiskach nieopodal wsi lub na niżej położonych polanach. Zazwyczaj wracali z owcami na noc do swych zagród. Wypas zbiorowy organizował doświadczony baca, którym był jeden z zamożniejszych gospodarzy. Jego majątek stanowił zabezpieczenie zobowiązań i odpowiedzialności wobec właścicieli owiec. Umowę na wypas zawierał z gospodarzami już pod koniec zimy. Ustalano w niej przede wszystkim warunki podziału „szałaśnych użytków” oraz wynagrodzenie za zaginione lub padnięte owce. Od wziętych na szałas zwierząt baca najczęściej „wypłacał” właścicielowi określoną ilość sera (ok. 4 kg) za sztukę. Wysokość opłaty była niezależna od mleczności owcy, a zmniejszała się jedynie w przypadku niekorzystnego sezonu pasterskiego. Odbiór sera następował do św. Jana, tj. 24 czerwca. W latach powojennych część gospodarzy dających owce „na szałas” wybierała zapłatę w pieniądzu, którą otrzymywali po zakończeniu sezonu. Wtedy też baca rozliczał się, jak wspomniano wyżej, za owce zaginione lub zagryzione przez wilki.

Liczba zatrudnianych pomocników zależała od wielkości stada. Przyjmowano, że na każde 100 owiec potrzebny był jeden pasterz (juhas) umiejący doić oraz naganiacz, który wykonywał różne prace pomocnicze. Do czasu wybuchu II wojny światowej pasterze otrzymywali wypłatę „w serze”. Oprócz wynagrodzenia, baca na czas pobytu w górach zapewniał swoim pomocnikom wyżywienie, obuwie i ubranie robocze. Początek sezonu wypasowego na gorczańskich polanach uzależniony był od aury¹⁷. Wyznaczonego dnia gospodarze przypędzali owce do zagrody bacy. Dla uniknięcia pomyłek właściciele znaczyli swoje stada różnego rodzaju dziurkami bądź karbikami wycinanymi na uszach owiec. Często znaki te dziedziczono w rodzinie od wielu pokoleń. W czasach powojennych zwierzęta znaczone częściej pieczęciami lub kolorowymi kropkami farby.

¹⁷ Przeważnie rozpoczynał się w środę między 10 a 15 maja. Wybór dnia miał charakter magiczny. Środa, w przeciwieństwie do piątku, była uznawana za najszczęśliwszy dzień do rozpoczynania wszelkich prac.

Owce na polanę prowadził baca wraz z pomocnikami. W drodze towarzyszyli im często gospodarze. Po dotarciu na miejsce wypasu, pasterze grodzili koszar i wpuścili do niego owce. W góry wraz ze stadem transportowano niezbędny na bacówce sprzęt, m.in.: miedziany kocioł, naczynia i narzędzia przydatne przy przerobieniu mleka – gielety, putyry, ferule, czerpaki i formy na oszczyпки. Baca raz na tydzień schodził do wsi i przynosił chleb oraz inne produkty. Podczas sprzyjającego sezonu, obfitującego w paszę, baca mógł już po miesiącu „wypłacić” gospodarzy, pasterzy, a nawet opłatę dzierżawy za wypas na polanach. Praca pasterzy nie była lekka. W pierwszych miesiącach wypasu (maj – lipiec) rozpoczynała się około godziny 4(5) rano, od podsycenia ognia (watry), przygotowania naczyń na mleko oraz porannego dojenia. W zależności od liczby owiec i pasterzy trwało ono od 1 do 1,5 godziny. Do początku sierpnia owce dojeno trzy razy dziennie, potem gdy paszy ubywało i mleczność spadała, wystarczyło dwa razy – rano i wieczorem. Po porannym udoju pasterze jedli przygotowane przez bacę śniadanie i część z nich wyruszała ze stadem na wypas. Pozostali zajmowali się przerobem owczego mleka, wytwarzając ser nazywany bundzem (buncem), a z niego oscypki. Pozostałą w kotle serwatkę podgrzewano i otrzymywano żętycę, która stanowiła ważny składnik pożywienia pasterzy i odwiedzających szałas gości. Po zakończeniu przedpołudniowych prac, juhasi dokładnie myli wszystkie użytkowane do wyrobu sera naczynia i przygotowywali drewno do ogniska. Około południa owce powracały do koszar. Tu odpoczywały i dostawały sól w bryłkach lub miąkką rozsypaną na specjalnie wybranych płaskich kamieniach, nazywanych solniskami. W tym czasie juhasi jedli obiad, po którym przystępowali do południowego udoju. Po wydojeniu następną zmianą ruszała z owcami na wypas. Po południu baca przerabiał kolejną partię mleka, a jego pomocnicy przestawiali koszar. Pod wieczór, około godziny 19.00, stado powracało na nocny odpoczynek. Pasterze jedli kolację i przy zachodzącym już słońcu, a nawet o zmroku rozpoczynali wieczorny udój. Po nim, po raz kolejny przetwarzano mleko, myto naczynia i część pasterzy udawała się na spoczynek w bacówce. Inni, w zależności od obsady szałasu, spali przy stadzie w przenośnym, zadaszonym schronie, by w każdej chwili móc odstraszyć podchodzące do koszar wilki lub inne drapieżniki. W czasie wypasu, jak i nocnego dozoru owiec, pasterzom pomagały owczarki podhalańskie. Długość sezonu pasterskiego w Gorcach wyznaczała natura, ale najczęściej kończył się po święcie Matki Boskiej Siewnej (8 września) lub po świętym Michale (29 września). W wyznaczony dzień gospodarze przybywali na polanę i odbierali swoje owce. Rozsad, bo tak nazywano w Gorcach zakończenie szałasu, często odbywał się we wsi, po zejściu ze stadem.

Obecnie wypas w Gorcach przetrwał w niewielu miejscach, głównie u podnóża gór, z uwagi na łatwiejszą dostępność i organizację. Co roku szałasy funkcjonują m.in.: nad Kokoszkowem w Nowym Targu, na stokach Piątkowej lub Rabskiej Góry (bezpośrednio przy drodze „zakopiance”), w górnej części Obidowej, nad Knurowem. Na północnych stokach Gorców owce wypasane są w Porębie Wielkiej – Koninkach nad osiedlem Malarze, a także w Koninie – w Maciejkowym i Domagało-

wym Potoku. Od kilku lat z wypasem powrócono na polanę Wzorową do bacówki Gorczańskiego Parku Narodowego. Na Hali Długiej i Hali Turbacz oraz pobliskich polanach, od drugiej połowy maja do końca września, wypasane jest stado liczące ok. 200 owiec. Obecnie jest to najwyżej położony wypas w polskich Karpatach.

Po utworzeniu w 1981 r. Gorczańskiego Parku Narodowego¹⁸, użytkowano jeszcze pastersko halę Turbacz, Mostownicę, Jaworzynę Kamienicką i Górc Kamienicki, inne koszone. W ostatnim dziesięcioleciu XX wieku gospodarka szałaśnicza na terenie parku prawie całkiem zanikła, zaniechano też koszenia. Jedynie na polanie Wzorowej funkcjonował szałas (do 1997). We wrześniu 2002 roku GPN wykupił polanę wraz z istniejącymi tam obiektami i w rok później rozpoczął kulturowy wypas owiec.

Gdy chodzi o teren Tatr, wystąpiło tu wiele istotnych kwestii o prawnym charakterze. Marcin Wróbel przedstawił prowadzenie gospodarki pasterskiej w Tatrach na terenie objętym ochroną (w formie Parku Narodowego) w świetle głębokich różnic między powojennymi regulacjami ochrony przyrody w Tatrach a rozwiązaniami przedwojennymi¹⁹. Wpływają one przy porównaniu ustawy o ochronie środowiska, jak i projektu rozporządzenia Rady Ministrów o utworzeniu Tatrzańskiego Parku Narodowego z odpowiednimi regulacjami lat czterdziestych²⁰.

Do dziś nierzadko uznawane za umotywowane politycznie¹⁰, utworzenie Tatrzańskiego Parku Narodowego w obecnym kształcie oparte jest na podstawie wysoce niekorzystnych dla lokalnej ludności, w porównaniu z przedwojennymi regulacjami, ustawie o ochronie przyrody (z 1949 roku) i rozporządzeniu o utworzeniu Tatrzańskiego Parku Narodowego (z 1954 roku). Jednym z powodów takiego stanu rzeczy było poparcie dla działalności partyzanckiej zgrupowania Józefa Kurasia „Ognia”²¹, jakiego udzielała miejscowa ludność w latach 1945–1947, której ocena daleko wykracza poza zakres tematyczny tego artykułu. Wspomnieć można jedynie, że w latach 1945–1947, a więc w dwa lata po zakończeniu otwartych działań wojennych, południowa Małopolska (ze szczególnym natężeniem rejonów górskich: zwłaszcza Podhala, Górców) stała się areną intensywnych walk partyzanckich toczonych między tworzącą się władzą ludową a zgrupowaniem Kurasia „Ognia”, popieranym przez część miejscowej ludności. Ze względu na złożoność tej sprawy oraz na długi okres zafałszowywania działalności zgrupowania, zwłaszcza samej

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1980 r. w sprawie utworzenia Gorczańskiego Parku Narodowego, Dz.U. 1980, nr. 18, poz. 66.

¹⁹ M. Wróbel, *Prawo zwyczajowe w krajach systemu prawa stanowionego w Europie – wybrane przykłady relacji z prawem oficjalnym*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja”, nr 22 z 2013 r., s. 55 i n.

²⁰ Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. O ochronie przyrody, Dz.U. Nr 31, poz. 274; Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. O ochronie przyrody, Dz.U. Nr 25, poz. 180; Projekt, Rozporządzenie Rady Ministrów o utworzeniu Tatrzańskiego Parku Narodowego z 1938 r.; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 1954 r. w sprawie utworzenia Tatrzańskiego Parku Narodowego, Dz.U. nr 4, poz. 23.

²¹ Józef Kuraś (1915–1947), ps. „Orzeł”, „Ogień” – żołnierz Wojska Polskiego i Armii Krajowej, partyzant na Podhalu w czasie II wojny światowej, jeden z dowódców oddziałów podziemia antykomunistycznego.

postaci Kurasia, sprawa ta wciąż ma swoje, widoczne do dziś, skutki na Podhalu i pozostaje swojego rodzaju „niezabliżoną raną”.

Wracając do wspomnianych powyżej regulacji, powodowały one drastyczne ograniczenie, w porównaniu z przedwojennymi regulacjami w prowadzeniu tradycyjnej działalności gospodarczej w Tatrach, tj. gospodarki pasterskiej, jak również leśnej. W projektowanym rozporządzeniu pasterstwo jako element „swojszczyzny”, rzecz niezwykle istotna dla kultury regionu, miało być dobrem szczególnie chronionym, czemu służyły liczne zawarte w rozporządzeniu wyjątki na rzecz tradycyjnej gospodarki górskiej. Lata powojenne przyniosły, wraz z nową władzą, zaistnienie negatywnych warunków dla ludności góralskiej i jej kultury.

Ustawa o ochronie przyrody z 1934 r. zawierała przepisy dotyczące wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa, jednakże pochodzący z 1938 r. przedwojenny projekt rozporządzenia o utworzeniu Tatrzańskiego Parku Narodowego przewidywał wyjątki od tej zasady, szerzej omówione w uzasadnieniu projektu. Paragraf szósty projektu rozporządzenia przewidywał ochronę własności nieruchomości, jeżeli ta była przynajmniej dwadzieścia lat (licząc wstecz od daty wejścia w życie omawianego rozporządzenia) własnością ludności miejscowej oraz używana była do celów gospodarki pasterskiej. Uzasadnienie projektu rozporządzenia rozwija wątek dotyczący pasterstwa, wskazując na jego autonomiczny charakter:

Konieczne jest utrzymanie pasterstwa tatrzańskiego i gospodarki na halach zarówno ze względu gospodarczego jak i w interesie zachowania swojszczyzny Tatr, przy czym wykupywanie udziałów w halach przez element napływowy uznać należy za zjawisko niepożądane.

Ponadto wskazywano na konieczność odwołania się do dawnych norm:

niezbędne jest respektowanie istniejących na terenie Parku praw serwitutowych.

W dalszym ciągu uzasadnienia podnoszono wartości historyczne, np. pochodzenie praw z czasów aktów lokacyjnych – XVII wiek. Na uwagę zasługuje również argumentacja zawarta w uzasadnieniu względem nieprzeprowadzania procesu wywłaszczeniowego, odnosząca się do „zasady słuszości”.

Powojenna regulacja, z nazwy skierowana na ochronę przyrody z 1949 r., w istocie miała na celu realizację interesów ówczesnej władzy państwowej i polegała na silnej ingerencji w stosunki wewnętrzne społeczności góralskiej. Gdy chodzi o konstrukcję wywłaszczenia, wprowadzała rozwiązania daleko bardziej restrykcyjne od przedwojennych, a lata pięćdziesiąte przyniosły pierwsze ograniczenia swobody działalności o charakterze gospodarczym na terenach włączonych do utworzonego na mocy rozporządzenia Tatrzańskiego Parku Narodowego²².

Eskalacja poczynań władzy wobec góralskich wsi nastąpiła w latach sześćdziesiątych XX wieku, który można nazwać okresem walki władz państwowych z pro-

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 1954 r. w sprawie utworzenia Tatrzańskiego Parku Narodowego, Dz.U. nr 4, poz. 23.

wadzoną na tatrzańskich polanach regłowych, tradycyjną sezonową gospodarką pasterską, opartą na normach prawa zwyczajowego.

Trzeba zaznaczyć, że gospodarka pasterska prowadzona była w warunkach ogromnego rozdrobnienia tatrzańskich polan regłowych. Dość wspomnieć, że wartość niektórych udziałów na Polanie Rusinowej została wyceniona w 1969 roku na złotówkę, powierzchnia udziałów rozpoczynała się od 0,0003 ha²³. W 1960 r. podjęto ostateczną decyzję o rozpoczęciu długotrwałego procesu wywłaszczenia 42 ha położonych na terenie Tatrzańskiego Parku Narodowego. Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1960 r. w sprawie uregulowania stosunków własnościowych na terenie Tatrzańskiego Parku Narodowego²⁴ jako główną przyczynę wywłaszczeń w swojego rodzaju preambule podaje niezorganizowany oraz nadmierny wypas owiec:

Nie zorganizowany oraz nadmierny wypas owiec oraz innych zwierząt gospodarskich na terenie Tatrzańskiego Parku Narodowego prowadzi do stopniowego wyniszczenia tatrzańskiej roślinności i zubożenia krajobrazu. Wypas wiąże się z istnieniem licznej i rozdrobnionej własności prywatnej na terenie Tatr oraz wykonywaniem uprawnień służebnościowych.

Wprawdzie właściciele dóbr tatrzańskich formalnie otrzymali szansę wyboru formy rekompensaty za wywłaszczone ziemie, ale pozbawiono ich jednocześnie możliwości wysuwania roszczeń, odwołania bądź odstąpienia od decyzji wywłaszczeniowych.

Ponadto zaproponowane kwoty za utraconą własność zrodziły wśród lokalnych społeczności falę niezadowolenia, poczucia krzywdy oraz wyzysku ze strony władz państwowych. Jednym z przejawów negatywnej postawy władz Polski Ludowej może być (niezrealizowany) projekt przeniesienia części ludności góralskiej na tereny województwa rzeszowskiego, poprzez zastosowanie wymiany nieruchomości, również na podstawie wyżej powołanej uchwały Rady Ministrów z 1960 r.

W wyniku przeprowadzonych prac regulacyjnych gruntów Tatrzańskiego Parku Narodowego oraz późniejszych unormowań w 2002 r. rozpoczął się kolejny etap sporów na Podhalu²⁵.

²³ Dane z operatu wywłaszczeniowego dla Polany Rusinowej – Jaworzyny w gminie katastralnej Brzegi, pochodzącego z archiwum udostępnionego przez Zofię Bigos, przewodniczącą Stowarzyszenia Właścicieli i Współwłaścicieli Wywłaszczonych Hal i Polan w Tatrach, zob. M. Wróbel, *op.cit.*, s. 64.

²⁴ Urząd RM. 608/60.

²⁵ Zob. W. Kucina, *Konflikt społeczny na tle własności gruntów w Tatrzańskim Parku Narodowym*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica” 8, 2007, s. 185 i n. Zob. również Oświadczenie złożone przez senatora Franciszka Bachledę-Księżdzularza, skierowane do prezesa Rady Ministrów: *Obowiązuje jeszcze uchwała nr 415/60 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1960 r. w sprawie uregulowania stosunków własnościowych na terenie Tatrzańskiego Parku Narodowego. Uchwała ta dokonywała wywłaszczenia właścicieli wspólnot gruntowych włączonych do parku, gwarantując jednocześnie tereny zamienne – §7 uchwały nr 415/60 – w ilości 4 tysięcy ha pastwisk w Bieszczadach i Jaworkach, tyleż samo gruntów rolnych w Bieszczadach oraz 1 tysiąc 163 ha lasów w rejonie Małego Cichego, Wierchu Porońca, Zasadniej i Murzasichla. Dokumentacja formalnoprawna miała być przeprowadzona na koszt państwa, czego, podkreślam, dotąd nie uczyniono! Pomimo zmiany rzeczywistości ekonomiczno-politycznej naszego kraju, zawartość formalna tej uchwały nie uległa zmianie.* Stenogram posiedzenia Senatu RP z 2005 r., <http://ww2.senat.pl/k5/dok/sten/oswiad/bachleda/5301.htm>.

Porównanie projektowanego reżimu ochrony przyrody tatrzańskiej z lat trzydziestych z jego powojennym odpowiednikiem dostarcza informacji o podejściu kodyfikatorów do kwestii lokalnej kultury i prawa zwyczajowego regionu. Regulacje pochodzące z II RP miały na celu, obok ochrony przyrody, także ochronę lokalnych zwyczajów, także prawnych, natomiast akty rangi ustawowej i niższe z okresu PRL-u podchodziły do omawianej kwestii zdecydowanie odmiennie, ignorując znaczenie prawa zwyczajowego dla miejscowej ludności. Za apogeum takiej postawy władz można uznać trwający w latach 1973–1981 zakaz prowadzenia wypasu owiec na terenie TPN-u. Zakaz ten był surowo egzekwowany, dochodziło nawet do aresztowań; Jana Murzańskiego, bacującego na Rusinowej Polanie aresztowano właśnie w 1973 r²⁶. Gospodarka pasterska została przywrócona w ramach tzw. kulturowego wypasu owiec, por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1981 zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Tatrzańskiego Parku Narodowego²⁷.

Także współcześnie mają miejsce kolidujące z prawem zwyczajowym gospodarki pasterskiej procesy o charakterze kodyfikacyjnym. Jako dygresję przytoczę interesujące i nieznanne w literaturze podejście i ocenę dotyczącą wprowadzenia do prawa pojęcia „produktu o chronionej nazwie pochodzenia” w odniesieniu do oscypków, które Marcin Wróbel, autor tego poglądu, ocenia negatywnie, z punktu widzenia poszanowania lokalnej kultury. Twierdzi bowiem, że już sama konieczność certyfikowania działalności gospodarczej wykonywanej nierzadko od kilkuset lat w obrębie rodzin pasterskich można uznać za zjawisko negatywne, nie mówiąc już o określonej zawartości mleka owczego, który to przepis został ustanowiony w zupełnym oderwaniu od pasterskiego prawa zwyczajowego (sery służyły jako „środek płatniczy” między bacą a jego kontrahentami, stąd też doniosłość sposobu ich wyrobu). Powszechnie znanym wśród ludności Podhala faktem jest to, że zawartość mleka krowiego w oscypkach była proporcjonalna do zamożności (a co za tym idzie liczby krów) wyrabiającego je gospodarstwa. Warto przy tym zaznaczyć, że jedna krowa daje tyle mleka ile stado około stu-stukilkudziesięciu owiec, co tłumaczy konieczność produkcji serów z różnych rodzajów mleka²⁸.

* * *

Skrótowe i sygnałowe, ze względu na formę niedługiego artykułu, przedstawienie problematyki prawa zwyczajowego w odniesieniu do gospodarki sezonowej w górach, rodzi refleksję o charakterze ogólnym: w prawie rolnym, niezależnie od epoki, ustroju politycznego i społecznego, uwidoczniły się enklawy funkcjonowania prawa zwyczajowego, zderzające się, niekiedy nawet w sposób dramatyczny, z prawem stanowionym. Prawo to nie tylko wypełniało i nadal wypełnia „lukę” doregulowania określonych stosunków społecznych, ale jest również nośnikiem tradycji i ochrony wartości związanych z samodzielnym ustanawianiem przez lokalne społeczności reguł gospodarowania w określonych regionach kraju.

²⁶ Zob. M. Wróbel, *op.cit.*, s. 65.

²⁷ Dz.U. 1981, nr. 18, poz. 87.

²⁸ Tak M. Wróbel, *op.cit.*, s. 65 i 66.

Z problematyki relacji prawa zwyczajowego do prawa stanowionego w polskim prawie rolnym

Streszczenie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu przykłady współczesnego prawa zwyczajowego w polskim prawie rolnym z terenów Podhala i Beskidu Zachodniego mogą wydawać się marginalne gdy chodzi o zasięg ich obowiązywania, jednakże zawierają w sobie, jakby w pigułce, wiele zjawisk charakterystycznych nie tylko dla prawa, ale również dla historii naszego państwa. Zasygnalizowanie problematyki prawa zwyczajowego w odniesieniu do gospodarki sezonowej w górach rodzi refleksję o charakterze ogólnym: w prawie rolnym, niezależnie od epoki, ustroju politycznego i społecznego, uwidoczniły się enklawy funkcjonowania prawa zwyczajowego zderzające się, niekiedy nawet w sposób dramatyczny, z prawem stanowionym. Prawo to nie tylko wypełniało i nadal wypełnia „lukę” doregulowania określonych stosunków społecznych, ale też jest nośnikiem tradycji i ochrony wartości związanych z samodzielnym ustanawianiem przez społeczności lokalne reguł gospodarowania w określonych regionach kraju.

Słowa kluczowe:

prawo zwyczajowe, prawo rolne, gospodarka sezonowa w górach, wypas owiec

Selected issues from the relation of customary law to codified law in Polish agricultural law

Abstract

The examples presented in this work, concerning contemporary customary law in the Polish agricultural law applied in Podhale and Beskid Zachodni regions, may seem marginal in terms of their range, but they focus – like a lens – many phenomena characteristic of not only our law, but also the history of our state. The identified issues regarding customary law as regards seasonal economy in the mountains, give rise to reflections of more general nature: in agricultural law, regardless of the era, political or social system, enclaves of customary law have always emerged, sometimes drastically clashing with the codified law. This law not only has filled – and still does – a certain ‘loophole’ created by the insufficient regulation of social relations, but is also a carrier or traditions and a safeguard of values connected with independent establishment of economic rules in certain regions of the country by the local communities.

Key words:

customary law, agricultural law, seasonal economy in the mountains, sheep grazing

Bibliografia

- Grzybowski S., *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław 1974.
Kopczyńska-Jaworska B., *Gospodarka sezonowa w Karpatach Polskich*, Wrocław 1969, Ossolineum.

- Kucina W., *Konflikt społeczny na tle własności gruntów w Tatrzańskim Parku Narodowym*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica” 8, 2007.
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- Landesberg M., *Własność i posiadanie w świetle prawa rzeczowego. Pomiar i klasyfikacja gruntów. Kataster gruntowy*, t. II, z. 3. Księgarnia Rolnicza, Warszawa 1939.
- Oświadczenie złożone przez senatora Franciszka Bachledę-Księdzularza, skierowane do prezesa Rady Ministrów: Stenogram posiedzenia Senatu RP z 2005 r., <http://ww2.senat.pl/k5/dok/sten/oswiad/bachleda/5301.htm>.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa, 1984.
- Stelmachowski A., *Relikty dawnej własności wiejskiej*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.) *Rozprawy i studia, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009.
- Taszakowski J., *Sposób ujmowania prawa własności w jego zasięgu w nabywaniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w Południowej Polsce*, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich”, nr 3 z 2010, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie.
- Tomasiewicz J., *25 lat Gorczańskiego Parku Narodowego*, „Parki Narodowe” 2006, nr 2.
- Tomasiewicz J., *Co przetrwało z dawnych czasów*, http://www.gorzanskiipark.pl/page_art,id,146,kategoria,Co_przetrwalo_z_dawnych_czasow_pasterstwa.html.
- Trzciniński K., *Zwyczaj i prawo zwyczajowe jako źródła prawa prywatnego*, „Rejent” nr 3 z 1998 r., s. 156 i n. i tamże bogata literatura przedmiotu.
- Wróbel A., *Warto chronić państwo prawa* (w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem), Warszawa 2017.
- Wróbel M., *Prawo zwyczajowe w krajach systemu prawa stanowionego w Europie – wybrane przykłady relacji z prawem oficjalnym*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja”, nr 22 z 2013 r.

Obrót nieruchomościami rolnymi z udziałem małżonków, między którymi istnieje wspólność majątkowa małżeńska

I. Wstęp

Problematyka obrotu nieruchomościami stanowi fragment ogólnej problematyki prawa rzeczowego, a szerzej ujmując, prawa cywilnego i obejmuje uregulowania dotyczące nieruchomości zawarte zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w pozakodeksowych przepisach prawa. Rozważając problematykę obrotu nieruchomościami, można uwagę koncentrować na różnych aspektach tej problematyki. Niniejsze rozważania będą dotyczyły wybranych zagadnień z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi, a więc rozwiązań szczególnych, które spowodowały, że obrót tymi nieruchomościami nie ma charakteru powszechnego, a nadto rozważania te będą ograniczone do tych sytuacji, gdy nabywcą nieruchomości rolnej będą małżonkowie pozostający w ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej.

Uczynienie przedmiotem rozważań problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej sprawia, że w pierwszej kolejności należy sięgnąć do rozwiązań prawnych regulujących ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej. Podkreślić należy, że z uwagi na zakres tematu, to odwołanie się do regulacji prawnych dotyczących małżeńskich stosunków majątkowych będzie ograniczone do rozwiązań dotyczących wspólności majątkowej małżeńskiej, natomiast nie będzie obejmowało takich ustrojów majątkowych, jak: rozdzielność majątkowa, rozdzielność majątkowa z wyrównaniem dorobków.

Jeśli zaś chodzi o problematykę dotyczącą wspólności majątkowej małżeńskiej, to przede wszystkim należy zauważyć, że obejmuje ona zarówno zagadnienia dotyczące ustawowego ustroju majątkowego, jakim jest wspólność majątkowa (wspólność ustawowa), jak i umownego ustroju wspólności majątkowej.

II. Wspólność ustawowa

1. Uwagi ogólne

W Polsce ustawowy ustroj majątkowy, jakim jest wspólność majątkowa małżeńska, pozostaje nadal podstawowym, najczęściej występującym w praktyce ustrojem majątkowym. W ustroju wspólności ustawowej małżonków wyodrębnia się trzy masy majątkowe: majątek wspólny, majątek osobisty męża, majątek osobisty żony. W tym ustroju majątkowym istotną rolę odgrywają dwa zagadnienia: pierwsze zagadnienie to określenie zasad, na podstawie których powstaje majątek wspólny małżonków, a więc określenie z punktu widzenia przedmiotowego, co tworzy ten majątek, a drugie zagadnienie związane jest z przyjętymi zasadami dotyczącymi zarządu majątkiem wspólnym. Jak wynika z przepisu art. 31 § 1 k.r.o., wspólność majątkowa (wspólność ustawowa) obejmuje przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Natomiast art. 31 § 2 k.r.o. wskazuje, że do majątku wspólnego należą w szczególności: pobrane wynagrodzenie za pracę i dochody z innej działalności zarobkowej każdego z małżonków, dochody z majątku wspólnego, jak również z majątku osobistego każdego z małżonków, środki zgromadzone na rachunku otwartego lub pracowniczego funduszu emerytalnego każdego z małżonków. Przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków.

Tym drugim istotnym zagadnieniem jest regulacja dotycząca zasad zarządu majątkiem wspólnym. To zasady dotyczące zarządu majątkiem wspólnym kształtują sytuację prawną małżonków w obrocie nieruchomościami należącymi do majątku wspólnego. Pierwszą fundamentalną zasadą charakteryzującą zarząd majątkiem wspólnym jest zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym przez małżonków. Zasada ta została wyłączona w dwóch przypadkach. Pierwszy przypadek dotyczy sytuacji, gdy przedmioty majątkowe należą do majątku wspólnego, ale służą jednemu małżonkowi do wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności zarobkowej, wówczas małżonek ten zarządza nimi samodzielnie¹. Drugi przypadek, w którym została wyłączona zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym, został określony w przepisie art. 37 § 1 k.r.o. i obejmuje cztery enumeratywnie wymienione sytuacje, w których potrzebna jest zgoda drugiego małżonka.

2. Czynności prawne wymagające zgody współmałżonka

Zgoda drugiego małżonka jest potrzebna do dokonania:

- 1) czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia nieruchomości lub użytkowania wieczystego, jak również prowadzącej do oddania nieruchomości lub używania lub pobierania z niej pożytków,
- 2) czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal,

¹ Art. 36 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17.06.2004 r. Dz.U. nr 162, poz. 1691.

- 3) czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia i wydzierżawienia gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa,
- 4) darowizny z majątku wspólnego, z wyjątkiem drobnych darowizn zwyczajowo przyjętych.

Jeżeli w powyższych przypadkach doszło do zawarcia umowy przez jednego z małżonków bez wymaganej zgody drugiego, ważność umowy zależy od potwierdzenia umowy przez drugiego małżonka. W takiej sytuacji dokonana czynność pozostanie w stanie bezskuteczności zawieszony, dopóki kontrahent małżonka działającego nie wyznaczy drugiemu małżonkowi terminu do potwierdzenia dokonanej czynności. Wyznaczenie małżonkowi, którego zgoda jest wymagana, odpowiedniego terminu do potwierdzenia umowy powoduje, że po bezskutecznym upływie tego terminu kontrahent staje się wolny². Natomiast jednostronna czynność dokonana bez wymaganej zgody drugiego małżonka jest nieważna³.

Przyjęty przez ustawodawcę model sprawowania zarządu majątkiem wspólnym przez małżonków, a precyzyjnie mówiąc poszczególne rozwiązania zawarte w tym modelu są jednak obarczone wątpliwościami wynikającymi czy to ze słuszności przyjętych założeń, czy też niedoskonałości legislacyjnych lub systemowych. Powyższe wątpliwości dotyczą przede wszystkim sposobu określenia czynności prawnych, dla dokonania których potrzebna jest zgoda drugiego małżonka. Spróbujmy zatem przyjrzeć się bliżej tym sytuacjom, w których zgoda drugiego małżonka jest konieczna.

Pierwsze spostrzeżenie, jakie się nasuwa, dotyczy określenia przedmiotów czynności prawnych, dla dokonania których potrzebna jest zgoda drugiego małżonka. Generalnie wymóg ten ustawodawca łączy z czynnościami prawnymi, których przedmiotem są nieruchomości, w tym również nieruchomościami budynkowe i lokalowe, jak również pewne kompleksy majątkowe, takie jak przedsiębiorstwo i gospodarstwo rolne. (Jedynie w przypadku darowizny z majątku wspólnego przedmiot darowizny nie został ograniczony). Tym samym ustawodawca przyjmuje, że należące do majątku wspólnego małżonków: nieruchomości, przedsiębiorstwo, gospodarstwo rolne pełnią szczególną rolę dla zabezpieczenia i funkcjonowania rodziny, a to uzasadnia wyłączenie zasady samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym przez małżonków. To wyłączenie zasady samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym ma miejsce w każdym przypadku bez względu na wielkość i wartość nieruchomości, jak również bez względu na wartość nieruchomości w stosunku do całego majątku wspólnego. Natomiast zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym nie jest wyłączona w sytuacji, gdy przedmiotem czynności prawnych są rzeczy ruchome lub inne prawa i to bez względu na ich wartość. W regulacji tej dostrzegamy zatem bardzo tradycyjny sposób oceny rzeczywistości, w której

² Art. 37 § 2 i 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17.06.2004 r., Dz.U. nr 162, poz. 1691.

³ Art. 37 §4 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17.06.2004 r., Dz.U. nr 162, poz. 1691.

nieruchomości nadal są postrzegane jako najbardziej wartościowe i istotne składniki majątku wspólnego małżonków. W konsekwencji jeden z małżonków, zgodnie z zasadą samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym, może zbyć rzecz ruchomą o znacznej wartości bez zgody drugiego małżonka, natomiast w przypadku zbycia jakiegokolwiek nieruchomości bez względu na jej wartość zgoda drugiego małżonka jest konieczna.

Drugie spostrzeżenie dotyczy sposobu uregulowania zakresu czynności prawnych, do dokonania których w myśl w art. 37 § 1 k.r.o. potrzebna jest zgoda drugiego małżonka. Generalnie zgoda drugiego małżonka jest potrzebna do dokonania czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa własności, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, jak również do dokonania czynności prowadzącej do oddania nieruchomości do używania lub pobierania z niej pożytków, jak również do wydzierżawienia gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa. Tak określony przez ustawodawcę zakres czynności rodzi pewne wątpliwości. Pierwsza wątpliwość dotyczy relacji między pojęciem czynności prawnej prowadzącej do obciążenia a oddaniem nieruchomości do używania, pobierania z niej pożytków czy też wydzierżawienia gospodarstwa lub przedsiębiorstwa. Jak podkreśla się w literaturze⁴, ostatnie z wymienionych czynności prowadzą przecież do jednoczesnego obciążenia prawa własności nieruchomości, a taka czynność już wymaga zgody drugiego małżonka. Stąd też pojawia się wątpliwość, jak rozumieć zakres pojęcia czynności prawne, które prowadzą do obciążenia nieruchomości, czy w zakresie tego pojęcia mieszczą się wyłącznie obciążenia nieruchomości mające charakter ograniczonych praw rzeczowych, czy również inne obciążenia o charakterze obligacyjnym. Problem ten dodatkowo się komplikuje, zważywszy na niejasną treść art. 37 § 1 pkt 2 k.r.o., w którym jest mowa o czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal. Określenie wzajemnych relacji między zakresem pkt 1 i pkt 2 jest jednym z istotnych spornych zagadnień. Jednym z proponowanych rozwiązań jest stanowisko, zgodnie z którym art. 37 § 1 pkt 1 k.r.o. dotyczy nieruchomości gruntowych i w tym przypadku zakres czynności wymagających zgody drugiego małżonka jest szerszy i obejmuje nie tylko czynności prawnorzeczowe, ale także niektóre czynności obligacyjne. Natomiast art. 37 § 1 pkt 2 k.r.o. dotyczy nieruchomości budynkowych i lokalowych, co do tych nieruchomości zgoda drugiego małżonka jest potrzebna, w przypadku dokonywania czynności prawnorzeczowych⁵.

Nadto przyjęta konstrukcja sprawowania zarządu majątkiem wspólnym wymaga uzyskania zgody drugiego małżonka, w przypadku czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia i wydzierżawienia gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa. Na tle tego rozwiązania przede wszystkim należy

⁴ J. Strzebińczyk, *Nowelizacja przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie małżeńskiego prawa majątkowego* (cz. I) „Rejent” 2004, nr 8, s.156.

⁵ T. Mróz, *Zgoda małżonka na dokonanie czynności prawnej w ustroju majątkowej wspólności ustawowej*, LEX 2011.

podkreślić, że z samego faktu wchodzenia w skład majątku wspólnego małżonków gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwo) nie została wykluczona podstawowa zasada, jaką jest zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym przez każdego z małżonków, jak również nie została wyłączona zasada nakładająca obowiązek współdziałania małżonków w zarządzie majątkiem wspólnym. Natomiast zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym została ograniczona poprzez konieczność uzyskania zgody drugiego małżonka, w przypadku dokonywania czynności prawnej prowadzącej do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia, wydzierżawienia gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwa). Przepisy kodeksu rodzinnego dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych nie definiują zarówno pojęcia gospodarstwa rolnego, jak i pojęcia przedsiębiorstwa, ani nie odsyłają do innych regulacji, które takie definicje mają. W takiej sytuacji trzeba sięgnąć do ogólnych rozwiązań dotyczących pojęcia gospodarstwa rolnego (art. 55³ kc.), pojęcia przedsiębiorstwa (art. 55¹ kc), które zawarte są w części ogólnej kodeksu cywilnego. Wątpliwości powstają, gdy porównamy regulację kodeksu cywilnego dotyczącą gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa. Mianowicie, ustawodawca wprowadzając do kodeksu cywilnego definicję przedsiębiorstwa nie ograniczył się tylko do samej definicji tak jak przy gospodarstwie rolnym, ale wprowadził zasadę, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa (chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej albo przepisów szczególnych)⁶. Kolejna różnica dotyczy szczególnej regulacji dotyczącej formy czynności prawnej, w przypadku zbycia lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa albo ustanowienia na nim użytkowania, przepis art. 75 1 kc wprowadza wymóg formy pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi, a także wpis do rejestru, jeżeli przedsiębiorstwo należy do osoby wpisanej do rejestru⁷. Konsekwencją tego zróżnicowanego stanu prawnego dotyczącego gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa jest dopuszczenie możliwości obrotu przedsiębiorstwem na podstawie jednej czynności prawnej. Natomiast inną sytuację mamy w przypadku gospodarstwa rolnego, którego status prawny jest odmienny. Stanowiska przedstawicieli doktryny są w tej kwestii podzielone. Dominuje pogląd, że *de lege lata* gospodarstwo rolne jako całość nie jest przedmiotem prawa i w tym charakterze (jako całość) nie może być przedmiotem czynności prawnej. W konsekwencji w przypadku np. umowy sprzedaży gospodarstwa rolnego, przedmiotem przeniesienia własności nie jest ogół składników materialnych składających się na całość gospodarczą, jaką jest gospodarstwo rolne, lecz każdy z tych składników z osobna⁸. W konsekwencji należy stwierdzić, że wbrew literalnemu brzmieniu art. 37 § 1 pkt 3 k.r.o. małżonek, z przyczyn o których była mowa wyżej, nie wyraża zgody na zbycie, obciążenie, odpłatne

⁶ Art. 75 1 kc.

⁷ Przepisy powyższe nie uchybiają przepisom o formie czynności prawnych dotyczących nieruchomości, art. 75 1 § 4 kc.

⁸ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 38 i 39 oraz cytowana tam literatura.

nabycie i wydzierżawienie gospodarstwa rolnego jako całości lecz na poszczególne składniki gospodarstwa rolnego będące przedmiotem czynności prawnej⁹.

Z powyższych zasad wynika, że w sytuacji, gdy przedmiotem obrotu jest nieruchomości należąca do majątku wspólnego małżonków, ograniczona została zasada samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym przez jednego z małżonków poprzez wymóg uzyskania zgody drugiego małżonka do dokonania danej czynności prawnej. Można zauważyć, że bez względu na to, czy jest to nieruchomość lokalowa, budynkowa czy gruntowa – jak również niezależnie od tego, jaki jest charakter nieruchomości gruntowej – w każdym przypadku zbycia bądź obciążenia takiej nieruchomości konieczna jest zgoda drugiego małżonka. Zatem, niezależnie od rodzaju czynności prawnej, niezależnie od jej odpłatnego bądź nieodpłatnego charakteru prawnego, jeżeli czynność ta będzie prowadzić do zbycia nieruchomości należącej do majątku wspólnego małżonków bądź będzie prowadzić do jej obciążenia poprzez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, konieczne jest zgodne działanie małżonków. Natomiast w przypadku, gdy nieruchomość należąca do majątku wspólnego małżonków ma być przedmiotem czynności prawnych o charakterze obligacyjnym, wówczas wymóg uzyskania zgody drugiego małżonka został różnie określony, w zależności od rodzaju nieruchomości. W przypadku nieruchomości gruntowych, zgoda drugiego małżonka jest konieczna dla dokonania czynności prawnej prowadzącej do oddania nieruchomości do używania lub pobierania z niej pożytków, w przypadku nieruchomości budynkowych lub lokalowych, dla zawarcia czynności prawnych o charakterze obligacyjnym zgoda drugiego małżonka nie jest potrzebna, w przypadku zaś gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa zgoda drugiego małżonka jest potrzebna dla wydzierżawienia gospodarstwa lub przedsiębiorstwa. Zgoda drugiego małżonka jest potrzebna nie tylko w przypadku zbycia lub obciążenia nieruchomości należącej do majątku wspólnego małżonków, ale również w przypadku odpłatnego nabycia nieruchomości do majątku wspólnego. Jeżeli nabycie nieruchomości do majątku wspólnego ma nastąpić na podstawie nieodpłatnej czynności prawnej, wówczas zgoda drugiego małżonka nie jest potrzebna. Tym samym obrót nieruchomościami stanowiącymi majątek wspólny małżonków może być dokonany gdy stroną czynności prawnej będą oboje małżonkowie, a w przypadku gdy stroną czynności prawnej ma być jeden z małżonków, wówczas konieczne jest uzyskanie zgody drugiego małżonka.

3. Zezwolenie sądu na dokonanie czynności

Natomiast w przypadku, gdy jeden z małżonków odmawia wyrażenia zgody wymaganej do dokonania czynności albo jeżeli porozumienie z nim napotyka trudne do przezwyciężenia przeszkody, drugi małżonek może zwrócić się do sądu o zezwolenie na dokonanie czynności. Sąd udziela zezwolenia, jeżeli dokonania czynności

⁹ J. Ignaczewski, *Malżeńskie ustroje majątkowe*, Art. 31-54 KRO, *Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 98.

wymaga dobro rodziny¹⁰. Sąd może również postanowić, z ważnych powodów, na żądanie jednego z małżonków, że na dokonanie czynności, o których mowa w art. 37 § 1, zamiast zgody małżonka będzie potrzebne zezwolenie sądu¹¹. Tym samym w przypadku braku możliwości uzyskania zgody drugiego małżonka, czy to z przyczyn obiektywnych, czy też z uwagi na istniejący spór między małżonkami, orzeczenie sądu zezwalające na dokonanie określonej czynności prawnej zastąpi brakującą zgodę drugiego małżonka. Należy podkreślić, iż sąd udzielając zezwolenia na dokonanie określonej czynności prawnej, powinien kierować się jednym kryterium, jakim jest dobro rodziny. Zezwolenie sądu dotyczy czynności prawnej, która ma być dokonana w przyszłości. Natomiast zezwolenia sądu nie można utożsamiać z jakimś szczególnym trybem zatwierdzania przez sąd umowy zawartej uprzednio bez zgody współmałżonka¹². Poza wskazanym wyżej trybem udzielenia zezwolenia przez sąd, który dotyczy jednostkowej czynności prawnej, sąd z ważnych powodów na żądanie jednego z małżonków może zmienić zasady zarządu majątkiem wspólnym. Kompetencje sądu w zakresie modyfikacji zasad zarządu majątkiem wspólnym mogą być następujące: pozbawienie jednego z małżonków samodzielnego zarządu całym majątkiem wspólnym lub określonymi składnikami, postanowienie, że na dokonanie czynności wskazanych w art. 37 § 1 zamiast zgody małżonka będzie potrzebne zezwolenie sądu. W tych przypadkach modyfikacja zasad zarządu majątkiem wspólnym ma charakter generalny i odnosi się na przyszłość do wszystkich czynności prawnych podejmowanych przez małżonków po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu¹³.

4. Ustanie wspólności ustawowej

Małżeńska wspólność ustawowa może ustać zarówno w czasie trwania małżeństwa, jak i w przypadku ustania małżeństwa. W przypadku trwania małżeństwa, majątkowa wspólność ustawowa może ustać w wyniku wprowadzenia w drodze umowy ustroju rozdzielności majątkowej czy rozdzielności majątkowej z wyrównaniem dorobków albo zaistnienia przymusowej rozdzielności majątkowej na skutek: orzeczenia sądowego wprowadzającego rozdzielność majątkową, w razie ubezwłasnowolnienia małżonka, ogłoszenia upadłości jednego z małżonków, orzeczenia separacji. Małżeńska wspólność ustawowa ustaje zawsze z chwilą ustania małżeństwa: a więc z chwilą śmierci małżonka, a także po uprawomocnieniu się wyroku orzekającego rozwód albo unieważnienia małżeństwa¹⁴. Zgodnie z art. 46 k.r.o., od chwili ustania wspólności ustawowej do majątku, który był nią objęty, jak również

¹⁰ Art. 39 k.r.o.

¹¹ Art. 40 k.r.o.

¹² J. Ignaczewski, [w:] *Małżeńskie prawo majątkowe*, J. Ignaczewski (red.), Warszawa 2008, s. 98.

¹³ J. Ignaczewski, *op.cit.*, s. 99.

¹⁴ T. Sokołowski, [w:] *Komentarz do art. 46 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), Warszawa 2013, s. 288

do podziału tego majątku stosuje się odpowiednio przepisy o wspólności majątku spadkowego i o dziale spadku.

III. Wspólność umowna

W ramach umownych ustrojów majątkowych małżonkowie mogą drogą umowy zawartej w formie aktu notarialnego wspólność ustawową rozszerzyć lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków. W umownym ustroju wspólności majątkowej małżonkowie, zachowując co do zasady wspólnotę majątkową, mogą w granicach wskazanych przez prawo wspólność ustawową rozszerzyć lub ograniczyć. Stwierdzenie to odnosi się do zmiany przynależności konkretnych praw i przedmiotów majątkowych, tzn. mogą określone prawo, które według ustawowych zasad należy do majątku wspólnego, włączyć do majątku osobistego i odwrotnie. Ustawodawca wskazał, aby do ustanowionej umową wspólności majątkowej stosować odpowiednio przepisy o wspólności ustawowej. Z powyższego odesłania wynika, że zasady dotyczące sprawowania zarządu majątkiem wspólnym w umownym ustroju majątkowym są analogiczne jak w przypadku majątku wspólnego w ustawowym ustroju majątkowym. Można zatem stwierdzić, że zarówno w ustawowym ustroju wspólności majątkowej, jak i w umownym ustroju wspólności majątkowej pozycja prawna małżonków w obrocie nieruchomościami ukształtowana jest według tych samych zasad.

IV. Rozwiązania szczególne dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi

1. Małżonkowie jako nabywcy nieruchomości rolnej na podstawie Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu pierwotnym

Przedmiotem dalszych rozważań będą zagadnienia dotyczące sytuacji prawnej małżonków między którymi istnieje ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej, a którzy nabywają nieruchomość rolną do majątku wspólnego. Rozważania te są konieczne z uwagi na regulację szczególną, którą jest Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵. Jednym słowem w jaki sposób przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wpływają i kształtują sytuację prawną małżonków w przedmiocie nabycia przez nich nieruchomości rolnej do majątku wspólnego. Konieczne staje się zatem spojrzenie na rozwiązania szczególne, albowiem one w istotny sposób mogą oddziaływać na regulację stosunków majątkowych zawartych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

Rozważając sytuację prawną małżonków jako nabywców nieruchomości rolnej z punktu widzenia przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, należy wyraźnie zaznaczyć dwa okresy: okres pierwszy to obowiązywanie ustawy z dnia

¹⁵ Dz.U. nr 64, poz. 592.

11 kwietnia 2003 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 14 kwietnia 2016 r., i okres drugi to stan prawny obowiązujący od dnia 30 kwietnia 2016 r.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w swym pierwotnym brzmieniu nie zawierała żadnego przepisu, który odnosiłby się do sytuacji prawnej małżonków jako nabywców nieruchomości rolnej do majątku wspólnego. Obowiązująca wówczas ustawa nie wprowadzała również ograniczeń podmiotowych co do samej możliwości nabycia prawa własności nieruchomości rolnej, tym samym osoby fizyczne, aby nabyć prawo własności nieruchomości rolnej nie musiały spełniać żadnych szczególnych przesłanek. Ustawa wprowadziła natomiast dwa szczególne rozwiązania prawne, tj. prawo pierwokupu i prawo nabycia. Te szczególne rozwiązania mogły spowodować, iż zamierzona transakcja nabycia własności nieruchomości rolnej nie dojdzie do skutku. Ustawodawca wyposażył bowiem Agencję Nieruchomości Rolnych w prawo pierwokupu¹⁶ nieruchomości rolnej w przypadku sprzedaży lub w prawo nabycia¹⁷, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Uprawnienia te nie przysługiwały Agencji Nieruchomości Rolnej m.in. wtedy, gdy w wyniku nabycia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Ustawodawca określił, że za gospodarstwo rodzinne¹⁸ uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Zawarto również definicję rolnika indywidualnego¹⁹, którym jest osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, prowadząca osobiście gospodarstwo rolne (tzn. pracująca w tym gospodarstwie i podejmująca wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie), mająca kwalifikacje rolnicze, zamieszkała w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Tym samym zupełnie zostały pominięte te sytuacje, gdy gospodarstwo rolne prowadzone jest przez małżonków między którymi istnieje wspólność majątkowa. Stąd też pojawiło się zasadnicze pytanie, jakie muszą być spełnione przesłanki, aby gospodarstwo rolne prowadzone przez małżonków można było uznać za gospodarstwo rodzinne²⁰. Czy kryteria wymagane dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego muszą spełniać oboje małżonkowie, czy wystarczy że spełnia je jeden z nich. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 stycznia 2008 r. sformułował pogląd, zgodnie z którym „jeżeli gospodarstwo rolne prowadzone jest przez małżonków, to dla uznania tego gospodarstwa za rodzinne nie jest konieczne, aby kwalifikacje rolnicze mieli oboje małżonkowie. Wystarczy zatem, aby kwalifikacjami rolniczymi legitymował się ten

¹⁶ Art. 3 Ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

¹⁷ Art. 4 ustawy przywołanej wyżej.

¹⁸ Art. 5 ustawy przywołanej wyżej.

¹⁹ Art. 6 ustawy przywołanej wyżej.

²⁰ Zob. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 159.

z małżonków, który faktycznie podejmuje decyzje w procesie gospodarowania²¹. Jak zatem kształtuje się sytuacja prawna małżonków, jeżeli w wyniku czynności prawnej mają nabyć do majątku wspólnego prawo własności nieruchomości rolnej i to zarówno z punktu widzenia przepisów dotyczących ustawowego, ustroju majątkowego jak i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Z punktu widzenia ustawowego ustroju majątkowego, elementem decydującym o sytuacji prawnej małżonków jest odpłatny lub nieodpłatny charakter czynności prawnej. Mianowicie, jeżeli czynność prawna prowadząca do nabycia prawa własności nieruchomości rolnej ma charakter odpłatny, wówczas do jej dokonania potrzebna jest zgoda obojga małżonków, jeżeli zaś czynność prawna ma charakter nieodpłatny, wówczas każdy z małżonków może samodzielnie jej dokonać. To kryterium przyjęte przez ustawodawcę jest o tyle niepełne, iż pozwala małżonkowi samodzielnie działającemu na nabycie do majątku wspólnego w drodze co prawda nieodpłatnej czynności prawnej prawa własności nieruchomości, ale np. znacznie obciążonej.

Z kolei z punktu widzenia przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dla możliwości nabycia przez małżonków do majątku wspólnego prawa własności nieruchomości rolnej nie ma prawnego znaczenia, czy zamierzona czynność prawna będzie miała odpłatny lub nieodpłatny charakter. Natomiast kwestią istotną może okazać się okoliczność, czy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej nastąpi powiększenie gospodarstwa rodzinnego, bo wówczas są wyłączone szczególne uprawnienia Agencji Nieruchomości Rolnej w postaci prawa pierwokupu i prawa nabycia. I tutaj napotykamy podnoszone wcześniej trudności związane z nieprzystosowaniem prawnej definicji gospodarstwa rodzinnego do sytuacji, gdy prowadzący gospodarstwo rolne pozostaje w związku małżeńskim.

2. Małżonkowie jako nabywcy nieruchomości rolnej na podstawie Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 kwietnia 2016 r.

Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dokonana ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r.²² w sposób zasadniczy zmieniła zasady obrotu nieruchomościami rolnymi. Wprowadzone zmiany dotyczą różnorodnych zagadnień, a jednymi z najistotniejszych jest wprowadzenie w art. 2a ust. 1 i ust. 2 ustawy dwóch podstawowych zasad: zgodnie z pierwszą nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej, zgodnie zaś z drugą, powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych, ustalonych zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3. Nadto w sposób istotny został rozszerzony zakres przedmiotowy ustawy o kształto-

²¹ Wyrok SN z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn.akt IV CSK 447/07, Lex 34/2008.

²² Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw Dz.U 2016, poz. 585.

waniu ustroju rolnego, o ile przed nowelizacją ustawa miała zastosowanie do tych sytuacji, w których przeniesienie własności nieruchomości rolnej następowało na podstawie umowy, o tyle obecnie zakres przedmiotowy ustawy wyznacza pojęcie nabycia nieruchomości rolnej, przez które należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie tylko wprowadziła nowe zasady dotyczące samego nabycia nieruchomości rolnej, ale nałożyła również na nabywcę nieruchomości rolnej szczególne obowiązki i wprowadziła ograniczenia w możliwości zbycia tej nieruchomości, co znalazło wyraz w art. 2b ustawy. Ponadto ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. znowelizowane zostały również przepisy kodeksu cywilnego, w tym przepisy dotyczące zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej. W związku z wprowadzonymi zmianami, celowe i zasadne jest spojrzenie, jak aktualnie kształtuje się sytuacja prawna małżonków jako nabywców nieruchomości rolnej do majątku wspólnego.

Do kwestii tej odniósł się ustawodawca tylko raz w przepisie art. 2a ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jeżeli nabywana nieruchomość rolna albo jej część ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej wystarczające jest, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków. Wprowadzona zasada dotycząca małżonków nabywających nieruchomość rolną do majątku wspólnego jest wynikiem krytyki poprzedniego stanu prawnego, w którym ustawodawca definiując pojęcie gospodarstwa rodzinnego nie dostrzegł tych przypadków, gdy nabywcą nieruchomości rolnej byli oboje małżonkowie, dopiero w orzecznictwie sądowym wypracowany został pogląd, iż w przypadku małżonków wystarczającym jest, aby rolnikiem indywidualnym był tylko jeden z nich.

Czy zatem obowiązującą od 30 kwietnia 2016 r. zasada, zgodnie z którą, gdy nabywana nieruchomość rolna ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, wystarczy gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków, rozwiązuje wszelkie problemy, jakie pojawiają się w przypadku nabywania nieruchomości rolnej przez małżonków.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że wprowadzona zasada ma niezwykle istotne znaczenie w praktyce, albowiem umożliwia małżonkom nabycie nieruchomości rolnej do majątku wspólnego, mimo że rolnikiem indywidualnym jest tylko jeden z małżonków. Jeżeli weźmie się pod uwagę obowiązującą aktualnie zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny, a także rygorystyczne przesłanki, jakie muszą być spełnione, dotyczące czasu i miejsca zamieszkania, osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, posiadania kwalifikacji rolniczych, aby uzyskać status rolnika indywidualnego, to wprowadzone rozwiązanie dotyczące małżonków należy niewątpliwie ocenić pozytywnie. Zauważyć należy, że wprowadzona w art. 2a ust. 1 zasada dotyczy sytuacji, gdy nabywana nie-

ruchomość rolna ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej. Ustawodawca, wprowadzając tę zasadę, posłużył się ogólnym sformułowaniem wspólności majątkowej małżeńskiej, nie ograniczając tego pojęcia do wspólności ustawowej, czyli ustawowego ustroju majątkowego, tym samym zasada ta ma również zastosowanie w sytuacji, gdy między małżonkami obowiązuje umowny ustrój wspólności majątkowej, a nabywana nieruchomości ma wejść w skład majątku wspólnego małżonków. Do ustanowionej umową wspólności majątkowej stosuje się odpowiednio przepisy o wspólności ustawowej. Jednak rozważając sytuację prawną małżonków jako nabywców nieruchomości rolnej, która ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, nie można poprzestać tylko na odwołaniu się do zasady zawartej w art. 2a ust. 1 ustawy, zgodnie z którą wystarczy, że rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków; ta zasada – aczkolwiek mająca fundamentalne znaczenie – nie rozwiązuje wszystkich problemów prawnych dotyczących małżonków jako nabywców nieruchomości rolnej, które pojawiły się po wejściu w życie Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. zmieniającej ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego.

Jeden z takich problemów pojawia się w związku z wprowadzonym nowym rozwiązaniem, jakim jest możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (pierwotnie prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych), wyrażoną w formie decyzji administracyjnej²³.

Mianowicie, ustawodawca wprowadził w art. 2a ust. 4 ustawy rozwiązanie, na podstawie którego nabywcą nieruchomości rolnej może zostać osoba fizyczna nie będąca rolnikiem indywidualnym w przypadku, gdy uzyska zgodę Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 2a ust. 4 ustawy, decyzja może być wydana na wniosek: zbywcy (pkt 1) lub na wniosek osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne (pkt 2), w obu przypadkach muszą być spełnione określone przesłanki. W przypadku, gdy z wnioskiem występuje zbywca, musi między innymi wykazać, że nabywca nadaje rękojmię należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego, zaś w przypadku, gdy z wnioskiem występuje osoba fizyczna zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne, musi ona mieć kwalifikacje rolnicze, albo której pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji przyznano pomoc, o której mowa, a nadto daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz zobowiąże się do zamieszkiwania przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Problem pojawia się wówczas, gdy nabycie nieruchomości rolnej ma nastąpić za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, a nabywana nieruchomości miałaby wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej. Wówczas pojawia się pytanie, czy takie nabycie będzie możliwe tylko wówczas, gdy obje małżonkowie będą spełniać wymagane przesłanki do uzyskania w formie decyzji administracyj-

²³ Art. 17, pkt 2 lit. b Ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Dz.U. 2017, poz. 624.

nej zgody na nabycie nieruchomości rolnej, czy też wystarczy, gdy przesłanki te będzie spełniał jeden z małżonków. Ustawodawca wprowadzając nowe rozwiązanie, tj możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, nie dostrzegł tego problemu, gdy nabywającym mieliby być małżonkowie. Podkreślić przy tym należy, że w tym przypadku nie może mieć zastosowania zasada dotycząca nabywania nieruchomości rolnych przez małżonków zawarta w art. 2a ust. 1 ustawy, zgodnie z którą, jeżeli nabywana nieruchomość ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, wystarczające jest gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków. Zasada ta dotyczy bowiem sytuacji, w której jeden z małżonków spełnia wymagane przesłanki dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego, natomiast możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka dotyczy innych podmiotów niż wymienione w ust 1, czyli rolników indywidualnych. Tym samym przyjęte w ustawie rozwiązanie dotyczące możliwości nabycia przez małżonków nieruchomości rolnej, która ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, jest niepełne, albowiem swym zakresem nie obejmuje wszystkich przewidzianych w ustawie przypadków nabycia nieruchomości rolnych.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. nowelizująca ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie tylko wyraźnie ograniczyła możliwość nabycia nieruchomości rolnej, ale nadto nałożyła na nabywcę nieruchomości rolnej określone obowiązki. Zgodnie bowiem z art. 2b ust. 1 ustawy, nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość przez co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście, natomiast ust. 2 wprowadza w okresie, o którym mowa w ust. 1 zakaz zbycia nabytej nieruchomości, a także oddania jej w posiadanie innym podmiotom. Wskazane wyżej rozwiązania zawarte w ust. 1 i ust. 2 nie stosują się do podmiotów, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1, czyli między innymi do osoby bliskiej zbywcy, o czym stanowi ust. 4. Mając na uwadze powyższe rozwiązania zawarte w art. 2b ust. 1 i ust. 2 ustawy, nasuwa się pytanie, jak będzie kształtowała się sytuacja prawna nabywców nieruchomości rolnej pozostających w związku małżeńskim w sytuacji, gdy nabyta nieruchomość weszła w skład wspólności majątkowej małżeńskiej. W przypadku bowiem rozwiązań zawartych w art. 2b ust. 1 i ust. 2 ustawy, ustawodawca nie odniósł się – tak jak to zrobił w art. 2a ust. 1 ustawy – do takiej sytuacji, w której nieruchomość rolna nabyta została do wspólności majątkowej małżeńskiej. Jednym słowem, czy obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabywana nieruchomość przez co najmniej 10 lat będzie zachowany tylko wówczas, gdy oboje małżonkowie będą go wykonywać, czy też wystarczające będzie wykonywanie tego obowiązku przez jednego z małżonków. Należy jeszcze zauważyć, że przypadku nabycia nieruchomości rolnej przez małżonków do ich majątku wspólnego nie może mieć zastosowania ust. 4 zawierający wyłączenie obowiązku wynikającego z ust. 1 i ust. 2 w przypadku, gdy nabywcą jest osoba bliska

zbywcy. Osobą bliską zbywcy, zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy, są: zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoba przysposabiająca i osoba przysposobiona. Natomiast do osób bliskich zbywcy nie należą małżonkowie osób zaliczonych do osób bliskich. Tym samym, w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnej są małżonkowie, to osobą bliską do zbywcy może być jeden z małżonków, a nie oboje, co prowadzi do wniosku, że zawarte w art. 2b ust. 4 wyłączenie obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy, nie może mieć zastosowania. Tym bardziej zatem aktualne staje się pytanie, czy w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnej są małżonkowie, a nieruchomość nabyta została do majątku wspólnego, obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego ma być wykonywany przez oboje małżonków, czy też wystarczy, gdy obowiązek ten będzie wykonywał jeden z małżonków. Odrębnym zagadnieniem jest sam fakt konstytucyjności wprowadzonych rozwiązań, a także zgodności ich z prawem Unii Europejskiej, z uwagi na daleko idące ograniczenia prawa własności²⁴.

Wskazując na wynikające z art. 2b ust. 1 i ust. 2 ustawy obowiązki i ograniczenia, jakie zostały nałożone na nabywcę nieruchomości rolnej, należy jeszcze wskazać na rozwiązanie zawarte w ust. 3. Zgodnie z tym przepisem, sąd na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej wyrazi zgodę na dokonanie czynności, o których mowa w ust. 2, przed upływem 10 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych niezależnych od nabywcy. Jeżeli tym nabywcą nieruchomości rolnej byli małżonkowie, a nabyta nieruchomość weszła w skład ich majątku wspólnego, to możliwość skorzystania z rozwiązania zawartego w ust. 3, czyli uzyskanie zgody sądu na dokonanie określonej czynności, wymaga zwrócenia uwagi na dwa zagadnienia. Pierwsze zagadnienie dotyczy samego wniosku, albowiem zgoda sądu może być wyrażona tylko na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej. W przypadku zatem, gdy nabywcą nieruchomości rolnej są małżonkowie, a nieruchomość należy do ich majątku wspólnego, wniosek powinien być złożony przez oboje małżonków. Jeżeli jeden z małżonków odmawia złożenia wniosku o uzyskanie zgody sądu na dokonanie określonej czynności, zgodnie z art. 2b ust. 4 ustawy, to uzyskanie zgody nie będzie możliwe. W takim przypadku, gdy brak jest zgody małżonka, drugi małżonek może skorzystać z rozwiązania zawartego w art. 39 k.r.o. i zwrócić się do sądu o zezwolenie na dokonanie czynności. Zgodnie z powołanym art. 39 k.r.o. sąd udziela zezwolenia, jeżeli dokonania czynności wymaga dobro rodziny. Uzyskanie zgody w trybie art. 39 k.r.o. umożliwia dopiero małżonkowi wystąpienie z wnioskiem o uzyskanie zgody sądu na podstawie art. 2b ust. 3 na dokonanie określonej czynności dotyczącej nieruchomości rolnej. Drugie zagadnienie związane z uzyskaniem zgody sądu, na podstawie art. 2b ust. 3, na dokonanie określonej czynności dotyczy samej przesłanki materialnoprawnej, która musi być spełniona. Ustawodawca ujął ją w ten sposób, że konieczność dokonania

²⁴ Zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2016 s. 116–118.

określonej czynności prawnej musi wynikać z przyczyn losowych niezależnych od nabywcy. Na tle takiego ustawowego sformułowania słusznie J. Bieluk²⁵ zwraca uwagę na takie sytuacje, w których przyczyny dokonania określonej czynności są co prawda losowe, ale zależne od nabywcy, np. z winy nabywcy doszło do określonego zdarzenia, które uniemożliwia mu prowadzenie gospodarstwa rolnego. Na tym tle pojawiają się dalsze komplikacje, w przypadku gdy nabywcą nieruchomości rolnej byli małżonkowie, a nieruchomość weszła w skład ich majątku wspólnego, czy konieczność dokonania określonej czynności prawnej musi wynikać z przyczyn losowych niezależnych od obojga małżonków, czy też uzyskanie zgody sądu będzie możliwe, jeżeli przesłanka ta będzie spełniona tylko przez jednego z małżonków. Można zatem stwierdzić, że rozwiązanie zawarte w art. 2b ustawy zarówno w tej części nakładającej na nabywcę nieruchomości rolnej określone obowiązki i wprowadzającej ograniczenia, jak i w tej części dotyczącej łagodzenia powyższych skutków, czy to poprzez pewne wyłączenia, czy też poprzez uzyskanie zgody sądu, zostały sformułowane w sposób, który nie dostrzega, że nabywcą nieruchomości rolnych mogą być również małżonkowie między którymi istnieje wspólność majątkowa małżeńska, a to powoduje szereg trudności i wątpliwości w stosowaniu tych rozwiązań.

Wskazane wyżej rozwiązania – zarówno te dotyczące możliwości nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, jak i rozwiązania nakładające na nabywcę nieruchomości rolnych określone obowiązki i wprowadzające określone ograniczenia – pokazują, że sytuacja prawna małżonków jako nabywców nieruchomości rolnych w przypadku, gdy nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład ich majątku wspólnego nie została prawidłowo uregulowana. Jedyne zaś rozwiązanie zawarte w art. 2a ust. 1, zgodnie z którym, jeżeli nabywana nieruchomość rolna ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, to wystraszające jest, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków, mające w praktyce istotne znaczenie, nie rozwiązuje innych problemów dotyczących małżonków.

Rozważając sytuację prawną małżonków jako nabywców nieruchomości rolnej, która to nieruchomość weszła w skład ich majątku wspólnego, należy jeszcze zwrócić uwagę na jeden aspekt tego zagadnienia, który pojawia się w przypadku, gdy dochodzi do ustania wspólności majątkowej małżeńskiej. O ile dla nabycia nieruchomości rolnej przez małżonków wystarczy, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z nich, to czy w przypadku ustania wspólności majątkowej małżeńskiej małżonek, który nie był rolnikiem indywidualnym, może otrzymać nieruchomość rolną. Ustanie wspólności majątkowej małżeńskiej powoduje, że nabyta nieruchomość rolna staje się przedmiotem współwłasności ułamkowej, a do zniesienia tej współwłasności mają zastosowanie przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z wszystkimi ograniczeniami z niej wynikającymi²⁶. Jednak rozważając sy-

²⁵ J. Bieluk, *op.cit.*, s. 115.

²⁶ Szerzej na temat zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej zob. B. Swaczyna, *Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej po 29 kwietnia 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7, s. 79–94.

tuację prawną małżonków po ustaniu wspólności majątkowej małżeńskiej, należy mieć na uwadze, że małżeńska wspólność może ustać zarówno w czasie trwania małżeństwa, jak i w przypadku ustania małżeństwa. W przypadku ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa, małżonkowie należą do osób bliskich, co powoduje, że do nabycia nieruchomości rolnej przez osobę bliską zbywcy nie ma zastosowania wymóg bycia rolnikiem indywidualnym. Natomiast inaczej kształtuje się sytuacja prawna w przypadku, gdy małżeńska wspólność majątkowa ustaje w związku z ustaniem małżeństwa, a więc w związku orzeczeniem rozwodu albo unieważnieniem małżeństwa, wówczas byli już małżonkowie nie należą do osób bliskich, a tym samym nabycie nieruchomości rolnej przez byłego małżonka, w ramach podziału majątku wspólnego, będzie możliwe wówczas, gdy będzie rolnikiem indywidualnym. Powyższe wskazuje, że ustawodawca zapewnia małżonkowi nie będącemu rolnikiem indywidualnym tylko możliwość nabycia do majątku wspólnego małżeńskiego nieruchomości rolnej, jeżeli drugi z małżonków jest rolnikiem indywidualnym, natomiast w przypadku ustania małżeństwa i dokonywania podziału majątku wspólnego, były małżonek niebędący rolnikiem indywidualnym nie może nabyć nieruchomości rolnej. Ta sytuacja prawna nie zmienia się również w tym przypadku, gdy w wyroku rozwodowym orzeczono o podziale majątku. Nie jest trafne stanowisko, że w takiej sytuacji małżonkowie nadal pozostają osobami bliskimi i mogą swobodnie nabywać nieruchomość rolną²⁷. Wyrok sądu, w którym orzeczono rozwód i dokonano podziału majątku wspólnego, wywołuje skutki prawne z chwilą uprawomocnienia. To z chwilą uprawomocnienia się wyroku powstaną skutki prawne zarówno co do orzeczenia rozwodu jak i podziału majątku wspólnego, tym samym w chwili, gdy nastąpi nabycie prawa własności nieruchomości rolnej, nabywający nie jest już małżonkiem, ale byłym małżonkiem, a były małżonek nie należy do osób bliskich zbywcy. Zasygnalizowany powyżej problem pokazuje, że z sytuacją prawną małżonków jako nabywców nieruchomości rolnej łączy się cały szereg zagadnień prawnych, które nie zostały dostrzeżone przez ustawodawcę w czasie nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dokonanej w 2016 r.

V. Wnioski końcowe

Dostrzegamy zatem, że problematyka obrotu nieruchomościami w sytuacji, gdy uczestnikami tego obrotu są małżonkowie, między którymi istnieje wspólność majątkowa małżeńska, jest istotnym, żeby nie rzecz podstawowym zagadnieniem małżeńskiego prawa majątkowego. W przypadku, gdy przedmiotem tego obrotu są nieruchomości rolne, sytuacja prawna małżonków regulowana jest nie tylko przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczącymi wspólności majątkowej małżeńskiej, ale również przepisami Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 14 kwietnia 2016 r. Nowelizacja ta wprowadziła nowe rygorystyczne zasady i rozwiązania dotyczące

²⁷ Takie stanowisko wyraził J. Bieluk, *op.cit.*, s. 190.

obrotu nieruchomościami rolnymi, ale wprowadzając je ustawodawca nie rozważył w należyty sposób, jak rozwiązania te mają być stosowane w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnych mają być małżonkowie, między którymi istnieje ustawowa wspólność majątkowa lub umowna wspólność majątkowa. Jedyne rozwiązanie dotyczące małżonków zawarte w art. 2a ust. 1 ustawy, aczkolwiek niewątpliwie istotne, nie rozwiązuje wskazanych wcześniej problemów prawnych, które pojawiają się w związku z dokonaną w 2016 r. nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Obrót nieruchomościami rolnymi z udziałem małżonków, między którymi istnieje wspólność majątkowa małżeńska

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej. W takim przypadku sytuacja prawna małżonków regulowana jest nie tylko przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczącymi wspólności majątkowej małżeńskiej, ale również przepisami Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 14 kwietnia 2016 r. Nowelizacja ta wprowadziła nowe rygorystyczne zasady i rozwiązania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi, ale wprowadzając je, ustawodawca nie rozważył w należyty sposób, jak rozwiązania te mają być stosowane, w przypadku gdy nabywcą nieruchomości rolnych mają być małżonkowie, między którymi istnieje ustrój wspólności majątkowej. Stąd też celem tych rozważań jest wskazanie powstałych wątpliwości prawnych i możliwości ich rozwiązania.

Słowa kluczowe:

nieruchomość rolna, małżonkowie, ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej

Trade in agricultural real estate with the participation of spouses who are covered by the joint marital property ownership regime

Summary

The subject of the article is the issue of the trade in agricultural real estates with participation of spouses who are covered by the joint marital property ownership regime. In such a case, the legal situation of the spouses is regulated not only by the provisions of Kodeks rodzinny i opiekuńczy (The Family and Guardianship Code), regarding joint marital property ownership but also by the provisions of ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 r. (the Act of 11 April 2003 on formation of the agricultural system) as amended on 14 April 2016. The amendment has introduced new restrictive rules and solutions concerning the trade in agricultural real estates, but introducing them, the legislator did not consider properly how the arrangements should be applied, if the purchasers of the agricultural real estate are spouses who are covered by the joint

marital property ownership regime. Therefore, the purpose of considerations included in this article is to indicate the legal doubts which have arisen and the possibilities of their solutions.

Key words:

agricultural real estate, spouses, joint marital property ownership regime

Bibliografia

Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2016.

Ignaczewski J., *Mażeńskie ustroje majątkowe*, Art. 31-54 KRO, *Komentarz*, C.H. Beck Warszawa 2008.

Ignaczewski J., [w:] *Mażeńskie prawo majątkowe*, J. Ignaczewski (red.), Warszawa 2008.

Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.

Kremer E., *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004.

Mróz T., *Zgoda małżonka na dokonanie czynności prawnej w ustroju majątkowej wspólności ustawowej*, LEX 2011.

Sokołowski T., [w:] *Komentarz do art. 46 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), Warszawa 2013.

Strzebińczyk J., *Nowelizacja przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie małżeńskiego prawa majątkowego*, (cz. I), „Rejent” 2004, nr 8.

Swaczyna B., *Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej po 29 kwietnia 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7.

Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją

Woda jest jednym z najważniejszych czynników decydującym o losie człowieka. Zdaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa¹, w procesie produkcji rolnej woda jest niezbędnym czynnikiem, który w najwyższym stopniu ogranicza wzrost produkcji żywności na świecie. W Polsce uprawy rolne realizowane na prawie 60% powierzchni kraju² są największym konsumentem wody. Rolnictwo korzysta zarówno z wód powierzchniowych, jak i podziemnych³, a większość upraw nienawadnianych opiera się na wykorzystywaniu wód opadowych⁴.

Podkreślenia wymaga, iż w Polsce zasoby wodne powstają na terenach wiejskich i leśnych, które zajmują ponad 90% powierzchni kraju⁵. Jak wskazano w naukach przyrodniczych⁶, rolnictwo jest jedną z dziedzin gospodarki, która istotnie oddziałuje na środowisko przyrodnicze, stwarza również zagrożenie dla jakości wód. Jednym z negatywnych czynników są nadmierne dawki azotu stosowane w produkcji rolnej, wpływające na ekosystem poprzez degradację gleby i wody. W literaturze przedmiotu zauważono, iż uzyskany dzięki temu wzrost plonów, powoduje otrzy-

¹ *Food and agriculture. Driving action across the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO 2017, s. 14 i n.

² *Rocznik Statystyczny Rolnictwo*, GUS, Warszawa 2016, s. 79.

³ Rolnictwo zużywa 80% wody pobieranej ze źródeł powierzchniowych i podziemnych, W. Mioduszewski, W. Dembek (red.), *Woda na obszarach wiejskich*, Warszawa, Falenty 2009, s. 13.

⁴ Ocenia się, że ponad 50% sumy opadów rocznych jest zużywanych przez rośliny uprawowe w procesie parowania terenowego (ewapotranspiracja), E. Kaca, W. Mioduszewski, *Woda w rolnictwie*, „Wiadomości Melioracyjne i Łąkarskie” 2012, z. 1, s. 5.

⁵ *Rocznik statystyczny, Rolnictwo 2016...*, s. 79.

⁶ J. Igras, M. Pastuszak, [w:] *Udział polskiego rolnictwa w emisji związków azotu i fosforu do Bałtyku*, J. Igras, M. Pastuszak (red.), IUNG-BIB, Puławy 2009, s. 13.

manie płodów rolnych o gorszej jakości, o mniejszej wartości odżywczej, co wkracza w problemy zaliczane do dziedziny zdrowia społecznego⁷.

Szczegółową analizę w tym zakresie przedstawił Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2000 r.⁸ Na podstawie prowadzonych badań w krajach starej UE 15, Trybunał stwierdził, iż intensyfikacja produkcji rolnej, szczególnie poprzez wielokrotnione używanie nawozów⁹, spowodowała przenikanie azotanów do wód powierzchniowych i podziemnych, powodując postępującą eutrofizację¹⁰, zagrażającą życiu w środowisku wodnym.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena regulacji prawnej służącej zrównoważonemu gospodarowaniu wodami na obszarach wiejskich i przeciwdziałaniu bezpośrednim i pośrednim zanieczyszczeniom, skutkującym wystąpieniem skażeń ze źródeł rolniczych wód Morza Bałtyckiego, powodujących eutrofizację. W badaniach przeprowadzono egzegezę określenia eutrofizacja, jako pojęcia prawnego, analizując definicje legalne oraz instrumenty prawne służące jej przeciwdziałaniu.

1. Eutrofizacja jako pojęcie prawne

Morze Bałtyckie jest jednym z najbardziej zanieczyszczonych mórz na świecie, a za największe wyzwanie dla państw z obszaru zlewiska uznaje się przeciwdziałanie eutrofizacji¹¹. Najbardziej istotnymi źródłami wodnych ładunków substancji biogennych są źródła rozproszone, głównie rolnictwo. Szacuje się, że co najmniej 30% ładunku azotanów doprowadzanych do Bałtyku pochodzi z działalności rolniczej¹², a biorąc pod uwagę powierzchnię upraw w Polsce uznaje się rolnictwo za element decydujący o stanie zasobów wodnych kraju¹³.

⁷ P. Hewelka, T. Brandyk, *Zadania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ochrona i zrównoważony rozwój środowiska wiejskiego*, Warszawa 1996, s. 46 i n.

⁸ Court of Auditors, Special Report No 14/2000 on „Greening the CAP” together with the Commission’s replies”, Dz.Urz. WE C 351, vol. 43 z 8.12.2000, p. 1. W zakresie oddziaływania rolnictwa na zasoby wodne, zob. Załącznik 2.

⁹ Koncentracja i intensyfikacja rolnictwa doprowadziły do sytuacji, w której średnie wykorzystanie nawozów azotowych sięga 34 ton na milę kwadratową w Niemczech i Wielkiej Brytanii, w porównaniu z 7,6 tonami w USA. Por. B. Gardner (red.), *Agriculture and the Environment: Development of EU Agri-Environment Policy*, Agra Europe, EPA Associates, Brussels 1999, p. 24.

¹⁰ Eutrofizacja – pojęcie pochodzące z jęz. greckiego, *eutrophía* oznacza dobre odżywianie – w ujęciu ekologicznym jest to proces wzbogacania się zbiorników wodnych w substancje odżywcze – pierwiastki biogenne, głównie azot i fosfor, także potas i sód, powodujący nadmierną produkcję biomasy glonów, co objawia się tzw. zakwitami glonów. Encyklopedia PWN on line, hasło: eutrofizacja, dostęp na 18.01.2018.

¹¹ *Eutrophication in the Baltic Sea – An integrated thematic assessment of the effects of nutrient enrichment and eutrophication in the Baltic Sea region*, Balt. Sea Environ. Proc. No. 115B, HELCOM 2009, s. 3–4, czy European Environmental Agency, *Nutrients in transitional, coastal and marine waters* (CSI 021), 2015, s. 6–7.

¹² Dane HELCOM wskazują, iż 45% całkowitego ładunku azotu i fosforu pochodzi ze źródeł rozproszonych, głównie z rolnictwa, *Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation* (PLC-5), Baltic Sea Environment Proceedings No. 128, HELCOM 2011, s. 85.

¹³ E. Kaca, W. Mioduszewski, *Woda w rolnictwie [w:] Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju. Samorząd terytorialny dla Polski. Gospodarka wodna. Rola samorządu terytorialnego i użyt-*

Problem zanieczyszczenia wód podziemnych i powierzchniowych związkami biogennymi – zwłaszcza związkami azotu – jest aktualnie jednym z szeroko dyskuutowanych zagadnień. Na forum międzynarodowym trzeba wskazać znaczenie postanowień Konwencji z 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach (dalej Konwencja Helsińska)¹⁴. Zgodnie z art. 6 Państwa-Strony Konwencji zobowiązały się do zapobiegania i eliminowania zanieczyszczeń obszaru Morza Bałtyckiego ze źródeł lądowych, stosując m.in. Najlepszą Praktykę Ekologiczną dla wszystkich źródeł i Najlepszą Dostępną Technologię ze źródeł punktowych. W załączniku nr 1 do konwencji, eutrofizację wymieniono jako jedną z cech substancji szkodliwych, powodujących ryzyko zanieczyszczenia wywołanego przez człowieka (pkt 1.1). Natomiast w załączniku III. w części 2 *Ochrona przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez rolnictwo*¹⁵, ustanowiono zasadę, że w celu zminimalizowania eutrofizacji, uwzględniając równowagę między przewidywanym zapotrzebowaniem na składniki odżywcze upraw a podażą składników odżywczych do upraw z gleby, musi zostać ograniczone stosowanie składników odżywczych na gruntach rolnych¹⁶. W celu zmniejszenia negatywnego oddziaływania przewidziano wiele rozwiązań prawnych, które powinny zostać transponowane do ustawodawstwa krajowego¹⁷. Z tego względu, eutrofizacja została uznana za jeden z czterech najważniejszych założeń Bałtyckiego Planu Działań (ang. Baltic Sea Action Plan)¹⁸, opracowanego przez Komisję Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (dalej HELCOM), a redukcja emisji związków powodujących eutrofizację za jeden z podstawowych celów Planu.

Istotnym dokumentem programowym w omawianym zakresie, przyjętym na szczelbu Wspólnoty, jest Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego¹⁹. W zakresie wyzwań związanych z ochroną środowiska szczególną uwagę zwrócono na wpływ

kowników gruntów w przeciwdziałaniu podtopieniom i niedoborom wody. Forum Debaty Publicznej, Warszawa, 30 listopada 2011, s. 27. Szczegółowe dane na ten temat: *Nutrient Pollution to the Baltic* „Sea, Baltic Sea Environment Proceeding” No. 100, HELCOM 2005.

¹⁴ Dz.U. 2000, nr 28, poz. 346. Konwencja była kilka razy nowelizowana, aktualna wersja aktu: http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/Helsinki%20Convention_July%202014.pdf

¹⁵ Załącznik III w znowelizowanej w dniu 31 grudnia 2000 r. przez Komisję Helsińską wersji, z częścią 2, „Zapobieganie zanieczyszczeniu morza przez rolnictwo”, nie został dotychczas ogłoszony w Dzienniku Ustaw.

¹⁶ Ilość nawozów naturalnych stosowanych na danym terenie co roku nie powinna przekraczać ilości nawozu zawierającego 170 kg/ha azotu i fosforu o zawartości 25 kg/ha (zał. III, część 2. art. 2. pkt 7 Konwencji Helsińskiej).

¹⁷ Szeroko na ten temat pisze Z. Bukowski, *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego* [w:] *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, I. Zimoch (red.), Poznań 2012, s. 31–32.

¹⁸ HELCOM Baltic Sea Action Plan, HELCOM Ministerial Meeting, Kraków, Poland, 15 November 2007, tekst: http://www.helcom.fi/Documents/Baltic%20sea%20action%20plan/BSAP_Final.pdf

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, KOM (2009) 248, wersja ostateczna, Bruksela 26 października 2009 r., Dz. Urz. UE C 339 z dnia 14.12. 2010, s. 29.

nadmiaru związków odżywczych w Morzu Bałtyckim, który prowadzi do eutrofizacji i wykwitów alg. Ograniczenie zrzuć substancji biogenych do morza zaliczono do pierwszej z dziedzin priorytetowych, służących przekształceniu Morza Bałtyckiego w obszar zrównoważony ekologicznie.

Jak podkreśla J. Ciechanowicz-McLean²⁰, prawna ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniem w Unii Europejskiej przyjmuje formę dyrektyw wymagających implementacji do poszczególnych porządków krajowych lub decyzji adresowanych do konkretnych podmiotów, w tym do państw członkowskich UE. Największe znaczenie w omawianym zakresie mają trzy akty prawne: 1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)²¹; 2) dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (ramowa dyrektywa wodna)²²; 3) dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (dyrektywa azotanowa)²³.

Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej zobowiązuje każde państwo członkowskie do opracowania strategii dla swoich wód morskich, w której uwzględniona zostanie specyfika tych wód i która będzie jednocześnie odzwierciedlać ogólne perspektywy danego regionu morskiego. Strategie mają służyć zachowaniu dobrego stanu środowiska morskiego, a jednym ze wskaźników jakości stanu środowiska jest ograniczenie do minimum eutrofizacji wywołanej działalnością człowieka, a w szczególności jej niekorzystne skutki, jak ubytki różnorodności biologicznej, degradacja ekosystemu, szkodliwe zakwity glonów oraz niedobór tlenu w dolnych partiach wód (załącznik nr 1 pkt 5 dyrektywy 2008/58).²⁴

Na podstawie regulacji zawartej w ramowej dyrektywie wodnej, państwa członkowskie zapewniają większe integrowanie ochrony i zrównoważonego gospodarowania wodą z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takimi jak m.in. rolnictwo. Państwa członkowskie zostały zobligowane do dalszej istotnej redukcji stężenia substancji biogenych w regionie, co oznacza konieczność wprowadzenia fundamentalnych zmian w działalności rolniczej i wykorzystaniu pewnych kategorii terenów. Z uwagi na niską skuteczność zastosowanych do tej pory instrumentów, oznacza to konieczność wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań technologicznych i nowych instrumentów prawnych.

²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona zasobów przyrodniczych morza*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 111–115.

²¹ Dz.Urz. UE L 164 z dnia 25.06.2008, s. 19.

²² Dz.Urz. UE L 27 z dnia 22.12.2000, s. 1.

²³ Dz. Urz. WE L 375 z dnia 31.12.1991, s. 1.

²⁴ W Polsce nie opracowano odrębnej strategii, a implementacja dyrektywy nastąpiła poprzez Ustawę z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 165.

Uszczegółowieniem wskazanych norm są regulacje zawarte w ramowej dyrektywie azotanowej. Celem tego aktu jest zmniejszenie zanieczyszczenia wód, spowodowanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu. Państwa członkowskie, w celu wyznaczenia i zmiany stref zagrożenia, dokonują co cztery lata przeglądu stanu eutrofizacji słodkich wód powierzchniowych oraz wód ujść rzek i wód przybrzeżnych (art. 6 ust. 1 lit. c), ustanawiają programy działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia (art. 5 ust.1), ustanawiają zbiory zasad dobrej praktyki rolniczej oraz w miarę potrzeby program obejmujący szkolenia i dostarczanie informacji dla rolników, wspierający stosowanie wskazanych zbiorów zasad (art. 4 ust. 1 lit. a) i b)).

2. Definicja legalna pojęcia eutrofizacja

Definicję legalną pojęcia eutrofizacja wprowadził ustawodawca europejski w art. 2 pkt 11 dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych²⁵. Zgodnie z tym przepisem „eutrofizacja” oznacza wzbogacenie wody składnikami odżywczymi, szczególnie związkami azotu i/lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów i wyższych form życia roślinnego, co jest przyczyną niepożądanych zakłóceń równowagi wśród organizmów żyjących w wodzie, oraz jakości danych wód. W świetle tego przepisu eutrofizacja charakteryzuje się spełnieniem czterech kryteriów: 1) wzbogaceniem wody składnikami odżywczymi, szczególnie związkami azotu i fosforu; 2) przyspieszonym wzrostem glonów i wyższych form życia roślinnego; 3) niepożądanym zakłóceniem równowagi wśród organizmów żyjących w wodzie; 4) obniżeniem jakości danych wód. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 2004 r.²⁶, aby miała miejsce eutrofizacja w rozumieniu tej dyrektywy, konieczne jest występowanie związku przyczynowo-skutkowego między wzbogaceniem wody w składniki odżywcze a przyspieszonym wzrostem glonów i wyższych form życia roślinnego oraz między tym przyspieszonym wzrostem a niepożądanym zakłóceniem równowagi wśród organizmów żyjących w wodzie i obniżeniem jakości wód. Niepożądane zakłócenia równowagi wśród organizmów żyjących w wodzie występować będą w szczególności w przypadku zmian gatunków połączonych z utratą bioróżnorodności ekosystemu, uciążliwości spowodowanych nadmiernym rozmnożeniem się oportunistycznych makroglonów oraz intensywnych zakwitów toksycznego lub szkodliwego fitoplanktonu. Obniżenie jakości wód, zdaniem Trybunału, dotyczy nie tylko obniżenia jakości wód mającego szkodliwe skutki dla ekosystemów, ale również pogorszenia koloru, wyglądu, smaku lub zapachu wody, a także wszystkich innych zmian, które utrudniają lub ograniczają użycie wód. Trybunał podkreślił, że pojęcie eutrofizacji powinno być interpretowane w świetle jej celu, który wychodzi poza

²⁵ Dz.Urz. WE L 135 z dnia 30.05.1991, s. 40.

²⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (C-280/02) z dnia 23 września 2004 r Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, ZOTSiS 2004/8-9B/I-8573.

samą tylko ochronę ekosystemów wodnych i zmierza ku ochronie człowieka, fauny, flory, ziemi, wody, powietrza i krajobrazu przed wszelkimi znaczącymi negatywnymi skutkami przyspieszonego wzrostu glonów i wyższych form życia roślinnego, będących wynikiem odprowadzania ścieków komunalnych²⁷.

Natomiast na podstawie art. 2 lit. i) dyrektywy azotanowej eutrofizacja oznacza wzbogacenie wody związkami azotu, powodujące przyspieszony wzrost glonów i wyższych form życia roślinnego i w wyniku tego niepożądane zaburzenie równowagi organizmów obecnych w wodzie oraz niekorzystne zmiany jakości danej wody. Już wstępne porównanie dwóch definicji wykazuje pominięcie w dyrektywie azotanowej wpływu związków fosforu na wzbogacenie właściwości odżywczych wód. Różnica terminologiczna w definicjach sformułowanych w dwóch aktach prawnych, przyjętych we Wspólnocie w tym samym roku, odnoszących się do zanieczyszczenia wód substancjami biogennymi z dwóch lądowych źródeł rozproszonych może powodować zamieszanie. To zróżnicowanie było uzasadnione, jak należy domniemywać, zasadniczym celem dyrektywy azotanowej, którym jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniom wód, powodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych. Jednakże ujawnione wyniki badań ukazują, iż w Bałtyku dominującym źródłem azotu (nawet do 60%), ale i fosforu (40%) są związki dostarczane przez rolnictwo, na skutek niewłaściwego użytkowania na obszarze zlewiska²⁸. Z tego względu należałoby rozważyć nowelizację zarówno definicji eutrofizacji, jak i zakresu przedmiotowego dyrektywy azotanowej.

Potwierdzają to poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu. W polskiej doktrynie prawa pod koniec XX w. określano zjawisko eutrofizacji, dotyczące śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych i wód przybrzeżnych, jako wzbogacenie wód biogenami (pochodzącymi zwłaszcza ze źródeł rolniczych), w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód²⁹.

²⁷ Analizę obszernego orzecznictwa ETS w kwestii implementacji postanowień dyrektywy do poszczególnych porządków prawnych omawia K. Karpus, *Dyrektywa 91/271/EWG Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych w wybranym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości WE* [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 202–209.

²⁸ D. Bar-Michalczyk, T. Michalczyk, G. Malina i in., *Redukcja ładunków zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego dostarczonych do Bałtyku przez wody podziemne i powierzchniowe: projekt Soils2-Sea* [w:] G. Malina (red.), *Remediacja, rekultywacja i rewitalizacja*, Poznań 2015, s. 213–224.

²⁹ R. Paczuski, *Omówienie systemu polskiego prawa wodnego ze szczególnym uwzględnieniem ustawy – Prawo wodne* [w:] *Ochrona środowiska*, R. Paczuski (red.), LexisNexis 1998; Zob. też tenże, *Istota współczesnych problemów gospodarowania zasobami wód oraz podjęte w Polsce próby ich rozwiązania*, „Ochrona Środowiska” 2002, nr 1, s. 3–12, tenże, *The essence of Water Resources Management Problems in the New Polish Water Law* [w:] International Immigration and Environmental Conference: International Immigration and Environmental Conference PWSBiA, WJA, Warsaw, Poland 17–18 June, 2002, T. Koźluk (red.), Warszawa 2002, s. 199–205, czy tenże, *Zagadnienia prawne nowej ustawy „Prawo wodne” z 2001 r.*, „Ekoprofit” 2002, nr 3–4, s. 7–13.

W polskim prawie definicja legalna pojęcia eutrofizacja pojawiła się w art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³⁰. Zgodnie z normatywnym pojęciem, znajdującym się w słowniczku terminologicznym ustawy, przez eutrofizację rozumiano wzbogacanie wody biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód. Nowa regulacja prawna – Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³¹ odstępuje od wyodrębnienia samoistnego, jednolitego, zdefiniowanego pojęcia eutrofizacja. Obecnie określenie to staje się elementem składowym pojęcia obszary chronione (art. 16 pkt 32 lit. c) i substancje zanieczyszczające (art. 16 pkt 58 lit. k). Nie do końca jest zrozumiały zabieg legislacyjny, w którym ustawodawca czterokrotnie³² w ustawie definiuje pojęcie eutrofizacja jako wzbogacanie wód biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód. Natomiast w rozdziale 4. *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych*, w art. 111 pkt 3 p.w. pojęcie to jest definiowane odmiennie jako wzbogacenie wody związkami azotu, powodujące przyspieszony wzrost glonów i wyższych form życia roślinnego i skutkujące niepożądanymi zaburzeniami równowagi organizmów obecnych w wodzie oraz niekorzystnymi zmianami jej jakości. Przyjęcie takiego rozwiązania jest pogłębieniem dychotomizmu regulacji w zakresie ochrony wód w odniesieniu do różnych źródeł zanieczyszczeń rozproszonych, znajdującym uzasadnienie w regulacji UE, ale nie do końca zgodności z postanowieniami Konwencji Helsińskiej (zał. III, część 2, art. 2, pkt 7) i danymi z badań HELCOM.

Na podstawie art. 16 pkt 58 p.w. substancje, które przyczyniają się do eutrofizacji, w szczególności azotany i fosforany, podobnie jak to miało miejsce w poprzednim stanie prawnym, zostały zaliczone do substancji zanieczyszczających.

3. Prawne instrumenty ochrony wód przed eutrofizacją

3.1. Wody jako strategiczny zasób naturalny kraju

W systemie prawa wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi oraz wody podziemne, a także wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i źródłach stanowią strategiczny zasób naturalny kraju na podstawie art. 1 ust. 1 i 2 Ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju³³.

³⁰ Tj. Dz.U. 2017, poz. 1121, ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r., (dalej: d.p.w.).

³¹ Dz.U. 2017, poz. 1566, ze zm., (dalej: p.w.)

³² Art. 16 pkt 32 lit. c), art. 16 pkt 58 lit. k), art. 82 pkt 2 i art. 99 ust. 3 pkt 2 p.w.

³³ Dz.U. 2001, nr 97, poz. 1051 ze zm. (dalej: u.z.n.c.s.z.).

Jak wskazują A. Haładyj, J. Trzewik³⁴ zasoby wodne oraz wody polskich obszarów morskich, w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.z.n.c.s.z. są bez wątpienia zasobami niezbędny dla funkcjonowania społeczeństwa (potrzeby gospodarstwa domowego, wypoczynku, rekreacji), jako korytarze transportowe czy jako środowisko życia innych organizmów). Pełnią wiele funkcji ekosystemów: funkcje zaopatrzeniowe (produkcja żywności, pozyskiwanie ryb), funkcje regulacyjne (opady, klimat), kulturowe i wspomagające (obieg składników pokarmowych)³⁵. Zgodnie z treścią art. 3 u.z.n.c.s.z., gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. Przepisy ustawy nie przewidują w zakresie ochrony wskazanych zasobów naturalnych żadnych instrumentów ochrony, poza ograniczeniem przekształceń własnościowych.

3.2. Instrumenty zarządzania gospodarką wodną

Przepisy ustawy Prawo wodne stosuje się do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych (art. 3 p.w.), a w stosunku do wód morza terytorialnego w zakresie planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych oraz ochrony przed powodzią (art. 4 p.w.). Podstawą regulowania warunków korzystania z wód, ich ochrony i zarządzania nimi jest zasada zrównoważonego rozwoju, służąca osiągnięciu dobrego stanu ekologicznego wód, polegającego na zachowaniu bogatego i zrównoważonego ekosystemu. Gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, biorąc pod uwagę zasadę wspólnych interesów wszystkich użytkowników wód³⁶. Natomiast zarządzanie zasobami wodnymi służy: 1) zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki; 2) ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie utrzymania lub poprawy ekosystemów wodnych i zależnych od wód.

Ustawa Prawo wodne wyróżnia trzy rodzaje korzystania z wód:

- 1) powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, oraz do wypoczynku, turystyki czy amatorskiego połowu ryb (art. 32 ust. 2 p.w.). Z powszechnego zakresu korzystania z wody wyłączono korzystanie z wód w zbiornikach wodnych, przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych, usytuowanych na wodach płynących oraz wprowadzanie do wód ścieków.

³⁴ A. Haładyj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przeгляд Prawa Ochrony Środowiska” 2014, z. 1, s. 40–41.

³⁵ Por. *Produkty i funkcje ekosystemu*, Komisja Europejska 2009 http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Eco-systems%20goods%20and%20Services/Ecosystem_PL.pdf dostęp na 18.01.2018. Szerzej na ten temat: K. Grunewald, O. Bastian (ed.), *Ecosystem Services – Concept, Methods, Case Studies*, Springer 2015.

³⁶ A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), Toruń 2014, s. 187–188.

- 2) zwykle korzystanie z wody obejmuje korzystanie z wody przez jej właściciela oraz korzystanie z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie. Ta forma korzystania z wód nie daje uprawnień do wykonywania urządzeń wodnych, które wymaga zgody wodnoprawnej. Korzystanie zwykle służy zaspokojeniu potrzeb gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, jednak nie można w jego ramach m.in.: 1) nawadniać gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczowni; 2) pobierać wody powierzchniowej lub podziemnej w ilości większej niż 5 m³ na dobę; 3) korzystać z wód na potrzeby działalności gospodarczej; 3) dokonywać rolniczego wykorzystania ścieków lub wprowadzać do wód lub do ziemi ścieków, jeżeli ich łączna ilość jest większa niż 5 m³ na dobę.
- 3) szczególnie korzystanie z wód to każde korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego lub zwykłego, które możliwe jest po uzyskaniu zgody wodnoprawnej. Są to m.in.: odwadnianie gruntów i upraw, nawadnianie gruntów lub upraw wodami w ilości większej niż średniorocznie 5 m³ na dobę, rolnicze wykorzystanie ścieków w ilości przekraczającej 5 m³ na dobę, rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych (art. 34 p.w.).

W ustawie wskazano także pewne formy korzystania z wód, wykraczające poza powszechne, zwykle i szczególnie, które zakwalifikowano do usług wodnych (art. 35 p.w.). Obejmują one m.in. odbiór i oczyszczanie ścieków, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych, czy trwałe odwadnianie gruntów.

Uprawnienie do korzystania powszechnego i zwykłego przysługuje wprost na podstawie ustawy, natomiast korzystanie szczególnie i usługi wodne wymagają uzyskania zgody właściwego organu w formie zgody wodnoprawnej (art. 389 pkt 2 p.w.). Za działania stanowiące formę szczególnego korzystania z wody i usług wodnych pobierane są opłaty stanowiące dochód Wód Polskich, m.in. za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, z tytułu oddania w użytkowanie obwodu rybackiego oraz z tytułu umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego, na zasadach określonych w art. 267 pkt 7–9 oraz 268 ust. 1 pkt 1–2 p.w. Pobór wód do celów rolniczych, na potrzeby nawadniania gruntów i upraw oraz na potrzeby chowu i hodowli ryb podlega zwolnieniu z opłaty stałej na podstawie art. 270 p.w. Będzie to dotyczyło korzystania z wód w formie zwykłego korzystania. W sytuacji poboru w ilości większej niż 5 m³ na dobę, w ramach pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego, uiszczana będzie opłata zmienna, uzależniona od ilości wód pobranych (art. 274 pkt 3 lit. b) i c) p.w.).

3.3. Rolnicze wykorzystanie ścieków

Jednym z instrumentów przeciwdziałania eutrofizacji jest instrument reglamentacji, polegający na ograniczeniu wprowadzania ścieków do wód i ziemi. Ustanowionym odstępstwem jest rolnicze wykorzystanie ścieków, przez które zgodnie z art. 84 ust. 2 p.w. rozumie się zastosowanie ścieków do nawadniania użytków

rolnych, także przez dodanie materiałów do gleby, czy nawadniania oraz nawożenia stawów wykorzystywanych do chowu lub hodowli ryb. Bezwzględny zakaz rolniczego wykorzystania ścieków dotyczy wymienionych enumeratywnie w art. 84 ust. 4 przypadków, m.in. gdy: grunt jest zamrożony lub pokryty śniegiem; gdy zwierciadło wód podziemnych znajduje się płycej niż 1,5 m od powierzchni ziemi lub od dna rowu rozprowadzającego ścieki; na obszarach o spadku terenu większym niż 10% dla gruntów ornych i 20% dla łąk, pastwisk oraz plantacji drzew leśnych, a także na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w okresie prognozowanego wezbrania wód.

Podatność na eutrofizację wód będzie podstawą do zastosowania wyższych niż najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających przy ustalaniu warunków wprowadzania ścieków w wydawanym zezwoleniu wodnoprawnym, jeśli dotrzymanie ich nie jest możliwe, mimo zastosowanych dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków oraz zmian w procesie produkcji. Jest to fakultatywna możliwość pozostawiona organom właściwym, które, zgodnie z ustanowioną zasadą, będą mogły stosować odstępstwo, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju i racjonalnego traktowania zasobów wód.

3.4. Ochrona wód przed azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych

Szczególnym rodzajem zintegrowanego podejścia do ochrony wód jest obowiązek podejmowania konkretnych działań mających na celu ograniczenie i zapobieganie eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych i wód przybrzeżnych. W ustawie Prawo wodne z 2017 r. zagadnienie to zostało unormowane w rozdziale 4 działu I. *Ochrona wód przed azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych* (art. 102 – 112 p.w.), co – w stosunku do art. 47 d.p.w. – stanowi znaczne rozbudowanie regulacji, przynajmniej w aspekcie ilościowym. Należy jednak odnotować wiele nowych unormowań o charakterze merytorycznym. Znaczenie tej problematyki zaakcentował sam ustawodawca, wprowadzając termin wejścia w życie przepisów rozdziału 4 z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Przepisy te weszły w życie w dniu 24 sierpnia 2017 r., bez zastosowania czteromiesięcznego *vacatio legis*, jak w odniesieniu do zasadniczych przepisów ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 102 ust. 1 p.w., produkcja rolna (tego pojęcia nie zdefiniowano, ale dookreślono jego zakres pojęciowy przez włączenie działów specjalnych produkcji rolnej oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy) powinna być prowadzona w taki sposób, aby zapobiegać zanieczyszczeniu wód azotanami ze źródeł rolniczych. Przepis ten, w zasadzie w niezmiennym zakresie, stanowi powtórzenie art. 47 ust. 1 d.p.w.

Ustawodawca ustanowił trzy instrumenty jakościowej ochrony wód przeciwdziałających odpływowi azotanów ze źródeł rolniczych: 1) wyznaczenie wód powierzchniowych i podziemnych oraz obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia przez azotany ze źródeł rolniczych (obszary OSN); 2) program działań,

mający na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (program działań OSN)³⁷, 3) zbiorów zaleceń dobrej praktyki rolniczej³⁸.

Najistotniejszym instrumentem przeciwdziałania eutrofizacji jest ustanowienie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia przez azotany ze źródeł rolniczych. W poprzednim stanie prawnym obszary te były wyznaczone przez właściwe organy administracji publicznej, m.in. z uwzględnieniem stopnia eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych i wód przybrzeżnych, dla których czynnikiem eutrofizacji był azot. Dla tych obszarów minister właściwy ds. rolnictwa został zobowiązany do opracowania zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej i do ich upowszechnienia. Na tych obszarach musiał zostać ograniczony odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód. W tym celu opracowywany był program naprawczy w rozumieniu art. 84 Prawa ochrony środowiska³⁹, a co 4 lata dokonywano oceny stopnia eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych.⁴⁰

Zasadnicza zmiana nowej regulacji prawnej w zakresie ochrony wód polega na uznaniu całego terytorium kraju jako obszaru OSN. To rozwiązanie – przyjęte w kilku krajach europejskich, m.in. w Niemczech, Finlandii, Danii⁴¹ – należy ocenić pozytywnie. Polska, mimo iż wody z 99,7% naszego kraju spływają do Morza Bałtyckiego⁴², uznała zaledwie 4,5% terytorium za obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenia azotanami⁴³.

Z uwagi na brak skuteczności w implementacji dyrektywy azotanowej Komisja Europejska zdecydowała o skierowaniu przeciwko Polsce skargi do Trybunału Sprawiedliwości. W przedstawionych przez Komisję zarzutach wskazano m.in. pominięcie kryterium eutrofizacji (część A3) z załącznika I dyrektywy azotanowej

³⁷ Szerzej: M.A. Król, *Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich* [w:] A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M.A. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014, s. 133–136.

³⁸ Analiza prawno-porównawcza i ocena polskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej zob. M.A. Król, *Dobre praktyki rolnicze jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, z. 1, s. 41–66.

³⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tj. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

⁴⁰ Szerzej na temat zagrożeń dla środowiska wodnego powodowanych przez działalność rolniczą pisze: K. Rószcicka, *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 2, s. 80–81.

⁴¹ W 2012 r. 100% powierzchni kraju pokrytych obszarami OSN znajdowało się w Austrii, Danii, Finlandii, Holandii, Irlandii, Litwie, Luksemburgu, Malcie, Niemczech, Słowenii, regionie Flandrii i Irlandii Północnej. Dane na podstawie Sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania dyrektywy Rady 91/676/EWG, dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego na podstawie sprawozdań państw członkowskich za okres 2008–2011, KOM/2013/0683 wersja ostateczna.

⁴² *The Fifth Baltic Sea Pollution ...*, HELCOM 2011.

⁴³ W latach 2004–2008 ustanowiono 21 obszarów OSN, obejmujących 2% powierzchni Polski, 19 obszarów OSN w latach 2008–2012 obejmujących 1,49% powierzchni kraju, a już 48 OSN w okresie 2012–2016, obejmujących 4,46% powierzchni Polski, dane S. Pietrzak, *Obszary szczególnie narażone na azotany – stan obecny i przyszłość*, Seminarium „Presja rolnictwa a ochrona wód – wyznaczenia przy realizacji postanowień dyrektywy azotanowej”, Politechnika Warszawska, 12 grudnia 2013 r.

w przepisach prawa polskiego, pominięcie wysokiego poziomu eutrofizacji wód morskich, ale także wód rzecznych i wód jezior słodkowodnych. TS w wyroku z 2014 r.⁴⁴ wskazał, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 3 dyrektywy azotanowej, nie określając w sposób wystarczający wód, które mogą być zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego, nie wyznaczając w sposób wystarczający stref zagrożenia i przyjmując programy działania przewidziane w art. 5 dyrektywy, które obejmują środki niezgodne z dyrektywą.

Dla wyznaczonego obszaru OSN, obejmującego obszar całego kraju, na podstawie art. 104 ust.1 p.w. zostaje opracowany jeden program działań (zamiast dotychczasowych dziewięciu), który jednak zostanie zróżnicowany w zależności od warunków glebowych, klimatycznych, wodnych i środowiskowych, ukształtowania terenu, zagospodarowania gruntów, w tym systemu płodozmienu (art. 104. ust. 3 pkt 4 p.w.), co znajduje uzasadnienie z uwagi na konieczność regionalizacji oddziaływania. Przepis pozwala także na możliwość różnicowania środków i sposobów postępowania w zależności od liczby utrzymywanych zwierząt, wielkości użytków rolnych czy intensywności prowadzonej produkcji rolnej. A to już daje możliwość zastosowania odstępstw dla małych gospodarstw rolnych o niewielkiej intensywności prowadzonej produkcji⁴⁵.

Osiągnięcie celu przeciwdziałania zanieczyszczeniom związkami azotu ze źródeł rolniczych nastąpi m.in. przez właściwe prowadzenie produkcji rolnej. Jednym z instrumentów jest opracowanie zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej. Obowiązek opracowania tych zasad ciąży na ministrze właściwym do spraw rolnictwa i ministrze do spraw gospodarki wodnej oraz po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Trzeba podkreślić brak wymogu stosowania dobrych praktyk rolniczych w dyrektywie azotanowej, jednakże ustawodawca mocniej niż w poprzednim stanie prawnym zaakcentował fakultatywność ich stosowania. Świadczy o tym zarówno zmiana dotychczasowego pojęcia „zbiór zasad” na „zbiór zaleceń”, jak i dodane wyraźne wskazanie „do dobrowolnego stosowania”. Zabrakło też zobowiązania do upowszechnienia zbioru dobrych praktyk, w szczególności w drodze organizacji szkoleń dla rolników.

Sposoby postępowania w zakresie praktyk rolniczych, w szczególności związanych z procesami nawożenia, gospodarki nawozami w gospodarstwach rolnych, określa program działań OSN opracowany na podstawie szczegółowo ustalonych w art. 104 ust. 2 pkt 1 p.w. elementów. Zakres podmiotowy stosowania postanowień programu działań został określony bardzo szeroko. Program, na mocy art. 107 p.w., są obowiązane stosować podmioty prowadzące produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność w której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy. Program działań OSN ma określić ograniczenie

⁴⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 listopada 2014 r. (C-356/13) Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, ECLI:C:2014:2386.

⁴⁵ Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu” pozostaje nadal w trakcie procesu legislacyjnego.

rolniczego wykorzystania nawozów, w tym sposoby i warunki nawożenia na glebach zamarzniętych czy podmokłych, znajdujących się w pobliżu wód powierzchniowych i na terenach o dużym nachyleniu. Podmiotowi prowadzącemu produkcję rolną za stosowanie nawozów, za przechowywanie odchodów zwierzęcych niezgodnie z przepisami, czy za brak planu nawożenia azotem lub niewłaściwe prowadzenie dokumentacji programu działań grozić będą opłaty, ściągane w trybie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁶ (art. 109 ust. 4, 5, 8 p.w.).

4. Instrumenty prawne przeciwdziałania zanieczyszczeniom wód na skutek nadmiernej chemizacji w rolnictwie

Rolnictwo jest jednym z poważnych źródeł zagrożeń dla środowiska, bezpośrednio poprzez zanieczyszczenie wód i gleb, a przez to pośrednio dla środowiska morskiego, także wynikającego z niewłaściwego stosowania nawozów i środków ochrony roślin (pestycydy).

Używanie nawozów we współczesnym rolnictwie jest niezbędne z uwagi na konieczność zapewnienia rolnictwu UE wzrostu konkurencyjności na rynkach światowych, a przez to wymogu podnoszenia poziomu efektywności produkcji. Jednak nadmierne lub nieumiejętne przechowywanie czy dawkowanie nawozów doprowadza do poważnego skażenia gleb, wód powierzchniowych i podziemnych, a tym samym stanowi zagrożenie dla środowiska wód morskich.

Dopuszczenie do stosowania czy obrotu środkami ochrony roślin, nawozami lub środkami wspomagającymi uprawę roślin podlega ścisłej reglamentacji prawnej. Art. 5 Ustawy z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu⁴⁷ wprowadza zasadę, że do stosowania i obrotu mogą być dopuszczone tylko te środki, które przy prawidłowym stosowaniu, zgodnie z przeznaczeniem, nie stanowią zagrożenia dla zdrowia człowieka, zwierząt lub środowiska⁴⁸. Zasady służące zapobieganiu skażeniom środowiska w wyniku stosowania środków ochrony roślin regulują w Polsce dwa akty prawne: Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin⁴⁹ i Ustawa z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin⁵⁰.

Ustawa o nawozach i nawożeniu wprowadza kilka zasad dotyczących stosowania nawozów i środków wspomagających uprawę roślin: 1) nakaz stosowania nawozów i środków w sposób, który nie zagraża zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku; 2) nakaz stosowania wyłącznie nawozów i środków, które zostały dopuszczone do obrotu; 3) określenie maksymalnej dawki nawozu naturalnego, jaką można zastosować

⁴⁶ Dz.U. 2017, poz. 1201.

⁴⁷ Tj. Dz.U. 2017, poz. 668 ze zm. (dalej: u.n.n.).

⁴⁸ Wykaz nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, które można wprowadzać do obrotu na podstawie pozwoleń ministra właściwego ds. rolnictwa, na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 u.n.n., znajduje się na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi, www.bip.minrol.gov.pl.

⁴⁹ Tj. 2017, poz. 2138 (dalej: u.o.r.).

⁵⁰ Tj. 2017, poz. 50 (dalej: u.ś.o.r.).

wać w okresie roku; 4) zakaz stosowania na glebach zamrzniętych, zalanych wodą, nasyconych wodą, pokrytych śniegiem; 5) nakaz stosowania środków poprawiających właściwości gleby i stymulatorów wzrostu zgodnie z instrukcją ich stosowania i przechowywania. Przepisy wykonawcze⁵¹ ustawy ustanowiły szczegółowe instrumenty prawne o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym, zasady stosowania nawozów, zapobiegające zagrożeniom dla zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska, m.in. nakaz równomiernego stosowania nawozów na całej powierzchni gruntu, dozwolenie stosowania w określonych okresach roku (30 listopada – 1 marca), użycie odpowiedniego sprzętu, zakaz stosowania w odległości bliższej niż co najmniej 20 m od strefy ochronnej źródeł wody, ujęć wody, brzegów zbiorników oraz cieków wodnych, kąpielisk zlokalizowanych na wodach powierzchniowych oraz obszarów morskiego pasa nadbrzeżnego, a także ograniczenia stosowane przy niskim poziomie wód gruntowych.

Przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r., dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG⁵², wprowadziły pojęcie „dobrej praktyki ochrony roślin”, oznaczającą zgodnie z art. 3 pkt 18 praktykę, w której zabiegi z użyciem środków ochrony roślin stosowanych do danych roślin lub produktów roślinnych, zgodnie z warunkami dozwolonego stosowania, są wybierane, dawkowane i planowane tak, aby zapewnić akceptowalną skuteczność przy minimalnej niezbędnej ilości, z właściwym uwzględnieniem miejscowych warunków oraz możliwości zwalczania metodami mechanicznymi i biologicznymi. Środki ochrony roślin oraz pozostałości tych środków powstałe wskutek stosowania powinny być stosowane w sposób zgodny z dobrą praktyką ochrony roślin i z uwzględnieniem realistycznych warunków stosowania. W szczególności środki ochrony roślin nie mogą zawierać substancji aktywnych stwarzających takie zagrożenie, w przypadku których Komisja Europejska wydała decyzję w sprawie niedopuszczenia do stosowania. W Polsce dopuszczenie środka ochrony roślin do obrotu wymaga zezwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa. Do obrotu można wprowadzić nawozy oraz środki wspomagające uprawę roślin dopuszczone na podstawie pozwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa lub dopuszczone do obrotu w innym państwie członkowskim UE, Republice Turcji lub w państwie członkowskim Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), jeżeli przepisy krajowe, na podstawie których były one produkowane i wprowadzane do obrotu, zapewniają ochronę zdrowia ludzi, zwierząt i ochronę środowiska.

Przepisy art. 2 pkt 16 u.ś.o.r. i art. 4 ust. 3 pkt 5 u.o.r. wprowadziły pojęcie integrowanej produkcji roślin z wykorzystaniem postępu technicznego i biologicznego w uprawie i nawożeniu, ze szczególnym uwzględnieniem zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochrony środowiska. Przy czym „integrowana ochrona roślin” oznacza spo-

⁵¹ Rozporządzenie MRiRW z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania, tj. Dz.U. 2014, poz. 393 ze zm.

⁵² Dz.Urz. UE L 309 z dnia 24.11.2009, s. 1.

sób ochrony roślin przed organizmami szkodliwymi, polegający na wykorzystaniu wszystkich dostępnych metod ochrony roślin, w szczególności metod niechemicznych, w sposób minimalizujący zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska. Oznacza to: 1) uwzględnianie w pierwszej kolejności agrotechnicznych, fizycznych, mechanicznych lub biologicznych metod ochrony, pozwalających ograniczyć do minimum stosowanie środków chemicznych; 2) obowiązek ścisłego stosowania zaleceń użycia środków, aby nie dopuścić do skażenia środowiska; 3) poddanie kontroli, w które to instrumenty wyposażono organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, m.in. wstępu na grunty, pobierania próbek, roślin i środków ochrony, kontroli dokumentacji⁵³.

Kontrolę prawidłowego wdrożenia przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu, m.in. w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, sprawują organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i w ramach tego nadzoru mają uprawnienie do wstępu na grunty, dokonywania inwentaryzacji tych środków, wstępu do obiektów, w których te środki są przechowywane, nieodpłatnego pobierania próbek do badań. Są to instrumenty służące wzmocnieniu skuteczności przestrzegania ustanowionych przepisów, a od pełnego ich wdrożenia zależy możliwość przeciwdziałania zanieczyszczeniom dla środowiska pochodzącym ze źródeł rolniczych.

5. Instrumenty prawne ochrony wód związane z lokalizacją budowli rolniczych

Konwencja Helsińska w części 2 załącznika III *Zapobieganie zanieczyszczeniu morza przez rolnictwo* zawiera postanowienia odnoszące się do lokalizacji i projektowania budowli rolniczych. Dotyczy to budowli dla zwierząt gospodarskich, które powinny być tak zaprojektowane i usytuowane, by przeciwdziałało to zanieczyszczeniom wód oraz budowy zbiorników do przechowywania nawozu naturalnego. Konstrukcja zbiornika powinna przeciwdziałać wyciekom, a jego pojemność magazynowa powinna być wystarczająco duża, aby zapewnić, by nawóz naturalny mógł być tylko wtedy stosowany, gdy rośliny mogą wykorzystać jego substancje odżywcze. Minimalny poziom obejmuje pojemność 6 miesięcy składowania. Zbiorniki muszą odpowiadać wymogom technicznym (ściany boczne, wodoszczelne podłogi).⁵⁴

W celu ochrony wód przed negatywnym oddziaływaniem prowadzonej działalności budowlanej rolniczej oraz ich usytuowanie powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w przepisie art. 7 ust. 2 pkt 2 Ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo

⁵³ Szerzej: M.A. Król, *Ochrona biosfery przed nadmierną chemizacją w rolnictwie* [w:] M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 632–634, czy M.A. Król, A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, M. Podstawka (red.), Warszawa 2015, s. 243–244.

⁵⁴ Szerzej: Z. Bukowski, *Gospodarka nawozami...*, s. 31

budowlane⁵⁵. Przepisy Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie⁵⁶, wprowadzają wymóg, by każdy obiekt budowlany był użytkowany w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymany w należytych stanie technicznym i estetycznym. Jak wskazuje Z. Bukowski⁵⁷, rozporządzenie to ma znaczenie zarówno w odniesieniu do wymogów określonych w ustawie o nawozach i nawożeniu, jak i samodzielnie – jako akt istotny w procesie inwestycyjnym w rolnictwie.

Posadowienie budowli rolniczych powinno być dostosowane do warunków hydrogeologicznych i innych cech podłoża gruntowego. Fundamenty budowli rolniczych i urządzeń budowlanych z nimi związanych powinny być zabezpieczone przed: 1) negatywnymi skutkami oddziaływania wód gruntowych; 2) skutkami przemarzania podłoża gruntowego, jeżeli podłoża stanowią grunty wysadzinowe; 3) uszkodzeniami umożliwiającymi przeniknięcie do gruntu szkodliwych substancji znajdujących się w budowlach.

Szczególne warunki muszą być spełnione podczas przechowywania nawozów naturalnych. Płynne odchody zwierzęce przechowuje się wyłącznie w szczelnych, zamkniętych zbiornikach o pojemności umożliwiającej gromadzenie co najmniej 4-miesięcznej produkcji tego nawozu (art. 25 ust. 1 u.n.n.). Zgodnie z przepisem art. 25 ust. 2 u.n.n., podmioty które gromadzą nawozy naturalne, powinny je przechowywać na nieprzepuszczalnych płytach zabezpieczonych w taki sposób, aby wycieki nie przedostawały się do gruntu. Jednocześnie treść § 29 wskazanego rozporządzenia wprowadza zasadę, iż „płyta do składowania obornika powinna mieć dno i ściany nieprzepuszczalne”, co w rzeczywistości chroni przed wyciekami do gruntu i wód podziemnych. Są to środki, które minimalizują negatywne oddziaływanie działalności rolniczej, ale nie eliminują całkowicie powstających w gospodarstwie rolnym emisji. Ponadto przepisy rozporządzenia znajdują zastosowanie przy budowie, modernizacji budowli rolniczych, ale nie mają zastosowania do budowli wzniesionych przed 1997 r.

6. Instrumenty ochrony wód w ramach systemów wsparcia bezpośredniego

Ogromne znaczenie dla ochrony wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych ma sukcesywnie wprowadzany do polskiego systemu prawa instrument określany jako „wymogi wzajemnej zgodności”. Na mocy art. 93 oraz załącznika II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2013/1306⁵⁸ wymogi te

⁵⁵ Dz.U. 2017, poz. 1332 ze zm.

⁵⁶ Dz.U. 2014, poz. 81.

⁵⁷ Z. Bukowski, *Gospodarka nawozami...*, s. 39.

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2013/1306 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549 ze zm.

stanowią podstawowy obowiązek beneficjentów korzystających ze wsparcia europejskiego rolnictwa. Ustanowione w przepisach UE nakazy i zakazy, wchodzące w zakres wymogów wzajemnej zgodności odnoszą się do także do ochrony wód. Zakres obowiązków w zakresie wymogów wzajemnej zgodności jest szeroki i oznacza wymóg respektowania nakazów i zakazów określonych jako:

1. Podstawowe wymogi z zakresu zarządzania. Wypełnienie tych obowiązków oznacza konieczność przestrzegania podstawowych wymogów wskazanych w nowej perspektywie programowej w załączniku nr II do rozporządzenia 2013/1306. W odniesieniu do ochrony wód, wymogi obejmują spełnienie warunków wynikających z art. 4 i 5 dyrektywy azotanowej, czyli tych odnoszących się do opracowania zbiorów zasad dobrej praktyki rolniczej i upowszechniania ich poprzez szkolenia i informacje dla rolników, a także opracowania, wdrożenia i monitorowania programu działania dla obszarów OSN. Najważniejszy stawiany w tym zakresie wymóg dotyczy zobowiązania do przestrzegania przez wszystkich producentów rolnych, których grunty rolne położone były na obszarze OSN, do przestrzegania zasad nawożenia (okresów nawożenia, warunków przechowywania nawozów, nieprzekraczania maksymalnych dawek), planu nawożenia oraz prowadzenia dokumentacji wszystkich zabiegów agrotechnicznych. Ustanowione w przepisach UE nakazy są implementowane są przede wszystkim w ustawie Prawo wodne;
2. Zasady utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej, na które składają się nakazy i zakazy, w znacznej części nieznane dotąd w ustawodawstwie polskim. Zasady te, zgodnie z treścią art. 94 rozporządzenia 2013/1306, służą zapewnieniu, by wszystkie grunty rolne, a w szczególności te, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska. Katalog zasad jest ustanawiany przez poszczególne państwa członkowskie na podstawie wytycznych określających „minimalne wymogi”, zawartych w załączniku II. do rozporządzenia 2013/1306. W zakresie ochrony wód wprowadzono trzy wymogi: 1) ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych; 2) przestrzeganie procedur wydawania zezwoleń w przypadku, gdy wykorzystanie wody w celu nawadniania wymaga zezwolenia; 3) zakaz bezpośrednich zrzutów do wód podziemnych oraz środki mające na celu zapobieganie pośredniemu zanieczyszczeniu wód podziemnych przez zrzut na powierzchnię ziemi i przesiąkanie przez glebę.

Dookreślenie tych wymogów nastąpiło w przepisach Rozporządzenia z 9 marca 2015 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁵⁹, wydanego na podstawie art. 45 ust. 1 Ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁶⁰. W przepisach określono normy w zakresie dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną

⁵⁹ Dz.U. 2015, poz. 344

⁶⁰ Tj. Dz.U. 2017. poz. 278 ze zm. (dalej: u.p.r.s.w.b.).

środowiska, które uwzględniają warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, wykorzystanie gruntów rolnych, metody upraw i strukturę gospodarstw rolnych. Obowiązki wskazane w przepisach wykonawczych można podzielić na dwie kategorie: a) nakazy i zakazy będące przedmiotem uregulowań prawnych, np. w ustawie o nawozach i nawożeniu, oraz aktach wykonawczych do ustawy⁶¹, czy Prawie wodnym, jak m.in.: zakaz stosowania nawozów na gruntach rolnych graniczących z jeziorami i innymi akwenami, ciekami wodnymi, rowami, kanałami, ujęciami wody i pasa nadbrzeżnego poniżej ustanowionej minimalnej odległości⁶², czy zakaz wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, z wyjątkiem sytuacji, w których rolnik ma zezwolenie wodnoprawne; nakaz uzyskania zezwolenia wodnoprawnego na nawadnianie gruntów rolnych wodą podziemną na zasadach określonych w p.w.; b) nakazy i zakazy nieznanne dotychczas ustawodawstwu polskiemu, np. reguły odnoszące się do sposobów wykorzystywania gruntów ornych położonych na stokach o nachyleniu powyżej 20°, nakaz utrzymania minimalnej okrywy glebowej na gruntach zagrożonych erozją wodną. Realizując postulat uproszczenia prawodawstwa UE⁶³ kilka norm wchodzących w zakres wymogów wzajemnej zgodności uchylono m.in. usunięto wymogi dotyczące stosowania osadów ściekowych.

Konkludując trzeba podkreślić znaczenie ustanowionych wymogów wzajemnej zgodności w kontekście wyznaczenia obszaru OSN na terenie całego kraju i obligatoryjności postanowień programu działań OSN. Oznacza to konieczność spełnienia minimalnych wymogów, z których wypełnieniem wiąże się przyznanie płatności w ramach wielu środków finansowo-prawnych, przewidzianych w obecnym okresie programowania Wspólnej Polityki Rolnej. Przykładem są programy rolno-środowiskowo-klimatyczne⁶⁴, w których podstawą przyznania płatności jest wypełnienie wymogów wzajemnej zgodności. Ponadto wprowadzają one obowiązek prowadzenia rejestru nawożenia, a także wymogi przewidziane w ramach podjętego zobowiązania w wybranym pakiecie, wśród których wiele odnosi się do omawianego zagadnienia (np. pakiet 2. *Ochrona gleb i wód*).

Przyjęcie takiego rozwiązania służy większej skuteczności wdrożenia prawnych instrumentów ochrony zasobów wód przez zanieczyszczeniem azotanami ze źródeł rolniczych, ale pełni również funkcję edukacyjną, oznacza upowszechnienie wiedzy ekologicznej wśród producentów rolnych.

⁶¹ Rozporządzenie wskazane w przypisie 51.

⁶² W tym zakresie zastosowano odesłanie do przepisów rozporządzenia powołanego w przypisie 51.

⁶³ Postulat uproszczenia WPR pojawia się w wielu dokumentach programowych od połowy lat 90. XX w. m.in. w *Raporcie w sprawie Strategii Rolnej* przedstawionym przez Komisję Europejską Radzie Europejskiej w grudniu 1995 r. w Madrycie.

⁶⁴ Rozporządzenie MRiRW z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U., poz. 415 ze zm.

7. Podsumowanie

Problem eutrofizacji Bałtyku wymaga podejścia holistycznego, uwzględniającego wszystkie źródła zanieczyszczenia oddziałujące na ekosystem zasobów żywych morza. Bałtycki Plan Działań, opracowany na podstawie Konwencji Helsińskiej oraz ramowa dyrektywa wodna UE wymagają w najbliższych latach dalszej istotnej redukcji ładunków biogenów w regionie Morza Bałtyckiego. Tymczasem przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2016 r. analiza opublikowana w Sprawozdaniu Specjalnym pt. *Przeciwdziałanie eutrofizacji w Morzu Bałtyckim – wymagane są dalsze, bardziej skuteczne działania*⁶⁵, ukazała, iż działania krajów członkowskich UE, jak i podjęte na poziomie UE, na rzecz zmniejszenia zanieczyszczenia wód morskich substancjami biogennymi, odnoszą ograniczony skutek. Wyniki badań pokazały, iż najpoważniejszym wyzwaniem jest eutrofizacja, największym źródłem zanieczyszczeń Bałtyku jest rolnictwo, natomiast najpoważniejszym problemem słabe ukierunkowanie i niewystarczające wdrożenie instrumentów prawno-ekonomicznych.

W doktrynie prawa ochrony środowiska⁶⁶ pytanie o skuteczność środków reglamentacyjno-ochronnych przewidzianych w polskim systemie prawa dla ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego pojawiły się już pod koniec XX w. wraz z postulatem nowych kompleksowych rozwiązań prawnych. Po wejściu Polski do UE, implementowano postanowienia dyrektywy azotanowej, a w 2017 r. ramowej dyrektywy wodnej. Pozytywnie należy ocenić zaliczenie terenu całego kraju jako obszaru szczególnie narażonego na zanieczyszczenia wód azotanami ze źródeł rolniczych. Należy jednak postulować o regionalizację środków prawnych na terenach najbardziej zagrożonych w programie działań OSN oraz rozważne zwolnienia dla gospodarstw niewielkich obszarowo czy o niewielkiej obsadzie zwierząt hodowlanych. Krytyczna ocena dotyczy nieopublikowania w promulgatorze załącznika III Konwencji Helsińskiej w znowelizowanym brzmieniu, a przez to brak dostosowania polskiej regulacji prawnej do jego postanowień.

Ujawnione wyniki badań prowadzonych przez Komisję Helsińską i zalecenia ETO oznaczają konieczność dalszych prac nad wprowadzeniem nowych, innowacyjnych instrumentów, co może oznaczać zasadnicze zmiany w regulacjach prawnych odnoszących się do działalności rolniczej i sposobu wykorzystaniu gruntów na obszarach wiejskich.

⁶⁵ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie Specjalne nr 3/2016, Dz.U. UE. C 131 z 14.04.2016, s. 4.

⁶⁶ R. Paczuski, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego przed zagrożeniami i innymi uciążliwościami pochodzącymi z lądu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 2, s. 50–51.

Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją

Streszczenie

Morze Bałtyckie jest jednym z najbardziej zanieczyszczonych mórz na świecie, a za największe wyzwanie dla państw z obszaru zlewiska uznaje się przeciwdziałanie eutrofizacji. Najbardziej istotnymi źródłami wodnych ładunków substancji biogennej są źródła rozproszone, głównie rolnictwo. Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena regulacji prawnej służącej zrównoważonemu gospodarowaniu zasobami wód na obszarach wiejskich i przeciwdziałaniu bezpośrednim i pośrednim zanieczyszczeniom, skutkującym wystąpieniem skażeń ze źródeł rolniczych wód Morza Bałtyckiego, powodujących eutrofizację. W badaniach przeprowadzono egzegezę określenia eutrofizacja jako pojęcia prawnego, analizując definicje legalne oraz instrumenty prawne służące jej przeciwdziałaniu.

Słowa kluczowe:

gospodarowanie wodami, ochrona Morza Bałtyckiego, eutrofizacja, Konwencja Helsińska, dyrektywa azotanowa

Water resources management in rural areas and the legal protection of the Baltic Sea against eutrophication

Summary

The Baltic Sea is one of the world's most polluted seas and eutrophication is seen as its greatest challenge. The most significant sources of waterborne nutrient loads are diffused, mainly agriculture. The aim of this study is to analyse and evaluate the legal regulation for sustainable water resources management in rural areas and direct and indirect counteracting of Baltic Sea pollution resulting by contamination from agricultural sources causing eutrophication. The research conducted exegesis, of the term "eutrophication" as a legal concept, analysing legal definitions and legal instruments used to counteract it.

Key words:

water management, protection of the Baltic Sea, eutrophication, the Helsinki Convention, the nitrates directive

Bibliografia

Bar-Michalczyk D., Michalczyk T., Malina G. i in., *Redukcja ładunków zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego dostarczonych do Bałtyku przez wody podziemne i powierzchniowe: projekt Soils2Sea*, [w:] *Remediacja, rekultywacja i rewitalizacja*, G. Malina (red.), Poznań 2015.

Bukowski Z., *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego*, [w:] *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, I. Zimoch (red.), Poznań 2012.

Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona zasobów przyrodniczych morza* [w:] B. Rakoczy, M. Pchalek, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

Court of Auditors, Special Report No 14/2000 on „Greening the CAP” together with the Commission’s replies”, *Dz.Urz. WE C 351*, vol. 43 z 8.12.2000, p. 1.

Encyklopedia PWN on line, hasło: eutrofizacja, dostęp na 18.01.2018.

European Environmental Agency, Nutrients in transitional, coastal and marine waters (CSI 021), Mar 2015.

Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie Specjalne nr 3/2016 r. *Dz.Urz. UE. C 131* z 14.04.2016, s. 4.

Eutrophication in the Baltic Sea – An integrated thematic assessment of the effects of nutrient enrichment and eutrophication in the Baltic Sea region. „*Balt. Sea Environ. Proc.*” No. 115B, HELCOM 2009.

Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5), Baltic Sea Environment Proceedings No. 128, HELCOM 2011.

Food and agriculture. Driving action across the 2030 Agenda for Sustainable Development, Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO 2017.

Gardner B. (ed.), *Agriculture and the Environment: Development of EU Agri-Environment Policy*, Agra Europe, EPA Associates, Brussels, 1999

Grunewald K., Bastian O. (ed.), *Ecosystem Services – Concept, Methods, Case Studies*, Springer 2015.

Haładyj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „*Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*” 2014, z. 1.

HELCOM Baltic Sea Action Plan, HELCOM Ministerial Meeting, Kraków, Poland, 15 November 2007, tekst: http://www.helcom.fi/Documents/Baltic%20sea%20action%20plan/BSAP_Final.pdf.

Hewelka P., Brandyk T., *Zadania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ochrona i zrównoważony rozwój środowiska wiejskiego*, Warszawa 1996.

Igras J., Pastuszek M. [w:] Igras J., Pastuszek M. (red.), *Udział polskiego rolnictwa w emisji związków azotu i fosforu do Bałtyku*, IUNG-BIB, Puławy 2009.

Kaca E., Mioduszewski W., *Woda w rolnictwie*, „*Wiadomości Melioracyjne i Łąkar-skie*” 2012, z. 1.

Kaca E., Mioduszewski W., *Woda w rolnictwie*, [w:] „Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju. Samorząd terytorialny dla Polski. Gospodarka wodna. Rola samorządu terytorialnego i użytkowników gruntów w przeciwdziałaniu podtopieniom i niedoborom wody”. Forum Debaty Publicznej, Warszawa 30 listopada 2011.

Karpus K., Dyrektywa 91/271/EWG Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych w wybranym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości WE [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, B. Rakoczy, M. Pchalek (red.), Warszawa 2010.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europej-

skiej dla regionu Morza Bałtyckiego, KOM (2009) 248, wersja ostateczna, Bruksela 26 października 2009 r., Dz. Urz. UE C 339 z14.12. 2010, p. 29.

Kaźmierska-Patryczna, Król M.A., *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami* [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014.

Król M.A., *Dobre praktyki rolnicze jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, z. 1.

Król M.A., *Ochrona biosfery przed nadmierną chemizacją w rolnictwie* [w:] M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.

Król M.A., *Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich* [w:] A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M.A. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014.

Król M.A., Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju* [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, M. Podstawka (red.), Warszawa 2015.

Mioduszewski W., Dembek W. (red.), *Woda na obszarach wiejskich*, Warszawa, Falenty 2009.

Nutrient Pollution to the Baltic Sea, „Baltic Sea Environment, Proceeding”, No. 100, HELCOM 2005.

Paczuski R., *Istota współczesnych problemów gospodarowania zasobami wód oraz podjęte w Polsce próby ich rozwiązania*, „Ochrona Środowiska” 2002, nr 1.

Paczuski R., *The essence of Water Resources Management Problems in the New Polish Water Law* [w:] International Immigration and Environmental Conference: International Immigration and Environmental Conference PWSBiA, WJA, Warsaw, Poland 17–18 June, 2002, T. Koźluk (red.), Warszawa 2002.

Paczuski R., *Zagadnienia prawne ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego przed zagrożeniami i innymi uciążliwościami pochodzącymi z łądu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 2.

Paczuski R., *Omówienie systemu polskiego prawa wodnego ze szczególnym uwzględnieniem ustawy – Prawo wodne* [w:] *Ochrona środowiska*, (red.) R. Paczuski, LexisNexis 1998.

Paczuski R., *Zagadnienia prawne nowej ustawy „Prawo wodne” z 2001 r.*, „Ekoprofit” 2002, nr 3–4.

Pietrzak S., *Obszary szczególnie narażone na azotany – stan obecny i przyszłość*, Seminarium „Presja rolnictwa a ochrona wód – wyznawania przy realizacji postanowień dyrektywy azotanowej”, Politechnika Warszawska, 12 grudnia 2013 r.

Produkty i funkcje ekosystemu, Komisja Europejska 2009 http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Eco-systems%20goods%20and%20Services/Ecosystem_PL.pdf dostęp na 18.01.2018.

Raport w sprawie Strategii Rolnej przedstawiony przez Komisję Europejską Radzie Europejskiej w grudniu 1995 r. w Madrycie.

Rocznik statystyczny Rolnictwo 2016, Warszawa GUS.

Rószczka K., *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 2.

Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego na podstawie sprawozdań państw członkowskich za okres 2008–2011, KOM/2013/0683 wersja ostateczna.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 września 2004 r. (C-280/02) Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, ZOTSiS 2004/8-9B/I-8573

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 listopada 2014 r. (C-356/13) Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, ECLI:C:2014:2386.

Z prawnej problematyki ochrony przeciwpożarowej lasów w sąsiedztwie linii kolejowych

1

Przedmiotem rozważań jest prawna problematyka ochrony przeciwpożarowej lasów w sąsiedztwie linii kolejowych. Pożary lasów, zwłaszcza w strefie śródziemnomorskiej, uwzględnia się wśród czynników abiotycznych zagrożeń (tj. fizycznych lub chemicznych)¹ oraz typu antropogenicznego². Wyjaśniając pojęcia użyte w tytule artykułu, wskazać należy, że termin „las” jest pojęciem mającym swą definicję legalną zawartą w ustawie o lasach³. Z kolei termin „pożar” wyjaśniany jest w literaturze, gdzie wskazuje się, iż pochodzi on od wyrazu „pożega” – wielki ogień⁴. Co ciekawe, wyrażenie „pożar lasu” wyjaśniają przepisy unijnego rozporządzenia tzw. Forest Focus, które oznacza „pożar, który wybucha i rozprzestrzenia się na las i inne obszary zalesione lub który wybucha na innym terenie i rozprzestrzenia się na las i inne obszary zalesione”⁵. Natomiast „linia kolejowa” stanowi zgodnie z przepi-

¹ Stan lasów w Unii Europejskiej: cenne ekosystemy o wielu obliczach i różnorodnym przeznaczeniu, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.11.html, dostęp 19.1.2018r.

² Zob. W. Radecki, *Ochrona lasów przed zagrożeniami* [w:] *Polskie prawo leśne*, A. Habuda (red.), Warszawa 2016, s. 203.

³ Art. 3 ustawy o lasach z 28.9.1991r., tj. Dz.U. 2017, poz. 788, dalej zwana ustawą o lasach.

⁴ Zob. więcej D. Witzczak, *Pojęcie pożaru w świetle obowiązujących przepisów prawnych, nauki prawa i orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe SGSP” Szkoła Główna Służby Pożarniczej 2015 nr 53 (1) s. 127–144, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-a7b470b1-02a1-4154-9ad0-fb590247fdf8/c/Witzczak_ZN_SGSP_nr_53.pdf, dostęp 18.01.2018.

⁵ Art. 3 lit. d rozporządzenia (WE) Nr 2152/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17.11.2003 r. dotyczące monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego we Wspólnocie (Forest Focus), Dziennik Urzędowy L 324, 11/12/2003 P. 0001 – 0008, dalej zwane rozporządzeniem Forest Focus.

sami ustawy o transporcie kolejowym⁶, „wyznaczoną przez zarządcę infrastruktury drogę kolejową przystosowaną do prowadzenia ruchu pociągów”⁷.

Ochrona przeciwpożarowa, według ustawodawcy, polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; 3) prowadzenie działań ratowniczych⁸. Chodzi więc o wszelkie działania, które pozwolą uniknąć pożaru, a także zwalczać go.

Na poziomie prawa unijnego ochrona przeciwpożarowa stanowi zagadnienie interesujące ustawodawcę⁹, wiąże się ze zrównoważoną gospodarką leśną oraz ochroną zasobów¹⁰. W ramach rozporządzenia znanego pod nazwą Forest Focus ustanowiono wspólnotowy program zharmonizowanego, długofalowego monitorowania stanu lasów, m.in. w celu zapobiegania pożarom lasów, obejmujący choćby badanie dynamiki pożarów lasów i ich skutki oraz wpływ na lasy¹¹.

Ochrona przeciwpożarowa lasów jest przedmiotem uregulowania kilku krajowych aktów prawnych¹², a także wewnętrznych regulacji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe¹³. Przede wszystkim ochrona przeciwpożarowa jest obowiązkiem właścicieli i zarządców lasów, którzy w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, a ponadto do pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również jego ochrony przeciwpożarowej¹⁴. Przedmiotem ochrony prawnej we wskazanym kontekście jest więc las jako ekosystem przyrodniczy.

⁶ Art. 4 pkt. 2 Ustawy o transporcie kolejowym z 28.3.2003 r., tj. Dz.U. 2017, poz. 2117, dalej zwana ustawą o transporcie kolejowym.

⁷ Art. 4 pkt. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

⁸ Art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24.8.1991 r., tj. Dz.U. 2017, poz. 736, dalej zwanej ustawą o ochronie przeciwpożarowej; art. 127 ust. 2 pkt 4 Prawa ochrony środowiska

⁹ Zob. nieobowiązujące rozporządzenie Rady (EWG) nr 2158/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie ochrony lasów wspólnotowych przed pożarami, Dz.U. L 217 z 31.7.1992, str. 3.

¹⁰ Zob. Komunikat Komisji Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego /* COM/2013/0659 final */, 52013DC0659, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013DC0659>, dostęp 19.1.2018r.

¹¹ Rozporządzenie Forest Focus.

¹² Zob. ustawę o lasach; Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów z dnia 22.3.2006 r., Dz.U. nr 58, poz. 405.

¹³ „Instrukcja ochrony przeciwpożarowej lasu” jest załącznikiem do Zarządzenia nr 54 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21.11.2011 r., obowiązującym w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych od dnia 1.1.2012 r., http://www.lasy.gov.pl/pl/pro/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/ochrona_lasu/instrukcja-ochrony-przeciwpozarowej/view, dostęp 18.1.2018r.

¹⁴ Art. 9 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 13 ust.1 pkt. 3 ustawy o lasach.

Jednakże prawna regulacja ochrony przeciwpożarowej lasów bywa zróżnicowana, ze względu na sąsiadujące z nimi obiekty, infrastrukturę itp. Przykładem regulacji niemalże wyłączającej kompetencje właścicieli i zarządców lasów we wskazanym zakresie są przepisy ustawy o transporcie kolejowym i regulacje odnoszące się do usytuowania drzew i krzewów w sąsiedztwie linii kolejowych. Chodzi zatem o tereny lasów przyległe do linii kolejowych.

Problematyka ochrony przeciwpożarowej lasów doczekała się opracowań w literaturze prawniczej¹⁵. Są one nieliczne, a także nie dotyczą tematyki związanej z obszarami linii kolejowych. Dorobek doktryny w tym zakresie jest więc niewystarczający, co niewątpliwie jest argumentem przemawiającym za podjęciem się opracowania tego zagadnienia. Ze względu na ramy opracowania, nie jest możliwe rozwinięcie wszystkich wątków problemowych.

Za podjęciem się niniejszych rozważań przemawiają także względy społeczne i ochrony środowiska. Przeciwdziałanie pożarom lasów stanowi ogromne wyzwanie dla ich właścicieli i zarządców. Pożary są jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla lasów w krajach Unii Europejskiej, szacuje się wręcz, że około 300 tys. ha lasów niszczone jest rocznie w wyniku pożarów, a według niektórych źródeł rocznie ginie nawet od 350 do 500 tys. ha lasów¹⁶.

Jednocześnie przyjmuje się, że obowiązujące regulacje prawne dotyczące ochrony przeciwpożarowej związane są z zapewnieniem ogólnie pojętego bezpieczeństwa publicznego (bezpieczeństwa obywateli), a więc wartości chronionych w art. 5 Konstytucji RP, dlatego wykładnia tych przepisów powinna być dokonywana w sposób zapewniający realizację wskazanych celów konstytucyjnych¹⁷. Zarówno w przepisach ustawy o lasach, jak i ustawy o transporcie kolejowym ustawodawca chroni bezpieczeństwo, z tym że w pierwszym przypadku chodzi o środowisko (las), a w drugim o bezpieczeństwo ludzi, zdrowie i życie.

Mając powyższe na uwadze, celem rozważań jest ustalenie, po czyjej stronie leży obowiązek ochrony przeciwpożarowej lasów usytuowanych w sąsiedztwie linii kolejowych. Analizie poddane zostaną zwłaszcza, choć niewyłącznie, przepisy ustawy o lasach oraz ustawy o transporcie kolejowym.

2

Podstawowym aktem prawnym z zakresu ochrony przeciwpożarowej jest wspomniana ustawa o ochronie przeciwpożarowej. W świetle tego aktu prawnego, przez „zapobieżenie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej

¹⁵ J. Zarzycki, *Prawne aspekty ochrony przeciwpożarowej lasów w Polsce*, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.agro-b33eec0d-e9a4-47fe-a6a7-5beb88fb492e/c/Prawne_aspekty_ochrony_przeciwpo_arowej_lasow_w_Polsce.pdf, dostęp 19.1.2018r.; B. Rakoczy, Komentarz do art. 9 ustawy o lasach, LEX 2011.

¹⁶ M. Gwiazdowicz, *Kierunki działań Unii Europejskiej w sektorze leśnym*, Raport nr 162, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-162.htm>, dostęp 19.1.2018r.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20.12.2016 r., II SA/OI 1010/16, LEX nr 2189334.

lub innego miejscowego zagrożenia” ustawodawca nakazuje rozumieć „zapewnienie koniecznych warunków ochrony technicznej nieruchomościom i ruchomościom”, a także „tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizujących skutki pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia”.

Jak wspomniano, ochrona przeciwpożarowa lasów podlega regulacji ustawy o lasach, a także rozporządzeniu ministra środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, zgodnie z którym zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów dostosowuje się do kategorii zagrożenia pożarowego lasów oraz stopnia zagrożenia pożarowego lasów lub prognozowanego stopnia zagrożenia pożarowego lasów. Natomiast kategoria zagrożenia pożarowego lasów obejmuje lasy o podobnym poziomie podatności na pożar, ustalonym na podstawie częstotliwości występowania pożarów, warunków drzewostanowych i klimatycznych oraz czynników antropogenicznych. Jednocześnie stopień zagrożenia pożarowego lasów oznacza „poziom prawdopodobieństwa zaistnienia pożaru w danym dniu, w zależności od dynamicznych zmian pogodowych i wilgotności ściółki”. Z kolei prognozowany stopień zagrożenia pożarowego lasów jest to prognozowany poziom prawdopodobieństwa zaistnienia pożaru, zależny od dynamicznych zmian pogodowych i wilgotności ściółki. Jak wspomniano, termin las zdefiniowany został w ustawie o lasach. „Lasem” według tej stawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne¹⁸.

W zakresie, w jakim drzewa i krzewy stanowią część lasu w rozumieniu wspomnianej regulacji, podlegać będą ochronie przeciwpożarowej przewidzianej przez ustawodawcę także jako część lasu. Twierdzenie to zostanie odniesione do uregulowań prawnych ochrony przeciwpożarowej lasów.

Ustawodawca wprowadził obowiązkowe „sposoby” zabezpieczeń przeciwpożarowych lasów, które podzielić można zwłaszcza na „parametry – wymogi techniczne”, jakie spełniać muszą obiekty, drogi i ich sytuowanie, a także rodzaje zabezpie-

¹⁸ Na temat pojęcia lasu w ustawie o lasach zob. bliżej uwagi do art. 3 ustawy o lasach, J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Legalis.

czeń o charakterze technicznym, do których zaliczyć można „dojazdy pożarowe”¹⁹ czy pasy przeciwpożarowe²⁰, a które także podlegają określonym rygorom normatywnym. Gdy chodzi o dojazdy pożarowe, są to z reguły drogi leśne, tak zakwalifikowane, które muszą być oznakowane i utrzymane w sposób zapewniający ich przejezdność.

W przypadku pasów przeciwpożarowych dotyczą one lokalizacji lasu przy obiektach „mogących stanowić zagrożenie pożarowe”. Ustawodawca wyróżnia cztery podstawowe rodzaje pasów przeciwpożarowych, tj.:

- 1) pas przeciwpożarowy typu A – oddzielający las od dróg publicznych, dróg dojazdowych niebędących drogami publicznymi do zakładu przemysłowego lub magazynowego, obiektów magazynowych i użyteczności publicznej pas gruntu o szerokości 30 m, przyległy do granicy pasa drogowego albo obiektu, pozbawiony martwych drzew, leżących gałęzi i nieokrzesanych ściętych lub powalonych drzew;
- 2) pas przeciwpożarowy typu B – oddzielający las od parkingów, zakładów przemysłowych i dróg poligonowych pas gruntu o szerokości 30 m, przyległy do granicy obiektu albo drogi, spełniający wymogi, o których mowa w pkt 1, z tym że w odległości od 2 do 5 m od granicy obiektu albo drogi zakłada się bruzdę o szerokości 2 m oczyszczoną do warstwy mineralnej; bruzdę może stanowić inna powierzchnia pozbawiona materiałów palnych;
- 3) pas przeciwpożarowy typu C – oddzielający las od obiektów na terenach poligonów wojskowych pas gruntu o szerokości od 30 do 100 m, przyległy do granicy obiektu, spełniający wymogi, o których mowa w pkt 1, z tym że bezpośrednio przy obiekcie zakłada się bruzdę o szerokości od 5 do 30 m oczyszczoną do warstwy mineralnej;
- 4) pas przeciwpożarowy typu D – rozdzielający duże zwarte obszary leśne pas gruntu o szerokości od 30 do 100 m, spełniający wymogi, o których mowa w pkt 1, z bruzdą o szerokości od 3 do 30 m oczyszczoną do warstwy mineralnej; pasy rozdzielające zwarte obszary leśne zakłada się wzdłuż wytypowanych dróg, umożliwiających prowadzenie działań ratowniczych, a drzewostany na tym pasie muszą mieć udział ponad 50% gatunków liściastych.

Ponadto, ustawodawca dopuszcza w wypadkach szczególnego zagrożenia pożarowego dla lasów urządzenie innych rodzajów pasów przeciwpożarowych, „zgodnie z zasadami gospodarki leśnej”. Zwłaszcza zwarte obszary leśne o powierzchni powyżej 10 000 ha zaliczone do I lub II kategorii zagrożenia pożarowego można rozdzielać pasami przeciwpożarowymi, tworzącymi miejsca do prowadzenia działań ratowniczych.

Wśród „obiektów”, które stanowić mogą zagrożenie pożarem dla lasu, są linie kolejowe, a ściślej ruch kolejowy. W tym zakresie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o transporcie kolejowym, wedle których usytuowanie m.in. drzew i krze-

¹⁹ Zob. § 7 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej lasów.

²⁰ Zob. § 8 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej lasów.

wów w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego²¹. Powyższy przepis nie używa co prawda terminu „las”, ale, drzewa i krzewy stanowiące podstawowy element „lasu” w sensie przyrodniczo-prawnym (zgodnie z ustawą o lasach) muszą spełniać wskazane wymogi. Co więcej przebieg infrastruktury linii kolejowej w lasach jest częstym zjawiskiem.

Zasady ochrony przeciwpożarowej drzew i krzewów wchodzących w skład lasu w takich przypadkach ustawodawca podporządkował regulacji bezpieczeństwa ruchu kolejowego, regulującej zwłaszcza dopuszczalne odległości²². Biorąc pod uwagę choćby treść delegacji ustawowej sformułowanej w art. 54 ustawy o transporcie kolejowym, gdzie mowa jest o upoważnieniu do wydania przez wskazanego tam ministra rozporządzenia we współdziałaniu z innym ministrem dotyczącego określenia „wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych, biorąc pod uwagę zapewnienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego”. Jak widać, ustawodawca nakazał uwzględnić zapewnienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego, a nie bezpieczeństwa czy ochrony przeciwpożarowej drzew i krzewów, a co za tym idzie – lasów.

Gdy chodzi o szczegóły przyjętych w akcie wykonawczym wydanym na podstawie wspomnianej delegacji ustawy o transporcie kolejowym rozwiązań, ustawodawca przyjął, iż na gruntach położonych w sąsiedztwie linii kolejowej drzewa i krzewy mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 15 m od osi skrajnego toru kolejowego. Ponadto, pasy przeciwpożarowe w sąsiedztwie linii kolejowej, na której prowadzony jest ruch kolejowy, powinny być urządzone i utrzymywane jako jedna równoległa do linii kolejowej bruzda o szerokości co najmniej 4 m, usytuowana w odległości od 2 m do 5 m od dolnej krawędzi nasypu lub górnej krawędzi przekopu linii kolejowej, a w razie występowania rowów bocznych – od zewnętrznej krawędzi tych rowów. Z kolei wspomniana „bruzda” powinna być oczyszczona z wszelkiej roślinności do warstwy mineralnej, a na gruntach torfiastych – posypana warstwą piasku o grubości od 0,01 m do 0,02 m. Bruzdę może stanowić inna powierzchnia pozbawiona materiałów palnych. Reguły te należy zatem także odnosić do drzew i krzewów wchodzących w skład lasów²³. Nie istnieją bowiem inne regulacje dotyczące tego zagadnienia.

²¹ Art. 53 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

²² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych z dnia 7.8. 2008 r., tj. Dz.U. 2014 r., poz.1229, dalej zwane rozporządzeniem w sprawie odległości dopuszczających sytuowanie drzew i krzewów.

²³ Zob. § 1 rozporządzenia w sprawie odległości dopuszczających sytuowanie drzew i krzewów.

Ponadto, drzewa i krzewy w sąsiedztwie przejazdów i przejść kolejowych powinny być usytuowane w odległości zapewniającej warunki widoczności przejazdów i przejść, określone w przepisach o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie²⁴, które jednak nie są w świetle art. 57 i 57a ustawy o transporcie kolejowym bezwzględne, albowiem dopuszczają odstępstwa od nich „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”.

Zapewnienie ochrony przeciwpożarowej lasów, zgodnie z ustawą o lasach, spoczywa na właścicielach i zarządcach lasów. W świetle ustawy o transporcie kolejowym, to zarządcy, przewoźnicy kolejowi, użytkownicy bocznic kolejowych oraz przedsiębiorcy zarządzający infrastrukturą i wykonujący przewozy w metrze są obowiązani spełniać warunki techniczne i organizacyjne zapewniające m.in. ochronę przeciwpożarową i ochronę środowiska²⁵. W tym przypadku krąg podmiotów został potraktowany dość szeroko, obejmuje on nawet przewoźnika kolejowego, który choćby tylko korzysta z infrastruktury kolejowej.

Prawo urządzania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych przyznał ustawodawca zarządcy w art. 54 ust. 1 pkt. 3 ustawy o transporcie kolejowym, w myśl którego zarządca ma prawo na sąsiadujących z linią kolejową gruntach, za odszkodowaniem m.in. urządzać i utrzymywać pasy przeciwpożarowe. Uregulowanie to zrodziło spory na tle interpretacji tego przepisu, kto w istocie odpowiada za pasy przeciwpożarowe w lesie. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż obowiązek wykonania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych usytuowanych w sąsiedztwie linii kolejowych spoczywa na zarządcy linii kolejowej, niezależnie od uprawnień do terenu, na którym pasy przeciwpożarowe się znajdują bądź mają się znajdować, a obowiązki, które reguluje rozporządzenie odnoszą się do zarządców linii kolejowych, nie zaś do właścicieli lasów²⁶.

Konfrontacja przepisów ustawy o lasach oraz ustawy o transporcie kolejowym prowadzi jednak do stwierdzenia, iż obowiązek urządzenia pasów przeciwpożarowych ustawodawca odnosi tak do właścicieli i zarządców lasów, jak i linii kolejowych, z tym że, jak się zdaje, na obszarach sąsiadujących z liniami kolejowymi mamy do czynienia z przepisami regulującymi szczególnie przypadek – pasów przeciwpożarowych w sąsiedztwie linii kolejowych, który nie występuje we wspomnianych wyżej przepisach wykonawczych do ustawy o lasach, ani w samej ustawie. Zarządca ma więc prawo „na sąsiadujących z linią kolejową gruntach”, za odszkodowaniem urządzać i utrzymywać pasy przeciwpożarowe, co uprawnia go do „dysponowania” nieruchomością sąsiadującą z torami kolejowymi w celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 17 ustawy o transporcie kolejowym w zakresie zapewnienia właściwej ochrony przeciwpożarowej²⁷.

²⁴ Tak według § 3 rozporządzenia w sprawie odległości dopuszczających sytuowanie drzew i krzewów.

²⁵ Art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym.

²⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.6.2014r., II OSK 820/13, Legalis.

²⁷ *Ibidem*.

Zauważono, że sąsiadujące z linią kolejową grunty w rozumieniu art. 55 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, na których odbywa się urządzenie pasów przeciwpożarowych, nie wchodzi do definicji pojęcia „linii kolejowej”, określonego w art. 4 pkt 2 tej ustawy, gdyż obejmuje ona co prawda „przyległe pasy gruntu”, ale, zgodnie z art. 4 pkt 3 tej ustawy, są to pasy gruntu wzdłuż linii kolejowych, usytuowane po obu ich stronach, przeznaczone do zapewnienia bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego²⁸. W analizowanej regulacji prawnej chodzi więc nie o bezpieczeństwo przeciwpożarowe, lecz o węższe pojęcie bezpieczeństwa, dotyczące ruchu kolejowego, co dotyczy więc pasa gruntu, na którym mogą istnieć pewne przeszkody, które mogą np. zagrażać fizycznym zetknięciem się z pociągiem lub zasłaniać widoczność potrzebną do bezpiecznego ruchu kolejowego.

Ponadto, uprawnienie do urządzenia i utrzymywania pasów przeciwpożarowych, zarządcy kolejowego poczytano także jako prowadzące do możliwości ograniczenia prawa własności, wynikającej z przepisu art. 64 Konstytucji RP, a co za tym idzie, „sąsiadujące z linią kolejową grunty” w rozumieniu powyższego przepisu nie są objęte pojęciem „przyległego pasa gruntu wzdłuż linii kolejowej” w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym, który wchodzi w skład pojęcia „linii kolejowej” w rozumieniu art. 4 pkt 2 przywołanej ustawy²⁹.

Problematyczna pozostaje kwestia ustalenia odszkodowań. Zasadniczo ustalenie odszkodowania za, m.in. urządzenie i utrzymywanie pasów przeciwpożarowych, następuje w drodze umowy stron, czyli zarządcy linii oraz lasów (lub odpowiednio właściciela)³⁰. Podmiotem, który może potencjalnie podnosić roszczenia o odszkodowanie z art. 55 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, jest właściciel lub zarządca lasu. Wydaje się, że właściwą „ścieżką” byłaby droga sądowa, roszczenie ma bowiem charakter cywilnoprawny, jednakże ustawodawca przesądził, iż odszkodowanie ustalane jest w drodze decyzji wydawanej przez starostę (art. 56 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym).

Odszkodowanie nie zawsze będzie należne wspomnianym podmiotom. Zgodnie z art. 55 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym, jeżeli posadzenie drzew lub krzewów, powodujące potrzebę urządzenia pasów przeciwpożarowych, nastąpiło po wybudowaniu linii kolejowej, koszty związane z urządzeniem i utrzymaniem tych pasów obciążają właścicieli gruntów. Uregulowanie to oznacza, że jeśli las (nasadzenia drzew lub krzewów) powstały już po wybudowaniu (a więc po zakończeniu inwestycji zgodnie z właściwymi przepisami, przy czym nie jest jasne, czy wystarczy by wybudowano jedynie fragment odcinka linii, czy cała linia składająca się na przykład z wielu odcinków winna być wybudowana), to wymienione w przepisie koszty obciążają właścicieli gruntów, na których posadzono drzewa lub krzewy (a więc w omawianym przypadku – właścicieli lasów, w większości przypadków – będzie to Skarb

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 25.1.2012r., II SA/Bd 1230/11, Legalis.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Art. 54 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Państwa). Zagadnienie to może sprawiać w praktyce trudności w ustalaniu, w jakich latach powstała linia kolejowa, a także kiedy posadzono drzewa i krzewy tworzące las. W literaturze podaje się, że pierwsze linie kolejowe na ziemiach polskich zaczęły powstawać na Śląsku w Prusach na początku XIX wieku z inicjatywy kupców z Wrocławia – węzła drogowego i portu śródlądowego, którzy byli zainteresowani ułatwianiem transportu górnośląskiego węgla oraz połączeń z rynkiem handlowo-transportowym Rzeczypospolitej Krakowskiej (ustanowionej na Kongresie Wiedeńskim pod kontrolą Austrii, Prus i Rosji), zaś przykładowo na terenach położonych na wschód od Wisły najwcześniej (1862) uruchomiono Kolej Warszawsko-Petersburską, łączącą Warszawę z Białymstokiem³¹. W wielu bowiem sytuacjach, ustaleniu podlegają momenty w czasie, gdy nie obowiązywała jeszcze ustawa o transporcie kolejowym, co dotyczy także ustaleń, kiedy sadzono drzewa i krzewy (tudzież las).

Ponadto, urządzenie i utrzymanie pasa przeciwpożarowego może się wiązać z koniecznością dostosowania do danego obszaru leśnego do wymogów bezpieczeństwa ruchu kolejowego, w tym poprzez wycinkę drzew lub krzewów, co nie będzie podlegać ustawie o ochronie przyrody³². W tym względzie, zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w razie potrzeby usunięcia drzew lub krzewów utrudniających widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zasy py śnieżne, starosta, na wniosek zarządcy, wydaje decyzję o usunięciu drzew lub krzewów, a decyzję tę wykonuje zarządca. Jest to sytuacja, w której dochodzić może do wycinki drzew i krzewów wchodzących w skład „lasu”, dokonywanej przez podmiot niemający żadnego tytułu do nieruchomości gruntowej, na której rośnie las, poza przyznanym mu z jednej strony „prawem” urządzania i utrzymywania pasa przeciwpożarowego i z drugiej – obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Nadto, odbywa się to na podstawie decyzji wydanej przez starostę, a więc ustawodawca angażuje w proces zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego organ powiatowej jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku usunięcia drzew i krzewów, należy się za nie oraz ich usunięcie odszkodowanie ustalone, podobnie jak w przypadku dotyczącym urządzania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych, drogą umowy stron, a w jej braku ustalone decyzją starosty, przy zastosowaniu „zasad przewidzianych przy wywłaszczeniu nieruchomości”. Również i w tym przypadku odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli posadzenie drzew lub krzewów nastąpiło po wybudowaniu linii kolejowej z naruszeniem przepisów ustawy lub gdy drzewa lub krzewy przy skrzyżowaniach z drogami w poziomie szyn utrudniają użytkownikom tych dróg dostrzeżenie nadjeżdżającego pociągu lub sygnałów dla nich przeznaczonych (art. 56 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym). Powyższe ustanawia zakaz sadzenia nowych drzew lub

³¹ Zob. bliżej, M. Golik, *Powstanie kolei na ziemiach polskich w czasie zaborów*, „Rynek Kolejowy” z 21.11.2016, <https://kurierkolejowy.eu/aktualnosci/28976/powstanie-kolei-na-ziemiach-polskich-w-czasie-zaborow.html>, dostęp 19.01.2018 r.

³² Art. 83 f ust. 1 pkt. 4 oraz art. 83 f ust. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tj. Dz.U. 2018, poz. 142.

krzewów z naruszeniem powyższych przepisów, a także nakaz usunięcia tych, które posadzono „z naruszeniem ustawy”.

Przyjmuje się, gdy ustawodawca przyjął „fikcję prawną”, że usytuowanie drzew lub krzewów wskazane w art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym powoduje zagrożenie bezpieczeństwa ruchu kolejowego, organ wydający decyzję o usunięciu drzew na podstawie tego przepisu nie musi dokonywać ustaleń, że takie ich usytuowanie utrudnia widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powoduje zasy py śnieżne. Obowiązek taki powstaje dopiero w takim przypadku, gdy wnioski do usunięcia drzewa położone są w odległości większej niż 15 m od osi skrajnego toru kolejowego³³.

3

Reasumując, przeprowadzone rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków końcowych.

Prawna regulacja obowiązków dotyczących ochrony przeciwpożarowej lasów jest rozproszona w różnych aktach prawnych, wbrew treści art. 1 ustawy o lasach, który stanowi, iż ustawa reguluje „zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową”. Jak wiadomo, ustawa ta nie reguluje wyczerpująco wszystkich kwestii związanych z ochroną lasów. W przypadku ochrony przeciwpożarowej w zasadzie, poza obowiązkami „natury ogólnej” płynącymi z art. 9 czy art. 13 ustawy o lasach, w zakresie zapewnienia ochrony przeciwpożarowej lasów, szczegóły uregulował akt wykonawczy do tej ustawy.

Istotnie konkurencję w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, ustawodawca rozstrzygnął na rzecz bezpieczeństwa ruchu kolejowego (bezpieczeństwa „publicznego”), a szerzej na rzecz ochrony zdrowia i życia ludzi. W przypadku terenów leśnych, przez które przebiegają linie kolejowe, gdzie występują drzewa i krzewy, zasady ochrony przeciwpożarowej lasów zostały zastąpione przez reguły bezpieczeństwa ruchu kolejowego zawarte w ustawie o transporcie kolejowym. Obowiązki prawne w zakresie urządzania i utrzymania pasów przeciwpożarowych na gruntach porośniętych drzewami i krzewami, będących elementem lasu w rozumieniu ustawy o lasach, spoczywają na zarządcy infrastruktury kolejowej w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym, co może odbywać się za odškodowaniem, jeśli linia kolejowa budowana jest na gruntach, gdzie występują lasy. Istotna różnica, jaka występuje w przypadku rozwiązań prawnych dedykowanych ochronie przeciwpożarowej lasu, sprowadza się do tego, iż przy realizowaniu tej ochrony należy mieć na uwadze gospodarkę leśną, zaś w przypadku regulacji dotyczącej bezpieczeństwa ruchu kolejowego – wyłącznie to bezpieczeństwo.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Krakowie z dnia 14.3.2014 r., II SA/Kr 1640/13, Legalis.

Z prawnej problematyki ochrony przeciwpożarowej lasów w sąsiedztwie linii kolejowych

Streszczenie

Przedmiotem rozważań jest prawna problematyka ochrony przeciwpożarowej lasów w sąsiedztwie linii kolejowych. Prawna regulacja ochrony przeciwpożarowej lasów bywa zróżnicowana, ze względu na sąsiadujące z nimi obiekty, infrastrukturę itp. Przykładem regulacji niemalże wyłączającej kompetencje właścicieli i zarządców lasów we wskazanym zakresie są przepisy ustawy o transporcie kolejowym i regulacje odnoszące się do usytuowania drzew i krzewów w sąsiedztwie linii kolejowych. Celem rozważań jest ustalenie, po czyjej stronie leży obowiązek ochrony przeciwpożarowej lasów usytuowanych w sąsiedztwie linii kolejowych. W przypadku terenów leśnych, przez które przebiegają linie kolejowe, gdzie występują drzewa i krzewy, zasady ochrony przeciwpożarowej lasów zostały zastąpione przez reguły bezpieczeństwa ruchu kolejowego, zawarte w ustawie o transporcie kolejowym, obejmujące ochronę przeciwpożarową. Obowiązki prawne w zakresie urządzania i utrzymania pasów przeciwpożarowych na gruntach porośniętych drzewami i krzewami, będących elementem lasu w rozumieniu ustawy o lasach, spoczywają na zarządcy infrastruktury kolejowej w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym.

Słowa kluczowe:

las, ochrona przeciwpożarowa, transport kolejowy, bezpieczeństwo

From the legal issues of fire protection of forests in the vicinity of railway lines

Summary

The subject of the paper focus on the legal issue of fire protection of forests in the vicinity of railway lines. Legal regulation of forest fire protection is varied, due to neighboring facilities, infrastructure, etc. An example of regulation almost excluding the competences of forest owners and managers in the indicated scope are the provisions of the Act on railway transport and regulations referring to the location of trees and shrubs in the vicinity of railway lines. The aim of the considerations is to determine on whose side the obligation to fire protection of forests located in the vicinity of the railway lines. In the case of forest areas through which railway lines run, where there are trees and shrubs, the rules of fire protection of forests have been replaced by the rules of railway traffic safety included in the Act on railway transport including the fire protection. Legal obligations in the scope of arranging and maintaining firebreaks on land overgrown with trees and shrubs being part of the forest within the meaning of the Forest Act, rest on the railway infrastructure manager in the light of the Act on railway transport.

Key words:

forest, fire protection, railway transport, safety

Bibliografia

- Bieluk J., Leśkiewicz K., *Ustawa o lasach, Komentarz*, Legalis
- Golik M., *Powstanie kolei na ziemiach polskich w czasie zaborów*, *Rynek Kolejowy* z 21.11.2016r., <https://kurierkolejowy.eu/aktualnosci/28976/powstanie-kolei-na-ziemiach-polskich-w-czasie-zaborow.html>, dostęp 19.01.2018 r.
- Gwiazdowicz M., *Kierunki działań Unii Europejskiej w sektorze leśnym*, Raport nr 162, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-162.htm>, dostęp: 19.1.2018 r.
- Rakoczy B., Komentarz do art. 9 ustawy o lasach, LEX 2011.
- Radecki W., *Ochrona lasów przed zagrożeniami*, [w:] *Polskie prawo leśne*, A. Habuda (red.), Warszawa 2016.
- Witczak D., *Pojęcie pożaru w świetle obowiązujących przepisów prawnych, nauki prawa i orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe SGSP” Szkoła Główna Służby Pożarniczej 2015, nr 53 (1) http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-a7b470b1-02a1-4154-9ad0-fb590247fdf8/c/Witczak_ZN_SGSP_nr_53.pdf, dostęp: 18.1.2018 r.
- Zarzycki J., *Prawne aspekty ochrony przeciwpożarowej lasów w Polsce*, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.agro-b33eec0d-e9a4-47fe-a6a7-5beb88-fb492e/c/Prawne_aspekty_ochrony_przeciwpo_arowej_lasow_w_Polsce.pdf, dostęp: 19.1.2018 r.

Ekonomiczna analiza prawa w aspekcie zarządzania ryzykiem w rolnictwie

1

Przedmiotem artykułu są zagadnienia dotyczące ekonomicznej analizy prawa, której istota polega na określaniu kierunków działalności państwa w obszarze prawodawstwa przy użyciu narzędzi ekonomicznych. Chodzi o szczególnie związek ich mechanizmów i prawidłowości, których poznanie, oszacowanie i ocena przekłada się na decyzje podejmowane przez normodawcę. Problematyka oddziaływania czynników ekonomicznych na tworzenie norm prawnych i stosowanie prawa dotyczy rozwiązań legislacyjnych zarówno podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej, jak i krajowym. Jest ona szczególnie widoczna w formułowaniu założeń Wspólnej Polityki Rolnej i instrumentów nań oddziałujących. Powiązania procesów ekonomicznych z prawem można doszukiwać się już w samym art. 39 TFUE, który wskazuje podstawowe jej cele, t.j: a) zwiększenie wydajności rolnictwa..., optymalne wykorzystanie czynników produkcji; b) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; c) stabilizacja rynków; d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. Wszystkie wskazane cele są mierzalne i dają się skwantyfikować. Jednocześnie, aby je osiągnąć, konieczne jest opracowanie pewnych reguł postępowania w postaci przepisu prawnego, któremu często towarzyszy określona sankcja. Z jednej strony norma prawna jest niezbędna do zrealizowania założonego celu ekonomicznego, politycznego czy też społecznego, a z drugiej jest wyrazem pewnego efektu oszacowania jej zasadności poprzez zastosowanie określonych metod ekonomicznych.

Wpływ czynników ekonomicznych na kształtowanie i układ przepisów prawa w tym zakresie w istotny sposób oddziałuje na prawidłowe funkcjonowanie państwa, i co za tym idzie rolnictwa jako sektora gospodarki. Warto podkreślić, że ekonomiczna analiza prawa jest przedmiotem zainteresowania prawników, ekono-

mistów, a także psychologów czy filozofów¹. Ta pewna zależność między ekonomią a prawem jest wyraźnie zauważalna w odniesieniu do kwestii zarządzania ryzykiem w rolnictwie poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów prawnych. Już samo pojęcie zarówno ryzyka, jak i zarządzania nie jest pojęciem prawniczym, ale w ujęciu ekonomicznym da się je opisać. Mimo braku definicji legalnej, można dlań stworzyć pewną szatę prawną i ukształtować je w najbardziej pożądanym przez prawodawcę kierunku. Ten jest wytyczany na podstawie szerokich badań analitycznych i empirycznych, przeprowadzanych na zlecenie Komisji Europejskiej. Odbywa się to zarówno w toku przygotowywania zmiany WPR, jak w ramach oceny wdrażania i stosowania poszczególnych instrumentów przez państwa członkowskie w połowie realizacji poszczególnych okresów projektowania, przykładem czego może być postawione w 2016 r. pytanie, jakie mechanizmy zarządzania powinny stanowić część modelu WPR od 2017 r. (w ramach przeglądu śródk okresowego) lub od 2020 r. (po zakończeniu obecnych wieloletnich ram 2014–2020)².

Jak zauważa J. Pomaskow, każdy system prawny stoi przed szeregiem problemów, które polegają na kontroli bądź też regulowaniu zachowań jego adresatów³. W omawianym przypadku chodzi o dość szczególną grupę, tj. uczestników rynku rolnego, którymi są producenci rolni. Na swoistość ich bytu wpływa fakt, że działalność, którą wykonują, jest ściśle uzależniona od warunków przyrodniczych i tylko w ograniczonym zakresie mogą nią kierować.

Celem artykułu jest określenie stanu i potencjalnych kierunków ekonomicznej analizy prawa na przykładzie projektowania podstawowych prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Ponadto zmierza on do określenia roli prawodawcy w aspekcie efektywności regulacji prawnych. Pracę zamykają rozważania końcowe zmierzające do ustalenia zależności ekonomicznych i prawnych w podejściu prawodawcy unijnego do problemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

Za wyborem omawianej tematyki przemawia wiele względów. Po pierwsze, regulacja prawna, jak i organy ją stanowiące, kształtują sytuację prawną producenta rolnego za pomocą narzędzi ekonomicznych. Efekt tego wyraża się w funkcjonowaniu rolnictwa jako sektora gospodarki, a co za tym idzie, w sztucznym kreowaniu sytuacji rynkowej jego uczestników. Po drugie, wdrożona do systemu norma prawna może mieć odmienny skutek aniżeli zamierzony w ujęciu mikro- czy też makroekonomii. Po trzecie, u podłoża tejsze analizy spoczywa założenie, że prawo powinno być w ekonomicznym ujęciu efektywne, jeżeli pozwoli na zapewnienie

¹ Zob. np. J. Stelmach, M. Soniewicka (red.), *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, Warszawa 2007, s. 9 i n.; R. Tokarczyk, *Jednostronność ekonomicznej analizy prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 175 i n.

² Szerzej I. Bardaj, A. Garrido, *Research for Agri Committee – State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014–2020: National and European Frameworks Study*, Bruksela 2016, s. 25.

³ Zob. J. Pomaskow, *Ekonomiczna analiza prawa – alternatywa dla głównego nurtu ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 209.

porządnej wydajności produkcji i alokacji zasobów, a w tym konkretnym przypadku zapewnienia trwałości gospodarowania i bezpieczeństwa żywności. Po czwarte, ma ona służyć ustaleniu relacji zachodzących między tymi dziedzinami przez pryzmat konstrukcji prawnej zależności ekonomicznych wyrażonych w instrumentach zarządzania ryzykiem.

2

Ekonomiczna analiza prawa jest dyscypliną ulokowaną między ekonomią, a prawem. Jej istota polega na poszerzeniu tradycyjnego podejścia do prawa i analizowania go z wykorzystaniem narzędzi i koncepcji stosowanych w naukach ekonomicznych⁴. Można do nich zaliczyć koszty transakcyjne, analizę kosztów i korzyści, teorię racjonalnego wyboru czy teorię gier⁵.

W ujęciu historyczno-poznawczym nie jest ona nowa, a relacje prawa i ekonomii od dawna są przedmiotem rozważań naukowych⁶. Obie się ze sobą łączą, choć ekonomicznej analizy prawa nie można uznać za jeden, spójny program badawczy. Jej wyodrębnienie jako ruchu naukowego nastąpiło dopiero w drugiej połowie XX w. W literaturze światowej pojawia się on pod nazwą *Law & Economics*, natomiast w literaturze krajowej najczęściej jako ekonomiczna analiza prawa⁷.

Nurt *Law & Economics* jest kierunkiem niejednorodnym. Składa się na niego wiele podejść, często sprzecznych ze sobą, a wyrażonych przez liczne szkoły⁸. Ich punktem wspólnym jest ustalenie czy można analizować prawo poprzez jego efektywność. Już samo to pojęcie budzi wiele wątpliwości wśród prawników i ekonomistów. Od strony prawnej jest ono najczęściej utożsamiane ze skutecznością realizacji celu, który został wyznaczony przez prawodawcę w danym przypadku. Jak zauważyli J. Stelmach oraz M. Soniewicka, takie podejście nie przesądza o ogólnym celu, jaki powinien być realizowany przez prawo⁹. Z kolei ekonomiści wyznaczają ten cel, wykorzystując pojęcie efektywności, odwołujące się do wartości wytwarzanej przez społeczeństwo w ramach ograniczonych zasobów. Efektywność w ujęciu prawniczym oznacza według R. Stroińskiego, że powinno ono mieć taki kształt,

⁴ Szerzej na ten temat J. Beldowski, K. Metelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 10, s. 51.

⁵ Zob. np. R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009, s. 18–67.

⁶ Pisze na ten temat D. Skoczylas, *Ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego a funkcjonowanie organów władzy państwowej*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, 2017, s. 197–211; E. Mackaay, *History of Law and Economics* [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, B. Bouckaert (red.), G. de Geest, Cheltenham 2000, s. 67–68.

⁷ Zob. np. R. Cooter, T. Ulen, *Law and Economics (6th edition)*, Berkeley 2016; G. de Geest (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, St. Louis 2012. Problematyka ta była wielokrotnie podejmowana przez np. J. Beldowski, K. Metelska-Szaniawska, *Law, op.cit.*, s. 52 i n.; B. Stelmach, W. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 139 i n.; J. Beldowski, *ibidem*.

⁸ Zob. np. T. Guzik, *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 8, s. 25–36.

⁹ Stelmach J., Soniewicka M. (red.), *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, Warszawa 2007, s. 9.

by jak najmniej marnotrawić zasoby¹⁰. Mają one dla uczestników rynku rolnego określone wartości. Z kolei krytycy ekonomicznej analizy prawa podnoszą, że nie należy oceniać prawa na podstawie efektywności ekonomicznej, gdyż powinno ono raczej służyć realizacji celu nadrzędnego, którym jest sprawiedliwość¹¹. Przy czym sprawiedliwości nie da się sprowadzić do określonej wartości ekonomicznej, i tym samym nie poddaje się ewaluacji.

3

Odnosząc się bezpośrednio do instrumentów zarządzania ryzykiem, ich oceny można dokonywać przez pryzmat przewidywanego wpływu ustanowionych norm prawnych na zachowania producentów rolnych. Przy czym, jak zauważa L. Balcerowicz, analiza w szerszej perspektywie powinna odnieść się do rozwoju i ekonomicznych skutków rozmaitych instytucji prawnych¹². Warto podkreślić, że jest ona bardzo przydatnym narzędziem dla dogmatyków prawa, zwłaszcza na etapie prac legislacyjnych, kiedy to należy dokonać optymalizacji ekonomicznej określonej instytucji prawnej. Znalazło to wyraz w pracach Komisji nad przygotowaniem w styczniu 2001 r., roboczego dokumentu *Risk management tools for EU Agriculture with a special focus on insurance*¹³. W raporcie tym zaprezentowano przegląd ryzyk, z którymi muszą zmierzać się producenci rolni oraz zakres zagrożeń występujących w unijnym rolnictwie. Na tej podstawie zostały ustalone dostępne i stosowane środki zarządzania oraz rozmiar interwencjonizmu i zaangażowania poszczególnych państw. To zaangażowanie zostało wyrażone określoną normą prawną. Finałnie dokonano oceny konieczności stosowania pomocy na szczeblu państwowym oraz potencjalnego wsparcia z pułapu unijnego w ujęciu ich skuteczności¹⁴.

W efekcie przeprowadzonych badań, pogrupowano dostępne dla rolników i najczęściej stosowane środki zarządzania ryzykiem w ramach czterech strategii. Pierwsza z nich była bezpośrednio związana z przyjmowaniem określonych postaw w obszarze gospodarstwa rolnego (tzw. strategii *on-farm*). Należy do nich prowadzenie odpornego na ryzyko kierunku produkcji, w tym takiego dla którego przewidziane jest wsparcie interwencyjne, dobór kierunków o krótkim cyklu produkcyjnym, utrzymywanie płynności finansowej oraz dywersyfikacja produkcji. Druga ze strategii bazowała na tzw. dzieleniu się ryzykiem, czyli zawieraniu umów ubezpieczenia produkcji, umów marketingowych oraz produkcyjnych, korzystaniu z instrumentów finansowych o charakterze transakcji pochodnych (kontrakty

¹⁰ R.T. Stroński, *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2008, s. 490.

¹¹ Tak J. Pomaskow, *Ekonomiczna, op.cit.*, s. 214; T. Famulski, *Economic efficiency in economic analysis of law*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2017, z. 3, s. 28; J. Beldowski, *Law, op.cit.*, s. 56.

¹² Zob. L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Warszawa 1993, s. 8.

¹³ [Ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf) [pobrano: 2015-10-07].

¹⁴ Badania były prowadzone na podstawie regulacji prawnej i stosowane instrumenty w Grecji, Hiszpanii, Portugalii, we Włoszech, Francji, w Austrii, Niemczech, USA i Kanadzie.

futures, hedging), udziale w integracji poziomej czy uczestniczeniu w funduszach wzajemnych. Kolejna strategia opierała się na dywersyfikacji dochodów rolniczych i uzupełnianiu ich dochodami z innych działalności. Natomiast ostatnia z nich wiązała się z oczekiwaniem przez producentów rolnych na wsparcie publiczne na wypadek pojawienia się zdarzenia wywołującego szkodę i utratę dochodu. Wszystkie strategie wykorzystywały typowy dla ekonomicznej analizy prawa schemat, tj., po pierwsze przygotowanie ekonomicznej wyceny określonej sprawy (tzw. „ekonomizacja przypadku”), w drugim etapie poszukuje się relewantnego modelu matematycznego uwzględniającego wszystkie istotne dla sprawy parametry. W ostatniej fazie następuje wyciągnięcie odpowiednich wniosków z zastosowanego modelu dla danej sprawy i zaprezentowanie założeń strategii.

Analiza umożliwiła także uporządkowanie różnych typów ryzyka w rolnictwie i sprowadzenie ich do dwóch zasadniczych, tj. ryzyka cenowego oraz przyrodniczego. Zauważono, że dla pierwszego z nich najskuteczniejszym sposobem jego ograniczania byłby udział producentów w rynkach towarowych, bowiem te pozwalają na ograniczenie ryzyka cenowego w krótkim stosunkowo czasie. Pewnym mankamentem w badanym okresie była dość słaba struktura funkcjonujących w Europie pięciu giełd towarowych. Z kolei odnośnie do ryzyka przyrodniczego, prawodawca ustalił, że najskuteczniejszym instrumentem jest ubezpieczenie produkcji, o ile ryzyka nim objęte są jak najmniej powiązane z sobą w przypadku osób ubezpieczonych w ramach tzw. niezależności ryzyka oraz jeżeli producenci rolni oraz zakłady ubezpieczeń są w posiadaniu jednakowych informacji co do jego skuteczności¹⁵. Chodzi tu o tzw. asymetrię informacji, która polega na tym, że producenci – nabywcy polisy ubezpieczeniowej oraz zakłady ubezpieczeń nie mają jednakowej wiedzy co do prawdopodobieństwa wystąpienia straty. Asymetria ta występuje w dwóch wymiarach. Otóż nie ma systemu ubezpieczeniowego, który sprostałby negatywnej selekcji (*adverse selection*) oraz pokusie nadużycia (*moral hazard*). Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, gdy zakład ubezpieczeniowy ma gorszą informację na temat prowadzonej przez rolnika działalności niż rolnik wykupujący polisę. Natomiast pokusa nadużycia odnosi się do sytuacji, w której istnienie umowy ubezpieczenia zmienia sposób zachowania ubezpieczonego – rolnika, począwszy od momentu gdy przestaje on ponosić pełne koszty skutków swojego postępowania. Obie sytuacje są ściśle związane z szacowaniem ryzyka i monitorowaniem zachowań rolników, co w przypadku prywatnych podmiotów może być bardzo trudne. Skutkiem tego będzie konieczność ponoszenia wysokich, nawet zaporowych kosztów transakcyjnych, które mogą uniemożliwiać rozwój rynku prywatnych ubezpieczeń. W tym przypadku wyraźnie widać rolę państwa, która polega na eliminowaniu asymetrii sytuacji. Może się ona przejawiać chociażby w prowadzeniu i udostępnianiu publicznych danych dotyczących warunków po-

¹⁵ Zob. A. Wicka, *Czynniki i możliwości ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej poprzez ubezpieczenia*, Warszawa, 2013, s. 9–10, 45; D. Maśniak, *Rola pomocy publicznej w rozwoju majątkowych ubezpieczeniach rolnych*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2008, z. 1, s. s. 35.

godowych i ich zmiennych. To na ich podstawie ubezpieczyciele w wiarygodny sposób mogą projektować umowy ubezpieczenia.

Poza ubezpieczeniami, dostrzeżono skuteczność funkcjonowania funduszy wzajemnych jako szczególnego typu ubezpieczeń, polegającego na tworzeniu zasobu finansowego przez członków i jego wydatkowania na wypadek pojawienia się negatywnych skutków ryzyka u poszczególnych udziałowców-producentów rolnych.

Autorzy raportu podkreślili, że interwencja publiczna powinna pojawić się dopiero w momencie, gdy okaże się, że dostępne instrumenty nie są adekwatne do sytuacji bądź ich brakuje. Traktując poszczególne instrumenty jako instrumenty rynku, można zauważyć, że sytuacja taka może pojawić się zarówno po stronie ich popytu, jak i podaży. W pierwszym przypadku leżą takie czynniki jak *know-how* w odniesieniu do kontraktów giełdowych, znikoma przewidywalność ryzyka przez producenta rolnego¹⁶ oraz pewność otrzymania pomocy ze strony państwa i tym samym niepodejmowanie działań ochronnych w obszarze gospodarstwa (pomoc *off-farm*). Po stronie podaży, czynnikiem ograniczającym dobór instrumentów zarządzania jest między innymi brak oferty ubezpieczeniowej od określonego ryzyka czy brak reasekuracji w przypadku zakładów ubezpieczeń w odniesieniu do znacznych strat o charakterze niebezpieczeństw naturalnych.

Na podstawie raportu można stwierdzić, że prowadzona polityka państw w ówczesnym okresie była uzasadniona i powinna przynosić oczekiwane efekty ekonomiczne w postaci ochrony dochodów, jeśli zostaną wdrożone adekwatnie skonstruowane ramy prawne dla stosowania poszczególnych instrumentów z uwzględnieniem określonych typów ryzyk¹⁷. Te z kolei zostały zaproponowane w Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie w 2005 r.¹⁸, a następnie – po kolejnej dokonanej analizie – ujęte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003¹⁹.

Warto w tym miejscu dodać, że konwencja ekonomicznej analizy prawa jest pewną konkretyzacją utilitaryzmu. W tym konkretnym przypadku ocenia się decyzje podmiotów stanowiących prawo. Dla oceny efektywności regulacji przyjmuje się perspektywę społeczną, a punktem odniesienia jest maksymalizacja dobrobytu

¹⁶ W tym przypadku chodzi o ocenę własnych możliwości w oszacowaniu rozmiaru ryzyka. Producenci postrzegają się znacznie mniejszymi podmiotami wytwórczymi, niż są w rzeczywistości, i adekwatnie mniej narażonymi na występowanie ryzyka (*cognitive failure*, czyli tzw. niewydolność poznawcza).

¹⁷ Por. *Workshop: "Risk management in EU agriculture"*, May 18–19, 2017, Bruksela, [dostęp: 2018.01.20] https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2017/cap-have-your-say/risk-management/summ_en.pdf

¹⁸ SEC(2005) 320.

¹⁹ Dz.U. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16.

w społeczeństwie jako całości. Natomiast satysfakcja producenta rolnego jako istoty z natury racjonalnej, mającej na celu wyłącznie zabezpieczenie własnego bytu, ma znaczenie tylko pośrednie, jeśli generuje pewne korzyści dla społeczeństwa. W tym przypadku będzie to zabezpieczenie odpowiedniej podaży produktów rolnych na rynku. Producent rolny dąży do tego, aby nawet w utrudnionych warunkach produkcyjnych osiągnąć maksymalny rezultat ekonomiczny. W pierwszej kolejności jest nim określonych przychód, zapewnienie bytu gospodarczego, a w dalszej perspektywie wprowadzanie innowacji i jego rozwój. W tym przypadku można mówić o efektywności prawa, jeśli pozwoli mu na osiągnięcie oczekiwanego stanu. Dobrobyt można oszacować przy użyciu analizy pozytywnej lub normatywnej²⁰. Pierwsza z nich projektuje pewne efekty regulacji dla funkcjonowania gospodarki. Ma ona duże znaczenie w ocenie regulacji zarówno przed jej wprowadzeniem, tj. *ex ante*, oraz po jej wdrożeniu – czyli *ex post*. W drugim przypadku chodzi o ustalenie, czy podjęte przez prawodawcę środki prawne są właściwe oraz wskazuje, jakich powinien użyć w przyszłości, by uzyskać zamierzony cel. Jej efekty przybierają najczęściej formę zaleceń i rekomendacji.

Dla ekonomicznej analizy prawnych instrumentów zarządzania kluczowym pojęciem jest efektywność, rozumiana jako wynik podjętych działań prewencyjnych i organizacyjnych, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych kosztów²¹. Wiąże się to z jednej strony z dostarczaniem producentom rolnym zachęty do przybierania określonych postaw wobec ryzyka, poprzez stosowanie zaproponowanych przez prawodawcę instrumentów, a z drugiej zaś do ich świadomego dobierania, adekwatnego do ich potrzeb przy jednoczesnym ograniczaniu wyłącznej roli państwa jako źródła pomocy publicznej *ad hoc*. Chodzi tu o eliminację biernego podejścia producentów rolnych wobec problemu ryzyka, która pobudza wsparcie publiczne na skutek pojawienia się określonej szkody w produkcji. Mianowicie, efektywny system ochrony rolników ustala poziom ich zabezpieczenia na możliwie najniższym poziomie, przy którym są oni jednak dostatecznie skłonni do podejmowania świadomych i celowych działań ograniczających wystąpienie ryzyka bądź minimalizację jego negatywnych skutków.

Na efektywność instrumentów można także spojrzeć od strony dużego rozproszenia rodzajów występującego ryzyka, jak i kierunków produkcji, w obrębie których występuje. Zatem obszar poszukiwań optymalnego podejścia, przy użyciu jednego bądź kilku instrumentów, wydaje się być ograniczony.

Ponadto, odnosząc się do tezy T. Nieboraka, że tworzenie i stosowanie prawa jest procesem niezwykle złożonym i wielowątkowym, na które wpływ ma wiele czynników, w tym ekonomiczne, a prawodawca poprzez prawo stara się kreować

²⁰ Np. R.T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2008, s. 490 oraz T. Famulski, *Economic efficiency in economic analysis of law*, „Finanse i Prawo Finansowe”, 2017, nr 3, s. 31.

²¹ Zob. B. Biga, *Efektywność patentu. Ekonomiczna analiza prawa własności przemysłowej*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 1, s. 3 i n.

określone zachowania producentów z wyprzedzeniem, nie można zauważyć tej zależności w odniesieniu do instrumentów zarządzania ryzykiem²². Otóż w tym przypadku działania prawodawcy mają charakter następczy, a co za tym idzie są wymuszane zdarzeniami, które tworzą pewne sytuacje, a które ze względu na konieczność zachowania bezpieczeństwa żywnościowego i polityki trwałości gospodarowania muszą zostać ujęte w ramy prawne.

4

Zasadniczo w ramach ruchu ekonomicznej analizy prawa główny nacisk kładzie się na stosowanie narzędzi oraz metod ekonomicznych do badania prawa. Warto także zaznaczyć, że to od przewidywalności oraz stabilności systemu prawnego zależy wzrost gospodarczy każdego państwa, choć czasem niewielkie rozbieżności w regulacjach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej mogą mieć wpływ na odmienne wyniki finansowe tych państw.

Problemy, jak i rozwiązania, które zostały podjęte i wskazane w Komunikacie, zachowują swoją aktualność w obliczu reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Na kolejnych jej etapach można zastanawiać się nad połączeniem bądź rozdzieleniem udziału środków publicznych w zarządzaniu ryzykiem ze środkami prywatnymi. Choć wydaje się, że skoro prawodawca zauważył wagę problematyki zarządzania ryzykiem i konieczność podjęcia działań w tym kierunku, bez wątpienia zastosowanie tylko jednych z nich nie będzie skuteczne. W pierwszej kolejności świadomość potrzeby zarządzania powinien mieć rolnik, który podejmuje decyzje produkcyjne w obrębie swojego gospodarstwa. Ze względu na to, że część ryzyk wymyka się spod fizycznej kontroli producenta, konieczne jest wspieranie się środkami prywatnymi. Chociażby można tu wskazać na rolę, jaką pełnią ubezpieczenia czy prowadzone depozyty pieniężne. W tym zakresie pojawia się także oddziaływanie publiczne, jeśli nieprzewidywalność skutków enumeratywnie wskazanych zjawisk przekracza ustaloną z góry wartość ekonomiczną. Pełne zaangażowanie publiczne wydaje się być niezbędne w sytuacji zaistnienia negatywnych skutków zjawisk wykraczających poza typowe ryzyko produkcyjne czy dochodowe, którego skutki można określić w ujęciu ekonomicznych jako katastrofalne.

Satysfakcja producentów rolnych nie powinna być celem unijnej ani krajowej polityki rolnej. Może ona mieć jedynie pośrednie znaczenie, w stopniu, w jakim wpływa na ostateczny społeczny układ kosztów i korzyści. Na obecnym poziomie wsparcia rolnictwa całkowita rezygnacja ze stosowania prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem zarówno o charakterze *ex ante*, jak i *ex post* zagrażałaby bytowi znacznej liczbie producentów rolnych. Jednocześnie stworzenie optymalnego modelu zarządzania ryzykiem poprzez z góry narzucone instrumentarium wydaje się niemożliwe, ze względu na dynamikę rzeczywistości i zdarzeń w niej wystę-

²² Szerzej T. Nieborak, *Behavioralna koncepcja prawa jako element Law & Economics*, „Ekonomika i Prawo” 2012, nr 1, s. 29.

pujących. Przemiany zarówno o charakterze rynkowym, jak i politycznym wskazują jednak na potrzebę zarówno przeprowadzania okresowej oceny skuteczności instrumentów, jak i przygotowywania rekomendacji na przyszłość. Zatem podejście prawodawcy jako „projektanta” propozycji norm prawnych i pewnych legalnych rozwiązań wydaje się adekwatne do problemu występującego ryzyka w rolnictwie. Natomiast na państwach członkowskich i ich ustawodawcach ciąży obowiązek podjęcia określonego kierunku polityki w zakresie ich wdrażania bądź nie.

Ekonomiczna analiza prawa w aspekcie zarządzania ryzykiem w rolnictwie

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z ekonomiczną analizą prawa w aspekcie prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Jego celem było określenie stanu ekonomicznej analizy prawa w tym zakresie, a także określenie roli prawodawcy odnośnie do efektywności regulacji prawnych. Zauważono ścisły związek ekonomii i prawa w projektowaniu instrumentów zarządzania ryzykiem i doniosłą rolę, jaką pełni analiza ekonomiczna. Poza tym stwierdzono, że satysfakcja producentów rolnych nie powinna być celem unijnej polityki rolnej zmierzającej jedynie do zagwarantowania ich dobrobytu.

Słowa kluczowe:

ekonomiczna analiza prawa, ryzyko w rolnictwie, zarządzanie ryzykiem, prawne instrumenty

Economic analysis of law in the scope of risk management in agriculture

Summary

The theme of the article is the economic analysis of legal risk management instruments applied in agriculture. It aims to determine the stage of economic analysis of law in that scope and to evaluate the role of the legislator due to laws' effectiveness. A close relationship between economics and law in the design of risk management instruments and the important role played by economic analysis was noted. In addition, it was found that the satisfaction of agricultural producers should not be the objective of EU agricultural policy aimed only at guaranteeing their welfare.

Key words:

law and economics, risk in agriculture, risk management, legal instruments

Bibliografia

- Balcerowicz L., *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Warszawa 1993.
- Bardaj I., Garrido A., *Research for Agri Committee – State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014–2020: National and European Frameworks Study*, Bruksela 2016.
- Beldowski J., Metelska-Szaniawska K., *Law & Economics – geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 10.
- Biga B., *Efektywność patentu. Ekonomiczna analiza prawa własności przemysłowej*, „Zarządzenie Publiczne” 2015, nr 1.
- Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009.
- Cooter R., Ulen T., *Law and Economics (6th edition)*, Berkeley 2016.
- Famulski T., *Economic efficiency in economic analysis of law*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2017, z. 3.
- Geest de G. (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, St. Louis 2012.
- Guzik T., *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 8.
- Mackaay E., *History of Law and Economics* [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, B. Bouckaert, G. de Geest (red.), Cheltenham 2000.
- Maśniak D., *Rola pomocy publicznej w rozwoju majątkowych ubezpieczeniach rolnych*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2008, z. 1.
- Nieborak T., *Behawioralna koncepcja prawa jako element Law & Economics*, „Ekonomika i Prawo” 2012, nr 1.
- Pomaskow J., *Ekonomiczna analiza prawa – alternatywa dla głównego nurtu ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11.
- Skoczylas D., *Ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego a funkcjonowanie organów władzy państwowej*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, 2017.
- Stelmach B., Brożek W., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007.
- Stelmach J., Soniewicka M. (red.), *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, Warszawa 2007.
- Stroiński R.T., *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2008.
- Tokarczyk R., *Jednostronność ekonomicznej analizy prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4.
- Wicka A., *Czynniki i możliwości ograniczania ryzyka w produkcji roślinnej poprzez ubezpieczenia*, Warszawa, 2013.
- Workshop: “*Risk management in EU agriculture*”, May 18–19, 2017, Bruksela, [dostęp: 2018-01-20] https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2017/cap-have-your-say/risk-management/summ_en.pdf

Prawne uwarunkowania Polityki Surowcowej Państwa. Uwagi krytyczne

1

Zmiana modelu państwa, do jakiej doszło w wyniku przemian zapoczątkowanych w 1989 r., nie spowodowała całkowitego zerwania z systemem planowania społeczno-gospodarczego¹. Wręcz przeciwnie, z czasem został on znacząco rozbudowany. Niestety, wiele wskazuje na to, że mnogość instrumentów służących temu celowi nie przekłada się ani na ich jakość, ani skuteczność.

2

De lege lata przez politykę rozwoju² należy rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (art. 2 u.rozw.). Należy ją prowadzić na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, a także instrumentów określonych w odrębnych przepisach. Opracowanie ich projektów podlega rygorom ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy chodzi tu wyłącznie o zapewnienie udziału społeczeństwa w opracowaniu projektów wspomnianych dokumentów planistycznych (art. 30 i nast. u.o.o.ś.), czy również obowiązek poddania ich strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (art. 46 i nast. u.o.o.ś.). Zapewne zamiarem prawodawcy było zapewnienie co

¹ Zob. Ustawę z dnia 30 listopada 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 87, poz. 5050 ze zm.

² W rozumieniu Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2017, poz. 1376 ze zm. (dalej jako: u.rozw.).

³ Dz.U. 2017, poz. 1405 ze zm. (dalej jako: u.o.o.ś.).

najmniej społecznej partycypacji w procedurze powstawania wspomnianych dokumentów. Nie można jednak wykluczyć, że niektóre z nich mogą wymagać również oceny strategicznej (art. 46 i nast. u.o.o.ś.). Strategie rozwoju dzielą się na:

- długookresowe (tj. opracowywane na co najmniej 15 lat),
- średniookresowe (tj. opracowywane na 4–10 lat),
- inne; są nimi dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego (art. 9 u.rozw.); powinny one m.in. uwzględniać cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju, określone w koncepcji jego przestrzennego zagospodarowania.

Projekty strategii rozwoju określają, m.in.:

- diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem ochrony środowiska,
- cele rozwoju.

Opracowuje je i uzgadnia „właściwy minister”, a następnie:

- podlegają one opinii przez ministra do spraw rozwoju,
- są przyjmowane przez Radę Ministrów w drodze uchwały.

Za realizację programu rozwoju odpowiada w zasadzie właściwy minister (art. 25 pkt 2 u.rozw.).

3

Częściowo autonomiczny system planowania określają inne ustawy, w tym m.in.:

- prawo ochrony środowiska⁴, określając politykę ochrony środowiska jako zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; należy ją prowadzić na podstawie strategii rozwoju, programów oraz dokumentów programowych określonych stosownie do wymagań prowadzenia polityki rozwoju, a także za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska (art. 14 i nast.),

dotyczące:

- planowania i zagospodarowania przestrzennego⁵ (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województw, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego),
- gospodarki odpadami⁶ (np. krajowy plan gospodarki odpadami, wojewódzki plan gospodarki odpadami),
- gospodarki wodnej⁷ (plany gospodarowania wodami dorzecza oraz inne),

⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm. (dalej jako: pr.o.ś.)

⁵ Zob. art. 9 i nast. Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2017, poz. 1973 ze zm. (dalej jako: u.p.z.p.).

⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r., Dz.U. 2018, poz. 21 ze zm.

⁷ Zob. art. 315 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm. (dalej jako: pr.wodn.).

- gospodarki energetycznej⁸ (np. polityka energetyczna państwa),
- ochrony przyrody⁹ (program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z projektem planu działań).

4. Problem w tym, że wymagania dotyczące instrumentów programowo-planistycznych są rozrzucone między wieloma aktami normatywnymi, a w dodatku te plany i programy, które już istnieją, powstawały w różnych okresach i powstają zresztą nadal. Nic zatem dziwnego, że niekiedy zawierają one powtórzenia, nie korespondują z sobą, a w konsekwencji powstaje konieczność ustalenia ich wzajemnej relacji. W znacznej mierze przyjmowane są w drodze rozstrzygnięć, które nie są źródłami prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Nic zatem dziwnego, że ich skuteczność bywa ograniczona, a w dodatku bywają ignorowane przez te organy państwa, które zostały zobowiązane do podjęcia przewidzianych wspomnianymi dokumentami zadań. Tylko nieliczne z nich mają charakter aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązujących (jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, art. 14 ust. 8 u.p.z.p.).

5

Dotychczas nie opracowano żadnej polityki (programu, strategii) dotyczącej gospodarowania „geologicznymi zasobami środowiska”. To ostatnie określenie ma charakter pozaprawny i obejmuje nie tylko złoża kopalin, ale również inne elementy wnętrza skorupy ziemskiej, zwłaszcza znajdujące się tam naturalne bądź sztuczne pustki¹⁰. Znaczenia gospodarczego tych elementów środowiska nie sposób przecenić. Dość wspomnieć, że nie może funkcjonować państwo, które nie wykorzystuje surowców (produktów) pochodzenia górniczego, zwłaszcza powstałych w wyniku wydobywania kopalin. Zapewnienie dostępu do złóż tych ostatnich¹¹ jest więc elementem bezpieczeństwa surowcowego. Wyrazem tego jest chociażby uznanie działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania złóż kopalin stanowiących przedmiot własności górniczej¹² za cel

⁸ Zob. art. 12 i nast. Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. 2017, poz. 220 ze zm.

⁹ Zob. art. 111 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2018, poz. 142 ze zm.

¹⁰ Które mogą być wykorzystywane do tzw. bezbiornikowego magazynowania substancji (np. gazu) bądź składowania odpadów (np. promieniotwórczych) czy też zatłaczania dwutlenku węgla.

¹¹ Rozumianego jako możliwość ich wykorzystania, zwłaszcza w drodze wydobywania.

¹² Zaliczono do nich, bez względu na miejsce występowania, złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli (kamiennej, potasowej, potasowo-magnezowej), gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych. Przedmiotem własności górniczej są również solanki, wody lecznicze i termalne, złoża kopalin oraz inne części górotworu, znajdujące się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, w tym w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2017, poz. 2126 ze zm. (dalej jako: pr.g.g.)).

publiczny¹³. Złoża kopalin (inne geologiczne elementy środowiska) mają charakter w zasadzie nieodnawialny, co pociąga za sobą m.in. konieczność oszczędnego gospodarowania ich zasobami, w sposób umożliwiający wykorzystywanie¹⁴ ich również przez przyszłe pokolenia, a więc w sposób odpowiadający idei zrównoważonego rozwoju. Geologiczne zasoby środowiska rozmieszczone są nierównomiernie, a ich ilość jest ograniczona. Nic zatem dziwnego, że ich wykorzystywanie staje się jednocześnie źródłem wielu konfliktów, zwłaszcza związanych z wpływem omawianej działalności na pozostałe elementy środowiska. Prawodawca przewidział wprawdzie pewne instrumenty będące wyrazem znaczenia wspomnianych zasobów dla państwa oraz jego gospodarki (np. art. 144 ust. 1 pr.g.g.¹⁵), tyle że są one dalekie od wyczerpania tematu. Potrzeba opracowania strategii (polityki, innego instrumentu planowania) w omawianych sprawach nie budzi zatem wątpliwości¹⁶. Powstania takiego dokumentu nie przewiduje natomiast żadna ustawa. Szczątkowe rozwiązania w tym zakresie, tyle że pozbawione dostatecznej mocy sprawczej, można natomiast znaleźć w takich dokumentach, jak np.:

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju¹⁷,
- Polityka Energetyczna Państwa 2030¹⁸,
- Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko¹⁹.

6.

Jednym z głównych problemów dotyczących gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska (zwłaszcza zaś złożami kopalin) jest ich ochrona polegająca na zapewnieniu możliwości podjęcia ich wydobywania, co w oczywisty sposób wynika z art. 3 pkt 13 lit. „a”²⁰ w zw. z art. 3 pkt 50 pr.o.ś.²¹ Trafnie też element ten akcentuje SBES, przewidując konieczność efektywnego wykorzystania środowiska geologicznego, w tym przez stworzenie możliwości eksploatacji złóż kopalin oraz ich ochronę

¹³ Art. 6 pkt 8 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2018, poz. 121 ze zm.

¹⁴ Niekoniecznie w ten sam sposób jak obecnie.

¹⁵ Wedle którego właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą (art. 144 ust. 1 zd. 1 pr.g.g). Inaczej mówiąc, traci on roszczenie negatoryjne.

¹⁶ Była ona postulowana zwłaszcza przez przedsiębiorców i przedstawicieli nauki. Zob. E. Pietrzyk-Sokulska, J. Kulczycka, *Bezpieczeństwo surowcowe w Polsce w zakresie mineralnych surowców nieenergetycznych*. „Górnictwo Odkrywkowe”, nr 1, 2015, s. 17 i nast.; K. Galos, M. Nieć, *Europejska koncepcja złóż o znaczeniu publicznym (projekt MINASTURA2020)*. „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91, s. 235 i nast.

¹⁷ Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., Mon. Pol. 2012, poz. 252.

¹⁸ Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., Mon. Pol. 2010 r. Nr 2, poz. 11.

¹⁹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r., Mon. Pol. 2014, poz. 469, cyt. jako SBES.

²⁰ Bezspornie bowiem złoża kopalin są elementami środowiska, zaś ochrona tego ostatniego polega przede wszystkim na racjonalnym wykorzystaniu jego zasobów.

²¹ Zob. G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016.

przed działaniami mogącymi uniemożliwić ich wydobywanie (cel 1, pkt 1.1.). Znaczącym instrumentem tej ochrony powinien być system planowania i zagospodarowania przestrzennego. Od kilkudziesięciu lat istnieje ustawowy nakaz kształtowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w sposób zapewniający możliwość podjęcia wydobywania kopalin ze złóż²², tyle że jest on notorycznie ignorowany²³. W konsekwencji instrumenty planowania przestrzennego bywają kształtowane w sposób, który niekiedy wyklucza możliwość podjęcia wydobycia kopalin. Przykładem może być przeznaczenie pod zabudowę nieruchomości, pod powierzchnią których znajduje się złożo nadające się do wydobywania wyłącznie metodą odkrywkową.

7

Co prawda potrzeba ochrony złóż kopalin przed zagospodarowaniem środowiska w sposób wykluczający (bądź znacząco utrudniający) wydobywanie złóż kopalin jest znana od lat, to jednak dopiero w 2015 r. ogłoszono projekt poświęconego temu problemowi dokumentu (Biała Księga Ochrony Złóż Kopalin²⁴). Prace nad nim wkrótce zostały jednak zaniechane i przystąpiono do opracowania polityki surowcowej państwa. Związane z tym zadania Rada Ministrów powierzyła Głównemu Geologowi Kraju²⁵. Warto jednak zwrócić uwagę, że w świetle Rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii²⁶ zadania tego ostatniego obejmują m.in. sprawowanie kierownictwa działem administracji rządowej o nazwie „gospodarka złożami kopalin”, co obejmuje sprawy:

- 1) prowadzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla (brunatnego, kamiennego), siarki rodzimej soli (kamiennej, potasowej, potasowo-magnezowej) „w obszarze objętym wydobyciem”²⁷,
- 2) uzgadniania koncesji na wydobywanie kopalin udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie kopalin objętych własnością górnictw Skarbu Państwa,

²² Zob. art. 16 nieobowiązującej już Ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny Dz.U. nr 3, poz. 6); obecnie art. 72 pr.o.ś.

²³ Zob. A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, G. Dobrowolski (red.), Katowice 2016, ss. 123 i nast. oraz tam cytowana literatura.

²⁴ Zob. https://mos.gov.pl/g2/big/2015_11/bd1b42430ad098b1c9256f2bc338f6f7.pdf, data dostępu: 20 listopada 2015 r.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Polityki Surowcowej Państwa Dz.U. 2016, poz. 685. Zob. także Zarządzenie Nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polityki Surowcowej Państwa. Mon. Pol. 2016, poz. 455.

²⁶ Dz.U. 2017, poz. 2314.

²⁷ Co oznacza, że wspomniane zadania nie obejmują np. problematyki poszukiwania oraz rozpoznawania złóż tych kopalin. Z nieznanymi przyczynami minister właściwy do spraw energii nie jest w tym zakresie właściwy w odniesieniu do pozostałych złóż kopalin objętych własnością górnictw, co jednak nie wyłącza kompetencji tego organu, dotyczących postępowania koncesyjnego.

- 3) współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin, o których mowa w pkt 1,
- 4) kwalifikacji w zakresie górnictwa (art. 11a Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁸).

Dział „środowisko”, pozostający w zakresie kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska, obejmuje sprawy:

- 1) ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystania jego zasobów,
- 2) ochrony przyrody (w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwach przyrody), oraz ochrony gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyny oraz innych tworów przyrody,
- 3) geologii,
- 4) gospodarki zasobami naturalnymi,
- 5) kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska oraz badania stanu środowiska,
- 6) leśnictwa,
- 7) ochrony lasów i gruntów rolnych,
- 8) łowiectwa,
- 9) mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych, z wyjątkiem spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na wprowadzenie do obrotu żywności i środków farmaceutycznych, oraz spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych w zakresie niektórych zadań lub czynności określonych właściwymi przepisami (art. 28).

8

Przedstawiony wyżej podział zadań między ministrem właściwym do spraw energii oraz ministrem właściwym do spraw środowiska nie znajduje żadnego uzasadnienia merytorycznego i jest nieracjonalny. W obowiązującym stanie prawnym nie ma zresztą instrumentów prawnych, za pomocą których minister właściwy do spraw energii miałby wykonywać zadania w zakresie „racjonalnej gospodarki złożami kopalin”. Jedyne kompetencje tego organu w tym zakresie obejmują bowiem uzgadnianie koncesji na wydobywanie kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g., co tylko częściowo koresponduje z zadaniami przewidzianymi powołanym Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. Nie sposób też ustalić, w jaki sposób oraz z kim minister właściwy do spraw energii miałby współpracować w sprawowaniu nadzoru nad wydobywaniem kopalin, o których mowa w art. 11a pkt 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Co prawda sprawuje on nadzór m.in. nad prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (który jest organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów urzędów górni-

²⁸ Dz.U. 2017, poz. 888 ze zm.

czych²⁹ jako organów nadzoru górniczego I instancji), to jednak ministrowi właściwemu do spraw energii bezpośrednio nie przysługują jakiegokolwiek kompetencje będące wyrazem wspomnianego nadzoru.

9

Projekt polityki surowcowej państwa³⁰ przedstawiono w grudniu 2017 r. Jest on przedmiotem konferencji konsultacyjnych z udziałem potencjalnych zainteresowanych. Zadania w zakresie p.s.p. obejmują:

- koordynowanie i inicjowanie działań,
- opracowywanie nowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych,
- monitorowanie wdrażania i funkcjonowania wypracowanych rozwiązań,
- prowadzenie i koordynowanie działań informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych przez organy administracji rządowej.

Projektowany dokument wyodrębnia działania dotyczące:

- surowców ze źródeł pierwotnych (czyli złóż kopaliny, zaliczając do surowców energetycznych m.in. ciepło Ziemi³¹ oraz torf³²),
- surowców wtórnych (czyli odpadów),
- pozostałych problemów (w tym bezzbiornikowego magazynowania i składowania substancji w strukturach geologicznych).

Koncepcja ta nawiązuje m.in. do tzw. Inicjatywy Surowcowej przyjętej w listopadzie 2008 r. przez Komisję Europejską. Dokument ten wyznacza strategię dostępu do surowców mineralnych w Unii Europejskiej, czego celem jest zapewnienie:

- stabilnych dostaw surowców z rynków światowych,
- zrównoważonej podaży surowców mineralnych wewnątrz Unii Europejskiej,
- efektywnego wykorzystania zasobów i podaży surowców wtórnych w ramach recyklingu.

Dalsze uwagi wypada ograniczyć w zasadzie wyłącznie do zmierzeń odnoszących się do gospodarowania geologicznymi elementami środowiska³³.

10

Podstawowy cel p.s.p. trafnie określono jako zapewnienie dostępu do surowców niezbędnych dla funkcjonowania gospodarki zarówno obecnie jak i z uwzględnie-

²⁹ Okręgowych oraz specjalistycznego.

³⁰ Dalej określanej jako p.s.p. Tekst projektu <https://www.pgi.gov.pl/dokumenty-pig-pib-all/kalendarium/kal-2018/5399-pol> (data dostępu: 28 luty 2018 r.)

³¹ Które nie jest i być nie może kopaliną. Zapewne chodzi tu o tzw. technologię HDR, polegającą na wykorzystywaniu energii cieplnej skumulowanej we wnętrzu skorupy Ziemi.

³² Wykorzystywanie torfu w celach energetycznych należy do przeszłości. Obecnie jest on wykorzystywany wyłącznie w celach rolniczych i leczniczych (Bilans Zasobów Złóż Kopaliny wg stanu na 31 XII 2016 r. Warszawa 2017, s. 439 i nast.).

³³ Są nimi nie tylko złoża kopaliny, ale również naturalne (a niekiedy sztuczne) pustki we wnętrzu skorupy ziemskiej, które mogą być gospodarczo wykorzystane.

niem potrzeb przyszłych pokoleń, a więc zasady zrównoważonego rozwoju. Szczegółowa analiza projektu wykracza poza ramy opracowania. Warto zwrócić uwagę, że trafnie diagnozuje on jedną z podstawowych przeszkód w zakresie inwestycji związanych z pozyskiwaniem surowców mineralnych jako „długotrwałe i przedłużające się procedury administracyjne i sądowe, które wraz z innymi czynnikami znacząco wpływają na ryzyko inwestycyjne i podażowe”. Zdaniem projektodawców nie ma również „stabilnych i transparentnych regulacji prawnych gwarantujących ochronę interesów państwa, uwzględniających zrównoważony rozwój, potrzeby i ryzyko inwestycyjne przedsiębiorców oraz wymagania środowiskowe i społeczne”. Z łatwością można jednak dostrzec, że przyczyny te znane są od lat, a co najmniej częściowo leżą po stronie władz publicznych.

11

Jako kluczowe filary p.s.p określono:

- 1) zapotrzebowanie gospodarki krajowej na surowce mineralne,
- 2) pozyskiwanie surowców ze złóż kopalin i ciepło Ziemi,
- 3) pozyskiwanie surowców z odpadów, ich zamienniki oraz rekultywację i remediację,
- 4) pozyskiwanie deficytowych surowców mineralnych drogą importu i współpracę międzynarodową,
- 5) uwarunkowania prawne p.s.p.,
- 6) upowszechnienie wiedzy o geologii, górnictwie i surowcach mineralnych,
- 7) ramy instytucjonalne wypracowania i wdrażania p.s.p.,
- 8) ryzyko i planowanie inwestycji,
- 9) usprawnienie systemu podatków i danin.

12

Na działania w ramach filara 2 (pozyskiwanie surowców ze złóż kopalin i ciepło Ziemi) mają się składać:

„1. Baza wiedzy o złożach kopalin w Polsce:

- ocena krajowego potencjału w zakresie identyfikacji obecnych i przyszłych potrzeb surowcowych, z wyróżnieniem surowców na potrzeby lokalne, krajowe i ponadkrajowe;
- weryfikacja zakresu informacji publikowanych corocznie w *Bilansie Zasobów Złóż Kopalin w Polsce*³⁴ oraz gromadzonych w Systemie Midas³⁵;

³⁴ Państwowa służba geologiczna corocznie, w terminie do 30 czerwca, na podstawie dokumentacji geologicznej i ewidencji zasobów złóż kopalin, sporządza krajowy bilans zasobów złóż kopalin. Wspomniany bilans „wymaga akceptacji ministra właściwego do spraw środowiska wykonującego zadania administracji geologicznej przy pomocy Głównego Geologa Kraju” (art. 103 pr.g.g.).

³⁵ Jest to system informatyczny prowadzony przez Państwowy Instytut Geologiczny, obejmujący informacje dotyczące złóż (kopalin), obszarów, terenów górniczych i związanych z nimi koncesji, a także gospodarkę surowcami.

- uporządkowanie wiedzy na temat obszarów prognostycznych i perspektywicznych oraz określenie ich statusu (w tym złóż strategicznych);
 - prognozowanie i reewaluacja stanu rozpoznania geologicznego kraju.
2. Rozwój pozyskiwania surowców ze źródeł pierwotnych (złóż kopalin):
- ocena możliwości pozyskiwania pierwiastków ziem rzadkich z obszarów i złóż, do tej pory nierozpoznawanych pod tym kątem,
 - ocena nowych możliwości technicznych i technologicznych umożliwiających użytkowanie złóż kopalin, których do tej pory nie wykorzystano lub których wykorzystania zaniechano,
 - upowszechnianie informacji na temat narodowego potencjału surowcowego i jego promocja,
 - wypracowanie mechanizmów uzgodnień w zakresie terenów zamkniętych, używanych przez jednostki organizacyjne Ministerstwu Obrony Narodowej lub/i pododdziały sił zbrojnych państw NATO, dla zabezpieczenia tych terenów przed negatywnymi zmianami wywołanymi działalnością wydobywczą.
3. Ochrona złóż kopalin i gospodarka nimi w kontekście systemu planowania przestrzennego i uwarunkowań prawnych:
- waloryzacja złóż kopalin w celu wytypowania złóż o istotnym znaczeniu dla gospodarki krajowej regionalnej;
 - wprowadzenie ram prawnych dla właściwej ochrony złóż po istotnym znaczeniu dla gospodarki krajowej i regionalnej;
 - wypracowanie optymalnych procedur selekcji złóż o istotnym znaczeniu w gospodarce krajowej i regionalnej w dokumentach planistycznych celem ich ochrony;
 - wprowadzenie obowiązku planistycznego dla wytypowanych obszarów złóż o istotnym znaczeniu dla gospodarki krajowej i regionalnej.
4. Określenie kierunków zmian polityki koncesyjnej w kontekście zapewnienia rozwoju podaży surowców ze złóż:
- doskonalenie procedur koncesyjnych, w szczególności w odniesieniu do złóż kopalin objętych własnością górnictwem, do której prawo przysługuje Skarbowi Państwa, w sposób zapewniający racjonalne wykorzystanie krajowej bazy zasobowej;
 - uproszczenie obowiązujących procedur związanych z ubieganiem się o koncesje wydobywcze wraz z uproszczeniem systemu opłat związanych z działalnością wydobywczą;
 - zmiany regulacji dotyczących zasad gromadzonej informacji geologicznej stanowiącej własność Skarbu Państwa, w sposób umożliwiający właściwe i pełne jej wykorzystanie;

- wypracowanie najlepszych praktyk w przypadkach udzielania koncesji oraz prowadzenia działalności geologicznej i górniczej w granicach obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody (np. obszary NATURA 2000);
 - określenie dobrych praktyk i optymalnych rozwiązań w zakresie zapobiegania nielegalnej eksploatacji kopalin;
 - zmiana w zasadach funkcjonowania i kompetencjach poszczególnych szczebli administracji geologicznej.
5. Społeczne uwarunkowania pozyskiwania kopalin ze złóż:
- identyfikacja problemów społecznych związanych z prowadzeniem robót geologicznych oraz uruchamianiem i prowadzeniem eksploatacji złóż kopalin,
 - budowa dobrych relacji między władzami centralnymi, inwestorami górniczymi, jednostkami samorządu terytorialnego, społecznościami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi,
 - określenie systemu rekompensat wypłacanych przez podmioty eksploatujące złoża na rzecz rolników prowadzących działalność rolniczą na obszarach, na których warunki prowadzenia działalności rolniczej uległy pogorszeniu ze względu na negatywne oddziaływanie prowadzonej w ich sąsiedztwie eksploatacji”.

Jako jeden ze środków zmierzających do osiągnięcia założonych celów określono „długotrwałe planowanie przestrzenne, prowadzone we współpracy ze społeczeństwem lokalnym” (co zdaje się sugerować, że dotychczas instrumenty te funkcjonowały bez udziału czynnika społecznego).

13

Projektowany dokument nie podejmuje natomiast nawet próby określenia jakichkolwiek instrumentów (rozwiązań) pozwalających na osiągnięcie zamierzonych celów, w tym nie wskazuje kierunków rozwiązań zmierzających do „doskonalenia” oraz „uproszczenia” procedur koncesyjnych oraz związanych z podejmowaniem innych rozstrzygnięć istotnych z punktu widzenia tematu (jak np. w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia). Przedstawiane dotychczas propozycje zmian istniejącej regulacji prawnej i związanych z nią praktyk³⁶ pozostają natomiast bez echa. Warto zwrócić uwagę, że

³⁶ A. Lipiński, *Legislacyjne bariery geologii i górnictwa* [w:] XXVI Konferencja „Aktualia i perspektywy gospodarowania surowcami mineralnymi”. „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami i Energią PAN”, nr 96. Kraków 2016, s. 177 i nast.; tenże: *Górnictwo z barierami. Decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań* [w:] *Surowce i Maszyny Budowlane 2016*, nr 1, s. 62 i nast.; tenże: *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin. Ochrona złóż kopalin w procesie ich wydobywania. Likwidacja działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym* [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, G. Dobrowolski (red.), Katowice 2016, ss. 37 i nast.; tenże: *Legislacyjne bariery funkcjonowania geologii i górnictwa* [w:] XXVI Konferencja „Aktualia i perspektywy gospodarowa-

racjonalizacja niektórych działań organów koncesyjnych z powodzeniem może zostać dokonana bez zmiany stanu prawnego. Powszechnie np. wiadomo, że procedury koncesyjne cechują się rażąco przewlekłością, co wykazała kontrola NIK³⁷. Wiele wskazuje na to, że usprawnienie co najmniej niektórych związanych z tym rozwiązań nie wymaga ingerencji prawodawcy, a dostateczne wskazówki wynikają w tej mierze chociażby z orzecznictwa sądownoadministracyjnego w omawianych sprawach. Warto też zwrócić uwagę, że na postawę „bezinteresownej niezyczliwości” (w stosunku do przedsiębiorcy), jaką wykazują się niektóre władze publiczne podejmujące rozstrzygnięcia niezbędne do realizacji przedsięwzięć w zakresie gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska. Ogólnikowość (a niekiedy przypadkowość) rozwiązań projektowanej p.s.p. powoduje, że ocena ich zasadności nie jest możliwa. Dotyczy to zwłaszcza środków o charakterze prawnym oraz ekonomicznym. Prawne uwarunkowania projektowanego dokumentu określa filar 5, przewidując:

1. weryfikację *stanowiska w sprawie złóż (obiektów) uformowanych przez człowieka (tj. surowców wtórnych, czyli odpadów)*. Chodzi tu o tzw. złoża antropogeniczne, tj. nagromadzenia surowców (innych materiałów) powstałych w wyniku działalności człowieka. Przeważnie są nimi odpady, najczęściej przemysłowe. Niejednokrotnie zawierają one cenne składniki. W dzisiejszym stanie prawnym dostateczne ramy prawne do ich pozyskiwania przewiduje Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁸ Stosownie do jej art. 143 i nast. wydobywanie odpadów:

- będących przedmiotem składowania odbywa się wedle zasad określonych w instrukcji prowadzenia składowiska odpadów,
- z zamkniętego składowiska bądź ze zwałowiska odpadów wymaga zgody marszałka województwa (regionalnego dyrektora ochrony środowiska na terenach zamkniętych).

Zbliżone rozwiązania dotyczą wydobywania składowanych odpadów wydobywczych³⁹. Wiele wskazuje na to, że należy je uznać za wystarczające. Jeżeli w praktyce nie znajdują one zastosowania, to dzieje się tak z przyczyn ekonomicznych. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w przeszłości istniały rozwiązania poddające koncesjonowaniu wydobywanie kopalin ze zwałów po robotach górniczych⁴⁰

nia surowcami mineralnymi”, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami i Energią PAN”, nr 96, Kraków 2016, s. 177 i nast.; tenże: *Ochrona złóż kopalin w świetle zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta 2016, s. 139 i nast.; tenże: *Koncesje górnicze 2020*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 1, s. 2 i nast. Projekt PSP ignoruje również wnioski sformułowane w wyniku prac prowadzonych na podstawie Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie powołania zespołu do spraw reformy prawa geologicznego i górniczego, Dz. Urz. MŚ 2016, poz. 77.

³⁷ Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017.

³⁸ Dz.U. 2018, poz. 21 ze zm.

³⁹ Zob. art. 18 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych, Dz.U. 2017, poz. 1849 ze zm.

⁴⁰ Czyli składowisk odpadów pogórnich, których lokalizacja i funkcjonowanie w dodatku przez

(art. 12b i nast. Dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze⁴¹), co skutecznie zniechęcało do podejmowania działalności w tym zakresie⁴². Inna rzecz, że nie wiadomo, na czym miałyby polegać „weryfikacja” wspomnianych złóż (obiektów). Nie negując potrzeby wykorzystania składowanych odpadów, a zwłaszcza możliwości poddania ich procesom odzysku, warto natomiast zwrócić uwagę, że wszelkie próby uzależniania takiej działalności od spełnienia dodatkowych wymagań (w tym chociażby polegających na objęciu jej jakąkolwiek nową daniną publiczną) mogą skutecznie zniechęcić do jej podejmowania. Wiele wskazuje na to, że brak zainteresowania taką działalnością nie jest powodowany obowiązującym w tym zakresie stanem prawnym, lecz realiami ekonomicznymi.

2) „przygotowanie reformy prawa geologicznego i górniczego w zakresie zarządzania wnętrzem Ziemi i ewentualnej kodyfikacji”⁴³,

3) zmianę „przepisów ustaw w zakresie gospodarki odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) utworzenie Polskiej Agencji Geologicznej⁴⁴ także dla zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego polskich podmiotów gospodarczych przez zapewnienie ich współpracy z Polską Służbą Geologiczną”.

14

Ogólnikowość i hasłowość omawianego dokumentu nie pozwala na dokonanie jego merytorycznej oceny. Problem również w tym, że prawne uwarunkowania projektowanej p.s.p. określone zostały również w tych jej fragmentach, które instytucjonalnie w ogóle nie nawiązują do problematyki prawnej. Można zresztą odnieść wrażenie, że projekt wspomnianego dokumentu został sporządzony bez dostatecznej analizy (a nawet znajomości) istniejących uwarunkowań prawnych. Świadczą o tym chociażby uwagi dotyczące systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz systemu rekompensat, które mają być uzasadnione negatywnymi wpływami eksploatacji górniczej. O ile wspomniane rekompensaty miałyby stanowić wynagrodzenie za szkodę spowodowaną ruchem zakładu górniczego, o tyle warto wspomnieć że zasadą jest oparcie odpowiedzialności odszkodowawczej przedsiębiorcy (górnicy) na wzorach kodeksu cywilnego (art. 145 i nast. pr.g.g.), co zakłada pełne wyrównanie uszczerbku majątkowego powstałego w wyniku ruchu zakładu górniczego.

wiele lat nie podlegały żadnym rygorom prawa. Pomimo że wspomniane zwały bardzo często były źródłem szkodliwych oddziaływań na środowisko oraz innych uciążliwości, a w konsekwencji ich likwidacja leżała w interesie publicznym, wspomniane zmiany legislacyjne skutecznie do tego zniechęciły.

⁴¹ Dz.U. 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.

⁴² Chociażby dlatego, że przesłanką podjęcia „wydobycia kopaliny ze zwałów po robotach górniczych” było wcześniejsze jego rozpoznanie geologiczne, zatwierdzenie dokumentacji geologicznej, uzyskanie koncesji wojewody, a nadto wydobycie obciążone było opłatą eksploatacyjną.

⁴³ Ponad rok temu zakończył prace powołany Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2016 r. Zespół do spraw reformy prawa geologicznego i górniczego. Wyniki jego prac zostały objęte klauzulą poufności.

⁴⁴ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12289805>.

Projekt dostrzega wprawdzie jeden z istotnych problemów związanych z gospodarką złóżami kopaliny, jaką jest zależność tej ostatniej od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, tyle że nie przewiduje żadnych zmian związanej z tym regulacji prawnej. Od kilkudziesięciu lat obowiązuje ustawowy nakaz ochrony złóż kopaliny przez takie ukształtowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które zapewnią możliwość podjęcia wydobycia złóż kopaliny, w tym dla zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń. Najważniejszą rolę w tym ostatnim spełniają organy gmin, które wielokrotnie rażąco ignorują istniejące w tym zakresie rozwiązania normatywne nakazujące ochronę złóż kopaliny, rozumianą m.in. jako zapewnienie możliwości podjęcia ich wydobycia. Wyrazem takiej postawy jest kształtowanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w sposób, który wyklucza wydobywanie kopaliny ze złoża bądź może powodować jej ekonomiczną nieopłacalność⁴⁵. Dotyczy to również złóż stanowiących przedmiot prawa własności górniczej. Nie ma wątpliwości, że ta ostatnia przysługuje Skarbowi Państwa, zaś funkcję *stationes fisci* spełniają w zasadzie organy koncesyjne (art. 12 ust. 2 pr.g.g.). W konsekwencji planistyczne ograniczenia wydobywania kopaliny powodują drastyczny spadek wartości złóż, w tym również objętych własnością górniczą, przynajmniej na czas obowiązywania planu miejscowego. Nie ma bowiem wątpliwości, że dobro (materialne), które nie może zostać wykorzystane stosownie do jego przeznaczenia, traci na wartości. Skarb Państwa nie podejmuje natomiast żadnych działań polegających na zaskarżaniu tych aktów, które wprowadzają wspomniane ograniczenia. Stosownie bowiem do art. 101 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁶ „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego” (art. 101 ust. 1). Tylko do pewnego stopnia instrumentem wspomnianej ochrony jest istniejący dopiero od kilku lat obowiązek opiniowania projektów planów miejscowych przez organy administracji geologicznej właściwe w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopaliny (art. 17 pkt 6 lit. „a” u.pzp.). Oczywiście ustalenie, komu przysługiwałaby wspomniana legitymacja skargowa, może stać się przedmiotem rozbieżnych ocen. Wiele jednak wskazuje na to, że taka legitymacja przysługiwałaby również Skarbowi Państwa, jako podmiotowi prawa własności górniczej. Zarząd mieniem państwowym powinien być wykonywany zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem należytej staranności. Ochrona tego mienia jest m.in. zadaniem tych organów administracji publicznej, które nim gospodarują (art. 4–5 Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach za-

⁴⁵ Na przykład przez dopuszczenie do zabudowy nieruchomości, w granicach której znajduje się złóż kopaliny. W konsekwencji prowadzi to do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia (jeśli są wymagane) oraz odmowy uzgodnienia koncesji, a zatem odmowy jej podjęcia.

⁴⁶ Dz.U. 2017, poz. 1875 ze zm.

rządzenia mieniem państwowym⁴⁷ w zw. z art. 12 ust. 2 pr.g.g.). Przepęstwem jest natomiast niedopełnienie obowiązków dotyczących spraw majątkowych osoby prawnej, prowadzące do powstania znacznej szkody majątkowej (art. 296 k.k.).

15

Powszechnie wiadomo, że jedną z przyczyn powodujących ignorowanie w planach miejscowych potrzeb w zakresie ochrony złóż kopalin polegającej na możliwości podjęcia ich wydobywania jest art. 36 u.p.z.p. Konsekwencją tak rozumianej ochrony mogą bowiem być ograniczenia w zakresie wykorzystywania nieruchomości gruntowych, np. polegające na zakazie ich zabudowy. Wspomniany przepis przewiduje natomiast, że majątkowe konsekwencje uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegające na tym, że korzystanie z nieruchomości (jej części) w sposób dotychczasowy (lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem) stało się niemożliwe (bądź istotnie ograniczone), w zasadzie ponosi gmina (ust. 1). Jeżeli zaś tego rodzaju ograniczenia stanowią konsekwencję ukształtowania wspomnianego planu w sposób pozwalający na podjęcie wydobywania kopalin, gmina nie ma możliwości odzyskania poniesionych z tego tytułu nakładów. W szczególności zaś nie istnieje podstawa prawna pozwalająca na żądanie ich zwrotu od Skarbu Państwa jako podmiotu prawa własności górniczej. Zasadą jest również, że o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego samodzielnie rozstrzyga rada gminy. Wydobywanie kopalin niejednokrotnie negatywnie wpływa na środowisko i staje się źródłem różnych uciążliwości. Nic zatem dziwnego, że rada gminy albo w ogóle nie podejmuje inicjatywy sporządzenia planu miejscowego, albo kształtuje go w sposób rażąco ignorujący ustawowy nakaz ochrony złóż kopalin. Co prawda w tej ostatniej sytuacji zawsze istnieje (przynajmniej teoretyczna) możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnych z prawem rozwiązań planu, ale nie można zmusić rady gminy do podjęcia inicjatywy w zakresie sporządzenia planu miejscowego.

16

Opisany problem można rozwiązać wyłącznie w drodze stosunkowo niewielkiej ingerencji ustawodawcy. Przede wszystkim należy wyjść z założenia, że ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin⁴⁸ nie jest możliwa. Należy ją ograniczyć do tych, które są najważniejsze z punktu strategicznych interesów państwa, czyli wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. Udokumentowanie takiego złoża w kategorii co najmniej pozwalającej na podjęcie jego wydobywania musi skutkować uchwaleniem planu miejscowego ukształtowanego w sposób pozwalający na podjęcie omawianej działalności. Koszty odszkodowań dla właścicieli nieruchomości (art. 36 u.p.z.p.) musiałyby być gminie refundowane przez Skarb Państwa, jako podmiot prawa własności gór-

⁴⁷ Dz.U. 2016, poz. 2259 ze zm.

⁴⁸ W dodatku bez względu na stopień rozpoznania (udokumentowania) ich złóż.

niczej. Ten ostatni mógłby odzyskać poniesione w tym celu nakłady wliczając je do wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego takiego złoża (art. 13 ust. 3-4 pr.gg.). Słabością tej propozycji jest brak pewności, czy złoże kiedykolwiek stanie się przedmiotem zainteresowania inwestora, a w konsekwencji czy Skarb Państwa odzyska nakłady z tytułu odszkodowań wypłacanych właścicielom nieruchomości gruntowych z tytułu spadku ich wartości w wyniku ukształtowania planu miejscowego w sposób pozwalający na podjęcie eksploatacji. Zdecydowanie odrzucić natomiast należy rozwiązanie przerzucające finansowe konsekwencje spadku wartości nieruchomości, do jakiego może dojść w wyniku ukształtowania planu miejscowego w sposób pozwalający na wydobywanie kopalin, wyłącznie na ich właścicieli⁴⁹.

17

Warto zresztą zwrócić uwagę, że co najmniej niektóre kierunki działań określonych projektem p.s.p. były już przedmiotem wymienionych wyżej w pkt 5 dokumentów planistyczno-programowych. I tak np. potrzeba ochrony złóż kopalin (zwłaszcza tych, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia gospodarki państwa) została sformułowana we wszystkich wspomnianych wyżej dokumentach. Nie podjęto natomiast żadnych działań zmierzających do jej wdrożenia. Konieczność zmiany stanu prawnego w celu pobudzenia przedsiębiorczości, zwłaszcza uproszczenia mechanizmów podejmowania działalności w zakresie geologii i górnictwa, postulowana jest od lat, niektóre szczegółowe propozycje znalazły się np. w Polityce Energetycznej Państwa, tyle że nawet nie podjęto próby ich realizacji. Prezentacja projektu p.s.p. odbywa się w ramach comiesięcznych konferencji konsultacyjnych. Trafnie też przedstawiciele przemysłu w czasie jednej z nich zdiagnozowali jeden z głównych mankamentów projektowanych rozwiązań, sprowadzając go do prostej zależności: więcej konkretów, mniej papierologii⁵⁰. Nie jest bowiem tajemnicą, że uzyskanie wszystkich decyzji (innych rozstrzygnięć) wymaganych do realizacji projektu górniczego może zająć więcej czasu niż do wykonania niezbędnych robót terenowych (rozpoznanie złoża kopaliny, budowa zakładu górniczego itd.). Uwarunkowania te są powszechnie znane, jednak brak informacji o działaniach zmierzających do ich uproszczenia. Warto zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu projektu aktualnie obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego wyraźnie wskazano, że jego celem jest m.in. pobudzenie przedsiębiorczości⁵¹. W praktyce nic z tego nie wyszło, natomiast jedną z konsekwencji dokonanej wkrótce zmiany stanu prawnego⁵² stał się paraliż postępowań koncesyjnych dotyczących węgłowodorów.

⁴⁹ Co prawda obowiązujący stan prawny przewiduje takie rozwiązania w odniesieniu do niektórych innych rodzajów działalności związanych z szeroko rozumianym celem publicznym, tyle że należy im postawić zarzut niekonstytucyjności.

⁵⁰ A. Rudnicki, *Polityka Surowcowa Państwa. Więcej konkretów, mniej papierologii – postulują przedsiębiorcy*, „Przegląd Geologiczny” 2018, nr 2, s. 78.

⁵¹ Sejm VI Kadencji. Druk Sejmowy nr 1896.

⁵² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014, poz. 1133 (określana jako „nowela węgłowodorowa”).

Powszechnie wiadomo również, że rygoryzm stanu prawnego w omawianym zakresie powoduje dążenia do jego omińnięcia. W odniesieniu do tematu znajduje to swój wyraz w nielegalnym wydobywaniu kopalin. Przede wszystkim dotyczy to kruszyw. Innym przykładem może być bursztyń; budowa geologiczna jego złóż powoduje, że ich wykorzystanie w sposób przewidziany prawem, tj. przez rozpoznanie złoża, jego udokumentowanie, a następnie uzyskanie decyzji zezwalających na jego wydobywanie, w praktyce nie jest możliwe. Wyrazem tego są oceny wyrażone w poradniku metodycznym sporządzonym na zlecenie ministra środowiska⁵³. Jego autorzy przewidują, że racjonalne wykorzystanie złoża bursztyny powinno polegać na jednoczesnym wykonywaniu robót rozpoznawczo-wydobywczych. W obecnym stanie prawnym nie jest to jednak dopuszczalne. Projektowane zmiany stanu prawnego ignorują natomiast rekomendacje specjalistów i zmierzają do objęcia bursztyny własnością górniczą, co w istocie oznacza jego nacjonalizację. Przykłady te nie są odosobnione. Podważają one deklarowane projektowaną przez p.s.p. zamiary doskonalenia i uproszczenia procedur koncesyjnych. Projekt wspomnianego dokumentu⁵⁴ przewiduje m.in. „przygotowanie reformy prawa geologicznego i górniczego w zakresie zarządzania wnętrzem Ziemi i ewentualnej kodyfikacji”. Powszechnie wiadomo, że rzetelnie przygotowanie projektu takich zmian wymaga czasu. Brak natomiast jakichkolwiek informacji o działaniach w tym zakresie, w tym o sposobie wykorzystania wyników prac zespołu powołanego Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2016 r. Tytułem porównania można tu powołać się na konsekwencje zmian stanu prawnego w omawianym zakresie, do jakich doszło bezpośrednio po transformacji ustrojowej roku 1989, tj. wprowadzonych Ustawami z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie:

- Prawa górniczego⁵⁵
- ustawy o prawie geologicznym⁵⁶.

Skutkiem wynikającej z nich „radosnej twórczości legislacyjnej” stało się m.in. to, że przez ponad dwadzieścia lat Skarb Państwa pozbawiony został możliwości uzyskiwania korzyści majątkowych z tytułu rozporządzania prawem do należących do niego złóż kopalin.

19.

Projekt przewiduje podjęcie działań zmierzających do:

- „dostosowania systemu planowania przestrzennego do potrzeb skutecznej ochrony złóż kopalin (...), w tym ochrony przed nieodwracalną utratą zasobów, oraz do zapewnienia dostępu do tych zasobów w perspektywie wieloletniej”,

⁵³ *Zasady poszukiwań i dokumentowania złóż bursztyny. Zalecenia metodyczne*. Warszawa 2010.

⁵⁴ Filar 5. Uwarunkowania prawne Polityki Surowcowej Państwa.

⁵⁵ Dz.U. Nr 31, poz. 128.

⁵⁶ Dz.U. Nr 31, poz. 129.

- „zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego przez skrócenie procesu uzyskiwania decyzji środowiskowej, decyzji koncesyjnej oraz zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”⁵⁷.

Zamierzenia te są godne poparcia, tyle że nie sposób ustalić w jakim kierunku miałyby pójść projektowane zmiany. Wiele wskazuje na to, że nie został on jeszcze określony.

20

W obecnym stanie prawnym p.s.p. może zostać przyjęta wyłącznie w sposób określony ustawą o zasadach rozwoju, a więc w drodze uchwały Rady Ministrów. Skoro ta ostatnia jest tzw. wewnętrznym źródłem prawa, to w konsekwencji może wiązać wyłącznie „jednostki organizacyjne podległe” temu organowi (art. 93 Konstytucji). Nie będzie więc miała mocy wiążącej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że co najmniej niektóre elementy (kierunki zmian) przewidywane projektem p.s.p. stanowiły już przedmiot innych (zwłaszcza wymienionych wyżej) dokumentów programowo-planistycznych, tyle że do ich realizacji dotychczas nie doszło. Nie jest zaś tajemnicą, że opracowanie racjonalnej i kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej podstawowych interesów państwa, a jednocześnie podejmującej próbę rozstrzygnięcia sprzecznych z sobą interesów wymaga czasu. Tylko ignorant jest w stanie zadeklarować niezwłoczne przygotowanie projektu takich zmian.

Prawne uwarunkowania „Polityki Surowcowej Państwa”. Uwagi krytyczne

Streszczenie

Przedstawiony niedawno projekt Polityki Surowcowej Państwa podejmuje próbę określenia działań niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa. Przede wszystkim dotyczy to bazy wiedzy o złożach kopalin, rozwoju ich pozyskiwania, ochrony rozumianej m.in. jako ukształtowanie instrumentów planowania przestrzennego w sposób umożliwiający podjęcie wydobycia złóż kopalin, określenie kierunków zmian pozwalających na zapewnienie podaży surowców pochodzenia górniczego, a także pozyskiwanie surowców z odpadów.

Istotną wadą omawianego dokumentu jest jego ogólnikowość. Nie przedstawiono żadnych szczegółów dotyczących zamierzonych zmian. Nie ma natomiast wątpliwości, że osiągnięcie zamierzonych celów bez zmiany prawa nie będzie możliwe. Dotyczy to m.in. ochrony złóż przed zagospodarowaniem ich otoczenia w sposób uniemożliwiający bądź utrudniający podjęcie ich wydobywania. Dziwić się zresztą należy, że Skarb Państwa, jako właściciel złóż o najistotniejszym znaczeniu gospodarczym, dla osiągnięcia tego celu nie wykorzystuje tych środków prawnych, które w tym zakresie powinny się znaleźć

⁵⁷ Filar 8. Ryzyko i planowanie inwestycji.

w obowiązującym stanie prawnym. Nasuwa się wreszcie pytanie, czy wielość dokumentów planistyczno-programowych, zwłaszcza takich, których rozwiązania co najmniej częściowo zachodzą na siebie, znajduje swe merytoryczne uzasadnienie.

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo surowcowe państwa, wydobywanie kopalin, prawo geologiczne i górnicze

Legal aspects of State's Natural Resources Policy. Critical remarks

Summary

The recently presented draft of the "State's Natural Resources Policy" attempts to define the actions necessary to ensure the security of the state's raw materials resources. First of all, it regards the database of mineral deposits, the development of their acquisition, protection understood (among others) as shaping spatial planning instruments in a way that allows the mining of mineral deposits, determining the directions of changes allowing for the supply of mining resources, as well as obtaining raw materials from waste.

An essential disadvantage of the discussed document is its vagueness. No details about the intended changes were presented. There is no doubt, however, that it will not be possible to achieve the intended goals without amending the law. This applies, among others, to protection of the deposits from the development of their surroundings in a way that prevents or hinders their extraction. In any case, it is astonishing that the State Treasury, as the owner of deposits of key economic importance, does not use the legal measures that can be found in the law currently in force to achieve this objective.

Key words:

Raw-materials security of the state, mining of minerals, geological and mining act.

Bibliografia

- Dobrowolski G. (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016.
- Galos K., Nieć M., *Europejska koncepcja złóż o znaczeniu publicznym* (projekt MINATURA 2020), „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91, s. 235 i nast.
- Lipiński A., *Górnictwo z barierami. Decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań* [w:] „Surowce i Maszyny Budowlane” 2016, nr 1, s. 62 i nast.
- Lipiński A. *Koncesje górnicze 2020*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 1, s. 2 i nast.
- Lipiński A., *Legislacyjne bariery funkcjonowania geologii i górnictwa* [w:] XXVI Konferencja „Aktualia i perspektywy gospodarowania surowcami mineralnymi”. „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami i Energią PAN”, nr 96, Kraków 2016, s. 177 i nast.

Lipiński A., *Ochrona złóż kopalin w świetle zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta 2016, s. 139 i nast.

Pietrzyk-Sokulska E., Kulczycka J., *Bezpieczeństwo surowcowe w Polsce w zakresie mineralnych surowców nieenergetycznych*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2015, nr 1, s. 17 i nast.

Rudnicki A., *Polityka Surowcowa Państwa. Więcej konkretów, mniej papierologii – postulują przedsiębiorcy*, „Przegląd Geologiczny” 2018, nr 2, s. 78.

Ziemia i praca, chłopi i kułacy w Rosji i ZSRR 1917–1941

1. Rewolucja lutowa na Dzień Kobiet 1917. Rząd Tymczasowy a sprawa ziemi

Sto lat temu, zapoczątkowana przez pietrogradzkie kobiety w Międzynarodowym Dniu Kobiet, narastająca lawinowo rewolucja lutowa zburzyła w końcu wszystko, co do tego czasu istniało w Rosji. Zmiotła z powierzchni panującą od trzystu lat dynastię Romanowów, którą utożsamiano z samodzierżawiem i brakiem wolności obywatelskich. Dla chłopów (to $\frac{3}{4}$ ludności) car był dany raz na zawsze, a nagle go nie było. Kto więc rządził wielką Rosją? Liderzy SDPRR(b)¹ byli zasko-

¹ Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza Rosji (Российская Социал-демократическая Рабочая Партия – Rossijskaja Socjal-diemokratyczeskaja Raboczaja Partja) – założona w 1898 r. na zjeździe w Mińsku. Szczególnie ważną rolę w jej skonsolidowaniu i opracowaniu programu miała założona w 1900 r. przez Lenina gazeta „Iskra”. Drugi Zjazd SDPRR (Bruksela–Londyn 1903) w toku ostrej dyskusji uchwalili program partii, ale owe dyskusje doprowadziły do powstania dwóch ugrupowań: bolszewików i mienszewików, których ostateczne zerwanie nastąpiło w 1912 r., kiedy to na konferencji w Pradze wybrano wyłącznie bolszewicki Komitet Centralny z Leninem na czele. Bolszewicy występowali odąd jako SDPRR (bolszewików). Partia była oparta na silnej centralizacji i ostrej dyscyplinie wewnętrznej. W programie bolszewików znalazło się m.in. przekształcenie przyszłej rewolucji burżuazyjnej w Rosji w rewolucję socjalistyczną, co jako pogląd niemarksistowski odrzucane było przez większość teoretyków europejskiej socjaldemokracji wobec znacznego zacofania ekonomicznego i społecznego Rosji. W marcu 1918 r. na III Zjeździe nastąpiła zmiana nazwy partii na Rosyjską Komunistyczną Partię (bolszewików). Na X zjeździe RKP(b) w marcu 1921 r. wprowadzony został zakaz tworzenia frakcji w partii, co stało się wielkim ułatwieniem dalszej ewolucji w kierunku tzw. stalinizmu. Frakcje mogły być przynajmniej skromną namiastką wielopartyjności w państwie. Na posiedzeniu KC w kwietniu 1922 r. ustanowiono stanowisko sekretarza generalnego, które z rekomendacji Lenina powierzono Stalinowi. Nie istniało stanowisko przewodniczącego partii; niekwestionowanym liderem był Lenin. W grudniu 1925 r. nastąpiła zmiana nazwy na Wszechzwiązkową Komunistyczną Partię (bolszewików) [Всесоюзная Коммунистическая Партия (большевики) – Wsiesiojuznaja Kommunistyczeskaja Partja (bolszewikow)]. W październiku 1952 r. zmieniono nazwę na Komunistyczną Partię Związku Radzieckiego (Коммунистическая Партия Советского Союза), a w miejsce sekretarza generalnego wprowadzono I sekretarza, zaś od 1966 r. znowu sekretarza generalnego. Wówczas też w miejsce Biura Politycznego wprowadzono Prezydium KC. W Prezydium – na wniosek Stalina – wyodrębniono jeszcze Biuro Prezydium. W ścisłym Biurze Stalin wyodrębnił

czeniu wypadkami: Lenin był w Szwajcarii, a Trocki² właśnie wylądował w Stanach Zjednoczonych. Rewolucja rozwijała się żywiłowo. Wielka Rosja – od Kalisza po Kamczatkę – była w pełnym chaosie. Nad wszystkim zaś wisiała wojna światowa z koszmarnymi Rosji klęskami i rzezią żołdatów na froncie. Premier Rządu Tymczasowego, powołanego przez polityków Dumy, książę Lwow miał się ponoć wyrażać: „Czy ktokolwiek mógłby próbować rządzić Rosją w 1917 roku bez wiary w cuda?”³ Rząd Tymczasowy składał się z ludzi rozmaitych opcji liberalnych, z pewną przewagą socjalistów-rewolucjonistów, początkowo z dużym udziałem kadetów⁴. „Obalenie monarchii było łatwiejsze niż ustalenie rządu”(A. Andrusiewicz).

Wśród wielu spraw nader pilnych, przed którymi stanął Rząd Tymczasowy, jedną z najbardziej palących społecznie była sprawa reformy rolnej. W związku z natychmiast wprowadzonymi przez Rząd Tymczasowy zmianami nastąpiły istotne przekształcenia, m.in. w strukturze resortu rolnictwa. Resort rolnictwa, kiero-

jeszcze „piątkę” głównych członków Prezydium (Stalin, Malenkov, Beria, Bułganin, Chruszczow). Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego została w Rosji zdelegalizowana przez Jelcyna bezpośrednio po sierpniowym „puczu Janajewa” (24.8.1991 r.). Do końca 1991 r. pozostałe b. republiki zdelegalizowały KPZR.

² Lew Dawidowicz Trocki, właśc. Lejba Dawidowicz Bronstein, ur. 1879 r. w Janówce na Ukrainie, w nieortodoksyjnej średnio zamożnej rodzinie żydowskiej prowadzącej gospodarstwo rolne. Już w szkole zainteresował się ideami socjalistycznymi, a zwłaszcza marksizmem; wielokrotnie aresztowany i zsyłany; na zesłaniu spotykał innych rewolucjonistów, m.in. Dzierżyńskiego. Był niezwykle utalentowanym samoukiem. Na zesłaniach pisywał swoje pierwsze teoretyczne pisma rewolucyjne. Na fałszywym paszporcie na nazwisko Trocki wyjechał do Londynu i na Zachodzie prowadził intensywną działalność rewolucyjną, a dyskusje programowe doprowadziły m.in. do rozłamu w SDPRR na bolszewików i mienaszewików (1903 r.). Niezależny; uczestnik rewolucji 1905 r. W sierpniu 1917 r. wstąpił do bolszewików. Główny organizator bolszewickiego zamachu stanu w listopadzie 1917 r. Twórca Armii Czerwonej. Wybitnie inteligentny, ale pyszałkowaty, traktujący ludzi z góry, pozer, przekonany o własnej misji historycznej, znakomity mówca, błyskotliwy i pełen temperamentu publicysta, świetny organizator. Zawsze zajmował stanowisko skrajnie lewicowe, np. był za natychmiastowym odebraniem całej ziemi chłopom. Organizował pierwsze obozy koncentracyjne, był zwolennikiem czystek odgórnych oraz „produkcji człowieka nowego typu”. Do śmierci Lenina (styczeń 1924 r.) niewątpliwie druga osoba w partii. W konflikcie ze Stalinem, którym pogardzał i nie dopuszczał z nim kompromisu. Już pod koniec życia Lenina pozycja Trockiego w partii zaczęła słabnąć, co się nasiliło po śmierci Wodza. Trocki był w istocie naiwny i nie umiał prowadzić intryg. Konflikt ze Stalinem zaostrzył się po 1924 r. na tle strategii ruchu i budowy „socjalizmu” w ZSRR. Był zwolennikiem permanentnej rewolucji i uważał, że nie da się zbudować socjalizmu w jednym kraju, jak do tego zmierzał pragmatyczny Stalin. Trocki stał się przywódcą opozycji wewnątrz partii. Po 1924 r. stopniowo usuwany z licznych i ważnych stanowisk; w 1928 r. zesłany do Alma Aty, w 1929 r. wydalony z ZSRR; po Turcji, Francji i Norwegii, zamieszkał stale w Meksyku, na przedmieściach stolicy. Prowadził żywą działalność polityczną, organizując lewacki ruch komunistyczny na świecie i założył IV Międzynarodówkę (1938 r.). Na osobiste polecenie Stalina zamordowany przez agenta radzieckiego; zabójstwo zorganizował, a niedawno opisał w swoim pamiętniku P. Sudopłatow.

³ O. Figes, *Tragedia narodu. Rewolucja rosyjska 1891–1924*, tłum. B. Hryciak, Wrocław 2009, s. 377.

⁴ Kadeci (od KD – konstytucyjni demokraci) – Partia Konstytucyjno-Demokratyczna utworzona w październiku 1905, skupiała głównie inteligencję i liberalną szlachtę, w programie miała wprowadzenie w Rosji monarchii konstytucyjnej, po 1917 r. opowiedzieli się za ustrojem republikańskim, początkowo stanowili główną siłę Rządu Tymczasowego, przeciwnicy bolszewików; bolszewicy ogłosili ich wrogami ludu.

wany przez eserowca Wiktora Czernowa⁵, powołał (21 IV 1917) Komitet Główny do Spraw Rolnych i jego jednostki terenowe (gubernialne, powiatowe, gminne) dla przewidywanej reformy rolnej, o której miała zadecydować Konstytuanta. Komitet miał przeprowadzić wszechstronne prace przygotowawcze dla przyszłej reformy rolnej. Natomiast zlikwidowano Komisję Urządzeń Rolnych powołaną (1906) na podstawie ustawy Stołypinowskiej. „Minister [Czernow] wyraził przekonanie, że Konstytuanta wystąpi przeciwko nieograniczonej własności prywatnej i zastosowaniu w gospodarstwie rolnym pracy najemnej”; za zasadą oparcia prawa władania ziemią na pracy opowiedział się także przewodniczący Komitetu. Czernow raz jeszcze (19 V 1917) w przemówieniu opowiedział się za natychmiastowym zniesieniem prywatnej własności ziemi⁶; eserowcy chcieli upowszechnienia obszczyzny. W zamierzeniu było oparcie prawa władania ziemią na pracy. Wyglądało, że eserowcy chcą postawić przyszłe Zgromadzenie Ustawodawcze przed faktami dokonanymi. Nasiliło to konflikt z kadetami i z premierem Lwowem. Resort wojny zaś – z energicznym Kiereńskim jako ministrem – przygotował wielką ofensywę uzgodnioną z aliantami.

W tym miejscu wyjaśnienia dla polskiego czytelnika wymaga sprawa wspomnianej obszczyzny. Wspólnota wiejska – obszczyzna (сельская община; мир – sjelskaja obszczyzna; mir) istniała na terenach etnicznie rosyjskich (wielkoruskich) od czasów najdawniejszych, jej geneza jest nieznana. Chłopskie prawo do ziemi (po 1861 r. na ogół prawo własności) miała cała wspólnota i dopiero ona przeprowadzała podział ziemi do użytkowania między rodziny. Podział był co pewien czas (zwykle co 12 lat) przeprowadzany na nowo, na ogół z uwzględnieniem liczby członków rodziny. Bez zgody wspólnoty chłop ani nie mógł zbyć użytkowanego przez siebie nadziału ani też opuścić gminy. We wspólnocie obowiązywała odpowiedzialność zbiorowa za uiszczanie wszelkich świadczeń, w tym podatków na rzecz państwa. W rezultacie chłop rosyjski nie był związany ze swoją działką w taki sposób, jak to było na zachód od ścisłej Rosji. W 1906 r. rząd Stołypina przeprowadził reformę ułatwiającą chłopu wystąpienie z obszczyzny i wyodrębnienie jego działki w gospodarstwo indywidualne i własność prywatną. Przed wybuchem I wojny reformę zrealizowano tylko na około 12% ogólnej powierzchni nadziałów z 1861 r. Reforma Stołypinowska (1906), akcentując czynnik indywidualny jako bardziej nowoczesny, próbowała iść w kierunku przeciwnym niż to postulowały główne partie polityczne z eserowcami na czele, które akcentowały socjalizację ziemi z zachowaniem obszczyzny, zgodnie

⁵ Wiktor Michajłowicz Czernow (1873–1952), główny teoretyk i twórca programu socjalistów-rewolucjonistów, autor idei „socjalizacji ziemi” zakładającej likwidację jej własności prywatnej bez nacjonalizacji gruntów przekazywanych rolnikom; przewodniczący Zgromadzenia Ustawodawczego; organizator antybolszewickich powstań na Powołżu i Uralu; później na emigracji; publicysta; w czasie II wojny we francuskim ruchu oporu. G. Przebinda, J. Smaga, *Kto jest kim w Rosji po 1917 roku. Leksykon*, Kraków 2000; *Leksykon. Rosja*, pod red. W. Sienkiewicza, Warszawa 2001.

⁶ E. W. Pisarek, *Od obszczyzny do kolchozu. Z form pospólnego użytkowania ziemi na wschodzie Europy*, przedmowa W. Pisarek, Kraków 2012, s. 31; И.А. Исаев, *История государства и права России. 4-е издание*, Москва 2016, s. 549–550.

z tradycją rosyjską podkreślającą odmienność od Zachodu⁷. Konkludując, gdy rozpoczynała się wojna światowa, wieś rosyjska na ogół tkwiła w systemie obszczyzny.

Najsilniejszą partią polityczną w Rosji w chwili wybuchu rewolucji lutowej 1917 r. byli wspomniani eserowcy, czyli socjaliści-rewolucjoniści (SR). Była to radykalna, lewicowa partia powstała w 1901 r. z połączenia środowisk narodniczkich (Narodnej Woli – Woli Ludu). Za domenę swoich wpływów uważali wieś; w programie mieli wyzwolenie chłopów i socjalizację wszystkich ziem przez przekazanie ich we władanie społeczne. W koncepcjach socjalistów-rewolucjonistów wspólnota społeczna stanowiąca naród miałaby być wyłącznym właścicielem ziemi, wydzielając do użytkowania działki członkom tej społeczności⁸. Opowiadali się za natychmiastowym zniesieniem prywatnej własności ziemi. Zakładali walkę rewolucyjną z caratem i utworzenie republiki demokratycznej; odrzucali dyktaturę proletariatu; stosowali terror indywidualny (liczne udane zamachy, m.in. na wielkiego księcia Sergiusza). Wśród czołowych przywódców byli A. Kiereński⁹ i czołowy terrorysta świata z przełomu XIX i XX w. – B. Sawinkow¹⁰; dyspo-

⁷ E. W. Pisarek, *Od obszczyzny do kolchozu...*, s. 24–29; L. Bazyłow, P. Wieczorkiewicz, *Historia Rosji*, Wrocław 2005, s. 245–246.

⁸ E. W. Pisarek, *Od obszczyzny do kolchozu...*, s. 14.

⁹ Aleksandr Fiodorowicz Kiereński (1881–1970), ur. w Symbirsku (później Uljanowski), młodszy kolega szkolny Lenina (Włodzimierza Uljanowa). Ukończył prawo na Uniwersytecie w Petersburgu (podobnie jak Lenin), bardzo popularny obrońca w procesach politycznych, deputowany do Dumy; wspaniały mówca, porywający tłumy. Po rewolucji lutowej 1917 r. związany z eserowcami, w Rządzie Tymczasowym minister sprawiedliwości, potem wojny i marynarki, od lipca 1917 r. premier i wódz naczelny armii; od 1918 r. we Francji, od 1940 r. wykładowca w USA; autor prac o rewolucji lutowej; zmarł w Londynie.

¹⁰ Borys Wiktorowicz Sawinkow (1879–1925), ur. w Charkowie w rodzinie prokuratora, po 1881 jego ojciec został przeniesiony do Warszawy; Borys uczył się w Warszawie, studiował kulturę i historię Polski, mówił dobrze po polsku; nawiązał kontakty z Polską Partią Socjalistyczną; studia rozpoczął na wydziale prawa uniwersytetu w Petersburgu, po dwóch latach relegowany za działalność polityczną (poparł studentów Warszawy protestujących przeciwko odsłonięciu pomnika Michaiła Murawjowa-Wieszatiela); studia kontynuował w Berlinie i Heidelbergu; wykształcony, inteligentny, o wybitnych zdolnościach organizacyjnych; 1900 wrócił do Rosji; pisał o konieczności wykształcenia zawodowej elity rewolucjonistów; wspólnie z Azeferem dokonał zamachu na ministra spraw wewnętrznych Władysława Plehwego (zabity 1904), uczestniczył w zamachach na wielkiego księcia Sergiusza – generała-gubernatora Moskwy – i popa Georgija Gajdara (zabity w 1905–1906) i inne; aresztowany 1906 zbiegł z więzienia za granicę; za granicą napisał główne książki swojego życia dot. psychologii terroryzmu, a także autobiograficzne; 1914–1917 służył jako ochotnik w armii francuskiej; po rewolucji lutowej wrócił do Rosji i przez Kiereńskiego został mianowany komisarzem Rządu Tymczasowego przy Kwaterze Głównej i od IX 1917 ministrem wojny; popierał Korniołowa w czasie podjętej przez niego próby zamachu stanu; po upadku puczu Korniołowa został usunięty z Partii S-R. Po rewolucji październikowej stanął na czele antybolszewickiego Związku Obrony Ojczyzny i Wolności, przygotowywał zamachy na Lenina i Trockiego, agitował wśród chłopów na prowincji; na początku 1918 uczestniczył w tworzeniu Armii Ochotniczej na Kubaniu; w VII 1918 po wybuchu w Moskwie powstania lewicowych eserowców zorganizował antybolszewickie powstania w Jarosławiu nad Wołgą, Muromiu i Rybińsku, zaś po ich zdławieniu organizował grupy terrorystyczne i kierował licznymi akcjami dywersyjnymi; przez Japonię wyemigrował (1919) do Europy, gdzie organizował pomoc dla Kołczaka i Denikina. W 1920 przybył do Warszawy i w kontakcie z Józefem Piłsudskim organizował działalność antybolszewicką; współpracował z organizatorem białej partyzantki na Białorusi – Stanisławem Bułak-Bałachowiczem; w 1921 zmuszony do wyjazdu z Polski na skutek noty protestacyjnej

nowali swoją Organizacją Bojową. Eserowcy odegrali istotną rolę w rewolucji 1905 r. Wybory do Dumy, jako niedemokratyczne, zbojkotowali. Gwałtowny rozwój partii nastąpił w 1917 r., kiedy to stali się najliczniejszą partią Rosji (ponad 500 tys. członków); wchodzili w skład Rządu Tymczasowego, a eserowiec Kiereński został – po księciu Lwowie – drugim z kolei i ostatnim premierem tego Rządu. W wyborach do Konstytuanty w listopadzie 1917 r. zdobyli absolutną większość (52%) mandatów. Po rewolucji (właściwie zamachu stanu) październikowej 1917 r., wśród eserowców usamodzielniała się frakcja lewicowa, która weszła w sojusz z bolszewikami (17 XII 1917–4 III 1918 r.). Po rozpadnięciu przez bolszewików Konstytuanty, eserowcy zdecydowanie zwalczali dyktaturę bolszewików, organizując zbrojny opór, zwłaszcza na Powołżu, Syberii i Dalekim Wschodzie. Uczestniczyli w antybolszewickich powstaniach chłopskich, w powstaniu kronsztadzkiem¹¹. Po zakończeniu wojny domowej, część udała się na emigrację, pozostali zostali na ogół wymordowani w więzieniach.

Ideą Rządu Tymczasowego było złożenie wszystkich podstawowych spraw w ręce mającego być wybranym Zgromadzenia Ustawodawczego; uchylał się więc Rząd od rozwiązania wielu spraw palących, do jakich oczywiście należała kwestia rolna.

rządu radzieckiego; od 1921 w Paryżu, poszukiwał pomocy u Mussoliniego. Agentom OGPU (bezpieki) udało się zwabić go do potajemnego przybycia do ZSRR 16/17 VIII 1924 w celu rzekomego objęcia przywództwa konspiracyjnej opozycji; aresztowany VIII 1924 w Mińsku; przebywał na Łubiance; sąd pod przewodnictwem Wasilija Ulricha skazał go na karę śmierci, zamienioną „za zasługi w walce z caratem” na 10 lat pozbawienia wolności; według wersji oficjalnej 17 V 1925 popełnił samobójstwo: „na oczach strażników wypadł” z okna piątego piętra na Łubiance.

¹¹ W okresie 28.2–18.3.1921 r. wybuchło i trwało powstanie kronsztadzkie – powstanie garnizonu twierdzy Kronsztad i marynarzy floty bałtyckiej przeciwko dyktaturze bolszewików, największe po zakończeniu głównych działań w wojnie domowej. Komunizm wojenny doprowadził do skrajnego zubożenia społeczeństwa, co było powodem licznych wybuchów, początkowo zwłaszcza na wsi, która broniła się przed rekwizycjami żywności, później także w miastach. W styczniu 1921 r. dekretem zredukowano aż o 1/3 przydziały chleba, w odpowiedzi na co wybuchł strajk w całym Piotrogradzie. Nastroje buntu udzieliły się również większej części garnizonu (18 tys.) twierdzy Kronsztad (na wyspie Kotlin w Zatoce Fińskiej, niedaleko ujścia Newy) i załogom niektórych jednostek Floty Bałtyckiej; razem około 27 tys. marynarzy, którzy w czasie październikowego zamachu bolszewickiego stanowili podporę siły bolszewików. Eserowcy, anarchiści i mienszewicy zorganizowali protest przeciwko dominacji bolszewików. Na wiecach w garnizonie uchwalono rezolucję m.in. żądającą swobód politycznych, swobody działania wszelkich partii, przeprowadzenia nowych wyborów do rad, amnestii dla więźniów politycznych, zniesienia instytucji bolszewickich komisarzy w armii i flocie. Wysłana do Piotrogradu – do tamtejszych robotników – delegacja została uwięziona. Wówczas w Kronsztadzie wybrano Tymczasowy Komitet Rewolucyjny z marynarzem S. Petriczenką na czele. Do Piotrogradu przybył Trocki, by wspólnie z Kamieniem nadzorować pacyfikację powstania. Po odrzuceniu przez powstańców ultimatum, bolszewicy przeprowadzili ostrzał artyleryjski twierdzy i podjęli próbę szturm, który się załamał. Ściągnięto posiłki, w sumie 50 tys. żołnierzy dowodzonych przez M. Tuchaczewskiego. Po zaciętych walkach twierdza padła, a 8 tys. powstańców zbiegło po lodzie zatoki do Finlandii; pozostali w większości zostali rozstrzelani, część trafiła do łagrów. Uważa się, że konsekwencją powstania kronsztadzkiego było odejście Lenina od polityki gospodarczej komunizmu wojennego i przejście do NEP-u.

2. Druga rewolucja w tym samym roku. Bolszewicy a sprawa ziemi

Osiem miesięcy Rządu Tymczasowego to jedyny przed 1991 r. w dziejach Rosji okres wolności politycznej. Rosja „nie zawdzięczała jednak tej wolności jakiemukolwiek łaadowi prawnemu, ale temu głównie, że żadna siła społeczna nie panowała nad sytuacją”¹². Bolszewicy byli sprawniejsi i nie liczyli się z kwestiami legalizmu; oni dokonywali rewolucji znacznie głębszej, obalającej dotychczasowe instytucje i prawa. Sprawa ziemi w rolnictwie i łączącego się z tym problemu chłopskiego, nie rozwiązana przez Rząd Tymczasowy, stała przed bolszewikami nadal, ale oni załatwili ją w istocie natychmiast, w pierwszych godzinach po piotrogrodzkim zamachu stanu.

Lenin dobrze zdawał sobie sprawę, że żołnierzy i chłopów trzeba szybko pozyskać. Dekret II Wszechrosyjskiego Zjazdu Rad Delegatów Robotniczych, Żołnierskich i Chłopskich o ziemi z 26 X (8 XI) 1917 r.¹³ był jednym z trzech pierwszych dekretów bolszewickich, wydanych w pierwszych godzinach po obaleniu Rządu Tymczasowego. Dekret o ziemi nie realizował bynajmniej bolszewickiego programu nacjonalizacji (upaństwowienia) całej ziemi, lecz wprowadzał w życie program Partii Socjalistów-Rewolucjonistów, który eserowcy zamierzali zrealizować po rewolucji lutowej; idea obszczyzny stała się żywa. Dekret konfiskował bez odszkodowania całą obszarniczą własność ziemską, w tym także ziemie cerkiewne i klasztorne, wraz z zabudowaniami oraz wszelkim inwentarzem. Z konfiskaty wyłączone były jednak prywatne gospodarstwa chłopskie, szeregowców i kozaków-szeregowców. Dekret o ziemi ostateczne decyzje w sprawie skonfiskowanej ziemi rezerwował dla Konstytuanty. Kiedy jednak po jednym dniu funkcjonowania – 19 (6) I 1918 r. Zgromadzenie Konstytucyjne zostało przez bolszewików siłą rozpędzone, by nigdy już w dziejach Rosji się nie zebrać, z istoty swej sytuacja prawna wynikająca z dekretu o ziemi się zmieniła. Samozwańczo pełniący rolę namiastki parlamentu Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy (WCKW) 9 II (27 I) 1918 r. wydał dekret o socjalizacji ziemi¹⁴. Socjalizacja ziemi i obszczyzna to była idea eserowców, a jej głównym twórcą był wspomniany już W. Czernow. Dekret o socjalizacji ziemi we wszystkich istotnych sprawach powtarzał regulacje zawarte

¹² L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu. Powstanie, rozwój, rozkład*, Londyn 1988, s. 746.

¹³ *История советской конституции (в документах) 1917–1956*. Государственное издательство юридической литературы, Москва 1957, s. 47 i n.; decyzja przewodniczącego RKL Lenina, tamże s. 61–62; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957*. Издательство Академии Наук СССР, Москва 1957, s. 11 i n.; zob. N. Reich, *Sozialismus und Zivilrecht. Eine rechtstheoretisch-rechtshistorische Studie zur Zivilrechtstheorie und Kodifikationspraxis im sowjetischen Gesellschafts- und Rechtssystem*, Frankfurt am Main 1972, s. 86 i n.; O. С. Иоффе, [w:] *Сорок лет советского права 1917–1957*, t. 1, *Период строительства социализма*, (ред.) О. С. Иоффе, Ленинград 1957, s. 195–196.

¹⁴ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 113; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 53; zob. N. Reich, *Sozialismus und Zivilrecht...*, s. 87; O. С. Иоффе, [w:] *Сорок лет...*, t. I, s. 196.

we wcześniejszym dekreście o ziemi – w szczególności znośił na zawsze wszelką własność prywatną ziemi, zakazywał obrotu ziemią. Pracujący rolnik nie był więc właścicielem działki, lecz jej użytkownikiem, przy czym prawo użytkowania ziemi przyznano jedynie tym, którzy osobiście – wraz z rodziną – na niej pracowali. Wykluczone więc było jakiegokolwiek korzystanie z pracy najemnej.

Wprowadzony w okresie NEP-u rosyjski kodeks cywilny z 1922 r. potwierdził wywłaszczenia, ale jednocześnie stanowił coś bardzo ważnego, nowego¹⁵: „Ziemia stanowi własność państwa i nie może być przedmiotem prywatnego obrotu. Dopuszczalne jest posiadanie ziemi tylko pod postacią jej użytkowania” (art. 21 kodeksu cywilnego RSFR z 1922 r.). A więc ziemia nie jest już własnością całego społeczeństwa (jak to stanowił dekret o socjalizacji ziemi), lecz jest własnością państwa.

Po zamachu bolszewickim i w toku trwającej wojny domowej, miała miejsce daleko idąca dezorganizacja gospodarki państwa. Produkcja przemysłowa spadła drastycznie i przemysł nie produkował niczego, co można by ofiarować wsi. W rezultacie wieś zaprzestała produkcji na rynek, bo nic za uzyskane środki nie można było kupić. Na wszystko nakładała się szalejąca inflacja. Chłopi nie poczuli się do żadnych obowiązków wobec państwa. W celu zaradzenia krytycznej sytuacji powołane zostały (11 VI 1918) komitety biedoty wiejskiej, których zadaniem były rozdział zboża, przedmiotów pierwszej potrzeby i narzędzi rolniczych¹⁶. Ich działalność wywoływała wręcz walki, ale nadto komitety popadały w konflikty z miejscowymi radami i ich organami wykonawczymi, toteż wkrótce zostały zlikwidowane.

Zaopatrzenie pracujących nie w rolnictwie oraz wojska w produkty rolne (spożywcze) odbywało się systemem tzw. *prodraszwiorstki*¹⁷. W dniu 11 I 1919 r. wydany został stosowny dekret. Na jego podstawie określano wielkość nadwyżek produktów rolnych podlegających przejściu od rolników i w drodze repartycji rozkładano je na wsie. Dalszy podział pomiędzy poszczególne gospodarstwa był dokonywany „według zasad klasowych”. Produkty nabywano po cenach ustalonych przez władzę. Od uchylających się od dostaw odbierano te produkty bezpłatnie, przy użyciu przymusu. Rozdział produktów między pracujących nie w rolnictwie oraz w wojsku odbywał się w trybie administracyjnym: na kartki albo w naturze. Rosję nawiedziła klęska głodu (1921–1922), która pochłonęła wówczas około pięć milionów ofiar¹⁸.

¹⁵ *Kodeks cywilny R.S.F.S.R. wraz z kodeksem ustaw o małżeństwie, rodzinie i opiece*, tłum. S. Tyłbor, Warszawa 1930, s. 22; zob. też K. Przybyłowski, *Kodeks cywilny Rosji sowieckiej z 11 listopada 1922*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1925, t. L, s. 5, 14.

¹⁶ *История советской конституции (в документах) 1917–1956*. Государственное издательство юридической литературы. Москва 1957, s. 129–130; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957*. Издательство Академии Наук СССР. Москва 1957, s. 64–65.

¹⁷ Развёрстка – rozdział, podział, rozdzielnik – obowiązkowych dostaw nadwyżek żywnościowych na rzecz państwa. Był to system продовольственных развёрсток. Wcześniej, w listopadzie 1916 r. wprowadzono system obowiązkowych dostaw produktów rolnych po sztywnych cenach (И.А. Исаев, *История государства и права...*, s. 532, 577), ale system radziecki był bardziej restrykcyjny.

¹⁸ R. Pipes, *Własność a wolność*, tłum. L. Niedzielski, Warszawa 2000, s. 318.

Po powstaniu kronsztadzkim, X Zjazd Partii Komunistycznej (8–16 III 1921 r.) podjął uchwałę o przejściu do nowej polityki ekonomicznej (NEP). Stanowił to również centralny punkt obrad IX Zjazdu Rad (23–28 XII 1921 r.). W dziedzinie rolnictwa fundamentalnym aktem realizującym przejście do NEP-u był dekret z 21 marca 1921 r. o zastąpieniu kontyngentów żywnościowych i surowcowych (*razwiorstki*) podatkiem w naturze¹⁹. Po opłaceniu tego podatku rolnik mógł swobodnie rozporządzać nadwyżkami ze swojego gospodarstwa, w szczególności zezwolono na zupełnie swobodny obrót produktami rolnymi na rynku²⁰. W 1922 r. ukazał się kodeks ziemski [rolny – земельный]²¹, przewidujący m.in. dobrowolną możliwość tworzenia zrzeszeń wspólnej uprawy ziemi i poświęcający szczególną uwagę sowchozom (państwowym gospodarstwom rolnym), które określał jako naukową podstawę techniczną rozwoju gospodarki rolnej i jej przyszłego uspołecznienia. Kodeks ziemski wyodrębniał normy prawne odnoszące się do gruntów rolnych, przez co miał rzekomo uprościć ustawodawstwo rolne, a ponadto – taka była idea – miał się stać przystępny dla każdego rolnika.

3. „Kto nie pracuje, ten nie je”

„Kto nie pracuje, ten nie je”, to było sztandarowe hasło systemu komunistycznego w ogóle. Początek swój brało z *Manifestu komunistycznego*: jak wiadomo, likwidacja własności prywatnej była osią wywodów i wskazań celów w *Manifestie komunistycznym*. W konsekwencji wraz z likwidacją własności prywatnej miał likwidacji ulec także kapitalistyczny wolny najem pracy, zaś wprowadzony musiał być „jednakim przymus pracy dla wszystkich, utworzenie armii przemysłowych, zwłaszcza dla rolnictwa” – stwierdzali twórcy programu komunistycznego²². „Kto nie pracuje, ten nie powinien jeść”²³ – stwierdzał przyszły wódz rewolucji – Lenin – w napisanej w lecie 1917 r. rozprawce *Państwo i rewolucja*, a w napisanym przez siebie w marcu 1918 r. projekcie programu partii znalazła się sprawa konieczności realizacji powszechnego obowiązku pracy²⁴. Powszechny obowiązek pracy wpro-

¹⁹ *Собрание узаконений РСФСР* 1921, № 26, s. 147 № 147. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, *О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом.*; zob. też tamże № 149. Декрет Совета Народных Комиссаров. *О свободном обмене, покупке и продаже сельскохозяйственных продуктов в губерниях, закончивших разверстку*; А.И. Королев, [w:] *Сорок лет...*, t. 1, s. 377; D.M. Gienkin, [w:] *Radzieckie prawo cywilne*, t. 1, s. 51.

²⁰ *Собрание узаконений РСФСР* 1921, № 26, poz. 147: Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. *О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом.*; zob. też tamże poz. 149: Декрет Совета Народных Комиссаров. *О свободном обмене, покупке и продаже сельскохозяйственных продуктов в губерниях, закончивших разверстку*; А.И. Королев, [w:] *Сорок лет*, t. 1, s. 377; D.M. Gienkin, [w:] *Radzieckie prawo cywilne*, t. 1, red. D.M. Gienkin, tłum. A. Lipiński, *Z. Ratuszniak*, Warszawa 1955, s. 51.

²¹ *Собрание узаконений РСФСР* 1922, № 68, poz. 901.

²² K. Marks, F. Engels, *Manifest komunistyczny*, Warszawa 1983, s. 87.

²³ W. Lenin, *Państwo i rewolucja*, w: tenże, *Dzieła*, t. 33, Warszawa 1987, s. 89.

²⁴ A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996, s. 343.

wadziła więc *Deklaracja praw ludu pracującego i wyzyskiwanego* (25 I 1918 r.)²⁵, która następnie weszła w skład (art. 18) pierwszej konstytucji RSFR (z 10 VII 1918 r.)²⁶, co później było kontynuowane w konstytucji stalinowskiej (1936 r.)²⁷, mającej wszak długi żywot (do 1977 r.). Praca w komunizmie nie miała być motywowana bodźcami materialnymi, lecz samym entuzjazmem. Praca komunistyczna – wywodził Lenin – „jest to bezpłatna praca na rzecz społeczeństwa, praca wykonywana nie ze względu na określoną powinność, nie w celu otrzymania prawa do określonych produktów [...], wynikająca z nawyku do pracy dla dobra ogółu i oparta na świadomym stosunku (który stał się nawykiem) do niezbędności pracy dla dobra ogółu [...]”²⁸. Jak to przeanalizował Leszek Kołakowski, Lew Dawidowicz Trocki w teoretycznym tekście *Terroryzm i komunizm* (1921) przedstawił „najogólniejszą teorię państwa dyktatury proletariatu, jaką Trocki u władzy napisał i stanowi najdoskonalszą prezentację systemu, który zwykle się nazywać totalitaryzmem”²⁹. W wywodach Trockiego przymus w państwie proletariatu musi występować na wszelkich poziomach i w rozmaitych formach; w nowym społeczeństwie przymus będzie odgrywał rolę kluczową.

Zasada pracy przymusowej pojawia się jako fundamentalna, bowiem po zlikwidowaniu kapitalistycznego wolnego najmu oraz wolnego rynku do pracy może skłaniać tylko albo entuzjazm, albo przymus. Zarówno Trocki, jak i Lenin zdawali sobie sprawę, że w szerszym wymiarze na motywacje emocjonalne, jako czynnik rodzący chęć do pracy, liczyć nie można. Pozostawał przymus. „[...] sama zasada pracy przymusowej jest dla komunisty niepodważalna [...] Jedynym rozwiązaniem trudności ekonomicznych, poprawnym zarówno z punktu widzenia praktyki, jak zasady jest traktować ludność całego kraju jako rezerwar koniecznej siły roboczej [...]” – wywodził Trocki³⁰. Nikołaj Bucharin w tym samym czasie (tj. jeszcze przed NEP-em, którego Bucharin stał się gorącym zwolennikiem) potwierdzał i rozwijał koncepcję ekonomicznej dyktatury proletariatu, która oznaczała m.in. przymus pracy, a nawet jej militaryzację. Przymus w państwie totalitarnym miał być więc totalny: pełna rekwizycja nadwyżek żywnościowych rolników oraz przymus (nawet militaryzacja) pracy wszystkich pozostałych³¹. Miało to jednak być państwo komunistyczne, bezklasowe, a więc mimo totalnego przymusu nie było w nim miejsca na wyzysk klasowy, bo wszak proletariatusam siebie wyzyskiwać nie mógł. Według

²⁵ *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 44–46; *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 57–59.

²⁶ Zob. m.in. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2017, s. 56, 61

²⁷ „Praca w ZSRR jest obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela zdolnego do pracy, w myśl zasady: »Kto nie pracuje, ten nie je«. W ZSRR realizuje się zasadę socjalizmu: »Od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy.«” (art. 12).

²⁸ Cyt. za A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności...*, s. 357; zob. też tenże, *Zarys myśli rosyjskiej. Od oświecenia do renesansu religijno-filozoficznego*, Kraków 2005, s. 687.

²⁹ L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu...* s. 773.

³⁰ Cyt. za tamże, s. 775.

³¹ L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu...*, s. 813.

Bucharina wolność wyboru pracy była nie do pogodzenia z gospodarką planową, a gospodarka planowa wymagała precyzyjnego działania, bezwzględnego wykonywania poleceń, szybkich decyzji – jak w wojsku. Tym samym militaryzacja pracy była – według Bucharina – organizacyjnym postępem³².

Masowy przymus wymagał masowego terroru. Jedno i drugie stało się codzienną rzeczywistością komunistycznego totalitaryzmu, co ujawniło się i utrwaliło po kilku względnie spokojnych latach NEP-u.

4. Koniec NEP-u i kolektywizacja. Likwidacja kułaków

Po śmierci Lenina (21 I 1924 r.) i śmierci Dzierżyńskiego (20 VII 1926 r.), Stalin stopniowo umacniał się u władzy i przystąpił do likwidacji NEP-u. Skutkowało to „kryzysem skupu” płodów rolnych na przełomie lat 1927–1928. Stalin postanowił zbudować rolnictwo kolektywne – twierdzą socjalizmu na wsi. Równocześnie (1927 r.) przygotowano pierwszy ogólnopaństwowy, kompleksowy gospodarczy plan pięcioletni (1928–1932), wprowadzany w życie od początku 1929 r. Rzucono hasło „pięć w cztery” – postulat wykonania pięciolatki w cztery lata. Wówczas to (1929) Stalin ogłosił „rok wielkiego przełomu”: od zacofanego rolnictwa indywidualnego ku przodującemu rolnictwu kolektywnemu i przy tym likwidację „kułactwa jako klasy” – rozkułaczenie wsi. Kolektywizacja miała być zakończona do 1933 r.³³

Kiedy jednak plany gospodarcze się nie udawały, szukano winnych wśród wrogów ludu. Komunistyczna Biblia – oficjalna historia WKP(b), informowała m.in.: „Kułacy zamierzali doprowadzić kołchozy do upadku przez wyniszczenie w nich pogłowia końskiego i zdołali pozabijać wiele koni. Kułacy umyślnie zarażali konie nosacizną, świerzbą i innymi chorobami, pozostawiali je bez żadnego doglądu itd. Psuli traktory i maszyny”³⁴. Stalin zaś demaskował wrogów: „I brudzą jak tylko mogą, działając podstępem. Podpalają składy i psują maszyny. Organizują sabotaż. Organizują szkodnictwo w kołchozach i sowchozach, przy czym niektórzy z nich – znajdują się wśród nich pewni profesorowie – w swej szkodniczej pasji dochodzą do tego, że zaszczepiają bydłu w kołchozach i sowchozach dzumę, zarazę syberyjską, przyczyniają się do szerzenia meningitu wśród koni itd. (...) organizują masową kradzież i rabunek mienia państwowego, mienia spółdzielczego, własności kołchozowej”³⁵.

Niepowodzenia wyjaśniane były spiskami agentów imperializmu. Organy bezpieczeństwa nigdy nie zawodziły i, wykazując należytą czujność, zawsze „wykrywały” spiskowców, a „proletariat gorąco dziękował chwalebny organom OGPU, nagie-

³² A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności...*, s. 362.

³³ S. Ciesielski, *Wróg jest wszędzie. Stalinowska polityka represyjna w latach 1928–1941*, Toruń 2013, s. 33.

³⁴ *Historia Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików). Krótki kurs*, red. komisja KC WKP(b), Warszawa 1948..., s. 359.

³⁵ J. Stalin, *Zagadnienia leninizmu*, Moskwa 1940, s. 391–392.

mu mieczowi rewolucji” za sprawną działalność³⁶. W czasie pierwszej pięciolatki (1928–1932) organa bezpieczeństwa zajmowały się także kolektywizacją rolnictwa. Za skok industrializacyjny miała bowiem zapłacić wieś (niskie ceny płodów rolnych, wysokie ceny artykułów przemysłowych), co skutkowało narastającymi trudnościami ze skupem zboża, najważniejszym towarem eksportowym³⁷. Na plenum KC WKP(b) w kwietniu 1929 r. Stalin mówił: „Zboża nie można uważać za zwykły towar. [...] W obecnych warunkach nadwyżki zboża w rękach kułaka są środkiem gospodarczego i politycznego wzmocnienia elementów kułackich. [...] a to uzasadnia] stosowanie środków nadzwyczajnych przeciw kułactwu [...]”³⁸ Efektem był największy głód w historii współczesnej Europy, który zimą 1932/1933 spowodował śmierć milionów. Bardzo ogólne szacunki liczą zmarłych z głodu na około 7 mln ludzi; dochodziło do kanibalizmu³⁹. Ukrainę odseparowano od świata. Był to największy głód w dziejach współczesnej Europy. Porównanie z holocaustem⁴⁰ jest trafne.

Priorytetowa stała się likwidacja klasy kułaków i kolektywizacja. Kułakiem był nie tylko chłop bogatszy, ale także biedak chodzący do cerkwi lub po prostu przeciwny kolektywizacji. W dniu 30 stycznia 1930 r. Biuro Polityczne KC WKP(b) podjęło decyzję o masowych przesiedleniach „kułaków”. Rozpoczęła się gigantyczna akcja deportacyjna⁴¹. Szacuje się, że wywieziono do łagrów, wysiedlono lub zesłano albo rozstrzelano około 2 mln osób, ale niektórzy podają liczbę nawet 10 mln⁴². Ukształtował się system specjalnych osiedli zaludnionych przez deportowanych „kułaków”, wówczas największy liczebnie element Gułagu. Należy podkreślić, że wielka zsyłka „kułaków” została przeprowadzona w trybie administracyjnym, bez jakiegokolwiek podstawy w radzieckim prawie karnym. Masowe deportacje rodzin kułackich – do Kazachstanu, na północny Ural. Kraju Zachodniosyberyjskiego oraz na tereny Syberii wschodniej – prowadzone były na tyle energicznie, że KC WKP(b)

³⁶ A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991*..., s. 172.

³⁷ Bliżej zob. R. Kuśnierz, *Ukraina w latach kolektywizacji i Wielkiego Głodu (1929–1933)*. Toruń 2008, s. 32 i passim.

³⁸ J. Stalin, *Dziela*, t. XII, Warszawa 1951, s. 96–97; zob. też R. Kuśnierz, *Ukraina w latach kolektywizacji*..., s. 35.

³⁹ Zob. np. R. Kuśnierz, *Ukraina w latach kolektywizacji*..., passim; C. Andrew, O. Gordijewski, *KGB*, tłum. R. Brzeski, Warszawa 1997, s. 120, a także P. H. Juviler, *Revolutionary Law and Order. Politics and Social Change in the USSR*, New York 1976, s. 53 i n.

⁴⁰ P. Wieczorkiewicz, [w:] L. Bazyłow, P. Wieczorkiewicz, *Historia Rosji*..., s. 424.

⁴¹ S. Ciesielski, *GUŁag. Radzieckie obozy koncentracyjne 1918–1953*, Warszawa 2010, s. 137 i n.; tenże, *Wróg jest wszędzie*..., s. 43 i n.

⁴² Szacunki dotyczące liczby wywiezionych są wielce rozbieżne i wahają się między 2 a ponad 10 mln ludzi. Zob. np. C. Andrew, O. Gordijewski, *KGB*..., s. 119; P. Wieczorkiewicz, [w:] L. Bazyłow, P. Wieczorkiewicz, *Historia Rosji*..., s. 423; także raport zastępcy szefa OGPU – Henryka Jagody – dla Stalina z 15 października 1931, w: *Z dziejów terroru w państwie radzieckim 1917–1953. Wybór źródeł*. Wstęp, tłumaczenie, opracowanie J. Wojtkowiak. Poznań 2012, s. 40, także s. 33–39. Ale jeden z historyków podsumowuje: „(...) 5 milionów rodzin, czyli około 24 milionów osób, musiało opuścić wieś. Połowa spośród nich przyczyniła się do wzrostu liczby ludności w miastach. Dwanaście milionów nie zostało nigdzie odnotowanych. Część z nich niewątpliwie zginęła (...)” N. V. Riasanovsky, M. D. Steinberg, *Historia Rosji*, tłum. A. Bernarczyk, T. Teszner, Kraków 2009, s. 536.

uznał, iż zadanie „masowego wysiedlenia gospodarstw kułackich [...] zasadniczo zostało wykonane”⁴³.

Załamaniem się dostaw zboża na rzecz państwa uznano za „kułacki sabotaż”, biorący się stąd, że elementy kontrrewolucyjne – kułacy, byli oficerowie [...] zdołali przeniknąć do kolchozów⁴⁴ na kluczowe stanowiska; trzeba ich było zlikwidować, co organom bezpieczeństwa przychodziło łatwo.

Stalinowskie hasło „rok wielkiego przełomu” porywało jednak wielu komunistów. Późniejszy dysydent, generał *P. Grigorienko*⁴⁵, pół wieku później pisał: „*Dotkliwie brakowało chleba, wszędzie były kolejki i kartki. Głód czaił się za rogiem, a jednak porwało nas hasło Stalina i radowaliśmy się: Tak, będzie wielka zmiana, zlikwidujemy chłopskie działki, zniszczymy ziemię, z której może odrodzić się kapitalizm* [podkr. – *A. L.*]. *Niech rekiny imperializmu próbują nas teraz atakować, teraz kiedy kroczymy szeroką drogą ku zwycięstwu socjalizmu*”⁴⁶.

5. Druga odsłona terroru wobec byłych kułaków

Terror skierowany przeciwko kułakom miał swoją drugą odsłonę po blisko dziesięciu latach od pierwszej – w 1937 r. Najpierw z terenów zachodnich (Ukrainy, Karelii) zesłano do Kazachstanu i na zachodnią Syberię rodziny „antyradzieckie”, w tym Polaków (wiosna 1936 r.). W dniu 2 lipca 1937 r. *trojki*⁴⁷ otrzymały od Biu-

⁴³ S. Ciesielski, *Wróg jest wszędzie...*, s. 47.

⁴⁴ Cyt. za S. Ciesielski, *Wróg jest wszędzie...*, s. 67, *passim*.

⁴⁵ Petro (Piotr) Grigorjewicz Grigorienko (1907–1987) – ur. w biednej rodzinie chłopca ukraińskiego, komsomolec, aktywista przy rekwizycjach żywności w okresie komunizmu wojennego; w czasie II wojny światowej dowodził dywizją, po wojnie m.in. wykładowca w Akademii Wojskowej im. M. Frunzego; od 1959 r. generał; w 1961 r. wystąpił z krytyką Chruszczowa, wydany z KPZR, założył organizację mającą na celu odrodzenie leninizmu, jeden z założycieli Moskiewskiej Grupy Helsińskiej; uczestnik licznych demonstracji przeciwko systemowi panującemu w ZSRR; wielokrotnie aresztowany i „leczony” w „psychuszkach”, co m.in. opisał W. Bukowski. W 1977 r. otrzymał pozwolenie na wyjazd do syna do USA; po wyjeździe natychmiast pozbawiony obywatelstwa ZSRR. Za granicą reprezentował organizację radzieckie walczące o prawa człowieka. Zmarł w USA.

⁴⁶ Cyt. za: C. Andrew, O. Gordijewski, *KGB...*, s. 115.

⁴⁷ *Trojki* – komisje złożone z rejonowego sekretarza partii, prokuratora i rejonowego szefa NKWD. Większość wielomilionowej populacji łagrów i więzień nigdy sali sądowej nie oglądała, nawet symbolicznie przez kwadrans. „Sądzeni” byli w trybie zaocznym i nie przez sąd, ale przez organ administracyjny, jakim było ciało wylaniane przez organa bezpieczeństwa. Na szczeblu centralnym była to *komisja administracyjna*, zmieniona w 1923 r. w *kolegium specjalne OGPU–NKWD (OSO = ocoбoe coвeщaниe = osoboje sowjeszczanije)*, zaś w terenie tak zwane *trojki*, rzadziej *dwojki*. W skład kolegium specjalnego NKWD wchodziło: komisarz spraw wewnętrznych ZSRR (czyli szef NKWD) i jego zastępca, naczelnik Głównego Zarządu Robotniczo-Chłopskiej Milicji, prokurator (generalny) ZSRR lub jego zastępca, komisarz spraw wewnętrznych (NKWD) danej republiki. Pracowały bardzo wydajnie, np. tak dwójka złożona z szefa NKWD ZSRR Nikołaja Jeżowa i prokuratora ZSRR Andrieja Wyszyńskiego rozpatrzyła: 18 października 1937 r. – 551 spraw we wszystkich orzekając rozstrzelanie, 10 stycznia 1938 r. – 1667, zaś 21 stycznia 1938 r. – 2164 sprawy. Przygotowane przez pomocników sprawy „zatwierdzano w charakterze protokołów, które bez żadnej kontroli, nawet bez czytania, automatycznie podpisywał komisarz, a później równie mechanicznie prokurator” – zeznawał potem szef sekretariatu Jeżowa. Cyt. za P. Wieczorkiewicz, *Uwagi o działalności sowieckiego aparatu sprawiedliwości i systemu śledczego dobie wielkiej czystki*, [w:] *Departament X MBP – wzorce, struktury, działanie*, pod red. K. Rokickiego, Warszawa 2007, s.29; zob. też A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991...*, s. 336.

ra Politycznego KC WKP (b) telegraficzne polecenie: „niezwłocznie aresztować wszystkich kułaków i kryminalistów (...) i po administracyjnym przestudiowaniu ich sprawy przez trojkę rozstrzelać najbardziej wrogo nastawionych i zesłać elementy mniej aktywne”⁴⁸. Dla zwiększenia wydajności i wykonania planów z trojki bezpieka przeszła na tzw. tryb albumowy. Stanisław Redens, z pochodzenia Polak, obywatel ZSRR, bolszewik bardzo aktywnie zaangażowany w tworzenie systemu radzieckiego, Ludowy Komisarz Spraw Wewnętrznych (NKWD) w Kazachstanie, aresztowany później, skazany i rozstrzelany w toku śledztwa m.in. własnoręcznie napisał: „[...] operacja ta dostała nazwę albumowej”⁴⁹ i prowadzono ją metodami, których inaczej niż szkodniczymi ja określić nie mogę [...]. [... Dwaj funkcyjni funkcjonariusze bezpieki] „w kilka godzin rozpatrywali 500–600, a innym razem 1000 spraw i ich decyzja była ostateczna. Kiedy zaczęła spływać większa liczba albumów, dzielili pomiędzy siebie albumy i każdy oddzielnie ustalał wysokość kary. Z zasady w 95% przypadków dawano najwyższy wymiar kary. Potem spisywano protokół i dawano do podpisu Jeżowowi. Jeżow, jak niejednokrotnie sam widziałem, nawet ich nie czytał [...]”. Na skutek nacisków samego Jeżowa i zwierzchników NKWD „[...] operacja przyjęła takie rozmiary, że albumy zaczęły spływać w ogromnej ilości i wtedy jeszcze bardziej uproszczono rozpatrywanie tych spraw, zaczęli rozdawać naczelnikom oddziałów albumy na tysiące aresztowanych i naczelnicy oddziałów jednoosobowo decydowali o losie aresztowanych, a Jeżow, nie czytając ich, podpisywał gotowe protokoły i to samo, niestety, robił i Wyszynski.” [wszystkie podkreślenia moje – AL.]⁵⁰.

Na podstawie wspomnianego polecenia Biura Politycznego ówczesny Ludowy Komisarz Spraw Wewnętrznych (NKWD) Nikołaj Jeżow⁵¹ 30 lipca 1937 r. wydał

⁴⁸ N. Werth, [w:] *Czarna księga komunizmu...*, s. 182; zob. też S. Ciesielski, *Wróg jest wszędzie...*, s. 208.

⁴⁹ I dalej Redens zeznał: „Sam porządek wydawania wyroków w tych »albumowych« sprawach był urządzony wyjątkowo prymitywnie i z góry zakładał możliwość dopuszczania się wszelkich nieprzyzwoitości, za które nie trzeba było się obawiać zatrzymania. Ten porządek był taki: na kartce papieru po lewej stronie trzeba było opisać biografię, wszystkie dane aresztowanego, a po prawej istotę sprawy. Z kolei pośrodku przez cały czas wymagali zapisywania pokrótce: np. zdemaskowany przez materiały; zeznania; sam się przyznał; istota przestępstwa – szpiegostwo; dywersja; terror, jaskich czynności aresztowany dokonał, albo jakie miał zadania. W centrali wszystkie te sprawy, zszyte dla wygody w albumy po sto stron kierowano [... do wyższych funkcjonariuszy]”. *Rozstrzelać Polaków. Ludobójstwo Polaków w Związku Sowieckim w latach 1937–1938. Dokumenty z centrali*, red. i wstęp T. Sommer, Warszawa 2010, s. 232.

⁵⁰ A. Lityński, *Ludobójstwo: „operacja polska” NKWD (1937–1938). Uchwała Biura Politycznego KC WKP(b) oraz rozkazy szefa NKWD ZSRR, Studia Iuridica Lublinensia*, t. XIX poświęcony pamięci Profesora Mariana Klementowskiego (1943–2013), pod red. M. Kuryłowicza i W. Witkowskiego, Lublin 2013, s. 197.

⁵¹ Nikołaj Iwanowicz Jeżow (1895–1940) – od 1917 r. w partii komunistycznej, zasłużył się przy „rozkułaczaniu” wsi oraz kolektywizacji, awansował w aparacie partyjnym, w latach 1935–1938 sekretarz KC WKP(b), w latach 1936–1938 szef NKWD, realizator najkrwawszych czystek w partii, wojsku, wśród działaczy Kominternu, ludzi kultury, ludności polskiej w ZSRR oraz Komunistycznej Partii Polski. Zob. J. A. Getty, O. W. Naumow, *Jeżow – żelazna pięść Stalina*, tłum. G. Waluga, J. Złotnicki, Warszawa 2008.

rozkaz operacyjny nr 00447 *O operacji represjonowania byłych kułaków, kryminalistów i innych elementów antyradzieckich*. W czymś w rodzaju preambuły szef NKWD m.in. pisał, „że na wsi osiadła znaczna liczba byłych kułaków, wcześniej represjonowanych, kryjących się przed represjami, zbiegłych z obozów, zesłania i kolonii pracy. Osiadło wielu, represjonowanych wcześniej, byłych duchownych i sekciarzy, byłych aktywnych uczestników antyradzieckich wystąpień zbrojnych. [...] Ponadto na wsi i w mieście do tej pory ciągle gnieźdzą się liczne kadry przestępców kryminalnych – złodziei bydła i koni, złodziei recydywistów, rabusiów i innych, którzy odbyli kary, zbiegli z miejsc izolacji i ukrywają się przed represjami. Niedostateczna walka z tymi kryminalnymi elementami stworzyła sytuację braku kary, sprzyjającą ich przestępczej działalności. [...] Przed organami bezpieczeństwa państwowego stoi zadanie – w sposób najbardziej bezwzględny rozgromić całą tę bandę elementów antyradzieckich, obronić pracujący naród radziecki przed ich kontrrewolucyjnymi knowaniami i wreszcie, raz na zawsze skończyć z ich nikczemną wywrotową działalnością przeciwko podstawom państwa radzieckiego.”⁵² W związku z tym Jeżow rozkazywał w sierpniu 1937 r. (w konkretnych dniach dla różnych rejonów) „rozpocząć operację represjonowania kułaków, aktywnych elementów antyradzieckich i kryminalistów”.

W silnie scentralizowanym systemie radzieckim represje formalnie prawnokarne były objęte centralnym planowaniem – ustalano kontyngenty dla rejonów. W treści relacjonowanego rozkazu nr 00447 w dziewięciu punktach wyliczał „kontyngenty podlegające represjom”. Wśród owych dziewięciu *kontyngentów* wskazywanych do represjonowania trzy pierwsze to kułacy: „1. Byli kułacy, którzy wrócili po odbyciu kary i kontynuują prowadzenie aktywnej antyradzieckiej, wywrotowej działalności. 2. Byli kułacy, którzy zbiegli z obozów lub kolonii pracy, a także kułacy ukrywający się przed rozkułaczeniem, którzy prowadzą działalność antyradziecką. 3. Byli kułacy i elementy niebezpieczne społecznie, [w przeszłości] należący do powstańczych, faszystowskich, terrorystycznych i bandyckich ugrupowań, którzy odbyli karę, ukrywają się przed represjami lub zbiegli z miejsc izolacji i kontynuują prowadzenie aktywnej działalności antyradzieckiej.” Dalej rozkaz szefa NKWD wyliczał członków „antyradzieckich partii”, żandarmów i urzędników (scilicet: z czasów przedrewolucyjnych jeszcze, czyli sprzed co najmniej dwudziestu lat), reemigrantów, aktywistów sekt, duchownych, jak też rozmaitego rodzaju kryminalistów. Najbardziej wrogo nastawieni do władzy radzieckiej, jak też kryminaliści „podlegali represjom” także wówczas, jeżeli znajdowali się w więzieniu i „śledztwa ostały zakończone, ale sprawy nie zostały rozpatrzone przez organy sądowe”. To ostatnie kolejny raz dowodzi, że *represje* miały stanowić po prostu zabijanie ludzi, a nie miały mieć nic wspólnego z jakimkolwiek wymierzaniem sprawiedliwości; nie były karaniem lecz unicestwianiem ludzi pewnych kategorii, w pierwszej kolejności tzw. kułaków. Kułacy zresztą od lat przestali istnieć. Jak słusznie formułuje

⁵² Tekst rozkazu w: *Z dziejów terroru w państwie radzieckim 1917–1953. Wybór źródeł...*, s. 53 i nast.

to rozkaz Jeżowa, chodziło już o byłych kułaków, w tym nawet tych, którzy odcierpieli już wcześniej nałożone na nich represje (bo nie można tu w ogóle mówić o karze w klasycznym znaczeniu tego słowa). Warto zwrócić uwagę, iż w szczegółowych raportach ukraińskiego NKWD wyróżniano cztery kategorie wysiedlanych: na pierwszym miejscu Polaków, ponadto kułaków, „jednoliczników” [gospodarzy indywidualnych – AL.] i kołchoźników⁵³.

Druga część rozkazu Jeżowa nosiła tytuł „O wymiarze kary wobec represjonowanych i liczbie podlegających represjom”. Wszyscy represjonowani podzieleni zostali – co typowe – na dwie kategorie: „a) do pierwszej kategorii zaliczają się wszyscy najbardziej wrodzy spośród wymienionych wyżej elementów; podlegają oni natychmiastowemu aresztowaniu, a po rozpatrzeniu ich spraw przez trójki – rozstrzelaniu; b) do drugiej kategorii zaliczają się wszystkie pozostałe, mniej aktywne, lecz mimo wszystko wrogie elementy; podlegają one aresztowaniu i izolacji w obozach na okres od 8 do 10 lat, a najbardziej niepoprawne i niebezpieczne społecznie z nich, izolacji w więzieniach na taki sam okres, na mocy decyzji trójki”.⁵⁴

Rozkaz 00447 Ludowego Komisarza Spraw Wewnętrznych zawierał dużą, liczącą 65 pozycji, tabelę. Tutaj przytacza się tylko dla przykładowego zobrazowania kilka, z ogólnej liczby 65, rubryki tej tabeli⁵⁵, w której „ustalamy następującą liczbę podlegających represjom:”

	Pierwsza kategoria	Druga kategoria	Razem
1. Obwód moskiewski	5000	30000	35000
2. Obwód leningradzki	4000	10000	14000
3. Kraj Zachodniosyberyjski	5000	12000	17000
4. Obwód kijowski	2000	3500	5500
5. Obozy NKWD	10000	—	10000

[.....]

„Ustalone liczby są orientacyjne”. W zaaprobowanym przez Biuro Polityczne rozkazie Jeżowa z 30 lipca 1937 r. do aresztowania przewidziano 268 950 osób, w tym 75 950 do rozstrzelania, ale lista to niepełna i była następnie uzupełniana; gorliwe rejony składały wnioski o podwyższenie kontyngentów i znacznie przekraczały plan aresztowań, rozstrzeliwań, osadzania w łagrach. Na podstawie takich wniosków Biuro Polityczne podniosło limit przeznaczonych do rozstrzelania o 150 500 osób, a przeznaczonych do uwięzienia o 33 250 osób, zaś NKWD

⁵³ Zob. ogromny zbiór dokumentów z archiwów ukraińskiej bezpieki, wydany wspólnie przez historyków polskich (IPN) oraz ukraińskich: seria wydawnicza: *Polska i Ukraina w latach trzydziestych-czterdziestych XX wieku. Nieznane dokumenty z archiwów służb specjalnych*. T. 8 serii: *Wielki terror: operacja polska 1937–1938*. Część 1–2, Wyd. IPN i inne z Ukrainy. Warszawa–Kijów 2010, tutaj cz. 1, s. 241–247, *passim*.

⁵⁴ *Z dziejów terroru w państwie radzieckim 1917–1953. Wybór źródeł...*, s. 56.

⁵⁵ *Z dziejów terroru w państwie radzieckim 1917–1953. Wybór źródeł...*, s. 56–58.

(Jeżów) samodzielnie jeszcze zwiększył te limity o 300 615 osób. Rzeczywista liczba aresztowanych w rezultacie wspomnianego rozkazu Jeżowa z 30 lipca 1937 r. wyniosła 767 397 osób, spośród których skazano na rozstrzelanie 386 798 osób, a 380 599 skazano na łagry lub więzienie⁵⁶. Rozkaz z 30 lipca 1937 r. polecał rozstrzelać pewną liczbę więźniów łagrów, czyli ludzi prawomocnie skazanych na kary pozbawienia wolności, a nie na karę śmierci. Najpierw miało to być 10 tys. więźniów, ale już w 2 miesiące później zwiększono tę liczbę do 13 600, a wkrótce zwiększono o kolejny tysiąc ludzi. Biuro Polityczne WKP(b) zaś podjęło uchwałę o rozpatrzeniu przez *trojki* spraw 12 tys. więźniów łagrów, którzy mieli być zaliczeni do „pierwszej kategorii”, co z góry oznaczało decyzję o ich rozstrzelaniu. Niektórzy badacze obliczają, że na tej podstawie rozstrzelano ponad 30 tys. więźniów⁵⁷. „(...) Liczba aresztowanych na podstawie oskarżenia o przestępstwa kontrewolucyjne zwiększyła się w 1937 r. w porównaniu z 1936 r. przeszło 10-krotnie”⁵⁸.

6. [...] należeli do klasy, która była wszystkim winna.

„Działaczka komunistyczna tłumaczy: *Mówiłam sobie wtedy: »To nie są ludzie, tylko kułacy«* [...] Aby ich wyróżnić, wystarczyło obwieścić, że kułacy nie są ludźmi. Tak samo jak Niemcy obwieścili, że Żydzi nie są ludźmi. Lenin i Stalin obwieścili zatem: Kułacy nie są ludźmi. Odpowiedź partii, uzasadnienie wszystkiego, co zrobiono z kułakami, znajduje wyjątkowo szczere podsumowanie w wydanej w 1934 roku powieści Ilii Erenburga: *Żaden z nich nie był niczemu winien, lecz należeli do klasy, która była wszystkim winna*”⁵⁹. To jest typowe dla realizacji zbrodni ludobójstwa: ofiary zostają wyodrębnione, zdefiniowane i sprowadzone do rzędu szkodliwego robactwa, które trzeba zlikwidować. W ten sposób tworzy się u wykonawców psychiczną gotowość do realizacji ludobójczych zadań.

„Najważniejszym, klasycznym wręcz przykładem ideologicznego obłędu w praktyce była przeprowadzona w latach 1929–1933 kampania kolektywizacji rolnictwa. Historia tej nieludzkiej aberracji jest dobrze znana. Miliony ludzi poniosły śmierć, a przy okazji gospodarka rolna legła w gruzach. Powszechny terror skierowany przeciwko chłopstwu opierał się na nakazach ideologii i władzy. Ideologia żądała unicestwienia niezależnego chłopstwa jako klasy ekonomicznej; władza żądała przejścia przez państwo wiejskiej produkcji”⁶⁰ – pisze najwybitniejszy światowy znawca okresu Wielkiego Terroru w ZSRR. Pozostając z całym szacunkiem dla autora cytowanych słów, trzeba się jednak zgodzić przede wszystkim z Hannah Arendt, gdy ta wskazuje, że nie należy szukać celów terroru, bowiem on tkwi w istocie

⁵⁶ S. Ciesielski, *GUŁag...*, s. 186–187; tenże, *Wróg jest wszędzie...*, s. 212; zob. też *Od Komitetu Redakcyjnego, [w:] Wielki terror: operacja polska...*, s. 73..

⁵⁷ S. Ciesielski, *GUŁag...*, s. 187–188.

⁵⁸ N. S. Chruszczow, *O kulcie jednostki i jego następstwach. Referat I sekretarza KC KPZR tow. N. S. Chruszczowa na XX Zjeździe KPZR 25 lutego 1956* [b.m.d.; tyt. oryg.]. *О культе личности и его последствиях. Доклад Первого секретаря ЦК КПСС Н. С. Хрущева*, s. 16.

⁵⁹ Cyt. za: R. Conquest, *Uwagi o spustoszonem stuleciu*, tłum. T. Bieroń, Poznań 2002, s. 137–138.

⁶⁰ R. Conquest, *Uwagi o spustoszonem stuleciu...*, s. 136.

totalitaryzmu. „[...] prawo do zabijania, za pomocą którego ruchy totalitarne zdobywają i sprawują władzę, pozostałoby prawem ruchu nawet wtedy, gdyby udało się im kiedykolwiek podporządkować sobie całą ludzkość”⁶¹. Przychodzi mi jednak powtórzyć sformułowaną przeze mnie uwagę, że nie sposób nawet w niewielkim stopniu oddać nieludzkiego traktowania ludzi, ich życia, uczuć i odczuć. Funkcjonariusze totalitarnego – komunistycznego systemu byli zupełnie pozbawieni cech ludzkich. Masowe mordowanie oczywiście niewinnych ludzi i wyniszczanie całych rodzin w koszmarnych, nieludzkich a nieraz nawet nie-zwierzęcych warunkach bytowania, było codziennością. To nie była tylko sprawa Stalina i Biura Politycznego KC WKP(b), czy także szefa NKWD. Zezwierzęcenie obejmowało całe armie funkcjonariuszy bezpieki i partii komunistycznej. Psychiczna gotowość do czynienia zbrodni była pełna.

Ziemia i praca, chłopi i kułacy w Rosji i ZSRR 1917–1941

Streszczenie

W 1917 r. wybuchła w Rosji rewolucja. Najpierw była to tzw. rewolucja lutowa. Dokończyła się żywiołowo. Nikt jej nie organizował. Sparaliżowała całą ogromną Rosję. Car abdykował. Władzę przejął liberalno-socjalistyczny Rząd Tymczasowy. Nie panował on nad sytuacją. W rezultacie bolszewicy obalili ten Rząd i sami objęli władzę na następne 74 lata.

Bolszewicy całą ziemię w Rosji znacjonalizowali. Do ostatnich dni ZSRR nie istniała prywatna własność ziemi.

Praca w ZSRR była *przymusem*, była obowiązkowa dla wszystkich. W konstytucji było zapisane, że „kto nie pracuje, ten nie je”.

W 1929 roku Stalin postanowił skolektywizować rolnictwo. Terror rozpętany na tym tle w latach trzydziestych przybrał charakter ludobójstwa.

Słowa kluczowe:

Rosja, rewolucja, ziemia, praca, ludobójstwo

Land and labor, peasants and kulaks in Russia and the USSR 1917–1941

Summary

In 1917 a revolution in Russia broke out. The first was one was the so called, February Revolution. It was vigorous. No one organized it. It paralyzed the whole huge Russia. The tsar abdicated. The power was taken by the liberal-socialist Russian Provisional Government. It didn't have the situation under control. As a result, the Bolsheviks overthrew the Government and took over for the next 74 years.

⁶¹ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. D. Grinberg, M. Szawiel, t. 2, Warszawa 1989, s. 235.

The Bosheviks nationalized the whole land in Russia. Until the last days of the USSR there existed no private land ownership.

Work in the USSR was a *compulsion*, it was mandatory for everyone. In the Constitution it was written that “he who does not work, neither shall he eat”.

In 1929 Stalin decided to collectivize the agricultural sector. Terror, that burst out against as a result of it, in the ‘30s, turned into a genocide.

Key words:

Russia, revolution, land, labor, genocide

Bibliografia

Andrew C., Gordijewski O., *KGB*, tłum. R. Brzeski, Warszawa 1997.

Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. D. Grinberg, M. Szawiel, t. 2, Warszawa 1989.

Bazyłow L., Wieczorkiewicz P., *Historia Rosji*, Wrocław 2005.

Chruszczow N. S., *O kulcie jednostki i jego następstwach. Referat I sekretarza KC KPZR tow. N. S. Chruszczowa na XX Zjeździe KPZR 25 lutego 1956* [b.m.d.; tyt. oryg]. *О культуре личности и его последствиях. Доклад Первого секретаря ЦК КПСС Н. С. Хрущева*.

Conquest R., *Uwagi o spustoszonej stuleciu*, tłum. T. Bieroń, Poznań 2002.

Ciesielski S., *Wróg jest wszędzie. Stalinowska polityka represyjna w latach 1928–1941*, Toruń 2013.

Ciesielski S., *GUŁag. Radzieckie obozy koncentracyjne 1918–1953*, Warszawa 2010,

Figes O., *Tragedia narodu. Rewolucja rosyjska 1891–1924*, tłum. B. Hryciak, Wrocław 2009.

Getty J. A., Naumow O. W., *Jeżow – żelazna pięść Stalina*, tłum. G. Waluga, J. Złotnicki, Warszawa 2008..

Исаев И. А., *История государства и права России. 4-е издание*. Москва 2016.

История советской конституции (в документах) 1917–1956. Государственное издательство юридической литературы. Москва 1957.

История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957, Издательство Академии Наук СССР. Москва 1957.

История советской конституции (в документах) 1917–1956. Государственное издательство юридической литературы. Москва 1957.

Иоффе О. С., [w:] *Сорок лет советского права 1917–1957*, t. 1, *Период строительства социализма*, (ред.) О.С. Иоффе, Ленинград 1957.

Juviler P. H., *Revolutionary Law and Order. Politics and Social Change in the USSR*, New York 1976.

Kodeks cywilny R.S.F.S.R. wraz z kodeksem ustaw o małżeństwie, rodzinie i opiece, tłum. S. Tylbor, Warszawa 1930, s. 22;

Kołąkowski L., *Główne nurty marksizmu. Powstanie, rozwój, rozkład*, Londyn 1988.

- Kuśnierz R., *Ukraina w latach kolektywizacji i Wielkiego Głodu (1929–1933)*. Toruń 2008.
- Lenin W., *Państwo i rewolucja*, [w:] tenże, *Dzieła*, t. 33, Warszawa 1987.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików)*. Krótki kurs, Warszawa 2017.
- Lityński A., *Ludobójstwo: „operacja polska” NKWD (1937–1938)*. Uchwała Biura Politycznego KC WKP(b) oraz rozkazy szefa NKWD ZSRR, *Studia Iuridica Lublinsia*, t. XIX poświęcony pamięci Profesora Mariana Klementowskiego (1943–2013), pod red. M. Kuryłowicza i W. Witkowskiego, Lublin 2013.
- Marks K., Engels F., *Manifest komunistyczny*, Warszawa 1983.
- Pipes R., *Własność a wolność*, tłum. L. Niedzielski, Warszawa 2000.
- Pisarek E.W., *Od obszczyzny do kolchozu. Z form pospólnego użytkowania ziemi na wschodzie Europy*, Kraków 2012.
- Polska i Ukraina w latach trzydziestych-czterdziestych XX wieku. Nieznane dokumenty z archiwów Służb specjalnych*. T. 8 serii: *Wielki terror: operacja polska 1937–1938*. Część 1–2, Wyd. IPN i inne z Ukrainy, Warszawa–Kijów 2010.
- Przebinda G., Smaga J., *Kto jest kim w Rosji po 1917 roku*. *Leksykon*, Kraków 2000.
- Leksykon. Rosja*, pod red. W. Sienkiewicza, Warszawa 2001.
- Przybyłowski K., *Kodeks cywilny Rosji sowieckiej z 11 listopada 1922*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1925, t. L, s. 5, 14.
- Reich N., *Sozialismus und Zivilrecht. Eine rechtstheoretisch-rechtshistorische Studie zur Zivilrechtstheorie und Kodifikationspraxis im sowjetischen Gesellschafts- und Rechtssystem*, Frankfurt am Main 1972.
- Riasanovsky N. V., Steinberg M. D., *Historia Rosji*, tłum. A. Bernarczyk, T. Tesznar, Kraków 2009.
- Rozstrzelać Polaków. Ludobójstwo Polaków w Związku Sowieckim w latach 1937–1938*. *Dokumenty z centrali*, red. i wstęp T. Sommer, Warszawa 2010.
- Собрание узаконений РСФСР 1921*, № 26, № 147. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, *О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом*.; zob. też tamże № 149. Декрет Совета Народных Комиссаров. *О свободном обмене, покупке и продаже сельскохозяйственных продуктов в губерниях, закончивших разверстку*.
- Собрание узаконений РСФСР 1922*, № 68, poz. 901.
- Stalin J., *Dzieła*, t. XII, Warszawa 1951.
- Stalin J., *Zagadnienia leninizmu*, Moskwa 1940.
- Walicki A., *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996.
- Walicki A., *Zarys myśli rosyjskiej. Od oświecenia do renesansu religijno-filozoficznego*, Kraków 2005.

Wieczorkiewicz P., *Uwagi o działalności sowieckiego aparatu sprawiedliwości i systemu śledczego w dobie wielkiej czystki*, [w:] *Departament X MBP – wzorce, struktury, działanie*, pod red. K. Rokickiego, Warszawa 2007.

Z dziejów terroru w państwie radzieckim 1917–1953. Wybór źródeł. Wstęp, tłumaczenie, opracowanie J. Wojtkowiak, Poznań 2012 r.

Współczesne funkcje umowy kontraktacji

I

Problematyka kontraktacji i realizowanych przez nią funkcji w obrocie nie jest zagadnieniem nowym. Funkcje umowy kontraktacji były przedmiotem licznych rozważań prawnych zarówno na gruncie przepisów kodeksu cywilnego, jak i przepisów prawa rolnego. W klasycznych ujęciach wskazuje się na dwie podstawowe funkcje kontraktacji, polegające na zapewnieniu surowca o określonych parametrach dla przemysłu przetwórczego oraz zapewnienia producentowi rolnemu zbytu produktów rolnych, wyprodukowanych w jego gospodarstwie. Historycznie znaczenie tych funkcji było jednak różne, a o przewadze poszczególnych funkcji decydowały względy polityczne. Kontraktacja była bowiem instrumentem polityki ekonomicznej państwa¹. W szczególności umowa kontraktacji odgrywała istotną rolę w okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, gdzie stanowiła ona instrument prawny skupu produktów rolnych od rolników indywidualnych. Przed nowelizacją k.c. z 28.07.1990 r., kontraktującym mogła być bowiem tylko jednostka gospodarki społecznej, zaś ceny skupu produktów rolnych ustalała Rada Ministrów². Przemiany gospodarcze spowodowały spadek znaczenia umowy kontraktacji w obrocie, a jej miejsce zajęła umowa dostawy.

Nie ulega jednak wątpliwości, że zainteresowanie tą umową cywilnoprawną w ostatnim okresie systematycznie wzrasta. Można poszukiwać wielu przyczyn tego zjawiska. Wydaje się jednak, że do podstawowych czynników powodujących wzrost znaczenia kontraktacji należy nie tylko możliwość zapewnienia rolnikowi zbytu produktów wyprodukowanych w gospodarstwie rolnym oraz zapłaty za nie

¹ Por. A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, Z. Radwański (red.), Warszawa 2011 r. s. 295 i n.

² Por. A. Stelmachowski, *Zagadnienia prawne kontraktacji*, „PiP” 1954, nr 7–8, A. Stelmachowski, *Kontraktacja produktów rolnych*, Warszawa 1960, A. Szpunar, *Charakter prawny umowy kontraktacyjnej*, NP 1955, nr 7–8, A. Klein, *Pojęcie umowy i stosunku zobowiązaniowego kontraktacji według kodeksu cywilnego*, S.C. 1972, t. XIX.

ustalanej ceny oraz zapewnienie kontraktującemu odpowiedniej ilości surowców niezbędnych do produkcji, ale kontraktacja spełnia również inne, nowe, równie istotne funkcje. Należą do nich stabilizacja rynków rolnych oraz przeciwdziałanie nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi. W tym ujęciu kontraktacja stanowi jeden z podstawowych instrumentów kształtujących właściwy rozkład ryzyka pomiędzy producentem rolnym i kontraktującym.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zatem określenie znaczenia umowy kontraktacji w aktualnym stanie ustawodawstwa prawnorolnego. Rozważania w tym zakresie mają charakter wielopłaszczyznowy i prowadzone będą zarówno na gruncie prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. W tej drugiej płaszczyźnie analizie poddano wpływ regulacji administracyjnoprawnych na prawa i obowiązki stron umowy kontraktacji. Pozwoli to na ocenę zastosowanych rozwiązań prawnych w kontekście zapewnienia producentom rolnym równych i konkurencyjnych zasad funkcjonowania na rynku.

II

W sferze prawa cywilnego rola kontraktacji jest szczególna. Jest to bowiem umowa obligacyjna, która poprzez określone w art. 613 k.c. *essentialia negotii* wskazuje jej przeznaczenie dla **organizacji i unowocześniania produkcji rolnej**, z jednoczesną realizacją **funkcji ochronnej producenta rolnego**. Z jednej strony bowiem producent rolny ma zapewniony zbyty produktów rolnych wytworzonych we własnym procesie produkcyjnym jeszcze przed rozpoczęciem tego procesu, z drugiej natomiast strony kontraktujący ma zapewniony surowiec do produkcji o odpowiednich parametrach jakościowych. Podstawowym obowiązkiem producenta rolnego jest bowiem wytworzenie w swoim gospodarstwie rolnym³ i dostarczenie kontraktującemu oznaczonej ilości produktów rolnych określonego rodzaju. *Przedmiotem umowy kontraktacji jest zatem świadczenie przyszłe, nieistniejące jeszcze w chwili zawarcia umowy. Wytworzenie oznacza wyprodukowanie z reguły od stanu „zerowego” produktu rolnego*⁴. Tę szczególną cechę umowy kontraktacji podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 22 października 1957 r.⁵ oraz sądy powszechne w kolejnych orzeczeniach, m.in. w wyroku SA w Szczecinie z dnia 13.05.2015 r.⁶ Przedmiotem kontraktacji jest zatem świadczenie przyszłe, nieistniejące jeszcze w chwili zawarcia umowy.

³ *Przedmiotem kontraktacji nie jest bowiem dostawa skądkolwiek pochodzącego produktu in genere, lecz wyprodukowanie w gospodarstwie producenta rolnego produktu i jego dostarczenie.* Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14.04.2016 r., II CSK 447/15, LEX 2023849, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14.04.2016 r., II CSK 445/15, LEX nr 2056863, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12.02.2013 r., V ACa 1043/12, LEX nr 1313249.

⁴ Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 21.10.2013 r., XV C 694/12, LEX nr 1719227, wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 14.09.2011 r., VI Ga 57/11, LEX nr 1713908.

⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1957 r., 2 CO 10/57, OSN 1958, Nr 2, poz. 59.

⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 13.05.2015 r., I ACa 26/15, LEX nr 1785301.

Elementem ochronnym producenta rolnego, który zapewnia mu dochód z produkcji rolnej, jest odpowiednie określenie rodzaju i ilości produktów rolnych oraz oznaczenie terminu odbioru produktów i ceny. Ilość płodów rolnych określa się poprzez wskazanie sztuk i wagi lub obszaru, z którego produkty te mają zostać zebrane⁷. Cena może być określona w umowie, poprzez wskazanie podstaw do jej ustalenia. Strony umowy kontraktacji mogą zatem posłużyć się odesłaniem do cen skupu produktów, płaconych w określonym czasie i miejscu przez określony podmiot⁸. Określenie ceny musi być jednak bardzo precyzyjne, a za niewystarczające należy uznać odwołanie się jedynie do cen obowiązujących w dniu planowanej dostawy płodów rolnych, bez wskazania dalszych szczegółów. Taki sposób określenia ceny powoduje, że umowa nie spełniałaby podstawowej funkcji ochronnej dla producenta rolnego i przenosi na niego właściwie całe ryzyko⁹.

W sferze prawa cywilnego **funkcja ochronna przejawia się także w rozkładzie ryzyka zdarzeń**, za które żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności¹⁰. Wydaje się to kwestią zasadniczą dla ukształtowania stosunków prawnych stron umowy kontraktacji. Przy kształtowaniu zakresu tej odpowiedzialności należy mieć na względzie specyfikę rolnictwa, gdzie uwarunkowania klimatyczne czy przyrodnicze determinują przebieg i organizację produkcji rolnej (koncepcja powszechnie przyjęta w doktrynie zachodnioeuropejskiej (m.in. A. Carroza)¹¹ i polskiej (m.in. R. Budzinowski)¹² stanowi o wyróżnieniu jednostek wytwórczych w rolnictwie, biorąc za podstawę cykl agrobiologiczny, rozumiany jako biologiczny cykl wytwarzania. Oczywiście jest, że podjęcie każdej działalności gospodarczej jest obciążone ryzykiem gospodarczym. W odniesieniu do działalności rolniczej występuje jednak dodatkowe ryzyko związane z oparciem procesu produkcyjnego w rolnictwie na cyklu agrobiologicznym, rozumianym jako biologiczny cykl wytwarzania. Te dodatkowe

⁷ Sąd Najwyższy uznał za całkowicie wystarczające oznaczenie ilości produktów rolnych poprzez wskazanie, że chodzi o „całość” produktu wyprodukowanego w danym czasie, w oznaczonym, znanym kontraktującemu gospodarstwie rolnym, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4.03.2015 r., IV CSK 437/14, baza orzeczeń SN.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2002 r., IV CKN 1165/00, LEX nr 80264.

⁹ Zwrócił na to uwagę s. uokik w wyroku z dnia 1.09.2004 r., w którym podkreślił, że *w wyniku tak zawartych umów, kontraktujący ma zagwarantowane niezbędne mu ilości skupionego towaru bez ryzyka, że cena, którą będzie musiał za niego zapłacić może się okazać wyższa od ceny zakupu na wolnym rynku. Z kolei producent nie ma pewności co do ceny i ponosi takie samo ryzyko jak w przypadku, gdyby umowy kontraktacyjnej nie zawarł.* Wyrok s. uokik z 1.09.2004 r., XVII Ama 90/03, Glosa 2005, nr 1, poz. 89.

¹⁰ Pojęcie *okoliczności, za które żadna ze stron odpowiedzialności nie ponosi* jest szersze niż pojęcie siły wyższej i obejmuje także takie zdarzenia jak susza czy pląga owadów. Sąd Najwyższy wielokrotnie zwracał uwagę, że siła wyższa stanowi generalną przyczynę wyłączającą odpowiedzialność opartą na zasadzie winy, orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 28.09.1971 r., II CR 388/71, LEX Polonica nr 296084. Art. 622 k.c. wcale jednak nie posługuje się przesłanką siły wyższej, a wystarczy, że zachodzi taka sytuacja, gdy stronom umowy kontraktacji nie można przypisać winy, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11.05.2007 r., I CSK 45/07, LEX nr 322027.

¹¹ A. Carroza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano 1975, s. 74 i n.

¹² R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 26.

ryzyka to nadmierne opady, powódź, huragan, gradobicie, susza, za niskie lub za wysokie temperatury powietrza, choroby roślin lub zwierząt, plagi szkodników itp. Nadto dostrzec należy również ryzyko kontraktującego, któremu w przypadku wystąpienia zdarzeń szczególnych na pewnym obszarze, brakować będzie surowca do produkcji. Środkiem łagodzącym skutki takich zdarzeń są oczywiście ubezpieczenia, jednak nie obejmują one wszystkich ryzyk. Przy niektórych, rzadziej występujących ryzykach, są one nieopłacalne ekonomicznie dla rolnika, w odniesieniu do innych ryzyk, ubezpieczenia nie są w ogóle oferowane przez firmy ubezpieczeniowe. Wskazane okoliczności wpłynęły na przyjęcie zarówno przez doktrynę¹³, jak i przez orzecznictwo¹⁴ **zasady podzielonego ryzyka**. Oparta jest ona na założeniu, że zaangażowanie środków w produkcję powoduje konieczność poniesienia ryzyka, a zasada ta ma walor ogólny i dotyczy także m.in. umowy o dzieło. Zaznaczyć jednak należy, że nie jest to jedyny kierunek, a w doktrynie i orzecznictwie prezentowany był także pogląd, że ryzyko powinno w całości obciążać producenta. Argumentacja doktryny, w tym przypadku, odwoływała się do okoliczności, że producent rolny w przypadku obsiania gruntu poniesie całe ryzyko w przypadku nieurodzaju, pomimo niezawarcia umowy kontraktacji, natomiast Sąd Najwyższy wskazywał na bezwzględny obowiązek zwrotu kredytów bankowych i to nawet wówczas, gdy zostały one udzielone na zlecenie kontraktującego¹⁵. W obecnym brzmieniu art. 622 k.c. realizacja zasady podzielonego ryzyka nasuwa jednak pewne wątpliwości. Przepis art. 622 k.c. stanowi regulację szczególną w stosunku do art. 475 i 495 k.c. W przypadku, gdy wskutek okoliczności, za które ani producent rolny, ani kontraktujący odpowiedzialności nie ponoszą, producent nie może dostarczyć przedmiotu kontraktacji, obowiązany jest on tylko do zwrotu pobranych zaliczek i kredytów bankowych. Rozkład ryzyka jest zatem następujący: producent rolny ponosi koszty produkcji rolnej (środków produkcji, pracy), jest zobowiązany do zwrotu zaliczek i spłaty zaciągniętych kredytów oraz nie osiąga zysku z kontraktacji, kontraktujący natomiast nie otrzymuje zakontraktowanych produktów rolnych oraz traci świadczenia dodatkowe udzielone producentowi rolnemu w naturze (koszt instruktazu, środków produkcji dostarczonych producentowi rolnemu).

W odniesieniu do funkcji ochronnej umowy kontraktacji, należy nadto przywołać art. 617 k.c., który pozwala kontraktującemu na nadzór i kontrolę nad wykonywaniem umowy kontraktacji przez producenta. Jest on niejako „koordynatorem” czyn-

¹³ A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 317 i n.

¹⁴ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 2.11.1952 r., C 178/52, „PiP” 1954, nr 4, s. 728.

¹⁵ M.in. J. Krajewski, *Z zagadnień kontraktacji*, NP. 1956 r., nr 2; oraz orzeczenie Sądu Najwyższego z 24.11.1956 r., 2CR 1136/54, OSP 1958, poz. 269 z glosą A. Stelmachowskiego, w którym Sąd Najwyższy przyjął, że bank może żądać zwrotu kwoty kredytu bez względu na przyczyny niewykonania umowy, gdyż nie jest stroną umowy kontraktacji oraz orzeczenie Sądu Najwyższego z 23.03.1956 r., 1 CR 1146/55, OSN 1958, nr 1, poz. 19 w którym Sąd Najwyższy orzekł obowiązek zwrotu kredytu, mimo iż został on udzielony na zlecenie kontraktującego, zamiast przewidzianej w umowie zaliczki.

ności prawnych i faktycznych podejmowanych przez producenta rolnego. W zakresie tych uprawnień wchodzi kontrola wykonania umowy kontraktacji, a zatem sprawdzenie obszaru, materiału siewnego, zastosowanych środków ochrony roślin, pasz dla zwierząt. W tym zakresie kontraktujący może przeprowadzić instruktaż i wydawać polecenia producentowi rolnemu¹⁶. W istocie przyznanie kontraktującemu uprawnień kontrolnych chroni interesy obu stron stosunku kontraktacji. Ustalenie odpowiedzialności stron tej umowy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania często pozostaje w ścisłej zależności od sposobu wykonania kontroli i nadzoru przez kontraktującego. Producent rolny jest wolny od odpowiedzialności, jeżeli nie wykonał umowy kontraktacji z przyczyn związanych z niewłaściwym nadzorem¹⁷. Producent jest także wolny od odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w przypadku, gdy w trakcie kontroli nie stwierdzono istotnych uchybień w procesie produkcji lub gdy producent zastosował się do wskazówek kontraktującego¹⁸. Natomiast odmowa poddania się kontroli przez producenta rolnego może pozbawić go możliwości wykazania, że szkoda jest następstwem okoliczności, za które odpowiedzialności nie ponosi (art. 471 k.c.)¹⁹.

Z uwagi na świadczenia dodatkowe, umowa kontraktacji może realizować także **funkcję innowacyjną w produkcji rolnej**. Źródłem unowocześniania produkcji rolnej są w szczególności te świadczenia dodatkowe, które pozwalają na modernizację gospodarstwa rolnego i dostęp do najnowszej wiedzy i technologii²⁰. Zwykle świadczenia dodatkowe są właśnie elementem decydującym o zawarciu przez producenta rolnego umowy kontraktacji, a zdaniem judykatury, to właśnie świadczenia dodatkowe decydują o sensie gospodarczym umowy kontraktacji i stanowią element wyróżniający tę umowę w obrocie.²¹ Świadczeniami dodatkowymi ze strony kontraktującego mogą być w szczególności: zapewnienie producentowi możliwości nabycia określonych środków produkcji (dostarczenie producentowi sadzonek, wypożyczenie maszyn rolniczych) i uzyskania pomocy finansowej (pożyczki, poręczenia, kredytu, zaliczki); pomoc agrotechniczna i zootechniczna (instruktaż); premie pieniężne (premie pieniężne za jakość, premie pieniężne za przedterminową dostawę produktów, premie pieniężne za przechowywanie); premie rzeczowe (premia

¹⁶ Sporne w doktrynie jest natomiast uprawnienie kontraktującego do kontroli czynności prawnych podejmowanych przez producenta z osobami trzecimi. Zgodzić należy się ze stanowiskiem o dopuszczalności kontroli w takim zakresie, tak m.in. J. Nadler [w:] E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011 r., s. 1105, choć część autorów podnosi argument o ograniczeniu zasady swobody umów poprzez możliwość władczej ingerencji kontraktującego z sferę stosunków prawnych producenta z innymi podmiotami, tak E. Niezbecka, *Komentarz do art. 617 k.c.*, wersja LEX.

¹⁷ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 5.09.1957 r., 4 CR 527/56, OSNCP 1959, nr I, poz. 16.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31.07.1969 r., I CR 190/69, OSNCP 1970, nr 5, poz. 90.

¹⁹ A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 7, 2011, s. 310–311.

²⁰ I. Lipińska, *Współczesna rola umowy kontraktacji*, *Journal of Agrobusiness and Rural Development*, s. 7., www.jard.edu.pl

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3.07.2015 r., IACa 247/15, LEX nr 1793788), por też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4.03.2015 r., IV CSK 437/14, LEX nr 1677053, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14.04.2016 r., II CSK 445/15, baza orzeczeń SN, wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 3.07.2015 r., IACa 247/15, LEX nr 1793788.

w postaci środków produkcji) oraz inne, gdyż katalog świadczeń dodatkowych nie jest katalogiem zamkniętym²². Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że zastrzeżenie świadczeń dodatkowych na rzecz producenta rolnego może zostać zawarte w samej umowie kontraktacji, jak i poza podstawowym stosunkiem prawnym w ramach odrębnej umowy²³. Co istotne, kontraktujący ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania świadczeń dodatkowych, co wzmacnia funkcję ochronną umowy kontraktacji²⁴.

III

Oprócz tych tradycyjnych funkcji umowy kontraktacji, nie sposób nie dostrzec, że po przystąpieniu polski do UE, umowa ta stała się **prawnym instrumentem oddziaływania na organizację niektórych rynków produktów rolnych**, przy jednoczesnym **wspieraniu rolnictwa ze środków UE**. W tym zakresie umowa cywilnoprawna kontraktacji rodzi skutki w sferze prawa administracyjnego. Tę nową funkcję umowy kontraktacji dostrzegł już w 2004 r. A. Stelmachowski, a następnie uzupełniła rozważania w tym zakresie M. Korzycka²⁵. W przypadku uprawy wybranych roślin, otrzymanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, uzależnione jest od zawarcia przez rolnika umowy, w której zobowiązuje się on do wytworzenia i dostarczenia przetwórcy produktu rolnego określonej ilości produktów z określonej powierzchni gruntów, a przetwórca zobowiązuje się te produkty odebrać w umówionym terminie, zapłacić za nie oznaczoną w umowie cenę i przeznaczyć do przetworzenia. Druga możliwość polega na zawarciu umowy z grupą producentów rolnych, grupą producentów owoców i warzyw, organizacją producentów rolnych lub zrzeszeniem producentów rolnych, których jest członkiem, gdzie odbiorca zobowiązuje się przeznaczyć te produkty do przetworzenia²⁶. Dotyczy to m.in. płatności związanej do po-

²² W doktrynie powstał spór co do tego, czy zastrzeżenie dodatkowych świadczeń na rzecz producenta rolnego jest *essentialia negotii* umowy kontraktacji. Literalne brzmienie art. 613 § 1 k.c. wskazuje, iż świadczenia dodatkowe są obligatoryjnym elementem umowy kontraktacji tylko wówczas, gdy strony umowy kontraktacji zdecydowały o nadaniu im takiego charakteru, tj. gdy zostały zastrzeżone w umowie bądź wynikają z przepisów prawa. Stanowisko to utrwaliło się obecnie zarówno w doktrynie (tak. m.in. J. Szachułowicz [w:] *Kodeks cywilny*. T. II, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2009 r., s. 363, B. Zdziennicki, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015 r., s. 407) jak i w judykaturze (wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 14.09.2011 r., VI Ga 57/11, LEX nr 1713908, wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 7.07.2010 r., III Ca 352/10, LEX nr 1714181)

²³ J. Pisuliński, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 października 1990 r.*, III CRN 256/86, OSP 1990, z. 103, poz. 185 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11.05.2007 r., I CSK 45/07, baza orzeczeń SN.

²⁴ Do rękojmi za wady fizyczne środków produkcji dostarczanych przez kontraktującego w ramach art. 615 k.c. należy stosować odpowiednio przepisy o rękojmi przy sprzedaży (art. 621 w zw. z art. 556 i n. k.c.). Odpowiedzialność z tytułu rękojmi nie wyłącza odpowiedzialności odszkodowawczej, tak słusznie A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 7, 2011, s. 315, tak również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18.05.1973 r., III CRN 88/73, NP. 1975 r., nr 5, s. 739.

²⁵ A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, wyd. 2, Warszawa 2004 r., M. Korzycka-Iwanow, [w:] *System prawa prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, wyd. 3, Warszawa 2011 r., s. 324 i n.)

²⁶ Ustawa z dnia 5.02.2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego tj. Dz.U. 2017, poz. 278 ze zm.

wierzchni upraw ziemniaków skrobiowych, pomidorów, buraków cukrowych. Dodać należy, że zawierane przez producentów rolnych umowy są umowami mieszanymi, do których mają odpowiednie zastosowanie przepisy o kontraktacji. Producent rolny zobowiązuje się bowiem wytworzyć i dostarczyć kontraktującemu oznaczoną ilość produktów rolnych, a kontraktujący zobowiązuje się te produkty odebrać w terminie umówionym i zapłacić umówioną cenę. Dodatkowym elementem umowy jest zobowiązanie do przekazania produktów rolnych do przetworzenia.

Do wzrostu znaczenia umowy kontraktacji dla organizacji wybranych rynków rolnych przyczyniły się także nowe formy prawne współdziałania i kooperacji w rolnictwie, w szczególności prawne uregulowanie zasad tworzenia i funkcjonowania grup producentów rolnych²⁷, dla których prawna forma kontraktacji produktów rolnych wydaje się idealnie dopasowana dla realizacji celów grupy, także z uwagi na możliwość ograniczenia ryzyka producentów rolnych za ekonomiczne rezultaty umowy.

IV

W odniesieniu do niektórych produktów rolnych umowa kontraktacji pełni nadto **funkcję reglamentacyjno-kontrolną**. Zawarcie umowy kontraktacji jest bowiem obligatoryjne w odniesieniu do niektórych produktów rolnych, których swobodny obrót mógłby wywołać negatywne skutki dla zdrowia i życia ludzi. Regulacje te kształtowane są w szczególności przez przepisy Ustawy z dnia 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁸. Przepisy powołanej ustawy przewidują, iż uprawa maku i konopi włóknistych może być prowadzona wyłącznie na potrzeby oznaczonych ustawowo gałęzi przemysłu²⁹, na podstawie zezwolenia wójta (burmistrza, prezydenta), oraz umowy kontraktacyjnej zawartej przez rolnika z jednostką mającą odpowiednie zezwolenie marszałka województwa, uprawniające do zawierania umów kontraktacji.

V

Odnotować należy jeszcze jedną funkcję kontraktacji, polegającą na **przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom handlowym**. Funkcja ta jest ściśle związana z obowiązkiem zawierania pisemnych umów między producentem (będącym rolnikiem) a pierwszym nabywcą, będącym przetwórcą lub dystrybutorem. Obowiązek zawierania takich umów na dostawę produktów rolnych obowiązuje od 3.10.2015 r., kiedy to weszły w życie przepisy Ustawy z 10.07.2015 r. o zmianie

²⁷ Ustawa z dnia 15.09.2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach, Dz.U. 2000, nr 88, poz. 983 ze zm.

²⁸ Tj. Dz.U. 2017, poz. 783 ze zm.

²⁹ Uprawa maku, z wyjątkiem maku niskomorfinowego, może być prowadzona wyłącznie na potrzeby przemysłu farmaceutycznego i nasiennictwa, natomiast uprawa maku niskomorfinowego może być prowadzona wyłącznie na cele spożywcze i nasiennictwa. Uprawa konopi włóknistych może być prowadzona wyłącznie na potrzeby przemysłu włókienniczego, chemicznego, celulozowo-papierniczego, spożywczego, kosmetycznego, farmaceutycznego, materiałów budowlanych i nasiennictwa.

ustawy o Agencji Rynku Rolnego i niektórych rynków rolnych³⁰. Ustawa ta implementowała przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17.12.2013 r., ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych i uchylającego rozporządzenia Rady nr 922/72, nr 234/79, nr 1037/2001 i nr 1234/2007³¹. Przepisy te jednak nie były powszechnie stosowane, aż do lutego 2017 r., kiedy to Ustawą z dnia 15.12.2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi³² wprowadzono kary pieniężne za naruszenie tego obowiązku. Następnie po dwóch latach obowiązywania przepisów, Ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw³³ wprowadzone zostały modyfikacje w celu usunięcia wszelkich wątpliwości interpretacyjnych oraz zapewnienia działania przepisów realizujących praktyczne wymogi obrotu. Zadania Agencji Rynku Rolnego od dnia 1.09.2017 r. przejął natomiast Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.³⁴ Intencją ustawodawcy przy wprowadzeniu obowiązku zawierania pisemnych umów była ochrona producentów rolnych, którzy w ramach prowadzonej działalności realizują transakcje handlowe z podmiotami o silniejszej pozycji rynkowej. Producenci rolni, zawierając umowy przed rozpoczęciem produkcji, mają zapewniony zbyty i ustalone warunki sprzedaży swoich produktów. Warunki zbytu produktów rolnych nie są wówczas uzależnione od chwilowych wahań popytu i podaży, wzmacnia się także pozycja negocjacyjna producenta rolnego. Rolę umowy, o której stanowi art. 39q ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, może spełniać umowa kontraktacji, choć nie jest to jedyna forma prawna realizacji przesłanek wynikających z ustawy. Zgodnie z art. 38q powołanej ustawy może być to także umowa dostawy lub umowa sprzedaży. Co do zasady, nie powinny być to umowy zawierane przez producenta rolnego już po wytworzeniu produktu rolnego, w dniu dostawy do przetwórcy. Z preambuły rozporządzenia nr 1308/2013 (motyw 138) wynika, że system umów na dostarczenie produktów rolnych ma na celu uniknięcie pewnych nieuczciwych praktyk handlowych, a także służyć poprawie transmisji cen i dostosowaniu podaży do popytu. Wprowadzenie omawianej regulacji ma bowiem zapobiegać sytuacji, gdy rolnicy są zmuszeni w dniu skupu produktów rolnych do zawierania umów na warunkach narzuconych przez zakład skupujący. Z art. 168 ust. 2 lit. c rozporządzenia nr 1308/2013 wynika nadto, że w umowie należy określić m.in. czas jej obowiązywania, terminy dostarczania produktów, ustalenia dotyczące odbioru produktów, skutków wystąpienia siły wyższej. Zatem umowa zawierana tuż przed dostarczeniem produktów rolnych do przetwórcy nie będzie spełniała tych wymogów, a jej ocena zostanie dokonana z uwzględnieniem art. 58 k.c. Ciężar dowodu w tym zakresie obciąża na-

³⁰ Dz.U. 2015, poz. 1419.

³¹ Dz.Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347/671.

³² Dz.U. 2017, poz. 67.

³³ Dz.U. 2017, poz. 1503.

³⁴ Ustawa z dnia 10.02.2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017, poz. 624 ze zm.

bywcę. Pełną ochronę w tym zakresie ustawodawca zapewnił jedynie producentom tytoniu. Zgodnie z art. 38q ust. 3 ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, umowa dotycząca dostarczenia tytoniu zawierana jest w terminie do dnia 15 marca roku zbiorów, gdy tymczasem produkcja rozpoczyna się zwykle w połowie kwietnia. Mimo braku sformułowania wymogu zawarcia umowy kontraktacji, z punktu widzenia producenta rolnego, to jednak właśnie umowa kontraktacji najlepiej chroni jego interesy, gdyż jeszcze przed rozpoczęciem produkcji producent rolny ma pewność zbytu produktów. Nadto, po nowelizacji art. 38q ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, który w obecnym brzemieniu przewiduje, iż umowa może obejmować jedną lub kilka dostaw, umowa kontraktacji może być wieloletnia, co dodatkowo stabilizuje sytuację producenta rolnego.

VI

Reasumując, wskazać należy, że funkcje umowy kontraktacji w ich początkowym, tradycyjnym ujęciu polegającym na zapewnieniu producentowi rolnemu zbytu na produkty rolne, a kontraktującemu dostępu do surowca w oznaczonej ilości i jakości nadal stanowią o znaczeniu umowy kontraktacji. Uległy one jedynie doprecyzowaniu na gruncie przepisów kodeksu cywilnego, stając się tym samym nośnikiem reguły podzielonego ryzyka, ze wskazaniem na ochronę producenta rolnego. Ograniczeniu ryzyka i przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom handlowym służyć ma także dodany ostatnio obowiązek zawierania pisemnych umów między producentem a pierwszym nabywcą, będącym przetwórcą lub dystrybutorem na dostawę produktów rolnych.

Stosunkowo nowym zjawiskiem, wartym odnotowania, jest natomiast wpływ umowy kontraktacji na realizację uprawnień w sferze prawa publicznego. Umowa kontraktacji ma w polskim systemie prawa jednoznacznie cywilnoprawny charakter, choć jest powiązana ze sferą administracyjną. Wiąże się to z szerszym zjawiskiem publicyzacji prawa rolnego, rozumianym jako proces narastania regulacji publicznoprawnych w sprawach rolnictwa³⁵. Kontraktacja jest zatem właśnie przykładem umowy, która zawiera elementy administracyjne. Polegają one na powiązaniu cywilnoprawnej umowy z uzyskaniem określonego skutku w sferze publicznoprawnej. W tym przypadku, źródłem praw i obowiązków jest cywilnoprawna umowa kontraktacji, a jej zawarcie tylko warunkuje osiągnięcie pewnych korzyści, których charakter jest oczywiście publicznoprawny. Jednocześnie poprzez proces wsparcia rolnictwa ze środków UE, umowa kontraktacji stała się prawnym instrumentem oddziaływania na organizację niektórych rynków produktów rolnych.

W obecnym stanie legislacji prawnorolnej można pokusić się wręcz o stwierdzenie o przewadze funkcji administracyjnoprawnych umowy kontraktacji.

³⁵ Na grunt polskiej doktryny prawa rolnego zjawisko publicyzacji przeniósł R. Budzinowski, R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 138 i n.

Współczesne funkcje umowy kontraktacji

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest wskazanie funkcji umowy kontraktacji. Zostały w nim uwzględnione tradycyjne funkcje polegające na zapewnieniu surowca o określonych parametrach dla przemysłu przetwórczego oraz zapewnienie producentowi rolnemu zbytu produktów rolnych, wyprodukowanych w jego gospodarstwie. W tym zakresie przedmiotem analizy jest przede wszystkim rola kontraktacji dla organizacji i unowocześniania produkcji rolnej oraz ochronny producenta rolnego.

Uwzględnione zostały także nowe, współczesne funkcje kontraktacji w sferze publiczno-prawnej. W szczególności zwrócono uwagę na funkcję umowy kontraktacji dla organizacji niektórych rynków produktów rolnych.

Słowa kluczowe:

umowa kontraktacji, ochrona producenta rolnego

Modern functions of the mutual contract

Summary

The subject matter of this paper is to indicate the function of the mutual contract in agriculture. The article also takes into consideration the traditional functions of providing raw materials with specific parameters for the processing industry and providing the agricultural producer with the market for agricultural products produced on his farm. In this scope the subject of the analysis is mostly the function of mutual contract in agriculture for the organization and modernization of agricultural production as well as the protection of the agricultural producer.

Modern functions of mutual contract in agriculture in the public-law sphere are included here as well. In particular, attention was given to the function of the mutual contract in agriculture for the organization of certain agricultural products markets.

Key words:

mutual contract, protection of agricultural producer

Bibliografia

Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.

Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.

Carrozza A., *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano 1975.

Klein A., *Pojęcie umowy i stosunku zobowiązaniowego kontraktacji według kodeksu cywilnego*, S.C. 1972, t. XIX.

Krajewski J., *Z zagadnień kontraktacji*, NP 1956, nr 2.

- Lipińska I., *Współczesna rola umowy kontraktacji*, Journal of Agrobusiness and Rural Development, s. 7., www. Jard.edu.pl
- Nadler J., [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Niezbecka E., *Komentarz do art. 617 k.c.*, wersja LEX.
- Pisuliński J., *Glosa do wyroku SN z dnia 7 października 1990 r., III CRN 256/86*, OSP 1990, z. 103, poz. 185.
- Stelmachowski A., *Kontraktacja produktów rolnych*, Warszawa 1960.
- Stelmachowski A., [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań- część szczegółowa*, tom 7, Z. Radwański (red.), Warszawa 2011.
- Stelmachowski A., *Zagadnienia prawne kontraktacji*, PiP 1954, nr 7–8.
- Szachułowicz J. [w:] *Kodeks cywilny*. Tom II, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2009 r.
- Szpunar A., *Charakter prawny umowy kontraktacyjnej*, NP 1955 r., nr 7–8.
- Zdziennicki B., [w:] *Prawo rolne* P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1957 r., 2 CO 10/57, OSN 1958, Nr 2, poz. 59.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14.04.2016 r., II CSK 447/15, LEX 2023849.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14.04.2016 r., II CSK 445/15, LEX nr 2056863.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12.02.2013 r., V ACa 1043/12, LEX nr 1313249.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 21.10.2013 r., XV C 694/12, LEX nr 1719227.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 14.09.2011 r., VI Ga 57/11, LEX nr 1713908.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 13.05.2015 r., I ACa 26/15, LEX nr 1785301.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4.03.2015 r., IV CSK 437/14, baza orzeczeń SN.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2002 r., IV CKN 1165/00, LEX nr 80264.
- Wyrok s. uokik z 1.09.2004 r., XVII Ama 90/03, Glosa 2005 r., nr 1, poz.89.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28.09.1971 r., II CR 388/71, LEX Polonica nr 296084.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11.05.2007 r., I CSK 45/07, LEX nr 322027.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2.11.1952 r., C 178/52, PiP 1954 r., nr 4, s. 728.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 24.11.1956 r., 2CR 1136/54, OSP 1958, poz. 269 z glosą A. Stelmachowskiego.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 23.03.1956 r., 1 CR 1146/55, OSN 1958 r., nr 1, poz. 19.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5.09.1957 r., 4 CR 527/56, OSNCP 1959, nr I, poz. 16.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31.07.1969 r., I CR 190/69, OSNCP 1970, nr 5, poz. 90.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3.07.2015 r., I ACa 247/15, LEX nr 1793788).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4.03.2015 r., IV CSK 437/14, LEX nr 1677053.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14.04.2016 r., II CSK 445/15, baza orzeczeń SN.

Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 3.07.2015 r., I ACa 247/15, LEX nr 1793788.

Wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 14.09.2011 r., VI Ga 57/11, LEX nr 1713908.

Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 7.07.2010 r., III Ca 352/10, LEX nr 1714181.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11.05.2007 r., I CSK 45/07, baza orzeczeń SN.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18.05.1973 r., III CRN 88/73, NP. 1975 r., nr 5.

Pojęcie budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu tzw. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych

1. Budynek jako przesłanka powstania obowiązku ubezpieczeniowego w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych

Na gruncie aktualnie obowiązującej regulacji Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹ normatywna powinność zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych uzależniona jest od spełnienia w danym przypadku szeregu warunków kreujących ten obowiązek. Wynika to wprost z treści art. 59 u.u.o.², którego interpretacja wymaga natomiast zbadania w konkretnym stanie faktycznym w pierwszej kolejności tego, czy dana osoba ma status rolnika w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 12 u.u.o. (jest zatem osobą fizyczną, w której posiadaniu lub współposiadaniu znajduje się gospodarstwo rolne). Zabieg taki wymaga natomiast przeanalizowania zakresu pojęcia gospodarstwa rolnego³, jak również odniesienia za-

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2060 ze zm. (dalej zwana: u.o.o.) lub ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych.

² Zgodnie z tym przepisem, rolnik jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego, zwanego dalej „budynkiem rolniczym”, od ognia i innych zdarzeń losowych.

³ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.o., pod pojęciem tym rozumie się obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowanych jako użytki rolne gruntów pod zabudowaniami, przekraczający łącznie powierzchnię 1,0 ha, jeżeli podlega on w całości lub części opodatkowaniu podatkiem rolnym, a także obszar takich użytków i gruntów, niezależnie od jego powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nim produkcja rolna, stanowiąca dział specjalny w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

kresu tej definicji do zagadnienia posiadania jako faktycznego władztwa nad zespołem składników majątkowych⁴ składających się na gospodarstwo rolne⁵.

Ustalenie występowania wskazanych powyżej swego rodzaju „wstępnych” przesłanek kreujących po stronie adresata tych przepisów obowiązek kontraktowy w zakresie ubezpieczenia obowiązkowego prowadzi do konieczności zbadania, czy w danym przypadku ma się do czynienia z budynkiem jako przedmiotem ubezpieczenia obowiązkowego (w rozumieniu tzw. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych).

Wreszcie, zdaniem autora, konieczne jest również w tym zakresie zbadanie, czy między takim budynkiem a znajdującym się w posiadaniu rolnika gospodarstwem rolnym istnieje związek przejawiający się w wejściu przedmiotowego budynku w skład gospodarstwa rolnego, aczkolwiek przesłanka ta nie jest oczywista na gruncie obowiązującej regulacji prawnej oraz w zależności od interpretacji przedmiotowej regulacji prawnej może stanowić jedynie wniosek *de lege ferenda*. Mając natomiast na względzie szereg wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się przy określaniu zakresu przedmiotowego ubezpieczenia budynków rolniczych⁶, wniosek jest przede wszystkim podyktowany pragmatyką, czego rozwinięcie zawarto poniżej.

2. Pojęcie budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego

Ustawodawca, wprowadzając definicję legalną budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego jako przedmiotu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia i innych zdarzeń losowych, stanowi w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o., że pod pojęciem tym rozumie się obiekt budowlany o powierzchni przekraczającej 20 m², określony w art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁷, będący w posiadaniu rolnika.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że nie po raz pierwszy na gruncie przedmiotowej ustawy, prawodawca, definiując podstawowe dla ubezpieczenia obowiązkowego pojęcie, posługuje się przepisem blankietowym (w tym przypadku

⁴ Odnotować w tym miejscu wypada, że z definicji legalnej gospodarstwa rolnego zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.o. wynika, że pojęcie to na gruncie ubezpieczeń obowiązkowych pomija składniki niemajątkowe wchodzące w zakres definicji gospodarstwa rolnego (wynikające z ogólnej normy art. 55³ k.c.), co wydaje się uzasadnione na gruncie umowy mającej za przedmiot wyłącznie mienie. Orzecznictwo trafnie zwraca przy tym uwagę na to, że definicja zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.o. jako niepełna wymaga uzupełnienia w oparciu o regulację Kodeksu cywilnego (tak np.: SN w wyroku z dnia 24 stycznia 2017 r., V CSK 163/16, Lex nr 2278326), jednakże na gruncie ubezpieczenia budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego takie uzupełnienie nie jest tak doniosłe, jak np.: w odniesieniu do ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego.

⁵ O pojęciu rolnika z perspektywy przesłanek posiadania oraz pojęcia gospodarstwa rolnego szerzej: A. Malik, [w:] *Wybrane problemy interpretacyjne obowiązkowych ubezpieczeń rolnych*, S. Prutis, J. Bieluk (red.), „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 243–250.

⁶ Takim skrótem myślowym posługuje się ustawodawca w art. 59 u.u.o., co zostanie zachowane przez autora dla uproszczenia przekazu niniejszej publikacji.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.

należącym do gałęzi prawa administracyjnego)⁸, co ma zapewne na celu zapobiegać ewentualnym trudnościom interpretacyjnym z punktu widzenia wykładni systemowej przedmiotowych przepisów, czy też stanowić próbę uniknięcia niespójności w odniesieniu do tożsamyh pojęć występujących w systemie prawa. W ocenie autora rozwiązanie takie może jednak zmierzać raczej do mnożenia trudności interpretacyjnych w obszarze przedmiotowej regulacji⁹, która ze względu na swój charakter (jako powszechnego ubezpieczenia obowiązkowego – jednego z trzech wskazanych wprost w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych¹⁰) powinna być jak najbardziej jednoznaczna, czytelna, a także precyzyjna, zapewniając dodatkowo możliwość dokonania jej analizy bez potrzeby sięgania do innych regulacji prawnych, tym bardziej że podobnie jak ma to miejsce w przypadku pojęcia gospodarstwa rolnego (definiowanego przez pryzmat prawa podatkowego¹¹), ustawodawca na gruncie omawianego ubezpieczenia wymaga dodatkowo spełnienia przesłanki posiadania budynku, co zaś wymaga sięgnięcia do norm Kodeksu cywilnego¹². Wobec natomiast faktu, iż ustawodawca na gruncie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych nie rozróżnia form posiadania, uznać należy że wchodzi tu w grę zarówno posiadanie samoistne, posiadanie zależne, czy wreszcie dzierżenie i to we wszystkich konfiguracjach odnoszących się do posiadania lub współposiadania gospodarstwa rolnego oraz posiadania lub współposiadania budynku rolniczego¹³. W rezultacie

⁸ Co w sferze zainteresowań niniejszej publikacji dotyczy w szczególności zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.o. definicji gospodarstwa rolnego, faktycznie odnoszącej się do regulacji prawa podatkowego – mimo braku wyraźnego w tym zakresie odwołania do konkretnych norm prawnych.

⁹ Na taką okoliczność zwraca również uwagę J. Nawracała, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*. Komentarz, t. I, M. Adamowicz, A. Brodecka-Chamera, D. Fuchs, M. Glicz, B. Janyga, S. Koroluk, J. Kruczałak-Jankowska, K. Malinowska, D. Maśniak, J. Nawracała, M. Serwach, E. Spigarska, E. Wieczorek, A. Wowerka, Z. Brodecki, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 912.

¹⁰ Zgodnie z art. 4 pkt 1 – 4 u.u.o., ubezpieczeniami obowiązkowymi są wskazane wprost: 1) ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów; 2) ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego; 3) ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych; a także powołane w sposób ogólny: 4) ubezpieczenia wynikające z przepisów odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, nakładających na określone podmioty obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia (co jednak zgodnie z art. 11 ust. 1 u.u.o. dotyczy wyłącznie ubezpieczeń w zakresie odpowiedzialności cywilnej).

¹¹ Tj. ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1892 ze zm.), ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2032 ze zm.) lub ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2343 ze zm.).

¹² Prawidłowa oraz pełna analiza zakresu obowiązku ubezpieczeniowego w ubezpieczeniu budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego wymaga zatem analizy norm prawa administracyjnego, podatkowego oraz cywilnego w świetle przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

¹³ Obowiązek ubezpieczeniowy w odniesieniu do budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego spoczywa zatem na osobie będącej: 1) posiadaczem samoistnym gospodarstwa rolnego oraz budynku rolniczego, 2) posiadaczem samoistnym gospodarstwa rolnego oraz zależnym budynku rolniczego, 3) posiadaczem zależnym gospodarstwa rolnego oraz zależnym budynku rolniczego, 4) dzierżycielem gospodarstwa rolnego oraz posiadaczem samoistnym budynku rolniczego, 5) dzierżycielem gospodarstwa rolnego oraz posiadaczem zależnym budynku rolniczego, 6) dzierżycielem zarówno gospodarstwa rolnego, jak i budynku rolniczego.

powyższego, rolnik aby zostać objęty przymusem zawarcia umowy ubezpieczenia, powinien nie tylko znajdować się w posiadaniu gospodarstwa rolnego (w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 4 u.u.o.), ale również w posiadaniu budynku w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 2 u.u.o. Przesłanki te są przy tym o tyle równoważne, że brak ziszczenia się choćby jednej z nich prowadzi do wyłączenia obowiązku ubezpieczeniowego na gruncie ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych.

Jak wynika z art. 2 ust. 1 pkt. 2 u.u.o., pod pojęciem budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego rozumie się obiekt budowlany (w rozumieniu art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego), tj. budynek, budowle bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. W rezultacie powyższego, obiekty budowlane (będące budynkami) nieodpowiadające dyspozycji art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego, bądź mieszczące się w tym zakresie, natomiast zajmujące powierzchnię mniejszą bądź równą 20 m², a także budynki, które nie znajdują się w posiadaniu rolnika, nie podlegają przedmiotowemu ubezpieczeniu.

Jak zasygnalizowano powyżej, wykładnia literalna zespołu przywołanych norm wskazuje na to, że obowiązek ubezpieczeniowy spoczywa na rolniku jako posiadaczu budynku (wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem), tj. obiektu trwale związanego z gruntem,¹⁴ który został wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych,¹⁵ mającego fundamenty oraz dach¹⁶, o powierzchni przekraczającej 20 m². Jeśli przy tym posiadaczem budynku jest rolnik, to dodatkowo spełniając obowiązek definicyjny wynikający z art. 2 ust. 1 pkt 12 u.u.o., jako osoba fizyczna powinien znajdować się w posiadaniu gospodarstwa rolnego. Brak któregośkolwiek z elementów składających się na wskazany zakres eliminuje zatem obowiązek ubezpieczeniowy.

Podobnie, *ex lege*, obowiązek ten eliminowany jest m.in. poprzez regulację art. 72 u.u.o., w którego treści ustawodawca wprowadził ustawowe wyłączenie powinności ubezpieczeniowej w odniesieniu do budynków, których stan techniczny osiągnął 100% normy zużycia (nie wskazano natomiast w ustawie, w jaki sposób

¹⁴ Jak wskazuje WSA w Warszawie w wyroku z dnia 18 stycznia 2017 r. (II OSK 1034/15, Lex nr 2248098) cecha trwałego związania gruntem sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, aby zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce

¹⁵ Pod pojęciem tym NSA w Warszawie (wyrok z dnia 25 marca 2011 r., II FSK 2053/09, Lex nr 1080006) rozumie przede wszystkim ściany danego obiektu budowlanego; na konieczność wydzielienia z przestrzeni od każdej ze stron budynku zwraca uwagę WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 6 czerwca 2016 r., I SA/GI 43/16, Lex nr 2077640.

¹⁶ Jak wskazuje WSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 marca 2014 r. (VII SA/Wa 2775/13, Lex nr 14668407), decydujące znaczenie w tym zakresie ma nie tyle sposób wykonania tych elementów budynku, co potencjalna możliwość zapewniania trwałości konstrukcji uniemożliwiająca jej przesunięcie czy zniszczenie przez działanie sił przyrody.

przesłanka ta powinna zostać wykazana), budynków przeznaczonych do rozbiórki na podstawie ostatecznych decyzji właściwych organów (co wyłącza obowiązek ubezpieczeniowy z momentem ziszczenia się tego warunku, tj. uprawomocnienia przedmiotowej decyzji administracyjnej, niezależnie od faktu ewentualnego wcześniejszego objęcia ochroną ubezpieczeniową na podstawie umowy obowiązkowego ubezpieczenia budynków rolniczych) oraz namiotów i tuneli foliowych (wyłączenie generalne).

Niezależnie od powyższego, należy w tym miejscu odnotować, że ustawodawca nie definiuje ani w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, ani również w prawie budowlanym pojęcia „instalacji zapewniających możliwość użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem”. W treści art. 2 pkt 9 Prawa budowlanego wprowadzono wprawdzie wskazówkę pozwalającą na interpretację przedmiotowego pojęcia, zamieszczając definicję legalną „urządzeń budowlanych.” Rozumie się przez nie urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki. Tak ogólna definicja skłania zatem do odnoszenia obowiązku ubezpieczeniowego do konkretnego stanu faktycznego, w każdym przypadku poddając analizie, czy dany budynek (w razie spełnienia pozostałych elementów definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o.) ma instalacje, które w normalnym toku czynności powinny zapewniać możliwość odpowiedniego obiektu, pod kątem jego przeznaczenia określanego przez rolnika. Odrębnym natomiast zagadnieniem jest kwestia występowania takich urządzeń w przedmiocie obowiązkowego ubezpieczenia budynków rolniczych w dacie powstania obowiązku ubezpieczeniowego wynikającego z regulacji art. 60 u.u.o.

3. Związek między budynkiem rolniczym a gospodarstwem rolnym rolnika

Uwzględniając okoliczności wskazane w pkt 2 niniejszego opracowania, należy zwrócić uwagę na to, że rozstrzygnięcie postawionych tam zagadnień nie eliminuje dalszych wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących definicji przedmiotu ubezpieczenia w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych.

Ustawodawca, posługując się w *definiens* art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o. zwrotem „wchodzący w skład gospodarstwa rolnego”, w żaden sposób nie wskazuje, jak rozumieć związek między budynkiem (spełniającym wszystkie ustawowe warunki w tym zakresie) a gospodarstwem rolnym oraz czy przedmiotowy związek ma jakąkolwiek doniosłość z punktu widzenia omawianego ubezpieczenia obowiązkowego. Nie wiadomo zatem, czy może intencją ustawodawcy (nie wynika ona jednak z treści uzasadnienia projektu ustawy) było w tym zakresie wprowadzenie domniemania prawnego wejścia budynku rolniczego w skład gospodarstwa rolnego wynikającego z samego faktu posiadania przez rolnika (lub dzierżenia) zarówno go-

spodarstwa rolnego jak również budynku wpisującego się w wymogi stawiane mu przez definicję legalną zawartą w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych (na to wskazuje treść art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o., albowiem literalne brzmienie tego przepisu wskazuje na to, że budynek znajdujący się w posiadaniu rolnika wchodzi w skład gospodarstwa rolnego). Wreszcie, ustawa w obecnym kształcie nie przesądza, czy możliwe jest obalenie takiego domniemania poprzez ewentualne wykazanie przez rolnika, że budynek nie jest jakkolwiek funkcjonalnie związany ze znajdującym się w jego posiadaniu gospodarstwem rolnym. Literalne brzmienie ww. regulacji wskazuje zatem, że na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów, obowiązkowi ubezpieczeniowemu podlega każdy budynek będący w posiadaniu rolnika zarówno jakkolwiek związany z prowadzeniem przez niego gospodarstwa rolnego, jak i niemający z nim żadnego związku.

Z zestawienia definicji rolnika (art. 2 ust. 1 pkt 12 u.u.o.) z pojęciem budynku rolniczego (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o.) wynika co najwyżej, że zakres ustawowego obowiązku ubezpieczeniowego obejmuje ustalenie *iunctim* między gospodarstwem rolnym a budynkiem rolniczym, którym na gruncie omawianej regulacji jest osoba władająca oboma w/w elementami, bez względu na charakter posiadania (lub fakt dzierżenia) tych dóbr. Próżno natomiast poszukiwać w przedmiotowym akcie prawnym innych niż osoba rolnika (posiadnie tej osoby) łączników statuujących związek budynku rolniczego z gospodarstwem rolnym, choć w doktrynie wskazuje się na konieczność interpretowania tego stanu w sposób analogiczny do regulacji art. 48 k.c. w zakresie pojęcia części składowych¹⁷.

Ustawodawca nie wymaga, aby dla powstania obowiązku ubezpieczeniowego występowała jakakolwiek więź między budynkiem rolniczym a gospodarstwem rolnym (innej niż osoba rolnika)¹⁸. Przesłanka ta jest o tyle niezrozumiała, że na gruncie aktualnie obowiązującego stanu prawnego obowiązek ubezpieczeniowy dotyczy zarówno budynków funkcjonalnie związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego (a przez to wchodzących w jego skład w potocznym rozumieniu tego sformułowania), jak również innych budynków znajdujących się jedynie w posiadaniu rolnika, spełniających dodatkowo warunki wynikające z art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego w zw. z art. 2 pkt 2 u.u.o.¹⁹.

Doniosłość aktualnie obowiązującej regulacji jest o tyle bardziej wątpliwa, że na gruncie wcześniejszego stanu prawnego normowanego Rozporządzeniem Ministra

¹⁷ M. Orlicki, J. Orlicka, *Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych w świetle nowej regulacji – wybrane zagadnienia*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia”, nr 4(20) / 2003, s. 81.

¹⁸ Por. M. Dittmajer, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, Z. Brodecki, M. Serwach (red.), Kraków 2005, s. 883.

¹⁹ Zob. słuszne stwierdzenie, zgodnie z którym literalne brzmienie przepisów wprowadzających obowiązek ubezpieczeniowy w ubezpieczeniu budynków rolniczych dotyczy zarówno znajdujących się w posiadaniu rolnika budynków w gospodarstwie rolnym, jak i budynku miejskiego, niezwiązanego jakkolwiek z gospodarstwem rolnym, M. Orlicki, J. Orlicka, *Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych...*, *op.cit.*, s. 82.

Finansów z dnia 3 kwietnia 1997 r.²⁰, posiadaczem budynku w rozumieniu tego aktu prawnego była osoba fizyczna lub osoba prawna, władająca gospodarstwem rolnym, w skład którego wchodziły budynki (§ 2 rozporządzenia). Ustawodawca starał się zatem wprowadzić wyraźne kryterium pozwalające na odróżnienie budynków objętych obowiązkiem ubezpieczenia, od innych budynków, rezygnując jednocześnie ze stosowania w obu przypadkach (podobnie w przypadku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego) pojęcia rolnika.

Z powyższego wynika, że obowiązkiem ubezpieczeniowym objęte będą przede wszystkim budynki stanowiące swego rodzaju części składowe gospodarstwa rolnego, którymi włada posiadacz budynku rolniczego (rolnik w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych). Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska jest natomiast okoliczność, że przedmiotem ubezpieczenia w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków rolniczych są budynki w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o., które dodatkowo charakteryzuje związek funkcjonalny z gospodarstwem rolnym w tym sensie, że budynki te wykorzystywane są w związku z prowadzeniem przez rolnika działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, co wiąże się zarówno z zaspokajaniem bytowych jak również zawodowych (zorientowanych na prowadzenie działalności rolniczej) potrzeb rolnika²¹. Związek ten zdaniem autora powinien być na tyle szeroko rozumiany, aby możliwe było *de casu* określenie zakresu desygnatów przedmiotowej definicji, przede wszystkim z punktu widzenia celu ustanowienia obowiązkowego ubezpieczenia budynków, wynikającego z *definiensa* pojęcia użytego w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o. Powyższe znajduje przy tym również uzasadnienie w regulacji art. 55³ K.c. (stosowanej w oparciu o art. 22 ust. 1 u.u.o.), wprowadzającej możliwość dokonania kwalifikacji poszczególnych elementów gospodarstwa rolnego jako jego części składowych, przy założeniu że stanowią one lub potencjalnie mogą stanowić całość gospodarczą²². Z tego też względu, kryterium funkcjonalne pozwala, przez pryzmat *definiensa* pojęcia stosowanego przez ustawodawcę, na odróżnienie elementów gospodarstwa rolnego podlegających przedmiotowemu ubezpieczeniu obowiązkowemu. Nie sposób bowiem przy określaniu pojęcia budynku rolniczego pomijać faktu, że ustawodawca ma tu na myśli właśnie budynek wchodzący w skład gospodarstwa rolnego, a zatem stanowiący jego element czy pełniący pewną funkcję w tym gospodarstwie. Potrzeba takiej wykładni przedmiotowych przepisów jest tym bardziej niezbędna, albowiem podstawowym

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 1997 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych (Dz.U. z 1997 r., nr 36, poz. 220).

²¹ Na taki związek wskazuje również orzecznictwo, np.: w wyroku Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu z dnia 19 kwietnia 2012 r. (I Ca 102/12, [http://orzeczenia.tarnobrzeg.so.gov.pl/content/\\$N/1540150000_00503_I_Ca_000102_2012_Uz_2012-04-19_001](http://orzeczenia.tarnobrzeg.so.gov.pl/content/$N/1540150000_00503_I_Ca_000102_2012_Uz_2012-04-19_001), dostęp z dnia 28 grudnia 2017 r.), wskazano, że budynki objęte przedmiotowym ubezpieczeniem powinny należeć do gospodarstwa rolnego.

²² Wyrok SN z dnia 7 maja 1997 r., II CKN 197/97, Lex nr 1294390.

łącznikiem kreującym tenże obowiązek jest posiadanie budynku przez rolnika (który *ex definitione* musi być posiadaczem gospodarstwa rolnego). Znajduje to zresztą odzwierciedlenie choćby w regulacji art. 63 u.u.o., wprowadzającej sukcesję praw i obowiązków wynikających z umowy ubezpieczenia w razie przejścia posiadania gospodarstwa rolnego po zawarciu umowy ubezpieczenia.

4. Chwila powstania oraz zakres powinności ubezpieczeniowej w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków rolniczych od ognia i innych zdarzeń losowych

Pewne wątpliwości na gruncie aktualnego kształtu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych budzi również zakres ubezpieczenia budynków rolniczych, szczególnie w kontekście regulacji art. 60 u.u.o., na podstawie której obowiązek ubezpieczenia budynku rolniczego powstaje z dniem pokrycia budynku dachem (ustawodawca nie rozwija tego zagadnienia, zatem należy uznać, że powinność ubezpieczeniowa powstaje z chwilą zakończenia wszystkich robót związanych z realizacją konstrukcji dachu budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego, co np. może znaleźć swe odzwierciedlenie w odpowiednim wpisie w dzienniku budowy).

We wskazanym powyżej przypadku będzie mowa przede wszystkim o nowych budynkach²³, które z reguły w stanie surowym otwartym nie mają jeszcze żadnych instalacji, o których stanowi art. 3 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego (przy założeniu, że dla danego budynku przewidziano w ogóle instalacje w rozumieniu tego przepisu), natomiast mają już dach. Dyskusyjne jest zatem, czy w podobnym przypadku powstanie w ogóle obowiązek ubezpieczeniowy oraz czy norma z art. 60 u.u.o. znajdzie praktyczne zastosowanie. W ocenie autora, obowiązek ubezpieczeniowy wynikający z art. 60 u.u.o. może w oznaczonych przypadkach powstać później, tj. z momentem wyposażenia wznoszonego budynku w instalacje techniczne, jeśli ich brak nie uniemożliwia użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem. W takim przypadku nie występuje przesłanka precyzująca rodzaj instalacji, który jest dla obiektu budowlanego niezbędny z punktu widzenia prawnej oraz faktycznej możliwości korzystania przez rolnika z budynku, a nadto wpisuje się w normatywną definicję budynku na potrzeby ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

W rezultacie powyższego należałoby uznać, że jeśli w projekcie budynku przewidziano realizację instalacji zapewniających możliwość korzystania z budynku, obowiązek ubezpieczeniowy powstanie dopiero po wykonaniu we wznoszonym obiekcie budowlanych tychże instalacji, nawet gdyby miało to nastąpić po pokryciu tego obiektu (jeszcze nie budynku w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o.) dachem. W sytuacji, gdyby natomiast projekt budowlany nie przewidywał instalacji zapew-

²³ Zgodzić należy się z J. Nawracała [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych...*, *op.cit.*, s. 915, że regulacja art. 60 u.u.o. znajdzie również zastosowanie do istniejących obiektów budowlanych, które na podstawie art. 66 u.u.o. (np.: na skutek zerwania dachu) podlegają ustawowemu wyłączeniu z zakresu udzielanej ochrony ubezpieczeniowej, a które ponownie zostały pokryte dachem.

niających korzystanie ze wznoszonego obiektu, powinność ubezpieczeniowa powstanie w momencie wskazywanym przez art. 60 u.u.o.

Wskazując na zakres obowiązku ubezpieczeniowego, konieczne jest również zwrócenie uwagi na to, że ustawodawca nie podaje, jakie elementy budynku rolniczego podlegają tej powinności. W doktrynie wskazuje się na konieczność uwzględnienia w powyższym zakresie stałych elementów budynku, w szczególności części konstrukcyjnych (ściany, stropy, dach itp.), części składowych oraz instalacji i urządzeń technicznych²⁴ (to zaś przemawiałoby za sygnalizowanym powyżej odejściem od literalnej interpretacji normy z art. 60 u.u.o.). Warto dodatkowo w tym zakresie zwrócić uwagę na regulację art. 68 ust. 1 pkt 2 u.u.o., z którego wynika powinność ustalenia szkody na podstawie kosztorysu odzwierciedlającego koszty związane z odbudową lub remontem, określone zgodnie z obowiązującymi w budownictwie zasadami kalkulacji i ustalania cen robót budowlanych – przy uwzględnieniu dotychczasowych wymiarów, konstrukcji, materiałów i wyposażenia. Skoro zatem ustawodawca konstruuje zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń wiążąc go z powinnością odtworzenia wymiarów, konstrukcji oraz wyposażenia budynku podlegającego ubezpieczeniu, rozumieć przez to należy takie elementy przedmiotu ubezpieczenia, których występowanie prowadzi do powstania obowiązku ubezpieczeniowego. Obejmuje to zatem w szczególności przegrody budowlane wyodrębniające budynek z przestrzeni, fundamenty, dach oraz instalacje zapewniających możliwość użytkowania danego obiektu budowlanego (budynku) zgodnie z jego przeznaczeniem, tj. *de facto* elementy składające się na definicję budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego, o czym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.o. W pozostałym zakresie uznać należy, że inne elementy przedmiotu ubezpieczenia (wyposażenie lub wykończenie ubezpieczonego budynku) nie podlegając ochronie ubezpieczeniowej w ramach obowiązkowego ubezpieczenia budynków, mogą zostać objęte ubezpieczeniem na podstawie umowy dobrowolnego ubezpieczenia mienia.

5. Podsumowanie

Przedstawione powyżej zagadnienia koncentrują się wokół zwrócenia uwagi na fakt, iż analiza problemu obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych wymaga przedsięwzięcia wielu czynności interpretacyjnych zmierzających do ustalenia wystąpienia na gruncie konkretnego stanu faktycznego szeregu przesłanek, których łączne ziszczenie się prowadzi do powstania po stronie rolnika powinności zawarcia umowy ubezpieczenia budynków rolniczych. Zastosowanie przez ustawodawcę w tym zakresie odesłań do różnych gałęzi prawa – prawa administracyjnego, podatkowego oraz cywilnego – bez wątpienia stwarza po stronie adresatów tych przepisów pewien dyskomfort związany z określeniem ich sytuacji prawnej na gruncie za-

²⁴ J. Nawracała, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych...*, *op.cit.*, s. 912.

kresu obowiązku ubezpieczeniowego w odniesieniu do budynków rolniczych. Fakt posługiwania się przez ustawodawcę nieprecyzyjnymi pojęciami, działań tych nie ułatwia, tym bardziej że podniesione w niniejszej publikacji zagadnienia zwracają uwagę na to, że nieścisłości definicyjne prowadzą do szeregu dalszych wątpliwości interpretacyjnych koncentrujących się na samym objęciu, momencie powstania oraz zakresie przedmiotowym obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych.

Pojęcie budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu tzw. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych

Streszczenie

Niniejszy artykuł porusza zagadnienie wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się na wprowadzonego Ustawą z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych. Prawidłowe określenie zakresu desygnatów pojęcia tzw. budynku rolniczego umożliwia w pierwszej kolejności zbadanie istnienia normatywnego obowiązku objęcia takiego obiektu budowlanego powinnością ubezpieczeniową, a nadto określenie momentu jego powstania, jak również sprecyzowania jego zakresu przedmiotowego. W każdym stadium badań pojęcia budynku rolniczego, interpretator napotyka bowiem konieczne do rozstrzygnięcia dylematy, które nie tylko determinują zakres obowiązków adresata tych bezwzględnie obowiązujących regulacji prawnych, ale również ze względu na swą doniosłość stanowią o potrzebie dokonania takiej modyfikacji tych norm, która w zgodzie z zasadami prawidłowej legislacji będzie wprowadzała poczucie pewności prawa w tymże zakresie.

Słowa kluczowe:

obowiązkowe ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, definicja legalna budynku rolniczego, ubezpieczenie rolne

The concept of a building that is part of an agricultural holding in the sense of the so-called Act on compulsory insurance

Summary

The article deals addresses the issue of doubts in interpretation arising from the Act of 22 May 2003 on compulsory insurance, Insurance Guarantee Fund and the Polish Motor Insurers' Bureau, with regard to compulsory insurance of farm buildings against fire and other perils. The correct definition of the scope of designates of the so-called 'farm building', enables to, first of all, examine the existence of a normative obligation to cover such a building with insurance obligation and to determine the moment of its commencement, as well as to specify its scope. The above issues are discussed in the

subsequent parts of this publication. At each stage of the study of the concept of a farm building, the interpreter encounters dilemmas which are necessary to settle as they determine the scope of duties of the addressee of these mandatory legal regulations. Moreover, due to their importance, they determine the need to modify such norms in accordance with the principles of proper legislation in order to introduce a sense of legal certainty in this regard.

Key words:

compulsory insurance of farm buildings against fire and other perils, legal definition of the “farm building”, agriculture insurance

Bibliografia

Dittmajer M., [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Z. Brodecki, M. Serwach (red.), Komentarz, Kraków 2005.

Malik A., [w:] *Wybrane problemy interpretacyjne obowiązkowych ubezpieczeń rolnych*, S. Prutis, J. Bieluk (red.), „*Studia Iuridica Agraria*” 2015, t. XIII.

Nawracała J., [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, t. I, M. Adamowicz, A. Brodecka-Chamera, D. Fuchs, M. Glicz, B. Janyga, S. Koroluk, J. Kruczalak-Jankowska, K. Malinowska, D. Maśniak, J. Nawracała, M. Serwach, E. Spigarska, E. Wiczorek, A. Wowerka, Z. Brodecki, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.

Orlicki M., Orlicka J., *Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych w świetle nowej regulacji – wybrane zagadnienia*, „*Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia*”, nr 4(20)/2003.

Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w określaniu rolnego charakteru nieruchomości

Pojęcie nieruchomości rolnej, choć zasadnicze z punktu widzenia nauki prawa rolnego, a w świetle zastrzeżonej w ostatnim czasie reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi, niezmiernie istotne także w wymiarze praktycznym, nadal budzi poważne wątpliwości. W szczególności zwraca uwagę wielość definicji normatywnych tego pojęcia. Ustawodawca zdecydował się bowiem na definiowanie pojęcia nieruchomości rolnej w sposób odmienny na potrzeby uregulowań różnych obszarów prawa rolnego. Nawet z punktu widzenia poszczególnych definicji legalnych, w tym przede wszystkim definicji formułowanych w związku z rozbudowanymi przepisami dotyczącymi obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, ich treść normatywna jest przedmiotem rozbieżnych interpretacji.

Zapewne wynika to ze wspólnej cechy, jaka łączy definicje legalne nieruchomości rolnych sformułowane w kodeksie cywilnym jak i w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego¹. Obie z tych definicji koncentrują się bowiem na aspektach teleologicznych definiendum, tj. na funkcji gospodarczej, jaką dana nieruchomość pełni (lub może pełnić). Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 46¹ k.c., do której w swej zasadniczej części odwołuje się definicja sformułowana w art. 2 pkt 1 Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, pod pojęciem nieruchomości rolnej (gruntu rolnego) należy rozumieć nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Z punktu widzenia klasyfikowania danej nieruchomości jako rolnej zasadnicze znaczenie ma zatem faktyczny lub potencjalny sposób jej wykorzystywania.

¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst. jedn. Dz U. z 2012 r., poz. 803, z późn. zm.).

Choć brzmienie wskazanego przepisu nie odwołuje się do przepisów dotyczących planowania przestrzennego, to funkcjonalne podejście ustawodawcy do definiowania nieruchomości rolnej skłania do refleksji na temat wpływu, jaki na wykładnię tego pojęcia mają uregulowania dotyczące planowania przestrzennego. To one bowiem w systemie prawa wyznaczają płaszczyznę, w której podejmowane są rozstrzygnięcia dotyczące m.in. przeznaczenia nieruchomości, a więc celów, do których mogą być wykorzystywane.²

Należy także zauważyć, że do przepisów o planowaniu przestrzennym odwołuje się wprost definicja nieruchomości rolnej sformułowana w art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w ten sposób, że *expressis verbis* wyłącza z zakresu tego pojęcia nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne³. Zresztą podobne rozwiązanie ustawodawca stosował już w przeszłości. Zgodnie bowiem z przepisami nieobowiązującego już obecnie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia ich współwłasności dziedziczenia gospodarstw rolnych⁴ nieruchomość rolna traciła swój charakter rolny, gdy – stosownie do przepisów o terenach budowlanych na obszarze wsi albo stosownie do przepisów o planach zagospodarowania przestrzennego – została przeznaczona na cele niezwiązane bezpośrednio z produkcją rolną. Podobne rozwiązanie ustawodawca stosował w kolejnych nowelizacjach wskazanego rozporządzenia⁵. I tak, zgodnie z brzmieniem § 1 cytowanego rozporządzenia zmienionego na mocy nowelizacji z dnia 10 lipca 1970 r. nieruchomość uważana była za rolną, jeżeli była lub mogła być użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, chyba że stosownie do przepisów o planowaniu przestrzennym decyzją właściwego organu prezydium rady narodowej została przeznaczona na cele niezwiązane bezpośrednio z produkcją rolną. Nie uważano przy tym za rolne nieruchomości położonych w obrębie zwartej zabudowy miasta lub osiedla oraz nieruchomości należących do tej samej osoby lub osób, jeżeli ich łączny obszar nie przekraczał 0,2 ha. Do przepisów o planowaniu przestrzennym odwoływano się także w ramach kolejnych zmian definicji nieruchomości rolnej sformułowanej w cytowanym rozporządzeniu. Mianowicie, zgodnie z brzmieniem § 1 ust. 2. tego rozporządzenia ustalonym na mocy jego nowelizacji

² Rolę unormowań z zakresu planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego analizował w przeszłości Z. Truskiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.

³ Szersze rozważania na ten temat przedstawiłem w artykule pt. *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia”, vol. XXVI, 1, 2017, w którym przytaczam także wypowiedzi czołowych przedstawicieli doktryny prawa rolnego na ten temat.

⁴ Dz.U. z 1964 r., Nr 45, poz. 304.

⁵ § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1970 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1970 r., Nr 18, poz. 150).

z dnia 23 grudnia 1971 r.⁶ nieruchomość rolna traciła swój dotychczasowy charakter rolny w następujących przypadkach: 1) z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej uchwały prezydium właściwej rady narodowej, w której wyniku nastąpiło ustalenie granic terenów budownictwa mieszkaniowego i zagrodowego, przejmowanych na własność państwa na podstawie przepisów o terenach budowlanych na obszarach wsi oraz przepisów o terenach budowlanych na obszarze miast i osiedli, jeżeli nieruchomość znajdowała się na tych terenach, lub 2) jeżeli decyzją właściwego do spraw planowania przestrzennego organu prezydium powiatowej rady narodowej, wydaną w trybie przepisów o planach realizacyjnych, została przeznaczona na cele niezwiązane bezpośrednio z produkcją rolną⁷. Do przepisów o planowaniu przestrzennym ustawodawca odwoływał się także w ramach kolejnej nowelizacji omawianego Rozporządzenia Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r., dokonanej z dniem 30 września 1988 r.⁸ Choć zasadnicza część definicji pojęcia nieruchomość rolna pozostała bez zmian, tj. nadal rozumiano pod tym pojęciem nieruchomości, które były lub mogły być użytkowane na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, to zmianie uległo brzmienie § 1 ust. 2 rozporządzenia w ten sposób, że nieruchomości rolne traciły dotychczasowy charakter rolny, jeżeli: 1) zostały objęte ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej, zatwierdzającą projekt podziału gruntów przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne nie będące budownictwem zagrodowym albo 2) zostały objęte ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej o ustaleniu lokalizacji inwestycji, wydaną w trybie przepisów o planowaniu przestrzennym. W wypadkach zaś, w których wydanie takiej decyzji nie było przewidziane, nieruchomości rolne traciły swój rolny charakter, jeżeli zostały objęte ostateczną decyzją terenowego organu administracji państwowej o zatwierdzeniu planu realizacyjnego zagospodarowania na inne cele niż produkcja rolna, wydaną w trybie przepisów prawa budowlanego.

Z powyższych rozważań można zatem wysnuć trzy wnioski. Po pierwsze, tradycja odwoływania się przez ustawodawcę do przepisów o planowaniu przestrzennym dla celów określania rolnego charakteru nieruchomości ma w Polsce ugruntowany, wieloletni charakter, a więc takie podejście stanowi kontynuację interpretacyjną. Po drugie, w różnych okresach odwoływano się do bardzo zróżnicowanych aktów planistycznych, takich jak: uchwały, decyzje, plany realizacyjne, plany zagospodarowania, itp. Po trzecie, należy zauważyć, że dotychczas odniesienie do przepisów o planowaniu

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych. (Dz.U. z 1971 r., Nr 37, poz.332).

⁷ Na mocy wskazanej nowelizacji zmieniono także minimalną normę obszarową nieruchomości rolnych, w ten sposób, że nie uważano za rolne nieruchomości należących do tej samej osoby lub osób, jeżeli ich łączny obszar nie przekraczał 0,5 ha.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1988 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1988 r., Nr 29, poz. 202).

przestrzennym miało charakter negatywny, tj. służyło eliminowaniu nieruchomości o charakterze rolnym, przeznaczonych na określone cele nierolne z kręgu nieruchomości rolnych. Dotychczas ustawodawca nie odwoływał się natomiast do przepisów o planowaniu przestrzennym, aby na ich podstawie dokonywać pozytywnej kwalifikacji nieruchomości jako rolnych, tj. kwalifikować jako rolne nieruchomości przeznaczone na cele rolne w określonych aktach planowania przestrzennego.

Obecnie, przechodząc na system powszechnego koncesjonowania obrotu ziemią rolną, ustawodawca całkowicie zmienił kontekst normatywny dotychczasowych definicji. Zmiany wprowadzone z dniem 30 kwietnia 2016 r. w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zmierzają do objęcia obrotu nieruchomościami rolnymi szczegółową reglamentacją, która będzie miała charakter przede wszystkim administracyjnoprawny. Ustalenie, czy dana nieruchomość jest nieruchomością rolną, determinuje obecnie reżim prawny właściwy dla dokonywania czynności zmierzających do przeniesienia własności tej nieruchomości, a dodatkowo rzutuje na sytuację prawną jej nabywcy. W szczególności od tego, czy dana nieruchomość zostanie zakwalifikowana jako nieruchomość rolna zależy, czy na nabycie takiej nieruchomości przez osobę niebędącą rolnikiem indywidualnym wymagana będzie zgoda administracyjna; a także, czy Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa przysługiwać będzie wobec takiej nieruchomości prawo pierwokupu lub prawo nabycia. Z ustaleniem rolnego charakteru zbywanej nieruchomości może także wiązać się nałożenie na jej nabywcę obowiązku osobistego prowadzenia na niej działalności rolniczej przez 10 lat. W określonych przypadkach może to prowadzić nawet do powstania obowiązku stałego zamieszkiwania na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, wchodzących w skład tworzonego przez nabywcę gospodarstwa rolnego.

Rozstrzygnięcie o rolnym charakterze nieruchomości, które przesądza o poddaniu czynności obrotu tą nieruchomością rygorom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadkach popełnienia naruszeń wskazanych w art. 9 tej ustawy, decyduje także o objęciu danej czynności prawnej sankcją bezwzględnej nieważności.

Tak jak wspomniano na wstępie, kluczowa z punktu widzenia regulacji zasad obrotu nieruchomościami rolnymi definicja nieruchomości rolnej została sformułowana w art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z tym przepisem, nieruchomością rolną w rozumieniu tej ustawy jest nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Definicja ta ma zatem charakter odsyłający – odwołuje się bowiem w zasadniczej części do koncepcji nieruchomości rolnej określonej w Kodeksie cywilnym, wyłączając jednocześnie z kategorii nieruchomości rolnych nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Sformułowanie art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego powoduje zatem, że badanie czy konkretna nieruchomość jest nieruchomością rolną w rozumie-

niu tej ustawy jest dwuetapowe. W pierwszej kolejności wymaga rozstrzygnięcia, czy dana nieruchomość jest nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46¹ k.c. Dopiero twierdząca odpowiedź na to pytanie powoduje konieczność ustalenia, czy dana nieruchomość objęta jest obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego i jakie jest jej przeznaczenie ustalone w tym planie⁹.

Choć wyłączenie z kręgu nieruchomości rolnych nieruchomości na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zasadzie nie budzi wątpliwości, to należy zwrócić uwagę, że praktyczne znaczenie wskazanego wyłączenia, ze względu na bardzo niski stopień pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, jest stosunkowo niewielkie¹⁰. Fakt, że wiele terenów objętych różnymi formami procesów urbanizacyjnych, w tym także często położonych na obszarach intensywnie zagospodarowanych na cele nierolne, nie jest objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powoduje, że nieruchomości położone na tych terenach – także te, które faktycznie nie są wykorzystywane na cele produkcji rolnej, ze względu na szerokie sformułowanie art. 46¹ k.c. – mogą, jako potencjalnie mogące być przedmiotem działalności rolnej, podlegać daleko idącym ograniczeniom w obrocie wynikającym z obecnego brzmienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zjawisko takie należy uznać za niepożądane z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na wysokie koszty gospodarcze związane z ograniczeniami obrotu tego typu nieruchomościami, po drugie – ze względu na kompletny brak celowości ingerowania przez ustawodawcę w obrót tego typu nieruchomościami z punktu widzenia kształtowania struktury obszarowej gospodarstw i szerzej – z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego państwa. Należy bowiem uznać, że nieruchomości – nawet formalnie mające charakter rolne – jeżeli są położone na terenach zurbanizowanych bądź podlegających intensywnej urbanizacji, nie mają większego znaczenia z punktu widzenia gospodarki rolnej, a w każdym razie znaczenie to wraz z postępowaniem urbanizacji tych terenów będzie ulegać redukcji. Prowadzenie w stosunku do takich nieruchomości aktywnej polityki oddziaływania na kształtowanie poprawnej struktury obszarowej oraz promowanie nabywania nieruchomości przez osoby mające odpowiednie kwalifikacje rolne należy uznać za całkowicie pozbawione sensu.

Otwarte pozostaje zatem pytanie, czy w takim stanie rzeczy nie byłoby zasadne dokonanie nowelizacji art. 2 pkt. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w taki

⁹ K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny”, Nr 2, Kwiecień 2016, s. 60.

¹⁰ Według różnych szacunków stopień pokrycia kraju miejscowymi planami zagospodarowania nie przekracza 28% (patrz np. B. Prus, *Sytuacja planistyczna w Polsce. Studium porównawcze*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, Nr 2/II/2012, Polska Akademia Nauk, s. 128). Warto także zaznaczyć, że na koniec 2013 r. ogółem – w skali całego kraju – w planach miejscowych przewidziano przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych i leśnych obejmujących powierzchnię 578,1 tys. ha, co stanowiło zaledwie 1,85% powierzchni kraju – Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, s. 20–21.

sposób, aby z zakresu pojęcia nieruchomości rolne wyłączyć nie tylko nieruchomości rolne objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, których, jak już wspomniano, jest stosunkowo niewiele, ale także nieruchomości, które na cele nierolne zostały zakwalifikowane w innych aktach planowania przestrzennego. W szczególności należy rozważyć, czy o nierolniczym charakterze nieruchomości mogą rozstrzygać przepisy szczególne, które mogą podlegać konkretyzacji w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bądź innego rodzaju decyzji lokalizacyjnych, a także, czy można przyjąć, że o nierolnym charakterze nieruchomości powinny rozstrzygać postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy przy tym zaznaczyć, że w zakresie regulacji dotyczącej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawodawca już obecnie korzysta z podobnego rozwiązania. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹¹ spod wprowadzonego tą ustawą zakazu zbywania nieruchomości wchodzących w skład zasobu własności nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, wyłączone nie tylko grunty przeznaczone na cele nierolne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ale także grunty przeznaczone na takie cele w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także grunty przeznaczone na takie cele w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga przede wszystkim analizy charakteru prawnego studium oraz odwołania się do jego merytorycznej treści w zakresie ustalania kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w tym zasad kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Doniosłość korzystania ze studium w celu ustalenia rolnego przeznaczenia danej nieruchomości wynika z faktu, że – jak wspomniano powyżej – pokrycie powierzchni Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest dość niskie i oscyluje na poziomie ok. 30%. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są skoncentrowane w dużej mierze na obszarach miejskich. Tymczasem studium jest aktem planistycznym, który jest dużo bardziej powszechny i występuje prawie wszędzie, a zatem choćby z praktycznego punktu widzenia byłby niezmiernie pomocny w ustalaniu przeznaczenia nieruchomości na obszarach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. studium jest aktem planowania o charakterze ogólnym. Obejmuje swoimi ustaleniami obszar w granicach administracyjnych gminy. Należy wszakże wspomnieć, że instytucja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego po raz pierwszy została wprowadzona do systemu prawnego już wcześniej, a mianowicie na podstawie nieobowiązującej już Ustawy z 7 lipca

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 585

1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹². W okresie obowiązywania tej ustawy w literaturze prawniczej ukształtował się pogląd, że ustalenia studium miały charakter nienormatywny, ponieważ były adresowane wyłącznie do organów gminy i nie mogły stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach administracyjnych. Pogląd ten utrwalony w orzecznictwie oraz w doktrynie w zasadzie zachował swą aktualność także pod rządami obecnej ustawy¹³.

W literaturze wskazuje się na trzy podstawowe funkcje przypisywane studium. Po pierwsze, jest ono aktem polityki przestrzennej gminy. Po drugie, jako akt planistyczny obejmujący cały obszar gminy, służy koordynacji rozstrzygnięć podejmowanych w poszczególnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszarów części gminy, ale przy ich sporządzaniu obowiązuje zasada zgodności ze studium. Po trzecie, studium pełni funkcję promocyjną poprzez wskazanie obszarów przeznaczonych na inwestycje lub atrakcyjnych turystycznie. Informuje mieszkańców, przedsiębiorców i inwestorów zewnętrznych o zamierzeniach planistycznych władz lokalnych¹⁴.

Ustawodawca w art. 9 ust. 5 obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵ jednoznacznie przesądził, że studium nie stanowi aktu prawa miejscowego. Na tej podstawie przyjmuje się w doktrynie, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest aktem o charakterze wewnętrznym¹⁶. W konsekwencji, w świetle zamkniętego katalogu źródeł prawa określonych w Konstytucji RP, studium nie może stanowić źródła prawa lub obowiązku ani nie może stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Studium określa jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnątrznie organy gminy przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Jako akt kierownictwa wewnętrznego w relacji między radą gminy a innymi organami i jednostki gminy studium określa kierunki i sposoby działania tych organów przy sporządzaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy. Choć postanowienia studium nie wpływają na sytuację prawną właścicieli nieruchomości wprost, to biorąc pod uwagę, że treść studium w zasadzie determinuje ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (przynajmniej w zasadniczych jego aspektach), to z uwagi na brzmienie art. 9

¹² Dz.U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415 z późn. zm.

¹³ Należy jednak zwrócić uwagę, że na gruncie obecnego stanu prawnego prezentowane są także poglądy odmienne. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 6 sierpnia 2009 r. stwierdził, że przepis art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie oznacza, że decyzje administracyjne w przedmiocie warunków zabudowy wydawane dla terenów objętych studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami.

¹⁴ Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szmyt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 81

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073).

¹⁶ Z. Niewiadomski, *ibidem*, s. 140; Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 83.

ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy przyjąć tezę o pośrednim wpływie studium na sferę uprawnień i obowiązków właścicieli nieruchomości objętych studium. W szczególności należy zwrócić uwagę, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wiąże radę gminy, czyli organ będący jego autorem. Wynika to nie tylko ze wspomnianego już art. 9 ust. 4, ale także z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Istotne jest przy tym także, że rada gminy, mimo że jest autorem studium, nie może go dowolnie zmieniać – do zmiany studium konieczne jest przeprowadzenie odpowiedniej procedury planistycznej, zasadniczo podobnej do trybu uchwalania i zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W doktrynie prawniczej oraz orzecznictwie sądowym studium określane jest mianem aktu kierownictwa wewnętrznego¹⁷ lub aktem określającym lokalną politykę planistyczną. Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 5 ustawy¹⁸, studium nie jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że postanowienia w nim zawarte wiążą jedynie podmioty w systemie aparatu administracyjnego, a ściślej organy gminy¹⁹. NSA w wyroku z dnia 12 stycznia 2016 r. wskazuje, że studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, gdyż nie jest aktem prawa miejscowego, ale jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.²⁰

Warto także zwrócić uwagę, że procedura sporządzania i uchwalania studium uwarunkowań przestrzennego – szczegółowo opisana w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jest zbliżona do procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i gwarantuje podobny poziom partycypacji społecznej. Uchwała o przyjęciu studium podlega także kontroli sądowno-administracyjnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, że uchwała przyjmująca studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z uwagi na to, że wiąże one przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zatem może dojść do ingerencji w prawa i obowiązki obywatelskie, np. związane z prawem własności²¹.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia stopnia szczegółowości rozstrzygnięć planistycznych podejmowanych w treści studium. Jako akt określający gminną

¹⁷ Patrz np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2011 r. II SA/Kr 1336/11: *Studium jako akt kierownictwa wewnętrznego skierowane jest do organów administracji a nie osób trzecich, nie oddziałuje ono na prawa i obowiązkach osób trzecich (...)*.

¹⁸ Art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073).

¹⁹ W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 48

²⁰ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2016 r. (sygn. II OSK 1128/14).

²¹ Patrz np. wyroki NSA z 17 lutego 2009 r. II OSK 919/08 i II OSK 920/08

politykę przestrzenną studium nie może być zbyt szczegółowe. Treść studium powinien przedstawiać długofalowy horyzont czasowy i określać dalekosiężne cele. Treść studium powinna zawierać jedynie najistotniejsze aspekty, ważne z punktu widzenia rozwoju gminy, które pozwolą osiągnąć cel poprzez wyodrębnienie zadań realizowanych w niekoniecznie określonej perspektywie czasowej. Elementarną cechą studium jest jego kompleksowość i ujęcie w kategoriach celów rozwoju oraz kierunków i generalnych zasad zagospodarowania obszaru gminy (struktury tego zagospodarowania)²².

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje organy wykonawcze gminy do uwzględniania w studium zasad określonych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleń strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem²³. Taka konstrukcja przepisu pozwala na zachowanie spójności poszczególnych aktów planowania opracowywanych w ramach krajowego systemu planowania przestrzennego i ma pełnić funkcję koordynacyjną.

Jak zresztą wskazuje nazwa tego aktu planistycznego, treść studium obejmuje zarówno istniejące uwarunkowania, jak i kierunki planowanego rozwoju przestrzennego gminy. Studium składa się z trzech zasadniczych części: 1) części określającej uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, przedstawiającą podstawy rozwiązań przyjętych w studium, 2) części obejmującej ustalenia studium, tj. tekst studium zawierający ustalenia dotyczące kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i rysunek studium zawierający analogiczne ustalenia, a ponadto granice obszarów, do których te ustalenia się odnoszą oraz 3) części przedstawiającej uzasadnienia i objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium, mających charakter komentarza do tekstu i rysunku studium²⁴.

Odnośnie do charakteru prawnego uwarunkowań, zasadny wydaje się pogląd, że uwarunkowania to okoliczności faktyczne istniejące w chwili sporządzania studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej, niezależne od woli gminy w chwili sporządzania studium²⁵. Uwarunkowania mogą określać, jakie są szanse rozwoju danego terenu, bądź czy istnieją bariery lub ograniczenia realizacji konkretnego celu.

Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, rada gminy powinna uwzględnić szerokie spektrum czynników, m.in.: 1) dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, 2) stan ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, 3) stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej prze-

²² B. Zastawniak, *Vademecum Gospodarki Przestrzennej II edycja*, Kraków 2005.

²³ Art. 9 ust. 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073).

²⁴ B. Zastawniak, *ibidem*.

²⁵ Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 96.

strzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogi ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, 4) stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, 5) warunki i jakość życia mieszkańców, w tym ochronę ich zdrowia, 6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia, 7) potrzeby i możliwości rozwoju gminy, 8) stan prawny gruntów, 9) występowanie obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, 10) występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, 11) udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, 12) terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych, 13) stan systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami, a także 14) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz 15) wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej. Należy jednak zaznaczyć, że z literalnego brzmienia przepisu art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustawodawca wymienił jedynie przykładowe uwarunkowania, które jako występujące powszechnie powinny być brane pod uwagę w ramach prac nad studium. Ustawodawca nie ograniczył jednak merytorycznego zakresu analiz i przewidział możliwość rozszerzenia listy zagadnień, które muszą zostać wzięte pod uwagę w zależności od konkretnego przypadku.

Zakres zasadniczej części studium – określającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy definiuje art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazujący na elementy treści, jakie muszą zostać wskazane w studium. Są to w szczególności: 1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, 2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, 3) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, 4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, 5) kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, 6) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, 7) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1, 8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² oraz obszary przestrzeni publicznej, 9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, 10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, 11) obszary szczególnego zagrożenia po-

wodnią oraz obszary osuwania się mas ziemnych, 12) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny, 13) obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm., 14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji, 15) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, a także 16) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie²⁶.

W Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zostały nadto określone szczegółowe wymagania dotyczące studium, takie jak skale opracowań kartograficznych, nazewnictwo, sposoby dokumentowania prac planistycznych. Rozporządzenie to określa również treść studium, wskazując m.in., że studium powinno zawierać nie tylko ogólne ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, ale także ustalenia szczegółowe dotyczące kierunków i zasad kształtowania rolniczej (i leśnej) przestrzeni produkcyjnej, wskazując w szczególności obszary, w których planuje się zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (i leśnych) na cele nierolnicze (i nieleśne).

Na podstawie przytoczonych przepisów można sformułować pogląd, że nadrzędnym celem i zarazem funkcją studium jest formułowanie polityki przestrzennej gminy oraz określanie lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego.

Na uwagę zasługują skutki prawne uchwalenia studium. Przede wszystkim gmina uchwalając studium, wywiązuje się z ustawowego obowiązku polegającego na określeniu lokalnej polityki przestrzennej. W treści studium zawarte są bowiem najważniejsze informacje na temat rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, ponadto w szerszym aspekcie studium stanowi adaptację do warunków lokalnych ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju²⁷. Tak jak wspomniano, bodaj najistotniejszym skutkiem prawnym uchwalenia studium jest jednak określenie wiążących w procesie planowania miejscowego ustaleń w zakresie lokalnej polityki przestrzennej, podstawowych zasad zagospodarowania, wskazanie obszarów wyłączonych spod zabudowy, wstępnych rozmieszczeń infrastruktury oraz obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości. Głównym aktem realizującym ustalenia studium jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca w sposób rygorystyczny traktuje związek planów miejscowych ze studium. W procedurze uchwa-

²⁶ Art. 10 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073).

²⁷ Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 131.

lania aktów prawa miejscowego uchwalenie planu miejscowego bez stwierdzenia jego zgodności ze studium jest niedopuszczalne²⁸.

Choć art. 87 Konstytucji wskazuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są nie tylko Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, ale także, na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego, to art. 9 ust. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie przesądza, że studium nie jest aktem prawa miejscowego. Wydawać by się zatem mogło, że studium – nie będąc źródłem prawa – nie może oddziaływać na sytuację prawną jednostki.

Blizsza analiza skutków uchwalenia studium skłania jednak do wniosku, że studium nie jest całkowicie irrelevantne z punktu widzenia sytuacji prawnej obywateli. Ustalenia studium, wytyczając kierunki zagospodarowania przestrzennego terenów, mają niewątpliwie charakter tzw. norm kierunkowych lub programowych. Taki charakter norm sprawia, że nie mogą one wprawdzie w sposób bezpośredni oddziaływać na sferę praw i obowiązków podmiotów innych niż organy wewnętrzne samej gminy, do których normy te są bezpośrednio skierowane. Tym niemniej ich oddziaływanie na sytuację prawną właścicieli nieruchomości ma charakter pośredni – jako wiążąca wytyczna dla organu kompetentnego do podjęcia rozstrzygnięcia bezpośrednio oddziałującego na zakres praw i obowiązków obywatela (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Przykładowo, rozstrzygnięcie w treści studium, że dany teren – obejmujący określony obszar użytków rolnych – przeznaczony jest pod zabudowę, determinuje przyszłą zmianę przeznaczenia tego terenu z rolnego na nierolny. W obecnym stanie prawnym zmiana ta będzie wymagała uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁹.

Należy przy tym zaznaczyć, że w treści art. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym ustawodawca rozróżnił pojęcia „kształtowania” i „prowadzenia polityki przestrzennej”. Przez kształtowanie rozumie się analizę potrzeb w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego o charakterze lokalnym oraz określenie kierunków polityki, które realizowane jest w głównej mierze w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie. W konsekwencji studium jako akt planistyczny kształtujący politykę przestrzenną określa najważniejsze zasady i definiuje podstawowe cele, jakie powinny być wdrażane w warunkach lokalnych poprzez ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako instrumentów realizacji (prowadzenia) określonej polityki.

Skutki prawne uchwalenia studium określone są również w innych ustawach niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dla przykładu, przy wycenie nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami w przy-

²⁸ Jedynym wyjątkiem od tej naczelnej zasady jest wprowadzenie planu w trybie zarządzenia zastępczego, na podstawie art. 12 ust 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁹ Co dodatkowo może być uwarunkowane od spełnienia warunku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolne wydawanej w oparciu o postanowienia Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161).

padku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)³⁰.

Szczególne skutki uchwalenia studium wynikają także z ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. W przypadku prowadzenia działalności na terenach górniczych, przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie i wykonywanie działalności jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³¹. Zgodnie z treścią art. 29 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

W konsekwencji można uznać, że już w obecnym stanie prawnym ustalenia studium, pomimo dyspozycji normy sformułowanej w art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wywierają istotny wpływ na sytuację właścicieli nieruchomości objętych jego postanowieniami. W szczególności rozstrzygnięcia przyjęte w studium w pewnych przypadkach mogą wpłynąć na trwałe obniżenie wartości nieruchomości. Sytuacja taka wystąpi w odniesieniu do nieruchomości położonych w obrębie obszarów wyłączonych spod zabudowy czy też podjęcia w studium rozstrzygnięcia odnośnie do ewentualnej zmiany przeznaczenia terenu na cele nierolne lub utrzymania na danym terenie rolniczego wykorzystania gruntów.

Warto wreszcie zwrócić uwagę, że postulat zwiększenia roli studium poprzez nadanie mu charakteru powszechnie obowiązującego źródła prawa ma spore szanse na realizację. Zgodnie bowiem z założeniami opracowywanego od kilku lat projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego³² – jeśli oczywiście projekt ten zostanie przyjęty – nastąpić ma zasadnicza zmiana charakteru prawnego studium. Studium rozwoju przestrzennego gminy – bo taką nazwę ma mieć akt planistyczny, który zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami ma zastąpić obecne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – będzie miało charakter prawnie wiążący nie tylko dla organów administracji. W celu wzmocnienia rangi studium

³⁰ Art. 154 ust. 2 ustawy z Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

³¹ Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2011, nr 163, poz. 981).

³² Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dn. 27 listopada 2017 r. dostępny w domenie publicznej pod adresem: <http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1798162.htm>.

rozwoju projekt Kodeksu przewiduje zwiększenie jego szczegółowości poprzez zawarcie w jego treści ustaleń i obligatoryjnych wskaźników zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, które będą stanowić podstawę przy sporządzaniu planów miejscowych, a część z nich ma służyć jako ustalenia wiążące w przypadku udzielania zgody inwestycyjnej na obszarach pozbawionych planów miejscowych³³.

W przypadku przyjęcia rozwiązania dotyczącego charakteru prawnego studium, zbliżonego do proponowanego w ramach prac nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym, zasadne byłoby dokonanie zmiany definicji pojęcia nieruchomości rolnej poprzez rozszerzenie zakresu wyłączeń z zakresu nieruchomości rolnych w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, obok nieruchomości przeznaczonych na cele nierolne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego także nieruchomości położonych na obszarach, które wprawdzie nie są objęte planami miejscowymi, ale które zostały przeznaczone na cele nierolne w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wobec objęcia reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi, szczególnym zasądem wynikającym ze znowelizowanej w ostatnim czasie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, szczególnego znaczenia nabiera bowiem usunięcie istniejących dotychczas wątpliwości dotyczących samego przedmiotu regulacji. Jak zwraca uwagę Z. Truskiewicz, o ile potrzeba poddawania określonych kategorii nieruchomości szczególnej regulacji zawsze będzie budzić pewne wątpliwości, o tyle kryteria ustalania nieruchomości podlegających danemu szczególnemu reżimowi nie powinny już takich wątpliwości nasuwać. Powinny one być tak skonstruowane, by z zakwalifikowaniem nieruchomości do danej kategorii, a w konsekwencji ze stosowaniem szczególnego reżimu prawnego odnoszącego się do tego rodzaju nieruchomości, nie wiązało się ryzyko prawne wystąpienia negatywnych konsekwencji, zwłaszcza w postaci nieważności umowy czy też orzeczenia³⁴. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zarówno ze względu na swoje umiejscowienie w hierarchii aktów planistycznych, jak i ze względu na powszechność występowania, jest najwłaściwszą płaszczyzną dokonywania rozstrzygnięć o rolnym charakterze nieruchomości położonych na obszarach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

³³ Wpływ planowanych rozwiązań Kodeksu urbanistycznego na kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej omawia K. Leśkiewicz, *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XIV, Białystok 2016, s. 147–162.

³⁴ Z. Truskiewicz, *Wpływ...*, s. 154.

Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w określaniu rolnego charakteru nieruchomości

Streszczenie

Autor artykułu zwraca uwagę na wątpliwości interpretacyjne w zakresie pojęcia nieruchomości rolnej, które nabrały szczególnego znaczenia wobec zaostrzenia regulacji dotyczących obrotu tego typu nieruchomościami. Przedmiotem opracowania jest ocena możliwości określania rolnego charakteru nieruchomości na podstawie postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Kwestia jest szczególnie istotna ze względu na fakt, że nowe przepisy dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób daleko idący regramentują ich nabywanie, ale jednocześnie często nie jest jasne, co stanowi nieruchomość rolną. Co do zasady, rolny charakter nieruchomości powinien być określany z uwzględnieniem postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ze względu jednak na niski stopień pokrycia kraju tego typu planami, autor proponuje, aby rozstrzygnięcia dotyczące rolnego charakteru nieruchomości położonych na terenach pozbawionych planów miejscowych podejmowane były na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe:

nieruchomość rolna, planowanie przestrzenne, obrót nieruchomościami rolnymi, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

The role of the study of conditions and directions of spatial development in determining the agricultural character of real estate

Summary

The author of the article tackles the issue of doubts regarding the interpretation of the definition of agricultural real estate which has become increasingly relevant since the adoption of new provisions on sale and purchase of agricultural real estate. The subject of this work is the review of the possibility of determining the agricultural nature of real estate based on a study of conditions and directions of spatial development. The issue is pressing as the new provisions of sale of agricultural real estate greatly limit the acquisition of such property while at the same time it may often not be clear enough what constitutes an agricultural real estate. On principle, agricultural real estate shall be determined by local zoning master plans – however they are not as prevalent as they should be. In light of that, the author proposes that studies of conditions and directions of spatial development could be used for this purpose since their coverage is fairly extensive and considering how several legal acts already refer to the studies in this context therefore it would not be unprecedented in the Polish legal system.

Key words:

Agricultural real estate, spatial planning, trade in agricultural real estate, study of conditions and directions of spatial development

Bibliografia

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Bogucka I., *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2012.
- Borkowski M., *Pojęcia „nieruchomości rolnej” i „nieruchomości leśnej” w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, „Rejent” 2007, nr 7–8.
- Budzinowski R., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1, Komentarz do art. 461, red. Gutowski, Warszawa 2016.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2012.
- Czerwińska-Koral K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6.
- Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Goździewicz-Biechońska J., *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, Nr 2.
- Grabarek W., *Określenie nieruchomości podlegającej dziedziczeniu na zasadach dziedziczenia gospodarstw rolnych*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2005, nr 2.
- Gryszczyńska A., [w:] G. Szpor, M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Klat-Górska E., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej – przykłady ograniczeń*, Wrocław 2013.
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015; Kurowska T., *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pañki*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2012.
- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2016.
- Kurowska T., *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997.
- Lichorowicz A., Głosa do wyroku SN z 2.6.2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2.

- Lichorowicz A., *O nowy kształt zasad w obrocie nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 1997, nr 6.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3(43).
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny”, nr 2, kwiecień 2016.
- Marciniuk K., *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2011.
- Niewiadomski Z. (red.), Jaroszyński K., Szmytt A., Złakowski Ł., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Prawo rolne*, A. Oleszko (red.), Kraków 2009.
- Prus B., *Sytuacja planistyczna w Polsce. Studium porównawcze*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, Nr 2/II/2012, Polska Akademia Nauk.
- Ptaszyk M., *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, poz. 52.
- Prutis S., *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2012.
- Stańko M., *Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 277 i nn.
- Stefańska K., *Poszukiwanie indywidualnego modelu gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2001.
- Stelmachowski A., [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007.
- Szewczyk M., [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
- Suchoń A., *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XIV, Białystok 2016.
- Truskiewicz Z., [w:] *Prawo rolne*, Warszawa 2015.
- Truskiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.
- Truskiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.
- Zastawniak B., *Vademecum Gospodarki Przestrzennej*, II edycja, Kraków 2005.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU als Teil des Binnenmarktes

I. Einleitung

Die derzeitige Planung der Förderperiode 2020-2027 der Gemeinsamen Agrarpolitik steht unter dem Leitbild einer „Reform“. Damit setzt sich die Tradition fort, die seit der McSharry-Reform im Jahr 1992 besteht: die aufgrund der Periodizität der finanzwirksamen Finanzinstrumente gebotene Neufassung der Grundnormen der GAP werden zum Anlass genommen, grundlegende Reformen umzusetzen. Jedoch ist festzustellen, dass mit Ausnahme der genannten McSharry-Reform alle anderen sogenannten Reformen im Grunde nur punktuelle Änderungen des bestehenden Politikansatzes vorgenommen haben, die jedoch die wesentlichen Grundlagen der GAP unberührt gelassen haben. Die aktuelle Debatte stellt indes grundsätzliche Strukturen in Frage: so hat die Kommission im November 2017 u.a. vorgeschlagen, den einzelnen EU-Mitgliedstaaten mehr Freiheiten zu gewähren, um die Ziele umzusetzen:¹

Zur Umsetzung der künftigen GAP sollte die Union lediglich die grundlegenden Parameter festlegen (Ziele der GAP, grobe Maßnahmenkategorien, grundlegende Anforderungen). Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten mehr Verantwortung übernehmen und damit auch stärker dafür verantwortlich sein, wie sie die Ziele erreichen und die vereinbarten Vorgaben einhalten. Die Ziele der GAP dienen dann der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem EU-Vertrag, aber auch der bereits vereinbarten Ziele und Vorgaben, beispielsweise zum Umweltschutz, zum Klimawandel (COP 21), und zu einer Reihe von Zielen für eine nachhaltige Entwicklung. Bei der Erarbeitung der Strategiepläne für die GAP nutzen die Mitgliedstaaten ihre auf der Grundlage der Umwelt- und Klimagesetzgebung und -politik der EU eingeführten Planungsinstrumente. Gleichzeitig wären die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die Leistungen verlässlich zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten, damit die Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden.

¹ Mitteilung der Kommission „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ vom 29.11.2017, COM(2017) 713 final.

Durch mehr Subsidiarität könnte den Bedingungen und dem Bedarf vor Ort besser Rechnung getragen werden und könnten solche Ziele und Vorgaben festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten wären dazu aufgerufen, die Maßnahmen im Rahmen der GAP so zuzuschneiden, dass sie den bestmöglichen Beitrag zum Erreichen der EU-Ziele leisten. Unter Beibehaltung der derzeitigen Verwaltungsstrukturen, die auch weiterhin für eine wirksame Überwachung und Durchsetzung zur Verwirklichung aller politischen Ziele sorgen müssen, hätten die Mitgliedstaaten auch mehr Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der für die Begünstigten geltenden Einhaltungs- und Kontrollvorschriften (einschließlich Überprüfungen und Sanktionen)².

Dieser Vorschlag wird in der öffentlichen Diskussion als Renationalisierung bezeichnet und heftig aus einer agrarökonomischen und politischen Perspektive kritisiert. Rechtliche Argumente werden indes nicht genutzt. Dabei liegt die Frage auf der Hand, ob der europäische Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der GAP an Grenzen gebunden ist, die durch den Vorschlag der Kommission überschritten werden. Diese Grenzen können insbesondere durch die Integration der Gemeinsamen Agrarpolitik in den Binnenmarkt gesehen werden. Im Folgenden soll daher der Vorschlag der Kommission zum Anlass genommen werden, das Verhältnis der GAP zum Binnenmarkt näher zu beleuchten und die Möglichkeiten und Grenzen einer Renationalisierung der GAP zu untersuchen.

II. Der Ausgangspunkt: Art. 38 AEUV

Die GAP ist seit Gründung der EWG ein zentraler Bestandteil des Binnenmarktes. Nach Art. 38 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 AEUV umfasst der Binnenmarkt auch die Landwirtschaft, die Fischerei und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Jedoch erfährt diese Zuordnung in Art. 38 Abs. 2 AEUV eine entscheidende Eingrenzung. Danach sind die Vorschriften über die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes auf landwirtschaftliche Erzeugnisse nur anwendbar, soweit in den Artikeln des Landwirtschaftstitels (Art. 39 bis 44 AEUV) nichts Anderes bestimmt. Damit haben die Bestimmungen des Landwirtschaftstitels gegenüber den Vorschriften über den Binnenmarkt einen Vorrang. Sie können ausdrücklich vom Binnenmarktziel abweichen. Dies erscheint auf den ersten Blick inkohärent. Gleichwohl erklärt sich diese Inkohärenz aus der Geschichte der GAP.

Die GAP wird als das Resultat eines Kompromisses zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich bewertet, bei dem Frankreich Deutschland den Export von Industriewaren über einen freien Binnenmarkt ermöglichte, während Deutschland auf der anderen Seite Frankreich die Möglichkeit eröffnete, einen gemeinschaftsrechtlich unterstützten und geschützten Agrarmarkt zu schaffen³. Diese Auffassungen bewerten jedoch nicht ausreichend, dass der im Verhältnis zu anderen

² Mitteilung der Kommission „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ vom 29.11.2017, COM(2017) 713 final, S. 11.

³ Härtel, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 37, Rn. 11.

Wirtschaftszweigen besondere staatliche Schutz der Landwirtschaft nicht allein auf Drängen Frankreichs aufgenommen wurde. Vielmehr handelte es sich hierbei um ein umfassend verbreitetes Politikinstrument aller Gründungsmitglieder der EU. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen waren seit langem mit derartigen Instrumenten zur Sicherung- und Förderung zugunsten der Landwirtschaft vertraut.⁴ Gleichwohl waren diese Instrumente in den Mitgliedstaaten nicht unbestritten. So setzte sich im Ergebnis der Ansatz durch, die Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt einzuschließen und den Besonderheiten der Landwirtschaft mit Schutzklauseln zu begegnen.⁵

III. Die Berücksichtigungsbedürftigkeit der Besonderheiten der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft weist Besonderheiten auf, die einer vollumfänglichen Gleichsetzung mit dem Gewerbe entgegenstehen.⁶ Landwirtschaftliche Produkte sichern in grundständiger Weise die Existenz der Bevölkerung.⁷ Die landwirtschaftliche Produktion kann aufgrund ihrer Abhängigkeit von externen Faktoren wie Bodenerträgen, Wetter oder Jahreszeiten nicht vergleichbar schnell wie das Gewerbe auf Entwicklungen des Marktes reagieren. Das Embargo auf Agrarprodukte durch die Russische Föderation im Jahr 2014 hat dieses in besonderem Maße verdeutlicht. Die Lagerfähigkeit von Agrarprodukten ist nur begrenzt möglich. Die Umstellung auf andere Produkte fällt schwer, da die Nutzung der Böden nicht kurzfristig geändert werden kann. Zudem gewährleistet der freie Markt aufgrund des Preisdrucks des Lebensmittelhandels kein angemessenes Einkommensniveau. Ohne eine regulierende Agrarpolitik wäre daher mit einer erhöhten Entvölkerung der ländlichen Räume zugunsten der urbanen Räume zu rechnen. Diese demographische Entwicklung hat die GAP zwar nicht vollumfänglich verhindern können, sie wäre jedoch gleichwohl, ohne die Finanzierungsinstrumente insbesondere, wesentlich größer.⁸

IV. Der normative Ausgleich zwischen Agrarmarkt und Binnenmarkt

Der gefundene Ausgleich in der EU besteht darin, die staatliche Lenkung fortzuführen und die Landwirtschaft lediglich den Marktgesetzen zu unterwerfen. Die Gründungsstaaten einigten sich darauf, eine gemeinsame Politik zu betreiben, die erst die Bedingungen für die Einführung eines Gemeinsamen Marktes (des späte-

⁴ Weisz, Organisation und Ideologie der Landwirtschaft 1945–1949, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 21 (1973), 192 f.

⁵ Zum historischen Hintergrund von der Groeben/von Boeckh, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. I, 1958, Vorbem. Landwirtschaft Rn. 2 f.

⁶ Für eine detaillierte Analyse vgl. Cardwell, The European Model of Agriculture, S. 1 ff., insb. S. 14 ff.

⁷ Im Einzelnen vgl. Baade/Fendt, Die deutsche Landwirtschaft im Ringen um den Agrarmarkt Europas, S. 36 ff.; Boest, Die Agrarmärkte im Recht der EWG, S. 49 ff.; Lindberg, The Political Dynamics of European Economic Integration, S. 220 ff.

⁸ Priebe, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim(Hrsg.), EU, Art. 39, Rn. 6, 30 ff.

ren Binnenmarktes) schaffen sollte. In der Systematik der Vorschriften stellt Abs. 1 den Grundsatz der Einbeziehung der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse in den Binnenmarkt auf. Abs. 2 normiert den Sondercharakter des Agrarteils des Vertrages gegenüber den allgemeinen Bestimmungen zum Binnenmarkt. Abs. 4 bringt die Notwendigkeit zum Ausdruck, die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes durch eine gemeinsame Agrarpolitik anzustreben.

1. GAP ALS INTEGRALER BESTANDTEIL DES BINNENMARKTES

Art. 38 Abs. 1 verlangt, dass die Ausgestaltung der GAP mit dem Funktionieren und der Gestaltung des Binnenmarktes „Hand in Hand“ zu gehen hat. Hierin liegt ein gesetzgeberischer Auftrag an die Union⁹. Kompetenzrechtlich weist das Verhältnis GAP- Binnenmarkt, angesichts des breiten Anwendungsbereichs der GAP, die Besonderheit auf, dass sich die GAP mit anderen Politiken des Binnenmarkts und den allgemeinen Regelungen zum Binnenmarkt erheblich überschneidet. Da nach Art. 43 Abs. 2 AEUV nun auch für den Bereich der GAP das sog. ordentliche Gesetzgebungsverfahren, also die Mitentscheidung von EP und Rat, vorgesehen ist, hat sich dieser Problemkreis weitestgehend entspannt. Insoweit ist nach den allgemeinen Regeln der Kompetenzwahl auch eine mehrfache Kompetenzgrundlage möglich.

2. DER GRUNDSATZ DER PRIORITÄT

Art. 38 Abs. 2 AEUV enthält demgegenüber eine Kollisionsnorm, wonach auf dem Gebiet der Landwirtschaft die Vorschriften für die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung finden, soweit nicht die agrarrechtlichen Sonderregelungen gem. Art. 39–44 AEUV eingreifen. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist Art. 38 Abs. 2 AEUV dergestalt auszulegen, dass die grundsätzlich anwendbaren allgemeinen Bestimmungen zum Gemeinsamen Markt, unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen der GAP, in Art. 38 ff. stehen.¹⁰ Es greift somit der Grundsatz der Spezialität oder der Priorität, wonach die primär- und sekundärrechtlichen Agrarregelungen vorgehen. Zu den primärrechtlichen Regelungen zählen insbesondere Art. 42 AEUV, der den Vorrang der Agrarpolitik gegenüber den Vertragszielen auf dem Gebiet des Wettbewerbs vorschreibt, sowie Art. 44 AEUV, der eine Schutzklausel für den Fall von Marktstörungen enthält, die auf die Anwendung innerstaatlicher Marktordnungen zurückgehen¹¹. Über den Wortlaut von Art. 38 Abs. 2 AEUV hinaus erstreckt sich dieser Grundsatz im Lichte von Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 und Abs. 4 auf alle, das Funktionieren und die Entwicklung des Binnenmarktes betreffenden, Vorschriften. Dazu gehören insbes. die Vorschriften über den einheitlichen Außenzolltarif, die Grundfreiheiten in den Bereichen des Warenverkehrs, der Freizügigkeit und des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, das System unverfälschten Wettbewerbs sowie weitere Unionspolitiken¹².

⁹ Streinz/Kopp Art. 38 AEUV Rn. 52; Düsing/Martinez/Hase AEUV Art. 38 Rn. 19, beck-online.

¹⁰ EuGH 16. 11. 1989 – C-131/87, NJW 1990, 2925.

¹¹ Streinz/Kopp AEUV Art. 38 Rn. 35–48, beck-online.

¹² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Priebe AEUV Art. 38 Rn. 75.

Der Rat darf allerdings bei Erlass von Regelungen der Agrarpolitik weder den tragenden Grundsätzen des europäischen Binnenmarktes zuwiderhandeln noch das allgemeine Vertragsziel der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gefährden. Im Falle der Kollision mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs können solche agrarpolitischen Vorschriften (z. B. Regelung über den Währungsausgleich) nur dann bestehen, wenn sie im Gesamtzusammenhang einer Unionsregelung stehen und zur Erreichung eines der in Art. 39 AEUV erwähnten Ziele zwingend erforderlich sind. Soweit die gemeinsamen Vorschriften den agrarpolitischen Sachverhalt (noch) nicht erschöpfend regeln, bleibt es bei den Vorschriften des Binnenmarktes, die staatliche Beschränkungen des freien Warenverkehrs verbieten¹³.

3. DIE SPERRWIRKUNG

Von der Frage der Priorität ist die Sperrwirkung der agrarsektorspezifischen Regeln abzugrenzen, ob also ein Rückgriff der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Union auf allgemeine Regeln zum Binnenmarkt möglich ist. Eine solche Sperrwirkung kann sich nach Auslegung der betreffenden Vorschrift insbesondere nach ihrem Sinn und Zweck sowie nach ihrer systematischen Stellung ergeben¹⁴.

a) Hinsichtlich der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten sind umfassend und unmittelbar aus Art. 30 und Art. 34 ff. gebunden. Diese Bindung strahlt jenseits der unmittelbaren Ein- und Ausfuhrverbote auch auf staatliche Maßnahmen, die sich mittelbar auf die durch die Marktordnungsregelungen geprägten Agrarmärkte auswirken. Unzulässig ist damit eine staatliche Maßnahme, die als Reflex die Struktur oder die Funktionsfähigkeit der Märkte betrifft.¹⁵ Diese mittelbaren Beeinträchtigungen können sich auch durch staatliches Unterlassen realisieren. Wird der Transport von landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch Dritte beeinträchtigt, z.B. durch Blockadeaktionen, ist das staatliche Handeln bzw. Unterlassen am Maßstab der Warenverkehrsfreiheit zu messen.¹⁶

Die Grundfreiheiten sind im Übrigen auch im Rahmen der GAP anwendbar. Das ist umfassend bei der Freizügigkeits-, der Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit der Fall. So sind Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrs vollumfänglich an der Kapitalverkehrsfreiheit zu messen.¹⁷ Vielschichtig ist hingegen das Verhältnis der GAP zur Warenverkehrsfreiheit, vor allem im Hinblick auf die GMO. Grundsätzlich ist der Handelsverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen an der Warenverkehrsfreiheit zu messen.¹⁸ Soweit bestimmte landwirtschaftliche

¹³ Streinz/Kopp AEUV Art. 38 Rn. 35–48, beck-online; Martinez, Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: EuZW 2010, S. 368.

¹⁴ Düsing/Martinez/Hase AEUV Art. 38 Rn. 10, beck-online.

¹⁵ EuGH, Rs. C-283/03, Slg. 2005, I-4282, Rn. 42, 49 und 53 (Kuipers); Rs. 83/78, Slg. 1978, 2348, Rn. 25 (Pigs Marketing Board/Redmond); Bittner, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 38, Rn. 18.

¹⁶ EuGH, Rs. C-265/95, Slg. 1997, I-6990, Rn. 57f. (Kommission/Frankreich).

¹⁷ St. Rechtsprechung seit EuGH, Rs. C-452/01, Slg. 2003, I-9785, Rn. 28 (Ospelt und Schlössle Weissenberg).

¹⁸ Priebe, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim(Hrsg.), EU, Art. 38, Rn. 79.

Erzeugnisse nicht oder nur teilweise den Regelungen der GMO unterfallen (Kartoffeln, Honig, landwirtschaftlicher Alkohol, Zichorienwurzeln, frische Ananas, Kaffee, Kork und Pferdefleisch), greift vollumfänglich die Warenverkehrsfreiheit.¹⁹ Aber auch Rechtsvorschriften zur Rechtsharmonisierung (etwa in den Bereichen Veterinärwesen, Pflanzenschutz, Tierschutz, Ursprungsbezeichnungen usw.) können den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zum Erlass von Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Ein- und Ausfuhr innerhalb der Union haben, beschränken.

Betrachten wir etwas näher das Verhältnis zur Warenverkehrsfreiheit. Die Warenverkehrsfreiheit verbietet Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die den grenzüberschreitenden Warenverkehr – Ein- oder Ausfuhr von Waren betreffend – beschränken, soweit Eingriffsmaßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausnahmsweise gerechtfertigt sind. Das Kollisionsproblem stellt sich vor allem im Bereich der – seit 2007 einheitlichen – Gemeinsamen Marktorganisation (VO (EU) Nr. 1308/2013 – GMO Verordnung). Denn aus den Vorschriften über die GMO ergeben sich weitergehende Verbote für nationale Maßnahmen als im Anwendungsbereich des Beschränkungsverbotes aus der allgemeinen Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 ff.²⁰ Grundsätzlich wird im Rahmen der GAP ein Rückgriff auf die Bestimmungen zur Warenverkehrsfreiheit möglich sein. Zu Recht unterstreicht Kopp: „Das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr sowie von Maßnahmen gleicher Wirkung gemäß den Art. 34 ff. AEUV gilt auch im Agrarbereich und ist unmittelbarer Bestandteil der jeweiligen gemeinsamen Marktorganisation. Ein mitgliedstaatliches Ausfuhr- oder Einfuhrverbot ist daher grundsätzlich unzulässig, da es sich auf die Struktur der Märkte und die Bildung des Marktpreises auswirken und dadurch das ordnungsgemäße Funktionieren der GMO behindern kann.“²¹

Anders ist dies bei den Rechtfertigungsgründen nach Art. 36 AEUV zu werten. Auch diese Rechtfertigungsmöglichkeiten sind weitergehend im Bereich der GMO. Jedoch stellt die GMO Verordnung in weiten Teilen vollharmonisierendes, agrarsektorspezifisches Sekundärrecht dar. Die sekundärrechtliche GMO entfaltet daher eine Sperrwirkung, was dazu führt, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen nicht ermöglicht werden, wenn sie von den GMO abweichen oder deren Regeln verletzen.

Auch andere für den Agrarsektor relevante sekundärrechtliche Rechtsakte zur Harmonisierung können eine Sperrwirkung entfalten und so den Handlungsspielraum der jeweiligen Mitgliedsstaaten beschränken. Entscheidend ist, ob das Sekundärrecht mit Blick auf seinen Gegenstand eine abschließende Regelung darstellen soll. Hierzu ist der Unionsrechtsakt auszulegen, wobei der systematischen und der teleologischen Auslegung größere Bedeutung zukommt als der Wortlautauslegung.

Soweit Harmonisierungsvorschriften in ihrem Anwendungsbereich eine umfassende Angleichung der entsprechenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften bezwecken,

¹⁹ Kopp, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 38, Rn. 35.

²⁰ Düsing/Martinez/Hase AEUV Art. 38 Rn. 11, beck-online.

²¹ Streinz/Kopp AEUV Art. 38 Rn. 35–48, beck-online.

sind mitgliedstaatliche Maßnahmen an den Regeln der Harmonisierungsvorschrift zu messen. Eine Rechtfertigung innerstaatlicher Maßnahmen nach Art. 36 AEUV ist dann nicht möglich. Wenn die unionsrechtliche Harmonisierungsvorschrift keine Kontroll- oder Sanktionsvorschriften enthält, obliegt es nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts („*effet utile*“) dem Mitgliedstaat, dem Unionsrecht mit eigenen Mitteln zur Wirkung zu verhelfen. Dabei hat der Mitgliedstaat beispielsweise geeignete Kontrollmaßnahmen durchzusetzen. Einseitige Sanktionsmaßnahmen, etwa in Form von Ausgleichs- und Abwehrmaßnahmen, sind dem Mitgliedstaat allerdings grundsätzlich verwehrt²².

Regelt das Sekundärrecht lediglich Teilaspekte oder dient es nur der Setzung von Mindeststandards, so bleibt das innerstaatliche Recht anwendbar. Dabei spricht aber allein der Umstand, dass nach dem Sekundärrechtsakt strengere Regeln des innerstaatlichen Rechts angewendet werden dürfen, nicht gegen den abschließenden Charakter einer Regelung²³. Nur soweit es an einer abschließenden Regelung fehlt, verbleibt die Regelungskompetenz bei den Mitgliedstaaten²⁴. Mit Blick auf die GMO hat sich ein strengerer Maßstab etabliert. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind auch Maßnahmen, die ein Gebiet betreffen, das durch die GMO nicht abschließend geregelt ist, mit dem Sekundärrecht unvereinbar, wenn hierdurch die ordnungsgemäße Funktionsweise der Gemeinsamen Marktordnung bzw. deren Mechanismen behindert wird²⁵. Soweit dem gegenüber ein Regelungsbereich betroffen ist, der noch nicht vollständig harmonisiert ist oder für den es überhaupt keine Harmonisierungsvorschriften gibt, sind mitgliedstaatliche Maßnahmen an den allgemeinen Regeln der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 ff. zu messen. Zur Rechtfertigung einer den grenzüberschreitenden Handel beschränkenden Handlung kann sich der Mitgliedstaat dann auf die Rechtfertigungsgründe aus Art. 36 oder auf sog. zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses berufen²⁶. Grundsätzlich sind Einschränkungen der Einheit des Binnenmarktes, insbesondere des freien Warenverkehrs durch Unionsmaßnahmen nur zulässig, wenn sie zur Verwirklichung der Ziele der GAP zwingend erforderlich sind und einzelne Mitgliedstaaten nicht diskriminiert werden. In Ausnahmesituationen, die in der Marktlage begründet liegen, können danach gewisse Einschränkungen der Marktfreiheiten durchgesetzt werden, wenn nur auf diese Weise die Ziele der GAP, Art. 39, verwirklicht werden können²⁷.

Auf der Grundlage der Vertragsvorschriften oder der Vorschriften der betreffenden GMO hat der EuGH eine Vielzahl nationaler Maßnahmen, betreffend Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, Preisregelungen, Zusammensetzungen von Nahrungsmitteln,

²² EuGH 20. 10. 2005 – C-111/13, Slg. 2005, I-8789.

²³ EuGH 19. 3. 1998 – C-1/96, Slg. 1998, I-125 Rn. 63 – *Compassion in World Farming*.

²⁴ EuGH 23. 2. 1988 – C- 216/84, Slg. 1988, 793 ff.

²⁵ EuGH 13. 12. 1983 – C-222/82, Slg. 1983, 4083 Rn. 31 – *Apple and Pear Development Council*; 27. 11. 1997 – C-27/96, Slg. 1997, I-6653 Rn. 24 – *Danisco Sugar*.

²⁶ EuGH 17. 9. 1998 – C-400/96, Slg. 1998, I-5121.

²⁷ *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Priebe AEUV Art. 38 Rn. 89*.

Bezeichnungsvorschriften, Werberegungen usw., für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt.

b) Hinsichtlich der Unionsorgane

Grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit der Unionsgesetzgeber im Bereich der GAP an das Prinzip des freien Warenverkehrs gebunden ist. Eine solche Bindung ergibt sich nicht unmittelbar aus den Verboten der Art. 30 ff. AEUV und 34 ff. AEUV, sondern aus Wesen und Funktion des Gemeinsamen Marktes selbst, vor allem auch aus Art. 3 lit. a AEUV. So hat der EuGH in der Rechtssache Ramel festgehalten: „Die den Gemeinschaftsorganen im Hinblick auf die gemeinsame Agrarpolitik eingeräumten weitreichenden Befugnisse . . . müssen – jedenfalls seit Ablauf der Übergangszeit – unter dem Gesichtspunkt der Einheit des Marktes und unter Ausschluß jeglicher Maßnahmen ausgeübt werden, die die Abschaffung der Zölle und der mengenmäßigen Beschränkungen oder der Abgaben oder Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten gefährden könnte. Jede Gefährdung des gemeinschaftlichen Besitzstandes auf dem Gebiet der Einheit des Marktes könnte im Übrigen unter Verletzung des in Artikel 2 des Vertrages genannten Ziels der schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten Desintegrationsmechanismen auslösen“²⁸.

Der Grundsatz der Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs ist damit auch von den Unionsorganen zu beachten. Diese müssen die ihnen zur Gestaltung der GAP eingeräumten Befugnisse so ausüben, dass die Abschaffung der Zölle und der mengenmäßigen Beschränkungen oder der Abgaben oder Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten nicht gefährdet wird. Ausnahmen können auch in einer Situation gerechtfertigt sein, die durch die schrittweise Verwirklichung eines einheitlichen Marktes gekennzeichnet ist. Im Übrigen hat der EuGH entschieden, dass eine im Rahmen einer Unionsmaßnahme zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften zugelassene stichprobenartige Einfuhrkontrolle zulässig ist, da die Union die Befugnis hat, die Harmonisierung in Etappen durchzuführen.²⁹ Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Einschränkungen des Grundsatzes der Einheit des Marktes und insbesondere des freien Warenverkehrs durch Unionsmaßnahmen nur insoweit zulässig sind, als sie zur Verwirklichung der Ziele der GAP zwingend erforderlich und verhältnismäßig sind und einzelne Mitgliedstaaten oder Marktbeteiligte dadurch nicht in ungerechtfertigter Weise ungleich behandelt werden. Die agrarpolitischen Maßnahmen der Union sind an diesen Grundsätzen zu messen. Die Marktordnungen tragen durch ein System einheitlicher Maßnahmen innerhalb der Union und ein einheitliches System des Außenschutzes dem Grundsatz des freien Warenverkehrs Rechnung. Sie sehen z. T. aber auch bestimmte Instrumente vor (z. B. Produktions- und Vermarktungsbeschränkungen), die Beschränkungen des Warenverkehrs zur Folge haben, welche im Lichte der Ziele der GAP erforderlich sind³⁰.

²⁸ EuGH 20.4.1978 – verb. Rs. 80 und 81/77, Slg. 1978, 927 (947)- Ramel.

²⁹ Streinz/Kopp AEUV Art. 38 Rn. 35–48, beck-online.

³⁰ Streinz/Kopp AEUV Art. 38 Rn. 35–48, beck-online.

Die Rechtsharmonisierung im Landwirtschaftsbereich trägt zur Verwirklichung des freien Warenverkehrs landwirtschaftlicher Erzeugnisse bei und konkretisiert zugleich die im Allgemeininteresse zulässigen und gebotenen Einschränkungen (z. B. Kontrollmaßnahmen, Maßnahmen des Gesundheits- und Tierschutzes). So war das infolge der BSE-Vorfälle von der Kommission verhängte Verbot der Ausfuhr von Rindern und Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich aus Verhältnismäßigkeitsgründen („vorrangige Bedeutung des Schutzes der Bevölkerung gegen eine tödliche Bedrohung, die beim Stand der Wissenschaft nicht ausgeschlossen werden kann“) gerechtfertigt³¹.

V. Reform der GAP durch Renationalisierungsansätze

In der Debatte um die Zukunft der GAP wurden 2017 Überlegungen der EU-Kommission dahingehend interpretiert, dass eine Reform der GAP auch durch eine Renationalisierung einzelner Instrumente und Strukturen möglich wäre. Dies hat bei den EU-Landwirtschaftsministern sowie bei Agrarpolitikern des Europaparlaments, Vertretern des Berufsstandes und bei den Branchen Kritik ausgelöst, die weitestgehend ökonomisch und politisch begründet worden ist.³² Es gibt jedoch im Lichte Des Vorhergesagten zum Verhältnis der GAP zum Binnenmarkt auch rechtliche Bedenken.

Der Begriff der Renationalisierung ist bislang vorwiegend eher in der Politologie verwandt worden. Gleichwohl handelt es sich auch um ein rechtliches Konzept. Unter Renationalisierung ist die Rückübertragung einer Sachkompetenz von der Europäischen Union auf die Mitgliedstaaten zu verstehen³³. Dabei sind formell die primärrechtliche und die sekundärrechtliche Renationalisierung zu unterscheiden: Die primärrechtliche Renationalisierung betrifft die Rückübertragung von Unionskompetenzen an die Mitgliedstaaten im Wege primärrechtlicher Vertragsänderung, während die Union bei der sekundärrechtlichen Renationalisierung die Sachverantwortung im Wege von Verordnungen und Richtlinien zurücküberträgt.

Art. 48 Abs. 2 Satz 2 EUV stellt klar, dass eine primärrechtliche Renationalisierung, d.h. die Reduktion übertragener Zuständigkeiten der Union zulässig ist. Eine primärrechtliche Renationalisierung ist zwingend bei der Rückübertragung ausschließlicher Kompetenzen nach Art. 2 Abs. 1 AEUV.³⁴

Das Anwendungsgebiet der sekundärrechtlichen Renationalisierung sind hingegen die geteilten Zuständigkeiten. Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten wieder wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeiten nicht mehr wahrzunehmen. Die Bestimmung

³¹ Streinz/Kopp AEUV Art. 38 Rn. 35–48, beck-online.

³² Siehe den Beitrag in top-agrar vom 12.12.2017: <https://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Katainen-strikt-gegen-Renationalisierung-der-GAP-8942891.html?page=all>.

³³ Vgl. Frasch, Gefahr für den Binnenmarkt, SWP-Aktuell 25 (Mai 2009), S. 1f.

³⁴ Schwarze, Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages, EuR 2009, Beiheft 1, S. 9.

verdeutlicht zugleich, dass die Union auch berechtigt ist, nur Teilbereiche einer Sachkompetenz zurück zu übertragen.³⁵ In Fall einer derartigen partiellen Renationalisierung muss der Mitgliedstaat bei der Ausübung seiner rückübertragenen Sachkompetenz den, bei der Union zulässigerweise verbliebenen, Rechtsrahmen weiter berücksichtigen.

Bei den Vorstellungen der EU-Kommission handelt es sich um eine partielle sekundärrechtliche Renationalisierung. Denn es soll – wie bereits in den letzten 60 Jahren – das Kapitel Landwirtschaft und Fischerei im AEUV und damit das Primärrecht nicht geändert werden. Vielmehr müsste die Reform bei der sekundärrechtlichen Ausformung der Marktordnungen ansetzen.

1. RENATIONALISIERUNG UND ART. 114 AEUV

Wäre diese Rückführung der Sachkompetenz und damit diese Renationalisierung zulässig? Welche Grenzen muss der europäische Gesetzgeber beachten, wenn er die Verantwortung für geteilte Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zurückführt? Einen Hinweis hierfür gibt neben dem vorgenannten auch aus Art. 114 AEUV: die Renationalisierung ist zulässig, soweit sie dem Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes dient.

Handelt es sich aber nicht vielmehr um eine Maßnahme, die den Binnenmarkt einschränkt? Harmonisierung und partielle Renationalisierung schließen sich grundsätzlich nicht aus. Entscheidend ist, auf das Ziel des Binnenmarktes als Gesamtziel abzustellen und nicht auf punktuelle Erreichungsgrade. So hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung, so z.B. in der Entscheidung *Swedish Match*, hierzu festgestellt, dass Art. 114 AEUV eine geeignete Kompetenzgrundlage für den europäischen Gesetzgeber ist, um den Handel mit bestimmten Waren, in diesem Fall Snus-Tabak, zu untersagen.³⁶ Voraussetzung ist die begründete Befürchtung, dass die Mitgliedstaaten zu keiner Übereinstimmung bezüglich der anzuwendenden Schutzstandards kommen und damit das Binnenmarktziel hinsichtlich des gesamten Tabaksektors gefährdet ist.³⁷ Wenn somit Art. 114 AEUV den Gesetzgeber ermächtigt, einen gesamten Markt zu untersagen, um das Gesamtziel „Binnenmarkt“ nicht zu gefährden, so muss erst recht eine teilweise Begrenzung eines Marktes durch die Ermächtigung zur Konkretisierung der Instrumente zur Umsetzung der Ziele der GAP vom Anwendungsbereich dieser Norm erfasst sein.

Dabei muss die Kommission begründen, dass die Renationalisierung der GAP dem Ziel der Erhaltung des Binnenmarktes für Agrarprodukte dient. Die Anforderungen an diesen Nachweis sind nach Ansicht des EuGH zwar gering: So betont er in seiner Entscheidung in der Rechtssache *Alliance for natural health*, dass der „Gemeinschaftsgesetzgeber hinsichtlich der gerichtlichen Nachprüfbarkeit der Vor-

³⁵ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. München 2011, Art. 2 AEUV, Rdnr. 20; Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. München 2012, Art. 2 AEUV, Rdnr. 9.

³⁶ EuGH, Urt. v. 14.12.2004, Rs. C-210/03 (*Swedish Match*).

³⁷ Herr, Grenzen der Rechtsangleichung nach Art. 95 EG; zugleich eine Anmerkung zu den Urteilen des EuGH vom 14.12.2004 (Arnold André und *Swedish Match*), in: EuZW 2005, S. 171ff.

aussetzungen über ein weites Ermessen in einem Bereich wie dem hier betroffenen verfügt, der von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt und in dem er komplexe Prüfungen durchführen muss³⁸. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Zieles offensichtlich ungeeignet ist.³⁹ Die Geeignetheit wird man sicherlich annehmen können. Denn die Kommission setzt sicherlich darauf, dass aufgrund der Ausstiegsmöglichkeit hinsichtlich des Anbaus die Widerstände der Mitgliedstaaten bei der Zulassung von gentechnisch veränderten Pflanzen zurückgehen werden.

2. KOHÄRENZ DER RENATIONALISIERUNG MIT PRIMÄRRECHTLICHEN ZIELEN?

Zugleich beschränken aber der EuGH und ein Großteil der Literatur die opt-out-Berechtigung auf den Schutz der in Art. 36 und Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV genannten Rechtsgüter.⁴⁰ Dadurch soll verhindert werden, dass die opt-out Klausel zum Freibrief für die Mitgliedstaaten wird, um aus dem durch Rechtsangleichung bewirkten Integrationsprozess auszuscheren. Partikuläre wirtschaftliche Gesichtspunkte könnten in keinem Fall als Rechtfertigungsgrund iSv Art. 114 Abs. 4 AEUV in Betracht kommen.⁴¹ Der Gesetzgeber sei daher verpflichtet, die Durchbrechung der Harmonisierung nur restriktiv anzuwenden und sie ausschließlich mit Binnenmarktzielen zu rechtfertigen.

Diese Ansicht geht jedoch unzutreffenderweise von einer Vorstellung eines relativen Vorrangs des Binnenmarktes aus, den auch die in Abs. 4 und 5 geregelten Ausnahmen beachten müssen. Denn ein derartiger Vorrang des Binnenmarktes ist den Verträgen nicht zu entnehmen.⁴² Vielmehr verdeutlichen die Querschnittsklauseln, dass dem Binnenmarkt andere europäische Vertragsziele, wie z.B. der Umweltschutz gleichrangig⁴³ zur Seite stehen. Bei der Ausgestaltung der opt-out-Regelungen sind somit die grundsätzlich gleichrangigen Vertragsziele im Sinne praktischer Konkordanz gegeneinander abzuwägen. Als zulässig erscheint es demnach, in bestimmten, von der Marktlage her gegebenen Ausnahmesituationen und nach objektiven Kriterien gewisse Einschränkungen des freien Warenverkehrs vorzusehen, wenn nur auf diese Weise eines der in Art. 39 AEUV genannten Ziele verwirklicht werden kann.

VI. Beachtung der Zugehörigkeit der GAP zum Binnenmarkt

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass der EU-Gesetzgeber die Zugehörigkeit der GAP zum Binnenmarkt zu beachten hat. Dies bedeutet nach der

³⁸ EuGH, Urt. v. 12.07.2005, Rs C-154/04 und C-155/04, Rdnr. 28.

³⁹ EuGH, Urt. v. 12.07.2005, Rs C-154/04 und C-155/04, Rdnr. 29; bereits zuvor Urteil v. 13.07.1995, Rs. C-350/92, Rdnr. 35.

⁴⁰ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 54. Ergänzungslieferung 2014 Art. 114, Rdnr. 170 mwN.

⁴¹ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 54. Ergänzungslieferung 2014 Art. 114, Rdnr. 170.

⁴² Wie hier Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl., München 2011, Art. 114, Rdnr. 44. mwN.

⁴³ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl., München 2011, Art. 6 AEUV, Rdnr. 21f.

Rechtsprechung des EuGH, dass die Grundfreiheiten nicht über das erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden dürfen.⁴⁴ Das erforderliche Maß bestimmt sich sachgerecht anhand der spezifischen Ziele der GAP. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist aber nicht auf das unbedingt Erforderliche beschränkt.⁴⁵ Ein besonderer Grad der Erforderlichkeit ist im Verhältnis zwischen Binnenmarkt und gemeinsamer Agrarpolitik im Lichte des Art. 38 Abs. 2 AEUV nicht erkennbar. Im Lichte der Weite der Zielvorgaben in Art. 39 Abs. 1 und der in Art. 39 Abs. 2 genannten besonders zu berücksichtigenden Umstände bei der Gestaltung der GAP ist die Bindung der EU-Organe nicht vergleichbar strikt.⁴⁶ Dieses entspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH, wonach der Gesetzgeber im Rahmen der GAP über einen besonders weiten Gestaltungsspielraum verfügt. Der EU-Gesetzgeber ist aber zumindest im Rahmen der Marktordnungen daran gehindert, abweichende Regelungen für einzelne Mitgliedstaaten zu erlassen. Das folgt aus dem Gesichtspunkt der Einheit des Binnenmarktes.⁴⁷

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU als Teil des Binnenmarktes

Zusammenfassung

Die aktuelle öffentliche Diskussion zur grundlegenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gibt Anlass, die Grenzen der Reform zu ermitteln. Eine Grenze ist die Intergration der GAP in den Binnenmarkt. Über Art. 38 AEUV wird über die Regel der Priorität ein normativer Ausgleich zwischen den Besonderheiten der Landwirtschaft und den Grundsätzen des Binnenmarktes erzielt. Der Rat darf allerdings bei Erlass von Regelungen der Agrarpolitik weder den tragenden Grundsätzen des europäischen Binnenmarktes zuwiderhandeln noch das allgemeine Vertragsziel der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gefährden. Daher ist die Sperrwirkung der Regeln des Binnenmarktes auch nur beschränkt. So gelten die Grundfreiheiten, jedoch in modifizierter Weise: soweit Harmonisierungsvorschriften in ihrem Anwendungsbereich eine umfassende Angleichung der entsprechenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften bezwecken, sind mitgliedstaatliche Maßnahmen an den Regeln der Harmonisierungsvorschrift zu messen. Eine Rechtfertigung innerstaatlicher Maßnahmen nach Art. 36 AEUV ist dann nicht möglich. Regelt das Sekundärrecht lediglich Teilaspekte oder dient es nur der Setzung von Mindeststandards, so bleibt das innerstaatliche Recht anwendbar. Der Grundsatz der Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs ist damit auch von den Unionsorganen zu beachten. Der EU-Gesetzgeber ist aber zumindest im Rahmen der Marktordnungen daran gehindert, abweichende Regelungen für einzelne Mitgliedstaaten zu erlassen. Das folgt aus dem Gesichtspunkt der Einheit des Binnenmarktes.

⁴⁴ EuGH, Verb. Rs. 80/77 und 81/77, 928, Rn.35ff. (Commissionaires Réunis/Ramel); *Busse*, in: Lenz/Borchartd (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 38 AEUV, Rn. 7.

⁴⁵ So aber *Busse*, in: Lenz/Borchartd (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 38 AEUV, Rn. 8.

⁴⁶ *Bittner*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 38 Rn. 20.

⁴⁷ EuGH, Verb. Rs. 80/77 und 81/77 – (Commissionaires Réunis/Ramel) Rn. 35 f.

Schlüsselwörter:

Gemeinsame Agrarpolitik, Binnenmarkt, Renationalisierung, Reform

The EU's common agricultural policy as part of the internal market

Summary

The current public debate on the fundamental reform of the Common Agricultural Policy (CAP) calls to establish the limits of the reform, like the integration of the CAP into the internal European market. Article 38 TFEU creates a normative balance between the specificities of agriculture and the principles of the internal European market through the rule of priority. However, when adopting agricultural policy regulations, the Council must neither breach the fundamental principles of the internal European market nor jeopardize the general TFEU objective of coordinating the economic policies of the Member States. Therefore, the blocking effect of the internal market rules are limited. Fundamental freedoms apply in a modified way: Where harmonization legislation aims to fully align relevant national legislation, actions of a Member State should be measured by these rules. National action under Article 36 TFEU would not be warranted.

However, if the secondary legislation regulates only partial aspects or serves only the setting of minimum standards, the national law remains applicable. The principle of freedom of intra-Community trade in goods must therefore also be respected by the EU institutions. But, at least within the framework of the market regulations, and as a result of the unity of the internal market, the EU legislator is prevented from issuing divergent regulations for individual Member States.

Key words:

Common Agricultural Policy, single market, renationalization, reform

Literatur

Baade, Franz/Fendt, Fritz, Die deutsche Landwirtschaft im Ringen um den Agrarmarkt Europas, Nomos, Baden-Baden 1971

Bittner, Carsten/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Nomos, Baden-Baden 2012

Boest, Reinhard, Die Agrarmärkte im Recht der EWG, Nomos, Baden-Baden 1984

Busse, Christian / Lenz, Carl-Otto / Borhardt Klaus Dieter (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, 6. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2012

Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage, C.H. Beck, München 2011

Cardwell, Michael, The European Model of Agriculture, Oxford Studies in European Law, Oxford 2004

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“, 29.11.2017, COM(2017) 713 final

- Frasch, Jutta, Gefahr für den Binnenmarkt, in: SWP-Aktuell 25, 2009, S. 1–8
- von der Groeben, Hans / von Boeckh, Hans, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. I, Nomos, Baden-Baden 1958
- Hase, Pascal Philippe, in: Düsing, Mechthild / Martínez, José (Hrsg.) Agrarrecht, C.H. Beck, München 2016
- Härtel, Ines, in: Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Nomos, Baden-Baden 2011
- Herr, Gunther, Grenzen der Rechtsangleichung nach Art. 95 EG; zugleich eine Anmerkung zu den Urteilen des EuGH vom 14.12.2004 (Arnold André und Swedish Match), in: EuZW 2005, S. 171–173
- Kahl, Wolfgang / Calliess, Christian / Ruffert, Matthias, EUV/AEUV, 4. Auflage, C.H. Beck, München 2011
- Kopp, Ferdinand / Streinz, Rudolf, EUV/AEUV, C.H. Beck, 2. Auflage, München 2012
- Lindberg, Leon N., The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford University Press, Stanford 1963
- Martínez, José, Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht - Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: EuZW 2010, S. 368–374
- Priebe, Reinhard / Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, C.H. Beck, 62. Auflage, München 2017
- Schwarze, Jürgen, Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages, in: Europarecht, Beiheft 1, Nomos, Baden-Baden 2009, S. 8–29
- Streinz, Rudolf, EUV/AEUV, C.H. Beck, 2. Auflage, München 2012
- Tietje, Christian / Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, C.H. Beck, 54. Auflage, München 2014
- top-agrar, abrufbar unter <https://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Katainstrikt-gegen-Renationalisierung-der-GAP-8942891.html?page=all> (letzter Zugriff: 12.12.2017)
- Weisz, Christoph, Organisation und Ideologie der Landwirtschaft 1945-1949, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 21, 1973, S. 194–199

Sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie przetargu ograniczonego a utworzenie gospodarstwa rodzinnego

Problematyka regulacji prawnej gospodarstwa rodzinnego jest jedną z częściej podejmowanych w doktrynie prawa rolnego¹. Brak jest jednak opracowania poświęconego problematyce utworzenia gospodarstwa rodzinnego w związku z nabyciem nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie przetargu ograniczonego, mimo że Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa² zawiera już od dawna rozwiązania pozwalające na zorganizowanie ograniczonej procedury przetargowej dotyczącej sprzedaży nieruchomości z Zasobu w związku z utworzeniem przez jej nabywcę gospodarstwa rodzinnego³. Obecny kształt regulacji przetargowego zbycia nie-

¹ Problematyka ta jest obecna w dorobku naukowym prof. Teresy Kurowskiej. Zob. w szczególności następujące prace Autorki: *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 45 i nast.; *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, t. 8, s. 14 i nast.; *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012 s. 181 i nast.; *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzemi produkcyjnej* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 65 i nast.

² Dz.U. z 2018 r., poz. 91., przywoływana dalej jako u.g.n.r.

³ Pewne uwagi w tym zakresie – na różnych etapach ewolucji przepisów u.g.n.r. – formułowane były przykładowo w następujących publikacjach: D. Łobos-Kotowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 123 i nast., R. Michałowski, *Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2014, t. 12, s. 167 i nast., A. Perzyna, *Sprzedaż państwowych gruntów rolnych – uwagi na tle nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (zagadnienia wybrane)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. 26, s. 157 i nast.

ruchomości z Zasobu w związku z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego został nadany przez przepisy Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴.

Zdecydowana większość przypadków, w których – zgodnie z treścią art. 29 ust. 3b – możliwe jest zorganizowanie ograniczonej procedury przetargowej, powiązana jest z utworzeniem bądź powiększeniem gospodarstwa rodzinnego. W tym celu Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może zorganizować przetarg, w którym uczestniczyć mogą: rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą (art. 29 ust. 3b pkt 1); osoby mające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów (art. 29 ust. 3b pkt 2); pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne (art. 29 ust. 3b pkt 3); członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne (art. 29 ust. 3b pkt 5).

Sprzedaż straciła rangę priorytetowej formy prawnej gospodarowania nieruchomościami z Zasobu w związku z postanowieniami art. 1 oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. (umożliwiających sprzedaż z Zasobu nieruchomości nie przekraczających 2 ha) oraz w związku z nowym brzmieniem art 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. W praktyce sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu z wykorzystaniem trybu przetargu ograniczonego zawsze zdecydowanie priorytetowe (niemalże wyłączne) znaczenie miały procedury organizowane na podstawie art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r., prowadzące do powiększenia gospodarstw rodzinnych⁵. Preferencja w ramach procedur ograniczonych rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne nie wynika jednak z żadnych odpowiadających im nakazów, które wynikałyby z przepisów u.g.n.r. – próżno takowych szukać w treści tej ustawy. Z art. 29 ust. 2 u.k.u.r. wynika jedynie, że nieruchomości rolne, które nie zostaną zbyt np. uprzywilejowanym pierwszeństwem nabycia, sprzedawane są w pierwszej kolejności którejś kategorii podmiotów wskazanych w art. 29 ust. 3b, bez różnicowania ich stopnia „ważności”. Regulacja u.g.n.r. nie uprzywilejowuje rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne względem osób, które dopiero takie gospodarstwo chcą utworzyć. Również według pkt 26 i 32, wydanych jeszcze przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, jednakowoż już po wejściu w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r., wytycznych w sprawie sprzedaży nieruchomości

⁴ Dz.U. poz. 585; zob. zwłaszcza art. 6 pkt 8 ustawy.

⁵ Zgodnie z danymi zawartymi w Raporcie z działalności ANR na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r., jedynie jeden przetarg ograniczony na sprzedaż, który został zorganizowany w 2016 r. (na 3257 ogółem), nie był skierowany do rolników indywidualnych powiększających gospodarstw rodzinne; zob. dane zawarte w Raporcie w tabeli A.3a.

ści Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁶, nieruchomości rolne w ogólności w pierwszej kolejności przeznaczają się do wydzierżawienia w celu powiększenia bądź utworzenia gospodarstwa rodzinnego, w następnej kolejności – przeznaczają do sprzedaży – a względem nieruchomości rolnych niezabudowanych w pierwszej kolejności podejmuje się próbę sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego skierowanego do rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne bądź osób mających kwalifikacje rolnicze, chcących utworzyć gospodarstwo rodzinne (a więc chodzi o kategorie osób z art. 29 ust. 3b pkt 1 lub 2 u.g.n.r.).

Zgodnie z art. 29 ust. 3b pkt 2, jedyną konieczną i wystarczającą przesłanką warunkującą możliwość uczestnictwa w procedurze skierowanej do osób tworzących gospodarstwo rodzinne jest legitymowanie się odpowiednimi kwalifikacjami. Obojętny jest wiek uczestnika takiej procedury. Kwalifikacje rolnicze określa się na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 2 i art. 6 ust. 3 u.k.u.r. oraz na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą⁷.

Odnosnie kategorii uczestników wskazanych w art. 29 ust. 3b pkt 3 i 5 u.g.n.r., ustawodawca nie stawia jakichkolwiek wymogów „wyjściowych” warunkujących udział w procedurze ograniczonej, które nawiązywałyby do cech konstytutywnych gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego wg u.k.u.r., tak jak ustawodawca czyni to w przypadku kategorii podmiotów z art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r., gdzie wskazuje się na wymóg posiadania kwalifikacji wynikających z u.k.u.r. W istocie, wskazanie w treści pkt 3 i 5 ust. 3b art. 29 u.g.n.r. na cel nabycia, którym jest utworzenie gospodarstwa rodzinnego, pozostaje częścią deklaracją. Przy obecnym brzmieniu tych przepisów, uczestnikiem takiej procedury mogłaby być konkretna osoba fizyczna niezależnie od tego, czy spełnia którąkolwiek z przesłanek wymaganych od osoby legitymującej się statusem rolnika indywidualnego, byleby była – w zależności od tego, z którym przypadkiem wskazanym w art. 29 ust. 3b mamy do czynienia – byłym pracownikiem ppgr, członkiem rsp postawionej w stan upadłości bądź likwidacji. Żadnego łącznika normatywnego między tymi kategoriami uczestników a gospodarstwem rodzinnym nie ma. W istocie potwierdza to tylko przedstawioną już w literaturze tezę, że ustawodawca ustanawiając te kategorie uczestników w obrębie procedur ograniczonych (jeszcze przed ich skojarzeniem z pojęciem gospodarstwa rodzinnego), w istocie nadał tym regulacjom funkcję socjalną⁸.

W sytuacji modelowej, uczestnik procedury ograniczonej, o którym mowa w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.k.u.r., jest osobą, która dopiero ma rozpocząć działalność rolniczą w związku z nabyciem gruntu z Zasobu. Treść u.g.n.r. ani u.k.u.r. nie uzasad-

⁶ Wytyczne w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa stanowiące załącznik do Zarządzenia nr 18/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 12.05.2016 r., www.kowr.gov.pl/pobierz-plik/168745 (dostęp: 15.01.2018 r.).

⁷ Dz.U. poz. 109.

⁸ Dorota Łobos-Kotowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego...*, s. 131.

nia natomiast stanowiska, zgodnie z którym potencjalny uczestnik takiej procedury nie mógłby wcześniej prowadzić działalności rolniczej – a więc że rozpocznie jej prowadzenie po raz pierwszy w związku z nabyciem nieruchomości w trybie przetargu skierowanego do osób zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne. Art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r. stawia jedynie wymóg pozytywny w postaci posiadania stosownych kwalifikacji i nie formułuje wymogów negatywnych odnoszących się do faktu prowadzenia działalności rolniczej przez potencjalnego nabywcę – a więc wprost wskazanych przesłanek, których wystąpienie eliminowałoby daną osobę z kręgu potencjalnych uczestników procedury, o której mowa w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r. Wniosek ten wsparty jest również przez spostrzeżenie, że na tle instrumentarium u.k.u.r. uprzednie prowadzenie działalności rolniczej przez daną osobę nie zamyka jej drogi do uzyskania statusu rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne.

Przesłanki negatywne dotyczące możliwości nabycia nieruchomości z Zasobu wynikające z u.g.n.r. odnoszą się albo do wszystkich nabywców gruntów bez względu na to, czy mamy do czynienia z nabyciem gruntu w trybie przetargowym czy bezprzetargowym (*vide* art. 28a, art. 29b ust. 1 u.g.n.r.⁹), albo do uczestników procedur ograniczonych (*vide* art. 29 ust. 3ba, art. 29 ust. 3bd), albo znajdują zastosowanie we wszelkich procedurach przetargowych (zob. art. 29 ust. 3bc).

Zastanawiająco wygląda relacja między generalnymi wymogami określonymi w artykule 28a u.g.n.r. oraz w art. 29 ust. 3ba pkt 1. Zgodnie z art. 28a ust. 1 u.g.n.r., nabywcą nieruchomości z Zasobu może nastąpić, jeśli w wyniku nabycia powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz powierzchnia użytków rolnych nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha. Według art. 28a ust. 2 u.g.n.r., przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych, o których mowa powyżej:

1) będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności;

2) do powierzchni tej wlicza się powierzchnię użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu, a następnie zbyte, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne, o których mowa w art. 6 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Z art. 29 ust. 3ba pkt 1 u.g.n.r. z kolei wynika, że uczestnikiem procedury ograniczonej nie może być osoba, która nabyła z Zasobu nieruchomości o powierzchni łącznej co najmniej 300 ha użytków rolnych, przy czym do powierzchni tej wlicza

⁹ Z przepisu art. 29b ust. 1 u.k.u.r. wynika zakaz zawierania umów przedwstępnych dotyczących nieruchomości, które mają być nabyte z Zasobu. Jego naruszenie powoduje, że nie może nastąpić nabycie takiego gruntu przez osobę będącą stroną umowy przedwstępnej. Kwestią dyskusyjną może być wskazanie, czy jest to przesłanka istotna już na etapie postępowania przetargowego, czy też dopiero przy zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości.

się powierzchnię użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu, a następnie zbyte, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne, o których mowa w art. 6 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Powstaje pytanie, czy – w związku z podobieństwem w sformułowaniu wymogów określonych w art. 28a ust. 1 i 2 oraz w art. 29 ust. 3ba pkt 1 u.g.n.r. – był w ogóle sens formułowania osobnej przesłanki dotyczącej powierzchni gruntów nabytych z Zasobu w odniesieniu do uczestników procedur ograniczonych.

Nie powinno dziwić to, że w art. 29 ust. 3ba pominięta jest (obecna w art. 28a ust. 1) przesłanka, zgodnie z którą w wyniku nabycia powierzchnia nieruchomości stanowiących własność nabywcy nie może przekroczyć 300 ha. W odniesieniu do wszystkich podmiotów tworzących lub powiększających gospodarstwo rodzinne stosuje się wymogi obszarowe dotyczące gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego, wynikające z u.k.u.r., a więc już stąd wynika, że górny pułap nieruchomości w odniesieniu do nabywcy gruntu z Zasobu wynosi 300 ha¹⁰. W wyniku nabycia nieruchomości rolnej nabywca nie może stać się właścicielem, dzierżawcą, użytkownikiem wieczystym ani posiadaczem samoistnym więcej niż 300 ha gruntów. Gdyby nabywca przekroczył w wyniku nabycia ten pułap, utraciłby status rolnika indywidualnego, a prowadzone przez niego gospodarstwo – status gospodarstwa rodzinnego. Jednak wniosek ten jest oczywisty tylko dla kategorii uczestników wskazanych w art. 29 ust. 3b pkt 1 u.k.u.r. Trzeba go również odnieść dla kategorii uczestników nabywających nieruchomość w celu utworzenia gospodarstwa rodzinnego (a więc mających nabyć status rolnika indywidualnego). Natomiast konsekwencje art. 6 ust. 1 u.k.u.r. nie znajdują zastosowania względem kategorii uczestników wskazanej w art. 29 ust. 3b pkt 7, a więc spółek prawa handlowego, w których 100% akcji albo udziałów należy do pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Podmiot należący do tej kategorii uczestników – z przyczyn oczywistych – nie może uzyskać statusu rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne, stąd znajdzie do nich zastosowanie wymóg określony w art. 28a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Wymóg z art. 28 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. znajdzie również zastosowanie względem osób, o których mowa w art. 29 ust. 3b pkt 4 u.g.n.r. (rolników, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne), ponieważ ustawodawca nie nawiązuje tu do pojęcia gospodarstwa rodzinnego ani rolnika indywidualnego.

Wypełnienie wymogów z art. 29 ust. 3ba pkt 1 jest konieczne dla uzyskania statusu uczestnika postępowania przetargowego. Art. 28a u.g.n.r. ma zastosowanie do nabycia nieruchomości, a więc do skutku czynności prawnej (umowy sprzedaży), abstrahując od etapu poprzedzającego dokonanie czynności prawnej, w którym

¹⁰ W istocie wymogi w tym zakresie wynikające z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. są bardziej restryktywne niż wynikające z art. 28a u.g.n.r., ponieważ treść art. 6 ust. 1 u.k.u.r. uzasadnia stanowisko, że w wyniku nabycia nieruchomości z Zasobu łączna powierzchnia gruntów będących nie tylko własnością, ale też w użytkowaniu wieczystym, dzierżawie i samoistnym posiadaniu nabywcy nie może przekraczać 300 ha.

następuje wyłonienie przyszłego nabywcy. Różnica ta jednak nie wydaje się mieć rzeczywistego znaczenia – celem regulacji art 29 ust. 3ba pkt 1 jest również zapobieżenie zawierania umów sprzedaży nieruchomości przez osoby przekraczające w wyniku nabycia wskazany tam pułap obszarowy.

Wydaje się, że art. 29 ust. 3ba pkt 1 u.g.n.r. w dużej mierze należy traktować jako pomyłkę ustawodawcy. Ustawodawca, wprowadzając do u.g.n.r. zmiany przy okazji nowelizacji u.k.u.r. dokonanej ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r., oparł się konstruując ich treść zasadniczo na zmianach u.g.n.r., mających być wprowadzone przez Ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹, która to ustawa jak wiadomo nie weszła w życie. Zamierzona nowelizacja u.g.n.r., która miała być dokonana na podstawie przepisów u.k.u.r. z 2015 r., w art. 28a wskazywała jednak na maksymalny pułap 500 ha gruntów, które mogły być nabyte z Zasobu. Regulacja art. 29 ust. 3ba, według u.k.u.r. z 2015 r., miała być regulacją szczególną względem art. 28a, znajdującą zastosowanie w procedurach ograniczonych. Zmieniając przepisami ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. art. 28a u.g.n.r. ujęto go bardziej restryktywnie niż w u.k.u.r. z 2015 r., obniżając wskazany tam pułap nieruchomości do powierzchni 300 ha, nie zmieniając przy tym w stosunku do pierwowzoru treści art. 29 ust. 3ba pkt 1 u.k.u.r., gdzie również wskazuje się na 300 ha powierzchni gruntów wcześniej nabywanych przez daną osobę z Zasobu.

Postulować należy w związku z tym uchylenie art. 29 ust. 3ba pkt 1 u.g.n.r., bowiem wystarczająca jest dla zrealizowania jego celu regulacja ogólna zawarta w art. 28a u.g.n.r. Ewentualnie – dla uchylenia wątpliwości – można by wskazać, że zakaz z art. 28a ust. 1 pkt 1 nie uchybia wymogom obszarowym wynikającym z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. i to nie tylko w odniesieniu do kategorii uczestników wskazanych w art. 29 ust. 3b pkt 1, ale też w stosunku do kategorii uczestników nabywających nieruchomość w związku z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego.

Inną kwestią jest jeszcze to, czy uzasadnione jest stawianie wymogów odnośnie do minimalnej powierzchni, którą powinna mieć nieruchomość sprzedawana w trybie przetargu ograniczonego skierowanego do osób, o których mowa w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.k.u.r. Pytanie to jest zasadne o tyle, że gospodarstwo rodzinne według u.k.u.r. musi mieć przecież powierzchnię nie mniejszą niż 1 ha, co wynika z art. 2 pkt 2 u.k.u.r. Rozstrzygając to zagadnienie, przedstawić można dwie drogi argumentacji prowadzące do diametralnie odmiennych wniosków.

Po pierwsze, można wyjść z założenia, że samo utworzenie gospodarstwa rodzinnego to proces polegający na wypełnieniu poszczególnych przesłanek wskazanych w przepisach u.k.u.r., co nie następuje jednym aktem, ale składa się na niego rozłożony w czasie szereg zdarzeń polegający na nabyciu (wydzierżawieniu, objęciu w posiadanie samoistne itp.) nieruchomości rolnej bądź szeregu nieruchomości rolnych, spełnieniu wymogów w zakresie osobistego prowadzenia działalności rolniczej, odpowiednio długiego zamieszkania w gminie położenia nieruchomości itp. Trzeba zauważyć, że

¹¹ Dz.U., 2015, poz. 1433.

gospodarstwo rodzinne może składać się z szeregu nieruchomości, z których to nieruchomości żadna traktowana osobno, w oderwaniu od pozostałych, nie musi spełniać wymogu powierzchniowego gospodarstwa rolnego wynikającego z art. 2 pkt 2 u.k.u.r. Dopiero zsumowanie powierzchni poszczególnych gruntów może zdecydować o wypełnieniu wymogu minimalnej normy obszarowej gospodarstwa rolnego według u.k.u.r. Nabycie gruntu samo w sobie nie jest przesłanką wystarczającą dla powstania gospodarstwa rodzinnego. Ponadto wskazać trzeba, że regulacja u.g.n.r. dotycząca procedur ograniczonych nie zawiera wskazanych *explicite* żadnych minimalnych pułapów obszarowych dla gruntów sprzedawcy w tym trybie, w tym w odniesieniu do osób chcących utworzyć gospodarstwo rodzinne. Wszystko to prowadzić może do wniosku, że w obrębie regulacji przetargowego zbywania nieruchomości Zasobu nie obowiązuje żadna minimalna norma obszarowa odnośnie sprzedawanej nieruchomości.

Po drugie, trzeba wskazać, że możliwa jest interpretacja, zgodnie z którą nabycie nieruchomości w drodze procedury ograniczonej skierowanej do osoby powiększającej gospodarstwo rodzinne powinno zadośćuczynić minimalnej przesłance obszarowej wynikającej z u.k.u.r. dotyczącej powierzchni gospodarstwa rolnego – czyli, aby już samo nabycie nieruchomości z Zasobu zadośćuczyniło wymogom w tym zakresie wynikającym z u.k.u.r. Innymi słowy – w procesie tworzenia gospodarstwa rodzinnego nabycie gruntu z Zasobu powinno umożliwiać spełnienie w stopniu wystarczającym przynajmniej jednej z przesłanek wymaganych od gospodarstwa rodzinnego, tj. osiągnięciu minimalnego pułapu gospodarstwa rolnego według u.k.u.r. Byłoby to zasadne o tyle, że z założenia w procedurach prowadzących do nabycia nieruchomości w celu utworzenia gospodarstwa rodzinnego mogą wszak uczestniczyć osoby, które nie prowadzą w ogóle działalności rolniczej. Stąd mechanizm, którym jest przetarg ograniczony mający określony cel (utworzenie gospodarstwa rodzinnego), powinien sprzyjać osiągnięciu w pełni przesłanek konstytuujących (choćby pośrednio) pojęcie gospodarstwa rodzinnego, a taką jest również minimalny pułap obszarowy takiego gospodarstwa. To stanowisko należy uznać za bardziej przekonujące.

Przepisy u.g.n.r. nie uzasadniają stanowiska, że osoba, która przystępuje do przetargu, w którym uczestniczyć mogą podmioty, o których mowa w pkt 2 ust. 3b art. 29 u.g.n.r., mają – w związku z nabyciem nieruchomości z Zasobu rozpocząć działalność rolniczą po raz pierwszy.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby uznać, że mogą wziąć w niej udział osoby, które były już rolnikami prowadzącymi we własnym imieniu i na własny rachunek działalność rolniczą, ale zaniechały jej prowadzenia – i to niezależnie od przyczyny, jeśli wiąże się to z utratą gruntów wchodzących w skład gospodarstwa (np. przez zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości, w związku z wygaśnięciem umowy dzierżawy gruntu rolnego itp.). Co więcej, nic nie stoi na przeszkodzie, aby osoby te prowadziły już wcześniej działalność rolniczą nawet w gospodarstwie legitymującym się cechą bycia gospodarstwem rodzinnym, następnie zaś – wyzbywając się gruntów wchodzących w skład gospodarstwa – zaniechały tej działalności

i w chwili przystąpienia do przetargu nie legitymują się już statusem rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne.

Problematyczne zaś może być określenie, czy w kategorii podmiotów, o których mowa w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r. mieszczą się rolnicy prowadzący aktualnie gospodarstwa rolne, mający odpowiednie kwalifikacje, ale niespełniający innych kryteriów pozwalających na uznanie ich za rolników prowadzących gospodarstwo rodzinne, natomiast w wyniku nabycia nieruchomości z Zasobu powiększyliby oni prowadzone przez siebie gospodarstwa rolne, które dopiero w jakiejś perspektywie czasu mogłyby uzyskać status gospodarstwa rodzinnego. Według alternatywnej interpretacji, uczestnikami procedur skierowanych do osób, o których mowa w pkt 2, 3 i 5 ust. 3b art. 29 u.g.n.r., mogłyby być jedynie osoby, które nie powiększają gospodarstwa rolnego w rozumieniu u.k.u.r., tj. gospodarstwa o powierzchni nieruchomości rolnych nie niższej niż 1 ha.

Pojmując utworzenie gospodarstwa rodzinnego jako proces, w którym nabycie własności nieruchomości jest jedną z szeregu (i to wcale nie konieczną), nie wystarczającą przesłanką powstania tej jednostki produkcyjnej, gdzie oprócz aktu nabycia nieruchomości niezbędne jest spełnienie innych przesłanek wynikających z regulacji u.k.u.r., można by bronić stanowiska, że udział w procedurze przetargowej skierowanej do osób tworzących gospodarstwo rodzinne mogą wziąć również osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne, którego powierzchnia wraz z nabywaną nieruchomością nie przekroczy 300 ha użytków rolnych ani w wyniku zawarcia umowy nabywca nie stanie się właścicielem, użytkownikiem wieczystym, dzierżawcą ani posiadaczem samoistnym w sumie przeszło 300 ha użytków rolnych, choćby nie stanowiły zorganizowanej całości gospodarczej. Jednak wydaje się, że ograniczenie się jedynie do takiej argumentacji byłoby zbyt pochopne. Rozsądny wydaje się również wniosek, że uczestnicy procedur ograniczonych, tworzący dopiero gospodarstwo rodzinne, nie powinni jednocześnie prowadzić gospodarstwa rolnego (niebędącego rodzinnym), które miałyby być powiększone w wyniku nabycia gruntu w toku takiej procedury ograniczonej.

Na to, że uczestnik procedury, o której mowa w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.k.u.r., może posiadać gospodarstwo niemające jeszcze statusu rodzinnego powiększane w wyniku nabycia nieruchomości z Zasobu, wskazywałaby treść art. 29 ust. 3bb pkt 2 u.g.n.r., zgodnie z którym w przetargach tych mogą również uczestniczyć osoby mające dopiero uzupełnić kwalifikacje zawodowe w związku z uzyskaniem wskazanej tam pomocy finansowej¹². Wskazać należy na uregulowanie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu

¹² Zgodnie z treścią art. 29 ust. 3bb pkt 2 u.k.u.r. chodzi o pomoc finansową, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 7 marca 2007 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 2007–2013 (Dz.U. z 2017 r., poz. 1856) albo w 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.

przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹³. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia uznaje się, że osoba fizyczna rozpoczęła urządzenie gospodarstwa, jeżeli stała się właścicielem lub weszła w posiadanie gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych wynoszącej co najmniej 1 ha. Rozpoczęcie urządzania gospodarstwa jest zaś wymogiem koniecznym dla przyznania pomocy na podstawie jego przepisów (§ 2 ust. 1 pkt 1). Jeśli ustawodawca dopuszcza udział w przetargu skierowanym do osób, które uzyskały pomoc pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, to bezzasadne byłoby przyjęcie, że mogą uczestniczyć w tej procedurze również „młodzi rolnicy”, którym została przyznana pomoc (a więc – posiadają gospodarstwa o pow. nie mniejszej niż 1 ha) i posiadają oni już w tej chwili odpowiednie kwalifikacje. Jeśli zaś przyjmujemy, że uczestniczyć w przetargu mogą „młodzi rolnicy” niezależnie od tego, czy pomoc została im przyznana pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji, czy też mieli oni już wówczas odpowiednie kwalifikacje, to pojawia się pytanie, dlaczego z kręgu potencjalnych uczestników wykluczać innych posiadaczy gospodarstw rolnych (niebędących rodzinnymi, ale w perspektywie mogących stać się takowymi) mających odpowiednie kwalifikacje, których chcieliby powiększyć posiadane jednostki produkcyjne.

Z drugiej strony, pomoc dla „młodych rolników” z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jest związana – generalnie rzecz ujmując – z rozpoczęciem działalności rolniczej przez osobę uzyskującą pomoc (zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia pomoc udzielana jest osobom, które rozpoczęły urządzenie gospodarstwa rolnego nie wcześniej niż w okresie 18 miesięcy przed dniem złożenia tego wniosku). Stąd czynienie jakichś uogólnień dotyczących możliwości nabycia nieruchomości w celu powiększenia jakiegokolwiek gospodarstwa rolnego w perspektywie mającego stać się gospodarstwem rodzinnym, opierając się na uzupełniającej (nie determinującej charakteru całej konstrukcji zawartej w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r.) regulacji art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r., może być uznane za pochojne.

Można by jeszcze podjąć próbę, dokonując wykładni pojęcia „utworzenie gospodarstwa rodzinnego” na gruncie u.g.n.r. sięgnąć do postanowień art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r., regulującego przesłanki uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej przez osobę, która chce utworzyć gospodarstwo rodzinne. Na tle regulacji u.k.u.r. zawartej w art. 2a ust. 4 pkt 2 rzeczywiście zasadne jest uznanie, że z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego mamy do czynienia również w razie nabycia nieruchomości rolnej przez osobę, która prowadzi już gospodarstwo rolne nieposiadające jednak przymiotu gospodarstwa rodzinnego¹⁴.

¹³ Dz.U., poz. 982 ze zm.

¹⁴ R. Michałowski, *Regulacja prawna nabycia nieruchomości rolnej w związku z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej* [w:] *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, P. Litwiniuk (red.), Warszawa 2017, s. 298 i nast.

Jednak proste przeniesienie na grunt u.g.n.r. konsekwencji ustaleń poczynionych w obrębie u.k.u.r. względem rozwiązania prawnego o zupełnie innym charakterze i celu niż przetarg ograniczony na sprzedaż nieruchomości Zasobu może jednak budzić wątpliwości.

Zdając sobie sprawę z kontrowersyjności tej problematyki, należy przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym nie mogą wziąć w przetargu skierowanym do osób tworzących gospodarstwo rodzinne osoby, które powiększają w ten sposób gospodarstwo rolne niemające statusu rodzinnego. Taka wykładnia art. 29 ust. 3b pkt 2 u.k.u.r. będzie miała solidniejsze podstawy, jeśli dojdzie do zmian przepisów u.g.n.r., których dotyczy przygotowany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, datowany na 8 listopada 2017 r. Projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁵. Projektowana zmiana art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. silniej uzasadnia stanowisko, że art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r. dotyczy wyłącznie osób dopiero tworzących gospodarstwo rolne w związku z nabyciem nieruchomości z Zasobu. Natomiast wszelkie dopuszczone przez ustawodawcę (wskazane szczegółowo właśnie w projektowanym art. 29 ust. 3b pkt 1) przypadki nabycia nieruchomości przez osoby, które prowadzą gospodarstwo rolne lecz nie spełniają wszystkich wymogów rolnika indywidualnego, ograniczają się wyłącznie do postępowań przetargowych zainicjowanych na podstawie art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.

Przepisy u.g.n.r. dopuszczają zorganizowanie – w celu utworzenia gospodarstwa rodzinnego – również przetargu pisemnego, o którym mowa w art. 29 ust. 3 u.g.n.r. Zgodnie z tym przepisem, przetarg ograniczony nie służy uzyskaniu maksymalnie korzystnego dla KOWR świadczenia (ceny), która jest z góry określona już w momencie zainicjowania procedury. Kryteriami wyboru ofert są zaś kryteria pozacenowe, niezwiązane z zapewnieniem przez kupującego maksymalnie korzystnego dla KOWR świadczenia. Są to, zgodnie z art. 29 ust. 3 pkt 3 u.g.n.r., w szczególności: odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu, powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu, intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta.

Problematyczne jest jednak zastosowanie tych przykładowo wyspecyfikowanych w przepisach kryteriów wyboru nabywcy w przypadku przetargu skierowanego do osób tworzących gospodarstwo rodzinne.

Trzeba wyjść od stwierdzenia, że w przypadku zorganizowania przetargu skierowanego do którejś z kategorii osób wskazanych w art. 29 ust. 3b, organizator (KOWR) nie może stosować jakichkolwiek środków dyskryminujących czy też wykluczających którąkolwiek grupę potencjalnych uczestników mieszczącą się w kręgu wskazanych w ogłoszeniu adresatów postępowania. Innymi słowy – jeśli konkretny przetarg skierowany jest do osób, o których mowa w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r., to każdy, kto odpowiada cechom wskazanym w art. 29 ust. 3b pkt 2 u.g.n.r., musi mieć możliwość uczestnictwa w faktycznie zorganizowanej przez

¹⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304900> (dostęp dnia 15.02.2018 r.)

KOWR procedurze skierowanej do potencjalnych nabywców, o której mowa w tym przepisie, a jego oferta musi tym samym podlegać ocenie według ustalonych przez organizatora kryteriów, które nie mogą *ex definitione* dyskryminować uczestnika ze względu na jego cechy decydujące o tym, że może się w ogóle stać uczestnikiem procedury ograniczonej. Dla osób mających zamiar rozpocząć działalność rolniczą kryterium oceny ofert odwołujące się do rozmiaru czy intensywności prowadzonej działalności są nieadekwatne. Jeśli przykładowo KOWR zorganizowałby przetarg ograniczony, w którym mogłyby uczestniczyć zarówno podmioty wskazane w art. 29 ust. 3b pkt 1, jak i 2 u.g.n.r., to kryteria oceny ofert nie mogą być zrelatywizowane jedynie na osoby aktualnie prowadzące działalność rolniczą i powiększające gospodarstwo rodzinne a nie dopiero zamierzające takową zainicjować. Stąd w takiej procedurze z pewnością nie mogłyby być przyjęte za kryteria wyboru nabywcy kryteria wskazane w art. 29 ust. 2 pkt 3 lit. a) ani c) u.g.n.r. Jest tak dlatego, że ich zastosowanie powodowałoby automatycznie eliminację (jako niepoddających się ocenie w danym postępowaniu w oparciu o wymienione kryteria) osób nieprowadzących działalności rolniczej. Spośród wskazanych przez prawodawcę przykładowych kryteriów, potencjalnie zastosowanie ma kryterium z art. 29 ust. 3 pkt 3 lit b), a więc powierzchnia nieruchomości nabytych dotąd z Zasobu – jest to kryterium najkorzystniejsze do osób, które do tej pory nieruchomości z Zasobu nie nabyły. Jednak samo w sobie kryterium to może być niewystarczające, ponieważ w razie chęci nabycia tej samej nieruchomości przez co najmniej dwie osoby niebędące dotychczas nabywcami nieruchomości z Zasobu niemożliwe byłoby dokonanie wyboru tylko jednej z nich. Stąd albo należałoby z tego kryterium zrezygnować, albo stosować je wspólnie z innym (innymi) przyjętymi przez organizatora dla potrzeb konkretnej procedury sprzedaży nieruchomości kryteriami łącznie pamiętając o tym, że muszą to być kryteria zobiektywizowane, niezależne od subiektywnej woli organizatora procedury. Problem z określeniem, jakie mogłyby to być kryteria – a musiałyby być kryteriami dającymi się zastosować i pozwolić na wybór spośród osób nie prowadzących dotąd działalności rolniczej – czyni co najmniej kłopotliwym zastosowanie procedury pisemnej w przetargach, w których uczestnikami mogłyby być osoby zamierzające dopiero utworzyć gospodarstwo rodzinne – niezależnie, czy chodzi o postępowanie, w którym tylko takie osoby mogą brać udział, czy też przykładowo – również rolnicy indywidualni powiększający gospodarstwa rodzinne.

Sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w trybie przetargu ograniczonego a utworzenie gospodarstwa rodzinnego

Streszczenie

Regulacja problematyki przetargowej sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w związku z utworzeniem gospodarstw rodzinnych przez ich nabywców zawarta jest w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Prawodawca przewidział kilka enumeratywnie wymienionych przypadków, w których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może dokonać zbycia nieruchomości w tym celu. Regulacja ta budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych związanych z rozstrzygnięciem, czy uczestnik owej procedury musi rozpoczynać działalność rolniczą po raz pierwszy w związku z nabyciem nieruchomości z Zasobu, czy może nabywając nieruchomość z Zasobu prowadzić już działalność rolniczą w prowadzonym przez siebie gospodarstwie, niemającym statusu gospodarstwa rodzinnego, nie jest też jasne, jaką minimalną powierzchnię powinna mieć nieruchomość zbywana w tym trybie. Powstają również wątpliwości dotyczące celowości wprowadzenia przez prawodawcę szczególnych ograniczeń obszarowych związanych z nabyciem nieruchomości rolnych z Zasobu w drodze przetargu ograniczonego w kontekście generalnych ograniczeń w tym zakresie przewidzianych przez ustawę. W artykule podejmuje się próbę rozstrzygnięcia przynajmniej niektórych ze wskazanych dylematów.

Słowa kluczowe:

przetarg ograniczony, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, nieruchomość rolna

Sale of Real Properties from Agricultural Property Stock of the State Treasury in a Limited Tendering Procedure for the Purpose of Establishment of Family-Run Holdings

Summary

The issue of tender-based sale of agricultural properties owned by the State Treasury with a view to have family-run holdings established thereon by the buyers is regulated in the Act on Management of the Treasury Agricultural Property. The legislator has enumerated cases in which the Polish National Agriculture Support Centre can sell real properties for this purpose. The regulation arouses doubts of interpretation pertaining to whether only those who purchase the State-owned property in order to start up agricultural activity for the first time are eligible or if persons who already run agricultural activity in an own holding other than a family-run holding when buying a state-owned property can participate in the procedure as well. Additionally, the minimum area of the property so sold is not clearly specified either. Further doubts concern the purpose of introduction of specific territorial limitations pertaining to the purchase of State-owned agricultural lands by the legislator, in the context of general restrictions to this end stipulated by the Act. In the present article, the author attempts to resolve at least some of the dilemmas indicated.

Key words:

agricultural property, limited tender procedure, family farm

Bibliografia

- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004.
- Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, t. 8.
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- Kurowska T., *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Łobos-Kotowska D., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004.
- Michałowski R., *Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a wsparcie gospodarstw rodzinnych (wybrane zagadnienia)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2014, t.12.
- Michałowski R., *Regulacja prawna nabycia nieruchomości rolnej w związku z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej* [w:] *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, P. Litwiński (red.), Warszawa 2017.
- Perzyna A., *Sprzedaż państwowych gruntów rolnych – uwagi na tle nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (zagadnienia wybrane)*, „*Studia Iuridica Lublinsensia*” 2017, t. 26, s. 157 i nast.
- Raport z działalności ANR na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r., Druk sejmowy nr 1797 Sejmu VIII kadencji, <http://sejm.gov.pl/> (dostęp: 15.02.2018 r.).
- Wytyczne w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – załącznik do Zarządzenia nr 18/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 12.05.2016 r., www.kowr.gov.pl/pobierz-plik/168745 (dostęp: 15.01.2018 r.).

Egzekucja z nieruchomości rolnej

1. Wprowadzenie

Truizmem jest stwierdzenie, iż do istoty postępowania egzekucyjnego należy umożliwienie wierzycielowi zrealizowania swojego roszczenia, jednak realizacja ta następuje z uwzględnieniem i zapewnieniem przynajmniej minimalnego stopnia ochrony dłużnika. Tym samym, jak podkreśla E. Kremer, przyjęte reguły postępowania egzekucyjnego stanowią zawsze swoisty kompromis między interesem prawnym wierzyciela a interesem prawnym dłużnika¹. W niektórych przypadkach na kształt postępowania egzekucyjnego może ponadto wpływać konieczność zapewnienia ochrony określonemu interesowi społeczno-gospodarczemu. Wychodząc z założenia, że grunty rolne jako „niepomnażalne dobro publiczne”² zasługują na szczególne regulacje prawne, a „właściciel gospodarstwa rolnego reprezentuje zarówno swój interes prywatny jak również, z tej racji, że własność ta stanowi kompleks prawa i obowiązków różnego rodzaju (...) staje się też w określonych sytuacjach prawnych – reprezentantem interesu ogólnego”³ na znaczeniu nabiera koncepcja ochrony w postępowaniu egzekucyjnym z nieruchomości rolnej właśnie interesu społeczno-gospodarczego. Co więcej, przyjęte w 2016 roku prawnorolne regulacje traktować należy jako przepisy konkretyzujące ustrojową normę art. 23 Konstytucji RP⁴, w świetle której podstawę ustroju rolnego państwa stanowi gospodarstwo rodzinne. Urzeczywistnienie tej normy oznacza dla państwa obowiązek stanowienia prawa, które będzie wspierać gospodarstwa rodzinne

¹ E. Kremer, *Gospodarstwo rolne w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, Białystok 2005, s. 96.

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z 4.3.2016 r., Nr 293, s. 1, www.sejm.gov.pl

³ M. Korzycka, Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą (druk senacki nr 124), Opinie i Ekspertyzy OE – 248, Warszawa 2016, s. 4.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.).

w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw⁵.

Spośród wszystkich sposobów egzekucji sądowej egzekucję z nieruchomości uznać należy za najbardziej skomplikowany i sformalizowany sposób, składający się z wielu następujących po sobie etapów, na tle których krzyżują się zadania zarówno sądu, jak i komornika. Ponadto, w przypadku gdy przedmiotem egzekucji jest nieruchomość rolna, dodatkowo cechuje się ona odmiennościami w stosunku do typowego modelu postępowania egzekucyjnego. Owa swoistość reguł została pogłębiona wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁶, która od dnia 30 kwietnia 2016 roku znowelizowała m.in. ustawę z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego⁷.

Co warto podkreślić, wskazana ustawa z 14 kwietnia 2016 roku wprowadziła radykalne zmiany w wielu aktach prawnych, w tym – obok wspomnianej już u.k.u.r. – w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸, ustawie o księgach wieczystych i hipotece⁹ czy w kodeksie cywilnym¹⁰. Równocześnie pominięto, niestety (przeoczono), akt prawny o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia analizowanej tu problematyki, tj. kodeks postępowania cywilnego¹¹.

Niewątpliwie restrykcyjny stan prawny, ukształtowany postanowieniami u.k.u.r. zaostrzającymi reżim nabywania własności nieruchomości rolnych, w zamyśle ustawodawcy nie pozostawał bez wpływu na procedurę egzekucji z nieruchomości. Jednocześnie w początkowym okresie obowiązywania znowelizowanej regulacji, tak w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie sądowym, zarysowały się dwa skrajne stanowiska co do problemu, czy i w jakim zakresie postanowienia u.k.u.r. znajdują zastosowanie do sądowego postępowania egzekucyjnego?

I tak, przeciwnikiem rozciągnięcia reżimu u.k.u.r. na postępowanie egzekucyjne zdaje się być J. Świeczkowski. Autor ten stwierdził, że „skoro u.k.u.r. nie rozstrzyga problemu, kto i na jakim etapie procedury egzekucyjnej ma weryfikować potencjalnego nabywcę nieruchomości rolnej, to jej się w tym zakresie najprawdopodobniej

⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 30.

⁶ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585), powoływana dalej jako ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP.

⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2052 ze zm., (dalej jako: u.k.u.r.).

⁸ Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1491 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1007.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 459, powoływana (dalej jako: k.c.).

¹¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1822) (dalej jako: k.p.c.).

nie stosuje¹². Symptomy tej myśli pojawiły się także w orzecznictwie. W treści uzasadnienia jednego z pierwszych postanowień w tej sprawie czytamy: „w ocenie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie, skoro ustawa rolna nie rozstrzyga tego, kto i na jakim etapie procedury egzekucyjnej ma weryfikować potencjalnego nabywcę gruntu, to jej się w tym zakresie nie stosuje. Nabywcą działki rolnej z licytacji, czy na skutek wniosku o przejęcie może być więc każdy, a nie tylko rolnik lub osoba, która otrzymała na to zgodę od Agencji Nieruchomości Rolnych¹³”.

Wątpliwości co do zakresu stosowania nowych regulacji do czynności egzekucyjnych podniosła także J. Makowska. Akcentując problem nieuwzględnienia przez ustawodawcę odmienności procedur nabycia nieruchomości rolnych (na podstawie czynności prawnych dokonywanych w ramach obrotu cywilnoprawnego i w wyniku właśnie czynności egzekucyjnych), autorka powołała się na argument natury systemowej. Makowska zwróciła uwagę na fakt, iż „do tej pory krąg osób stawających do licytacji był w zasadzie nieograniczony, poza ograniczeniami wynikającymi z kodeksu postępowania cywilnego i w takim wypadku stawający do licytacji winien przedstawić zgodę właściwego organu państwowego na nabycie nieruchomości (np.: nabycie nieruchomości przez cudzoziemca). Jednak w tym wypadku np.: ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców precyzowała prawa potencjalnego nabywcy nieruchomości do uzyskania promesy zezwolenia. W omawianej ustawie analogicznych regulacji brak¹⁴”.

Polemizując z prezentowanymi wyżej poglądami, J. Bieluk trafnie jednak wskazuje, że nabycie nieruchomości rolnej w ramach postępowania egzekucyjnego jest objęte zastosowaniem ograniczeń wynikających z u.k.u.r. ze względu na rozszerzenie zakresu zastosowania u.k.u.r. na wszelkie czynności i zdarzenia prawne. Ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 2 pkt 7 u.k.u.r., że pojęcie nabycia nieruchomości rolnej podlegającego ograniczeniom obejmuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej dokonane w wyniku m.in. orzeczenia sądu. Autor kategorycznie stwierdza, że zasada nabycia nieruchomości rolnej wyłącznie przez rolnika indywidualnego wyrażona w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. (z wyjątkami określonymi w ust. 3 oraz poza przypadkami udzielenia zgody przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa) ma również zastosowanie w przypadku, gdy nabycie następuje w ramach postępowania egzekucyjnego¹⁵.

Wniosek taki płynie także ze stanowiska ministra rolnictwa i rozwoju wsi, w którym minister wskazał, że nie podziela poglądu, iż zmieniona u.k.u.r. zawiera lukę prawną, gdyż nie wyjaśnia, czy w przypadku nabycia nieruchomości rolnej

¹² Tak J. Świczkowski w wywiadzie: R. Krupa-Dąbrowska, Komornicy nie wiedzą jak prowadzić egzekucję z ziemi rolnej, www.rp.pl, dostęp: 1.09.2017 r.

¹³ Postanowienia Sądu Rejonowego w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 15 czerwca 2016 r.; sygn. akt I Co 965/06.

¹⁴ J. Makowska, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a egzekucja z nieruchomości*, Legalis.

¹⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 192–193.

w drodze licytacji komorniczej obowiązuje zasada wyrażona w art. 2a u.k.u.r. Odwołując się do wykładni celowościowej (zmiany prawa mają bowiem służyć realizacji konstytucyjnej zasady gospodarstwa rodzinnego, przeciwdziałać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewniać bezpieczeństwo żywnościowe kraju), jak i akcentując argumenty natury językowej (brzmienie art. 2 pkt 7 u.k.u.r.), minister stwierdził, że przy nabywaniu nieruchomości rolnej w drodze licytacji komorniczej zastosowanie ma art. 2a u.k.u.r.¹⁶

Podobne zapatrywanie wyrazili, m.in.: H. Ciepła, J. Pisuliński, K. Maj i E. Gniewek.

I tak, Ciepła kategorycznie stwierdza, iż „jeśli (...) postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte po 30.04. 2016 r. do licytacji może przystąpić tylko rolnik. Jako licytanta osoby nie będącej rolnikiem sąd nie dopuści do licytacji, chyba że będzie miał decyzję Prezesa ANR o możliwości nabycia nieruchomości rolnej. Odmienne stanowisko jest nie do przyjęcia, bowiem jeśli uczestniczący w licytacji nierolnik zaofiaruje najwyższą cenę, sąd zgodnie z art. 987 k.p.c. wyda postanowienie o przybiciu, jednak gdy nie otrzyma on zgody Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości, sąd nie wyda postanowienia o przysądzeniu własności”¹⁷.

Powołując się na treść art. 2 pkt 7 u.k.u.r. Pisuliński zaznacza, że ograniczenie wynikające z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. odnosić się będzie także do orzeczenia sądu, w tym o przysądzeniu własności nieruchomości rolnej w postępowaniu egzekucyjnym¹⁸. Równocześnie autor zwraca uwagę na konsekwencje wprowadzenia zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny, w postaci zmniejszenia efektywności egzekucji prowadzonych z tych nieruchomości. Zdaniem Pisulińskiego, jeżeli nie znajdzie się nabywca będący rolnikiem indywidualnym, a wierzyciel także nie będzie takim rolnikiem (co będzie raczej regułą), wtedy postępowanie egzekucyjne będzie musiało zostać umorzone (art. 985 § 1 k.p.c.). Nie będzie to dotyczyło jedynie egzekucji prowadzonej na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, gdyż ci wierzyciele będą mogli przejąć na własność nieruchomość rolną, z której prowadzona jest egzekucja ze względu na wyjątek z art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. b) i c) u.k.u.r.¹⁹.

Z kolei Maj, uznając definicję nabycia nieruchomości rolnej z art. 2 pkt 7 u.k.u.r., za definicję „o charakterze totalnym” wskazuje na orzeczenia sądu, które mieszczą się w jej wyczerpującym i pełnym zakresie, zaliczając tu m.in.: postanowienie o przysądzeniu własności (art. 999 § 1 k.p.c.) – nie tylko na rzecz licytanta (art. 987

¹⁶ Odpowiedź MRiRWz dnia 2 listopada 2016 roku na interpelację nr 6627 w sprawie nabywania nieruchomości rolnych w drodze licytacji, www.minrol.gov.pl

¹⁷ H. Ciepła, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2016, nr 9, s. 49.

¹⁸ J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016 r., nr 5, s. 33–34.

¹⁹ *Idem*, s. 35.

k.p.c.), ale także w szczególnej sytuacji na rzecz współwłaściciela nieruchomości rolnej (art. 982 § 1 k.p.c.)²⁰.

Również Gniewek podkreśla, że w szerokiej definicji nabycia nieruchomości rolnej wyrażonej w art. 2 pkt 7 u.k.u.r. mieści się także nabycie takowej nieruchomości w wyniku postępowania egzekucyjnego. Co więcej, ustawodawca w dalszych przepisach u.k.u.r. odsyła *exprssis verbis* do „orzeczenia sądu, organu administracji albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym” (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r.)²¹.

Akcentując okoliczność niedostatku zawartej w k.p.c. regulacji w zakresie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości rolnej, Gniewek trafnie jednak wskazuje, iż brak przydatnych uzupełnień przepisów procedury egzekucyjnej nie może unicestwić praktycznego zastosowania restrykcji wynikających z u.k.u.r. Wymaga natomiast niezbędnego wysiłku interpretacyjnego, synchronizacji i dostrojenia restrykcyjnych instrumentów u.k.u.r. z powszechnymi zasadami proceduralnymi postępowania egzekucyjnego²².

2. Nieruchomość rolna jako przedmiot egzekucji

Określenie charakteru nieruchomości, a tym samym ustalenie czy nieruchomości jest nieruchomością rolną zgodnie z art. 2 ust. 1 u.k.u.r., jak i sprawdzenie, czy nie zachodzą wyłączenia przedmiotowe z art. 1a u.k.u.r. oraz z art. 11 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP, powinno być wstępnym etapem „działania” właściwych organów egzekucyjnych, tj. komornika sądowego i sądu egzekucyjnego. Brak synchronizacji między przepisami k.p.c. a u.k.u.r. nie zwalnia bowiem organów egzekucyjnych od prowadzenia czynności postępowania egzekucyjnego z dodatkowymi wymaganiami przestrzegania rygorów u.k.u.r., niedołączonych do powszechnej regulacji postępowania egzekucyjnego, lecz obowiązujących jako odrębna *lex specialis*²³.

Ustalenie, czy dana nieruchomości spełnia ustawowe kryteria „nieruchomości rolnej”, przesądza bowiem o tym, czy dana czynność obrotu – w tym orzeczenie sądu – podlega rygorom u.k.u.r.

Stosownie do treści art. 2 ust. 1 u.k.u.r. nieruchomością rolną jest nieruchomości rolna w rozumieniu kodeksu cywilnego (art. 46¹ k.c.), z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Z kolei art. 46¹ k.c. definiuje nieruchomości rolne (grunty rolne) jako „nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”.

²⁰ K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 roku*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 80.

²¹ E. Gniewek, *Nieruchomość rolna jako przedmiot egzekucji*, „Rejent” 2017, nr 7, s. 11–12.

²² *Ibidem*, s. 12.

²³ *Ibidem*, s. 18.

Legalna definicja nieruchomości rolnej jest zatem precyzyjna wyłącznie w tych – niestety zbyt rzadkich – przypadkach, gdy dany teren objęto miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 2 pkt. 1 u.k.u.r.) – co aktualnie dotyczy niewiele ponad 1/4 powierzchni kraju. W pozostałych sytuacjach otwarty charakter tej definicji może wywoływać znaczne wątpliwości co do tego, czy dana nieruchomość, w szczególności niezagospodarowana, ma charakter rolny w rozumieniu u.k.u.r.; nie wiadomo bowiem, jakie kryteria powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu jej charakteru. Skutkiem tego jest brak pewności co do tego, czy państwo wkroczy w dane czynności prywatnego obrotu gruntami, obejmując je surowym reżimem ustawy, czy też nie²⁴.

Nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. jest nieruchomość, która:

- 1) jest nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46¹ k.c. i jest jednocześnie przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele związane bezpośrednio z produkcją rolną;
- 2) jest nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46¹ k.c. i jest jednocześnie położona na terenie, dla którego brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁵.

Próbując zatem dookreślić przedmiot egzekucji i odpowiedzieć na pytanie, czy w danym przypadku mamy do czynienia z nieruchomością rolną, która podlega restrykcjom i sankcjom z u.k.u.r., należy w pierwszej kolejności odwoływać się do kodeksowego rozumienia tegoż pojęcia. Równocześnie podkreślić należy, że definicja z art. 46¹ k.c. nie jest wolna od kontrowersji.

Nie rosząc pretensji do wyczerpania tej rozległej problematyki, stwierdzić wypada, iż w orzecznictwie na tle art. 46¹ k.c. podkreśla się, że definicja ta jest bardzo szeroka i akcentuje się w niej nie rzeczywisty, ale potencjalny charakter rolniczy danej nieruchomości. Nie chodzi więc o faktyczny sposób aktualnego wykorzystania, użytkowania określonych gruntów, ale o ich przeznaczenie i potencjalny, możliwy sposób korzystania w przyszłości, także po wykonaniu „określonych”, a nawet „znaczących” prac agrotechnicznych czy rekultywacyjnych. W istocie rzeczy na danych gruntach żadna działalność rolnicza w ogóle nie musi być prowadzona²⁶.

Już w poprzednim stanie prawnym „mechaniczne” przeniesienie definicji z k.c. do u.k.u.r. było w doktrynie zdecydowanie krytykowane²⁷.

Pomocne przy kwalifikacji nieruchomości jako rolnej mogą być ustalenia wynikające ze stanowiska Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w prakty-

²⁴ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 lipca 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego, IV.7005.8.2016.MC, s. 6.

²⁵ Szerzej zob., Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 139 i nast.

²⁶ Por. m.in. postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98; postanowienie SN z 6 lutego 2008 r., II CSK 467/07.

²⁷ Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i nast.

ce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²⁸. Krajowa Rada Notarialna podkreśliła, że u.k.u.r. „dotyczy nieruchomości rolnych przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo zagrodowe, zaś nie dotyczy tych nieruchomości, które przeznaczone są w całości pod budownictwo zagrodowe lub (i) budownictwo jednorodzinne (inne mieszkalne, usługowe, przemysłowe itp.)”. Ponadto we wskazanym wyżej stanowisku stwierdzono, iż „w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego o charakterze nieruchomości jako rolnej i zastosowaniu przepisów ustawy decyduje definicja zawarta w art. 46¹ Kodeksu cywilnego. Ustawa nie wprowadza domniemania, iż brak planu zagospodarowania przestrzennego lub jego nieaktualność przesadzają o tym, że nieruchomość jest rolna. Zakresem ustawy nie są objęte nieruchomości, które ze względu na ich charakter nie są lub nie mogą być wykorzystywane na cele rolne, np. nieruchomości lokalowe, a także nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi, innymi budynkami, budowlami i urządzeniami niewykorzystywanymi do produkcji rolniczej – wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie, drogi wewnętrzne, nieruchomości znajdujące się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków. Przy kwalifikowaniu nieruchomości jako rolnej pomocne mogą być dane z ewidencji gruntów i budynków”²⁹.

Wskazana wyżej definicja nieruchomości rolnej jest źródłem wielu problemów w praktyce. Jak wskazuje Z. Truskiewicz, rozważyć należy, czy ze względu na funkcjonalne kryterium „prowadzenia działalności rolniczej” – jako „rolne” rzeczywiście powinno się kwalifikować nieruchomości niewielkie obszarowo, na których, z powodu ich położenia, konfiguracji, dotychczasowego trwałego sposobu zagospodarowania, ewentualne prowadzenie w przyszłości działalności rolniczej byłoby całkowicie nieracjonalne. W obrocie cywilnym pojęcie „działalności rolniczej” nie jest prawnie zdefiniowane, jednak ponieważ jest to jedna z form prowadzenia działalności gospodarczej, powinna spełniać choćby minimalne kryteria ekonomicznej przydatności, opłacalności – zwłaszcza jeżeli takie gospodarstwo miałyby być podstawą ustroju rolnego państwa (art. 23 zd. 1 Konstytucji RP) i zapewniać jego obywatelom bezpieczeństwo żywnościowe. *De facto* więc, wykładnia celowościowa i właśnie odwołanie się w u.k.u.r. do kodeksowej definicji nieruchomości rolnej wymagałyby bardzo wnikliwej oceny okoliczności faktycznych każdego konkretnego przypadku – nie tylko samych właściwości agrotechnicznych gruntu, ale też wszelkich innych okoliczności sprawy przez pryzmat także ocenego kryterium „prawidłowej gospodarki rolnej”³⁰.

²⁸ Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, www.anr.gov.pl

²⁹ Por. także, A. Suchoń, *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XIV, Białystok 2016, s. 131 i nast.; Z. Truskiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007, s. 144 i nast.

³⁰ Szerzej zob., Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 143–151.

Nie tylko grunty przeznaczone bezpośrednio do produkcji rolnej są nieruchomościami rolnymi. Do kategorii tej zalicza się także grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego pod budynkami mieszkalnymi i grunty niezbędne do korzystania z tych budynków³¹. Także grunty znajdujące się pod jeziorami, które mogą być wykorzystywane do prowadzenia gospodarki rybnej, w tym hodowli ryb, należy traktować jako nieruchomości rolne.

Stosownie do treści art. 2 ust. 2 u.k.u.r. pod pojęciem gospodarstwa rolnego należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu k.c., w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha. W świetle kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego zawartej w art. 55³ k.c. „za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Warto w tym miejscu wskazać na takie stanowisko NSA, w świetle którego „brak któregośkolwiek ze składników gospodarstwa rolnego (na przykład inwentarza żywego, narzędzi, budynków itp.), wymienionych w art. 55³ k.c., nie świadczy o tym, że pozostałe składniki (na przykład grunty) nie stanowią gospodarstwa rolnego”³². Faktycznie więc w orzecznictwie przyjęto wykładnię, w rezultacie której przyjmuje się, że jeżeli jest nieruchomość rolna, to jest i gospodarstwo rolne³³.

Zgodnie z art. 2c u.k.u.r., przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia:

- 1) użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału lub części udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej;
- 2) udziału lub części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej.

Ocena charakteru nieruchomości istotna jest z punktu widzenia zastosowania instytucji wynikających z art. 958 k.p.c. i art. 982 k.p.c.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do konstatacji, iż:

- a) pojęcie nieruchomości rolnej jest kluczowe dla ustalenia zakresu przedmiotowego u.k.u.r.
- b) ustawę stosuje się jeśli mamy do czynienia z nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r.
- c) jeśli mamy do czynienia z nieruchomością rolną, wówczas w grę mogą wchodzić wyłączenia w zastosowaniu u.k.u.r. określone w **art. 1a u.k.u.r. oraz z art. 11 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP**.

Wśród przepisów u.k.u.r. znajdują się przepisy, które w ogóle **wyłączają** stosowanie ustawy w określonych przypadkach. Do przepisów tych w pierwszej kolejności zaliczyć należy art. 1a u.k.u.r., w świetle którego przepisów u.k.u.r. nie stosuje się do:

³¹ Tak SN w uchwale z dnia 30 maja 1995 r., III CZP 47/95, OSNC 1996, nr 11, poz. 142.

³² Wyrok NSA z dnia 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26.

³³ Por.: postanowienie SN z dnia 8 grudnia 2000 r., I CKN 1036/99, Legalis; wyrok NSA z dnia 15 marca 1995 r., SA/GD 3078/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 73.

- 1) nieruchomości rolnych:
 - a) wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
 - b) o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha,
 - c) będących drogami wewnętrznymi;
- 2) nabycia udziałów lub ich części we współwłasności nieruchomości, o których mowa w pkt 1 lit. b i c.

Na zakres stosowania u.k.u.r. wpływ mają także przepisy przejściowe ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP, a w szczególności art. 11 wskazanej regulacji. Wyłącza on bowiem stosowanie u.k.u.r. w odniesieniu do dwóch przypadków:

- 1) gruntów rolnych zabudowanych o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które w dniu wejścia w życie ustawy zajęte są pod budynki mieszkalne, oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajętych na urządzenie ogródka przydomowego – jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁴.
- 2) nieruchomości rolnych, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne.

W art. 11 pkt 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP „ukryto” pojęcie siedliska. Jak wskazuje K. Czerwińska-Koral, siedlisko to nieruchomość (lub jej część) wraz z posadowionymi na niej zabudowaniami, zaspokajającymi potrzeby mieszkaniowe prowadzącego gospodarstwo rolne oraz umożliwiające racjonalne prowadzenie gospodarstwa rolnego stanowiącego zorganizowaną całość gospodarczą. Innymi słowy, siedlisko stanowi nieruchomość (lub jej część) zabudowaną budynkami o różnej funkcji: mieszkaniowej, gospodarczo-komunikacyjnej oraz produkcyjnej, stanowiącą integralną całość. Jako takie siedlisko stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r.³⁵.

Siedlisko rolne tworzą grunty rolne o dużych, nawet wielohektarowych obszarach, niewyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tj. faktycznie użytkowane rolniczo), zabudowane budynkiem mieszkalnym oraz budynkami gospodarczymi, wykorzystywanymi do produkcji rolnej, przy czym zwolnienie przedmiotowe objęte art. 11 pkt 1 ustawy o wstrzyma-

³⁴ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909, 1338, 1695).

³⁵ Szerzej na ten temat, K. Czerwińska-Koral, *Zabudowane nieruchomości rolne jako przedmiot obrotu [w:] Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), Warszawa 2017, s. 177 i nast.

niu sprzedaży nieruchomości ZWRSP obejmuje jedynie siedliska, których grunty rolne:

- nie przekraczają łącznie 0,5 ha (bez względu, z ilu działek się składają, oraz bez względu na to, iloma księgami wieczystymi są objęte, przy czym jeżeli nie jest to jedna działka, wymagane jest oświadczenie, że wszystkie działki tworzą zorganizowaną całość (wskazane w przepisie ogródki przydomowe stanowią przykład takiego „powiązania organizacyjnego”),
- są zabudowane co najmniej budynkiem mieszkalnym wybudowanym przed dniem 30 kwietnia 2016 roku³⁶.

Z kolei art. 11 pkt 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP wyłączył ze stosowania u.k.u.r. nieruchomości rolne, które w dniu wejścia w życie ustawy (tj. w dniu 30 kwietnia 2016 r.) w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne. Nieruchomość taka nie podlega przepisom ustawy. Umieszczono to wyłączenie w przepisach przejściowych (raczej quasiprzejściowych, gdyż przepis ten reguluje sytuację prawną nie stanów prawnych rodzących się na styku dwóch regulacji, ale wyraźnie reguluje stan prawny na przyszłość) – wskazuje to na wolę ustawodawcy, by do sytuacji, w których ostateczna w chwili wejścia w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP decyzja o warunkach zabudowy wprowadza przeznaczenie nieruchomości na cele inne niż rolne, odstąpić od ograniczeń w obrocie wynikających z u.k.u.r.³⁷

Jak trafnie wskazuje Gniewek, trzeba zważać na to, czy w toku postępowania egzekucyjnego mamy do czynienia z egzekucją z nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r. Pierwotnego oznaczenia nieruchomości dokonuje się na skutek wniosku wierzyciela, w toku zajęcia nieruchomości (art. 923 k.p.c.). Następny etap to opis i oszacowanie nieruchomości, z uwzględnieniem (w protokole) oznaczenia nieruchomości i jej granic (art. 947 § 1 pkt 1 k.p.c.). Wszczynając licytację niezbędne jest – w obwieszczeniu o licytacji – rozszerzone oznaczenie nieruchomości, ze wskazaniem jej przeznaczenia gospodarczego (art. 953 § 1 pkt 1 k.p.c.). Zdaniem Gniewka, jest tu miejsce na wskazanie rolnego charakteru nieruchomości poddanej egzekucji³⁸.

3. Rolnik indywidualny w sądowym postępowaniu egzekucyjnym

Nie ulega wątpliwości, iż osoba fizyczna przystępująca do licytacji musi legitymować się statusem rolnika indywidualnego, a organ egzekucyjny powinien zweryfikować, czy licytanci spełniają wymogi z art. 6 u.k.u.r.³⁹.

³⁶ H. Ciepła, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach...*, op. cit., s. 74–75.

³⁷ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, op. cit., s. 21.

³⁸ E. Gniewek, *Nieruchomość rolna jako przedmiot...*, op. cit., s. 18–19.

³⁹ W praktyce organy egzekucyjne winny, jak się wydaje, już w obwieszczeniu wskazać, że osoby przystępujące do licytacji muszą spełniać warunki wskazane w art. 6 u.k.u.r. na dzień przeprowadzenia licytacji, a co za tym idzie przedstawić niezbędne dowody.

W u.k.u.r. przewidziano przede wszystkim zawężenie kręgu nabywców nieruchomości rolnych. Nabywcami nieruchomości rolnych mogą być, co do zasady, tylko rolnicy indywidualni. U.k.u.r. czyni z rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne głównego beneficjenta systemu obrotu nieruchomościami rolnymi, znacząco wzmacniając jego pozycję w stosunku do stanu prawnego sprzed nowelizacji u.k.u.r.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. „za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo”.

Ocena kryteriów uzyskania przymiotu rolnika indywidualnego nie traci na aktualności⁴⁰.

Wydanie postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości rolnej zdeteminowane jest także rygorami u.k.u.r. – wymaga przede wszystkim przestrzegania zasady nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego. Nie można także tracić z pola widzenia obowiązków ciężących na nabywcy nieruchomości rolnej, tj. obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość przez 10 lat od dnia nabycia przez rolnika indywidualnego tej nieruchomości oraz zakazu zbywania w tym okresie nabytej nieruchomości i oddawania jej w posiadanie innym podmiotom (art. 2b u.k.u.r.)⁴¹.

4. Odstępstwa od zasady nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego a postępowanie egzekucyjne

Równocześnie zastrzec należy, iż zasada nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca przewidział tu wyjątki, tak o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym (art. 2a ust.3 u.k.u.r.). Stąd też za dopuszczalne w toku postępowania egzekucyjnego uznać należy nabycie nieruchomości rolnych przez następujące osoby prawne: jednostki samorządu terytorialnego, działający na rzecz Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, a także osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. b) c) d)).

⁴⁰ Szerzej na ten temat, P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009. Zob. także, P. Blajer, *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 51 i nast.; P. Blajer, *Pojęcia gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 1, s. 9 i nast.

⁴¹ Szerzej na ten temat: A. Michnik, *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1, s. 93 i nast.

Zasada nabycia nieruchomości rolnej przez li tylko rolnika indywidualnego nie znajduje zastosowania także w przypadku nabycia nieruchomości przez osobę bliską zbywcy (tj. zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione). Wyjątek ten nie dotyczy jednak postępowania egzekucyjnego i to z dwóch względów. Po pierwsze, nie występuje tu „zbycie” nieruchomości przez dotychczasowego właściciela na rzecz osoby bliskiej. Po drugie, nie można przeoczyć generalnej normy proceduralnej postępowania egzekucyjnego, według której podczas licytacji nie mogą uczestniczyć w przetargu: dłużnik, komornik, ich małżonkowie, dzieci, rodzice i rodzeństwo oraz osoby obecne na licytacji w charakterze urzędowym, licytant, który nie wykonał warunków poprzedniej licytacji, osoby, które mogą nabyć nieruchomość tylko za zezwoleniem organu państwowego, a zezwolenia tego nie przedstawiły (art. 976 § 1 k.p.c.)⁴².

5. Zgoda Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na nabycie nieruchomości rolnej

Nabycie nieruchomości rolnej przez osobę inną niż rolnik indywidualny może nastąpić również wtedy, gdy Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) wyrazi zgodę na takie nabycie (art. 2a ust 4 u.k.u.r.). W literaturze rozwiązanie to „w zderzeniu” z postępowaniem egzekucyjnym, wzbudza kontrowersje. I tak, Bieluk wskazuje, że w przypadku nabycia nieruchomości rolnej w drodze egzekucji wyrażenie takiej zgody powinno nastąpić przed przystąpieniem do licytacji nieruchomości. Równocześnie autor dostrzega trudności praktyczne, ze względu na konieczność uprzedniego przeprowadzenia przez KOWR postępowania w celu wydania decyzji administracyjnej pozwalającej na nabycie nieruchomości przed przeprowadzeniem licytacji nieruchomości. Dodatkowo, gdy wniosek o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej składa zbywca, musi wykazać, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty wskazane w art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r. Dowodem na taką okoliczność może być protokół bezskutecznej pierwszej licytacji nieruchomości ze względu na brak zainteresowanych nabywców⁴³.

Odnosząc się do sygnalizowanego wyżej problemu Makowska z kolei odnotowuje brak w u.k.u.r. regulacji określających wprost procedurę uzyskania w postępowaniu egzekucyjnym zgody Dyrektora KOWR, z których mogłaby skorzystać jednostka organizacyjna (np. spółka prawa handlowego lub spółdzielnia) zainteresowana nabyciem nieruchomości rolnej, jak też osoba fizyczna chcąca nabyć nieruchomość rolną na cel inny niż utworzenie gospodarstwa rodzinnego. Autorka trafnie podkreśla, że osób takich nie można zaliczyć do żadnej z dwóch wskazanych w u.k.u.r. kategorii podmiotów legitymowanych do wystąpienia z wnioskiem o zgodę Dyrektora KOWR na nabycie nieruchomości rolnej tj. (zbywcy nieruchomości

⁴² E. Gniewek, *Nieruchomość rolna jako przedmiot...*, *op.cit.*, s. 14.

⁴³ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, *op.cit.*, s. 195.

bądź osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne). Zdaniem autorki, trudno także zakładać, aby z wnioskiem o zgodę na rzecz takich osób wystąpił zbywca nieruchomości, a więc egzekwowany dłużnik, skoro niejednokrotnie podejmuje on w ramach postępowania egzekucyjnego wszelkie czynności, które sprzedaż egzekucyjną mogą udaremnić lub przynajmniej opóźnić. Co więcej, jak podkreśla Makowska, nieuprawnionym byłoby rozciąganie pojęcia „zbywca nieruchomości” na „sąd” lub „organ egzekucyjny”, aby przyznać im prawo do wystąpienia z wnioskiem niejako na rzecz osoby zainteresowanej przystąpieniem do sprzedaży egzekucyjnej. Pojęciami „sąd” i „organ egzekucyjny” u.k.u.r. posługuje się bowiem dla określenia odrębnych od „zbywcy” kategorii podmiotów zaangażowanych w postępowanie dotyczące nabycia nieruchomości rolnej, przyznając im określone obowiązki informacyjne. Literalne brzmienie u.k.u.r. skłania więc autorkę do wniosku, że ustawa wyłącza jednostki organizacyjne i część osób fizycznych z możliwości nabycia nieruchomości rolnej w postępowaniu egzekucyjnym, poprzez nieprzyznanie im prawa do wystąpienia o zgodę Dyrektora KOWR na nabycie nieruchomości rolnej. Budzi to wątpliwości w zakresie właściwego działania nowych regulacji w praktyce i tym samym może wpłynąć na wydłużenie czasu trwania egzekucji oraz jej skuteczność⁴⁴.

Ciekawe są także spostrzeżenia Bieluka w zakresie braku zgody Dyrektora Generalnego KOWR na zbycie w kontekście postępowania egzekucyjnego. Autor akcentując fakt, iż zbywca może doprowadzić do nabycia nieruchomości przez KOWR nawet w sytuacji postępowania egzekucyjnego, wskazuje na następujący mechanizm: zbywca (właściciel nieruchomości rolnej) – i jednocześnie dłużnik – w postępowaniu egzekucyjnym po dokonaniu zajęcia nieruchomości rolnej w ramach egzekucji może wnieść do Dyrektora KOWR o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez wskazaną przez niego osobę niespełniającą warunków przewidzianych w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Gdy Dyrektora KOWR nie wyrazi zgody na takie nabycie, na wniosek zbywcy KOWR jest zobowiązany do nabycia nieruchomości rolnej za cenę wynikającą z jej oszacowania (art. 2a ust. 6 u.k.u.r.). Zajęcie powoduje, że rozporządzenie nieruchomością po jego dokonaniu nie ma wpływu na dalsze postępowanie, nabywca może uczestniczyć w postępowaniu w charakterze zobowiązanego, w każdym przypadku czynności egzekucyjne są ważne w stosunku do nabywcy (art. 930 § 1 k.p.c.). KOWR nie może odmówić wykupienia nieruchomości rolnej w powyższej sytuacji, w związku z tym KOWR może stać się uczestnikiem w postępowaniu w charakterze dłużnika, jednocześnie przekazując równowartość wartości nieruchomości rolnej na rzecz dotychczasowego dłużnika. Z pewnością jednak owa równowartość zostanie zajęta przez organ egzekucyjny na poczet zadłużenia rolnika. Autor zauważa jednak, iż kwota uzyskana od KOWR może być znacznie wyższa niż kwota uzyskana w wyniku postępowania egzekucyjnego. W powyższej sytuacji nie można mówić o nieważności nabycia ze względu na

⁴⁴ J. Makowska, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a egzekucja z nieruchomości*, Legalis.

naruszenie przepisów u.k.u.r. zgodnie z art. 9 u.k.u.r., gdyż do naruszenia żadnych regulacji tej ustawy nie doszło⁴⁵.

Odmienny punkt widzenia prezentuje J. Makowska. Autorka podkreśla, iż nie sposób przyjąć, by w przypadku odmowy wyrażenia zgody, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., KOWR, na pisemne żądanie zbywcy złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczna, jest obowiązany do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przez KOWR przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (art. 2a ust. 6 u.k.u.r.). Zdaniem autorki takie rozwiązanie wymagałoby wyraźnej regulacji ustawowej. Dodatkowo wskazana koncepcja byłaby nie do pogodzenia z publicznym charakterem licytacji⁴⁶.

6. Prawo nabycia przysługujące Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa a postępowanie egzekucyjne

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r., jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym – Krajowy Ośrodek wsparcia Rolnictwa działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Do wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy art. 3 ust. 10 i 11 oraz przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu, z tym, że zawiadomienia dokonuje: sąd, organ administracji publicznej lub organ egzekucyjny – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 (art. 4 ust. 5 ustawy).

I tak, wobec brzmienia art. 4 u.k.u.r. (nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym), Krajowa Rada Komornicza zasadnie przyjęła, że prawo nabycia nieruchomości rolnej może aktualizować się także w ramach egzekucji sądowej⁴⁷. Równocześnie odnotowując szereg problemów praktycznych, Rada ta podniosła podstawową wątpliwość, czy i w jakim trybie oraz na jakim etapie postępowania egzekucyjnego sąd lub organ egzekucyjny (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.) powinien dokonać zawiadomień, o których stanowi art. 4 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r. Krajowa Rada Komornicza trafnie zwróciła uwagę, iż wobec braku jakichkolwiek przepisów w tym zakresie, pojawiły się różne interpretacje przepisów, dokonywane zwłaszcza przez sądy sprawują-

⁴⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, *op.cit.*, s. 195–196.

⁴⁶ J. Makowska, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a egzekucja z nieruchomości*, Legalis.

⁴⁷ Krajowa Rada Komornicza, *Uwagi do ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Warszawa, 16.05.2016 r., s. 4.

ce nadzór nad egzekucją z nieruchomości. Ów brak zmian przepisów k.p.c. skutkuje, iż każda próba interpretacji spotyka się z trudnością stosowania przepisów. Przepisy bowiem nie przewidują możliwości odstąpienia od czynności egzekucyjnych wobec wykonania określonego uprawnienia przez właściwy organ (jak to czynił dawniej uchylony przepis art. 944 k.p.c.), czy odmowy przybicia, uchylenia postanowienia o przybiciu czy odmowy przysądzenia własności z uwagi na ograniczenia przewidziane w u.k.u.r.⁴⁸.

Poszukując rozwiązania sygnalizowanych problemów, Makowska wskazała, że jedynym momentem, który może wchodzić w grę, jest moment po uprawnieniu się opisu i oszacowania nieruchomości. Opis i oszacowanie nieruchomości może być traktowany jako „orzeczenie organu egzekucyjnego” określające wartość rynkową nieruchomości (art. 4 ust. 1 i 2 u.k.u.r.). Rozwiązanie takie jednak skutkować będzie naruszeniem przepisów o publicznym charakterze licytacji i uniemożliwi przeprowadzenie licytacji, a w jej ramach uzyskania wyższej kwoty sprzedaży, od kwoty wywołania. Tym samym przejście przez KOWR nieruchomości rolnej za cenę określoną w opisie i oszacowaniu nieruchomości, bez odpowiednich przepisów proceduralnych, naruszać będzie interesy wierzyciela i dłużnika⁴⁹. Zdaniem autorki, brak jest podstaw do przyjęcia, iż owo zawiadomienie powinno być dokonane po przybiciu nieruchomości na rzecz licytanta, który zaoferował najwyższą cenę (art. 987 k.p.c.). Przepisy k.p.c. nie przewidują bowiem możliwości uchylenia postanowienia o przybiciu z innych przyczyn, aniżeli wskazane w treści art. 991 k.p.c. Stosownie do treści tego przepisu sąd odmówi przybicia z powodu naruszenia przepisów postępowania w toku licytacji, jeżeli uchybienia te mogły mieć istotny wpływ na wynik przetargu. Sąd odmówi również przybicia, jeżeli postępowanie podlegało umorzeniu lub zawieszeniu albo jeżeli uczestnik nie otrzymał zawiadomienia o licytacji, chyba że z tego powodu nie nastąpiło naruszenie jego praw, albo że będąc na licytacji nie wystąpił ze skargą na to uchybienie. W przypadku uprawnienia się postanowienia o przybiciu, brak byłoby jakichkolwiek podstaw prawnych do uchylenia przybicia z uwagi na realizację uprawnień KOWR. Co więcej, według treści art. 995 k.p.c. osoba, na rzecz której udzielono przybicia, uzyskuje, jeżeli wykona warunki licytacyjne, prawo do przysądzenia jej własności nieruchomości⁵⁰.

Wykonanie obowiązku zawiadomienia powinno nastąpić niezwłocznie, a to zgodnie z art. 598 § 1 k.c. stosowanym na mocy odesłania zawartego w art. 4 ust. 5 u.k.u.r., tj.: „bez zbędnej zwłoki”. Jak podkreśla, B. Jelonek-Jarco, wymaga to określenia, kiedy obowiązek zawiadomienia aktualizuje się w przypadku nabycia nieruchomości na podstawie innej niż czynność prawna. W sytuacji, gdy do nabycia dochodzi w toku postępowania egzekucyjnego, termin należy liczyć od uprawo-

⁴⁸ *Ibidem*, s. 5.

⁴⁹ J. Makowska, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a egzekucja z nieruchomości*, Legalis.

⁵⁰ *Ibidem*.

mocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności (ponieważ z tą chwilą następuje przejście własności nieruchomości rolnej na nabywcę, art. 999 § 1 k.p.c.)⁵¹.

Stosownie do treści art. 9 u.k.u.r. nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. Ustawodawca jednocześnie wprost stwierdza, że nieważne jest dokonanie czynności prawnej bez zawiadomienia KOWR – w przypadku określonym w art. 3b i art. 4 ust. 1 u.k.u.r. na tle wskazanej regulacji pojawia się wątpliwość, czy nieważność dotyczy także orzeczenia sądu, na podstawie którego ma miejsce nabycie nieruchomości rolnej. W tym zakresie za trafne należy uznać stanowisko A. J. Szeredy oraz uzasadniającą je argumentację⁵². Negatywna odpowiedź na to pytanie wynika przede wszystkim z faktu, iż nie można mówić o nieważnym orzeczeniu – procedura cywilna nie zna takiego pojęcia. Uszczegóławiając ten punkt widzenia, Jelonek-Jarco wskazuje, że orzeczenie prawomocne może być wzruszone wyłącznie w przypadkach wskazanych w k.p.c., a do żadnego z nich nie może zostać zakwalifikowany przypadek z art. 9 u.k.u.r. – w szczególności brak podstaw do wznowienia postępowania – art. 399 i nast. k.p.c. Ponadto u.k.u.r. nie wprowadza trybu, w którym możliwe byłoby podważenie orzeczenia sądu, o którym KOWR nie został zawiadomiony⁵³.

7. Podsumowanie

Wszystkie dotychczasowe uwagi stanowią jedynie próbę znalezienia rozwiązania, które pozwoliłoby na realizację przepisów u.k.u.r. w sytuacji braku jakichkolwiek rozwiązań w przepisach k.p.c. odnoszących się do postępowania egzekucyjnego.

Odwołując się do wykładni historycznej, warto wskazać, iż w k.p.c. który wszedł w życie 17 listopada 1964 r., możliwość nabycia nieruchomości rolnej uzależniona była od licznych przesłanek (np.: kwalifikacji zawodowych, zezwoleń etc.). Już w ogłoszeniu o licytacji komornik obowiązany był zaznaczyć o konieczności spełnienia wymogów, przedstawienia określonych dowodów (np. zaświadczeń). Osoby, które nie przedstawiły zaświadczeń, zezwoleń nie mogły uczestniczyć w przetargu⁵⁴.

Ten stan rzeczy był formalnym potwierdzeniem synchronizacji przepisów proceduralnych z przepisami prawa materialnego. *De lege lata* owej synchronizacji brak.

Mimo wysiłków doktryny, których rezultatów nie można nie doceniać, z całą stanowczością należy stwierdzić, iż bez orzecznictwa, zwłaszcza Sądu Najwyższe-

⁵¹ B. Jelonek-Jarco, *Przesłanki i zakres prawa nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, „Rejent” 2017, nr 7, s. 73.

⁵² A.J. Szereda, *Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4, s. 114 i nast.

⁵³ B. Jelonek-Jarco, *Przesłanki i zakres prawa nabycia...*, *op.cit.*, s. 73.

⁵⁴ Szerzej na ten temat: E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Zakamycze 2004, s. 252 i nast.

go, nie znajdziemy satysfakcjonujących odpowiedzi na liczne wątpliwości interpretacyjne pojawiające się w związku z realizacją u.k.u.r. w zderzeniu z problemem egzekucji z nieruchomości rolnej. W tym miejscu z satysfakcją należy przyjąć stanowisko SN, w którym trafnie stwierdzono, iż: „Do egzekucji z nieruchomości rolnej wszczętej przed dniem 30 kwietnia 2016 r. nie stosuje się ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych wynikających z art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst Dz.U. z 2012 r., poz. 803) w brzmieniu ustalonym przez art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. – o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585)”⁵⁵. W uzasadnieniu do przywołanej tu uchwały, SN podkreślił, iż „skoro w art. 12 ustawy o wstrz.sp.n. ustawodawca wymienił zmienioną ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, a w tej ustawie w art. 4 ust. 1 pkt 3 uszczegółowił, że przez nabycie nieruchomości rolnej rozumieć należy również nabycie w wyniku orzeczenia sądu wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, to w ten sposób wyraził wolę, aby w takich postępowaniach, będących w toku w dacie wejścia w życie ustawy, stosować nadal przepisy dotychczasowe, nieprzewidujące ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych. Inna wykładnia prowadziłaby do nieracjonalnych wniosków, (...), przy czym należy jeszcze dodać, że zastosowanie nowych przepisów stawiałoby pod znakiem zapytania skuteczność opisu i oszacowania dokonanego w przeszłości, bez uwzględnienia ograniczeń w obrocie, co w oczywisty sposób wpływa na wartość rynkową nieruchomości. Zmiana warunków egzekucji w jej toku, w szczególności na niekorzyść zarówno dłużnika jak i wierzyciela, dłużnik uzyskuje bowiem w mniejszym stopniu umorzenie długu a wierzyciel w mniejszym stopniu zaspokojenie, naruszałaby też art. 2 Konstytucji”⁵⁶. Uszczegóławiając ten punkt widzenia SN stwierdził także, że „niewątpliwym zamiarem ustawodawcy było, aby przepisy intertemporalne przewidujące dalsze stosowanie przepisów dotychczasowych, pozwoliły zainteresowanym dokończyć przedsięwzięcia rozpoczęte przed dniem wejścia w życie radykalnie zmienionych przepisów. Ta myśl ustawodawcy została w art. 12 ustawy o wstrz.sp.n. wyrażona w sposób ułomny, jednakże wyniki wykładni dokonanej w sposób służący maksymalnemu dostosowaniu normy do celów i wartości wyrażonych w Konstytucji wskazują, że do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości wszczętych przed 30 kwietnia 2016 r., a więc pozostających w tej dacie w toku, zastosowanie mają przepisy dotychczasowe”⁵⁷. Podzielić wypada pogląd M. Komarowskiej, iż zasługujące na aprobatę stanowisko Sądu Najwyższego nie rozwiązuje wszystkich problemów wynikających z niejasnej konstrukcji przepisów u.k.u.r. Autorka akcentuje konieczność nowelizacji, która szczegółowo określiłaby procedurę związaną z egzekucją z nieruchomości rolnych⁵⁸.

⁵⁵ Uchwała SN z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17.

⁵⁶ Z uzasadnienia uchwały SN z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ M. Komarowska, *Egzekucja sądowa z gospodarstwa rolnego*, Sopot 2017, s. 58–59.

Przepisy u.k.u.r. wymagają, jak się wydaje, szybkiego zastąpienia ich nową regulacją ustawową, odpowiadającą standardom przypisywanym racjonalnemu ustawodawcy. Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań chodziłoby zwłaszcza o zsynchronizowanie, „dostrojenie” przepisów k.p.c. z reżimem u.k.u.r.

Egzekucja z nieruchomości rolnej

Streszczenie

Spośród wszystkich sposobów egzekucji sądowej egzekucję z nieruchomości uznaje się za najbardziej skomplikowany i sformalizowany sposób składający się z wielu następujących po sobie etapów. Krzyżują się tu zadania zarówno sądu, jak i komornika. W przypadku, gdy przedmiotem egzekucji jest nieruchomość rolna, dodatkowo cechuje się ona odmiennymi w stosunku do typowego modelu postępowania egzekucyjnego. Swoistość reguł została pogłębiona w 2016 roku wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Bez orzecznictwa, zwłaszcza Sądu Najwyższego, nie znajdziemy satysfakcjonujących odpowiedzi na liczne wątpliwości interpretacyjne pojawiające się w związku z realizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wymagają, jak się wydaje, szybkiego zastąpienia ich nową regulacją ustawową, odpowiadającą standardom przypisywanym racjonalnemu ustawodawcy. Z punktu widzenia problemu egzekucji z nieruchomości rolnej chodziłoby zwłaszcza o zsynchronizowanie, „dostrojenie” przepisów kodeksu postępowania cywilnego z reżimem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Słowa kluczowe:

nieruchomość rolna, egzekucja z nieruchomości rolnej, kształtowanie ustroju rolnego, rolnik indywidualny, prawo nabycia, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Enforcement from agricultural property

Summary

Of all the ways of judicial execution, enforcement from immovable property should be considered the most complicated and formalised way, consisting of many successive stages. The tasks of both the court and the bailiff intersect. Where an agricultural property is subject to enforcement, it is also marked by disparities in relation to the typical model of executive proceedings. The specificity of the rules was deepened in 2016 with the amendment to the Agrarian Reform Act entering into force. Without judicature, the Supreme Court's in particular, we will not find satisfactory answers to the numerous interpretative questions arising due to the implementation of the Agrarian Reform Act. The regulations of the Agrarian Reform Act require, as it seems, an immediate replacement by a new statutory regulation, conforming to the standards attributed to a rational legislature. In terms of the problems of enforcement from agricultural property a synchronisation, “tuning”, is required between the Code of Civil Procedure and the regime of the Agrarian Reform Act.

Key words:

Agricultural property, execution from agricultural properties, formation of agricultural system, Act on the structuring of the Agricultural System, individual farmer, acquisition right, National Agricultural Support Centre

Bibliografia:

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Blajer P., *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawno-porównawcze)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.
- Blajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009.
- Blajer P., *Pojęcia gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 1.
- Ciepla H., *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2016, nr 9.
- Czerwińska-Koral K., *Zabudowane nieruchomości rolne jako przedmiot obrotu [w:] Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), Warszawa 2017.
- Gniewek E., *Nieruchomość rolna jako przedmiot egzekucji*, „Rejent” 2017, nr 7.
- Jelonek-Jarco B., *Przesłanki i zakres prawa nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, „Rejent” 2017, nr 7.
- Komarowska M., *Egzekucja sądowa z gospodarstwa rolnego*, Sopot 2017.
- Korzycka M., *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą (Druk senacki nr 124), Opinie i Ekspertyzy OE – 248*, Warszawa 2016.
- Kremer E., *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Zakamycze 2004.
- Kremer E., *Gospodarstwo rolne w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, Białystok 2005.
- Krupa-Dąbrowska R., *Komornicy nie wiedzą jak prowadzić egzekucję z ziemi rolnej*, www.rp.pl
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 roku*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.
- Makowska J., *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a egzekucja z nieruchomości*, Legalis.
- Michnik A., *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1.

Pisuliński J., *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Suchoń A., *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XIV, Białystok 2016.

Szereda A.J., *Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4

Truskiewicz Z., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2003, nr 9.

Truskiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007.

Truskiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.

Marian Mikołajczyk

Uwagi księcia Stanisława Poniatowskiego o stosunkach prawnych w rolnictwie w krajach Rzeszy Niemieckiej w roku 1784 poczynione

Różne były cele zagranicznych podróży mieszkańców przedrozbiorowej Rzeczypospolitej. Oprócz oficjalnych legacji, pielgrzymek czy podejmowanych przez zakonników wyjazdów na kapituły generalne, warte odnotowania wydają się zwłaszcza podróże edukacyjne szlacheckich i magnackich synów, mających „w cudzych krajach” zdobyć odpowiednie wykształcenie, pogłębić znajomość języków obcych, wreszcie solidnie poznać zwiedzane państwa. Wśród owych peregrynacji szczególnie charakter miały też podróże oświeconych, podróże podejmowane przez dojrzałych i wykształconych ludzi i wyraźnie nakierowane na zapoznanie się z dziełami sztuki (przy okazji uzupełnianie własnych kolekcji), studiowanie i kopiowanie inskrypcji, badanie ustrojów i praw zwiedzanych państw, tamtejszych obyczajów, stanu gospodarki¹. Taki też charakter miała przedsięwzięta w 1784 r. podróż księcia Stanisława Poniatowskiego, podskarbiego wielkiego litewskiego, do krajów Rzeszy Niemieckiej.

Stanisław Poniatowski, syn Kazimierza Poniatowskiego i Apolonii z Ustrzyckich, urodzony 23 lutego 1754 r. w Warszawie, był ulubionym bratankiem króla Stanisława Augusta, który nie tylko zajął się jego wychowaniem, ale widział w nim również swego następcę. Młody książę uczył się najpierw w konwikcie teatynów, a potem w Szkole Rycerskiej. Królewski stryj wysyłał również młodzieńca w podróże zagraniczne. Stanisław zwiedził Francję, Anglię, Szkocję i Irlandię, studiował w Cambridge. Nieco później ponownie wyjechał z kraju, tym razem do Francji, Szwajcarii i Włoch. W następnych latach książę Poniatowski uczestniczył (choć

¹ Por. np. A. Mączak, *Peregrynacje. Wojaże. Turystyka*, Warszawa 1984, s. 146–158.

raczej bez większego powodzenia) w życiu politycznym Rzeczypospolitej, król wysłał go też w misjach dyplomatycznych².

Taką misją miała też być po części wspomniana podróż do Niemiec³ – książkę miał być z ramienia Rzeczypospolitej obserwatorem manewrów armii pruskiej. Inne, ważniejsze – jak się przyjmuje – zadania Poniatowskiego dotyczyły gospodarki. Należało do nich rozeznanie możliwości polepszenia stosunków handlowych Polski i krajów niemieckich, a zwłaszcza poszukiwanie specjalistów, którzy mogliby uratować nieudane grodzieńskie inwestycje Antoniego Tyzenhauza⁴.

Bratanek Stanisława Augusta prowadził bardzo szczegółowy dziennik podróży. *Diariusz* ów, przed kilkunastu laty starannie wydany przez Jacka Wijaczkę⁵, stanowi cenne źródło informacji zarówno o przebiegu wojażu, jak i o zwiedzanych przez księcia krajach, ich mieszkańcach, budowlach oraz – oczywiście – o ich gospodarce⁶. W niniejszym szkicu chcieliśmy zwrócić uwagę na te zapiski Stanisława Poniatowskiego, które odnosiły się do prawnych regulacji gospodarki rolnej i stosunków społecznych na wsi⁷.

Jak podkreśla wydawca *Diariusza*, Stanisława Poniatowskiego „interesowało dosłownie wszystko”⁸. Zwiedzał kościoły, pałace, galerie poznawał wielkie biblioteki, przy czym starał się rzeczowo i krytycznie (czasami może nawet zbyt kry-

² J. Łojek, *Książę Stanisław Poniatowski (1754–1833)*, [w:] S. Poniatowski, *Pamiętniki synowca Stanisława Augusta*, przeł. i oprac. J. Łojek, Warszawa 1979, s. 6–7, 17–27; J. Michalski, *Stanisław Poniatowski h. Ciołek (1754–1833), podskarbi litewski*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXVII, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, s. 481–485; tenże, *Dwie misje księcia Stanisława*, [w:] tenże, *Studia historyczne z XVIII i XIX wieku*, Warszawa 2007, t. I, s. 378–391; zob. też A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988, s. 86–87. Por. również biografię księcia pióra Marian Brandysa (*Nieznany książę Poniatowski*, Warszawa 1988, s. 8–114), a także poświęcony jej obszerny i krytyczny artykuł recenzyjny Romana Kalety, *Odrodny kuzyn księcia Józefa. (Uwagi w związku z książką M. Brandysa „Nieznany książę Poniatowski”)*, „Przegląd Humanistyczny” 1961, V, nr 4 (25), s. 88–112.

³ Nie była to ostatnia zagraniczna wyprawa Poniatowskiego – w latach 1785–1786 zwiedził on bowiem całe Włochy, od Alp aż po Sycylię. Podobnie jak w przypadku podróży do Niemiec, księcia interesowała przede wszystkim gospodarka, zachwycił się jednak również dziełami sztuki, zwłaszcza antycznej, starał się też wzbogacać nimi własne kolekcje (E. Budzińska, *Pamiętnik polityczny i podróży nieznanego autora” czyli druga podróż do Włoch księcia Stanisława Poniatowskiego*, „Biuletyn Historii Sztuki” 1977, XXXIX, nr 3, s. 287–295; J. Michalski, *Stanisław Poniatowski...*, s. 484).

⁴ Por. S. Poniatowski, *Notatki autobiograficzne*, [w:] tenże, *Pamiętniki synowca...*, s. 65–69.

⁵ Stanisława księcia Poniatowskiego *Diariusz podróży w roku 1784 w kraje niemieckie przedsięwziętej*, wyd. J. Wijaczka, Kielce 2002 (dalej: S. Poniatowski, *Diariusz*).

⁶ J. Michalski, *Stanisław Poniatowski...*, s. 484; J. Wijaczka, *Przedmowa*, [w:] S. Poniatowski, *Diariusz*, s. XV–XXXIII; tenże, *Gospodarczy aspekt podróży księcia Stanisława Poniatowskiego po krajach niemieckich w 1784 roku*, [w:] *Stosunki polsko-niemieckie w XVI–XVIII wieku. Materiały konferencji naukowej, Kielce–Szydłowiec, 19–21 października 2000*, J. Wijaczka (red.), Kielce 2002, s. 225–239.

⁷ W tych czasach kwestie te były mocno z sobą powiązane i nie sposób rozpatrywać je oddzielnie.

⁸ J. Wijaczka, *Przedmowa...*, s. XVII. Ciekawość zaprowadziła S. Poniatowskiego nawet do berlińskiego „domu rozkoszy Pozerhauz”, gdzie jednak znalazł „niewiele wesołości [...], tylko tytuł papali” (S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 44).

tycznie) oceniać budowle i znajdujące się w nich zbiory⁹. Wiele uwagi poświęcił zwiedzającym polom bitew, odnotowując szczegółowo pozycje wojsk, posunięcia dowódców, przyczyny zwycięstwa jednej i klęski drugiej strony¹⁰.

Zważywszy jednak na wspomniane główne cele podróży, księcia przede wszystkim jednak interesowała gospodarka, a przede wszystkim przemysł. Podróż podjęta została przecież między innymi w związku z nieudaną próbą uprzemysłowienia kraju przez Antoniego Tyzenhauza. W *Diariuszu* odnajdujemy zatem mnóstwo szczegółowych informacji o funkcjonowaniu kopalni, fabryk i manufaktur, o stosowanych w nich technologiach, jakości produktów, wreszcie o przynoszonych przez owe zakłady dochodach.

Wiemy, że księcia Poniatowskiego interesowało też rolnictwo, wiele wysiłku włożył przecież w unowocześnienie gospodarki w swoich dobrach, znane jest także jego umiejętne zarządzanie włoskimi posiadłościami ziemskimi w pierwszych dziesięcioleciach XIX w.¹¹ Dlatego też w notatkach z podróży nie zabrakło zatem uwag dotyczących wsi, rolnictwa i leśnictwa¹², choć trzeba przyznać, że poczynione przez podróżnika obserwacje pozostają w cieniu opinii i wniosków poświęconych innym działom gospodarki.

Uwadze naszego podróżnika nie uszły zatem: specyficzny sposób formowania zagonów w okolicach Rathenau i Magdeburga¹³, charakterystyczne dla Saksonii

⁹ Np. opisując berliński kościół św. Jadwigi, stwierdzał, iż „ten jest dosyć piękną plantą robiony, albo egzekucja architektury ma swoje niedoskonałości, jako to, że pod frontem bassy i reliefy są zakrzywiane, wewnątrz zaś kościoła okna aż między kapitele podchodzą, należało nieco te pomniejsze defekta poprawić, a zapewne ta fabryka [...] byłaby daleko doskonalszą” itd. (S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 27, 29). Zwiedzając Norymbergę trafił m.in. do „muzeum Brauna, które w tym miejscu najslawniejsze, gratów wielka moc, rysunków włoskich wcale złych, obrazów miernych, sztuczek i figlów wiele, kamieni rzniętych także mnogość wielka, kilka bardzo starych, ale żadnego wcale pięknego” (*ibidem*, s. 203). W pałacu w Monachium oglądał „apartamenta cesarza i cesarzowej zwane, niby bardzo bogate, ale złego gustu, kaplica bardzo bogata roboty ze szmelcu, bardzo piękna, [z] z szesnastego wieku, jak na ten czas dosyć bogata, lecz jak w niej, tak w pałacu nie ma nic, co by było warte widzenia”. Widział też „w galerii starożytności gratów bardzo wiele, które wcale nic nie warte” (*ibidem*, s. 208). Nawet gdy podziwiał słynną bibliotekę w Wolfenbüttel (Biblioteka Augusta), nie omieszczał dodać, że „regestra książek nieporządne, katalogu dobrego nie ma” i dopiero „za 3 lata mają go ukończyć i wydrukować” (*ibidem*, s. 59–60). Por. J. Wijaczka, *Przedmowa...*, s. XVII, XIX.

¹⁰ Interesowały go głównie starcia nieodległe w czasie – por. opisy pól bitewnych wraz z dodanymi do nich treściwymi informacjami o przebiegu działań np. pod Torgau (1760 r. – S. Poniatowski, *Diariusz...*, s. 105), Rossbach (1757 r. – *ibidem*, s. 113), Hochkirch (1758 r. – *ibidem*, s. 147–148), Kolinem (1757 r. – *ibidem*, s. 173–174). Zamieścił jednak również krótką wzmiankę o bitwie pod Lützen (1732 r. – *ibidem*, s. 117). Poniatowski z upodobaniem zwiedzał też fortyfikacje – por. np. opis fortec Küstrin (Kostrzyn – *ibidem* s. 14), czy też Pless (późniejszy Josephstadt – Josefow koło Jaromierza (Jaroměř) – *ibidem*, s. 169–170). Wijaczka trafnie zwraca uwagę, że zainteresowania te pozostawały w związku z wykształceniem zdobytym przez księcia w Szkole Rycerskiej (*Przedmowa...*, s. XIX).

¹¹ J. Wijaczka, *Przedmowa...*, s. XII; por. M. Brandys, *Nieznany książę...*, s. 126.

¹² Zwięzłe uwagi poświęcone poruszonym w *Diariuszu* kwestiom związanym z rolnictwem w zwiedzanych przez S. Poniatowskiego krajach znalazły się w *Przedmowie* Jacka Wijaczki (s. XXXII–XXXIII) i artykułe tegoż autora, *Gospodarczy aspekt...*, s. 238–239.

¹³ „Widziałem na drodze wioskę Onaw [...], około niej, jako też i dalej, ku Magdeburgowi nawet, rolnicy w osoblwsze zagony, co większa, nawet na piaskach, orzą pola, bo od 30 do 50 łokci szerokości mające, w środku górzyste (S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 48–49). O zbyt wąskich zagonach w Ansbach zob. *ibidem*, s. 199).

odgradzanie wygonów od pól kamiennymi murami¹⁴, chude krowy w jakimś tamtejszym folwarczku¹⁵. Z uznaniem natomiast opisywał porządną „stajnię dla krów” w miasteczku Penig w pobliżu Lipska, dokładnie odnotował stosowaną tam metodę chłodzenia mleka, zainteresował się też konstrukcją kurnika i karmnika dla świń, choć ten ostatni był „w ten prawie sposób jak i w Polsce bywają zbudowany”¹⁶. Spodobał mu się zaobserwowany w okolicach czeskiego Kolina szybki zbiór zboża za pomocą kos, a nie powszechnie wówczas używanych sierpów. Oprócz zalet tej metody, dostrzegł również jej wady – przecinanie kłosów, wykruszanie się ziarna¹⁷. Przejeżdżając przez Średniogórze Czeskie zwrócił uwagę na dobrze rodzący się w tamtych stronach chmiel, stanowiący „znaczne źródło bogactwa” tego kraju, zauważył też „koniczynę sianą”¹⁸, której w innych regionach Czech (w przeciwieństwie do Saksonii i Śląska) nie dało się uświadczyć¹⁹. Obszerny fragment *Diariusza* poświęcony został bawarskiemu sadownictwu²⁰. Całkiem sporo miejsca zajmują też informacje o rodzajach gleb w Czechach i Bawarii²¹. Poniatowski wyraźnie interesował się też hodowlą koni – opisywał stajnie królewskie w Hanowerze i Neuhaus²², szczegółowo odnotował również wywody J. H. Ayreera, profesora i zarazem uniwersyteckiego koniuszego w Getyndze²³. Opisał także doświadczenia przeprowadzane w hanowerskiej szkole weterynaryjnej²⁴. Oświecony peregrynant wcale często zwracał też uwagę na wygląd mijanych wsi, sposób wznoszenia domów chłopskich itp.²⁵

W drodze do Brunszwiku księcia Poniatowskiego zachwyił widok „lasów [...] dawnych, porządnie wyciętych i niektórych starownie zasadzonych”²⁶. Podróżnik opisał też ciekawy sposób siania drzew w górach Harzu²⁷, chwalił również księcia Anhalt-Dessau, który „lasów wiele zasiał, nawet drzew amerykańskich”²⁸, szczególnie zainteresowała go zaś pustosząca niemieckie lasy plaga korników²⁹.

¹⁴ *Ibidem*, s. 98.

¹⁵ *Ibidem*, s. 102.

¹⁶ *Ibidem*, s. 125.

¹⁷ *Ibidem*, s. 174, 176.

¹⁸ *Ibidem*, s. 189–190.

¹⁹ *Ibidem*, s. 183.

²⁰ *Ibidem*, s. 195.

²¹ *Ibidem*, s. 190, 192–193, 195.

²² *Ibidem*, s. 64, 68.

²³ *Ibidem*, s. 69–70.

²⁴ *Ibidem*, s. 64–65.

²⁵ Por. *ibidem*, s. 10, 98, 118, 192–193, 197, 199, 204–205, 211–212, 229.

²⁶ *Ibidem*, s. 56.

²⁷ „W Harzu mają zwyczaj siać jodły, po których wsianiu aż w drugim roku na te miejsca puszczają bydło, sieją zaś je w szachownicę, zostawując półtojej stopy ziemi. Sieją zaś, robiąc dziurę w ziemi rydłem, a nasypawszy w nią nasienia jodłowego, tąż ziemią znowu przykładają” (*ibidem*, s. 92, zob. też s. 93).

²⁸ *Ibidem*, s. 100.

²⁹ W hutach w Harzu „samym świrkowym drzewem [...] się roboty opędzają, innego bowiem prawie nie ma; i chociaż sadzono modrzewie, te krzywo i źle porosły i od robaka znacznie uszkodowane zostały, co się dzieje z ogólnej przyczyny, że tak mało ziemi na skale znajduje się. Robak wspomniany

Omawiając problemy gospodarcze niemieckich i czeskich wsi, podróżnik i bystry obserwator nie mógł pominąć przynajmniej niektórych kwestii prawnych.

Księżę Stanisław Poniatowski znany był jako zwolennik oczyszczania chłopów, a tym samym przeciwnik pańszczyzny³⁰. Swe poglądy wcielał zresztą w czyn, zamieniając – i to na wielką skalę – pańszczyznę na czynsz w swoich dobrach³¹. Nic więc dziwnego, że wśród odnotowanych przez niego podczas podróży po krajach Rzeszy regulacji prawnych wiążących się z rolnictwem i gospodarką wiejską na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie powinności chłopskich³².

Pierwsze uwagi na ten temat odnotował S. Poniatowski jeszcze przed opuszczeniem granic Polski. Zatrzymał się bowiem w Złakowie należącym do dóbr arcybiskupstwa gnieźnieńskiego, nazywanych księstwem łowickim i nie omieszczał podkreślić, iż jest to jedyna w owym księstwie „wieś [...] czynszowa. Zapisał też skrupulatnie, że chłopci „płacą w niej 230 złotych z włóki, ogółem 6000”. Zapewne dzięki temu we wsi rozwija się rzemiosło („płócien robią dosyć”), a jej mieszkańcy „domy mają najporządniejsze”³³.

Podobne spostrzeżenia, dotyczące już stosunków w krajach niemieckich, pojawiają się w *Diariuszu* dość często. Zauważa zatem księżę Poniatowski, iż w Prusach,

wyżej wielkie szkody robi w lasach jodłowych czyli świrkowych, ogryza około miazgę drzewa i najczęściej wybiera te, które podówczas żywicy prawie nie mają i są największe i najstarsze, jednakże znaczne sztuki lasu prawie razem zepsuje, nie można to chorobie drzewa przypisać, ale jedynie suszy wiosny, która tego robaka mnoży, jak teraz nie ma innej nadziei, aby tenże wygubiony został jako zimną i mokrą wiosną. Od niepamiętnych on czasów zawsze był na Hartzu, jednak dopiero od roku 1781 tak znaczne szkody czynić począł, w jednym drzewie zarażonym do wielu tysięcy tego rodzaju znaleźć można” (*ibidem*, s. 81, zob. też s. 29, 93).

³⁰ Por. S. Michalski, *Stanisław Poniatowski...*, s. 482, 486; D. Rolnik, *Między Wschodem a Zachodem. Wizja Rzeczypospolitej w myśli Stanisława Poniatowskiego, bratanka królewskiego i podskarbiego wielkiego litewskiego*, [w:] *Staropolski ogląd świata. Rzeczpospolita między okcydentalizmem a orientalizacją. T. 2. Przestrzeń wyobrażeń*, red. F. Wolański i R. Kołodziej, Toruń 2009, s. 230.

³¹ R. Kaleta, *Odrodny kuzyn...*, s. 89–90, 93–96, 102, 110; J. Michalski, *Stanisław Poniatowski...*, s. 482; tenże, „*Wolność*” i „*własność*” *chłopska w polskiej myśli reformatorskiej XVIII wieku*, [w:] tenże, *Studia historyczne...*, t. II, s. 145–146, 161, 167–168; D. Rolnik, *Między Wschodem a Zachodem...*, s. 236–242; J. Wijaczka, *Przedmowa...*, s. XXIII; tenże, *Gospodarczy aspekt...*, s. 230. Zasługi księcia w tej dziedzinie upamiętniać miała broszura S. Poniatowskiego (*O ustanowieniu czynszu powszechnego*, [w:] tenże, *Pamiętniki synowca...*, s. 146–149, a zwłaszcza 146–149, 153–155) oraz jego nagrobek (J. Michalski, *Stanisław Poniatowski...*, s. 486; zob. też R. Kaleta, *Odrodny kuzyn...*, s. 94). Dodajmy, że reformatorskie zapędy Poniatowskiego znalazły odzwierciedlenie w samym *Diariuszu*. W drodze powrotnej księżę zawitał bowiem do należącego doń Mniowa. Odnotował wówczas, że w dobrach mniowskich, obejmujących ponad dwadzieścia wsi, pańszczyzna wynosi przeszło 30 000 dni w roku. Od razu dodał, że „trzeba będzie tę pańszczyznę zamienić na czynsz generalny, folwarki wszystkie pokasować”, a ponadto „półka chłopskie pomniejsze w lasach na las obrócić, a im też gruntami folwarcznymi kompensować” (S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 234).

³² Zwraca na to uwagę biograf S. Poniatowskiego, J. Michalski, *Stanisław Poniatowski...*, s. 482.

³³ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 3. Badania Jerzego Topolskiego wskazują, iż w oczyszczonym w latach sześćdziesiątych XVIII w. Złakowie Borowym około 1777 r. znówu pojawiła się pańszczyzna (J. Topolski, *Rozwój latyfundiów arcybiskupstwa gnieźnieńskiego od XVI do XVIII wieku*, Poznań 1955, s. 31). Uwagi Poniatowskiego świadczyłyby, że nie była to jednak trwała zmiana, albo też, że pańszczyznę wprowadzono na powrót w niewielkim, nierzucającym się w oczy rozmiarze.

„w dobrach królewskich ekonomicznych najwięcej chłopów jest czynszowych, co powoduje, że dzierżawcy w niewielkim tylko stopniu mogą korzystać z pańszczyzny, co zmusza ich do poszukiwania innych źródeł dochodów³⁴.”

Jeden z postojów dla wytchnienia koni (we wsi Borkam) wykorzystał nasz podróznik na rozmowę „z chłopem księstwa brunszwickiego”, który na swoim przykładzie przedstawił mu sposób „urządzenia poddaństwa w tym księstwie”. Z racji uprawiania 100 morgów gruntu co miesiąc był zobowiązany do zapłaty czynszu, a raz w roku również dodatkowych opłat³⁵. W tym wypadku opłacanie czynszu nie oznaczało całkowitej likwidacji pańszczyzny, chłop mógł się jednak od niej uwolnić płacąc dodatkowo 32 talary rocznie³⁶. Ciężył też na nim obowiązek uiszczania raz do roku specjalnego czynszu (32 talary) „*titulo* od dóbr fundatorów ustanowionego³⁷ – chodziło tu prawdopodobnie o obciążającą pańską posiadłość rentę lub inny ciężar realny.

Z uznaniem Poniatowskiego spotkała się polityka rolna Leopolda I, księcia Anhalt-Dessau, który „gospodarstwo trzyma w bardzo dobrym porządku, chłopów prawie wszystkich zastał na czynszach i tak utrzymuje³⁸.”

Pańszczyzna – i to w dużym wymiarze – obciążać miała natomiast mieszkańców wsi w dobrach królewskich³⁹ elektoratu hanowerskiego⁴⁰, „przez co chłopci mają być ubożsi i król ma mniejszy dochód, jakby inaczej odbierał⁴¹”.

Szczególnie dużo miejsca w *Diariuszu* poświęcił Poniatowski chłopskim powinnościom w Czechach⁴². Owo większe niż zazwyczaj zainteresowanie świadczonymi na rzecz panów wiązało się zapewne z przeprowadzonymi niedawno przez Józefa II reformami polegającymi na wydatnym ograniczeniu pańszczyzny. O ile wcześniej chłopci „robić musieli bez proporcji i ile tylko dwór wymagał”, to teraz uzależniono wymiar robocizny od wielkości chłopskiego gospodarstwa – tak że „bogatszy chłop” winien pracować na rzecz pana „tylko 3 dni na tydzień, uboższy 2, a jeszcze uboższy dzień 1”, natomiast „domami samymi bez gruntu mieszkający tylko po kilkanaście dni do roku⁴³”. W innym miejscu, opisując stosunki agrarne w okolicach Červenego Kostelca, książę wzbogaca swój diariusz o bardziej precyzyjne informacje. Podaje zatem, iż grunty chłopskie dzielą się,

³⁴ „Przymuszeni są zyskować handlami i gruntem” (S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 43).

³⁵ „Co miesiąc po 4 talary płaci czynszu, prowiantgeltu na rok talarów 6 i fenigów 8, szatgeltu talarów 3 i groszy 3” (*ibidem*, s. 57).

³⁶ „Kiedy jednego dnia pańszczyzny co tydzień przez rok robić nie zechce” (*ibidem*).

³⁷ *Ibidem*, s. 56–57.

³⁸ *Ibidem*, s. 100.

³⁹ Od 1714 r. elektorzy Hanoweru byli jednocześnie władcami Wielkiej Brytanii.

⁴⁰ Związane to było z istnieniem dużych folwarków w owych posiadłościach panującego.

⁴¹ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 66.

⁴² Bardzo pobieżnie informuje o tym Paweł Kaczyński, *Czeskie przygody polskich oświeconych. Podróże Polaków do Czech w XVIII wieku*, „Napis” 2005, seria XI, s. 143.

⁴³ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 165. Por. S. Grodziski, [w:] *Historia państwa i prawa polskiego*, t. III, red. J. Bardach i M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 689; zob. też P. Bělina, [w:] *Dějiny zemí Koruny české. T. II. Od nástupu osvícenství po naši dobu*, Praha 1993, s. 32–33; F. Fejtö, *Józef II. Habsburg rewolucjonista*, przeł. A. Kołodziej, Warszawa 1993, s. 138–144, 275, 342.

zależnie od wielkości, na trzy kategorie: „nazywa się jeden całkowitego chłopą czyli całkowity chłopski, drugi połowiczny, trzeci zaś trzecią jest częścią całkowitego”, przy czym miarą jest w tym wypadku nie tyle powierzchnia, ile ilość żyta, potrzebnego do obsiania gruntów ornych⁴⁴. Chłop posiadający całkowity grunt był zobowiązany do odrabiania „3 dni pańszczyzny męskiej” w tygodniu, pieszej albo ze sprzężajem. Mniejsze o połowę gospodarstwa obciążone były w ten sposób, że na przemian, w jednym tygodniu chłop odrabiał jeden dzień pańszczyzny, w następnym zaś dwa – w tym wypadku zatem średni wymiar robocizny wynosił nie dwa dni lecz półtora dnia w tygodniu. W przypadku gospodarstw stanowiących 1/3 całkowitego gruntu chłopskiego pańszczyzna stanowiła 1/3 pełnego jej wymiaru i wynosiła jeden dzień w tygodniu. Dodaje też Poniatowski, że obowiązek pracy na rzecz pana dotyczył tylko mężczyzn, zaś „kobiety pańszczyzny nie służą z żadnego gatunku gruntu”, chociaż gdy w grę wchodziła „piesza męska pańszczyzna”, za zgodą dworu mężczyzna mógł w zastępstwie wysłać do pracy kobietę. Chłopi bezrolni mieli odrabiać jedynie 12 dni pańszczyzny w roku. Pańszczyzna nie była jedynym świadczeniem, chłopi powinni bowiem uiszczać na rzecz pana także czynsz – proporcjonalny do wielkości gospodarstwa (z całkowitego gruntu 12 złotych niemieckich)⁴⁵.

Warto dodać, że nowe, narzucone przez cesarza (i króla Czech) określenie powinności chłopskich książe Poniatowski postrzegał bardzo pozytywnie. Stwierdził, że dzięki temu „dwory nie mniej miewają zasiewów, ale przez to ułożenie szczęśliwsze”, przestały bowiem grozić buntury chłopskie⁴⁶. I choć podróżnikowi Czechy w porównaniu ze Śląskiem jawiły się jako „kraj smutniejszy”, w którym „blechów i industrii tak wiele nie widać, tylko ubóstwo gminu”, jednak ze względu na wspomniane reformy owo ubóstwo „się jednak teraz zapewne odmieni”⁴⁷.

Kwestie związane z pańszczyzną pojawiają się także w opisie królewskiego miasta Jaromierza (Jaroměř). Poniatowski skrupulatnie odnotował bowiem, że „prawa w nim miejskiego nie używa nad 50 gospodarzów”, zaś przedmieszczanie jaromierzcy „są poddanymi cesarskimi”, stąd też „latem pańszczyznę służą, zimą i jesienią od niej są wolni”. Do Jaromierza należały też trzy wsie, w których bogatsi miesz-

⁴⁴ Na „całkowity chłopski grunt” powinno się wysiać 100 tamtejszych korców – czyli, po zastosowaniu odpowiednich przeliczeń, owo pełne gospodarstwo to 166 morgów i kilka prętów. Pozostałe rodzaje gruntów chłopskich były oczywiście proporcjonalnie mniejsze (S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 167). Dodać należy, że obliczenie to dotyczy jedynie okolic Kostelca. Tam, gdzie gleby były lepszej jakości (np. w pobliżu Pragi) jako „grunt całkowity” mogło być traktowane nawet trzydziestomorgowe gospodarstwo (*ibidem*, s. 167). O powszechnie wówczas stosowanym, skądinąd bardzo racjonalnym sposobie mierzenia gruntów rolnych ilością wysiewanego ziarna zob. W. Kula, *Miary i ludzie*, Warszawa 2004, s. 38–56.

⁴⁵ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 167–168.

⁴⁶ „Powiadają, że chociażby wojsko wyszło, nie ma przyczyny obawiania się buntu” (*ibidem*, s. 165). S. Poniatowski miał na myśli groźny bunt chłopów czeskich w 1775 r., do którego doszło w kilka lat po klęsce wielkiego głodu (por. P. Bělina, [w:] *Dějiny...*, t. II, s. 31–32; F. Fejtö, *Józef II...*, s. 131–139; R. Heck, [w:] *idem*, M. Orzechowski, *Historia Czechosłowacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969, s. 167).

⁴⁷ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 165. Zob. też P. Kaczyński, *Czeskie przygody...*, s. 137.

czanie mieli swoje folwarki, zaś tamtejsi chłopci „taką służą pańszczyzną mieszczanom, jaką i chłopci szlacheccy swoim panom”⁴⁸.

Charakterystyczne są również inne, drobniejsze już uwagi na temat chłopskich świadczeń, pojawiające się w dalszych partiach *Diariusza*.

Przejeżdżając przez ziemie biskupstwa bamberskiego, S. Poniatowski zwrócił uwagę na poziom życia chłopów – „najlepszy ze wszystkich części Niemiec” dotąd przez niego widzianych. Wkrótce dodał, że „w tych dobrach nie ma wcale żadnej pańszczyzny i roboty dworskiej, lecz tylko czynsz generalny. Od razu też porównał położenie tamtejszych chłopów z sytuacją „w Barcytskim” (chodzi zapewne o margrabstwo Bayreuth), gdzie chłopci „do 6 dni pańszczyzny w tygodniu [...] robią” i „są daleko mniej szczęśliwi od nich”. Poniatowski zauważył też, że ów kraj Barcytski „nie lepiej wygląda jak lepsze części Czech”⁴⁹.

Krainą znakomitego stanu rolnictwa były też okolice Norymbergi. Gospodarkę rolną na tych piaszczystych niegdyś ziemiach ddo rozkwitu doprowadziła nie tylko „industryja”, ale i „swobodność i lekki czynsz na chłopów włożony”. Czynsz ten, opłacany w pieniądzech lub w zbożu, został ustalony bardzo dawno („podług ugody przed 300 lat zawartej”) i – jak zaznacza autor *Diariusza* – nie może być w żaden sposób podwyższany⁵⁰.

Nieprzypadkowo też chyba nasz podróżnik podkreślał, iż w Austrii, „aż do granicy polskiej”, a więc chyba także na Morawach, „budowle” były „mizerniejsze [...] jak w innych częściach Niemiec”, zaraz potem bowiem dodawał, że chłopci są „wszędzie na pańszczyźnie”⁵¹.

Można sobie zadać pytanie, czy owe przeplatające się uwagi o nieźle prezentujących się wsiach oczynszowanych i znacznie nędzniejszych miejscowościach, w których utrzymywała się pańszczyzna, są w pełni obiektywne. Trudno oczywiście posądzać księcia o to, że opisywał nie tyle to, co widział, ile to, co chciał widzieć. Można jednak podejrzewać, że głębokie przekonanie o zbawiennym wpływie oczynszowania na poziom gospodarki i jakość życia chłopów przesłaniało mu w pewnym stopniu inne przyczyny względnego dobrobytu lub ubóstwa mieszkańców wsi, takich, jak choćby urodzajność gleby, warunki klimatyczne, wielkość gospodarstw.

Do czynników wywierających wpływ na poziom życia chłopów należały z pewnością charakter i wysokość świadczeń na rzecz państwa. Stanisław Poniatowski zwracał na nie uwagę, aczkolwiek czynił to tylko sporadycznie.

W *Diariuszu* znalazły się zatem informacje o istniejących w państwie pruskim powinnościach wobec wojska, a konkretnie kawalerii. Na każdą wieś nakładano obowiązek dostarczenia określonej ilości furazu zimowego, zaś latem jej mieszkańcy sami utrzymywali przydzieloną jej partię koni, przy czym starano się, by

⁴⁸ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 171–172.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 194–195, 197.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 203–204.

⁵¹ *Ibidem*, s. 229. Por. krótką wzmiankę dotyczącą spostrzeżeń S. Poniatowskiego zamieszczoną w artykule P. Kaczyńskiego, *Czeskie przygody...*, s. 137.

poszczególne wsie były równomiernie obciążone. Konie bowiem „na tak drobne części dzielą się, że czasem 3, a najczęściej 10 koni będzie w jednej wsi”. Za dostarczoną paszę przysługiwała chłopom zapłata wedle „raz na zawsze” ustanowionych stawek. Zapłata ta była wydatnie zaniżona, nawet o połowę mniejsza od ceny rynkowej, dlatego też w gorszych, nieurodzajnych latach król nieraz łagodził owe surowe reguły⁵².

Wspomniany chłop z księstwa brunszwickiego, z którym książe rozmawiał podczas postoju w Borkam, niezależnie od świadczeń na rzecz pana, był zobowiązany do oddawania księciu dziesięciny „ze wszystkich rzeczy siejących się w naturze, 5 kurów i 20 jajec”. Chłopi brunszwicy musieli też uczestniczyć w „reparacji dróg” w rozmiarze proporcjonalnym do wielkości uprawianych przez siebie gruntów⁵³.

Przedstawiając przywileje łużyckiej szlachty, książe wspomina, że dzięki utrzymywaniu się zgromadzeń stanowych ma ona wydatny wpływ na wysokość podatków. Dlatego też w minimalnym tylko stopniu obciążają one szlachtę⁵⁴, oznacza to jednak, że przenoszone są one na chłopów, zobowiązanych m.in. do płacenia podymnego⁵⁵.

Zwiedzając Czechy, Poniatowski odnotował z kolei, że w okolicach Červenego Kostelca chłopci płacą „cesarzowi [...] *titulo* kontrybucyi 60 złotych niemieckich”. W innych stronach czescy chłopci byli jeszcze dodatkowo zobowiązani do uiszczania opłat „do skarbu cesarskiego” na utrzymanie koszar⁵⁶.

Oprócz podatków i danin płaconych przez chłopów, książe wylicza też świadczenia na rzecz państwa obciążające właścicieli dóbr. Zwraca uwagę na znaczną wysokość podatku od „szynku gorzałki” oraz piwa i podkreśla, że „z propinacyi cesarz ma tyle, ile pan dochodu”. Do tego dochodzi znaczący podatek od pańskich gruntów. Jeśli zatem zsumuje się wszystko to, co do skarbu państwa wpływa od samego pana i od osiadłych na jego gruntach chłopów, to okaże się, że choć dobra zwą się dziedzicznymi, to cesarz ma z nich takie same, a może nawet większe dochody niż dóbr owych właściciel⁵⁷.

Problem poddaństwa i wolności osobistej chłopów, wydawałoby się równie ważny jak czynsze, pańszczyzna i inne świadczenia ludności wiejskiej, z rzadka tylko pojawia się na kartach *Diariusza podróży*. Podróżując przez Łużyce, książe odnotował jednak, że przywileje tamtejszej szlachty nadal „po części wspominają dawny rząd feudalny, po części także rząd niewolniczy chłopów”, teraz jednak ciż chłopci w razie pogwałcenia przez panów nadanych im ongiś praw mogą szukać sprawiedliwości w sądzie (i to z możliwością wniesienia apelacji). Inna rzecz, że sądownictwo

⁵² S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 49.

⁵³ *Ibidem*, s. 57. Autor *Diariusza* nie wyjaśnia niestety, czy jego rozmówca uprawiał grunty należące do posiadłości szlacheckiej, czy też książęcej. Jeśli byłby to chłop osiadły w dobrach należących do władcy, to jego powinności stanowiłyby element ciężarów feudalnych.

⁵⁴ Szlachta „podatki utrzymuje tak mierne, że właściwie żadnych nie opłaca” (*ibidem*, s. 147).

⁵⁵ *Ibidem*, s. 146–147.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 167–168.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 168.

znajduje się w rękach szlachty, co powoduje, że sąd „chyba w okolicznościach nader mocnych ukaranie pana nakazuje”. Podróżnik zwrócił jednak uwagę na rzadkie zbiegostwo chłopów, czego przyczynę upatrywał w lepszym wykształceniu właścicieli dóbr, które powstrzymuje ich przed popełnianiem okrucieństw wobec poddanych⁵⁸.

Opisując sytuację chłopów w Czechach, książę wspominał również patent Józefa II z 1781 r.⁵⁹ dotyczący nadania chłopom wolności osobistej. Pisał zatem, że „wolno jest chłopom z dóbr do dóbr cudzych przechodzić”, płacąc tylko 7 grajcarów za wydanie stosownego dokumentu („za kartkę”), „jako też żenić się, gdzie i jako mu się podoba”. Żadnemu też panu „dziewki lub parobka w swoich dobrach przytrzymywać nie wolno”⁶⁰.

Zdarzało się też, że niektóre zdarzenia i poczynione podczas podróży obserwacje skłaniały księcia do refleksji na temat położenia chłopów w Polsce. Oto w Getyndze chciał się przez swego sekretarza umówić ze znanym profesorem ekonomii Johannem Beckmannem, aby dowiedzieć się, co z nauk wykładanych przez uczonego, a obejmujących „rolnictwo, kupiectwo, buchalteryję, policyjną wsiów i miast”, można by „wyjąć najużyteczniejszego”, co „byłoby najinteresowniejsze” dla Polski. Do spotkania rzeczywiście doszło, ale wcześniej sekretarz otrzymał znamiennej odpowiedź: „na co się to księciu zda, kiedy z takiego kraju jest, gdzie niewola chłopów jest przeszkodą wszelkiej poprawie”⁶¹.

Odnotowanie tej wypowiedzi wydaje się nieprzypadkowe, zwłaszcza że zwiedzając Dolny Śląsk i marząc, by, podobnie jak w Wałbrzychu i okolicach, również na Żmudzi⁶² rozwinął się przemysł włókienniczy (korzystając przy tym z dużo lepszego tamtejszego lnu), zauważał, że jedną z przesłanek rozwoju gospodarki jest „wolność ludu”⁶³.

Nie mamy pewności, czy ostatnie uwagi dotyczyły wolności osobistej, czy może tylko wolności od pańszczyzny. Jedno wydaje się pewne – zafascynowany przemysłem i dochodowością dóbr książę również na kwestię wolności chłopów spoglądał przez pryzmat ekonomii⁶⁴.

Pisząc o wolności osobistej czeskich chłopów, Stanisław Poniatowski napomknął też o regulacjach prawnych dotyczących zwierzyny łownej. Zgodnie z nowo wydanymi przepisami „wszystkim wolno bić zwierz szkodę uczynić mogący i niezamknięty”⁶⁵.

Jak się okazuje, godzące w szlacheckie przywileje zasady prawa łowieckiego

⁵⁸ *Ibidem*, s. 146–147.

⁵⁹ Por. P. Bělina, [w:] *Dějiny...*, t. II, s. 32–33; R. Heck, [w:] *idem*, M. Orzechowski, *Historia Czechosłowacji...*, s. 168.

⁶⁰ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 165–166. Zauważmy, że w oczynszowanych dobrach księcia dzieci chłopskie, które nie przejmowały gospodarstwa, mogły opuścić wieś (J. Michalski, *Stanisław Poniatowski...*, s. 482).

⁶¹ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 75.

⁶² Książę posiadał tam duże starostwo szadowskie – J. Michalski, *Stanisław Poniatowski...*, s. 482.

⁶³ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 161.

⁶⁴ Por. R. Kaleta, *Odrodny kuzyn...*, s. 102.

⁶⁵ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 166.

zainteresowały nie tylko królewskiego bratanka. Zwrócił na nie uwagę również podróżujący w 1778 r. po Czechach ksiądz Franciszek Ksawery Bohusz. Przyjął je zresztą z pełnym uznaniem, stwierdzając, że cesarz, „widząc, jak wiele chłopskim krescencjom czynią szkody bażanty, kuropatwy, dziki, jelenie i innego gatunku zwierzę które panowie dla swojej uciechy do polowania umyślnie oszczędzali, a chłopkowi na swojej szkodzie zabić nie wolno było, wydał edykt pozwalający wszystkim zabijać zwierza. Owszem, umyślnie na nich wyznaczył polowanie dla wykorzenia ich”. Ci, „którzy by ich dla swojej w polowaniu rozrywki zachować chcieli, powinni ich byli w dobrach swoich mocnym parkanem ogrodzić i już z zwierzyńca pod karą nie wypuszczać”. Dodał też, iż ów „rozumny sprawiedliwy edykt po całych Niemczech jest wykonywany”⁶⁶.

Poniatowski podchodził do nowych przepisów ze znacznie większym dystansem, a być może dostrzegał także ich negatywną stronę. Stwierdzał bowiem, że na skutek ich wydania, owego mogącego wyrządzać szkody zwierza, „bardzo wielka liczba umniejszyła się i zamiast stad po kilkadziesiąt jeleni, rzadko kiedy jednego lub dwóch po najciemniejszych lasach spotkać można” W przeciwieństwie do księdza Bohusza zaznaczał też, że omawiane przepisy dotyczyły tylko dóbr cesarskich, być może mając na myśli dziedziczne kraje Habsburgów⁶⁷.

Studiując *Diariusz* S. Poniatowskiego zauważamy, że jego autor, stosunkowo szeroko rozpisujący się o położeniu chłopów, ich obowiązkach względem dworu i państwa, niemal w ogóle nie porusza kwestii praw, na których opierało się władanie przez chłopów ziemią, stanowiącą przecież część dóbr pańskich, miejskich lub monarszych. Podróżnik nie wnika zatem w to, czy w kolejnych zwiedzanych państwach prawa chłopów do uprawianych przez nich gruntów sprowadzały się do stosunku zobowiązaniowego, np. dzierżawy, czy też w grę wchodziły stosunki prawno-rzeczowe, np. emfiteuza, a może nawet jakaś forma własności podzielonej. Jest to o tyle dziwne, że w Rzeczypospolitej czasów stanisławowskich problem „własności chłopskiej” był żywo dyskutowany, zaś w publicystyce, projektach reform, a także praktycznych zmianach wprowadzanych w niektórych kompleksach dóbr pojawiała się cała gama form owej „własności” – przy czym w grę nie wchodziła raczej własność pełna, lecz co najwyżej użytkowa, albo też ograniczone prawa rzeczowe⁶⁸.

Jedynie opisując położenie chłopów w Czechach, Poniatowski wspomina, iż we wsiach i rolniczych miasteczkach oprócz gruntów należących do gospodarstw chłopskich są też grunty gromadzkie, z których dochody przeznaczane są „na potrzeby

⁶⁶ F. K. Bohusz, *Dzienniki podróży*, oprac. F. Wolański, Kraków–Wrocław 2014, s. 172–173.

⁶⁷ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 166.

⁶⁸ Dość często „własność” pojmowano jedynie jako prawne zagwarantowanie chłopom nienaruszalności ich dorobku i dóbr ruchomych. Kiedy indziej rozumiano pod tym pojęciem własność podległą albo emfiteuzę. Zob. obszernie rozważania na ten temat pióra Jerzego Michalskiego, „*Wolność i „własność” chłopska...*”, s. 130–205, zwłaszcza s. 137, 139–146, 149, 153–156, 158–162, 164–174, 177, 179, 182–185, 189–203; por. też E. Borkowska-Bagieńska, „*Zbiór praw sądowych*” *Andrzeja Zamojskiego*, Poznań 1986, s. 144–146, 191–193, 201, 205.

spólne całej wioski”. Należą do nich „sadziby we wsi i wkoło, czasem kawał lasu, łąk, sadzawkę jedną lub więcej i grunta orne”. Częstki tych ostatnich są często wydzierżawiane bezrolnym, „samemi domami siedzącym chłopom, pod warunkiem płacenia corocznego gromadzie czynszu”⁶⁹. Dodaje też, że owi chłopci, „którzy pola nie mają” dzierżawią grunty również od posiadaczy największych gospodarstw, które – jak pamiętamy – w okolicach Červenego Kostelca liczyły ponad 166 morgów. Wydierżawianie części pól uprawnych było zresztą koniecznością, bo sam posiadacz gospodarstwa nie był w stanie sam uprawiać aż tak wielkich połaci ziemi. Dzierżawcy płacili „właścicielowi” gospodarstwa czynsz pieniężny – nie wypuszczano zatem ziemi „na trzeciaki, jak się w Polsce w niektórych miejscach praktykuje”⁷⁰.

Od czasu do czasu książę zwracał uwagę także na szczególne zwyczaje, a być może również normy prawa stanowionego, wiążące się z gospodarką wiejską i obrotem ziemią. Traktował je jednak najwyraźniej jako ciekawostki.

Zwiedzając ratusz w Budziszynie, usłyszał, iż jest on miejscem szczególnej ceremonii pozwalającej na przekazanie dóbr szlacheckich (zapewne lennych) osobie spoza rodziny. Jeśli zatem szlachcic łużycki „sukcesora męskiej płci nie miał”, winien „w zupełnej zbroi [...] konno przyjechać i [...] tak uzbrojony pokazać” się przed elektorem saskim lub jego przedstawicielem. Taka prezentacja wystarczała, by ów mąż był „mocen i wolen komu chcąc dobra swoje odprzedać, czy li darować”⁷¹.

We fragmencie *Diariusza* poświęconym wsi czeskiej znalazła się z kolei wzmianka o zasadach wyceny gruntów w przypadku sprzedaży dóbr ziemskich. Podstawą były w tym wypadku: rodzaj i rozmiary świadczony z gruntów pańszczyzny – i tak „z pańszczyzny dzień pieszy chłopski płaci się po grajarów 7 [...], dzień zaś z uprzężą po grajarów 14”⁷².

W księstwie Anhalt-Dessau podróżnik odnotował specyficzny sposób hodowli koni. Książę tamtejszy nie utrzymywał własnego hodowlanego stada, miał jednak „ogierzy, któremi chłopom stanowi kobyły, od tych zaś źrzebięta, kiedy ładne, gdy 6 tygodni mają odbiera w cenie 15 talarów bitych jedne”⁷³. Trudno jednak na podstawie owej krótkiej wzmianki stwierdzić, czy mamy w tym wypadku do czynienia z czysto cywilnoprawnymi, dobrowolnie zawieranymi umowami, czy też było to obowiązkowe świadczenie na rzecz panującego, obwarowane normami o charakterze administracyjnoprawnym.

Okazywane w toku podróży rozległe zainteresowania księcia Stanisława Poniatowskiego obejmowały m.in. problemy wiążące się z prawem i jego stosowaniem.

⁶⁹ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 167.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ibidem*, s. 147.

⁷² *Ibidem*, s. 168.

⁷³ *Ibidem*, s. 102. W opisie księstwa Anhalt-Dessau znalazła się też enigmatyczna informacja o drzewach, które „chłopom [...] ludzie z Forsztu [...] dawać powinni” (*ibidem*, s. 101). Z kontekstu wynikałoby, że chłopom należało się nie tyle drewno, ile sadzonki drzew owocowych, autor *Diariusza* nie wyjaśnia jednak, czy chodzi o jakieś obowiązkowe i nieodpłatne świadczenie na rzecz chłopów, czy też tylko o umożliwienie im zakupu owych sadzonek.

Królewski bratanek, opisując pruską twierdzę Spandau, zauważył stosunkowo niewielką liczbę więźniów w niej osadzonych, w tym kryminalistów („złoczyńców rozmaitego gatunku”) zatrudnionych przy robotach fortecznych, a po części także (podobnie jak to miało miejsce w amsterdamskim domu poprawy⁷⁴) przy ścieraniu na wióry drewna brezyłkowego („część drzewo brazylijskie trze”)⁷⁵. W wielostronicowym opisie Poczdamu znalazła się króciutka wzmianka o tamtejszym domu pracy⁷⁶, przejeżdżając przez Saksonię opisał z kolei słynne więzienie stanu w fortecy Königstein, odnotowując, iż przetrzymywany jest w nim Friedrich Wilhelm Menzel za szpiegostwo na rzecz Prus, dawny „sekretarz grafa Bryla”⁷⁷. W innym miejscu wspominał procesy graniczne miasta Norymbergi, w tym „największy i ciągnący się już od 200 lat z margrabią Anspach”⁷⁸.

W sumie jednak owe uwagi, odnoszące się zresztą głównie do więziennictwa, są nieliczne i czynione niejako mimochodem. Nie dostrzegamy w tym przypadku ani większego zainteresowania, ani głębszej refleksji, komentarze są stosunkowo skromne albo w ogóle ich nie ma⁷⁹. Na tym tle spostrzeżenia dotyczące regulacji prawnych odnoszących się do gospodarki rolnej i stosunków społecznych na wsi jawią się jako wyjątkowo obszerne i bogate w szczegóły, chociaż daleko im – jak już podkreślaliśmy – do innych obserwacji poczynionych przez podróżnika.

Jeśli przypomnimy rolę, jaką w życiu księcia odegrała idea oczyszczania chłopów, w pełni zrozumiałe jest jego wielkie zainteresowanie rodzajem i wysokością świadczeń chłopskich na rzecz panów w kolejnych zwiedzanych przez siebie krajach Rzeszy Niemieckiej. W tym przypadku dane zawarte w dzienniku podróży tworzą w miarę kompletny, acz wycinkowy obraz stosunków wiejskich, nakreślony w dodatku na zasadzie kontrastu i przeciwstawienia stosunkowo zamożnych terytoriów, gdzie dominują czynsze oraz ubogich, zacofanych, w których utrzymała

⁷⁴ Zob. np. M. Senkowska, *Kara więzienia w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1961, s. 11; P. Zumthor, *Życie codzienne w Holandii w czasach Rembrandta*, przeł. E. Bąkowska, Warszawa 1965, s. 222–223. O tarcu drewna brezyłkowego w gdańskim domu poprawy zob. D. Kaczor, *Dom poprawy (Zuchthaus) w Gdańsku w XVII–XVIII w.*, „Rocznik Gdański” 1996, t. LVI, z. 1, s. 48.

⁷⁵ S. Poniatowski, *Diariusz*, s. 32. Oprócz 120 „złoczyńców” w twierdzy przebywało też około 30 „znacznějších” więźniów, w tym były minister Friedrich Görne oraz „porucznicy, chorążowie, kupcy etc.” (*ibidem*).

⁷⁶ „Jest także dom pracy dosyć znaczny i drugi dla sierot, które mają być dobrze uregulowane” (*ibidem*, s. 39).

⁷⁷ *Ibidem*, s. 141–142.

⁷⁸ Przeciąganie, czy raczej wznawianie procesu miało być skutkiem złośliwości władcy Ansbachu, „któren, kiedy miastu chce przykrość uczynić, ponawia pretensją, że całe teritorium ma być jego, tak dalece, że jeżeliby ptak strzelony na murach z przeciwnej strony miasta upadł, do niego należeć powinien”. Proces ów był też niezwykle kosztowny (*ibidem*, s. 200).

⁷⁹ W *Diariuszu* S. Poniatowskiego uwagi tego typu są, jak się wydaje, rzadsze niż w wielu innych polskich dziennikach podróży, choć i w nich nie znajdujemy zbyt wielu informacji o prawie, karach i przestępczości w zwiedzanych krajach. Por. A. Kucharski, *Echa zbrodni. Doniesienia o przestępstwach z terenów Europy Środkowej i Wschodniej w polskich dziennikach podróży (XVII–XVIII w.)*, [w:] *Przestępczość kryminalna w Europie Środkowej i Wschodniej w XVI–XVIII w.*, red. P. Klint i D. Wojtucki, Łódź–Wrocław 2017, s. 151–166.

się pańszczyzna. Inne spostrzeżenia, odnoszące się do wolności osobistej chłopów, prawa do zwierzyny łownej, dzierżawy gruntów rolnych, przenoszenia ich własności mają charakter wyraźnie wyrywkowy. Niektóre z nich stanowią uzupełnienie, wzbogacenie uwag na temat chłopskich powinności, inne, znalazły się w *Diariuszu*, dlatego, że dotyczyły specyficznych, osobliwych zwyczajów prawnych, które wypadało odnotować nawet oświeconemu podróżnikowi, z dystansem, w niemal naukowy sposób podchodzącemu do wszystkiego, co widział i słyszał w zwiedzanych krainach.

Wiążące się z „prawem rolnym” obserwacje poczynione przez ulubieńca Stanisława Augusta są niewątpliwie wnikliwe, ale dość jednostronne. Autor *Diariusza* zwraca bowiem uwagę przede wszystkim na te uregulowania prawne, które wpływają (pozytywnie lub negatywnie) na dochodowość dóbr, jakość gospodarki oraz – w pewnym stopniu – na położenie chłopów. Prawo niewątpliwie nie jest w tym przypadku głównym przedmiotem zainteresowania. Na pierwszy plan wysuwa się ekonomia. Trudno jednak winić za to księcia – jego podróż to przecież nie peregrinacja uczonego prawnika, lecz właściciela rozległych dóbr, zainteresowanego także innymi działaniami gospodarki, pragnącego zdobyć doświadczenia, które można by potem wykorzystać w Polsce.

Uwagi księcia Stanisława Poniatowskiego o stosunkach prawnych w rolnictwie w krajach Rzeszy Niemieckiej w roku 1784 poczynione

Streszczenie

W 1784 roku książę Stanisław Poniatowski, bratanek króla Polski Stanisława Augusta, udał się w kilkumiesięczną podróż do krajów Rzeszy Niemieckiej. Podróż miała przede wszystkim cele gospodarcze i handlowe. Książę Poniatowski w zwiedzanych krajach interesował się głównie przemysłem, nie pomijał jednak i rolnictwa. Zwracał m.in. uwagę na wiążące się z gospodarką rolną problemy prawne. Był zwolennikiem zniesienia pańszczyzny, w swoim dzienniku podróży starał się więc odnotowywać wszelkie powinności chłopów wobec właścicieli dóbr i wobec państwa. Chciał w ten sposób wykazać, jakie korzyści przynosi zniesienie pańszczyzny i zastąpienie jej płaconym przez chłopów czynszem. Książę Poniatowski interesował się też problemem poddaństwa i wolności osobistej chłopów, prawem łowieckim, wyceną gruntów rolnych, możliwością ich alienacji itp. Trzeba jednak podkreślić, że na niemal wszystkie opisywane przez siebie zagadnienia prawne książę spoglądał przez pryzmat ekonomii.

Słowa kluczowe:

podróże, prawo rolne, pańszczyzna, oczynszowanie

Prince Stanisław Poniatowski's remarks on legal relationships in agriculture in countries of the German Reich made in 1784

Abstract

In 1784, prince Stanisław Poniatowski, nephew of the king of Poland Stanisław August Poniatowski, embarked on a several-month journey to countries of the German Reich. The objectives behind the journey were primarily economy and trade-related. In the countries that he was visiting, prince Poniatowski, while predominantly interested in the industry, also focused his attention on the agriculture. Among his interests were e.g. legal issues related to agriculture. As a proponent of the abolition of corvée, he took notes in his travel diary of all of peasants' obligations towards landowners and the state. By doing so, he wanted to demonstrate what advantages the abolition of corvée and substituting it with rent paid by peasants would offer. Prince Poniatowski was also interested in the issue of bonded labour and personal freedom of peasants, hunting law, appraisal of agricultural land and possibilities for the alienation thereof, etc. That said, it must be emphasised that he viewed almost all the legal issues he described from the perspective of economics.

Key words:

travel, agricultural law, corvée, rentification

Bibliografia

Źródła

Bohusz F. K., *Dzienniki podróży*, oprac. F. Wolański, Kraków–Wrocław 2014.

Poniatowski S., *Notatki autobiograficzne*, [w:] tenże, *Pamiętniki synowca Stanisława Augusta*, przeł. i oprac. J. Łojek, Warszawa 1979.

Poniatowski S., *O ustanowieniu czynszu powszechnego*, [w:] tenże, *Pamiętniki synowca Stanisława Augusta*, przeł. i oprac. J. Łojek, Warszawa 1979.

Stanisława księcia Poniatowskiego *Diariusz podróży w roku 1784 w kraje niemieckie przedsięwziętej*, wyd. J. Wijaczka, Kielce 2002

Literatura

Borkowska-Bagińska E., „Zbiór praw sądowych” *Andrzeja Zamoyskiego*, Poznań 1986.

Brandys M., *Nieznany książe Poniatowski*, Warszawa 1988.

Budzińska E., „Pamiętnik polityczny i podróżny nieznanego autora” *czyli druga podróż do Włoch księcia Stanisława Poniatowskiego*, „Biuletyn Historii Sztuki” 1977, XXXIX, nr 3.

Czaja A., *Między tronem, bulawą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988.

Dějiny zemí Koruny české. T. II. Od nástupu osvícenství po naši dobu, Praha 1993.

Fejtő F., *Józef II. Habsburg rewolucjonista*, przeł. A. Kołodziej, Warszawa 1993.

Heck R., Orzechowski M., *Historia Czechosłowacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969.

- Historia państwa i prawa polskiego*, t. III, J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.) Warszawa 1981.
- Kaczor, *Dom poprawy (Zuchthaus) w Gdańsku w XVII–XVIII w.*, „Rocznik Gdański” 1996, t. LVI, z. 1.
- Kaczyński P., *Czeskie przygody polskich oświeconych. Podróże Polaków do Czech w XVIII wieku*, „Napis” 2005, seria XI.
- Kaleta R., *Odrodny kuzyn księcia Józefa. (Uwagi w związku z książką M. Brandysa „Nieznany książę Poniatowski”)*, „Przegląd Humanistyczny” 1961, V, nr 4 (25).
- Kucharski A., *Echa zbrodni. Doniesienia o przestępstwach z terenów Europy Środkowej i Wschodniej w polskich dziennikach podróży (XVII–XVIII w.)*, [w:] *Przestępczość kryminalna w Europie Środkowej i Wschodniej w XVI–XVIII w.*, P. Klint i D. Wojtucki (red.), Łódź–Wrocław 2017.
- Kula W., *Miary i ludzie*, Warszawa 2004.
- Łojek J., *Książę Stanisław Poniatowski (1754–1833)*, [w:] S. Poniatowski, *Pamiętniki synowca Stanisława Augusta*, przeł. i oprac. J. Łojek, Warszawa 1979.
- Mączak A., *Peregrynacje. Wojaże. Turystyka*, Warszawa 1984.
- Michalski J., *Stanisław Poniatowski h. Ciołek (1754–1833), podskarbi litewski*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXVII, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983.
- Michalski J., *Dwie misje księcia Stanisława*, [w:] *Studia historyczne z XVIII i XIX wieku*, Warszawa 2007, t. I.
- Michalski J., „*Wolność*” i „*własność*” *chłopska w polskiej myśli reformatorskiej XVIII wieku*, [w:] tenże, *Studia historyczne z XVIII i XIX wieku*, Warszawa 2007, t. II.
- Rolnik D., *Między Wschodem a Zachodem. Wizja Rzeczypospolitej w myśli Stanisława Poniatowskiego, bratanka królewskiego i podskarbiego wielkiego litewskiego*, [w:] *Staropolski ogląd świata. Rzeczpospolita między okcydentalizmem a orientalizacją*, t. 2. *Przestrzeń wyobrażeń*, F. Wolański, R. Kołodziej (red.), Toruń 2009.
- Senkowska M., *Kara więzienia w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1961.
- Topolski J., *Rozwój latyfundiów arcybiskupstwa gnieźnieńskiego od XVI do XVIII wieku*, Poznań 1955.
- Wijaczka J., *Gospodarczy aspekt podróży księcia Stanisława Poniatowskiego po krajach niemieckich w 1784 roku*, [w:] *Stosunki polsko-niemieckie w XVI–XVIII wieku. Materiały konferencji naukowej, Kielce–Szydłowiec, 19–21 października 2000*, red. J. Wijaczka, Kielce 2002.
- Wijaczka J., *Przedmowa*, [w:] S. Poniatowski, *Diariusz podróży w roku 1784 w kraje niemieckie przedsięwziętej*, wyd. J. Wijaczka, Kielce 2002.
- Zumthor P., *Życie codzienne w Holandii w czasach Rembrandta*, przeł. E. Bąkowska, Warszawa 1965.

Wydobywanie kopalin przez właściciela nieruchomości rolnej

1. Nie ulega wątpliwości, że zdecydowana większość kopalin, które mogą być wydobywane ze złóż znajduje się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Te ostatnie zostały bowiem *de lege lata* ukształtowane relatywnie wąsko, czego dowodem jest treść art. 143 Kodeksu cywilnego¹, stanowiącego, że w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią². Jest zarazem poza sporem, że nawet w tak ukształtowanych granicach w obrębie nieruchomości gruntowej znajdują się złoża kopalin, które mogą podlegać wydobywaniu. Wniosek taki w sposób oczywisty wynika z wielu przepisów Ustawy z dnia 11 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³. Już w tej jej części, która odnosi się do własności górniczej, użytkowania górniczego oraz innych uprawnień górniczych, mowa o złożach kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej⁴. Wątek ten pojawia się także w niektórych dalszych przepisach wspomnianej ustawy, w szczególności dotyczących koncesjonowania regulowanej nią działalności, do czego wypadnie jeszcze w ograniczonym zakresie powrócić.

2. Skoro zatem własność nieruchomości gruntowej obejmuje swoim zakresem złoża niektórych kopalin⁵, to nie ulega wątpliwości, że są one częściami składowy-

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm. (dalej jako: KC).

² Zdanie drugie art. 143 KC stanowi, że przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód, co – biorąc pod uwagę przedmiot dalszych uwag – można pozostawić na uboczu.

³ Tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm. (dalej jako: PRGG). Ustawa ta określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie m.in. wydobywania kopalin ze złóż (art. 1 ust. 1 pkt 2 PRGG).

⁴ Chodzi o regulację zawartą w art. 10 ust. 3 PRGG. Dotyczy ona złóż kopalin innych aniżeli te, które objęte zostały przysługującym Skarbowi Państwa prawem własności górniczej. Lista tych kopalin określona została w art. 10 ust. 1 i 2 PRGG.

⁵ Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 10 ust. 1 PRGG, złoża kopalin wymienionych w tym przepisie objęte zostały własnością górniczą bez względu na miejsce ich występowania. Tym samym więc nawet jeśli znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, nie są objęte prawem własności tej nieruchomości.

mi tej nieruchomości, a jej właścicielowi przysługuje uprawnienie do korzystania z nich, m.in. poprzez ich wydobywanie. Uprawnienie to, jak każde, zamyka się jednak w określonych granicach. Są one, ujmując problem najprościej, kształtowane przez przepisy wyznaczające treść i wykonywanie własności. Regulacja dotycząca wspomnianej materii po części zawarta została w księdze drugiej Kodeksu cywilnego⁶, po części natomiast w wielu aktach o charakterze szczególnym wobec regulacji kodeksowej, w tym. m.in. w przywołanej już ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

3. Jeśli chodzi o przepisy kodeksowe, to jest poza sporem, że zasadnicze znaczenie w omawianym kontekście ma art. 140. Stanowi on, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Przywołana regulacja dowodnie potwierdza poczynione już wyżej spostrzeżenie, że uprawnienia właściciela nieruchomości gruntowej (będącej podstawowym rodzajem rzeczy) zamknięte zostały w pewnych granicach. Wyznaczają je nie tylko ustawy, ale także dwa rodzaje klauzul generalnych – zasady współżycia i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Szczególnie na to ostatnie trzeba zwrócić uwagę w kontekście rozpatrywanego zagadnienia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że odpowiedź na pytanie o to, czy właściciel nieruchomości gruntowej uprawniony jest do wydobywania kopaliny ze złoża będącego jego własnością, uzależniona będzie m.in. od ustalenia społeczno-gospodarczego przeznaczenia jego nieruchomości.

4. Przeznaczenie to – co oczywiste – może być różne, a ustawodawca sięga do zróżnicowanych rozwiązań normatywnych, za pomocą których następuje jego dookreślenie. Jednym z nich jest generalne wyodrębnienie w obowiązującym porządku prawnym rodzajów (typów) nieruchomości gruntowych, a kryterium takiego wyodrębnienia i zarazem jego konsekwencją, jest zróżnicowanie reżimu prawnego nieruchomości gruntowych w zależności od tego jakie jest ich przeznaczenie. Jednym z rodzajów nieruchomości od dawna wyróżnionych w systemie prawa jest nieruchomość rolna, której definicja została wprowadzona do Kodeksu cywilnego Ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny⁷. Definicja ta została zamieszczona w treści art. 46¹ KC, który to przepis stanowi, że nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości,

⁶ Zwłaszcza w Dziale II tej księgi zatytułowanym *Treść i wykonywanie własności* (art. 140–154 KC).

⁷ Dz.U. Nr 55, poz. 321. Zmiany dokonane tą ustawą weszły w życie z dniem 1 października 1990 r. Jak podnosi się w literaturze, wprowadzenie definicji nieruchomości rolnej do Kodeksu cywilnego było konsekwencją dokonujących się stopniowo, a zapoczątkowanych w 1982 r., zmian zmierzających do zwiększenia stopnia ochrony własności rolnej oraz ograniczenia wcześniejszej ingerencji administracyjnej w obrót nieruchomościami. Por. M. Stańko [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna* (art. 1–125), red. M. Frasz i M. Habdas, Warszawa 2018, LEX wydanie elektroniczne.

które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Jak stwierdzono w orzecznictwie, artykuł 46¹ KC jest podstawowym przepisem zawierającym definicję kodeksową nieruchomości rolnej. Definicja ta ma także zastosowanie do wszystkich innych ustaw dotyczących nieruchomości (gruntów rolnych), chyba że zawierają one postanowienia odmienne⁸.

5. W kontekście tak sformułowanej definicji nieruchomości rolnej powstaje pytanie, czy treść prawa własności takiej nieruchomości obejmuje swoim zakresem jedynie korzystanie ograniczone do podejmowania czynności zmierzających do „prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie”, czy też właściciel może ją wykorzystywać również w inny sposób. Zagadnienie to jawi się jako mocno rozległe, już chociażby z uwagi na fakt, że stworzenie listy „sposobów” korzystania z nieruchomości wydaje się być bardzo utrudnione, jeśli w ogóle możliwe. Ograniczyć się zatem trzeba, w założonych ramach opracowania, do próby poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy właściciel nieruchomości rolnej może *de lege lata* wydobywać kopalinę, a jeśli tak, to w jakim zakresie i przy spełnieniu jakich warunków⁹. Rozważenie tego zagadnienia wymaga w pierwszej kolejności analizy definicji pojęcia „nieruchomość rolna”, na dalszym etapie natomiast ustalenia, czy – i ewentualnie w jakim zakresie – na możliwość wydobywania z niej kopalin wpływają unormowania zawarte w ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

6. Jeśli chodzi o pierwsze z sygnalizowanych zagadnień, to w punkcie wyjścia trzeba odnotować, że brzmienie art. 46¹ KC wskazuje, iż ustawodawca wyodrębnił nieruchomość rolną, sięgając do kryterium, które można by określić mianem funkcjonalnego. Nacisk w zawartej w nim definicji położony został bowiem na wykorzystywanie nieruchomości (już realizowane albo co najmniej

⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2006 r. (I OSK 132/06, zbiór orzeczeń LEX nr 291425). W wyroku tym Sąd stwierdził m.in., że dla wykładni definicji nieruchomości rolnej aktualne pozostało stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z dnia 14 grudnia 1984 r. (III CZP 78/84, Orzecznictwo Sądu Najwyższego 1985 nr 10 poz. 149), w uzasadnieniu której wskazano, że definicja nieruchomości rolnej określona jest przede wszystkim według kryterium przeznaczenia. Decydujące znaczenie ma bowiem, zdaniem Sądu Najwyższego, gospodarczy, produkcyjny stan rzeczy, a nie okoliczność, że w skład działki lub działek wchodzi – obok gruntów rolnych, czy też graniczą z nimi – nieużytki. Sąd Najwyższy stwierdził też w przywoływanej uchwale, że nie można rozciągnąć pojęcia nieruchomości rolnej na grunty, które z przeznaczenia swego takiego charakteru nie mają i nie mogłyby go mieć w przyszłości przy zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych. Uchwała ta zapadła co prawda przed wejściem w życie art. 46¹ KC, jednak podkreślić trzeba, że interpretowana przez Sąd Najwyższy definicja „nieruchomości rolnej” zawarta w § 1 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (tekst jednolity Dz.U. z 1983 r., Nr 19, poz. 86 ze zm.) była nieomal tożsama, z tą którą zawiera art. 46¹ KC.

⁹ Podobny problem był już rozważany w literaturze (por. E. Gniewek, *Wydobywanie kopalin przez właścicieli gospodarstw rolnych*, „Problemy Prawne Górnictwa”, A. Agopszowicz (red.), Katowice 1980, nr 4, s. 7 i n.), jednak opracowanie to ma charakter całkowicie historyczny, albowiem obowiązujący podówczas stan prawny zmienił się całkowicie.

potencjalnie możliwe) do prowadzenia pewnego typu działalności. Została ona określona jako „wytwórcza w rolnictwie” w zakresie dotyczącym „produkcji roślinnej i zwierzęcej”.

Jak stwierdzono w orzecznictwie, interpretacja art. 46¹ KC „prowadzi do wniosku, iż wskazuje on na czysto agronomiczne cechy gruntu, jakie powodują, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe. Co więcej, uzyskiwanie z gruntu płodów rolnych nie musi faktycznie następować. Artykuł 46¹ KC zadawała się tutaj możliwością, istnieniem pewnej potencjalnej perspektywy uzyskiwania z gruntu płodów rolnych znajdującej swe uzasadnienie w fizyczno-agronomicznych właściwościach gruntu”¹⁰.

7. O przeznaczeniu nieruchomości na określone cele rozstrzygają głównie instrumenty o charakterze planistycznym uregulowane w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹. Określane jest ono, zwłaszcza w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym przez radę gminy. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 1 UPZP, w planie tym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że *de lege lata* plan miejscowy sporządza się obowiązkowo tylko wtedy, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 14 ust. 7 UPZP). Zważywszy zatem, że w obowiązującym stanie prawnym liczba takich przepisów jest relatywnie niewielka, zdecydowana większość gmin nie ma takiego planu.

8. Braku tego nie jest w stanie zastąpić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które co prawda powinno być sporządzane obowiązkowo, jednak w przeciwieństwie do planu miejscowego, nie jest aktem prawa miejscowego, co wyraźnie wynika z art. 9 ust. 5 UPZP. Skądinąd zresztą w studium nie określa się przeznaczenia terenów, lecz jedynie „uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów,

¹⁰ Zagadnienie to nie budzi wątpliwości ani w literaturze, ani w orzecznictwie (por. m.in. W.J. Katner, *Komentarz do art. 46¹ Kodeksu cywilnego* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Część ogólna, Wydanie II, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2014 r., LEX wydanie elektroniczne. Por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2008 r., I OSK 435/07, Zbiór orzeczeń LEX, nr 5050413). Taki sposób zdefiniowania nieruchomości rolnej powoduje, że w orzecznictwie relatywnie często pojawia się potrzeba rozstrzygnięć dotyczących okoliczności konkretnego przypadku. Tytułem przykładu można tutaj wskazać uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1996 r. (III CZP 47/96, Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, OSNC 1996, nr 11, poz. 142), w której Sąd ten stwierdził, że wchodzące w skład gospodarstwa rolnego grunty pod budynkami mieszkalnymi i grunty niezbędne do korzystania z tych budynków są nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) w rozumieniu art. 46¹ KC. i art. 1058 KC.

¹¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2017, poz. 1703 ze zm. (dalej jako: UPZP). Z jej art. 1 ust. 1 pkt 2 wynika, że ustawa określa, m.in., zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy” (art. 10 ust. 2 pkt 1 UPZP)¹². Wszystko to prowadzi do wniosku, że ustalenie, czy mamy do czynienia z nieruchomością rolną, może często wymagać rozpatrzenia okoliczności konkretnego przypadku¹³.

9. Problematyka wydobywania kopalin uregulowana została (przede wszystkim choć nie wyłącznie¹⁴) w przywołanej już wyżej Ustawie z dnia 11 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Konstatacja taka wynika wyraźnie już z treści jej art. 1 ust. 1 pkt 2 stanowiącego, że ustawa określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie wydobywania¹⁵ kopalin ze złóż. Działalność taka, co do zasady, wymaga uzyskania koncesji, o czym przekonuje treść art. 21 ust. 1 pkt 2 i 2a PRGG. Reguła ta doznaje jednak istotnego wyjątku za sprawą unormowania zawartego w art. 4 PRGG, który to przepis dotyczy wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego). W takim przypadku bowiem nie znajduje zastosowania większość przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w tym m.in. nakładających obowiązek uzyskania koncesji.

¹² Prawdą jest, że zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 UPZP, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, jednak z treści tego przepisu nie sposób wywieść wniosku, że studium określa przeznaczenie terenu. W literaturze wskazuje się, że „studium jest aktem planistycznym, którego podstawowym celem jest określenie projektowanego zagospodarowania przestrzennego (Por. np. H. Izdebski, I. Zachariasz, *Komentarz do art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013, LEX wydanie elektroniczne), w orzecznictwie wyrażany jest z kolei pogląd, że studium powinno być pojmowane jako „swisty program będący wyrazem perspektywicznej polityki przestrzennej, odnoszący się do całego obszaru gminy” i jest „swego rodzaju aksjologiczną podstawą wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego” (Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 768/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

¹³ Dzieje się tak również m.in. dlatego, że pojęcia użyte w treści art. 46¹ KC, zwłaszcza zaś zwrot „działalność wytwórcza w rolnictwie”, są niezwykle ogólne i nieostre (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, Orzecznictwo Sądów Polskich 2001, nr 2, poz. 27 oraz glosę A. Lichorowicza tamże). W tym kontekście odnotować trzeba, że w literaturze wyrażony został m.in. pogląd, że w celu ustalenia możliwości wykorzystywania nieruchomości w określony sposób pomocne mogą być zapisy w ewidencji gruntów oraz plany zagospodarowania przestrzennego (tak P. Nazaruk, *Komentarz do art. 46¹ Kodeksu cywilnego [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) J. Ciszewski, wyd. II, Warszawa 2014, LEX wydanie elektroniczne).

¹⁴ I tak np., stosownie do treści art. 34 pkt 8 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566, wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, jest jedną z postaci szczególnego korzystania z wód. Na marginesie odnotować trzeba, że wbrew stanowisku ustawodawcy wydobywanie kopalin możliwe jest jedynie z gruntów pod wodami.

¹⁵ Żaden przepis nie definiuje pojęcia „wydobywanie” dlatego też zgodnie z ogólnie przyjętymi regułami wykładni prawa należy je rozumieć zgodnie z językiem potocznym. W art. 6 ust. 1 pkt 16c PRGG zdefiniowano natomiast „wydobywanie węglowodorów ze złóż”, co jednak, ze względu na przedmiot opracowania, można pozostawić na uboczu.

Generalnie zatem, w świetle regulacji zawartej we wspomnianej ustawie, wydobywanie kopalin możliwe jest albo na podstawie koncesji, albo – w zakresie określonym w art. 4 – bez koncesji. Każda z tych sytuacji wymaga odrębnego rozważenia w kontekście odpowiedzi na wcześniej sformułowane pytanie, dotyczące możliwości wydobywania kopalin przez właściciela nieruchomości rolnej.

10. Zanim to jednak nastąpi, trzeba zwrócić uwagę na unormowanie o charakterze generalnym odnoszące się do obu sygnalizowanych przypadków, które ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia rozpatrywanego zagadnienia. Zostało ono zamieszczone w art. 7 PRGG. Z treści jego ust. 1 wynika, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W myśl z kolei art. 7 ust. 2 PRGG, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

11. Treść art. 7 PRGG nie pozostawia wątpliwości co do tego, że odnosi się on do wszystkich rodzajów działalności regulowanej ustawą z 11 czerwca 2011 r., a zatem – co oczywiste – także do wydobywania kopalin. Wyodrębnia on dwie różne sytuacje prawne. Albowiem dla przestrzeni, w której ma być prowadzona działalność regulowana ustawą, został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo planu takiego brak. W pierwszej z wyróżnionych sytuacji treść tego planu jest – ujmując problem obrazowo – wzorcem, do którego odnosić należy planowaną działalność.

Tylko w przypadku, gdy zamierzona działalność „nie naruszy przeznaczenia nieruchomości”, jest ona dopuszczalna. Chodzi zaś o przeznaczenie wynikające z planu miejscowego oraz przepisów odrębnych. W odniesieniu do tych ostatnich w literaturze podnosi się, że przeznaczenie nieruchomości może być kształtowane różnymi rozstrzygnięciami zarówno generalnymi, jak i indywidualnymi, o niejednolitym charakterze¹⁶, z czym – co do zasady – trzeba się zgodzić. Uzasadnia to pogląd, że ustalenie o jakie „przepisy odrębne” chodzi, wydaje się możliwe dopiero wtedy, kiedy analizie poddane zostaną okoliczności konkretnego przypadku.

¹⁶ Tak A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1 s. 11 i n. Autor tytułem przykładu wskazuje m.in. na uwarunkowania stanowiące konsekwencje regulacji zawartej w Ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1161), z której wynika, że zasadą jest, iż taki grunt nie może być wykorzystywany w celach innych niż rolne (leśne). Do ustawy tej nawiązuje również wprost B. Rakoczy [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2015, s. 62), słusznie zwracając uwagę, że wbrew pogładowi H. Schwarza (*Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, Wrocław 2013, s. 106), w art. 7 PRGG ustawodawca „nie wskazuje na inne normy ograniczające prowadzenie działalności uregulowanej w prawie geologicznym i górniczym, a na przeznaczenie nieruchomości normatywnie określone” (s. 61).

12. Analogiczną konkluzję przyjąć trzeba poszukując odpowiedzi na pytanie, czy planowana działalność „nie naruszy przeznaczenia nieruchomości”. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest bowiem – co oczywiste – możliwe dopiero wtedy, gdy znane jest przeznaczenie nieruchomości, w obrębie której działalność regulowana Prawem geologicznym i górnictwem ma być prowadzona.

W tym też kierunku zdają się zmierzać poglądy wypowiedziane zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie dotyczące wydobywania kopalin. W szczególności należy zwrócić uwagę, że odrębnie traktowane są w tym zakresie dwie sytuacje, a kryterium rozróżnienia jest metoda, z użyciem której ma być wydobywana kopalina. Jeżeli w rachubę wejść ma wydobywanie metodą odkrywkową, to przyjmuje się, że będzie dopuszczalne jedynie wtedy, gdy nieruchomość będzie przeznaczona w planie miejscowym na ten cel. W takiej sytuacji bowiem ingerencja w „substancję” nieruchomości jest takiego rodzaju, że wyklucza – co do zasady – wykorzystywanie jej na inny cel.

Inaczej problem postrzegany jest w przypadku działalności prowadzonej metodą podziemną (otworową), która¹⁷ jest wykonywana w przestrzeni usytuowanej poza granicami nieruchomości gruntowej i nie zawsze musi pozostawać w kolizji z przeznaczeniem nieruchomości¹⁸.

Kończąc ten fragment rozważań, należy raz jeszcze podkreślić, najistotniejszy – jak się wydaje – wątek w tym zakresie, a mianowicie okoliczność, że art. 7 PRGG nie wymaga stwierdzenia zgodności planowanej działalności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz z odrębnymi przepisami, a jedynie tego, by działalność taka „nie naruszała” przeznaczenia wynikającego z tych aktów¹⁹.

¹⁷ Na marginesie odnotować trzeba, że działalność taka objąć może nie tylko wydobywanie kopalin, ale także inne formy korzystania z wnętrza ziemi (np. podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów – por. art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 PRGG).

¹⁸ Por. A. Lipiński, *Komentarz...*, s. 25, por. także – zachowujący, jak się wydaje, aktualność wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r. (sygn. akt II SA/Bd 315/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym wyrażony został pogląd, że w odniesieniu do kopalin wydobywanych metodą odkrywkową planowana działalność powinna być zgodna z planem miejscowym, co oznacza, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym musi być identyczne z planowaną działalnością na tym terenie.

¹⁹ Pogląd ten jest konsekwentnie prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tytułem przykładu można w tym zakresie przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2017 r. (sygn. akt II GSK 2772/15, zbiór orzeczeń LEX nr 2352532), w którym stwierdzono, że działalność określona w Prawie geologicznym i górnictwem nie musi być, w świetle art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 1 PRGG, zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, albowiem ustawa stawia jedynie wymaganie, by działalność ta nie naruszała przeznaczenia nieruchomości. Z kolei w wyroku z dnia 27 września 2017 r. (II SA/Gd 379/17, zbiór orzeczeń LEX nr 2376351) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyraził pogląd, że przy ocenie nienaruszania przez planowaną inwestycję postanowień planu można się posiłkować (wyrok dotyczył decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu osadów piasku z rzeki) wskazówkami interpretacyjnymi wynikającymi z art. 7 ust. 1 PRGG, podkreślając, że „do naruszenia ustaleń planu dochodzi m.in. wówczas, gdy w planie zawarty jest bezpośredni zakaz wydobywania kopalin”, a „dla stwierdzenia braku sprzeczności nie są konieczne ustalenia w planie wskazujące na dopuszczalność takiej działalności”.

13. Zasadnicze wątpliwości budzi natomiast regulacja zawarta w art. 7 ust. 2 PRGG. Przypomnieć trzeba, że przepis ten dotyczy sytuacji, gdy dla nieruchomości, w obrębie której ma być prowadzona działalność regulowana Prawem geologicznym i górnictwem, brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wówczas, zgodnie z wymaganiami w nim określonymi, punktem odniesienia ma być treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. W tym kontekście należy przede wszystkim odnotować, że zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 5 UPZP, studium nie jest aktem prawa miejscowego, o czym była już mowa wyżej²⁰. Nie jest zatem aktem prawa powszechnie obowiązującego. Mimo to jednak ustawodawca zdecydował, że na podstawie jego treści ma być dokonane rozstrzygnięcie przesądające o tym, czy określona działalność może być prowadzona, czy nie. Budzi to zasadnicze wątpliwości w odniesieniu do zgodności takiej regulacji z Konstytucją²¹, zwłaszcza zaś z wyrażonymi w niej zasadami ochrony własności i wolności gospodarczej²². Na marginesie odnotować przy tym trzeba, że zgodnie z generalną regułą wyrażoną w art. 4 ust. 2 UPZP, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a nie na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

14. Powracając do wyodrębnionych wcześniej, na tle regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górnictwem, dwojakiego rodzaju przypadków, w ramach których wydobywanie kopalin prowadzone jest albo na podstawie koncesji, albo – w zakresie określonym w art. 4 – bez koncesji, nieco uwagi poświęcić trzeba najpierw pierwszemu z nich, ograniczając – co oczywiste – dalsze uwagi do sytuacji prawnej właściciela nieruchomości rolnej.

Rozważając to zagadnienie, należy w punkcie wyjścia raz jeszcze podkreślić, że wydobywanie kopalin co do zasady wymaga uzyskania koncesji, który to wymóg dotyczy także złóż położonych w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej. Konkluzja taka wprost wynika z treści art. 21 ust. 1 pkt 2 PRGG²³, a pośrednio

²⁰ W wyroku z dnia z dnia 24 listopada 2015 r. (II OSK 718/14, zbiór orzeczeń LEX nr 2002231) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne) oraz długofalową politykę przestrzenną gminy. Ma ono określać zakres ustaleń planu oraz pewne ogólne założenia przestrzenne. Konkretyzacja tych ustaleń następuje zaś w dalszej fazie prac planistycznych, przy zachowaniu ustawowo unormowanej procedury, przestrzeganiu etapów stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i kompetencji organów gminy.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 473 ze zm.).

²² Stosownie do treści art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W myśl z kolei art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Obydwa przywołane przepisy, jako podstawę ograniczeń, wskazują akt rangi ustawowej, tymczasem zaś studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest nawet aktem prawa powszechnie obowiązującego.

²³ Do wydobywania kopalin w kontekście obowiązku uzyskania koncesji na taką działalność na-

także z art. 22 ust. 2 PRGG. Ten ostatni przepis, regulujący właściwość starosty jako organu koncesyjnego, stanowi bowiem, że udziela on koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż nieobjętych własnością górnictw²⁴.

15. Problematyka zgodności koncesjonowanej działalności z przeznaczeniem nieruchomości znajduje swój wyraz nie tylko w omówionym już wcześniej art. 7 PRGG, ale także w unormowaniach dotyczących procedury uzyskiwania koncesji. W zakresie odnoszącym się do wydobywania kopalin, materia ta jest przedmiotem regulacji zawartej w art. 23 ust. 2a PRGG, z której wynika, że w odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej²⁵, udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż²⁶ wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności. Co jednak najistotniejsze – kryterium tego uzgodnienia jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 PRGG. Ten stan rzeczy oznacza, że w procedurze koncesyjnej dotyczącej wydobywania kopalin należy obecnie w pełnym zakresie uwzględnić konsekwencje wynikające z regulacji zawartej w ostatnio wspomnianym przepisie²⁷.

16. Z rozwiązaniami tymi nie została natomiast w pełni zsynchronizowana regulacja dotycząca obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawarta w Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

wiązuje także art. 21 ust. 1 pkt 2a PRGG stanowiący m.in. o wydobywaniu węglowodorów, co jednak w kontekście analizowanego zagadnienia można pominąć. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 16 PRGG, węglowodory są: ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca. Są to zatem złoża, które co do zasady znajdują się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych.

²⁴ Przepis art. 22 PRGG określa także dalsze przesłanki wyznaczające właściwość starosty. I tak obszar takiego udokumentowanego złoża nie może przekraczać 2 ha, a wydobywanie kopaliny w roku kalendarzowym 20 000 m³, nadto zaś działalność może być prowadzona jedynie metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych. Ten stan rzeczy oznacza, że nie można wykluczyć, iż organem właściwym do wydania koncesji umożliwiającej właścicielowi nieruchomości wydobywanie kopaliny będzie marszałek województwa (np. w przypadku, gdy obszar złoża przekroczy 2 ha). Zgodnie bowiem z treścią art. 21 ust. 4 PRGG, w zakresie nieokreślonym w art. ust. 1 i 2 koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż udziela marszałek województwa.

²⁵ Zważywszy, że z definicji zawartej w art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2205) wynika, iż obszary te nie obejmują swoim zakresem nieruchomości gruntowych, zagadnienie to można pominąć w dalszych rozważaniach.

²⁶ A także podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla, jak również wydanie decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1 PRGG, które to kwestie trzeba jednak pominąć w dalszych rozważaniach, jako niezwiązane z analizowaną materią.

²⁷ Na marginesie odnotować należy, że taki stan rzeczy nie zawsze miał miejsce. Przed wejściem w życie Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1133), według ówczesnego brzmienia art. 23 ust. 2 PRGG, kryterium uzgodnienia była zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7.

o ocenach oddziaływania na środowisko²⁸. Ograniczone rozmiary opracowania sprawiają, że zagadnienie to można jedynie zasygnalizować, wymaga ono bowiem odrębnej analizy. I tak w punkcie wyjścia stwierdzić trzeba, że przepis art. 72 ust. 1 UOŚ określa obszerny katalog decyzji²⁹, przed uzyskaniem których obligatoryjne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wśród nich została wymieniona także koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż (art. 72 ust. 1 pkt 4 UOŚ)³⁰. Zasadą wynikającą z art. 80 ust. 2 ustawy jest, że właściwy organ³¹ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Wyjątek od tej zasady, dotyczący właśnie analizowanej materii, przynosi natomiast art. 80 ust. 3 UOŚ stanowiący, że w przypadku działalności określonej Ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony³². Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

17. Z dotychczasowych rozważań wylania się wnioszek, że właściciel nieruchomości rolnej w zasadzie pozbawiony jest możliwości wydobywania, na podstawie koncesji, kopalin będących częścią składową jego nieruchomości i stanowiących w związku z tym przedmiot jego własności. Co do zasady trzeba się bowiem zgodzić z powszechnie przyjmowanym stanowiskiem, że w przypadku wydobywania kopaliny metodą odkrywkową, planowana działalność powinna być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że działalność taka, mogąca w istocie rzeczy być prowadzoną wyłącznie z zastosowaniem metody odkrywkowej, zazwyczaj³³ naruszałaby przeznaczenie nieruchomości rolnej, które określone zostało w art. 46¹ KC jako wykorzystywanie do

²⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm. dalej powoływana jako UOŚ.

²⁹ Decyzje te są w literaturze często nazywane „inwestycyjnymi” (por. np. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 116 i n.).

³⁰ Dalsze przepisy ustawy z 3 października 2008 r. przewidują pewne wyjątki w tym zakresie, co jednak można pozostawić na uboczu.

³¹ Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. j UOŚ, dla przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, prowadzonych na podstawie koncesji, jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. W zakresie odnoszącym się do wydobywania kopalin nieobjętych hipotezą art. 10 ust. 1 PRGG, organem właściwym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z regułą wynikającą z art. 75 ust. 1 pkt 4 UOŚ.

³² Nie jest natomiast jasne, co powinno być punktem odniesienia w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzeba się jednak zgodzić z A. Lipińskim, że wymagania formułowane na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie mogą iść dalej niż te, które dotyczą podjęcia decyzji koncesyjnej (*Komentarz...*, s. 27).

³³ Nie można bowiem, jak się wydaje, całkowicie wykluczyć sytuacji wyjątkowych, w których wydobywanie takie będzie dopuszczalne (np. gdy koncesja obejmie wydobycie kopaliny z niewielkiego złoża położonego w granicach nieruchomości rolnej dotychczas nie wykorzystywanej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, po zakończeniu którego teren zostanie zrehabilitowany poprzez utworzenie zbiornika wodnego przeznaczonego do produkcji rybnej).

prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej.

Jako dużo bardziej złożona jawi się natomiast sytuacja uregulowana w art. 7 ust. 2 PRGG, kiedy to brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a punktem odniesienia do oceny planowanego wydobycia ma być „sposób wykorzystywania nieruchomości” ustalony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Trudność polega na tym, że w unormowaniach dotyczących studium trudno dopatrzeć się przepisu (przepisów), które by w sposób wiążący „ustalały sposób wykorzystania nieruchomości”, o czym była już częściowo mowa wyżej. Zagadnienie komplikuje się jeszcze bardziej w przypadku braku planu miejscowego i studium, co w praktyce jest możliwe. Problematyki tej niepodobna jednak rozwinąć w założonych ramach opracowania.

18. Druga z wcześniej wyodrębnionych sytuacji dotyczy wydobywania kopalin na podstawie regulacji zawartej w art. 4 PRGG. Przepis ten w ust. 1 wyłącza zastosowanie większości unormowań zawartych w ustawie z 9 czerwca 2011 r., w tym m.in. działu III regulującego problematykę koncesji, do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego). Wydobycie to może być wykonywane tylko bez użycia środków strzałowych, nie może być większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym, a także nie może naruszyć przeznaczenia nieruchomości³⁴. Ponadto właścicielowi nieruchomości (jej użytkownikowi wieczystemu) nie przysługuje prawo rozporządzania wydobytą kopaliną.

Nie ulega wątpliwości, że do sytuacji tej znajduje – co do zasady – zastosowanie regulacja zawarta w poddanym już wcześniej analizie art. 7 PRGG, nie został on bowiem wyłączony przez art. 4 PRGG. Zauważyć jednak należy, że choć obydwa przepisy nawiązują do „przeznaczenia nieruchomości”, to jednak ich treść w tym zakresie nie jest tożsama. O ile bowiem w art. 4 ust. 1 pkt 3 PRGG mowa ogólnie o nie naruszaniu „przeznaczenia nieruchomości”, o tyle art. 7 PRGG wskazuje także jakie akty powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu tego przeznaczenia, a listę rodzajów tych aktów trzeba uznać za zamkniętą. Oznacza to, jak się wydaje, że ustalając, czy spełniona została przesłanka określona w art. 4 ust. 1 pkt PRGG sięgać można nie tylko do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) oraz przepisów odrębnych, ale także do innych źródeł³⁵. W rozpatrywanym zakresie art. 4 PRGG ma zatem charakter szczególny wobec art. 7 PRGG³⁶.

19. Przechodząc do kwestii, która jest zasadniczym przedmiotem rozważań, zamykającej się zaś w pytaniu, czy w świetle regulacji zawartej w art. 4 PRGG właści-

³⁴ W art. 4 ust. 2 PRGG określone zostały obowiązki nałożone na podmiot zamierzający podjąć wydobywanie, w art. 4 ust. 3 PRGG natomiast sankcje za naruszenie wymagań określonych w art. 4 ust. 1 i 2, co jednak można pozostawić na uboczu.

³⁵ Tak trafnie, moim zdaniem B. Rakoczy, [w:] *Prawo ...*, s. 61–62.

³⁶ Trudno zatem podzielić pogląd, że treść art. 4 ust. 1 pkt 3 PRGG można uznać za zbędną (tak H. Schwarz, *Prawo ...* s. 63).

ciel nieruchomości rolnej może wydobywać kopaliny objęte tym przepisem, należy w punkcie wyjścia stwierdzić, że z treści tego przepisu nie wynika, aby odpowiedź na to pytanie miała być generalnie przecząca. Zawiera on jednak jedno nader istotne ograniczenie. W art. 4 ust. 1 PRGG mowa bowiem o wydobywaniu w celu zaspokojenia „potrzeb własnych osoby fizycznej”. Nie ulega zatem wątpliwości, że z uprawnienia, o którym mowa w analizowanym przepisie, nie mogą skorzystać inne podmioty, w szczególności osoby prawne³⁷. Ograniczenie takie żadną miarą nie wynika natomiast z art. 46¹ KC, przepis ten bowiem definiując nieruchomość rolną, nie nawiązuje do strony podmiotowej.

20. Właściciel nieruchomości, wydobywając kopaliny, o których mowa w art. 4 PRGG, wykonuje swoje uprawnienie do korzystania z rzeczy, wynikające z prawa własności gruntowej, na co wskazuje przede wszystkim zwrot „z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności” użyty w ust. 1 tego przepisu. Nie jest to jednak jedyny argument wskazujący na trafność takiego rozumowania. Mimo bowiem pewnej niedookreśloności pojęć „piasek” i „żwir”, jest poza sporem, że kopaliny te nie zostały objęte zakresem własności górniczej, gdyż nie mieszczą się w zamkniętej liście określonej w art. 10 ust. 1 PRGG³⁸. Skoro zaś tak, stanowią one przedmiot własności gruntowej, zgodnie z treścią przywoływanego już wyżej art. 10 ust. 3 PRGG. Trudno w związku z tym podzielić pogląd, że art. 4 PRGG reguluje dozwolone i przysługujące z mocy samego prawa korzystanie z przedmiotu własności górniczej, ale nie pobieranie przez właściciela lub użytkownika wieczystego pożytków naturalnych z nieruchomości³⁹. Przepis ten należy bowiem, moim zdaniem, postrzegać jako wyznaczający granice dozwolonego korzystania z własności gruntowej polegającego na wydobywaniu z niej piasków i żwirów.

21. Z punktu widzenia przedmiotu prowadzonych rozważań zasadnicze znaczenie ma jednak przede wszystkim pytanie o to, czy właściciel nieruchomości rolnej, będący osobą fizyczną, może prowadzić działalność, o której mowa w art. 4 PRGG. Wydaje się, że możliwości takiej generalnie nie daje się wykluczyć. Skoro bowiem, zgodnie z definicją zawartą w art. 46¹ KC, nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, to uznać trzeba, że w zakresie dotyczącym atrybutu korzystania, właściciel może podejmować wszelkie działania, które służą

³⁷ Ten stan rzeczy powoduje, że regulacja zawarta w art. 4 PRGG obejmuje także przypadki współwłasności, nieruchomości gruntowej, tylko jednak wtedy, gdy współwłaścicielami są osoby fizyczne. Zagadnienie może się skomplikować w przypadku, gdy mamy do czynienia z sytuacją, w której współwłaścicielami są nie tylko osoby fizyczne, problem ten jednak trzeba pozostawić na uboczu.

³⁸ Stosownie do treści art. 10 ust. 1 PRGG, złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górniczą. Listę tę rozszerza art. 10 ust. 2 PRGG stanowiący, że własnością górniczą są objęte także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek. Jest zatem poza sporem, że żwir i piasek nie zostały objęte własnością górniczą.

³⁹ Tak B. Rakoczy, [w:] *Prawo górnicze...*, s. 46.

takiej działalności. Wśród działań takich znaleźć się może pobieranie pożytków z nieruchomości w postaci wydobywania kopalin, o których mowa w art. 4 PRGG. Nietrudno wyobrazić sobie przypadki, kiedy kopaliny te posłużą właścicielowi nieruchomości gruntowej do prowadzenia działalności wytwórczej, tym bardziej że w art. 46¹ KC została ona określona szeroko i odniesiona do produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że definicja nieruchomości rolnej obejmuje także przypadki, kiedy to na oznaczonej nieruchomości działalność wytwórcza nie jest prowadzona, jednak może ona być prowadzona w przyszłości. W takiej sytuacji wydaje się nie budzić wątpliwości, że właściciel takiej nieruchomości może – co do zasady – wykonywać działalność, o której mowa w art. 4 PRGG, pod warunkiem, że nie doprowadzi ona do takiego przeobrażenia nieruchomości, które uniemożliwi prowadzenie na niej nieruchomości wytwórczej w przyszłości. Nawet jednak w przypadku, kiedy nieruchomość rolna jest już wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, brak podstaw do twierdzenia, że wyklucza to wydobywanie z niej piasku i żwiru, które to kopaliny mogą być przecież zostać wykorzystane do zaspokojenia potrzeb własnych jej właściciela.

22. Konkluzja generalna zamyka się w stwierdzeniu, że właściciel nieruchomości rolnej, co do zasady może wydobywać kopaliny ze swej nieruchomości. Zakres jego uprawnień ulega jednak ograniczeniu wskutek różnych okoliczności, a czasem uprawnienia te zostają całkowicie wyłączone. Przesłanki wyznaczające ten zakres ukształtowane zostały jednak w sposób niezmiernie nieostry, a co istotniejsze prawnie częściowo wadliwy. Skutkiem tego są liczne wątpliwości dotyczące omówionej wyżej regulacji prawnej. Ten stan rzeczy sprawia, że na ogół odpowiedź na pytanie o możliwość wydobywania kopalin przez właściciela nieruchomości rolnej możliwa staje się dopiero z uwzględnieniem okoliczności konkretnego przypadku.

Wydobywanie kopalin przez właściciela nieruchomości rolnej

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy właściciel nieruchomości rolnej może wydobywać kopaliny ze swej nieruchomości. Co do zasady, na pytanie to można udzielić odpowiedzi twierdzącej, zaznaczając jednak, że zakres uprawnień właściciela ulega ograniczeniu wskutek różnych okoliczności. W niektórych przypadkach uprawnienia te ulegają całkowitemu wyłączeniu. Przesłanki wyznaczające ten zakres ukształtowane zostały jednak w sposób niezmiernie nieostry, a co istotniejsze, prawnie częściowo wadliwy. Skutkiem tego są liczne wątpliwości dotyczące stosowania obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej.

Słowa kluczowe:

nieruchomość rolna, przeznaczenie nieruchomości, złoża kopalin, wydobywanie kopalin

Mining of minerals by the owner of an agricultural property

Summary

The subject of the article is the search for an answer to the question whether an owner of an agricultural property can extract minerals from his real estate. In principle, the question can be answered in the affirmative, however, stating that the extent of the owner's rights is limited due to different circumstances. In some cases, the owner's rights are completely disabled. The rationale determining this range has been shaped in an extremely imprecise way, and more importantly legally partially defective. As a result, there are numerous doubts regarding the application of legal regulations in this area.

Key words:

agricultural real estate, real estate purpose, mineral deposits, mineral extraction

Bibliografia

- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Gniewek E., *Wydobywanie kopalin przez właścicieli gospodarstw rolnych*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1980, nr 4.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Komentarz do art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013, LEX wydanie elektroniczne.
- Katner W.J., *Komentarz do art. 461 Kodeksu cywilnego [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, wyd. 2, P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), Warszawa 2014 r., LEX wydanie elektroniczne.
- Lichorowicz A., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2, poz. 27.
- Lipiński A., *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1.
- Nazaruk P., *Komentarz do art. 461 Kodeksu cywilnego [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, J. Ciszewski (red.), Wydanie II, Warszawa 2014, LEX wydanie elektroniczne.
- Rakoczy B. [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2015.
- Rudnicki S., Trzaskowski R., *Komentarz do art. 461 Kodeksu cywilnego [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2014, LEX wydanie elektroniczne.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t I, wyd. 2, Wrocław 2013.
- Stańko M. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Część ogólna (art. 1-125), M. Frasz i M. Hądas (red.), Warszawa 2018, LEX wydanie elektroniczne.

Rola aktów planistycznych w obrocie nieruchomościami rolnymi¹

Planowanie przestrzenne wpływa istotnie na kształtowanie przestrzeni wiejskiej². Od kilku lat w regulacjach prawnorolnych można zaobserwować wzrost znaczenia aktów planistycznych, w szczególności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³ w obrocie nieruchomościami rolnymi. Związane jest to nie tylko z definicją nieruchomości rolnej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego⁴, ale także ze zmianą całego reżimu prawnego dotyczącego nabywania nieruchomości rolnych. Co prawda zakres przedmiotowy wspomnianej definicji nie zmienił się od 2003 roku, ale jej zakres oddziaływania wzrósł znacząco po 30 kwietnia 2016 roku, kiedy to wszedł w życie nowy system obrotu nieruchomościami rolnymi.

Akty planistyczne stanowią obecnie istotny instrument prawny wpływający nie tylko na kształt ustroju rolnego, ale na obrót nieruchomościami rolnymi, w szczególności w aspekcie ich zbywania. Powiązanie tych dwóch reżimów prawnych: planistycznego oraz rolnego, powoduje pewne problemy interpretacyjne nowych uregulowań. Prawnik agrarysta w tym zakresie powinien odwoływać się do utrwalonej doktrynalnej i sądowej interpretacji postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵.

Nowe regulacje i ich interpretacja nie tylko wyznaczają kierunki rozwoju prawa rolnego w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi, ale także istotnie wpływają na praktykę obrotu⁶. W dużej mierze to od oceny notariusza zależy, czy

¹ Dofinansowano z dotacji na prowadzenie badań naukowych przez młodych naukowców na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

² W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978.

³ H. Izdebski, A. Felicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne: polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007.

⁴ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 2196 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.).

⁶ *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), Warszawa 2017.

dana transakcja zbycia nieruchomości rolnej może dojść do skutku. Obserwacja praktyki notarialnej w tym zakresie napawa pewnym niepokojem co do skuteczności przyjętych regulacji. Powoduje to ingerencję administracyjnoprawną nie tylko w proces planowania przestrzennego⁷, ale przede wszystkim w prawo rozporządzania własnością nieruchomości rolnych⁸.

Zarówno regulacje planistyczne, jak i kształtujące ustrój rolny muszą brać pod uwagę istotę zrównoważonego rozwoju⁹. Zakłada on nie tylko integrowanie różnych procesów w celu ochrony przyrody, ale także postęp gospodarczy i technologiczny¹⁰. Stagnacja w zakresie obrotu nieruchomościami proces ten może istotnie zaburzyć.

W prawie rolnym w ostatnim czasie znaczenia nabierają także inne akty planistyczne¹¹, takie jak studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy, czy decyzja o warunkach zabudowy. Akty te mają znaczenie dla obrotu nieruchomościami rolnymi będącymi własnością Skarbu Państwa w świetle Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹², w szczególności w zakresie włączeń w tym obrocie określonych w art. 2.

Niewątpliwie powiązanie rolnictwa z procedurami planistycznymi¹³ stwarza nową jakość w procesie gospodarowania przestrzenią rolną w Polsce¹⁴. Zachęca

⁷ B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14, s. 29–46. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978. H. Izdebski, A. Felicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne: polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007; Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 2196 z późn. zm.); *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), Warszawa 2017; B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, 2016, t. 14, s. 29–45; J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.

⁸ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.

⁹ T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne, z zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14, s. 47–61; D. De Knecht, *Zrównoważony rozwój*, „Innowacje” 2005, nr 25; Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności publicznej*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 17–32.

¹⁰ W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, z. 1, s. 7–18; S. Kozłowski, *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2004, nr 2.

¹¹ Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006 r. nr 2, s. 42.

¹² Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585 z późn. zm.).

¹³ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Kraków 2004; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, red. M.J. Nowak, Warszawa 2012; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: przepisy – omówienia – komentarze*, G. Buczek, M. Tera-Jankowska, Warszawa 2003.

¹⁴ A. Suchoń, *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14, s. 131–146.

także gminy do uchwalania aktów planistycznych, co może w przyszłości przyspieszyć procesy inwestycyjne. Jednocześnie przywołane powyżej przepisy prawa powodują wiele problemów. Od kwestii ustalenia znaczenia poszczególnych norm i ich zakresów, po ewentualne obejście prawa i nowego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi.

Celem artykułu jest przedstawienie roli aktów planistycznych w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce po 2016 roku. Wskazane zostaną podstawowe problemy prawne wynikające z przyjętych rozwiązań i ich konsekwencje dla systemu prawa rolnego, ale także dla rolników oraz właścicieli nieruchomości rolnych¹⁵.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego za nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Oznacza to, że specjalnym reżimem obrotu nieruchomościami określonymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego objęte są tylko nieruchomości rolne, co do których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, albo co do których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa ich przeznaczenie jako rolne. Biorąc pod uwagę ponad 20% pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni kraju, należy przyjąć, że pierwszy z opisywanych przypadków będzie częstszy.

Cytowany powyżej przepis powoduje, że miejscowy plan zagospodarowania jest jednym z ważniejszych instrumentów prawnych kształtujących ustrój rolny w Polsce¹⁶. Notariusz powinien zbadać, czy nieruchomość rolna, która jest przedmiotem zbycia, spełnia wymogi art. 46¹ Kodeksu cywilnego, a także obowiązywanie na danej nieruchomości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przy czym w świetle ustawy nie jest jasne, czy powinien badać aktualny stan zagospodarowania nieruchomości, czy rzeczywiście jest przeznaczana na cele inne niż rolne. Literalnie wykładając powyższą definicję, raczej powinien poprzestać na analizie planu zagospodarowania przestrzennego z punktu jego formalnych postanowień.

W tym kontekście powstaje problem, który sprowadza się do możliwości obejścia specjalnego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi ustanowionego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Wystarczy, że zbywca przekona wójta, burmistrza, prezydenta miasta o konieczności objęcia jego nieruchomości rolnej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹⁷. Ten uruchomi procedurę planistyczną, która finalnie zmieni przeznaczenie nieruchomości rolnej na inne niż rolne, aby dana nieruchomość mogła być wyjęta spod specjalnego reżimu obrotu. System ten

¹⁵ T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998, s. 109–118; T. Kurowska, *Współczesne aspekty własności rolniczej*, „*Studia Iuridica Agraria*”, Białystok 2002, t. 3, s. 38–50.

¹⁶ Z. Truskiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2007, t. VI, s. 144 i nast.

¹⁷ H. Izdebski, *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, [w:] *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012, s. 21 i n.

może doprowadzić do powstawania na obszarach wiejskich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które będą wyłączać znaczne obszary nieruchomości rolnych z sektora rolnego. Wyłączenie to oczywiście w większości przypadków będzie tylko formalne, gdyż w rzeczywistości faktyczne zagospodarowanie tych nieruchomości prawdopodobnie nie ulegnie zmianie.

Taki system nie tylko sprzyja obchodzeniu prawa, ale również zjawiskom korupcyjnym i spekulacyjnym. Tych ostatnich, wprowadzając przepisy w 2016 r., chciało wprost uniknąć. Co prawda zabezpieczeniem jest długotrwała, skomplikowana i wymagająca wszechstronnych konsultacji¹⁸ procedura planowania przestrzennego określona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹, w którą może również ingerować wojewoda w jej końcowej fazie. Niewątpliwie ingerencja w obrót nieruchomościami rolnymi poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, wydaje się ważnym zagadnieniem nie tylko teoretycznym, ale także o doniosłym znaczeniu dla praktyki obrotu nieruchomościami rolnymi²⁰.

W drodze wykładni systemowej należy zwrócić uwagę, że w kategorii miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy także umieścić miejscowe plany rewitalizacji, jako specjalny typ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Potwierdza to art. 37n ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie wskazano, że „ilekroć w przepisach niniejszej ustawy albo przepisach odrębnych jest mowa o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego należy przez to rozumieć również miejscowy plan rewitalizacji”.

Oznacza to kolejną powinność notariusza²¹, jaką jest sprawdzenie, czy dla danej nieruchomości nie obowiązuje miejscowy plan rewitalizacji i ewentualnie określone w programie rewitalizacji zamiary scalania nieruchomości.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie wiąże żadnych skutków prawnych z określeniem przeznaczenia nieruchomości rolnej na cele inne nie rolne w takich aktach planistycznych, jak: studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego za-

¹⁸ H. Izdebski, *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, T. Giaro (red.), Warszawa 2012, s. 149–158.

¹⁹ A. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Podstawy prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, M. Możdżeń-Marcinkowski, Warszawa 2014, s. 327–332; Z. Wiśniewski, *Szczególne uwarunkowania uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach Natura 2000. Plany miejscowe a plany tych obszarów*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 375–398; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.

²⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, w: *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2005, s. 125.

²¹ Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 1 czerwca 2016 r. w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K. Not z 2016 r. poz. 4).

gospodarowania gminy, decyzja o warunkach zabudowy czy decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego²². Ma to swoje pewne uzasadnienie w formalnym statusie tych aktów, jako dokumentów albo wewnętrznych, albo indywidualnych decyzji administracyjnych. Pozwala to stosować reżim ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego tylko do nieruchomości rolnych określonych w Kodeksie cywilnym, co do których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa ich przeznaczenie, lub co do których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli do danej nieruchomości obowiązują inne akty planistyczne, choćby określały inny rodzaj przeznaczenia nieruchomości niż rolne, nie będzie miało to znaczenia dla wyłączenia tej nieruchomości spod reżimu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Problemem pozostaje faktyczne wyłączenie gruntu spod produkcji rolnej – czyli zmiana jego przeznaczenia. Wydaje się, że nie ma to większego znaczenia dla obrotu nieruchomościami rolnymi, gdyż ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie określa, czy i kiedy zmiana przeznaczenia gruntu rolnego na inne cele miałyby nastąpić. Powstaje pytanie, czy taki sposób zabezpieczenia nieruchomości rolnych przed spekulacją jest właściwy? Czy wystarczająco chroni konstytucyjną podstawę ustroju rolnego – czyli gospodarstwo rodzinne? W świetle analizowanych przepisów wydaje się, że ochrona ta jest niewystarczająca, jeżeli chodzi o spełnienie celu tych regulacji. Wystarczy mieć przychylność organów gminy i zadbać, aby wojewoda nie mógł uchylić uchwały rady gminy w trybie kontroli jej legalności, aby zupełnie swobodnie dokonywać zbycia nieruchomości rolnych z wyłączeniem zasad określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów rewitalizacji jest zasadnicza dla określenia sposobu gospodarowania nieruchomością. Do tak tradycyjnie pojmowanej funkcji aktów planistycznych należy dołożyć ich oddziaływanie na ustrój rolny w Polsce. Jest to tym bardziej widoczne, że w Ustawie z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw²³ rozszerza się także rolę innych aktów planistycznych.

Ustawa ta zgodnie z art. 1 w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zakaz ten nie obejmuje jednakże nieruchomości wskazanych w art. 2 ustawy. W ust. 1 pkt 1 przywołanego artykułu określono, iż zakaz sprzedaży nie obejmuje nieruchomości i ich części przeznaczonych w: miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – na cele inne niż rolne, w szczególności na: parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy

²² Por. Postanowienie NSA z 18 lipca 2005 r. (II OPS 3/05).

²³ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585 z późn. zm.).

magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne.

Wskazano tutaj na trzy różnego typu akty planistyczne. Pierwszy to akt prawa miejscowego, czyli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Rola tego aktu budzi najmniej wątpliwości, jako tego, który wpływa na kształt prawa własności i jego wykonywania. Taka filozofia jest zgodna z powyżej przedstawionymi regulacjami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, gdzie plan miejscowy zajmuje centralną rolę w określeniu rolnego charakteru nieruchomości. Należy zwrócić uwagę, że w omawianym wyłączeniu przeznaczenie na cele inne niż rolne dotyczy wszystkich nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawodawca przy tym sugeruje preferowane przeznaczenie na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne. Wyliczenie to należy potraktować jedynie jako przykładowe i nic nie stoi na przeszkodzie, aby miejscowy plan określił inny – nierolny – sposób przeznaczenia nieruchomości.

Należy zauważyć, że podobnie jak w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, także i w tych omawianych przepisach ustawodawca zupełnie pominął miejscowy plan rewitalizacji. W drodze wykładni systemowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydaje się oczywistym, że ten akt planistyczny także znajduje zastosowanie, w tym przypadku jako specjalny rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Drugim wymienionym aktem planistycznym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Co do zasady określa ono zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Studium nie jest aktem prawa miejscowego i jako takie nie może oddziaływać na prawa i obowiązki właściciela nieruchomości. Jest także aktem prawnym o charakterze obowiązkowym dla gminy. Powstaje więc pytanie, czy akt prawny, który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, może wpływać na prawa do rozporządzania nieruchomością przez właściciela tej nieruchomości. Powstaje też pytanie, dlaczego studium nie uwzględniono w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i ustawodawca różnicuje prawo własności nieruchomości rolnych prywatnych i tych będących w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Powstaje także problem określania przeznaczenia nieruchomości na cele inne niż rolne. Co do zasady – studium uwarunkowań jako akt prawny o wysokim charakterze ogólności nie zawiera zbyt dokładnych i precyzyjnych postanowień w tym zakresie, określając jedynie politykę i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy.

Analiza studium uwarunkowań jest także kolejnym obowiązkiem nakładanym na notariuszy, którzy są zobowiązani do sprawdzenia przeznaczenia danej nieruchomości, także w studium uwarunkowań. Przepis ten wydaje się dość kontrowersyjny, z uwagi na podniesienie roli studium uwarunkowań do rangi aktu prawnego, które kształtuje prawo rozporządzania nieruchomością. Kształtuje je w dość dwubiegunowy sposób,

umożliwiają jej sprzedaż lub nie. Nie jest także znane *ratio legis* rozwiązań prawnych, w których rola studium uwarunkowań jest tak znacznie zwiększana.

Trzecim, zupełnie nieznanym do tej pory rozwiązaniem prawnym, jest podniesienie rangi decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ten indywidualny akt prawny, wydawany dla zainteresowanych podmiotów (niekoniecznie właścicieli) staje się wyznacznikiem możliwości zbycia lub nie nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Trzeba zwrócić uwagę, że ewentualny przyszedł właściciel o taką decyzję mógłby się starać. Wystarczyłoby, aby przekonał wójta, burmistrza, prezydenta miasta do swojego zamierzenia inwestycyjnego, aby dana nieruchomość była wyłączona spod zakazu sprzedaży. Takie rozwiązanie nie tylko nie zapobiega spekulacji gruntami, ale wzbogaca ją istotnie o czynnik korupcyjny. Poza tym decyzja o warunkach zabudowy, wywołująca podobne skutki prawne w procesie inwestycyjnym w prawie rolnym, znalazła swoje miejsce tylko w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się w Zasobie. Nie wprowadzono takiego wyłączenia w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Problem powstaje w zakresie odmiennego kształtowania przeznaczenia gruntu przez poszczególne decyzje o warunkach zabudowy. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w każdej z nich mogło ono być kształtowane odmiennie. Liczba takich decyzji potencjalnie jest nieograniczona.

Co prawda istnieje rejestr o decyzji o warunkach zabudowy, ale powstaje pytanie o dostępność dla notariuszy ich treści. Powstaje też problem – czy wystarczy, aby jedna decyzja określała nierolne przeznaczenie gruntu i już może nastąpić wyłączenie zakazu sprzedaży? Czy nabywca nieruchomości rolnej powinien dysponować taką decyzją, czy też może nią dysponować każdy inny potencjalny zainteresowany nabyciem.

Na wyłączenie w art. 2 nakładają się jeszcze regulacje dotyczące dysponowania mieniem Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁴. Czy byłaby możliwa sprzedaż takich nieruchomości nabywcy, który będzie stroną pomocnej decyzji o warunkach zabudowy, a nie będzie spełniał warunków określonych w art. 28a Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁵? Ponadto czy w sporządzanym przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wykazie nieruchomości Zasoby przeznaczonych do sprzedaży należy uwzględnić nieruchomości objęte decyzjami o warunkach zabudowy?

Art. 28 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zawiera enumeratywny spis elementów tego wykazu²⁶. W pkt 6 określa się

²⁴ P. Czechowski, *Kontrowersyjne prawo odkupu nieruchomości*, „Rzeczpospolita” z 8 marca 2008 r.; A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na ile prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4), s. 29–50.

²⁵ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2018, poz. 91).

²⁶ L. Szydłowski, B. Szydłowska, *Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych oraz dzierżawa i sprzedaż ziemi*, [w:] *Przemiany strukturalne w gospodarce żywnościowej regionu. Materiały konferencyjne*, Barzkowice 1994, s. 36–42; W. Ziętara, *Aktualne problemy przekształceń własnościowych w rolnictwie w Polsce*, [w:] *Restrukturyzacja mienia po państwowych gospodarstwach rolnych. Materiały konferencyjne*, Bonin 1994, s. 19–34.

przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – w ustaleniach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dla nieruchomości. Nie wspomina się tutaj o decyzjach o warunkach zabudowy, które zostały uwzględnione w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży.

Powstaje pytanie o powody, dla których rola aktów planistycznych, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego wzrasta? Pytanie to jest tym bardziej zasadne, jeżeli uwzględni się trwające prace nad kodeksem urbanistyczno-architektonicznym²⁷. Różnicowanie znaczenia aktów planistycznych w planowaniu przestrzennym polega na odmiennych procedurach prowadzących do ich wydania. Zrównanie roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i decyzji o warunkach zabudowy wydaje się dość problematyczne zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Ponadto nie jest jasne dlaczego w włączeniach nie uwzględniono, wywołującej podobne skutki prawne jak decyzja o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Przedstawiona powyżej rola aktów planistycznych we współczesnym obrocie nieruchomościami rolnymi dotyczy zarówno obrotu prywatnoprawnego, jak i publicznoprawnego. Z zarysowanych tylko podstawowych problemów wyjawia się obraz chaosu prawnego, który narasta w przypadku konieczności praktycznego zastosowania przepisów i ich interpretacji przez notariuszy. Niewątpliwie regulacje prawnorolne, wprowadzając nowy reżim obrotu nieruchomościami rolnymi, zwiększyły rolę aktów planistycznych w zakresie możliwości zbywania nieruchomości.

Przeznaczenie nieruchomości rolnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego decyduje o możliwości zbywania nieruchomości rolnych. Ta nowa funkcja aktów planistycznych wpływa na wykonywanie prawa własności przede wszystkim poprzez ograniczenie możliwości rozporządzania nimi. Należy wyraźnie rozgraniczyć przy tym rolę aktów prawa powszechnie obowiązującego (czyli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów rewitalizacji) od studium uwarunkowań, czy decyzji lokalizacyjnych. W tym zakresie należałoby *de lege ferenda* zastanowić się nad poprawnością stosowanych włączeń i ich celem w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z ZWRSP. Jest niezrozumiałe, dlaczego akty prawa, które nie są powszechnie obowiązujące, stanowią podstawę do ustanowienia innego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi. Takie rozwiązanie tylko potęguje spekulację gruntami i umożliwia działania korupcyjne.

Projektowana nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²⁸ nie zmienia roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca próbuje po raz kolejny modyfikować reżim obrotu nieruchomościami rolnymi, jednocześnie

²⁷ K. Leśkiewicz, *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 147 i nast.

²⁸ <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304900> [dostęp: 1 lutego 2018 r.]

nie wyjaśniając podstawowej sprawy – które nieruchomości są tym reżimem objęte? Określenie przeznaczenia nieruchomości na cele inne niż rolne może prowadzić do wyłączenia z rolniczej produkcji znacznych obszarów powierzchni polski. Z pewnością takie rozwiązanie nie sprzyja realizacji celów ustawodawcy.

Rola aktów planistycznych w obrocie nieruchomościami rolnymi

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie relacji między kształtowaniem ustroju rolnego a planowaniem przestrzennym na obszarach gmin. Omówione regulacje z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi prywatnymi oraz nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wskazują na istotną rolę aktów planistycznych nie tylko w obrocie nieruchomościami rolnymi, ale w długookresowym wpływie na kształt ustroju rolnego. W artykule wskazano podstawowe problemy prawne wynikające z regulacji wprowadzonych w 2016 r. dla praktyki obrotu nieruchomościami rolnymi. Powiązanie rolnictwa z procedurami planistycznymi stwarza nową jakość w procesie gospodarowania przestrzenią rolną w Polsce. Zachęca także gminy do uchwalania aktów planistycznych, co może w przyszłości przyspieszyć procesy inwestycyjne. Jednocześnie przywołane w artykule przepisy prawa powodują wiele problemów interpretacyjnych.

Słowa kluczowe:

prawo rolne, planowanie przestrzenne, ustrój rolny, nieruchomość rolna, obrót nieruchomościami rolnymi, nieruchomości rolne Skarbu Państwa

The role of planning acts in the field of agricultural real estate

Summary

The aim of the article is to indicate the relationship between shaping the agricultural system and spatial planning in the areas of communes. The regulations governing private agricultural real estate and agricultural real estate owned by the State Treasury indicate the important role of planning acts not only in agricultural real estate field, but in the long-term impact on the form of the agricultural system. The article points out the basic legal problems resulting from regulations introduced in 2016 for the practice of agricultural real estate. Linking agriculture with planning procedures creates a new quality in the process of managing agricultural areas in Poland. It also encourages municipalities to adopt planning acts, which may accelerate investment processes in the future. At the same time, the legal provisions cited in the article cause many interpretation problems.

Key words:

agricultural law, spatial planning, agricultural system, agricultural real estate, agricultural property trade, agricultural property of the Treasury

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Kraków 2004.
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności publicznej*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.
- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.
- Czechowski P., *Kontrowersyjne prawo odkupu nieruchomości*, „Rzeczpospolita” z 8 marca 2008 r.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, w: *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Goździewicz-Biechońska J., *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2.
- Izdebski H., Felicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne: polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, T. Giaro (red.), Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, [w:] *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.
- Knecht D. De, *Zrównoważony rozwój*, „Innowacje” 2005, nr 25.
- Kozłowski S., *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2004, nr 2.
- Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998.
- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne, z zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria”, 2016, t. 14.
- Kurowska, T. *Współczesne aspekty własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2002, t. 3.
- Leśkiewicz K., *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV.
- Lichorowicz A., *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2(4).
- Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), Warszawa 2017.

Niewiadomski A., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Podstawy prawa administracyjnego*, A. Jaroszyński, M. Możdżeń-Marcinkowski (red.), Warszawa 2014.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.

Pańko W., *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978.

Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 1 czerwca 2016 r. w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K. Not z 2016 r. poz. 4).

Suchoń A., *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14.

Szydłowski L., Szydłowska B., *Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych oraz dzierżawa i sprzedaż ziemi*, [w:] *Przemiany strukturalne w gospodarce żywnościowej regionu. Materiały konferencyjne*, Barzkowice 1994.

Truskiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz, red. M.J. Nowak, Warszawa 2012.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: przepisy – omówienia – komentarze, G. Buczek, M. Tera-Jankowska, Warszawa 2003.

Wierzbowski B., *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14.

Wiśniewski Z., *Szczególne uwarunkowania uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach Natura 2000. Plany miejscowe a plany tych obszarów*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin–Łódź–Poznań 2013.

Wołpiuk W., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, z. 1.

Ziętara W., *Aktualne problemy przekształceń własnościowych w rolnictwie w Polsce*, [w:] *Restrukturyzacja mienia po państwowych gospodarstwach rolnych. Materiały konferencyjne*, Bonin 1994.

Zasadność wyodrębnienia prawa prywatnego; prawo prywatne *sensu stricto* i *sensu largo*¹

Podstawę ustroju gospodarczego trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych². Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, będąca źródłem wolności i praw człowieka i obywatela, gospodarka rynkowa, wolność ekonomiczna, w tym prawo do własności i równa dla wszystkich jej ochrona prawna, równość wobec prawa, w tym prawo do równego traktowania przez władze publiczne³, stworzyły warunki społeczno-polityczno-gospodarcze preferujące aktywność oraz przedsiębiorczość zindywidualizowanych podmiotów prawnych w realizacji swoich uprawnień i ochronie interesów, czyli warunki funkcjonowania prawa prywatnego.

Reakcja doktryny prawa polskiego była zróżnicowana. Jak stwierdza Z. Duniewska, o ponownej (w nawiązaniu do wieku XIX) atrakcyjności rozróżnienia na prawo prywatne i prawo publiczne zadecydowały znacząco czynniki zabarwione aksjologicznie i postawy światopoglądowe ujawniające się w preferowaniu bądź to autonomii jednostki i jej sfery wolnej od władzy państwowej, bądź też silnej i ingerującej w życie jednostki władzy państwowej. Powrót do tego rozróżnienia może być postrzegany jako swoista odpowiedź na jego wcześniejsze podważanie i negowanie widoczne zwłaszcza w niektórych opracowaniach autorów radzieckich⁴.

Być może także czynniki aksjologiczne, ujawniające się w preferowaniu autonomii jednostki, odegrały istotną rolę w wyodrębnieniu prawa prywatnego. Natomiast

¹ Artykuł jest częścią publikacji Autora na temat prawa prywatnego, która niedługo ukaże się drukiem.

² Por. *Preambuła* i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483)

³ Por. art. 30, art. 64 ust. 1 i 2, art. 32 Konstytucji RP.

⁴ Z. Duniewska, *Prawo publiczne a prawo prywatne*, w pracy zbior. *System Prawa Administracyjnego*, R. Hausera, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) t. 1 – *Instytucje prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2009, s. 153.

faktem jest realizacja projektu Systemu Prawa Prywatnego jako bodaj największego w polskiej doktrynie projektu badawczego, a jednocześnie przedsięwzięcia edytor-skiego. Trudno o mocniejszy argument przemawiający za potrzebą wyodrębnienia prawa prywatnego w płaszczyźnie doktrynalnej. Wstrzeźliwość co do potrzeby i możliwości, czyli w sumie zasadności analizowanego wyodrębnienia, zachowują przedstawiciele dyscyplin, które wypadałoby zaliczyć do prawa publicznego. Opracowaniem reprezentatywnym dla sceptyków jest monografia J. Nowackiego zawierająca obszerną analizę potencjalnych kryteriów mogących wyznaczać relacje prawa publicznego do prawa prywatnego. Konkluzja Autora brzmi następująco:

„Odróżnianie prawa publicznego od prywatnego, a także przypisywanie całemu prawu waloru „publiczne”, nie jest sprawą poznania, lecz sprawą aprobaty, uznania określonych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczno-politycznej. Stąd też właśnie tak daleko sięgająca rozbieżność stanowisk różnych autorów, którzy nie zdają sobie sprawy z oceniającego (ideologicznego) charakteru swych wypowiedzi, gdy dzielą prawo na publiczne i prywatne albo też całe prawo traktują jako publiczne”⁵. Sceptycyzm wyraża również przywoływana już Duniewska, która w *Systemie Prawa Administracyjnego* z 2009 r. stwierdza, że mimo licznych starań podejmowanych w celu znalezienia jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jakie kryterium odróżnia najwyraźniej prawo publiczne od prywatnego; pytanie to pozostaje bez odpowiedzi, w każdym razie bez odpowiedzi, która uzyskałaby pełną aprobatę; nadal granica tego wyodrębnienia nie jest pewna ani klarowna⁶. Autorka przyznaje wszakże, że we wcześniejszej doktrynie prawa administracyjnego opowiadano się przeważnie za celowością odwoływania się do tego podziału; przedstawia w tym zakresie szeroki wachlarz poglądów⁷. Warto przytoczyć niektóre z nich, pochodzących zresztą z różnych okresów.

W okresie międzywojennym W.L. Jaworski podkreślał, że z teoretycznego punktu widzenia prawo administracyjne wydzieliło się z prawa politycznego, a odwołując się do omawianego podziału uważał, iż normy regulujące działalność człowieka stanowią prawo prywatne, normy regulujące działalność państwa – prawo publiczne⁸. Według T.N. Hilarowicza, prawo publiczne opiera się na zasadzie podporządkowania jednostek władzy publicznej i służy interesowi ogółu, a nie interesowi jednostek; natomiast prawo prywatne najczęściej poświęcone jest interesom jednostek i opiera się na zasadzie równorzędności jednostek wobec siebie⁹. Maurycy Zimmermann uważał omawiany podział za wartościowy badawczo i praktycznie, ponieważ dobrze tłumaczy pewne różnice w funkcjonowaniu obu rozgraniczonych

⁵ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1992, s. 132. Stanowisko J. Nowackiego za nietrafne uznaje M. Safjan, *System Prawa Cywilnego*, t. 1, s. 34–36.

⁶ Z. Duniewska, j.w., s. 154.

⁷ Tamże, s. 155–159.

⁸ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 195 i n.

⁹ T.N. Hilarowicz, *Zarys nauki, Pojęcie administracji i nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 1917, s. 33.

dziedzin prawa¹⁰. Franciszek Longchamps de Berier twierdził, iż prawo publiczne dotyczy stosunków między władzą a ludźmi albo też stosunków zachodzących między samą władzą. W prawie prywatnym władza nie występuje; prawo to odnosi się do sfery stosunków między osobami prywatnymi, natomiast prawo administracyjne dotyczy ich publicznej sfery życia. Nadto istotny jest cel prawa: cel interesu ogółu i interesu poszczególnych ludzi, oraz postawę ludzi, których prawo dotyczy. Prawo publiczne obowiązuje, czy też działa, bez względu na postawę ludzi nim objętych, a prawo prywatne może być kształtowane dowolnie, według umowy zainteresowanych¹¹. Interesujące poglądy wyraził J. Panejko; jego zdaniem, różnica między obu dziedzinami wyraża się przede wszystkim we wzajemnym usytuowaniu podmiotów prawa – równorzędność w obszarze prawa cywilnego (prywatnego), nierównorzędność w stosunkach z zakresu prawa publicznego. Specyfika obu obszarów tkwi nadto w swoistości stosunków prawnych i łączących się z nimi odmiennymi metodami prawnej regulacji. Kolejna różnica dotyczy celu prawa; prawo prywatne służy realizacji roszczeń, natomiast celem prawa publicznego jest realizacja „imperium rządzącej zbiorowości państwa, jako podmiotu publicznoprawnego bez względu na to, jakie ta działalność wywoła skutki prawne”¹². Prawo publiczne (administracyjne) wkracza tam, gdzie pozostawienie wolności indywidualnej w granicach prawa cywilnego (prywatnego) nie może nastąpić.

Z nowszego piśmiennictwa należy zwrócić uwagę na poglądy J. Szreniawskiego, zdaniem którego wytyczenie linii między prawem publicznym a prywatnym wynika z wyznaczenia granicy między sferą, w której jednostka ze względu na potrzeby ogółu jest poddana władzy państwowej, oraz sferą, w której jest ona w ramach prawa wolna i może swobodnie decydować o stosunkach z innymi podmiotami, przy czym decydującą rolę przypisuje się tu formie nawiązania stosunku prawnego¹³. Natomiast W. Łączkowski uznaje, że podstawową cechą pozwalającą odróżnić prawo prywatne od publicznego jest wpływ uczestników stosunku prawnego na jego treść. W prawie prywatnym treść ta kształtowana jest w zasadzie przez strony tego stosunku w drodze umowy (porozumienia); w prawie publicznym występuje tzw. *potentior persona* – podmiot silniejszy narzucający treść stosunku i dysponujący przymusem, a przynajmniej możliwością jego użycia. Prawo publiczne dotyczy zadań publicznych „wkomponowanych” w *ratio legis* norm publicznoprawnych, zabezpieczających cele lub interes publiczny, określony przyjmowanymi wartościami¹⁴. Wśród poglądów administratywistów warto przytoczyć oryginalną konstatację J. Łętowskiego, który zwrócił uwagę, że „...rodzi się często bezdyskusyjny, jak wszelkie aksjomaty, a przez to nieco bałamutny pejzaż: prawo prywatne jest

¹⁰ M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo” XII 1964, No 19, s. 16.

¹¹ F. Longchamps, *Litera prawa*, Warszawa 1947, s. 10.

¹² J. Panejko, *Skrypt z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wilno 1929/19340, s. 14 i n.

¹³ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne*, część ogólna, Lublin, s. 22.

¹⁴ W. Łączkowski, *Ustrojowe podstawy prawa publicznego*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, S. Fundowicz (red.), Lublin 1999, s. 15.

prawem liberalnym, zawierającym w sobie element swobód jednostki, prawem demokracji, równości i wolności, a więc *eo ipso* »dobre«, natomiast prawo publiczne, administracyjne symbolizuje władzę, przemoc i ograniczenia, ingerencje i przewagę państwa nad obywatelem, jest więc w podobny sposób »złe«¹⁵. Tak zarysowany kontrast między obu prawami jest „pejzażem” namalowanym ironicznie, bowiem we współczesnym prawie administracyjnym istotne miejsce zajmują niewładcze formy działania administracji, a wśród umów cywilnoprawnych wyróżniamy umowy adhezyjne, zawierane przez przystąpienie do warunków podyktowanych przez silniejszą stronę.

Mimo znacznej liczby zwolenników, rozgraniczenia prawa prywatnego i publicznego wśród reprezentantów doktryny prawa administracyjnego, autorzy tak reprezentatywnego dzieła jak *System Prawa Administracyjnego* zachowują powściągliwość przed zaakceptowaniem tej koncepcji w sposób wyraźny. Zdaniem Duniewskiej, analiza zwłaszcza współczesnej literatury – wskazuje, że jednym z kluczowych kryteriów rozgraniczenia prawa publicznego od prywatnego, obok przedmiotu regulacji, jest metoda (sposób) kształtowania (autonomicznego lub heteronomicznego) sytuacji prawnej i stosunków prawnych (działania prawa). Chodzi tu o dwie podstawowe metody: prywatnoprawną (z przewagą równorzędności podmiotów – przynajmniej formalnej równości podmiotów i autonomią podmiotów w zakresie kształtowania wzajemnych stosunków) oraz publicznoprawną (z dominującą władczością, nadrzędnością i podporządkowaniem), przy czym im wyraźniej uwidoczniła jest ta metoda (zdeterminowana założeniami aksjologicznymi, zasadami i wartościami systemu politycznego i prawnego) tym pewniejszym jest ona wyróżnikiem. Metoda regulacji prawnej, wyznaczająca charakter stosunków prawnych, wspomagana innymi kryteriami (np. rozróżnienie aktywności państwa i osób prywatnych, odmienne podmioty stosunków prawnych, prymat norm bezwzględnie obowiązujących, dyspozytywnych i semi-dyspozytywnych, rodzaj stosowanej sankcji, droga ochrony prawnej), jest też traktowana przez przedstawicieli prawa prywatnego jako podstawowy miernik odróżniania norm prawa publicznego od prywatnego¹⁶. Autorka przyznaje, iż obecnie w zdecydowanej większości w doktrynie prawa cywilnego akcentuje się metodę regulacji jako wiodącego wyróżnika prawa publicznego od prywatnego. Jako reprezentatywne przytacza stanowisko M. Safjana, który twierdzi, że „...dystynkcja między prawem publicznym a prywatnym polega na zastosowaniu odmiennej metody regulacji, która w sferze prawa prywatnego polega na kształtowaniu relacji między równorzędnymi podmiotami, dysponującymi autonomią i szerokim zakresem swobody w określaniu treści wiążących je stosunków prawnych. W tym więc sensie autonomia podmiotów doprecyzowuje kryterium metody regulacji jako podstawowe kryterium dystynkcji norm

¹⁵ J. Łętowski, *W sprawie granicy między prawem publicznym a prywatnym*, [w:] *Prace z prawa cywilnego, wydane dla uczczenia pracy naukowej Profesora Józefa Stanisława Piątkowskiego* B. Kordasiewicz, E. Łętowska (red.), Warszawa 1985, s. 357.

¹⁶ Z. Duniewska, jw., s. 158.

prawa publicznego i prywatnego”¹⁷. Zdaniem Autorki, choć rozróżnienie dokonane przez M. Safjana nie pozwala na pełną rozłączność, bo w prawie publicznym, w tym w prawie administracyjnym, występuje też równorzędność i brak podporządkowania, np. gdy mamy do czynienia z administracyjnoprawnymi niewładczymi formami działania administracji, a w prawie prywatnym z jego kluczowym segmentem – prawem cywilnym – spotykamy brak równorzędności i odejście od autonomii, to jednak trudno odmówić racji tej dystynkcji przy uwzględnieniu cech przeważających. Swoje rozważania Autorka zamyka sentencją: „Sfera publiczna nie jest nigdy w pełni publiczna, tak jak sfera prywatna nie jest tylko w pełni prywatna”¹⁸.

Wśród cywilistów sprawa jest znacznie prostsza, ponieważ w doktrynie prawa cywilnego znakomita większość specjalistów podziela pogląd o możliwości i zasadności „dystynkcji”¹⁹ między prawem publicznym a prawem prywatnym. Dystynkcję rozumieć tu można jako wyróżnienie, rozgraniczenie obu dziedzin, a także wyodrębnienie prawa prywatnego z całości porządku prawnego. Zastrzec należy, że zagadnienie podziału prawa na publiczne i prywatne jest szczególnie skomplikowane, ponieważ – zdaniem S. Włodyki – znaczenie ewentualnego podziału prawa na publiczne i prywatne może być rozpatrywane na wielu płaszczyznach, a mianowicie: 1) typologicznej charakterystyki danego systemu prawa, 2) systematyki prawa i norm prawnych, 3) metody regulacji prawnej, 4) rozgraniczenia sankcji prawnych i dróg ochrony prawnej, 5) systematyki podmiotów stosunków prawnych i ich „kompetencji” prawnych²⁰. W zależności od wybranej płaszczyzny podziału, może on mieć charakter dychotomiczny – tak jest w przypadku traktowania tych praw jako metod regulacji prawnej²¹. Gdy chodzi o systematykę prawa i norm prawnych, naturalne właściwości prawa i systemu prawnego sprawiają, iż podział na prawo publiczne i prywatne nie może być całkowicie ostry i rozdzielnny; powstają trudności w rozgraniczeniu. Zdaniem Włodyki, istnieje też problem granicznych obszarów prawnych, dla których wspólnym mianownikiem jest pewien wykazujący wspólne cechy obszar stosunków społecznych. Chodzi o tzw. kompleksowe dziedziny, czy gałęzie prawa np. prawo pracy, czy prawo morskie, łączące w sobie, ze względu na wspólny przedmiot regulacji prawnej, prawo publiczne i prywatne²². Klasycznym przykładem jest prawo rolne, w obszarze którego znajdują się regulacje należące do prawa prywatnego, mające

¹⁷ Autorka powołuje stanowisko M. Safjana zamieszczone w tomie 1 *Systemu Prawa Prywatnego* w wydaniu pierwszym, Warszawa 2007, s. 41. W wydaniu drugim tego tomu, Warszawa 2012, cytowany fragment znajduje się na s. 43.

¹⁸ Z. Duniewska, jw., s. 159. Takie same stanowisko zajmuje Autorka w drugim wydaniu tomu 1 *Systemu Prawa Administracyjnego* z 1920 roku.

¹⁹ Określenie używane przez M. Safjana.

²⁰ S. Włodyka, *Problem struktury prawa*, „Państwo i Prawo” z. 4/1995, s. 7.

²¹ Podział na prawo prywatne i publiczne jest wyczerpujący i obejmuje całość norm systemu prawa – M. Safjan, jw., s. 52.

²² S. Włodyka, jw., s. 9.

swoje miejsce w kodeksie cywilnym; liczne są wszakże rozwiązania przeniknięte elementem publicznoprawnym z zakresu prawa administracyjnego, finansowego, ubezpieczeń społecznych. Podzielone są zdania co do roli obu metod w regulacjach prawa rolnego; dominuje pogląd o przewadze regulacji publicznoprawnych, mówi się także o równomiernym oparciu prawa rolnego na obu metodach. Wobec przewagi elementów publicznoprawnych, brak jest podstaw do ujęcia tego prawa jako wyspecjalizowanego działu prawa prywatnego²³. W zakresie możliwości podziału chodzi także o pewne wydzielone, ze względu na rodzaj stosunków społecznych, obszary prawne, które tradycyjnie już dzielone są ze względu na ich publicznoprawny lub prywatnoprawny charakter, np. prawo międzynarodowe z jego podziałem na publiczne (prawo narodów) i międzynarodowe prywatne. Podobny problem powstaje w odniesieniu do prawa gospodarczego, gdzie prawo gospodarcze prywatne jawi się jako gałąź prawa będąca w wyraźnej opozycji w stosunku do drugiego istotnego działu prawa odnoszącego się do działalności gospodarczej, czyli prawa gospodarczego publicznego²⁴.

Poglądy na kryterium wyodrębnienia prawa prywatnego prezentowane przez cywilistów bazowały na wcześniejszych propozycjach wyodrębnienia prawa cywilnego, albowiem w doktrynie prawnej realnego socjalizmu nie funkcjonowała kategoria prawa prywatnego. Upatrując wszakże w kodeksach cywilnych – jak trafnie czyni to Z. Radwański – fundamentu prawa prywatnego²⁵, należy wykorzystać także te wcześniejsze poglądy cywilistów wypowiedziane na temat pojęcia prawa cywilnego. W okresie wejścia w życie kodeksu cywilnego dominowały poglądy upatrujące charakterystyczną cechę prawa cywilnego, jak też innych gałęzi prawa, w swoistym przedmiocie legislacji, w treści regulowanych przez prawo stosunków społecznych. Drugą grupę poglądów tworzyli ci, którzy poszukiwali znamienia odróżniającego prawo cywilne w szczególnej metodzie regulowania stosunków społecznych²⁶. Trzecią grupę tworzyli uczeni opowiadający się za łączeniem obu kryteriów. Można tu przytoczyć pogląd S. Szera, który – będąc zwolennikiem kryterium przedmiotu regulacji – uważał, że obok tego kryterium występuje jeszcze drugie, o charakterze dodatkowym, uzupełniającym, którym jest metoda regulowania stosunków społecznych. Zdaniem tego Autora, metoda prawnego normowania w każdej dziedzinie prawa wykazuje cechy swoiste, usprawiedliwione treścią normowanych stosunków społecznych. W dziedzinie prawa cywilnego takie cechy swoiste wyrażają zwłaszcza zasady, na jakich ukształtowany jest stosunek cywilnoprawny

²³ S. Prutis, *Metody regulacji prawnej stosunków społecznych w rolnictwie*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 8, *Prawo rolne i żywnościowe*, S. Prutis (red.), Warszawa 2015.

²⁴ Por. *Prawo gospodarcze prywatne*, T. Mróz i M. Stec (red.), Warszawa 2005, s. VI.

²⁵ Z. Radwański, *Pojęcie prawa cywilnego w świetle kodeksu cywilnego* (uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*), w pracy zbiorowej: *Polskie prawo prywatne w dobie przemian, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, Gdańsk 2005, s. 31. Autor przywołuje wypowiedź cywilisty ze Szwajcarii, który stwierdził, że tekst nowego kodeksu cywilnego został przyjęty przez społeczeństwo jako „karta życia prywatnego Szwajcarii”.

²⁶ Por. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. 1, część ogólna, Ossolineum 1974, s. 12–13.

oraz ochrona cywilnoprawna²⁷. W konkluzji Szer uznaje, że polskie prawo cywilne reguluje stosunki majątkowe oraz stosunki społeczne niemajątkowe, dotyczące tzw. dóbr osobistych, oraz że reguluje te stosunki między ich uczestnikami, którzy występują jako równorzędne, tj. pozostające w równej sytuacji prawnej podmioty stosunków prawnych²⁸. Dalszy rozwój polskiej nauki prawa cywilnego coraz silniej ewoluował w kierunku minimalizowania doniosłości przedmiotu regulacji jako kryterium wyróżniającego stosunki cywilnoprawne na rzecz metody regulacji, opartej na zasadzie równorzędności stron²⁹.

Zasługą A. Stelmachowskiego jest, iż jako pierwszy w polskiej doktrynie prawa cywilnego stanowczo postawił tezę, że o prawie cywilnym można mówić tylko jako o metodzie regulowania stosunków społecznych, tylko wtedy można plastycznie pokazać zarówno jego funkcje, jak i jego cechy charakterystyczne³⁰. Podobnie zdecydowany pogląd wypowiedział S. Grzybowski, którego zdaniem „...cechy charakteryzujące prawo cywilne należy poszukiwać wyłącznie i konsekwentnie w swoistej metodzie regulowania stosunków społecznych. Społeczno-gospodarcza treść regulowanych przez prawo stosunków społecznych wpływa natomiast, na wybór odpowiedniej metody regulowania”³¹. Mimo toczących się sporów, cytowany Autor zachowuje i konsekwentnie prezentuje swój punkt widzenia, twierdząc 10 lat później, że jeżeli „zamieszczony w art.1§1 k.c. zwrot »kodeks niniejszy reguluje stosunki cywilnoprawne« ma mieć sens normatywny, nie może oznaczać nic innego jak jedynie to, że przepisy kodeksu należy stosować do wszystkich stosunków społecznych uregulowanych według metody cywilistycznej”, zaś „oparcie się na określonej metodzie prawnego regulowania stosunków społecznych wystarcza w zupełności do ustalenia pojęcia prawa cywilnego oraz zakresu przepisów o charakterze cywilnoprawnym”³². Stanowisko o metodzie regulowania stosunków społecznych jako wyłącznym kryterium określenia pojęcia prawa cywilnego oraz zakresu przepisów o charakterze cywilnoprawnym, zdecydowanie dominuje dzisiaj w polskiej nauce prawa cywilnego i jego judykaturze, co potwierdza swoim autorytetem Profesor Zbigniew Radwański, redaktor *Systemu Prawa Prywatnego*³³. Jedynie niektórzy autorzy uznają, że samo kryterium metody nie jest wystarczające i w niektórych wypadkach należy posługiwać się kryteriami pomocniczymi. Przykładem jest definicja określająca cywilne jako „gałąź prawa obejmującą zespół przepisów normujących stosunki majątkowe oraz niemajątkowe między osobami fizycznymi a osobami prawnymi na zasadzie równorzędności podmiotów. Spośród omówionych trzech cech istotę prawa cywilnego oddaje kryterium wymienione w tej definicji jako ostatnie, tj. metoda regulacji. Pozostałe kryteria mogą występo-

²⁷ Por. S. Szer, *Prawo cywilne, część ogólna*, Warszawa 1967, s. 18 oraz 22.

²⁸ Tamże, s. 24.

²⁹ Por. Z. Radwański, *Pojęcie prawa cywilnego...*, jw., s. 31.

³⁰ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 14.

³¹ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, Część ogólna, t. 1, Ossolineum 1974, s. 13.

³² S. Grzybowski, *System...*, t. 1, Ossolineum 1985, s. 19 oraz 20.

³³ Por. Z. Radwański, *Pojęcie prawa cywilnego...*, jw., s. 30.

wać w definicjach także innych gałęzi prawa i mają raczej porządkowy charakter, a celem ich jest uplastycznienie definicji”³⁴.

Mając jasność co do sposobu ujmowania prawa cywilnego, pora przejść do przedstawienia relacji między prawem cywilnym a prawem prywatnym. Do zbudowania swoistego sylogizmu można posłużyć się konstatacjami wybitnych prawników. Radwański twierdzi, że na podziale systemu prawnego na prawo prywatne i publiczne klasyczna nauka prawa opierała wyróżnienie prawa cywilnego, upatrując w kodeksach cywilnych fundament prawa prywatnego³⁵. Włodyka podkreśla, „że w ustroju socjalistycznym prawo cywilne było ścisłym surogatem prawa prywatnego”³⁶. Przedstawione poglądy Stelmachowskiego i Grzybowskiego, że o prawie cywilnym można mówić konsekwentnie tylko jako o swoistej metodzie regulowania stosunków społecznych, wypowiedziane w czasach socrealizmu, zachowały aktualność do dziś. Wniosek, jaki nasuwa się z zestawienia powyższych twierdzeń, brzmi następująco: skoro prawo cywilne będąc fundamentem, a jednocześnie surogatem prawa prywatnego, było i jest specyficzną metodą regulacji, to w czasach współczesnych, gdy wróciliśmy do oryginału, czyli prawa prywatnego, pierwowzór ten powinien pełnić taką samą funkcję. A zatem prawo prywatne jest również metodą regulacji stosunków społecznych. Samo rozumowanie jest oczywiście skrótem myślowym, lecz jego rezultat nie odbiega od konkluzji rozważań przeprowadzonych przez Safjana, na temat celowości i możliwości podziału prawa na publiczne i prywatne. W podsumowaniu rozważań na temat kryteriów podziału Autor stwierdza: „Kryterium metody regulacji stosunków prawnych jest przez znaczną część doktryny cywilistycznej wskazywane jako najbardziej precyzyjne *criterium divisionis*, pozwalające na identyfikację norm należących do prawa prywatnego”³⁷. Cechami prywatnoprawnej metody regulacji stosunków społecznych, według Safjana, są: zasada równorzędności pozycji podmiotów i autonomii woli stron, a zatem są to cechy identyczne jak cechy charakteryzujące metodę cywilnoprawną.

W kwestii relacji między dwoma kategoriami: prawem cywilnym a prawem prywatnym prezentuję i podzielam stanowisko Safjana, który stawia pytanie, czy w sytuacji, kiedy podział na prawo prywatne i prawo publiczne jest wyczerpujący i obejmuje całość norm systemu prawa, istnieje uzasadnienie dla wyróżniania w podsystemie (czy też obok) prawa prywatnego – prawa cywilnego? Na postawione pytanie jego Autor odpowiada, że należy przede wszystkim zwrócić uwagę na cel i funkcje dokonywanego podziału. Z punktu widzenia poprawności kwalifikacyjnej dla całości norm systemu, przyjmującej wyłączność kryterium metody regulacji nie ma sensu i podstaw czynienie różnicy między prawem prywatnym a prawem cywilnym; należy uznać, że istnieje pełna tożsamość kwalifikacyjna norm prawa prywatnego

³⁴ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne, Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 17–18.

³⁵ Z. Radwański, *Pojęcie prawa cywilnego...*, s. 31.

³⁶ S. Włodyka, *Problem struktury prawa*, s. 7.

³⁷ M. Safjan, *System Prawa Prywatnego*, t. 1, s. 32 i n. Cytowana konkluzja – s. 38.

i prawa cywilnego³⁸. Obok podstawowego celu kwalifikacyjnego, nakierowanego na identyfikację istoty (esencji) regulacji prywatnoprawnej, nie mogą być traczone z pola widzenia inne cele badawcze czy dydaktyczne leżące u podstaw systematyzacji prawa. W istocie rzeczy przedmiotem systematyki stają się nie tyle części prawa charakteryzujące się normami o jednorodnym charakterze, z punktu widzenia wyróżnianej cechy, ale takie jego części (w szczególności jego poszczególne gałęzie, dziedziny lub dyscypliny), które mogą być przedmiotem badań, analizy lub nauczania. W tych wszystkich wypadkach należy jednak – zdaniem Safjana – wyraźnie przyjąć, że wprowadzane jest kryterium typologiczne, a więc innego typu niż kryterium metody regulacji, i że zarazem odstępuje się od kryterium rozłącznego i wyczerpującego podziału systemu prawnego, na rzecz wyróżnienia innych istotnych cech charakteryzujących dane zespoły norm, wyodrębnianych zwłaszcza z punktu widzenia przedmiotowego i funkcjonalnego. Łączenie natomiast klasyfikacji opartej na metodzie regulacji z kryteriami przedmiotowo-funkcjonalnymi, na tle dwudzielnego podziału systemu prawnego, wprowadza niepotrzebny zamęt pojęciowy. W konkluzji swego wywodu Safjan stwierdza, iż „zdecydowanie bardziej zasadne jest używanie pojęcia prawa prywatnego (lub cywilnego) w znaczeniu ścisłym (węższym), operującym kryterium metody regulacji i szerszym, odwołującym się ponadto do kryteriów przedmiotowo-funkcjonalnych. W szerszym pojęciu prawa prywatnego, ukształtowanym historycznie, znajdują się więc dziedziny (zespoły norm), które są bezpośrednio, funkcjonalnie i merytorycznie (przedmiotowo) związane z trzonem regulacji opartych na metodzie prywatnoprawnej”³⁹. Szerokie przedstawienie wywodu Safjana uznałem za niezbędne, aby czytelnicy zapoznali się z jego oryginalną, przekonującą – zdaniem moim – argumentacją. Oprócz swojej oryginalnej propozycji, Autor zwraca również uwagę na pewną utrwaloną już wcześniej konwencję językową dla posługiwania się podziałem systemu prawa na publiczne i prywatne (według kryterium interesu – publiczny oraz prywatny), a także używaniem pojęcia prawa prywatnego dla określenia szerszego zakresu przedmiotowego wszystkich kompleksowo ujmowanych dziedzin prawa, z dominującym zespołem regulacji opartej na metodzie prywatnoprawnej. Propozycja Safjana, aby w ujęciach doktrynalnych używać określeń prawo prywatne *sensu stricto* (lub zamiennie – prawo cywilne) oraz prawo prywatne *sensu largo*, zasługuje na pełną aprobatę.

Zasadność wyodrębnienia prawa prywatnego; prawo prywatne *sensu stricto* i *sensu largo*

Streszczenie

Poglądy na kryterium wyodrębnienia prawa prywatnego prezentowane przez cywilistów bazują na wcześniejszych propozycjach wyodrębnienia prawa cywilnego. Właśnie

³⁸ *Ibidem*, s. 53.

³⁹ *Ibidem*, s. 55.

cywilnoprawna metoda regulacji jest również kryterium rozdzielenia prawa prywatnego oraz publicznego. Metodę tę charakteryzuje autonomiczna pozycja równorzędnych względem siebie podmiotów oraz brak bezpośredniego udziału przymusu państwowego w realizacji norm prawa cywilnego. Skoro „w okresie minionym” prawo cywilne, będąc fundamentem, a jednocześnie surogatem prawa prywatnego, było i jest specyficzną metodą regulacji, to w czasach współczesnych, gdy wróciliśmy do oryginału, czyli prawa prywatnego, pierwowzór ten powinien pełnić taką samą funkcję. A zatem prawo prywatne jest również metodą regulacji stosunków społecznych.

Słowa kluczowe:

prawo cywilne, prawo prywatne, prawo publiczne, metoda regulacji stosunków społecznych

The necessity of distinction of private law; *sensu stricto* and *sensu largo* private law

Summary

The views on the criterion of distinction of private law presented by civilists are based on previous proposals for the distinction of civil law. It is the civil law method of regulation that is also the criterion for the separation of private law and public law. This method is characterised by an autonomous position of entities that are equal to one another and the lack of direct participation of state coercion in the implementation of civil law norms. Since ‘in the bygone era’, civil law, being the foundation and at the same time a surrogate of private law, has been and still is a specific method of regulation, thus contemporarily, when we returned to the original, i.e. the private law, this archetype ought to perform the same function. Thus, private law is also a method of regulating social relations.

Key words:

civil law, private law, public law, method of regulating social relations

Bibliografia

Duniewska Z., *Prawo publiczne a prawo prywatne*, [w:] *Zbiór. System Prawa Administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, C.H. Beck – Instytut Nauk Prawnych PAN, 2009.

Grzybowski S., *System prawa cywilnego*, t. 1 – część ogólna, Ossolineum 1974.

Hilarowicz T.N., *Zarys nauki, Pojęcie administracji i nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 1917.

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Longchamps F., *Litera prawa*, Warszawa 1947.

Łączkowski W., *Ustrojowe podstawy prawa publicznego*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, S. Fundowicz (red.), Lublin 1999.

Łętowski J., *W sprawie granicy między prawem publicznym a prywatnym*, [w:] *Prace z prawa cywilnego, wydane dla uczczenia pracy naukowej Profesora Józefa Stanisława Piątkowskiego*, B. Kordasiewicz, E. Łętowska (red.), Warszawa 1985.

Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1992.

Panejko J., *Skrypt z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wilno 1929/1930.

Prawo gospodarcze prywatne, T. Mróz i M. Stec (red.), Warszawa 2005.

Prutis S., *Metody regulacji prawnej stosunków społecznych w rolnictwie*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. 8, *Prawo rolne i żywnościowe*, S. Prutis (red.), Warszawa 2015.

Radwański Z., *Pojęcie prawa cywilnego w świetle kodeksu cywilnego (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, w pracy zbiorowej: *Polskie prawo prywatne w dobie przemian, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, Gdańsk 2005.

Safjan M., *System Prawa Cywilnego*, t. 1., Warszawa 2012.

Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969.

Szer S., *Prawo cywilne*, Część ogólna, Warszawa 1967.

Szreniawski J., *Prawo administracyjne*, część ogólna, Lublin 1994.

Włodyka S., *Problem struktury prawa*, „Państwo i Prawo”, z. 4/1995.

Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne, Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.

Zimmermann M., *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 1964, nr 19.

Wywłaszczenie planistyczne w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Planowanie przestrzenne stanowi niezwykle istotny czynnik kształtujący treść prawa własności nieruchomości. To właśnie poprzez ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje dookreślenie tej treści w odniesieniu do konkretnej nieruchomości. Wynika to przede wszystkim z brzmienia art. 6 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, który to przepis stanowi podstawę odzwierciedlenia i „rozwinęcia” w praktyce klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności². Mimo tak istotnego, niekiedy wręcz decydującego, wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na treść prawa własności można odnieść wrażenie, że zagadnienie to nie zajmuje wystarczająco doniosłego miejsca w pracach przedstawicieli doktryny prawniczej. W szczególności nie doczekało się ono kompleksowego opracowania monograficznego uwzględniającego aktualne warunki ustrojowe, społeczne i gospodarcze. Było ono jednak jednym z głównych aspektów poruszanych przez profesor Teresę Kurowską, a jej prace są właściwie jedynymi pozwalającymi spojrzeć na zagadnienie wpływu planowania przestrzennego na prawo własności nieruchomości rolnych od strony teoretycznoprawnej³. Bazując na dorobku naukowym profesora Andrzeja Stelmachowskiego, Autorka podkreślała, że w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia ze sprzężeniem zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną, która to stanowi fundament społecznej gospodarki rynkowej i tylko jej

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm. (dalej jako: u.p.z.p.)

² Zob. T. Kurowska, *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym profesora Waleriana Pañki*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 15.

³ Zob. T. Kurowska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a prawo własności*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, s. 113 i nast., T. Kurowska, *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne...*, s. 13 i nast., T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 47 i nast., T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne [w:] Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2017, s. 361 i nast.

przysługuje atrybut wolnościowy w systemie gospodarczym⁴. Profesor Kurowska odwołuje się w tym zakresie również i twórczo rozwija dorobek naukowy profesora Waleriana Pańko. Zwraca przy tym uwagę, że regulacje obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dostosowane zostały do wymogów gospodarki rynkowej, a szczególnej ochronie w procesie planistycznym poddana została własność prywatna⁵.

Problematyka wpływu planowania przestrzennego na prawo własności nieruchomości jest niezwykle obszerna, wielowątkowa i interdyscyplinarna. Obejmuje ona bowiem aspekty prawne, socjologiczne, urbanistyczne, ekonomiczne a także ekologiczne⁶ i z pewnością zasługuje na kompleksowe opracowanie o charakterze monograficznym, dla którego dorobek profesor Teresy Kurowskiej może być niezwykle inspirujący.

Niniejsze opracowanie dotyczy zagadnienia ściśle związanego z wpływem planowania przestrzennego na prawo własności, a mianowicie zjawiska określanego w doktrynie jako wywłaszczenie planistyczne⁷. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wobec treści przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może spowodować wystąpienie zjawiska wywłaszczenia planistycznego w stosunku do nieruchomości przeznaczonych w tym planie na cele rolne. W artykule zostanie również poddana ocenie skuteczność przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z punktu widzenia założeń ustawodawcy. Przedstawione zostaną także postulaty *de lege ferenda*, których realizacja mogłaby przyczynić się do tego, że założenia te zostaną spełnione w pełniejszym stopniu, przy zastosowaniu mechanizmów prawnych, które nie budzą wątpliwości o charakterze konstrukcyjnym.

Dotychczas zjawisko wywłaszczenia planistycznego było utożsamiane z ograniczeniami uprawnień właścicielskich w zakresie korzystania z nieruchomości, w szczególności z zakazem jej zabudowy, względnie przeznaczeniem nieruchomości na realizację zadań publicznych. Nowelizacja przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która weszła w życie 30 kwietnia 2016 r.⁸ sprawia, że z takim zjawiskiem możemy mieć do czynienia również, jeżeli chodzi o drugie z immanentnych uprawnień właścicielskich wynikających z art. 140 k.c.⁹, jakim jest uprawnienie do rozporządzania prawem własności nieruchomości. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stosuje się bowiem do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach prze-

⁴ T. Kurowska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 113 i nast.

⁵ *Ibidem*, s. 116.

⁶ W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca przykładowo wymienia czynniki, które należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁷ M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 51.

⁸ Nowelizacja dokonana na podstawie przepisów Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej skarbu państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.) (dalej jako: k.c.)

znaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Szczegółowe omówienie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących pojęcia nieruchomości rolnej wyznaczającego zakres przedmiotowy ustawy przekracza zakres niniejszego opracowania. Obszernej analizie w tym zakresie dokonało już przy tym wielu autorów¹⁰. Zostały one zasygnalizowane także we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym zgodności znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z przepisami Konstytucji RP. W wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócono w szczególności uwagę, że „legalna definicja nieruchomości rolnej jest zatem precyzyjna wyłącznie w tych – niestety zbyt rzadkich – przypadkach, gdy dany teren objęto miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”¹¹. Wątpliwości tych nie wydaje się być przy tym świadom sam ustawodawca. W uzasadnieniu do projektu ustawy, w wyniku której została dokonana opisana wyżej nowelizacja, zwrócono bowiem uwagę, że: „(...) przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie dotyczą wszystkich nieruchomości rolnych, a tylko tych, które w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na cele rolne. Brak jest zatem przeszkód prawnych, aby po ewentualnej zmianie przeznaczenia takich nieruchomości mogły być one przeznaczane na inne cele, w tym cele inwestycyjne, bowiem w takich przypadkach do tych nieruchomości przepisy o kształtowaniu ustroju rolnego nie będą już miały zastosowania”¹². Stanowisko to jest jaskrawym przykładem podejścia *contra legem*. W art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹³, który to przepis nie uległ zmianie w wyniku opisywanej nowelizacji, jest bowiem wyraźnie mowa o nieruchomościach rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne a nie o nieruchomościach rolnych położonych na obszarach przeznaczonych na cele rolne. Różnica jest więc zasadnicza.

¹⁰ Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Kraowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 139 i nast., Z. Truskiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI s. 144 i nast., K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, nr 1, s. 93 i nast., K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6, s. 52 i nast. B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 95 i nast., K. Stefańska, *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII s. 93 i nast.

¹¹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu obowiązującym od 30 kwietnia 2016 r., s. 6. Treść wniosku dostępna na stronie Trybunału Konstytucyjnego http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-505791785%2FK_36_16_wns_2016_07_11_ADO.pdf [dostęp z dnia 30.12.2017 r.]

¹² Zob. uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk sejmowy nr 293 z dnia 4 marca 2016, s. 31.

¹³ Tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2196 ze zm. (dalej jako: u.k.u.r.).

W sytuacji, gdy nieruchomości rolne znajduje się w terenie, dla którego plan miejscowy nie obowiązuje, zastosowanie rygorów przewidzianych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego może budzić wątpliwości, o tyle uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i określenie przeznaczenia nieruchomości jako cele rolne te wątpliwości przecina. Obowiązek zastosowania rygorów przewidzianych w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w takiej sytuacji jest bezdyskusyjny. W szczególności nie może być zniesiony poprzez odwołanie się do poglądów doktrynalnych, czy dokonanie odpowiednich zabiegów interpretacyjnych polegających na ustaleniu *in casu* czy nieruchomości będąca przedmiotem transakcji jest nieruchomością rolną w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne sprawia, że wyeliminowane zostają problemy z rozstrzygnięciem statusu nieruchomości, w stosunku do których zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy bądź decyzje lokalizacyjne¹⁴. Jeżeli nawet takie decyzje zostały wydane w odniesieniu do konkretnej nieruchomości przed wejściem w życie planu miejscowego, to w sytuacji, gdy zawierają ustalenia, których nie da się pogodzić z zapisami planu miejscowego, wraz z wejściem w życie tego planu podlegają obligatoryjnemu stwierdzeniu wygaśnięcia w drodze odrębnej decyzji administracyjnej na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Poza tym, ze względu na literalne brzmienie art. 2 ust. 1 u.k.u.r. plan powinien mieć znaczenie decydujące, nawet jeżeli postępowanie w sprawie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy nie zostanie formalnie zakończone.

Uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przeznaczenie nieruchomości na cele rolne, choć nie przesądza jednoznacznie o zakwalifikowaniu danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej w rozumieniu k.c., to jednak jest może przemawiać za taką kwalifikacją. Podstawowym czynnikiem, który zgodnie z treścią art. 46¹ k.c. pozostaje w takiej sytuacji do ustalenia, jest to, czy nieruchomość jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. W doktrynie przyjmuje się, że dla ustalenia tej okoliczności pomocne są wpisy dokonane w ewidencji gruntów oraz plany zagospodarowania przestrzennego¹⁵. Problematiczny jest przede wszystkim aspekt potencjalnej możliwości wykorzystywania danej nieruchomości do prowadzenia wytwórczej działalności w rolnictwie. Dla dokonania oceny w tym zakresie nie jest możliwe zastosowanie jakichkolwiek kryteriów uniwersalnych i abstrakcyjnych. Wydaje się, że w zdecydowanej większości przypadków przeznaczenie danej nieruchomości na cele rolne w planie zagospodarowania przestrzennego może przeciąć te wątpliwo-

¹⁴ Zob. w szczególności Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolne...*, s. 152 i nast. oraz K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 106 i nast.

¹⁵ E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, Komentarz do art. 46¹ k.c., [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz, Kodeks cywilny*, t. I., *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, Warszawa 2015, nb. 4 Legalis, R. Budzinowski, Komentarz do art. 46¹ k.c., [w:] *Kodeks cywilny*, M. Gutowski (red.), t. 1. *Komentarz. Art. 1–449*¹¹, Warszawa, 2016, nb. 5 Legalis.

ści. Skoro bowiem nieruchomości została przeznaczona w takim celu, to znaczy, że potencjalnie może być wykorzystywana na cele działalności wytwórczej w rolnictwie, nawet jeżeli dotychczasowy sposób jej wykorzystywania jest inny¹⁶. Podkreślenia wymaga jednak, że przeznaczenie określone w planie nie ma – w ramach k.c. – bezpośredniego wpływu na traktowanie nieruchomości jako rolnej, w konsekwencji nieruchomością rolną w rozumieniu k.c. nie będzie także nieruchomości przeznaczona w planie na cele rolne, ale wykorzystywana faktycznie na cele inne niż rolne (np. grunty wykorzystywane na potrzeby działalności przemysłowej ale przeznaczone do rekultywacji na cele rolne)¹⁷.

Wydaje się więc, że wejście w życie planu miejscowego i jednoznaczne określenie przeznaczenia nieruchomości jest ze wszech miar korzystne. Eliminuje bowiem mogącą się zrodzić niepewność co do reżimu prawnego, jakiemu podlega obrót prawem własności danej nieruchomości. Tym bardziej, biorąc pod uwagę sankcję nieważności przewidzianą w art. 9 u.k.u.r., wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jednoznaczne określenie przeznaczenia nieruchomości powinno być wartością samą w sobie, szczególnie biorąc pod uwagę wątpliwości związane z nieruchomościami znajdującymi się na terenach, dla których brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczą one przede wszystkim nieruchomości, w odniesieniu do których wydane zostały decyzje o warunkach zabudowy. Paradoksalnie jednak takie przypadki będą najbardziej wyrazistym przykładem problemu, którego dotyczy niniejsze opracowanie. Pamiętać bowiem należy, że plan miejscowy musi być zgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie nieruchomości w studium nie wiąże jednak organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy. Jest ona wydawana na podstawie odrębnych przesłanek określonych w art. 61 u.p.z.p. Przesłanki te mogą zostać spełnione także w odniesieniu do nieruchomości, dla których studium określa kierunki ich zagospodarowania jako cele rolne. Wówczas organ jest zobowiązany do wydania decyzji o warunkach zabudowy. W ocenie Z. Truskiewiczza na gruncie u.k.u.r. z 2003 r. decyzje lokalizacyjne należy traktować na równi z planami miejscowymi. Innymi słowy, decyzja lokalizacyjna, w tym

¹⁶ B. Wierzbowski zwraca uwagę, że ze względu na fakt, iż ustawodawca określając zakres przedmiotowy Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 107, poz. 464) w art. 1 pkt 1 tej ustawy wskazał, że dotyczy ona „nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego (...) położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej”, a zatem uznał, że na obszarach przeznaczonych w planach na cele gospodarki rolnej mogą być położone zarówno nieruchomości nierolne, jak i nieruchomości rolne w rozumieniu art. 46¹ k.c. Zob. B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 101. Innymi słowy, samo przeznaczenie nieruchomości na cele rolne w planie zagospodarowania przestrzennego nie oznaczałoby, że nieruchomość ta jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Podkreślenia wymaga, że w wyniku nowelizacji dokonanej z dniem 30 kwietnia 2016 r. ustawodawca zmienił treść wskazanego wyżej przepisu usuwając z niego odesłanie do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹⁷ Z. Truskiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 148.

decyzja o ustaleniu warunków zabudowy, wyłącza stosowanie u.k.u.r. do nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego¹⁸.

W istocie zatem w takiej sytuacji wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprowadzi do znacznego ograniczenia uprawnień wynikających z treści prawa własności danej nieruchomości, tak w zakresie korzystania z nieruchomości poprzez ograniczenie możliwości zabudowy, ale również, biorąc pod uwagę treść przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w zakresie rozporządzania tym prawem. Przepisy tej ustawy w znacznej mierze ograniczają bowiem zasadę swobodę umów proklamowaną przez art. 353¹ k.c. będącej przejawem autonomii woli stron. Zasada ta doznaje ograniczenia przede wszystkim z punktu widzenia podmiotowego, w zakresie wyboru drugiej strony umowy. Zgodnie z art. 2a ust. 1. u.k.u.r. krąg potencjalnych nabywców prawa własności takiej nieruchomości został ograniczony do rolników indywidualnych. Katalog sytuacji, w których to ograniczenie nie ma zastosowania, został określony w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Biorąc jednak pod uwagę treść tego przepisu, należy przyjąć, że sytuacje te mają charakter niezwykle wyjątkowy, a podstawowym przypadkiem, w którym te wyłączenia będą stosowane, będzie obrót między osobami bliskimi. Przeniesienie własności nieruchomości na rzecz innego podmiotu zostało natomiast uzależnione od decyzji administracyjnej wydawanej przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Ustawodawca nie wskazał jakichkolwiek materialnoprawnych przesłanek, którymi miałby się kierować organ wydający decyzję w tym zakresie, ani też terminu, w jakim taka decyzja miałaby być wydana. W art. 2a ust. 4 zobowiązał jedynie poszczególnych wnioskodawców do wykazywania szeregu okoliczności, przy czym w samej ustawie brak szczegółowych wytycznych co do sposobu realizacji poszczególnych obowiązków. Z pomocą nie przychodzi tu wykładnia literalna przepisów, gdyż, jak słusznie zauważył J. Bieluk, prowadzi ona do absurdalnych wniosków¹⁹. O tym, jakie wymagania będą stawiane poszczególnym wnioskodawcom, decyduje praktyka organu prowadzącego postępowania administracyjne. W sytuacji natomiast wydania decyzji odmownej we wskazanym wyżej trybie, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jest zobowiązany do złoże-

¹⁸ Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna...*, s. 155. Zgodnie z art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585) przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się do nieruchomości rolnych, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne. Z jednej strony treść tego przepisu przemawia za prawidłowością stanowiska, zgodnie z którym wydanie decyzji o warunkach zabudowy może doprowadzić do wyłączenia takiej nieruchomości spod reżimu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, za czym opowiadali się przedstawiciele doktryny. Z drugiej strony kategoryczność tego sformułowania i położenie nacisku na ostateczność takich decyzji w dniu wejścia w życie ustawy może świadczyć o chęci zamknięcia tego etapu przez ustawodawcę i doprowadzenia do sytuacji, w której wydanie decyzji o warunkach zabudowy po wejściu w życie ustawy nie wyłączy jej spod ograniczeń dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

¹⁹ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 87.

nia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przez Krajowy Ośrodek przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Przy tak ukształtowanym mechanizmie związanym z przeniesieniem prawa własności nieruchomości rolnej trudno podzielić argumentację ustawodawcy, mającą przemawiać za brakiem ingerencji za pomocą tych przepisów w istotę prawa własności. W uzasadnieniu do projektu ustawy zostało mianowicie wskazane, że dzięki zobowiązaniu Krajowego Ośrodka do nabycia prawa własności nieruchomości w sytuacji odmowy dopuszczenia do jej obrotu zgodnie ze złożonym wnioskiem, „właściciel nieruchomości „zachowa” jeden z podstawowych atrybutów swojego prawa własności, tj. prawo do rozporządzania rzeczą – w przypadku bowiem woli zbycia tej rzeczy, rzecz zostanie zbyta, co oznacza, że projektowane przepisy w żadnym razie nie ingerują w istotę prawa własności”²⁰.

To, że za pomocą takich rozwiązań ustawodawca ingeruje w treść prawa własności, nie budzi najmniejszych wątpliwości. Otwarte pozostaje pytanie, czy jest to ingerencja dopuszczalna na gruncie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Przeprowadzenie szczegółowych rozważań w tym zakresie przekracza ramy niniejszego opracowania, niemniej jednak biorąc pod uwagę fakt, iż rozporządzanie prawem własności należy do jego istoty wynikającej z art. 140 k.c., a omawiana ustawa w tak daleko idący sposób ogranicza uprawnienia w tym zakresie, istnieją wszelkie podstawy by mówić o ingerencji w istotę prawa²¹. Już samo uzależnienie możliwości rozporządzania swoim prawem własności od uzyskania decyzji administracyjnej jest sprzeczne z istotą tego prawa. Co więcej, w przypadku decyzji odmownej, ingerencja ta z pewnością nie jest w wystarczający sposób złagodzona przez ustawodawcę poprzez zobowiązanie do nabycia nieruchomości przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Ustawodawca nie bierze tu bowiem pod uwagę tego, że obrót nieruchomościami może następować również w formach innych niż sprzedaż, np. zamiana, zniesienie współwłasności, wniesienie jako aport rzeczowy do spółki prawa handlowego, *datio in solutum* i in. Nawet jeżeli w takiej sytuacji dojdzie do nabycia nieruchomości przez Krajowy Ośrodek, to nabycie to nastąpi za zapłatą równowartości pieniężnej jej wartości rynkowej. W takiej sytuacji nie ma mowy o zrealizowaniu kauzy planowanej pierwotnie umowy innej niż sprzedaż. Nawet gdy właściciel nieruchomości planuje jej sprzedaż, zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie może pozbawić go możliwości swobodnego wyboru drugiej strony nieruchomości oraz swobody określenia warunków jej sprzedaży, w tym w szczególności ceny. Zgodnie bowiem z art. 2a ust. 6 i 9 u.k.u.r., podstawą ustalenia równowartości pieniężnej należnej właścicielowi nieruchomości każdorazowo będzie operat szacun-

²⁰ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk sejmowy nr 293 z dnia 4 marca 2016, s. 31.

²¹ Tak również J. Bieluk, [w:] *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 84.

kowy sporządzany przez rzeczoznawcę majątkowego bądź na zlecenie Krajowego Ośrodka, bądź też, w sytuacji zakwestionowania tej wartości, na zlecenie sądu, do którego ma prawo wystąpić właściciel nieruchomości.

Powstaje zatem pytanie, czy w przypadku przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne dochodzi do tzw. wywłaszczenia planistycznego. Jego istota polega na ingerencji – przez regulację zawartą w planie miejscowym lub w decyzji administracyjnej – wprowadzającej wobec właściciela (użytkownika wieczystego) taki reżim korzystania z nieruchomości, który *de facto* czyni dla niego tę nieruchomość bezwartościową²². W takiej sytuacji dochodzi więc do faktycznego odebrania nieruchomości jej właścicielowi, jednakże bez przeprowadzenia właściwego postępowania wywłaszczeniowego i bez zapewnienia jednostce pełnych gwarancji ochrony jej praw. Co więcej, celem tej ingerencji nie jest realizacja jakiegokolwiek inwestycji publicznej²³. W orzecznictwie TK podkreśla się, że ingerencja w prawo własności, wynikająca z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do zasady spełnia konstytucyjne standardy określone w art. 64 Konstytucji. Niewątpliwie jest ona: racjonalna („planuje”, porządkuje stosunki wewnątrz wspólnoty samorządowej, dzięki czemu ułatwia gospodarowanie jej zasobami i jasno określa treść i granice prawa własności nieruchomości objętych planem); konieczna (zabezpiecza m.in. realizację publicznych potrzeb całej wspólnoty); proporcjonalna do realizowanego celu (wyznacza ogólne ramy przyszłego wykorzystania nieruchomości, co do zasady nie naruszając dotychczasowego – por. art. 35 u.p.z.p.) i służy realizacji konstytucyjnie chronionych wartości (choćby w postaci porządku publicznego czy ochrony środowiska). Niewątpliwie też, co do zasady, rozwiązanie takie nie narusza istoty prawa własności, lecz określa treść i granice tego prawa (por. art. 6 u.p.z.p., art. 140 k.c.). Podobne stanowisko prezentuje w tym zakresie SN, który w swym orzecznictwie przyjmuje, że ustalenia planu miejscowego wypełniają treścią art. 140 k.c., który – określając uprawnienia właściciela – wskazuje, że może on korzystać z rzeczy w granicach ustaw i zasad współzycia społecznego oraz „zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa”²⁴.

Sama koncepcja wywłaszczenia planistycznego nie jest powszechnie akceptowana w doktrynie. Jej przeciwnicy zwracają uwagę, że wejście w życie planu miejscowego, niezależnie od jego ustaleń, nie zmienia pozycji właściciela nieruchomości²⁵,

²² Stanowisko Marszałka Sejmu przywołane w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt K 50/13, OTK Seria A 2014 nr 11, poz. 121.

²³ M. Gdesz, *Wywłaszczenie*, s. 54; T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczania nieruchomości?*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 3, s. 95; T. Sobel, *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (cz. I), „Radca Prawny” 2010, nr 3, s. 52.

²⁴ Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 7 lipca 2016 r. sygn. akt III CZP 33/16, OSNAPiUS 2017 nr 5, poz. 58, str. 47.

²⁵ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji System Prawa Administracyjnego*, t. 12, R. Hauser (red.), Warszawa 2016, s. 527.

w szczególności nie prowadzi do przewłaszczenia nieruchomości. Problematiczna jest też kwestia kwalifikacji wywłaszczenia planistycznego jako formy wywłaszczenia faktycznego, wyodrębnianego w orzecznictwie ETPCz i TK²⁶. Pojęcie wywłaszczenia faktycznego odnoszone jest do bezprawnych ingerencji władzy publicznej w sferę prawa własności, często niemających sformalizowanej postaci. Wydźwięk tego pojęcia jest więc negatywny. Tymczasem ograniczenia własności wprowadzane planami miejscowymi, nawet tak daleko idące, że traktowane w ujęciu przedstawionej koncepcji jako wywłaszczenie planistyczne, zasadniczo są zgodne z prawem, w szczególności jeżeli przechodzą pozytywnie test proporcjonalności²⁷. *De lege lata* przeciwko przyjęciu, że w związku z przeznaczeniem nieruchomości na cele rolne dochodzi do tzw. wywłaszczenia planistycznego przemawia również treść art. 21 Konstytucji RP, zgodnie z którym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Katalog celów publicznych został określony w art. 6 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁸. Przepis ten nie wymienia natomiast działalności rolniczej w katalogu celów publicznych. Nie robią tego też przepisy żadnej innej ustawy. Nie zmienia to jednak faktu, że w przypadku przeznaczenia nieruchomości na cele rolne istnieje ryzyko, że właściciele nieruchomości mogą korzystać z przepisów, które w swym założeniu miały rekompensować ograniczenia prawa własności wynikające z ustaleń planistycznych dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości. Zdaniem TK, dopuszczalność ograniczeń prawa własności wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymaga głębszego uzasadnienia, gdyż (...) mieszczą się one w standardzie konstytucyjnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że zachowanie tego standardu warunkowane jest przyznaniem właścicielom stosownej rekompensaty. O ile bowiem realizacja celów publicznych jest legalnym działaniem administracji i może uzasadniać nawet najdalej idącą ingerencję w prawo własności (tj. wywłaszczenie), o tyle w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej, nie jest dopuszczalne, by realizacja tych celów dokonywała się kosztem niektórych tylko członków wspólnoty będącej beneficjentem ingerencji, warunkującej realizację celu publicznego. Stąd Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie jedynie za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Dzięki wypłatanemu z budżetu odszkodowaniu, jakie uzyskuje wywłaszczony, następuje repartycja spoczywającego na nim ciężaru ekonomicznego inwestycji na szeroką grupę członków społeczności, która będzie korzystać z podejmowanego dla jej dobra przedsięwzięcia²⁹.

W przypadku zjawiska wywłaszczenia planistycznego, zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, podstawę do żądania tej rekompensaty stanowi art. 36 ust. 1

²⁶ Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r. sygn. akt K 33/02 OTK Seria A 2002 nr 7, poz. 97, Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3.

²⁷ E. Bagińska, Parchomiuk J., *Przesłanki odpowiedzialności...*, s. 527.

²⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 (dalej jako: u.g.n.).

²⁹ Zob. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt K 50/13, OTK Seria A 2014 nr 11, poz. 121.

u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Ustawodawca w przepisie tym posługuje się opisowym ujęciem wywłaszczenia planistycznego bez jakiegokolwiek próby określenia katalogu sytuacji stanowiących podstawę do zbadania, czy doszło do takiego wywłaszczenia, czy też wyjątków wyłączających roszczenie z tytułu wywłaszczenia³⁰. O ile roszczenie przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dotyczy jedynie sposobu korzystania z nieruchomości, co w praktyce występuje niezwykle rzadko ze względu na treść art. 35 u.p.z.p., o tyle treść art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest zdecydowanie szersza. Zgodnie bowiem z tym przepisem, jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Jak już wyżej wskazano, w sytuacji przeznaczenia nieruchomości na cele rolne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ze względu na treść przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dochodzi do znacznej ingerencji w autonomię woli stron umowy. Ingerencja w tę sferę oraz wprowadzone ograniczenia w sposób istotny wpływają natomiast na rynek nieruchomości oraz ich wartość³¹.

Możliwość występowania przez właścicieli nieruchomości z roszczeniami przewidzianymi w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest kolejnym, nieprzewidzianym przez ustawodawcę, skutkiem wejścia w życie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Właściciele nieruchomości mogą chcieć w ten sposób rekompensować sobie niedogodności związane ze sprzedażą nieruchomości na wolnym rynku związane z ograniczonym kręgiem nabywców nieruchomości oraz koniecznością pozyskiwania decyzji administracyjnej zezwalającej na zawarcie umowy, a w konsekwencji obniżenie wartości rynkowej nieruchomości. Na chwilę obecną trudno jednak przewidzieć, czy takie roszczenia będą składane, a jeżeli tak, to jaka będzie ich skala. Już samo ryzyko wystąpienia z takimi roszczeniami może natomiast doprowadzić do stanu, w którym gminy, ze względu na obowiązek ustalania i wypłacania odszkodowań w trybie art. 36 ust. 3 u.p.z.p., z przyczyn ekonomicznych zaczną odstępować od uchwalania nowych planów miejscowych i przeznaczania nieruchomości na cele rolne. Byłoby to zjawisko skrajnie niekorzystne z punktu widzenia ochrony gruntów rolnych. Plan miejscowy jest bowiem instrumentem, który w swym za-

³⁰ T. Kasiński, *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, *Monitor Prawniczy* 1997, nr 10, s. 403.

³¹ Zob. S. Kalus, M. Habdas, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 77.

łożeniu ma zapewniać ochronę ilościową tych gruntów³². Obecnie jednak jedynie około 30% terytorium kraju jest pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego³³. Braki tych planów w szczególności widoczne są na terenach wiejskich. Nawet jednak tam, gdzie te plany są uchwalane powszechnym zwyczajem (...) jest przeznaczanie praktycznie całego terenu pod zabudowę, mniej lub bardziej intensywną dlatego, że jest to jeden z tańszych i przy odpowiednim sporządzeniu, mniej kłopotliwych sposobów zadowolenia wyborców³⁴.

Ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzone w art. 2a ust. 1. u.k.u.r. miało w zamyśle ustawodawcy przyczynić się do realizacji deklarowanego w art. 1 u.k.u.r. celu ustawy zakładającego określenie zasad kształtowania ustroju rolnego państwa przez 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych; 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Z punktu widzenia tych założeń, nieskuteczność rozwiązań ustawowych obowiązujących do 30 kwietnia 2016 r. była wielokrotnie podkreślana³⁵. Po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mimo dokonania radykalnych zmian w tym zakresie oraz wyeksponowania celów ustawy poprzez dodanie podniosłej preambuły, wydaje się, że skuteczność przyjętych rozwiązań uległa znacznemu obniżeniu. Ustawodawca nie może bowiem w sposób jednoznaczny określić przyjętego modelu reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Do momentu nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, model ten był oparty na uczestnictwie Agencji Nieruchomości Rolnych w ramach prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami poprzez składanie oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu i prawa nabywania. Zakładał on, że nieruchomości nabywane przez Agencję w trybie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości będą następnie rozdysponowywane na zasadach określonych w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa z prze-

³² Art. 7 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78). T. Kurowska zwraca uwagę, że biorąc pod uwagę przepisy tej ustawy, plan miejscowy jest sporządzany nie dla ochrony gruntów rolnych, ale w celu racjonalnej zmiany przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze. Sporządzanie planów miejscowych dotyczących rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej jest natomiast rzadkością. Zob. T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 58.

³³ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli – System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, Warszawa 2017, s. 23 – <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf> [dostęp z 30.12.2017 r.].

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Zob. w szczególności S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej – adekwatność stosowanych instrumentów prawnych*, [w:] *Rozprawy i studia – Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Z. Truskiewicz, E. Kremer (red.), Kraków 2009, s. 201 i nast.; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 387 i nast.; A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 7.

znaczeniem na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Model ten był słusznie krytykowany. Jego skuteczność była uzależniona nie tyle od zapisów ustawowych co od zasobów finansowych, jakimi dysponowała Agencja. Co więcej, w ramach tego modelu nie można było mówić o jakimkolwiek planowym czy strategicznym działaniu. Obrót nieruchomościami toczy się bowiem na bieżąco i Agencja nie miała jakichkolwiek uprawnień związanych z zainicjowaniem nabycia konkretnej nieruchomości. Takie działania mogła realizować jedynie na zasadach rynkowych na podstawie art. 32a u.g.n.r.S.P.³⁶ Ustawodawca nie wskazał jednak żadnych kryteriów, którymi powinna kierować się Agencja przy wykonywaniu swych zadań w tym zakresie. W konsekwencji decyzje podejmowane w tej materii przez właściwe organy Agencji miały charakter dyskrecjonalny i w zasadzie nie podlegały żadnej kontroli³⁷. Działania Agencji były nawet porównywane z wywłaszczeniem³⁸. Żaden przepis nie zobowiązywał przy tym Agencji do wykorzystania nabytej nieruchomości w określonym czasie na cele uzasadniające jej nabycie. Takie rozwiązanie budziło poważne wątpliwości, biorąc pod uwagę fakt, iż to nabycie było realizacją daleko idącej ingerencji ustawodawcy w prywatnoprawny obrót nieruchomościami³⁹.

W obecnym stanie prawnym kształtowanie ustroju rolnego następuje *de facto* od strony negatywnej. Jest ono realizowane poprzez władczą ingerencję ze strony Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w prywatnoprawny obrót nieruchomościami w postaci wydania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości w trybie art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Instytucje prawa pierwokupu oraz prawa nabycia w odniesieniu do nieruchomości rolnych właściwie przestały odgrywać jakiegokolwiek znaczenie ze względu na wyłączenia przewidziane odpowiednio w art. 3 ust. 5 i 7 u.k.u.r. oraz art. 4 ust. 4 u.k.u.r.⁴⁰ Wyłączenia te dotyczą m.in. sytuacji, w których nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego, szczególnie istotny jest fakt, że wyłączenie to dotyczy także prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy nieruchomości. Instytucje te mogą mieć obecnie zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy przedmiotem zbycia są udziały i akcje w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych, co dopuściła omawiana no-

³⁶ Zgodnie z tym przepisem Agencja (obecnie Krajowy Ośrodek) może nabywać nieruchomości na własność Skarbu Państwa, jeżeli wymaga tego realizacja zadań określonych w ustawie, w tym szczególnie zadań w zakresie powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych.

³⁷ K. Marciniuk, *Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 183.

³⁸ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami...* s. 23.

³⁹ Zob. szerzej Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Komentarz do art. 32a*, System Informacji Prawnej LEX, Warszawa 2014.

⁴⁰ Potwierdzają to dane zawarte w Raporcie z działalności ANR za 2016 r. Zgodnie z tym raportem w całym 2016 roku do Agencji wpłynęło 2,7 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze 55 tys. ha, z czego na okres od 30.04.2016 do 31.12.2016 r. przypadają jedynie 583 umowy na 2,9 tys. ha. Zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 r., Druk sejmowy nr 1797, s. 13 i 29–31.

welizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁴¹. Trudno zatem przyjąć, aby taki mechanizm kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi mógł służyć realizacji proklamowanych założeń ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Krajowy Ośrodek jest zobowiązany do nabycia nieruchomości jedynie w sytuacji, gdy kumulatywnie zostaną spełnione następujące przesłanki: 1) zostanie wydana decyzja o odmowie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości w trybie art. 2a ust. 4 u.k.u.r., 2) właściciel nieruchomości wystąpi z wnioskiem o nabycie nieruchomości, 3) cena nieruchomości określona przez Krajowy Ośrodek lub sąd zostanie zaakceptowana przez właściciela nieruchomości. Z danych zawartych w raporcie z działalności ANR w 2016 roku wynika, że w okresie od 30 kwietnia 2016 do 31 grudnia 2016 r. ANR wydała decyzje odmowne w 52 przypadkach. Jedynie w 5 przypadkach właściciele nieruchomości wystąpili z żądaniem ich nabycia przez ANR, natomiast wyłącznie w jednym z tych przypadków nastąpiła finalizacja transakcji⁴². W tym okresie ANR wydała ponadto 3730 decyzji pozytywnych i 305 decyzji o umorzeniu postępowania. Decyzje negatywne stanowią zatem jedynie nieco ponad 1% wszystkich decyzji wydanych przez ANR⁴³. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca wprowadził niezwykle rygorystyczny, budzący wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP, mechanizm ingerencji w prywatnoprawny obrót nieruchomościami, jedynie po to, by był on wykorzystywany w jednostkowych przypadkach. Brak obiektywnych kryteriów wydawania decyzji o zezwoleniu na nabycie nieruchomości w trybie art. 2a ust. 4 u.k.u.r. sprawia, że istnieje ryzyko stosowania tego mechanizmu w sposób wybiórczy i uznaniowy, by nie powiedzieć dowolny. Być może jednak ustawodawca świadomie przyjął takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę argumentację zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy, w którym zwracano uwagę, m.in. na protesty polskich rolników dotyczące nabywania nieruchomości rolnych przez osoby finansowane przez rzeczywistych nabywców zagranicznych⁴⁴.

Powstaje zatem pytanie, czy cele ustawy – zarówno te postulatywne, wyrażone w preambule oraz w treści art. 1 u.k.u.r., jak i rzeczywiste, związane z ograniczeniem dostępu do nieruchomości rolnych dla nabywców zagranicznych – nie mogłyby zostać osiągnięte w sposób bardziej efektywny, a przy tym niebudzący wątpliwości konstytucyjnych. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest możliwe

⁴¹ W 2016 roku do ANR wpłynęły 983 powiadomienia o zbyciu udziałów i akcji. ANR w ani jednym przypadku nie skorzystała z uprawnień wynikających z prawa pierwokupu lub prawa nabycia. Zob. Raport z działalności..., s. 32.

⁴² Zob. Raport z działalności..., s. 32–33.

⁴³ W okresie od 30.04.2016 do 31.12.2016 r. do ANR wpłynęły 6954 wnioski o wydanie decyzji w trybie art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Według stanu na 31.12.2016 r., do rozpatrzenia pozostawało więc 2867 wniosków, co stanowi aż 41% wszystkich wniosków. Jeżeli zaległości będą narastały w tym tempie również po przejęciu zadań ANR przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, to szybko stanie się on instytucją niewydolną, a obrót nieruchomościami rolnymi, poza przypadkami wyraźnie dopuszczonymi w ustawie, zostanie sparaliżowany.

⁴⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk sejmowy nr 293 z dnia 4 marca 2016 r., s. 1–2 i 11–12.

i wymagałoby zmiany wyłącznie jednego przepisu, mianowicie art. 6 u.g.n. określającego katalog celów publicznych. Katalog ten powinien zostać rozbudowany o cel publiczny w postaci prowadzenia gospodarstwa rodzinnego. Taka zmiana nie powinna nastroczać specjalnych trudności ani powodować oporów społecznych, gdyż cele publiczne nie mają swojej definicji legalnej i to rolę ustawodawcy jest określenie, jaki rodzaj działalności należy zaliczyć do tego katalogu. Zmiana ta miałaby jednak niebywałe zalety z punktu widzenia celów ustawy o kształtowaniu ustroju a jej wprowadzenie stanowiłoby przejaw realizacji dyrektywy konstytucyjnej przewidzianej w art. 23 Konstytucji RP. Przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny daje możliwość jej wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wywłaszczenie, w przeciwieństwie do mechanizmów ingerencji w prywatnoprawny obrót nieruchomościami przewidzianych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jest natomiast dokonywane w trybie ściśle określonej procedury i na podstawie obiektywnych kryteriów. Przede wszystkim, zgodnie z art. 112 u.g.n., dotyczy jedynie nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny w planach miejscowych albo w odniesieniu do których została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dzięki temu brak jest tu miejsca na wątpliwości co do zakresu przedmiotowego takiej regulacji, jakie chociażby mają miejsce na gruncie przepisów obecnie obowiązującej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w odniesieniu do nieruchomości rolnych, w stosunku do których została wydana decyzja o warunkach zabudowy. Jeżeli polski ustawodawca nadal decydowałby się na utrzymanie modelu, w którym za kształtowanie ustroju rolnego odpowiada agencja państwowa, to mechanizm oparty na potraktowaniu prowadzenia gospodarstwa rodzinnego za cel publiczny daje możliwość prowadzenia spójnej i zaplanowanej polityki w tym zakresie. Agencja taka nie byłaby bowiem uzależniona od ingerencji w prywatnoprawny obrót nieruchomościami, ale poprzez odpowiedni udział w pracach planistycznych mogłaby wpływać na przeznaczenie konkretnej nieruchomości na cel publiczny, co w konsekwencji dawałoby możliwość jej wywłaszczenia. Wywłaszczenie ze swej istoty nie ma przy tym ograniczeń od strony podmiotowej, a co za tym idzie mogłoby dotyczyć zarówno nieruchomości stanowiących własność podmiotów krajowych, jak i zagranicznych. Sama realizacja celu wywłaszczenia następowałaby poprzez zbycie nieruchomości z przeznaczeniem na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Jeżeli nieruchomość stałaby się zbędna na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, w szczególności cel ten nie zostałby zrealizowany w ustawowych terminach, wówczas wywłaszczonemu podmiotowi, zgodnie z art. 136 i 137 u.g.n., przysługiwałoby żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Takie rozwiązanie byłoby przejawem realnej ochrony interesów właścicieli nieruchomości rolnych, a nie jedynie pustą deklaracją pozbawioną znaczenia praktycznego, jak ma to miejsce w obecnie obowiązującym stanie prawnym, co potwierdzają przywołane wyżej dane z raportu dotyczącego działalności ANR.

Wydaje się, że przedstawiony wyżej postulat *de lege ferenda* ma zdecydowanie więcej zalet niż obecne rozwiązania. Jego wprowadzenie wymagałoby jednak znacznej odwagi ze strony podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie ustroju rolnego państwa, a przy tym eliminowałoby arbitralność i brak obiektywnych kryteriów przy podejmowanych rozstrzygnięciach. Zmuszałoby też do prowadzenia realnej, długofalowej polityki prowadzonej we współpracy z organami władzy samorządowej odpowiedzialnymi za tworzenie planów miejscowych, a nie, jak ma to miejsce obecnie, do podejmowania incydentalnych, jednostkowych działań, niejako wymuszonych zachowaniem podmiotów występujących w ramach prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami. Eliminowałoby również wątpliwości, jakie rodzą się na gruncie podejmowanego zagadnienia wywłaszczenia planistycznego, w szczególności dotyczących tego, czy ze zjawiskiem tym mamy do czynienia jedynie w odniesieniu uprawnień właścicielskich do korzystania z nieruchomości, czy też może ono dotyczyć uprawnień do rozporządzania prawem własności. Przedstawione powyżej rozważania potwierdzają, że na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego można mówić o występowaniu zjawiska wywłaszczenia planistycznego odnoszącego się do drugiego z tych aspektów. Wynikającymi z niego konsekwencjami przewidzianymi w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mogą jednak zostać obciążone organy gminy, do których zadań należy uchwalanie planów miejscowych, czego nie przewidział sam ustawodawca.

Wywłaszczenie planistyczne w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Streszczenie

Artykuł dotyczy wpływu planowania przestrzennego na prawo własności nieruchomości. Jego celem jest ustalenie, czy w związku z przeznaczeniem nieruchomości na cele rolne można mówić o wystąpieniu zjawiska wywłaszczenia planistycznego. W dokonanej analizie uwzględniono przede wszystkim przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu obowiązującym począwszy od 30 kwietnia 2016 r. Rozważania zawarte w artykule potwierdzają, że na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego można mówić o występowaniu zjawiska wywłaszczenia planistycznego mającego związek z ograniczeniem uprawnień właścicielskich związanych z rozporządzaniem prawem własności nieruchomości rolnych. Zwrócono również uwagę, że konsekwencjami z tego tytułu mogą zostać obciążone gminy, które odpowiadają za uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W artykule przedstawiono również propozycję rozwiązania kwestii ingerencji państwa w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi. Proponowana zmiana miałaby polegać na rozbudowaniu katalogu celów publicznych o prowadzenie gospodarstwa rodzinnego. Takie rozwiązanie umożliwi wywłaszczenie nieruchomości oraz jej dalsze rozdysponowanie z przeznaczeniem na realizację tego celu.

Słowa kluczowe:

wyłączenie planistyczne, własność, nieruchomości rolne

Expropriation using the local zoning plan in the provisions of the Act on shaping the agricultural system

Abstract

The article is regarding the influence of the spatial planning on the ownership of the real estate. The main purpose of the article is to determine if the property will be allocated for agricultural purposes then it comes to expropriation by local plan. The article was written on the basis of the act on forming the agricultural system, which has been in force since 30 April 2016. The article confirms that the expropriation by local plan is possible on the basis of this act. The expropriation occurs by restricting the right to dispose of the ownership. Municipalities may be charged with responsibility for that effect. The article also provides a proposal to address the issue of state interference in the trade in agricultural property. The proposed amendment would consist in the adding to a directory of public purposes the conduct of a family farm. Such a solution will allow the expropriation of property and its further disposal for that purpose.

Key words:

expropriation by local plan, ownership, agricultural property

Bibliografia

Bagińska E., Parchomiuk J., *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji* [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, System Prawa Administracyjnego*, t. 12, R. Hauser (red.), Warszawa 2016.

Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

Budzinowski R., *Komentarz do art. 46¹ k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny*, t. I. *Komentarz. Art. 1–449¹¹*, M. Gutowski (red.), Warszawa, 2016

Czerwińska-Koral K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6.

Gdesz M., *Wyłączenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.

Kalus S., Habdas M., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.

Kasiński T., *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, *Monitor Prawniczy* 1997, nr 10.

Kasiński T., *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wyłączania nieruchomości?*, *Monitor Prawniczy* 1997, nr 3.

Kurowska T., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a prawo własności*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.

- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne* [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2017
- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, t. XIV.
- Kurowska T., *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pañki*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 2004, z. 2.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV.
- Marciniuk K., *Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011.
- Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. XXVI, nr 1.
- Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej – adekwatność stosowanych instrumentów prawnych* [w:] *Rozprawy i studia – Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Z. Truskiewicz, E. Kremer (red.), Kraków 2009.
- Sanakiewicz Ł., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz do art. 32a*, System Informacji Prawnej LEX, Warszawa 2014.
- Skowrońska-Bocian E., Warciński M., *Komentarz do art. 46¹ k.c.*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰, Warszawa 2015
- Sobel T., *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (cz. I), „*Radca Prawny*” 2010, nr 3.
- Stefańska K., *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII.
- Truskiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2007, t. VI.
- Truskiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2016, nr 2.
- Wierzbowski B., *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV.

Decyzja uwłaszczeniowa jako podstawa ustalenia stanu prawnego nieruchomości rolnej

I

Prowadzone rozważania zostaną skoncentrowane na skutkach uwłaszczenia, wywołanych Ustawą z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych¹. Z formalnoprawnego punktu widzenia proces uwłaszczeniowy, zapoczątkowany w dniu 5 listopada 1971 r.², został zakończony z dniem 1 stycznia 1992 r.³, niemniej jednak rozbieżności wynikające ze skutków decyzji uwłaszczeniowych, a także braku tych decyzji, występują nadal, o czym świadczy znaczna liczba orzeczeń zarówno sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, jak i sądów administracyjnych.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie współczesnych źródeł tych rozbieżności i ich konsekwencji dla kształtowania stanu prawnego nieruchomości rolnych. Należy zasygnalizować, że problematyka ta była już podejmowana w doktrynie i część spornych kwestii z pewnością została rozwiązana, w szczególności z poszanowaniem zasady pewności obrotu⁴, w dalszym ciągu występują jednak zagadnienia, które wymagają analizy prawnej, odwołującej się przede wszystkim do rozbieżności występujących w judykaturze.

¹ Dz.U. nr 27, poz. 250, zm. Dz.U. z 1975 r., nr 16, poz. 91, uchylona Ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 11, poz. 81).

² Data wejścia w życie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

³ Data wejścia w życie Ustawy z dnia 1 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która w art. 63 ust. 2 zamknęła drogę do kwestionowania ostatecznych decyzji uwłaszczeniowych.

⁴ Por. m.in. M. Stańko, *Wpływ uwłaszczenia i zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na charakter majątkowy gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 320 i nast. A. Oleszko, *Tytuły prawne władania ziemią rolniczą*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), LexisNexis, Warszawa 2009, s. 109 i nast.

II

Dla przejrzystości dalszych wywodów na wstępie należy skrótowo przytoczyć mechanizm funkcjonowania cytowanej ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 uwłaszczeniem z mocy prawa zostali objęci rolnicy – posiadacze samoistni nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego⁵ – nabytych w drodze zawartej bez prawem przewidzianej formy umowy sprzedaży, zamiany, darowizny, umowy o dożywocie lub innej umowy o przeniesienie własności, o zniesienie współwłasności albo umowy o dział spadku. Natomiast na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej z mocy prawa podlegali uwłaszczeniu rolnicy, którzy w dniu 4 listopada 1971 r. posiadali nieruchomość co najmniej 5 lat – jeśli weszli w jej posiadanie w dobrej wierze – lub 10 lat – gdy weszli w posiadanie w złej wierze⁶. Stwierdzenie nabycia własności z mocy prawa następowało przez wydanie aktu własności ziemi, który w odniesieniu do samoistnych posiadaczy – z mocy art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej – był decyzją administracyjną o charakterze deklaratoryjnym.

Podkreślenia wymaga, że – zgodnie z art. 15 ustawy – ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości (decyzja uwłaszczeniowa) była podstawą ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków.

Określenie współczesnych skutków uwłaszczenia dla ustalenia stanu prawnego nieruchomości rolnych wymaga również przybliżenia podstawowych założeń aktów uwłaszczeniowych, zasadniczo bowiem rozbieżności między stanem prawnym nieruchomości a stanem faktycznym w sferze władania nieruchomością powinny być usuwane w drodze cywilnoprawnej, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu. Należy jednak zauważyć, że sięgnięcie po środki prawne z zakresu prawa administracyjnego spowodowane było nasileniem, szczególnie po wejściu w życie restrykcyjnej Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych⁷, zjawiska nieformalnego obrotu ziemią. Przepisy tej ustawy zostały następnie, w nieco złagodzonej wersji, wprowadzone do kodeksu cywilnego⁸,

⁵ Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 93 i nast., M. Ptaszyk, *Nowe zasady obrotu nieruchomościami inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 54.

⁶ Poza przedmiotem rozważań pozostawiamy kwestię uwłaszczenia posiadaczy zależnych. Zanimyśmy jedynie, że posiadacze zależni podlegali uwłaszczeniu nie z mocy prawa, ale na wniosek.

⁷ Dz.U. nr 28, poz. 168, ustawa weszła w życie z dniem 5 lipca 1963 r., a jej celem była pegeeryzacja polskiego rolnictwa, por. bliższe uwagi na ten temat A. Lichorowicza, *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 11, s. 39 i nast. Por. również A. Stelmachowski, *Nieformalny obrót ziemią*, „PUG” 1967, nr 2, s. 52 i nast., tenże, *Środki usuwania sprzeczności między układem stosunków faktycznych a układem stosunków prawnych w prawie cywilnym*, [w:] *Prace z zakresu prawa cywilnego i praw na dobrach niematerialnych*, „Zeszyty Naukowe” UJ, Warszawa–Kraków 1974, z. 1, s. 141 i nast., J. Nadler, *Ochrona długoletnich posiadaczy*, „NP” 1968, nr 1, s. 37 i nast.

⁸ Por. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst pierwotny: Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 94, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1965 r.

co spetryfikowało na wiele lat reglamentację obrotu nieruchomościami rolnymi. W konsekwencji, istotą uwłaszczenia było usunięcie rozbieżności między stanem prawnym stosunków własnościowych a stanem faktycznego władztwa w drodze jednego aktu prawnego (uwłaszczenie z mocy prawa), a także zapobieżenie rozbieżnościom między stanem faktycznym a stanem prawnym na przyszłość. Otwarte pozostaje pytanie o przyczyny niezrealizowania tych założeń. Podnieść można jedynie, że art. 12 ust. 5 ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. dopuszczał także wydawanie aktów własności ziemi z urzędu. Organy państwa nie podejmowały jednak z własnej inicjatywy czynności zmierzających do uporządkowania stanu prawnego nieruchomości rolnych.

Kolejna próba usunięcia tych rozbieżności podjęta została w 1982 r., kiedy to w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego i uchylecia ustawy uwłaszczeniowej⁹, rozpoznawanie tej kategorii spraw zostało przekazane sądom powszechnym. Zgodnie z art. 6 § 1 ustawy nowelizującej, począwszy od dnia 6 kwietnia 1982 r.¹⁰ podstawą ujawnienia stanu własności w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków było prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności nieruchomości przez samoistnego posiadacza¹¹. Należy jednak zauważyć, że kognicją sądów objęte zostały w istocie dwie kategorie spraw.

Pierwsza z nich dotyczyła stwierdzenia nabycia własności nieruchomości, w których to sprawach do dnia 6 kwietnia 1982 r. nie zostało jeszcze wszczęte postępowanie administracyjne. W tej kategorii spraw sądy w dalszym ciągu mogą podejmować rozstrzygnięcia.

Druga kategoria dotyczyła spraw przekazanych sądom po wejściu w życie ustawy nowelizującej do ponownego ich rozpatrzenia na skutek uchylecia lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej. Z tą właśnie kategorią spraw wiążą się poważne konsekwencje prawne. Zauważyć bowiem należy, że z dniem 1 stycznia 1992 r., a więc z dniem wejścia w życie Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, możliwość wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych – aktów własności ziemi wydawanych w trybie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. stała się prawnie niedopuszczalna. Na podstawie bowiem art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustanowiony został zakaz stosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (a więc wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji) w odniesieniu do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej. Jednocześnie, z mocy art. 63 ust. 2 tej ustawy uchylony został art. 8 § 4 ustawy z 1982 r. nowelizującej k.c., który zezwalał sądom na rozpoznawanie spraw, w których decyzje organu administracji państwowej zostały uchylone albo stwierdzono ich nieważność. Po wej-

⁹ Por. Ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, (Dz.U. nr 11, poz. 81).

¹⁰ Data wejścia w życie ustawy nowelizującej k.c.

¹¹ Por. H. Ciepla, *Prawne skutki uregulowania własności gospodarstw rolnych*, Warszawa 1982.

ściu w życie tej ustawy, zgodnie z jej art. 63 ust. 3, postępowania administracyjne toczące się w trybach nadzwyczajnych podlegały umorzeniu.

Kwestia konstytucyjności art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa była przedmiotem dwukrotnego badania przez Trybunał Konstytucyjny. W obydwu przypadkach Trybunał nie zakwestionował zaskarżonych przepisów¹². Dodatkowo należy zaznaczyć, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 maja 2000 r. Trybunał podkreślił, iż okres, w którym osoby zainteresowane były uprawnione do podjęcia stosownych kroków prawnych, był wystarczająco długi, aby zainteresowani uważający się za pokrzywdzonych, mogli – po uchyleniu ustawy uwłaszczeniowej – dochodzić swoich praw przed sądami powszechnymi. Ponadto, wprowadzone w 1991 r. ograniczenia były konieczne ze względu na wartość, jaką jest stabilność stosunków prawnych, oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie¹³.

Konsekwentne jest także stanowisko sądów administracyjnych w kwestii skutków omawianej regulacji prawnej. Zakaz stosowania przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji, a także obowiązek umorzenia postępowań administracyjnych wszczętych w tych sprawach, oznacza, że – z woli ustawodawcy – wymienionych trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego nie stosuje się w zakresie wzruszenia ostatecznych decyzji – aktów własności ziemi – nawet wtedy, gdy decyzje te były dotknięte takimi kwalifikowanymi wadami, które w innych sytuacjach skutkowałyby zastosowaniem tych trybów¹⁴. Zatem, z woli ustawodawcy, niektóre decyzje – mimo kwalifikowanych wad – będą funkcjonowały w obrocie prawnym¹⁵. Trudno o bardziej dobitny wyraz prymatu zasady pewności obrotu prawnego nad prawidłowością decyzji administracyjnej wydanej w przeszłości, na podstawie której ukształtowano stan własnościowy.

¹² Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2000 r. SK 13/99, publ. OTK z 2000 r., nr 1, poz. 5 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2000 r., publ. OTK z 2000, nr 4, poz. 110.

¹³ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 maja 2000 r., który zapadł w wyniku rozpoznania skargi konstytucyjnej w sprawie SK 29/99, publ. OTK z 2000, nr 4, poz. 110.

¹⁴ Wymaga jednak zasygnalizowania, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dopuszcza się – mimo uchylecia Ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych i wyłączenia na podstawie art. 63 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa kompetencji organów administracyjnych do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności, uchylecia lub zmiany decyzji wydanych na podstawie przepisów tej ustawy – możliwość odtworzenie aktu własności ziemi wydanego na podstawie przepisów ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Odtworzenie aktu nie ma bowiem charakteru rozstrzygnięcia merytorycznego – por. wyrok WSA w Kielcach z 28 października 2010 r., II SA/Ke 272/2010, (publ. LEX nr 8219832).

¹⁵ Por. np. wyrok NSA z 13 maja 1999 r., II S.A. 569/99 – niepubl., por. także późniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych: wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 czerwca 2014 r., II SA/Łd 371/14, publ. LEX nr 1479541 oraz wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2016 r., II OSK 2677/14, publ. LEX nr 2106712.

Zaprezentowana linia orzecznictwa została utrwalona także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który niezmiennie stoi na stanowisku, że niemożliwa jest nie tylko kontrola administracyjna, ale i sądowa aktów własności ziemi¹⁶. Wybrane orzeczenia sądowe będą przedmiotem rozważań w dalszej części artykułu.

III

Nawet jednak najbardziej konsekwentne stanowisko judykatury w tym zakresie nie rozwiązało wszystkich kwestii związanych z funkcjonowaniem w obrocie wadliwych aktów własności ziemi. W praktyce orzecniczej pojawiło się wiele nowych zagadnień, które nadal wywołują kontrowersje. Analiza wszystkich spornych kwestii wykracza poza ramy artykułu, zatem uwaga zostanie skoncentrowana jedynie na wybranych obszarach prawnych, takich jak: rozgraniczenie nieruchomości rolnej objętej decyzją uwłaszczeniową, zasiedzenie nieruchomości rolnej, w stosunku do której uprzednio została wydana decyzja uwłaszczeniowa, czy też uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w odniesieniu do nieruchomości rolnej objętej decyzją uwłaszczeniową. W istocie we wszystkich tych obszarach zagadnieniem wymagającym rozważenia jest zakres związania sądu ostateczną decyzją administracyjną, która nie może zostać wzruszona, nawet jeśli dotknięta jest kwalifikowaną wadą prawną. W praktyce pojawił się również problem wynikający z tego, że w odniesieniu do tej samej nieruchomości rolnej wydane zostały dwie decyzje uwłaszczeniowe stwierdzające nabycie własności całej nieruchomości na rzecz dwóch różnych osób. W cytowanej wyżej uchwale z dnia 11 marca 1994 r. Sąd Najwyższy również w takim przypadku wyłączył dopuszczalność wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. Uznał jednak, że powstały między tymi osobami spór należy zakwalifikować jako spór o własność, który powinien rozstrzygnąć sąd powszechny, w postępowaniu w którym rozstrzygnięcie jest niezbędne do załatwienia sprawy¹⁷. Ostatecznie nie zostały określone ramy prawne takiego postępowania, a w szczególności zakres związania sądu powszechnego ostatecznymi decyzjami uwłaszczeniowymi.

Jak się wydaje, problematyka ta występuje ze szczególną wyrazistością w sporach o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym rozstrzyganych na podstawie art. 10 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych

¹⁶ Por. uzasadnienie uchwały SN dnia 11 marca 1994 r. III CZP 18/94 (publ. OSNC z 1994 r., nr 10, poz. 186).

¹⁷ Por. uzasadnienie cyt. wyżej uchwały SN dnia 11 marca 1994 r. Wypada również odnotować, że w wyroku z dnia 3 lutego 1994 r. II CRN 161/93 (niepublikowanym) Sąd Najwyższy przyjął, że osoby legitymujące się aktami własności ziemi, stwierdzającymi własność każdego z nich w odniesieniu do tej samej nieruchomości, powinny być traktowane jako jej współwłaściciele, co do których należy stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o współwłasności. Pogląd ten ostatecznie nie został zaaprobowany ani w doktrynie, ani w judykaturze – por. m.in. M. Stańko, *Wpływ uwłaszczenia...*, s. 320 i nast.

i hipotece¹⁸. W ograniczonym zakresie w przedmiocie związania sądu powszechnego ostateczną decyzją administracyjną wypowiedział się SN w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2002 r.¹⁹ Sąd przyjął, że uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym polega na doprowadzeniu jej do rzeczywistego, a więc istniejącego w dacie orzekania stanu prawnego, a nie do stanu prawnego, który wprawdzie istniał w przeszłości, lecz w chwili zgłoszenia żądania uzgodnienia nie odpowiada już rzeczywistości²⁰. W konsekwencji wykluczenie przez art. 63 ust. 2 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa możliwości wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych nie oznacza, że przy rozstrzygnięciu sprawy cywilnej sąd nie jest uprawniony do poddania aktu własności ocenie prawnej ze względu na jej przedmiot. W szczególności sąd, nie wkraczając w zasadność tego aktu, władny jest ocenić, jakie skutki wywołuje ostateczne poświadczenie, że dany rolnik stał się z dniem 4 listopada 1971 r. właścicielem gruntu²¹.

Następnie jednak Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 9 października 2007 r.²² stanął na odmiennym stanowisku, przyjmując, że w sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości – ujawnionego w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej – z rzeczywistym stanem prawnym, sąd jest związany tą decyzją. Uchwała ta dotyczyła wprawdzie ostatecznej decyzji komunalizacyjnej, wydawanej na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...) ²³, brak było jednak przeszkód, aby stosować ją również do innych ostatecznych decyzji administracyjnych, w tym decyzji uwłaszczeniowych, funkcjonujących w obrocie na podstawie ustawy z 1971 r.

Dodać należy, że treść tej uchwały koresponduje z wcześniejszym postanowieniem z dnia 22 sierpnia 2007 r., w którym SN stwierdził, że art. 63 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie daje żadnych podstaw do wniosku, że ustawodawca, wyłączając kontrolę administracyjną decyzji uwłaszczeniowych, wprowadził czy też rozszerzył zakres kontroli sądowej tych decyzji.²⁴

Skutki tej uchwały oraz wcześniejszego postanowienia SN były i są nadal trudne do zaakceptowania w praktyce, zważywszy na fakt, że funkcjonujące w obrocie prawnym decyzje uwłaszczeniowe niejednokrotnie dotknięte są kwalifikowanymi

¹⁸ Tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 1007 ze zm.

¹⁹ III CKN 978/00, publ. LEX nr 56045.

²⁰ Por. również, S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 2010, s. 86 i nast.

²¹ Według uzasadnienia tej uchwały skutki te mogą powstać w sferze stosunków regulowanych innymi ustawami, a w szczególności przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w odniesieniu do składników majątku wspólnego małżonków – por. uzasadnienie uchwały cyt. wyżej.

²² III CZP 46/07, (publ. OSNC z 2008, z. 3, poz. 30).

²³ Dz.U. nr 32, poz. 191.

²⁴ III CSK 18/07, publ. LEX nr 381113.

wadami prawnymi, które – jak podniesiono wcześniej – nie mogą być skorygowane w postępowaniu administracyjnym, nawet w trybie środków nadzwyczajnych. Próba rozwiązania tego problemu pojawiła się w wyroku SN z dnia 23 lipca 2014 r.²⁵, w którym Sąd stanął na stanowisku, że decyzja administracyjna w postaci aktu własności ziemi jest dowodem z dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c., a stosownie do art. 252 k.p.c. nie jest wyłączona możliwość przeprowadzenia przez sąd, także w postępowaniu o usunięcie niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, dowodu przeciwko treści takiego dokumentu.

Na gruncie tego orzeczenie w dalszym ciągu aktualne pozostaje jednak pytanie o zakres związania sądu taką decyzją, nie ulega bowiem wątpliwości, że sąd nie jest uprawniony do unicestwienia skutków ostatecznej decyzji uwłaszczeniowej w sferze ustalonego w niej prawa własności konkretnej nieruchomości, przysługującej wskazanej w niej osobie. Na tak postawione pytanie w aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, a analiza musi odnosić się do poszczególnych przypadków, obejmujących konkretne postępowania.

Problem ten ze szczególną ostrością rysuje się w sprawach o rozgraniczenie, w których decyzja uwłaszczeniowa niejednokrotnie uniemożliwia ustalenie granic nieruchomości rolnych. Początkowo Sąd Najwyższy stał na stanowisku, że w sprawie o rozgraniczenie, przepis art. 63 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie stanowił przeszkody dla ustalania przebiegu granicy według stanu odmiennego od wynikającego z aktów własności ziemi, gdyż uregulowanie własności (gospodarstw rolnych) decyzją uwłaszczeniową wydaną na podstawie ustawy z 1971 r. nie obejmowało ustalenia spornych granic podlegających uwłaszczeniu nieruchomości. Skoro bowiem nabycie na podstawie art. 1 ustawy uwłaszczeniowej następowało z mocy prawa, a decyzja potwierdzająca to nabycie miała jedynie charakter deklaratoryjny, to decyzja ta nie mogła przenosić własności nieruchomości, której rolnik nie nabył z mocy prawa; nabycie własności nieruchomości nie oznaczało, że granice te nie mogą okazać się sporne²⁶. Już jednak w wyroku z dnia 5 marca 2003 r. SN stwierdził, że po wejściu art. 63 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa sąd jest związany aktem własności ziemi, jeżeli został on uznany przez właściwy organ za ostateczny. To związanie oznacza związanie co do osoby właściciela, obszaru nieruchomości i przebiegu granic (...) ²⁷.

Problematyka zakresu związania sądu decyzją uwłaszczeniową podjęta została również w doktrynie przez S. Rudnickiego²⁸, który na podstawie analizy orzecznic-

²⁵ V CSK 514/13, publ. LEX nr 1504591.

²⁶ Tak SN w postanowieniu z dnia 31 stycznia 2001 r., III CKN 1037/98, (publ. LEX nr 52696).

²⁷ III CKN 962/00, publ. LEX nr 78268, takie samo stanowisko zajął SN w postanowieniu z dnia 29 czerwca 2007 r., I CSK 143/07, publ. LEX nr 955009 oraz postanowieniu z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 8/10, publ. LEX nr 630177.

²⁸ Por. S. Rudnicki, *Niektóre problemy postępowania sądowego w sprawach o rozgraniczenie*, [w:] *Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, K. Weitz i J. Gudowski (red.), LexisNexis, Warszawa 2011, t. 1, s. 555 i nast.

stwa, stanął na stanowisku, że sąd nie jest związany aktem własności ziemi w zakresie granic nieruchomości i jest uprawniony do samodzielnego ich ustalenia, również z uwzględnieniem reguł, o których mowa w art. 153 k.c. Pomimo przedstawionych wyżej niekonsekwencji występujących w judykaturze, pogląd ten należy zaaprobować. Wypada jednak zastrzec, że autonomia sądu powszechnego w tej sferze nie jest nieograniczona. W szczególności, należy zauważyć, że konsekwencją decyzji uwłaszczeniowej może być również powstanie w miejsce dotychczasowej nieruchomości rolnej dwóch (albo więcej) nieruchomości rolnych. Takie stwierdzenie w ostatecznym akcie własności ziemi (decyzji uwłaszczeniowej) kształtuje przede wszystkim stan własności, którego następstwem jest ustalenie przebiegu granic nieruchomości. Jak się wydaje, takiego podziału, a w konsekwencji ustalenia granic nieruchomości, nie można kwestionować w postępowaniu sądowym²⁹.

Kolejny problem, który wyłania się na tle związania sądu powszechnego ostateczną decyzją uwłaszczeniową, to jest kwestia dopuszczalności badania w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym czy nabycie własności nieruchomości z mocy prawa nastąpiło na wskutek jej zasiedzenie na podstawie art. 172 k.c., czy ostatecznej decyzji wydanej na podstawie art. 1 ustawy z 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Kwestia ta była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który ostatecznie taką możliwość wykluczył³⁰. W uzasadnieniu postanowienia SN nie wyłączył jednak możliwości wystąpienia z wnioskiem o zasiedzenie w odrębnym postępowaniu³¹. Rodzi się więc ponownie pytanie o zakres związania sądu decyzją uwłaszczeniową w przypadku żądania przez innego wnioskodawcę stwierdzenia nabycia tej samej nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia. Oczywiście z zakresu rozważań należy wyłączyć sytuację, w której już po wydaniu aktu własności ziemi, właściciel zaprzestał wykonywania swoich uprawnień, a nieruchomość objęta została przez posiadacza samoistnego, który po upływie określonego w art. 172 § 1 lub 2 k.c. terminu domaga się stwierdzenia zasiedzenia. W takim bowiem stanie faktycznym neutralne prawnie jest źródło nabycia nieruchomości przez pierwotnego właściciela³². Problem dotyczy jednak sytuacji, w której domagający się stwierdzenia nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie na podstawie przepisów kodeksowych twierdzi, że osoba, która nabyła własność nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy uwłaszcze-

²⁹ Problem ten był przedmiotem postanowienia SN z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 8/10, (publ. LEX nr 630177), w którym Sąd stwierdził, że możliwość korygowania granic nieruchomości na drodze sądowej po wejściu w życie art. 63 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie odnosi się do ustalonego w decyzji stanu prawnego.

³⁰ Por. postanowienie SN z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 4/13, (publ. LEX nr 1312518).

³¹ Por. uzasadnienie cyt. wyżej postanowienia SN.

³² Poza zakresem rozważań pozostaje również kwestia nabycia nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia z uwzględnieniem dodanego w wyniku nowelizacji § 3 kodeksu cywilnego, który nakazuje do zasiedzenia nieruchomości rolnej stosować odpowiednio przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu ustalonym jej nowelizacją z dnia 9 listopada 2017 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2196).

niowej z 1971 r. nie była jej posiadaczem samoistnym w okresie poprzedzającym wejście ustawy w życie lub też okres posiadania był krótszy niż wymagany ustawą, a w istocie w tym czasie oraz okresie późniejszym jej posiadaczem samoistnym był wnioskodawca. Przyjęcie w tym przypadku stanowiska judykatury o związaniu sądu decyzją uwłaszczeniową w zakresie ustalonego w niej stanu własnościowego, nawet wadliwego, wykluczałoby dopuszczalność stwierdzenia nabycia własności przez zasiedzenie w drodze cywilnoprawnej przez jej faktycznego posiadacza na podstawie art. 172 k.c.. Takie rozstrzygnięcie mogłoby pozostawać w rażącej sprzeczności z regułami dowodowymi w postępowaniu cywilnym. Dodać należy, iż postępowanie o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie jest postępowaniem nieprocesowym (art. 609 – 610 k.p.c.), gdzie rolą sądu jest nie tyle rozstrzygnięcie sporu, ale uregulowanie określonego stanu prawnego³³. Zatem wydaje się, że w takim przypadku akt własności ziemi powinien być traktowany jako dokument urzędowy w rozumieniu art. 244 k.p.c., którego treść może zostać zakwestionowana na podstawie art. 252 k.p.c. Dokument ten zatem jak każdy dowód podlega ocenie sądu. Nie można więc wykluczyć, że w zestawieniu z całokształtem materiału dowodowego, sąd może uznać, że dowód ten nie jest wiarygodny i w konsekwencji uwzględnić wniosek o zasiedzenie nieruchomości na podstawie art. 172 k.c. Wypada dodać, że związanie sądu w postępowaniu cywilnym decyzją administracyjną (aktem własności ziemi) nie obejmuje związania stanem faktycznym przyjętym przez organ administracyjny jako podstawę tej decyzji. Nie wydaje się również zasadne wyłączenie możliwości wnioskowania przez sąd o innych skutkach prawnych niż podlegające stwierdzeniu w postępowaniu administracyjnym. Stwierdzenie to jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy decyzje administracyjne dotknięte kwalifikowaną wadą prawną nie mogą zostać wyeliminowane z obrotu w trybie postępowania administracyjnego. Pogląd ten zdaje się także znajdować potwierdzenie w judykaturze³⁴.

Analiza zakresu związania sądu ostateczną decyzją uwłaszczeniową wymaga również odwołania się do przepisu art. 31 ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Zgodnie z tym przepisem, wpis potrzebny do usunięcia niezgodności treści księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność zostanie wykazana m.in. orzeczeniem sądu. Na gruncie tego przepisu nie ulega wątpliwości ograniczenie kognicji sądu wieczystoksięgowego w postępowaniu nieprocesowym o wpis. Sąd wieczystoksięgowy nie jest zatem uprawniony w tym postępowaniu do samodzielnego kreowania podstaw wpisu. Nie oznacza to jednak, ograniczenia kognicji sądu w procesie o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym

³³ K. Markiewicz, *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 86 i nast.

³⁴ Por. postanowienie SN z dnia 29 maja 2008 r., II CSK 74/08, niepubl., w którym SN stwierdził, że decyzja administracyjna stwierdzająca nabycie własności nieruchomości (akt własności ziemi) nie stanowi przeszkody do stwierdzenia, że inna osoba nabyła własność (współwłasność) tej nieruchomości, np. w drodze zasiedzenia.

stanem prawnym. Proces ten zmierza bowiem do wykazania wadliwości kwestionowanego przez stronę powodową wpisu, a uzyskany w wyniku tego procesu wyrok uwzględniający żądanie powództwa stanowi w postępowaniu wieczystoksięgowym właściwy dokument stanowiący podstawę do żądania zmiany istniejącego dotychczas, wadliwego wpisu³⁵. Gdyby więc sąd rozstrzygający spór na gruncie art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece był bezwzględnie związany ostateczną decyzją administracyjną (aktem własności ziemi), nigdy nie byłoby możliwe skorygowanie wadliwego wpisu na podstawie art. 31 tej ustawy.

IV

W podsumowaniu należy podkreślić, że ustalanie stanu prawnego nieruchomości rolnej na podstawie decyzji uwłaszczeniowej nadal rodzi wiele wątpliwości w praktyce. Stan prawny, wywołany funkcjonowaniem w obrocie ostatecznych decyzji administracyjnych, dotkniętych często kwalifikowanymi wadami prawnymi, których wzruszenie nawet za pomocą środków nadzwyczajnych nie jest dopuszczalne, powoduje, że stabilność obrotu nieruchomościami rolnymi jest wątpliwa. Wydaje się, że ustawodawca nie do końca miał świadomość skali tego zjawiska, a w konsekwencji art. 63 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie spełnił swojej funkcji „stabilizatora” stosunków prawnych.

Przed szczególnym wyzwaniem stanęła judykatura, a przede wszystkim Sąd Najwyższy, którego rola orzecznicza sprowadziła się do tego, aby nie naruszając skutków prawnych wywołanych decyzjami uwłaszczeniowymi, zwłaszcza w sferze własności nieruchomości rolnych, usunąć w drodze wykładni prawa te wady decyzji, które uniemożliwiały ich funkcjonowanie w obrocie bez naruszenie innych regulacji prawnych, jak chociażby w sferze rozgraniczania nieruchomości, zasiędenia czy uzgodnienia treści księgi wieczystej wynikającej z wadliwej decyzji uwłaszczeniowej z rzeczywistym stanem prawnym. Różnorodność stanów faktycznych i prawnych, wywołanych decyzjami uwłaszczeniowymi, jest tak znaczna, że nie wydaje się możliwe – mimo znacznego upływu czasu od zakończenia akcji uwłaszczeniowej – wypracowanie jednolitej linii orzecznictwa. W dalszym ciągu niezbędne jest zatem analizowanie poszczególnych przypadków, co również nie sprzyja stabilizacji stosunków prawnych, a pytanie o zakres związania sądu ostateczną decyzją administracyjną, która nie może być wzruszona, nawet jeśli dotknięta jest kwalifikowaną wadą prawną, nadal pozostaje otwarte.

³⁵ Tak SN w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2012 r., II CKS 552/11, niepubl.

Decyzja uwłaszczeniowa jako podstawa ustalenia stanu prawnego nieruchomości rolnej

Streszczenie

Przedmiotem prowadzonych rozważań były skutki ostatecznych decyzji uwłaszczeniowych (aktów nadania ziemi) wydawanych na podstawie Ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych dla ustalenia stanu prawnego nieruchomości rolnych. Pomimo iż proces uwłaszczeniowy został formalnie zakończony z dniem 1 stycznia 1992 r., to rozbieżności w tym zakresie występują nadal, o czym świadczy znaczna liczba orzeczeń zarówno sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, jak i sądów administracyjnych. Źródłem tych rozbieżności jest wynikający z art. 63 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zakaz wzruszania – również w trybach nadzwyczajnych – ostatecznych decyzji uwłaszczeniowych, nawet jeżeli dotknięte są one kwalifikowaną wadą prawną. Podstawowym problemem jest zakres związania sądu powszechnego takimi decyzjami.

Różnorodność stanów faktycznych i prawnych, wywołanych decyzjami uwłaszczeniowymi, jest tak znaczna, że nie wydaje się możliwe – mimo znacznego upływu czasu od zakończenia akcji uwłaszczeniowej – wypracowanie jednolitej linii orzecznictwa. W dalszym ciągu niezbędne jest zatem analizowanie poszczególnych przypadków, co również nie sprzyja stabilizacji stosunków prawnych.

Słowa kluczowe:

akt własności ziemi, ostateczna decyzja administracyjna, nieruchomość rolna, wada kwalifikowana decyzji

The enfranchisement decision as the basis for determining the legal status of an agricultural property

Summary

The considerations of the article focused on the effects of final enfranchisement decisions (acts of assignment of a farm) issued on the basis of the Act of 26 October 1971 on the settlement of farm ownership to establish the legal status of agricultural property. In spite of the fact that the enfranchisement process was formally completed on 1 January 1992, there are still a lot of differences in this respect as evidenced by a significant number of decisions of common courts, administrative courts and the Supreme Court as well. Article 63 of the Law of 1991 on the management of the Treasury agricultural real estate is the source of these discrepancies. The article provides prohibition on changing – even in the emergency mode – final enfranchisement decisions. This provision also concerns decisions affected by a qualified legal disadvantage. The basic problem, however, is the extent of binding courts of law to implement such decisions.

The diversity of the factual and legal status, which stems from the enfranchisement decisions, is so significant that despite the substantial lapse of time from completing the enfranchisement process the development of a single line of court decisions does not seem possible. It is, therefore, necessary to continue the analysis of particular cases, which is not conducive to the stability of legal relations, either.

Key words:

act of land ownership, the final administrative decision, agricultural property, the defect of decision qualification

Bibliografia

- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.
- Ciepla H., *Prawne skutki uregulowania własności gospodarstw rolnych*, Warszawa 1982.
- Lichorowicz A., *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 1.
- Markiewicz K., *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 2013.
- Nadler J., *Ochrona długoletnich posiadaczy*, „NP” 1968, nr 1.
- Oleszko A., *Tytuły prawne władania ziemią rolniczą*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), LexisNexis, Warszawa 2009.
- Ptaszyk M., *Nowe zasady obrotu nieruchomościami inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7.
- Rudnicki S., *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 2010.
- Rudnicki S., *Niektóre problemy postępowania sądowego w sprawach o rozgraniczenie*, [w:] *Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, K. Weitz, J. Gudowski (red.), t. 1., Warszawa 2011, LexisNexis.
- Stańko M., *Wpływ uwłaszczenia i zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na charakter majątkowy gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3.
- Stelmachowski A., *Nieformalny obrót ziemią*, „PUG” 1967, nr 2.
- Stelmachowski A., *Środki usuwania sprzeczności między układem stosunków faktycznych a układem stosunków prawnych w prawie cywilnym*, [w:] *Prace z zakresu prawa cywilnego i praw na dobrach niematerialnych*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1974, z. 1,
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2000 r. SK 13/99, publ. OTK z 2000 r., nr 1, poz. 5.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2000 r., publ. OTK z 2000, nr 4, poz. 110.
- Uchwała składu 7 sędziów z dnia 9 października 2007 r. III CZP 46/07, (publ. OSNC z 2008 r., z. 3, poz. 30).
- Uchwała Sądu Najwyższego dnia 11 marca 1994 r. III CZP 18/94, publ. OSNC z 1994 r., nr 10, poz. 186.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1994 r. II CRN 161/93, niepublikowany.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2003 r. SN III CKN 962/00, publ. LEX nr 78268.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 8/10, publ. LEX nr 630177.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2014 r. V CSK 514/13, publ. LEX nr 1504591.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2001 r., III CKN 1037/98, publ. LEX nr 52696.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2002 r. III CKN 978/00, publ. LEX nr 56045.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2007 r., I CSK 143/07, publ. LEX nr 955009.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2007 r., III CSK 18/07, publ. LEX nr 381113.

Postanowienie SN z dnia 29 maja 2008 r., II CSK 74/08, niepublikowane.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 8/10, publ. LEX nr 630177.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 r., II CKS 552/11, niepublikowane.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 4/13, publ. LEX nr 1312518.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 1999 r., II S.A. 569/99, niepublikowany.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., II OSK 2677/14, publ. LEX nr 2106712.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 października 2010 r., II SA/Ke 272/2010, (publ. LEX nr 8219832).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 czerwca 2014 r., II SA/Łd 371/14, publ. LEX nr 1479541

Zbycie gospodarstwa rolnego

I. Uwagi wstępne

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu jest problematyka zbycia gospodarstwa rolnego, a w szczególności odpłatne przejmowanie na własność Skarbu Państwa nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych na wniosek właścicieli uprawnionych do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników w trybie art. 58 w zw. z art. 28 ust. 7 pkt. 1 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹; kwestie związane z umową z następcą (art. 84–89 USRU); odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Problematyka ta w niezbędnym stopniu poprzedzona zostanie uwagami dotyczącymi pojęcia gospodarstwa rolnego na gruncie przepisu art. 55³ Kodeksu cywilnego².

II. Definicja gospodarstwa rolnego

Zgodnie z przepisem art. 55³ Kodeksu cywilnego za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość

¹ Ustawa z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – Dz.U. 1991, nr 7, poz. 24 wraz ze zm. (dalej jako: USRU). Tekst jednolity zm. Dz. U 2017, poz. 38.

² Por. S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 254–255; S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2011, s. 173–174; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. t. 1. (art. 1 – 449¹⁰), K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013, s. 217–221 i 249–250; P. Księżak, *Umowa z następcą* [w:] *Zachówek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2013, s. 190–191; S. Rudnicki, *Umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 210–213; M. Pełczyński, *Zbycie przedsiębiorstwa*, Warszawa 2000, s. 137–138; tenże, *Zbycie przedsiębiorstwa* (art. 526 KC), MoP 15/2001; M. Kępiński, *Zbycie przedsiębiorstwa* [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. W. Popiołkowi*, Warszawa 2017, s. 392–409; A. Lichorowicz, *Stosowanie przepisu art. 562 KC w obrocie rolnym*, „Studia Prawnicze” 1982, nr 3–4, s. 209–210; R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według Kodeksu cywilnego* (rozważania na tle art. 55³ KC), RRPEIS 3/1991, s. 64–64; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55¹ Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 219–220; R. Stoński, *Przedsiębiorstwo, charakter prawny oraz zbycie w prawie amerykańskim, francuskim i polskim*, Warszawa 2003, s. 334–385.

gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Pojęcie to występuje w znaczeniu przedmiotowym, akcentując element funkcjonalny, że zespół składników majątkowych objętych gospodarstwem rolnym stanowi zorganizowaną całość gospodarczą. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że pojęcie gospodarstwa rolnego obejmuje jednostkę gospodarczą zorganizowaną na nieruchomości rolnej o takim obszarze, który umożliwia prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyć³. W wyroku z 5.2.1998 r.⁴ Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym obszar nieruchomości nie stanowi kryterium istnienia gospodarstwa rolnego. Sąd Najwyższy nie wykluczył jednak w pewnych okolicznościach możliwości uznania gospodarstwa rolnego nawet za przedsiębiorstwo. Warunkuje to nasycenie i wykorzystanie urządzeń wprawianych w ruch za pomocą sił przyrody w stopniu uzależniającym od nich w ogóle funkcjonowanie gospodarstwa w zakresie określonego rodzaju produkcji, a nie tylko ułatwiającym produkcję⁵.

W literaturze jest rzeczą sporną⁶, czy wyliczenie składników gospodarstwa rolnego w dyspozycji przepisu art. 55³ KC jest wyczerpujące, czy ma znaczenie jedynie przykładowe. Podzielając stanowisko, że wyliczenie składników gospodarstwa rolnego nie stanowi zamkniętego katalogu, podkreślić trzeba, że brak któregokolwiek z wymienionych elementów nie pozbawia automatycznie zorganizowany kompleks majątkowy cech gospodarstwa rolnego. Skutek taki powstaje dopiero wtedy, gdy brak jednego z wymienionych w przepisie art. 55³ KC składników uniemożliwia prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie produkcji rolnej. Dotyczy to zwłaszcza gruntów rolnych, które stanowią konieczny składnik każdego gospodarstwa rolnego. W tym kierunku wypowiada się orzecznictwo sądowe⁷.

Przepis art. art. 55³ KC nie reguluje – jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstwa (art. 55² KC) – czynności prawnej mającej za przedmiot gospodarstwo rolne. Wypowiadając się za dopuszczalnością jednej czynności prawnej⁸, której przedmiotem jest gospodarstwo rolne, podkreślić trzeba, iż odmienna wykładnia byłaby błędna, gdyż podobnie jak w przypadku czynności prawnej mającej za przedmiot przedsiębiorstwo, w przypadku gospodarstwa rolnego mamy także do czynienia z przeniesieniem zorganizowanego kompleksu majątkowego na inny podmiot. Nad-

³ Por. wyrok SN z dnia 2.6.2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001, Nr 2, poz. 27 z glosą kryt. A. Lichorowicza.

⁴ Wyrok SN z 5.2. 1998 r., I PKN 511/97, OSN 1999, Nr 1, poz. 19.

⁵ Wyrok SN z 15.2.2008 r., I CSK 376/07, OSNC – ZD 2008, Nr 4, poz. 117.

⁶ Por. E. Skowrońska-Bocian, W. Warciński [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. t. 1..., *op.cit.*, s. 221 – 222; J. Mojak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. t. 1, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013, s. 225 – 226; M. Bednarek, *Mienie...*, *op.cit.*, s. 219; R. Budzinowski, *op.cit.*, s. 64–65.

⁷ Por. wyr. NSA z 20.9.1991, II SA 669/91, OSNA 1992, Nr 2, poz. 26; Wyrok NSA z 15.3.1995 r., SA/Gd 3078/94, ONSA 1996, Nr 2, poz. 73.

⁸ Por. J.A. Strzępka, *Problematyka cywilnoprawna przenoszenia własności gospodarstwa rolnego na następcę* [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 229; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. t. 1, *op.cit.*, s. 222; J. Mojak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1..., *op.cit.*, s. 225–227. Odmiennie: S. Rudnicki [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 254.

mienić trzeba, że w orzecznictwie sądowym wskazuje się, iż zdefiniowanie pojęcia gospodarstwa rolnego, podobnie jak przedsiębiorstwa w art. 55¹ KC, stworzyło możliwość obrotu zorganizowanymi kompleksami gospodarczymi⁹. Zbycie gospodarstwa rolnego czynnością prawną nie powoduje następstwa prawnego po stronie nabywcy pod tytułem ogólnym¹⁰. Zbycie gospodarstwa rolnego nie musi oznaczać zbycia całego majątku, gdyż strony mogą wyłączyć pewne składniki (art. 55² KC). Chodzi jedynie o zakres wyłączeń przy zawarciu umowy, aby to, co faktycznie stanowi jej przedmiot, było jeszcze przedsiębiorstwem, bądź odwrotnie, aby składniki nieobjęte umową nie stanowiły jej przedsiębiorstwa. W wyroku z dnia 24.6.1998 r. (I CKN 780/97)¹¹ SN wyraził pogląd, zgodnie z którym, gdy okoliczności zawarcia dwóch umów dotyczących zbycia przedsiębiorstwa pozwalają przyjąć, że w jednej z nich chodziło o przejęcie pasywów, a w drugiej aktywów tego przedsiębiorstwa, to umowy takie mogą być łącznie traktowane jak zbycie przedsiębiorstwa¹². *Mutatis mutandis* może to dotyczyć zbycia gospodarstwa rolnego. Zbycie gospodarstwa rolnego – podobnie jak zbycie przedsiębiorstwa – jest przykładem sukcesji syngularnej¹³.

III. Przejmowanie na własność Skarbu Państwa nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych

Przejmowanie nieruchomości na własność Skarbu Państwa za odpłatnością odbywa się na wniosek właściciela gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, który ma ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia, albo którego małżonek ma ustalone takie prawo, jeżeli nie zawarto umowy z następcą stosownie do przepisu rozdziału 7 i nie ma możliwości sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, co najmniej po cenie odpowiadającej ich oszacowaniu według przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 58 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 7 pkt. 1 USRU).

Przejęcie nieruchomości i ustalenie odpłatności następuje w drodze decyzji Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Należności za odpłatne przejęcie nieruchomości na własność Skarbu Państwa są pokrywane

⁹ Por. wyrok NSA z 15.3.1995, SA/SG 3078/94, ONSA 1996, Nr 2, poz. 73

¹⁰ Odnośnie do zbycia przedsiębiorstwa wypowiedział się tak SN w postanowieniu z 24.3.2010 r., V CSK 338/09, niepubl.

¹¹ Por. wyrok SN z 24.6.1998, I CKN 780/97, OSN 1999, Nr 2, poz. 30.

¹² Głosa aprobująca M. Poźniak-Niedzielskiej, OSP 1999, Nr 5, poz. 90; głosa kryt. A. Szlęzaka, OSP 1999, Nr 7–8, poz. 141 oraz z częściowo kryt. Głosa T. Mróz, PS 1999, Nr 7–8, s. 114 i zdecydowanie kryt. Głosa P. Bielskiego, Pr.SP. 2000, Nr 2, s. 49. Za dyskusyjny należy też uznać wyr. SN z 6.07.2005 r., III CK 705/04, OSN 2006, Nr 6, poz. 103, w którym przyjęto, że „nabywanie przedsiębiorstwa” w rozumieniu art. 526KC (obecnie 55⁴ KC) może nastąpić także w wyniku kilku następujących po sobie umów (głosa kryt. A. Szlęzak, OSP 2007, Nr 1, s. 73; głosa aprob. M. Gutowski, OSP 2007, Nr 1, s. 77).

¹³ Por. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 131; P. Drapała [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, A. Olejniczak (red.), Warszawa 2014, s. 1454, Nb. 130.

w całości ze środków uzyskanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nieruchomości przejęte na podstawie przepisu art. 58 ust. 1 USRU wchodzą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zgodnie z przepisem art. 58 ust. 4 USRU – do odpowiedzialności za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego stosuje się odpowiednio art. 55⁴ KC (dawny art. 526 KC).

Przepisy Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18.11.1992 r. w sprawie stwierdzenia niemożliwości sprzedaży nieruchomości przez osoby uprawnione do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników oraz przejmowania tych nieruchomości na własność Skarbu Państwa¹⁴ określają szczegółowe zasady i tryb w sprawach z ust. 1 art. 58.

IV. Umowa z następcą

Problematykę umowy z następcą, której niezawarcie stanowi warunek przejęcia nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego na rzecz Skarbu Państwa reguluje rozdział 7 (przepisy art. 84 – 91) ustawy z 20.12.1990 r. Zgodnie z przepisem art. 84 USRU przez umowę z następcą rolnik będący właścicielem (współwłaścicielem) gospodarstwa rolnego zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego, o co najmniej 15 lat, (następcę) własność (udział we współwłasności) i posiadanie tego gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Umowa taka może także zawierać postanowienia dotyczące wzajemnych świadczeń stron przed i po przeniesieniu przez rolnika własności gospodarstwa rolnego na następcę.

Obowiązujące przepisy nie sprecyzowały charakteru prawnego tej umowy, ograniczając się tylko do określenia treści jej postanowień w art. 84 USRU. Regulacja ustawowa sprowadziła się jedynie do wskazania w przepisie art. 91 ustawy z 20.12.1990 r., że jeżeli z „umowy z następcą nie wynika co innego, do umowy tej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o umowie przedwstępnej, z wyjątkiem przepisu art. 390 § 1^o”. Rozwiązanie takie jest niezadowolające, gdyż dopuszcza zawieranie różnych rodzajów umów z następcą (sformułowanie „jeżeli z umowy z następcą nie wynika nic innego...”). Stawia to pod znakiem zapytania stosowanie do takich umów dyspozycji przepisów ustawowych regulujących umowę z następcą w rozdziale 7 USRU, a także nie określa jednoznacznie, o jakie umowy przedwstępne chodzi.

Na gruncie rozważań przyjętych w przepisie art. 389 KC mogą być umowy przedwstępne jednostronnie i dwustronnie zobowiązujące. Mogą to być umowy przedwstępne o skutku silniejszym (dające uprawnionej stronie roszczenie o zawarcie umowy przyrzeczonej) i skutku słabszym (stronie uprawnionej przysługuje

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18.11.1992 r. w sprawie stwierdzenia niemożliwości sprzedaży nieruchomości przez osoby uprawnione do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników oraz przejmowania tych nieruchomości na własność Skarbu Państwa – Dz.U. 1992, nr 89, poz. 445 wraz ze zm. (dalej jako: Rozporządzenie).

jedynie roszczenie odszkodowawcze mające naprawić szkodę, którą poniosła strona przez to, że liczyła na zawarcie umowy przyrzeczonej¹⁵.

Posłużenie się przez ustawodawcę w przepisie art. 91 USRU normą odsyłającą (bez dokładnego określenia zakresu odesłania) jest rozwiązaniem mało precyzyjnym i nie powinno mieć ono w tym przypadku miejsca. Prawidłowym rozwiązaniem byłoby określenie w dyspozycji przepisu art. 84 USRU definicji ustawowej umowy z następcą i wyraźne określenie jej charakteru prawnego i skutków, jakie ona wywołuje.

Należało wyraźnie wskazać, że umowa z następcą jest umową przedwstępną jednostronnie wiążącą (tylko bowiem taki charakter prawny umowy zabezpiecza cel, jaki ustawodawca stawia przed umową z następcą). W umowie takiej stroną zobowiązaną jest rolnik będący właścicielem lub współwłaścicielem gospodarstwa rolnego. Dalszą cechą takiej umowy przedwstępnej jednostronnie wiążącej byłoby to, że wywierałaby ona skutek silniejszy, tzn. dawałaby uprawnionemu roszczenie cywilnoprawne o zawarcie umowy przenoszącej własność gospodarstwa rolnego na następcę, jeżeli umowa ta czyniłaby zadość wymaganiom, od jakich zależy ważność umowy przenoszącej własność. W szczególności chodzi tu o wymagania co do formy umowy (art. 91 USRU w zw. z art. 390 § 2 KC). Trzeba nadmienić, iż przepis art. 91 USRU wyłączył stosowanie do tej umowy przepisu art. 390 § 1 KC (tzw. skutek słabszy umowy przedwstępnej – roszczenie odszkodowawcze). Na gruncie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników następcą nie będzie mógł żądać naprawienia szkody, jaką poniósł przez to, że liczył na zawarcie umowy przenoszącej własność gospodarstwa rolnego, jeżeli strona zobowiązana (zbywca będący właścicielem lub współwłaścicielem gospodarstwa rolnego) do zawarcia umowy przenoszącej własność gospodarstwa rolnego na następcę będzie się uchylać od jej zawarcia.

Należy podkreślić, iż aby umowa z następcą – mająca charakter prawny umowy przedwstępnej jednostronnie wiążącej o skutku silniejszym – wywoływałaby taki skutek, musi być zawarta w formie aktu notarialnego (art. 85 USRU). Zastrzeżenie formy szczególnej pod rygorem nieważności (*ad solemnitatem*) przewiduje wyraźnie ustawa. To samo dotyczy umowy przenoszącej własność gospodarstwa rolnego na następcę. Jeżeli chodzi o zakres elementów treści umowy z następcą (umowy przedwstępnej w rozumieniu art. 389 KC) wymagających dla swej ważności formy szczególnej (aktu notarialnego), to trzeba przyjąć, że umowa taka odpowiada wymaganiom stawianym przez art. 390 § 2 KC, jeżeli w odpowiedniej formie zostały ujęte wszystkie jej postanowienia określające istotne postanowienia umowy przenoszącej własność gospodarstwa rolnego na następcę (zarówno *essentialia negotii* jak i *accidentalialia negotii*)¹⁶.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że z treści art. 84 i 85 USRU wynika, że uregulowana w tych przepisach umowa ma w założeniu konstrukcję dwustop-

¹⁵ Por. J.A. Strzępka, *Umowy przedwstępne w obrocie uspołecznionym*, Warszawa 1978, s. 13–46; W. Popiołek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. t. 1, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013, s. 1094 i nast. wraz z podaną tam literaturą; M. Krajewski, *Umowa przedwstępna*, Warszawa 2000; tenże, [w:] *System Prawa Prywatnego*. t. 5, Warszawa 2006, s. 729 i nast. wraz z podaną tam literaturą.

¹⁶ Tak J. A. Strzępka, *Umowy..., op.cit.*, s. 23–31.

niową. Pierwszym jej etapem jest tzw. umowa z następcą, zgodnie z którą rolnik zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego co najmniej 15 lat (następca) własność i posiadania swojego gospodarstwa rolnego z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Jest to czynność prawna o charakterze zobowiązującym. Drugim etapem realizującym zamiar stron jest umowa w celu wykonania umowy z następcą (przenoszona własność gospodarstwa rolnego), a więc mająca charakter rzeczowy. Wydaje się przy tym, że nie ma przeszkód formalnych, aby obie te umowy zostały sformułowane w jednym akcie notarialnym¹⁷. Na podstawie art. 89 USRU można domagać się rozwiązania tzw. umowy zawartej w celu wykonania umowy z następcą – wywierającej skutki rzeczowe.

Jeżeli w umowie z następcą albo umowie przenoszącej własność (zawartej w wykonaniu umowy z następcą) gospodarstwa rolnego na następcę nie postanowiono inaczej, rolnik po przeniesieniu gospodarstwa rolnego na następcę może żądać od niego świadczeń przewidzianych w przepisie art. 908 § 1 KC, w zakresie uzasadnionym potrzebami rolnika i członków jego rodziny oraz warunkami majątkowymi i osobistymi następcy, z uwzględnieniem jego nakładu pracy w gospodarstwie rolnika i korzyści uzyskanych od rolnika przed objęciem gospodarstwa.

Problematykę rozwiązania umowy z następcą reguluje art. 87 USRU. Natomiast na żądanie rolnika, według art. 89 USRU, sąd po rozważeniu interesów stron – zgodnie z zasadami współzycia społecznego może rozwiązać umowę przenoszącą własność gospodarstwa rolnego. W wyroku z 19.2.1997 r. (sygn. akt III CKN 9/97) SN orzekł, że jeżeli rolnik w celu uzyskania świadczeń emerytalnych przewidzianych w Ustawie z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników wyzbywa się własności i posiadania gospodarstwa rolnego w drodze darowizny, to nie może później żądać rozwiązania tej umowy. Skoro umowa stron jest darowizną poczynioną w związku z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej przez rolnika, który w momencie jej zawierania miał ustalone prawo do emerytury, to rolnikowi nie przysługuje roszczenie o rozwiązanie tej umowy. Stosownie bowiem do treści art. 898 § 1 KC, darczyńca może odwołać darowiznę z przyczyn wskazanych w art. 896 i 899 KC, przy czym zgodnie z art. 900 KC odwołanie to następuje przez oświadczenie złożone obdarowanemu na piśmie. Oznacza to, że sądowy tryb rozwiązania tej umowy nie ma w ogóle zastosowania. Żądanie rozwiązania umowy w trybie art. 87 USRU z tej przyczyny, że następca bez usprawiedliwionych podstaw zaprzestał prowadzenia gospodarstwa może dotyczyć tylko tzw. umowy z następcą, która ma charakter czynności zobowiązującej. Na podstawie art. 89 USRU można domagać się rozwiązania tzw. umowy zawartej w celu wykonania umowy z następcą – wywierającej skutki rzeczowe.

Jeżeli wszystkie przesłanki przewidziane w przepisie art. 58 ust. 1 USRU zostaną spełnione, wtedy przejęcie nieruchomości i ustalenie odpłatności następuje w drodze

¹⁷ Por. wyrok SN z 19.2.1997 r., III CKN 9/97, LEX nr 50765.

decyzji Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Decyzja o przejęciu nieruchomości na własność Skarbu Państwa stanowi podstawę do wypłacenia dotychczasowemu właścicielowi należności wynikającej z tej decyzji.

Konkludując, umowa z następcą powinna zostać wyraźnie ukształtowana jako umowa przedwstępna jednostronnie wiążąca o skutku silniejszym. Tylko w ten sposób umowa taka pozwoli osiągnąć cel postawiony przez ustawodawcę, jakim jest przeniesienie własności (udziału we współwłasności) i posiadania gospodarstwa rolnego na następcę.

V. Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego

Zgodnie z przepisem art. 58 ust. 4 USRU do odpowiedzialności za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, stosuje się odpowiednio przepis art. 55⁴ KC (dawny art. 526 KC). Według dyspozycji tego przepisu, nabycie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego jest równoznaczne z kumulatywnym przystąpieniem nabywcy do długów w zakresie zobowiązań związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. Nabywca przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego jest wówczas odpowiedzialny solidarnie ze zbywcą za jego zobowiązania związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa lub gospodarstwa, chyba że w chwili nabycia nie widział o tych zobowiązaniach, mimo zachowania należytej staranności.

Kodeks cywilny, określając odpowiedzialność nabywcy, kształtuje ją jako odpowiedzialność *pro viribus patrimonii*. Oszacowanie kompleksu majątkowego należy – w razie sporu – do sądu. Ustawa wskazuje jednak moment miarodajny dla oceny (stan w chwili nabycia) i ceny szacunkowe (ceny w chwili zaspokojenia wierzyciela). Zakres odpowiedzialności przystępującego do długu jest więc węższy niż zakres odpowiedzialności dłużnika zasadniczego, wobec którego ograniczenie *pro viribus patrimonii* nie odgrywa roli. Należy jednak wskazać, iż odwołanie się przez ustawodawcę do odpowiedzialności za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego do dyspozycji przepisu art. 55⁴ KC nie rozwiązuje wszelkich nasuwających się tu problemów.

W związku z przejmowaniem nieruchomości powstaje kwestia, czy możliwe jest przejęcie zobowiązań przez nabywcę na mocy umowy zbycia gospodarstwa rolnego również ze skutkiem wobec osób trzecich¹⁸. W takim jednak przypadku zgodnie

¹⁸ Zob. w tej kwestii przede wszystkim: M. Późniak-Niedzielska, *Zbycie przedsiębiorstwa w świetle zmian w kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 6, s. 41–42; A. Szlęzak, *Przejęcie długów prywatyzowanego przedsiębiorstwa w świetle ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Poznań 1992, nr 1, s. 59–64; L. Stecki [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1989, s. 534; Z. Kuniewicz, *Niektóre zagadnienia prywatyzacji likwidacyjnej przedsiębiorstw państwowych*, „PUG” 1992, Nr 3, s. 42; E. Gniewek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2016, s. 129–130; E. Łętowska, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 3, cz. 1, Ossolineum, Wrocław 1981, s. 942–943; W. Katner [w:] *Kodeks cywilny, Część ogólna, Komentarz*, M. Pyziak-Szafnicka (red.), Warszawa 2009, s. 358; J. Mojak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1..., *op.cit.*, s. 222–230.

z przepisami Kodeksu cywilnego, na zmianę dłużnika powinni wyrazić zgodę wierzyciele, którzy zgodnie z art. 519 § 2 KC mogą złożyć odpowiednie oświadczenie którejkolwiek ze stron. Jednak takie rozwiązanie prowadziłoby do wyeliminowania art. 55⁴ KC przewidującego solidarną odpowiedzialność zbywcy i nabywcy gospodarstwa rolnego za zobowiązania związane z jego prowadzeniem.

W razie przejęcia długów przez nabywcę w trybie art. 519 KC, przepis art. 55⁴ KC nie znajdzie zastosowania, gdyż przystąpienie do długu na mocy art. 526 KC wchodzi w grę tylko wtedy, gdy nabycie gospodarstwa rolnego następuje bez przejęcia długów na nim ciążących przez nabywcę lub bez ich zaspokojenia przez zbywcę¹⁹. Wobec tego nabywca, który na mocy umowy ze zbywcą gospodarstwa przejmuje długi, nie będzie za nie odpowiadać według zasad ustalonych w przepisie art. 526 KC, tzn. z ograniczeniem do wartości nabytego gospodarstwa rolnego. Nabywca, który przejął zobowiązania obciążające gospodarstwo rolne staje się dłużnikiem osobistym i wobec wierzycieli odpowiada nawet za te zobowiązania, które przekraczają wartość nabytego gospodarstwa rolnego²⁰. Przyjmując, że przejście długów odbywa się według przepisów Kodeksu cywilnego o zmianie dłużnika, to w konsekwencji należałoby uznać, że czynność zbycia obejmuje tylko jego aktywa, co podważałoby zgodność przyjęcia konstrukcji sukcesji uniwersalnej opierającej się na uzyskaniu jedynym aktem całego majątku²¹.

Na koniec przedstawionych uwag należy jeszcze zastanowić się nad skutkami zbycia gospodarstwa rolnego²². Z tego punktu widzenia, podstawowe znaczenie ma problem odpowiedzialności za wady przedmiotu zbycia. Ustawa tej kwestii nie rozstrzyga. Wydaje się, że zagadnienie to powinno być rozważane w kontekście stosunku obligacyjnego łączącego zbywcę z nabywcą. Rozstrzygnięcie problemu, czy i w jakim zakresie zbywca ponosi odpowiedzialność za wady gospodarstwa rolnego, zależy przede wszystkim od treści konkretnej umowy. Bez względu bowiem na to, jakie rozstrzygnięcie przyjmuje się w kwestii podstawy określenia zakresu

¹⁹ Podzielał w pełni pogląd wyrażony przez M. Późniak-Niedzielską: M. Późniak-Niedzielska, *Zbycie przedsiębiorstwa...*, s. 41.

²⁰ Tak twierdzi M. Późniak-Niedzielska w odniesieniu do umowy ze zbywcą przedsiębiorstwa.

²¹ W swoich rozważaniach M. Późniak-Niedzielska (*Zbycie...*, *op.cit.*, s. 42) stwierdza, iż bardziej uzasadnione jest przyjęcie, że na skutek zbycia dochodzi do wstąpienia przez nabywcę w stosunki zobowiązaniowe zbywcy. Zdaniem autorki, uznanie, że „zbycie przedsiębiorstwa powoduje *ex lege* przejście długów na nabywcę oznacza, że w kwestii zasad odpowiedzialności za zobowiązania związane z prowadzenie przedsiębiorstwa należy się odwoływać wyłącznie do art. 526 KC. Takie rozstrzygnięcie jest bardziej uzasadnione, gdyż zastosowanie art. 519 KC wymaga uzyskania zgody dłużnika, co nie sprzyja szybkości obrotu. Znacznie mniej czasochłonna jest odpowiedzialność solidarna, przy której realizacji wybór dłużnika zależy od woli wierzyciela”. Pogląd taki należałoby aprobować także w odniesieniu do zbycia gospodarstwa rolnego.

²² Trzeba wskazać, że przedstawione zasady odpowiedzialności za zobowiązania związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa mogą być inaczej ustalone przez kontrahentów zawierających umowę zbycia gospodarstwa rolnego. Zdaniem Z. Kuniewicza (*Niektóre zagadnienia...*, *op.cit.*, s. 42), istnieje możliwość przejęcia długów przez nabywcę i w konsekwencji uwolnienie od odpowiedzialności zbywcy. Ponadto strony – zdaniem autora – mogą się umówić, że nabywca w ogóle nie będzie odpowiadać za zobowiązania, nawet w charakterze dłużnika solidarnego. Skuteczność tych postanowień jest uzależniona od zgody wierzyciela (art. 519 oraz 526 *in fine* KC).

odpowiedzialności zbywcy, odpowiada on za brak tych właściwości przedmiotu świadczenia, o których istnieniu zapewniał nabywcę.

Sądzę, że odwołanie się do stosunku obligacyjnego wynikającego z umowy zobowiązującej nie wyklucza zastosowania przepisów o rękojmi za wady przy umowie sprzedaży (art. 556 – 576 KC)²³. Stosowanie tych przepisów w odniesieniu do zbycia gospodarstwa rolnego wymaga jednak pewnej ostrożności, gdyż mamy tu do czynienia z dobrem prawnym obejmującym kompleks majątkowy, składający się z różnych elementów (grunty rolne, budynki lub ich części, urządzenia, inwentarz – art. 55² KC) połączonych i zorganizowanych w pewną całość gospodarczą. Jeżeli jeden ze składników tego kompleksu dotknięty jest wadą fizyczną (np. zepsute urządzenie produkcyjne) lub wadą prawną (prawo własności budynku lub jego części wygasło przed zbyciem gospodarstwa), wówczas należałoby przyjąć odpowiedzialność zbywcy według przepisów Kodeksu cywilnego o rękojmi za wady prawne gospodarstwa rolnego jako całości (np. gdy zbywca gospodarstwa jest faktycznie jego dzierżawcą)²⁴.

Jak już wspomniano, nabycie gospodarstwa rolnego stanowi źródło solidarnej odpowiedzialności zbywcy oraz nabywcy i jest równoznaczne z przystąpieniem nabywcy do długów wynikających ze zobowiązań związanych z prowadzeniem tego gospodarstwa rolnego. Kodeks cywilny wyłącza przystąpienie do długu, o którym nabywca nie wiedział w chwili nabycia, mimo dochowania należytej staranności. Przepis art. 55⁴ KC dotyczy tylko nabycia translatywnego. Pojęcie „zbycie” nie obejmuje powstania i przejścia na nabywcę istniejącego już prawa podmiotowego na gospodarstwie rolnym jako całości, co nie wyklucza możliwości przekazania nabywcy niektórych składników itp.²⁵

Niniejsze uwagi nie wyczerpały wszystkich problemów, jakie powstają w związku ze zbyciem gospodarstwa rolnego. Wskazano tylko kwestie najważniejsze wskazując tym samym, że odesłanie przez art. 58 ust. 4 USRU do postanowień art. 55⁴ KC nie rozwiązuje wszystkich powstających problemów związanych z odpowiedzialnością za zobowiązania wynikające z prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Zbycie gospodarstwa rolnego

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest problematyka zbycia gospodarstwa rolnego (art. 55⁴ Kodeksu cywilnego). W artykule zostały omówione kwestie odpłatnego przejmowania na wniosek właścicieli uprawnionych do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecz-

²³ Pogląd taki prezentuje M. Późniak-Niedzielska. Zob. M. Późniak-Niedzielska, *Zbycie...*, *op.cit.*, s. 43.

²⁴ Tak twierdzi M. Późniak-Niedzielska w odniesieniu do przedsiębiorstwa – M. Późniak-Niedzielska, *Zbycie...*, *op.cit.*, s. 43.

²⁵ Tak: J. Mojak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1..., *op.cit.*, s. 226; E. Gniewek [w:] *Kodeks cywilny...*, *op.cit.*, s. 130; W. Katner [w:] *Kodeks cywilny...*, *op.cit.*, s. 538.

nego rolników przez Skarb państwa na własność nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Zasadnicze uwagi dotyczą pojęcia gospodarstwa rolnego, umowy z następcą oraz odpowiedzialności za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Słowa kluczowe:

gospodarstwo rolne, nieruchomości, uprawnienie do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników

Disposal of the Agricultural Enterprise

Summary

The scope of this paper is the matter concerning a disposal of agricultural holding (Art. 55⁴ of the Civil Code). In this article there were discussed issues regarding to acquiring gratuitously of the immovable property, as a part of agricultural enterprise, by the State Treasury at the request of owners which are entitled to a pension or annuities under the Farmers' Social Security Scheme. The main remarks involve the agricultural holding notion, contract with successor and liability for obligations related with the managing agricultural enterprise.

Key words:

agricultural enterprise, immovable property, legitimation to a pension or annuities under the Farmers' Social Security Scheme

Bibliografia

- Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44–55¹ Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997.
- Bielski P., Glosa do wyroku SN z 24.6.1998, Pr.SP. 2000, Nr 2, s. 49.
- Budzinowski R., Pojęcie gospodarstwa rolnego według Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ KC), RRPEIS 3/1991.
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2013.
- Drapała P. [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. VI, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, A. Olejniczak (red.), Warszawa 2014.
- Gutowski M., glosa do wyroku SN z 6.7.2005 r., III CK 705/04, OSP 2007, Nr 1, s. 77.
- Katner W. [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, M. Pyziak-Szafnicka (red.), Warszawa 2009.
- Kępiński M., *Zbycie przedsiębiorstwa* [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. W. Popiolkowi*, Warszawa 2017.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2016.
- Krajewski M., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 5, Warszawa 2006.
- Krajewski M., *Umowa przedwstępna*, Warszawa 2000.

- Księżak P., *Umowa z następcą* [w:] *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2013.
- Kuniewicz Z., *Niektóre zagadnienia prywatyzacji likwidacyjnej przedsiębiorstw państwowych*, „PUG” 1992, Nr 3.
- Lichorowicz A., *Stosowanie przepisu art. 562 KC w obrocie rolnym*, „Studia Prawnicze” 1982, nr 3–4.
- Łętowska E. [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. III, cz. 1, Ossolineum, Wrocław 1981.
- Mojak J. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013.
- Mróz T., Glosa do wyroku SN z 24.6.1998, PS 1999, Nr 7–8, s. 114.
- Pełczyński M., *Zbycie przedsiębiorstwa* (art. 526 KC), MoP 15/2001.
- Pełczyński M., *Zbycie przedsiębiorstwa*, Warszawa 2000.
- Popiołek W. [w:] *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. I, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013.
- Późniak-Niedzielska M., Glosa do wyroku SN z 24.6.1998, OSP 1999, Nr 5, poz. 90.
- Późniak-Niedzielska M., *Zbycie przedsiębiorstwa w świetle zmian w kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 6.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011.
- Rudnicki S., Rudnicki G., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2011.
- Rudnicki S., *Umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
- Skowrońska-Bocian E., Warciński M. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I. (art. 1 – 449¹⁰), K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013.
- Stecki L. [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1989.
- Stoiński R., *Przedsiębiorstwo, charakter prawny oraz zbycie w prawie amerykańskim, francuskim i polskim*, Warszawa 2003.
- Strzępka J.A., problematyka cywilnoprawna przenoszenia własności gospodarstwa rolnego na następcę [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997.
- Strzępka J.A., *Umowy przedwstępne w obrocie społecznym*, Warszawa 1978
- Szlęzak A., *Przejęcie długów prywatyzowanego przedsiębiorstwa w świetle ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Poznań 1992, nr 1
- Szlęzak A., Glosa do wyroku SN z 24.6.1998, OSP 1999, Nr 7–8, poz. 141
- Szlęzak A., glosa do wyroku SN z 6.7.2005 r., III CK 705/04, OSP 2007, Nr 1, s. 73.

Z prawnej problematyki czynszu dzierżawnego

Dzierżawa, obok własności, stanowi popularny tytuł prawny organizowania i prowadzenia zarówno gospodarstw rodzinnych, jak i wielkoobszarowych. Od kilkunastu lat zauważyć można coraz większe praktyczne znaczenie tejże instytucji w stosunkach wiejskich. Odnosi się to zarówno do dzierżawy gruntów prywatnych, z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: WRSP), jak i komunalnych. Warto podkreślić, że stanowi ona obecnie podstawową formę gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Z ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP oraz o zmianie niektórych ustaw¹ wynika bowiem, że w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy sprzedaż nieruchomości rolnych o powierzchni 2 ha i większej wymaga zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dzierżawa gruntów z Zasobu WRSP jest popularna już od 1992 r., czyli od czasu wejścia w życie Ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa².

Podstawowym obowiązkiem dzierżawcy gruntów rolnych jest uiszczanie czynszu. Nie zwalnia z niego fakt, że dzierżawca nie korzysta z przedmiotu dzierżawy i nie pobiera z niego pożytków ani że nie osiąga wyników gospodarczych, jakich się spodziewał zawierając umowę³. Natomiast możliwość domagania się jego zapłaty przez wydzierżawiającego jest prawem tego ostatniego⁴. Przepisy dotyczące

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 585 ze zm. (dalej jako: ustawa z 14 kwietnia 2016 r.).

² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 91 ze zm. Zob. np. A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5; W. Ziętara, *Dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, W. Ziętara (red.), Warszawa 1999, s. 78–88; A. Suchoń, *Ramy prawne funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych a rozwój obszarów wiejskich i unowocześnianie rolnictwa*, [w:] *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w unowocześnianiu rolnictwa i obszarów wiejskich*, R. Marks-Bielska i R. Kisiel (red.), Olsztyn 2013, s. 25–43 i literatura tam podana.

³ Zob. C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 64–65.

⁴ *Ibidem*.

czynszu zawarte są w Kodeksie cywilnym. Odnoszą się one przede wszystkim do dzierżawy tzw. prywatnej. Do tej z Zasobu WRSP zastosowanie mają przepisy Ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i rozporządzenia wykonawcze, a zasady dotyczące ustalania czynszu i jego modyfikacji uległy w ostatnich latach zmianie. Są zawarte przede wszystkim w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WSRP⁵ oraz Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach⁶.

Podjęcie rozważań w zakresie czynszu dzierżawnego uzasadniają różne powody. Przede wszystkim społeczne i gospodarcze. Jak wspomniano, dzierżawa jest obecnie najpopularniejszą formą zagospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w dzierżawie jest ponad 1 milion ha⁷, a przepisy prawne w zakresie czynszu uległy zmianie. Natomiast jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów tzw. prywatnych, można zaobserwować wzrost wysokości czynszu dzierżawnego. Związane jest to z faktem, że obecnie nabywcą własności nieruchomości rolnych może być przede wszystkim rolnik indywidualny. Zatem podmioty, które nie mają statusu takiego rolnika, aby utworzyć albo zwiększyć powierzchnię gospodarstwa rolnego, korzystają coraz częściej z dzierżawy. Według danych statystycznych GUS w II kwartale 2016 r. średni czynsz gruntów prywatnych w Polsce wynosił 916 zł za jeden hektar, podczas gdy w II 2017 r. już 1019 zł (za grunty klasy III i IV 932 zł w II kw. 2016 r., a w II 2017 1065 zł)⁸. Jeden z głównych problemów związanych z dzierżawą gruntów rolnych stanowi niepłacenie albo nieterminowe uiszczanie czynszu dzierżawnego. Z tego powodu, wydzierżawiający chętniej podejmują decyzję o oddaniu gruntu rolnego w dzierżawę, jeżeli mają gwarancje otrzymywania czynszu. Z kolei dla dzierżawcy istotne są regulacje prawne, które chronią przed wypowiedzeniem dzierżawy i koniecznością zakończenia prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych⁹.

Należy wskazać, że na wysokość dochodów uzyskiwanych z przedmiotu dzierżawy mają wpływ czynniki atmosferyczne. Wystąpienie suszy, powodzi czy huraganu może spowodować, że dzierżawca nie będzie w stanie uiścić świadczenia

⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1186 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 2116.

⁷ Informacje dotyczące zagospodarowania gruntów Zasobu WRSP dostępne są na stronie internetowej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa [data dostępu: 2017-12-20]. Dostępna w Internecie: <www.kowr.gov.pl>.

⁸ Dane uzyskane z GUS. Zob. też *Skrajnie wysokie ceny dzierżawy* [online]. Więści Rolnicze [data dostępu: 2017-12-20]. Dostępny w Internecie: <<http://wiescirolnicze.pl/newsy/skrajnie-wysokie-ceny-dzierzawy/>>.

⁹ J. Mucha, A. Suchoń, *Formy zabezpieczenia wiarygodności z tytułu zapłaty czynszu dzierżawnego*, [w:] *Prawo i Administracja*, t. IV, R. Budzinowski (red.), Piła 2004, s. 159 i n.

czynszowego. Jednocześnie ów czynsz może stanowić główny dochód dla wydierżawiającego grunty rolne prywatne. Również dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa istotne są dochody z czynszu dzierżawnego, skoro dzierżawa stanowi obecnie podstawową formę zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytania, czy i na ile przepisy w zakresie czynszu dzierżawnego z jednej strony zabezpieczają interes wydierżawiającego, z drugiej dzierżawcy, uwzględniając, że na przychód z przedmiotu dzierżawy wpływ mają warunki przyrodnicze czy sytuacja na rynku rolnym. Zagadnienie jest szerokie, dlatego rozważania będą się koncentrowały przede wszystkim na formach określania czynszu i zasadach ustalania jego wysokości (w tym także w przypadku przedłużenia dzierżawy), kwestii podwyższenia czynszu w czasie trwania dzierżawy lub obniżenia jego wysokości na podstawie art. 700 Kodeksu cywilnego oraz w świetle rozporządzenia z 31 października 2017 r.

Formy określania czynszu

Według Kodeksu cywilnego, formy określenia czynszu mogą być różnorodne. Czynsz może być wskazany w postaci sumy pieniężnej. Dopuszczalne jest także zastosowanie tzw. klauzuli indeksowej. Za miernik wartości może służyć wtedy np. ilość płodów rolnych czy kurs walut obcych¹⁰. Czynsz dzierżawny może być zastrzeżony w pożytkach naturalnych. Obowiązkiem dzierżawcy jest wtedy wydanie wydierżawiającemu określonej ilości pożytków uzyskanych z przedmiotu dzierżawy. Wysokość czynszu dzierżawnego jest w takiej sytuacji zmienna i zależy często od czynników o charakterze losowym. Od wymienionej sytuacji odróżnić należy odniesienie się w umowie do ułamkowej części pożytków jako podstawy obliczenia wysokości czynszu wyrażonego w pieniądzu, które pełni wówczas funkcję klauzuli indeksowej¹¹. Czynsz dzierżawny może być zastrzeżony w „świadчениach innego rodzaju”, np. odrobki piesze, konne czy usługi agrotechniczne¹².

W odniesieniu do dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP, ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadziła ograniczenia co do kodeksowych form określenia czynszu dzierżawnego. Według art. 39a ust. 2 wymienionego aktu prawnego może on zostać wyrażony tylko na dwa sposoby: w postaci pieniężnej bądź jako równowartość pieniężna odpowiedniej ilości pszenicy. Strony umowy dzierżawy mogą jeden raz w trakcie jej trwania postanowić, że – poczynając od najbliższego terminu płatności – zmieniają dotychczasowy sposób regulowania czynszu: z opartego na cenie pszenicy na ustalany w kwocie pieniężnej¹³.

¹⁰ A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, J. Panowicz-Lipska (red.), Warszawa 2004, s. 171 i literatura tam podana.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ Zob. szerzej *ibidem*; A. Suchoń, *Dzierżawa nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 225–243 i literatura tam podana.

Zasady ustalania wysokości czynszu

Strony, co do zasady, mają swobodę w zakresie ustalania wysokości czynszu oraz zasad jego płatności. Przepisy Kodeksu cywilnego nie wprowadzają żadnych stawek maksymalnych czy minimalnych. Wysokość płatności nie podlega także kontroli organów państwowych. W konsekwencji czynsz dzierżawny ustalany jest z reguły według aktualnego poziomu rynkowego (z wyjątkami określonymi w odrębnych przepisach).

Przez szereg lat głównym kryterium wyboru dzierżawcy z Zasobu WRSP była wysokość czynszu, a jego wysokość ustalana była z reguły w trakcie publicznego przetargu ustnego (licytacja) lub przetargu ofert pisemnych. W świetle zmienionej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty mogą być w szczególności: a) odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu WRSP (w odniesieniu do dzierżawy wydaje się zasadna odległość od oddanej w dzierżawę nieruchomości); b) powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu WRSP; c) intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta. Wątpliwości interpretacyjne może powodować punkt c. Odnosi się on bardzo ogólnie do produkcji zwierzęcej, nie wskazując, co należy rozumieć pod pojęciem intensywności.

Na podstawie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r. dodany został ust. 8 do art. 39 ustawy z 19 października 1991 r., w świetle której minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi w drodze rozporządzenia sposób ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w zależności od potencjału produkcyjnego przedmiotu dzierżawy, w szczególności w zależności od rodzaju i klasy gruntów oraz miejsca ich położenia, wartości księgowej budynków i budowli, charakteru możliwej do prowadzenia działalności gospodarczej.

Na podstawie powyższej delegacji ustawowej wydane zostało Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. Według tego aktu wykonawczego, roczny czynsz dzierżawny od użytków rolnych ma być określony jako równowartość pieniężna ilości pszenicy określonej w tabelach stawek czynszu dzierżawnego od użytków rolnych, stanowiących załącznik do rozporządzenia, w zależności od rodzaju i klasy gruntów oraz miejsca ich położenia. Wysokość czynszu dzierżawnego dla gruntów ornych (dt pszenicy/ha) jest ustalana zgodnie z wytycznymi zawartymi w tabeli, biorąc pod uwagę okręg podatkowy oraz klasę gruntów ornych, np. dla IV okręgu podatkowego dla klasy IIIb wynosi ona 5,7 dt pszenicy, a dla IVb 3,4 dt pszenicy/ha.

Według rozporządzenia, czynsz od budynków, budowli i urządzeń jest obliczany jako suma pieniężna stanowiąca 1,8% wartości księgowej netto ustalonej na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego ogłoszenie wykazu, nie mniej niż 0,6% wartości początkowej. Ten akt wykonawczy w § 4 stanowi, że czynsz dzierżawny od użytków rolnych położonych na obszarze, na którym zgodnie z przepisami o ochronie środowiska i o ochronie przyrody obowiązują ograniczenia w prowadzeniu produk-

cji rolnej w międzywałach i na obszarach zalewowych, stanowiących naturalne obszary retencyjne, na terenach podgórskich i górskich, ustala się jako równowartość pieniężną ilości pszenicy, przyjmując 75% stawek czynszu dzierżawnego określonych w załączniku do rozporządzenia. W przypadku plantacji wieloletnich, na które składają się: a) drzewa owocowe w wieku co najmniej 5 lat od posadzenia – jako równowartość pieniężną 2 kg pszenicy za jedno drzewo rocznie, b) krzewy owocowe w wieku co najmniej 3 lat od posadzenia – czynsz ustalany jest jako równowartość pieniężną 0,1 kg pszenicy za jeden krzew rocznie.

Rozporządzenie stanowi także w § 5, że w przypadku, o którym mowa w art. 39 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 3a ustawy, w kolejnym przetargu ogłoszonym nie później niż 6 miesięcy po pierwszym przetargu, wywoławcza wysokość czynszu dzierżawnego nie może być obniżona więcej niż o 20% wywoławczej wysokości czynszu w pierwszym przetargu. Natomiast w kolejnym przetargu ogłoszonym po przetargu ograniczonym albo w kolejnym przetargu ograniczonym do innej kategorii uczestników wywoławcza wysokość czynszu dzierżawnego nie może być niższa niż wywoławcza wysokość czynszu w pierwszym przetargu. Według § 7 rozporządzenia nie ustala się czynszu dzierżawnego m.in. od użytków rolnych klasy VI i VIz; gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych oznaczonych w ewidencji symbolem Lzr; nieużytków oznaczonych w ewidencji symbolem N czy gruntów leśnych oznaczonych w ewidencji symbolami Ls i Lz.

Zasady modyfikacji czynszu w przypadku przedłużenia dzierżawy

Powstaje pytanie o zasady modyfikacji czynszu w przypadku przedłużania stosunku prawnego dzierżawy. Kodeks cywilny nie zawiera przepisów w tym zakresie zarówno co do procedur, jak i określenia jego wysokości. Natomiast w przypadku tzw. milczącego przedłużenia dzierżawy (dorozumiane) na czas nieoznaczony (art. 674 k.c. w związku z art. 694 k.c.) stosunek dzierżawy trwa nadal i ma taką samą treść.

Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów z Zasobu WRSP, to art. 39 Ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wskazuje, że przetargu nie stosuje się, jeżeli: dotychczasowy dzierżawca złożył Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z tą instytucją, z tym, że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy¹⁴. Rozporządzenia z 1 sierpnia

¹⁴ Według Zarządzenia Nr 47/2016 Prezesa ANR z 30.11.2016 r. w sprawie zasad wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości ZWRSP (www.ksow.gov.pl) możliwe jest wydłużanie umów dzierżaw na okres 1) „do 15 lat – jeżeli dzierżawcą nieruchomości jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego albo osoba nie mająca więcej niż 40 lat, jeśli nie spełnia wyłącznie wymogu dotyczącego 5-letniego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, 2) do 8 lat – jeżeli dzierżawcą nieruchomości nie jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. W przypadku, jeżeli w momencie określania warunków dalszej dzierżawy istnieje znaczne zapotrzebowanie na grunty ze strony okolicznych rolników, jednak z uzasadnionych względów np. gospodarczych, społecznych, formalnoprawnych nieprzedłużenie okresu trwania umowy dzierżawy lub zmniejszenie przedmiotu dzierżawy

2016 r. stanowi, że w przypadku przedłużenia okresu obowiązywania umowy dzierżawy w trybie, o którym mowa w art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy (czyli z dotychczasowym dzierżawcą), wartość księgową netto budynków, budowli i urządzeń ustala się na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego uzgodnienie nowych warunków dzierżawy, a średnią krajową cenę skupu pszenicy przyjmuje się za półrocze poprzedzające uzgodnienie nowych warunków dzierżawy.

Powstaje pytanie, czy owo rozporządzenie ma zastosowanie w odniesieniu do przedłużania umów zawartych kilka lat temu. Jeśli nastąpiło to po wejściu w życie rozporządzenia, to interpretacja, że rzezone rozporządzenie powinno mieć zastosowanie, wydaje się uzasadniona. Może się jednak zdarzyć, że ustalony w przetargu i wskazany w umowie dzierżawy czynsz będzie wyższy niż ten wyliczony zgodnie z nowym rozporządzeniem. Wtedy wydaje się, że zasady rozporządzenia nie miałyby zastosowania, gdyż zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. Poza tym niektóre umowy zawierają ogólne zasady wyliczania czynszu w przypadku przedłużenia dzierżawy z Zasobu WRSP.

Zasady podwyższenia czynszu w czasie trwania dzierżawy

Kodeks cywilny nie reguluje kwestii podwyższenia czynszu dzierżawnego. Zasadne jest zatem, aby strony zawarły odpowiednie postanowienia w umowie. To szczególnie istotne w przypadku umów długoterminowych. Mogą to być klauzule waloryzacyjne albo przyznanie jednej lub obu stronom odpowiedniego uprawnienia kształtującego. Zdaniem K. Zaradkiewicza¹⁵, takie uzgodnienie nie sprzeciwia się przyjmowanej w nauce zasadzie *numerus clausus* jednostronnych czynności prawnych¹⁶. Powstaje natomiast pytanie, czy wydzierżawiający może podwyższyć czynsz dzierżawny, gdy nie reguluje tego umowa. W przypadku umowy na czas nieoznaczony niewyrażenie zgody na podwyższenie czynszu przez dzierżawcę może prowadzić do wypowiedzenia umowy z zachowaniem terminów wypowiedzenia (zob. art. 704 k.c.). Do zawarcia umowy zmieniającej postanowienia w zakresie wysokości czynszu niezbędna jest zgoda dwóch stron (zwana potocznie aneksem).

Natomiast w przypadku umowy zawartej na czas oznaczony, gdy nie zawiera ona postanowień w zakresie zmiany wysokości czynszu, niewyrażenie przez dzierżawcę zgody na swobodne podwyższenie czynszu nie stanowi podstawy do wypowiedzenia umowy (chyba że umowa zgodnie z art. 673 w zw. z art. 694 k.c. przewiduje taką możliwość). Ustawodawca dokonał podziału dzierżawy na te zawarte na czas oznaczony i nieoznaczony. Te pierwsze mają zapewniać stronie większą stabilizację, dlatego nie ma zastosowania art. 704 k.c. dotyczący swobodnego wypowiedzenia

wywołałoby negatywne skutki – oddział terenowy KOWR powinien zaproponować dzierżawcy krótszy okres dzierżawy” (tak Zarządzenie Nr 47/2016).

¹⁵ K. Zaradkiewicz, *Dzierżawa*, [w:] *Komentarz KC*, t. II, Pietrzykowski (red.), Warszawa 2015, s. 526–592 i podana tam literatura, np. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne*, Wrocław 2011, s. 283; por. jednak S. Grzybowski, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. I, 1974 s. 476.

¹⁶ K. Zaradkiewicz, *Dzierżawa*...

umowy. Zdaniem autorki, nie ma podstaw do podwyższania czynszu dzierżawnego bez zgody dzierżawcy w przypadku umów zawartych na czas oznaczony, gdy umowa nie reguluje tej kwestii. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określa natomiast, że czynsz w dzierżawach od Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, ustalony jako suma pieniężna, poczynając od drugiego terminu płatności, podlega waloryzacji przy zastosowaniu wskaźników zmian cen skupu podstawowych produktów rolnych w półroczu roku kalendarzowego poprzedzającym termin płatności. Poza tym, umowy od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zawierały z reguły postanowienie, że wydzierżawiający po upływie każdych 10 lat zastrzega sobie prawo podwyższenia wysokości czynszu dzierżawnego, nie więcej jednak niż o 25%, a dzierżawca wyraża na to zgodę.

Zasady obniżenia czynszu według Kodeksu cywilnego

Dla dzierżawców istotne znaczenie mają instytucje pozwalające na zmianę wysokości czynszu dzierżawnego. Obniżenie tego świadczenia może nastąpić na podstawie kilku przepisów prawnych. Rozważania rozpocząć należy od art. 700 k.c. Według tego przepisu, jeżeli wskutek okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu, dzierżawca może żądać obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy. Powstaje wątpliwość, czy instytucja obniżenia czynszu odnosi się do wszystkich form ustalenia czynszu dzierżawnego. Treść art. 700 k.c. nie ogranicza możliwości zastosowania instytucji obniżenia czynszu tylko do niektórych z nich. Stosując zatem wykładnię literalną, można wysunąć twierdzenie, że obniżenie czynszu jest możliwe zarówno, gdy czynsz określony został w formie pieniężnej, jak i świadczeniach innego rodzaju oraz części pożytków naturalnych.

Według art. 700 k.c., obniżenie czynszu dzierżawnego może nastąpić przy łącznym spełnieniu dwóch przesłanek. Po pierwsze, jeśli zaistniały pewne okoliczności, za które dzierżawca odpowiedzialności nie ponosi i które nie dotyczą jego osoby; po drugie, gdy nastąpiło znaczne zmniejszenie zwykłego przychodu z przedmiotu dzierżawy za dany okres gospodarczy. Kodeks cywilny nie zawiera jednak wyliczenia okoliczności uzasadniających żądanie obniżenia czynszu, nie definiuje pojęcia „zwykły przychód” ani nie określa stopnia jego zmniejszenia, które można byłoby uznać za znaczne. Co więcej, odnotować należy, że w doktrynie nie ma jednolitego stanowiska w kwestii wyjaśnienia przesłanek obniżenia czynszu z art. 700 k.c.¹⁷

¹⁷ Na temat obniżenia czynszu z art. 700 k.c. wypowiedali się w nauce zwłaszcza: A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań...*, s. 173–175; *ibidem*, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986, s. 75–76; W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 135 i n.; Z. Radwański, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 2, s. 366 i n.; C. Stempka-Jażwińska, *Umowa dzierżawy...*, s. 66 i n.; J. Krzyżanowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, praca zbiorowa, t. 1–3, Warszawa 1972, s. 1496–1498; A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 214–222.

Przechodząc do szczegółowej analizy przesłanek pozwalających na obniżenie czynszu, rozpocząć należy od wyjaśnienia wyrażenia „okoliczności, które dotyczą osoby dzierżawcy”. Wydaje się, że są to przypadki, za które dzierżawca nie ponosi winy, ale które wiążą się z jego osobą, a nie z przedmiotem dzierżawy (konieczny wyjazd, choroba, śmierć członka rodziny itp.¹⁸). Słusznie podkreśla się w doktrynie, że do okoliczności, które nie uzasadniają żądania obniżenia czynszu, należy nie tylko zawinione zachowanie samego dzierżawcy lub jego pomocników, ale także inne zdarzenia dotyczące jego osoby, w szczególności utrata sił fizycznych lub niemożność pozyskania pracowników do pracy w gospodarstwie rolnym¹⁹.

Analizę drugiej przesłanki pozwalającej na obniżenie czynszu rozpocząć trzeba od wyjaśnienia pojęcia „zwykły przychód” przedmiotu dzierżawy. Jest to przeciętny (w skali co najmniej kilkuletniej) przychód, jaki przyniósłby przedmiot dzierżawy, gdyby był racjonalnie wykorzystywany na cele przewidziane w umowie²⁰. Najwięcej kłopotu sprawia określenie, jaki spadek przychodowości należy do „zwykłych”, a jaki jest już „znaczny”. Art. 700 k.c. nie określa cyfrowo pewnej minimalnej granicy obniżki pożytków z przedmiotu dzierżawy, bez której przekroczenia niemożliwa jest obniżka czynszu²¹. W przypadku obniżenia czynszu przez sąd, ocena spadku dochodowości należy do biegłego, który wskaże zwykłą amplitudę wahań przychodowości w stosunkowo krótkich, kilkuletnich okresach czasu, do których umowa dzierżawy jest przystosowana²². Problem pojawia się w przypadku wystąpienia przez dzierżawcę do wydzierżawiającego z wnioskiem o obniżenie czynszu. Powstaje bowiem wątpliwość, na jakiej podstawie wydzierżawiający powinien dokonać oceny obniżenia dochodowości przedmiotu dzierżawy. Oczywiście może on zawsze skorzystać z opinii biegłego czy eksperta, ale łączy się to z kosztami. Może także sam dokonać analizy wysokości przychodów z przedmiotu dzierżawy z ostatnich lat oraz ocenić na tej podstawie, czy spadek jest znaczny.

Rozważyć także warto, czy nieubezpieczenie przedmiotu dzierżawy od określonego ryzyka może być uznane za okoliczności wyłączające stosowanie art. 700 k.c. Wydaje się, że za taką okoliczność uznać należy niezawarcie umowy ubezpieczeniowej w przypadku, gdy jest ono obowiązkowe. Nie ma natomiast podstaw prawnych do rozciągnięcia tej zasady na ubezpieczenie dobrowolne. Inaczej będzie się kształtowała sytuacja, gdy dzierżawca zobowiązał się w umowie do dokonania określonych ubezpieczeń dobrowolnych dotyczących ubezpieczenia upraw. W przypadku otrzymania odszkodowania z zakładu ubezpieczeń z tytułu szkody

¹⁸ Tak W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 135 i n.

¹⁹ Tak Z. Radwański, [w:] *System...*, t. 3, cz. 2, s. 366–368.

²⁰ Tak A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań...*, s. 174.

²¹ Warto dodać, że w okresie obowiązywania kodeksu zobowiązań w doktrynie pojawiały się opinie uznające za zmniejszenie plonów ich spadek ponad 10% normalnie uzyskiwanych przychodów. Tak J. Korzonek, J. Rosenblüth, *Kodeks Zobowiązań – komentarz*, t. 1, Kraków 1934, s. 923.

²² Tak Z. Radwański, [w:] *System...*, t. 3, cz. 2, s. 366–367.

w uprawach wywołanej np. suszą, wydaje się, że nie ma podstaw, by wystąpić do wydzierżawiającego z wnioskiem o obniżenie czynszu²³.

W literaturze pojawiają się opinie, że obniżenie czynszu należy do sądu²⁴. Orzeczenie sądu zmniejszającego czynsz ma charakter konstytutywny, albowiem zmienia treść zobowiązania. Stanowisko takie wiąże się z zaliczeniem art. 700 k.c. jako szczególnego przypadku klauzuli *rebus sic stantibus*²⁵. Należy jednak zwrócić uwagę, że art. 700 k.c. nie określa bezpośrednio, że to tylko sąd jest właściwy do obniżenia czynszu. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że z chwilą ziszczenia się przesłanek umożliwiających skorzystanie z instytucji określonej w wymienionym artykule, dzierżawca nabywa uprawnienie do żądania obniżenia czynszu dzierżawnego. W sytuacji, gdy wydzierżawiający złoży oświadczenie zgodne z wnioskiem dzierżawcy, należy przyjąć, że dochodzi do zwolnienia dzierżawcy z zapłaty czynszu w części objętej żądaniem.

Jeżeli jednak wydzierżawiający nie wyrazi zgody na obniżenie czynszu i nie złoży oświadczenia woli o treści żądanej przez dzierżawcę, wówczas dzierżawca może wystąpić do sądu z żądaniem wydania orzeczenia stwierdzającego obowiązek wydzierżawiającego do obniżenia czynszu dzierżawnego. W znaczeniu materialnoprawnym dzierżawcy służyć będzie roszczenie o zawarcie umowy (zmiana postanowienia umownego w zakresie uiszczania czynszu w danym roku), a w znaczeniu procesowym treścią jego roszczenia jest „stwierdzenie” obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli w rozumieniu art. 64 k.c.²⁶.

Powyższy tryb obniżenia czynszu, tzn. w pierwszej kolejności wniosek do wydzierżawiającego, a potem ewentualne powództwo do sądu, przyjęła również Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). Zdaniem tej instytucji, przy stosowaniu art. 700 k.c. konieczne są uproszczenia i dlatego przez wiele lat przyjmowano, że znaczne obniżenie przychodów miało miejsce, jeżeli powierzchnia upraw, na której wystąpiły straty, stanowi co najmniej 5% użytków rolnych, a straty te wyrażają się w spadku plonów większym niż 15% w porównaniu ze średnimi plonami z lat poprzednich²⁷.

Obniżenie czynszu w świetle rozporządzenia z 2017 r.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorze-

²³ Zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań...*, s. 174; J. Krzyżanowski, *Komentarz...*, s. 1497.

²⁴ Zob. szerzej W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 137.

²⁵ Tak Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 1996, s. 133.

²⁶ Tak J. Mucha, A. Suchoń, *Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych w razie znacznego zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 177–203 i literatura tam podana.

²⁷ Tak Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2003, s. 49 i n.

nia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach²⁸ w § 2 ust. 3 pkt 4 określa, że należność (np. czynsz dzierżawny) może być umorzona w całości lub części, gdy prowadzone przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa postępowanie wyjaśniające wykaże, że: na skutek okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie wysokości czynszu dokonane na podstawie art. 700 k.c., a zapłata należności byłaby związana z nadmiernymi trudnościami w odtworzeniu produkcji rolnej. Przepis art. 700 k.c. przewiduje tylko, że w okolicznościach w nim wskazanych dzierżawca może żądać obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy.

Poza tym, modyfikacja świadczenia czynszowego jest także możliwa, gdy dłużnik poniósł szkody spowodowane klęską suszy, gradobicia, nadmiernych opadów atmosferycznych, wymarznienia, powodzi, osuwisk ziemi, huraganu, pożaru, chorób zakaźnych zwierząt, plagą szkodników lub niedoborem tlenu w użytkowanych rybacko wodach. W praktyce mogą wystąpić trudności w realizacji tej przesłanki. Przede wszystkim sformułowana jest ona bardzo ogólnie. Wynika z niej, że każda z wymienionych tam przyczyn, a więc i niesprzyjających warunków atmosferycznych, powodująca powstanie szkody uprawnia dłużnika do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie świadczenia w całości lub części. Problem generuje jednak już samo pojęcie „klęski”. Rozporządzenie nie zawiera bowiem jego definicji.

Należność czynszowa może być umorzona w całości lub w części również wtedy, gdy prowadzone przez Krajowy Ośrodek postępowanie wyjaśniające wykaże, że: 1) dłużnik nie ma możliwości uzyskiwania dochodu z powodu przewlekłej choroby potwierdzonej zaświadczeniem lekarskim lub orzeczeniem ustalającym stopień niepełnosprawności albo konieczności sprawowania przez niego osobistej opieki nad przewlekle chorym małżonkiem, rodzicem lub dzieckiem, którego choroba jest potwierdzona zaświadczeniem lekarskim lub orzeczeniem ustalającym stopień niepełnosprawności; 2) w terminie zapłaty należności dłużnik ma ustalone przez właściwy organ prawo do świadczeń z pomocy społecznej.

W świetle omawianego rozporządzenia Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może odroczyć termin zapłaty należności lub rozłożyć ją na raty w przypadku gwałtownego załamania się rynku zbytu lub gwałtownego spadku cen produktów wytwarzanych w gospodarstwie lub przedsiębiorstwie dłużnika albo w przypadku wystąpienia innych nadzwyczajnych zjawisk gospodarczych lub wystąpienia zdarzeń losowych, jeżeli ich skutkiem jest pogorszenie się sytuacji płatniczej w stopniu uniemożliwiającym terminową zapłatę należności Krajowego Ośrodka, a których dłużnik nie mógł przewidzieć w ramach racjonalnie prowadzonej działalności gospodarczej.

Umorzenie całości lub części należności, odroczenie terminu zapłaty należności lub rozłożenie jej na raty jest dokonywane na uzasadniony i udokumentowany

²⁸ Dz.U. 2017, poz. 2116.

wniosek dłużnika. Powinien on zawierać m.in. informacje dotyczące przesłanek umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty całości lub części należności; proponowane terminy i kwoty spłaty oraz źródła pokrycia zadłużenia; informację o aktualnej sytuacji finansowej i majątkowej dłużnika, w tym o jego zobowiązaniach, wraz z dokumentami uzasadniającymi wniosek.

Wniosek o odroczenie, rozłożenie na raty lub umorzenie należności składa się do oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa właściwego ze względu na położenie nieruchomości będącej przedmiotem umowy, z której wynikają te należności. Rozporządzenie stanowi, że ten wniesiony po upływie terminu płatności należności pozostawia się bez rozpatrzenia. Takie brzmienie przepisu powoduje skojarzenie z procedurą administracyjną, wszak kodeks postępowania administracyjnego w art. 64 określa sytuacje, kiedy organ administracji pozostawia podanie bez rozpoznania.

W przypadku stwierdzenia przez Krajowy Ośrodek, że wniosek jest niekompletny, wzywa on na piśmie wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentu w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku gdy wnioskodawca nie uzupełni wniosku w wyznaczonym terminie, pozostawia się go bez rozpatrzenia.

Umorzenie części lub całości należności może nastąpić przez zawarcie umowy w formie pisemnej na uzasadniony wniosek dłużnika. Należy zatem przyjąć, że w przypadku braku woli po stronie Krajowego Ośrodka co do zrealizowania uprawnień przysługujących dzierżawcy nie dochodzi po prostu do zawarcia umowy zmieniającej pierwotną treść umowy dzierżawy. Pojawia się pytanie, jakie środki prawne przysługują dzierżawcy w przypadku, gdy Krajowy Ośrodek odmówi rozłożenia na raty należności z tytułu czynszu, odroczenia terminu jego płatności czy umorzenia. Rozporządzenie nie reguluje tej problematyki. W praktyce często dzierżawcy, którzy są niezadowoleni z decyzji oddziałów terenowych, składają powtórnie wnioski do Prezesa ANR (obecnie Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka w Warszawie).

Według art. 23a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek może odroczyć określony w umowie albo w decyzji, o której mowa w art. 35 ust. 1, termin zapłaty należności, rozłożyć ją na raty albo umorzyć w części lub w całości, jeżeli przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe. Ustawodawca użył słowa „może”. Nie byłoby wątpliwości, gdyby przepis brzmiał, że Krajowy Ośrodek odroczy określony w umowie termin zapłaty należności, rozłoży ją na raty albo umorzy w części lub w całości w przypadku, jeżeli przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe. Zasadne wydaje się przyjęcie, że wyraz „może” daje Krajowemu Ośrodkowi uprawnienie podjęcia swobodnej decyzji. Ustawodawca wyposażył tę państwową osobę prawną w możliwość udzielenia przywilejów dzierżawcy, nie nakładając na nią takiego obowiązku. Użyte w przepisach rozporządzenia zwroty „Krajowy Ośrodek może”, „na uzasadniony i udokumentowany wniosek” zbliżają raczej przyjętą

przez prawodawcę w tym akcie prawnym konstrukcję do występujących w prawie administracyjnym, a nie w cywilnym, któremu sformułowanie „na wniosek” w celu opisania sytuacji prawnej dłużnika jest w zasadzie nieznane²⁹.

Obniżenie wysokości czynszu dzierżawnego a pomoc *de minimis* w rolnictwie

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przyjmuje, że pomoc udzielona w przypadkach określonych w art. 700 k.c., czyli obniżenie świadczenia czynszowego oraz modyfikacje świadczenia czynszowego wskazane w rozporządzeniu z 2017 r. wydanym na podstawie art. 23a ustawy z 19 października 1991 r., zalicza się do pomocy *de minimis* w rolnictwie. Ogólne zasady tej pomocy określone są obecnie w rozporządzeniu nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym³⁰.

Jeżeli chodzi o pomoc *de minimis*, warto wyjaśnić, że występuje ona nie tylko w rolnictwie, ale i w innych sektorach gospodarki oraz jest ograniczona kwotowo, mianowicie: 15 000 euro dla produkcji rolnej, 30 000 euro dla rybołówstwa, 10 000 euro dla transportu drogowego towarów oraz 200 000 euro dla pozostałych sektorów w ciągu trzech lat obrotowych. Co istotne, pomoc *de minimis* nie wymaga uprzedniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej w drodze notyfikacji. Argumentując jej dopuszczalność, podkreśla się, że ma ona nieznaczny wpływ na konkurencję oraz wymianę handlową między państwami członkowskimi. Sama zaś nazwa nawiązuje do rzymskiej reguły *de minimis non curat lex* (prawo nie troszczy się o drobizgi)³¹. Ogólne zasady dotyczące udzielania pomocy zaliczanej do *de minimis* określone zostały w Ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Podstawowy wymóg łączy się z przedłożeniem odpowiednich dokumentów. Otóż podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia instytucji udzielającej pomocy wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy³² wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis* w rolnictwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat obrotowych albo oświadczenia o wielkości pomocy *de minimis* w rolnictwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

²⁹ Zob. J. Mucha, A. Suchoń, *Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych...*, s. 177–203.

³⁰ Dz.U.UE L.2013.352.9.

³¹ Zob. szerzej np. P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007, s. 38–40, s.112; I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2006, s. 148 i n.

³² Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. z 2010 r. Nr 121, poz. 810).

Wypowiedzenie dzierżawy gruntów rolnych na skutek zwłoki w zapłacie czynszu. Formy zabezpieczenia wierzytelności z tytułu zapłaty czynszu dzierżawnego

Niepłacenie czynszu może doprowadzić do zakończenia dzierżawy. Art. 703 k.c. wskazuje jednoznacznie, że nie wystarczy jednak zwykłe opóźnienie, aby można było niezwłocznie wypowiedzieć dzierżawę (dotyczy to zarówno umowy zawartej na czas oznaczony, jak i nieoznaczony). Zwłoka musi dotyczyć czynszu za dwa pełne okresy płatności, a jeśli czynsz jest płatny rocznie, co najmniej trzy miesiące. Wydaje się, że nie można więc zakończyć dzierżawy w trybie natychmiastowym, gdy nastąpiła częściowa zapłata czynszu w ciągu dwóch okresów płatności³³. Ponadto wydzierżawiający może wypowiedzieć dzierżawę gruntów rolnych z powodu zwłoki pod warunkiem, że uprzedzi dzierżawcę o takim zamiarze i dodatkowo udzieli mu „dodatkowego trzymiesięcznego terminu” do zapłaty zaległego czynszu. Co prawda uprzedzenie nie musi mieć formy pisemnej, ale dostatecznie jasno powinno wyrażać wolę wydzierżawiającego. Z art. 703 k.c. wynika zakaz ustalenia terminu krótszego niż trzymiesięczny³⁴. Uprzedzenie o zamiarze wypowiedzenia oraz samo wypowiedzenie to dwa różne momenty omawianego zagadnienia³⁵. Należy podkreślić, że uprzedzenie dzierżawcy i wyznaczenie dodatkowego terminu do zapłaty czynszu nie zobowiązuje wydzierżawiającego do złożenia wypowiedzenia.

Uzyskanie czynszu oraz świadczeń dodatkowych przez wydzierżawiającego ustawodawca zabezpieczył ustawowym prawem zastawu (art. 701 k.c.). Obejmuje on nie tylko – jak przy najmie – rzeczy wniesione do przedmiotu dzierżawy, lecz także inne ruchomości znajdujące się w jego obrębie, jeżeli służą do prowadzenia gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa³⁶. Zastaw nie może być stosowany w odniesieniu do należności przekraczających okres jednego roku. Powyższe uregulowanie zmierza do tego, aby wydzierżawiający nie zwlekał z realizacją swoich uprawnień. Ma też na celu ochronę interesów dzierżawcy, by mógł on spełnić należne świadczenie za krótki okres i dalej prowadzić działalność rolniczą na dzierżawionych gruntach rolnych³⁷. Zdaniem J. Szachułowicza, znaczenie prawa zastawu dla wydzierżawiającego polega na tym, że może on dochodzić zaspokojenia należności czynszowej z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi dzierżawcy³⁸. Prócz tego, istnieje możliwość skorzystania z tzw. uniwersalnych instytucji zabezpiecza-

³³ Tak A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań...*, s. 174 i nn. Zob. też W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 106–110.

³⁴ Zob. C. Banasiński, *Prawne podstawy dzierżawy państwowych nieruchomości rolnych*, „Kwartalnik Ekonomiczny” 1996, nr 1, s. 41–45.

³⁵ Zob. szerzej A. Klein, *Ustawowe prawo odstąpienia od umowy wzajemnej*, Warszawa 1964, s. 65.

³⁶ Zob. H. Ciepla, *Dzierżawa*, [w:] *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Księga III zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2002, pod red. G. Bienka, s. 264–265.

³⁷ Zob. J. Szachułowicz, *Dzierżawa*, [w:] *Kodeks cywilny Komentarz*, t. 2, pod red. J. Pietrzykowskiego, Warszawa 2000, s. 306–307.

³⁸ *Ibidem*; C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy...*, s. 72.

jących wiarygodności. Ich katalog jest bardzo szeroki. Tradycyjnie dzieli się je na osobiste (osobowe, np. poręczenia) i rzeczowe (np. hipoteka, zastaw rejestrowy).

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków.

Po pierwsze, w związku z tym, że czynsz stanowi podstawowy obowiązek dzierżawcy, ustawodawca stara się z jednej strony zabezpieczyć interes wydzierżawiającego (np. możliwość wypowiedzenia dzierżawy w trybie natychmiastowym w przypadku zwłoki w zapłacie czynszu, ustawowe prawo zastawu uregulowane w art. 701 k.c.), a z drugiej dzierżawcy (regulacje prawne pozwalające na obniżenie czynszu).

Po drugie, rozważania wskazują na ewolucję rozwiązań prawnych w zakresie uprawnień dzierżawcy w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy, jednak ich realizacja stwarza wiele problemów. Rozpoczynają się one już przy analizie przesłanek pozwalających na modyfikację świadczenia czynszowego na podstawie art. 700 k.c. Jeszcze więcej niejasności powstaje w związku z procedurą uzyskania zgody wydzierżawiającego na obniżenie czynszu. Z reguły wydzierżawiający grunty prywatne nie zgadzają się na obniżenie czynszu, a dzierżawcy niechętnie korzystają z drogi sądowej. Dzierżawcom gruntów państwowych przysługuje szerszy katalog uprawnień w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy. Ustawodawca wyposaża krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w możliwość udzielenia zgody na modyfikację wysokości świadczenia czynszowego czy zmiany terminu płatności nie nakładając na tę instytucję takiego obowiązku³⁹.

Po trzecie, zabezpieczenie wiarygodności z tytułu zapłaty czynszu dzierżawnego i możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy (zawartej także na czas oznaczony) w przypadku zwłoki z zapłatą czynszu stanowi niewątpliwie środek ochrony interesów wydzierżawiającego. W przypadku niezapłacenia czynszu przez dzierżawcę, wydzierżawiający może skorzystać z zabezpieczenia wniesionego przez dzierżawcę (czy zastawu ustawowego z art. 701 k.c.), a nie z przysługującego mu wypowiedzenia umowy dzierżawy bez zachowania terminów wypowiedzenia na mocy art. 703 k.c.⁴⁰. Jest to zatem także instrument ochrony dzierżawcy.

Po czwarte, ustawodawca wprowadza dodatkowe regulacje prawne w przepisach pozakodeksowych, które mają wspierać producentów rolnych (w tym także dzierżawców), w przypadku gdy z powodów niezależnych od nich powiesili straty w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Chodzi przede wszystkim o ubezpieczenie upraw i zwierząt. Na dofinansowanie składek rząd przeznacza coraz większe kwoty. Celem takiego działania jest upowszechnienie systemu ubezpieczeń upraw. Teoretycznie ubezpieczenie upraw jest bardzo korzystne nie tylko dla dzierżawy, ale i wydzierżawiającego. W przypadku wystąpienia niesprzyjających warunków przyrodniczych i otrzymania przez dzierżawcę odszkodowania za szkody w uprawach, wydzierżawiający powinien

³⁹ Zob. J. Mucha, A. Suchoń, *Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych...*, s. 177–203.

⁴⁰ Tak J. Mucha, A. Suchoń, *Formy zabezpieczenia wiarygodności...*, s. 159 i n.

bowiem otrzymać czynsz w pełnej wysokości (albo obniżony, gdy dzierżawca nie otrzymał odszkodowania za całą szkodę w uprawach). Równocześnie należy wspomnieć o czynnikach zniechęcających producentów rolnych do ubezpieczeń. Przede wszystkim chodzi o długą procedurę wypłaty odszkodowania. Jak pokazuje praktyka, zakłady ubezpieczeń z reguły nie zgadzają się na wypłatę wysokości odszkodowania zgłaszanej przez rolnika i wtedy pozostaje droga sądowa, która jest czasochłonna i kosztowna. Przepisy nie przewidują, że dzierżawca może zapłacić czynsz dopiero po uzyskaniu odszkodowania z zakładu ubezpieczeń.

Z prawnej problematyki czynszu dzierżawnego

Streszczenie

Celem artykułu była próba odpowiedzi na pytania, czy i na ile przepisy w zakresie czynszu dzierżawnego z jednej strony zabezpieczają interes wydzierżawiającego, z drugiej dzierżawcy, uwzględniając, że na przychód z przedmiotu dzierżawy wpływ mają warunki przyrodnicze czy sytuacja na rynku rolnym. Zagadnienie jest szerokie, dlatego rozważania koncentrowały się przede wszystkim na formach określania czynszu i zasadach ustalania jego wysokości (w tym także w przypadku przedłużenia dzierżawy), kwestii podwyższenia czynszu w czasie trwania dzierżawy lub obniżenia jego wysokości na podstawie art. 700 Kodeksu cywilnego oraz w świetle rozporządzenia z 31 października 2017 r.

W podsumowaniu Autorka stwierdziła m.in., że ustawodawca stara się zabezpieczyć interes wydzierżawiającego (np. możliwość wypowiedzenia dzierżawy w trybie natychmiastowym w przypadku zwłoki w zapłacie czynszu, ustawowe prawo zastawu uregulowane w art. 701 k.c.) i dzierżawcy (np. regulacje prawne pozwalające na obniżenie czynszu). Teoretycznie ubezpieczenie upraw jest bardzo korzystne nie tylko dla dzierżawcy, ale i wydzierżawiającego. W przypadku wystąpienia niesprzyjających warunków przyrodniczych i otrzymania przez dzierżawcę odszkodowania za szkody w uprawach, wydzierżawiający powinien bowiem otrzymać czynsz w pełnej wysokości (albo obniżony, gdy dzierżawca nie otrzymał odszkodowania za całą szkodę w uprawach). Równocześnie Autorka wspomniała o czynnikach zniechęcających producentów rolnych do ubezpieczeń.

Słowa kluczowe:

dzierżawa, czynsz dzierżawny, ochrona dzierżawcy

On the legal issues of lease rent

Summary

The purpose of the article is to attempt to find an answer to the question of whether, and to what extent, the regulations concerning agricultural lease rent protect on the one hand the lessor's interest and on the other – the lessee's, taking into account that the income from the leased object is affected by environmental conditions or the situation on

the agricultural market. The issue is broad, therefore the considerations focused mainly on the forms of determining rent and the rules for establishing its amount (including also in the case of extending the lease), the issue of increasing the rent during the lease period or reducing its amount pursuant to Art. 700 of the Civil Code and in the light of the regulation of 31 October 2017.

In summary, the author stated, *inter alia*, that the legislator strives to secure the interest of the lessor (e.g. the possibility of terminating the lease with immediate effect in the event of delay in payment of rent, statutory pledge law regulated in Article 701 of the Civil Code) and of the lessee (e.g. legal regulations allowing for the reduction of the rent amount). Theoretically, crop insurance is very beneficial not only to the lessee, but also to the lessor. In case of unfavorable natural conditions and lessee receiving compensation for damage to crops, the lessor should receive the rent in full (or reduced, if the lessee has not received compensation for all damage in crops). The author also mentioned the factors that discourage agricultural producers from taking out insurance.

Key words:

lease, lease rent, protection of the lessee

Bibliografia

Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2003.

Banasiński C., *Prawne podstawy dzierżawy państwowych nieruchomości rolnych*, „Kwartalnik Ekonomiczny” 1996, nr 1.

Ciepla H., *Dzierżawa*, [w:] *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Księga III zobowiązania*, t. 2, G. Bienek (red.), Warszawa 2002.

Klein A., *Ustawowe prawo odstąpienia od umowy wzajemnej*, Warszawa 1964.

Korzonek J., Rosenblüth J., *Kodeks Zobowiązań – komentarz*, t. 1, Kraków 1934.

Krzyżanowski J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, praca zbiorowa*, t. 1–3, Warszawa 1972.

Lichorowicz A., *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5.

Lichorowicz A., *Dzierżawa*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, J. Panowicz-Lipska (red.), Warszawa 2004.

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

Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007.

Mucha J., Suchoń A., *Formy zabezpieczenia wierzytelności z tytułu zapłaty czynszu dzierżawnego*, [w:] *Prawo i Administracja*, t. IV, R. Budzinowski (red.), Piła 2004.

Mucha J., Suchoń A., *Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych w razie znacznego zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy (wybrane zagadnienia)*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2010, nr 1,

Postuła I., Werner A., *Pomoc publiczna*, Warszawa 2006.

Szachułowicz J. *Dzierżawa*, [w:] *Kodeks cywilny Komentarz*, t. 2, J. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2000.

Suchoń A., *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006.

Suchoń A., *Ramy prawne funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych a rozwój obszarów wiejskich i unowocześnianie rolnictwa*, [w:] *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w unowocześnianiu rolnictwa i obszarów wiejskich*, R. Marks-Bielska i R. Kisiel (red.), Olsztyn 2013.

Suchoń A., *Dzierżawa nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1.

Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne*, Wrocław 2011.

Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 1996.

Stempka-Jażwińska C., *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981.

Zaradkiewicz K., *Dzierżawa*, [w:] *Komentarz KC*, t. II, Pietrzykowski (red.), Warszawa 2015.

Ziętara W., *Dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, W. Ziętara (red.), Warszawa 1999.

Rozgraniczenie kompetencji legislacyjnych między Parlamentem Europejskim a Radą na gruncie art. 43 ust. 2 i ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie w dniu 13.12.2007 r. wprowadził zasadnicze zmiany w procesie tworzenia prawa pochodnego UE, które miały na celu zapewnienie większej efektywności i przejrzystości procesu prawotwórczego, a także jego większej demokratyzacji¹. Jest to odpowiedź na narastającą od wielu już lat i w pełni uzasadnioną krytykę UE za przejawy „deficytu demokracji” w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego UE. Reformy unijnego prawa pochodnego w ogólnym zarysie polegały na wprowadzeniu nowych procedur przyjmowania aktów prawa unijnego, podziału kompetencji legislacyjnych między UE i państwa członkowskie, wprowadzaniu nowego rodzaju aktów prawnych – aktów delegowanych i wykonawczych, określonych mianem aktów prawa trzeciego stopnia².

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony spore i w pełni uzasadnione wątpliwości interpretacyjne wyłaniają się na tle nie do końca jasnego rozgraniczenia kompetencji legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i Rady UE na gruncie art. 43 ust. 2 i ust. 3 TFUE. Wątpliwości te w ogólnym zarysie dotyczą roli tych instytucji w procesie przyjmowania środków prawnych w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa. Dlatego też przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest naświetlenie relacji między tymi procedurami tworzenia prawa, określonymi w art. 43 ust. 2 i ust. 3 TFUE, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

¹ Szerzej zob. J. Barcz, *Ustrój lizboński UE. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2017, s. 122, 153.

² Zob. M. Rynkowski, *Komentarz do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE*, [w:] *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, A. Wróbel (red.), t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 705.

2. Od samego początku funkcjonowania EWG, a później Wspólnoty Europejskiej, wydawanie aktów prawnych w zakresie wspólnej polityki rolnej zastrzeżone było dla Rady³, która miała obowiązek zasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego Europejskiego i Komitetu Społeczno-Ekonomicznego. Zasadnicza zmiana wprowadzona przez TFUE polega na tym, że dotychczasowa procedura konsultacji, określona w art. 37 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (dalej TWE), została zastąpiona procedurą współdecydowania. W obecnym stanie prawnym uchwalanie aktów prawnych należy do kompetencji Parlamentu Europejskiego i Rady na zasadzie współdziałania. Stanowi o tym przepis art. 43 ust. 2 TFUE, w myśl którego „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-społecznym ustanawiają wspólną organizację rynków rolnych przewidzianą w art. 40 ust. 1, jak również inne przepisy niezbędne do osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej”. W ten sposób ustawodawca w art. 43 ust. 2 TFUE uznał procedurę współdecyzji za zwykłą procedurę ustawodawczą⁴, która na ogólnych zasadach jest uregulowana w art. 294 TFUE „w podobny sposób, w jaki art. 251 Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) regulował procedurę współdecydowania”⁵. Procedura ta w zasadniczy sposób wzmacnia pozycję Parlamentu Europejskiego w procesie tworzenia aktów unijnego w dziedzinie rolnictwa, który dotąd pełnił jedynie funkcję opiniodawczą⁶, a *de lege lata* stał się równorzędnym z Radą prawodawcą, mającym realny wpływ na regulację prawa unijnego⁷.

Z analizy przytoczonego przepisu art. 43 ust. 2 TFUE wynika, że jego zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki. Z jednej strony przepis ten obejmuje swym zakresem podstawowe mechanizmy regulowania polityki rynkowo-dochodowej w rolnictwie, odsyłając w tym zakresie do art. 40 TFUE. Stanowi on, że wspólna organizacja rynków rolnych może obejmować wszelkie środki konieczne do osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej określonych w art. 39 TFUE⁸. Ustawodawca w tym przepisie nie określił zamkniętego katalogu instrumentów regulowania

³ Szerzej zob. E. Tomkiewicz, *Komentarz do art. 40 Traktatu o funkcjonowaniu UE*, [w:] *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, A. Wróbel (red.), t. 1, Wolters Kluwer 2012, s. 709; E. Tomkiewicz: *Procedura prawodawcza w dziedzinie rolnictwa unijnego*, „Palestra Świętokrzyska” 2017, nr 39–40, s. 57–58.

⁴ Szerzej w tym zakresie zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 314 i nast.

⁵ Wskazuje na to F. Albisinni, *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Prawo Rolne” 2011, nr 1, s. 119.

⁶ Podkreślenia wymaga jednak fakt, że pod rządami poprzednich przepisów Parlament Europejski wywierał także pewien wpływ na kształt wspólnej polityki rolnej, jednakże głównie w formie niewiążących aktów prawnych, zwłaszcza rezolucji. Szerzej zob. A. Massot, *Wspólna polityka rolna (WPR) a Traktat. Dokumenty informacyjne o EU*, <http://www.europarl.europa.eu>, s. 4.

⁷ A. Zawidzka-Łojek, *Komentarz do art. 289 Traktatu o funkcjonowaniu UE* [w:] *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, A. Wróbel (red.), t. 3, Wolters Kluwer 2012, s. 697.

⁸ Szerzej zob. E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty regulowania polityki rynkowo-dochodowej* [w:] *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, A. Jurcewicz (red.), Instytut Wydawniczy EuroPrawo 2010, s. 55 i nast.

wspólnej organizacji rynków rolnych, przykładowo tylko wymieniając wspólne ceny rolne, dopłaty z tytułu przechowywania produktów rolnych, środki wymiany handlowej z państwami trzecimi. Z drugiej strony analizowany przepis art. 43 ust. 2 TFUE stanowi podstawę kształtowania szeroko rozumianej polityki struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, łącznie z problematyką dotyczącą zdrowotności zwierząt, ochrony roślin, finansowania rolnictwa, a także politykę w zakresie rybołówstwa. Prowadzi to zatem do generalnego wniosku, że analizowany przepis stanowi podstawę do wydawania kluczowych decyzji o charakterze politycznym zarówno dotyczących wspólnej organizacji rynków rolnych, jak i strukturalnych aspektów sektora rolnego i rybołówstwa. Jak bowiem słusznie twierdzi A. Jurcewicz, przepis art. 42 ust. 2 TFUE dotyczy „szeroko zakrojonych i w miarę stabilnych materii ustawodawstwa rolnego”⁹.

Niezależnie od zwykłej procedury ustawodawczej, w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa ustawodawca w art. 43 ust. 3 TFUE wprowadził nową uproszczoną procedurę uchwalania przepisów samodzielnie przez Radę. W świetle tego przepisu „Rada na wniosek Komisji przyjmuje środki dotyczące ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych, jak również dotyczące ustalania i przydziału wielkości dopuszczalnych połowów”. Zakres przedmiotowy tego przepisu jest znacznie węższy niżeli wcześniej analizowanego art. 43 ust. 2 TFUE. Po pierwsze, stanowi on podstawę uchwalania przepisów prawnych wyłącznie w zakresie polityki rynkowo-dochodowej w rolnictwie oraz w sektorze rybackim, przy czym ustawodawca enumeratywnie określił katalog środków regulowania tej polityki. Prowadzi to do generalnego wniosku, że na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE Rada została upoważniona do uchwalania ściśle określonych instrumentów polityki rynkowo-dochodowej w rolnictwie, które podlegają „częstym zmianom wynikającym ze zmieniającej się sytuacji gospodarczej w sektorze”¹⁰.

3. Wątpliwości na tle wzajemnych relacji art. 43 ust. 2 do art. 43 ust. 3 TFUE znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (dalej TS). Początkowo trybunał wypowiedział się w dwóch sprawach dotyczących wspólnej polityki w zakresie rybołówstwa, a mianowicie w orzeczeniu z dnia 26 listopada 2014 r. w połączonych sprawach C-103/12 i C-165/12 Parlament Europejski i Komisja Europejska przeciwko Radzie (tzw. sprawa wenezuelska)¹¹ oraz w wyroku z dnia 1 grudnia 2015 w połączonych sprawach C-124/13 i 125/13 Parlament Europejski i Komisja Europejska przeciwko Radzie (tzw. wyrok dorszowy)¹². Natomiast w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej Trybunał wypowiedział się w tej kwestii w sprawie z dnia 7 września 2016 r. C-113/14 Republika Federalna Niemiec prze-

⁹ Zob. A. Jurcewicz: *Komentarz do art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu UE*, [w:] *Komentarz o o funkcjonowaniu UE*, A. Wróbel (red.), t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 753.

¹⁰ *Ibidem*, s. 753.

¹¹ Zb. Orz. Trybunału Sprawiedliwości UE, C 2014, s. 2400. Sprawa ta dotyczyła przyznawania uprawnień do połowów na wodach UE u wybrzeży Gujany Francuskiej statkom rybackim pływającym pod banderą Boliwariańskiej Republiki Wenezuelskiej.

¹² Zb. Orz. Trybunału Sprawiedliwości UE, C 2015, s. 790.

ciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE¹³, która stanowić będzie przedmiot szczegółowej analizy w niniejszym artykule. Na tle tej sprawy w praktyce pojawiło się uzasadnione pytanie o to, który z przytoczonych przepisów stanowi podstawę prawną do uchwalenia cen referencyjnych produktów rolnych, gdyż oba odnoszą się cen rolnych. W istocie rzeczy jest to spór kompetencyjny, który dotyczy kluczowej kwestii, czy ceny referencyjne mają być określone przez Parlament Europejski i Radę w ramach procedury współdziałania z art. 43 ust. 2 TFUE, czy też samodzielnie przez Radę na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE.

W kontekście analizowanej sprawy strona niemiecka w swej skardze domagała się uznania nieważności art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady nr 922/72, 234/79, 1037/2001, 1234/2007¹⁴, dalej rozporządzenie nr 1308/2013. Przepis ten bardzo precyzyjnie określa poziom cen referencyjnych¹⁵ za tonę lub kwintal enumeratywnie określonych produktów (m.in. zbóż, cukru, wołowiny, masła, wieprzowiny, oliwy z oliwek). Powód popierany przez Radę oraz rządy występujące w charakterze interwientów (Czechy, Wielka Brytania) uważają, że sporny przepis art. 7 przytoczonego rozporządzenia został przyjęty na niewłaściwej podstawie prawnej, a mianowicie na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE, który zastrzega ustalanie poziomu cen referencyjnych do kompetencji Rady i Parlamentu Europejskiego. Zdaniem strony skarżącej, ustalanie wysokości cen referencyjnych należy do wyłącznej kompetencji Rady.

Ze stanowiskiem powoda nie zgadza się Parlament Europejski i Komisja, których zdaniem ceny referencyjne stanowią środki konieczne do realizacji celów wspólnej polityki rolnej i jako takie powinny być podejmowane w ramach procedury współdziałania, gdyż wiążą się one z wyborem o charakterze politycznym. W ich ocenie sporny „art. 43 ust. 3 TFUE przyznaje Radzie bardzo szczególne uprawnienia o charakterze wykonawczym, do ustalania dokładnych i ostatecznych cen. Każdy środek wykraczający ponad takie ustalenie objęty jest zakresem stosowania art. 43 ust. 2 TFUE” (punkt 44 wyroku nr C-113/14).

Podejmując próbę wytyczenia granicy między art. 43 ust. 2 i ust. 3 TFUE w kontekście analizowanej sprawy C-113/14 w pierwszej kolejności należy ustalić, czy określenie poziomu cen referencyjnych wymaga dokonania wyborów politycznych, co, jak wcześniej podkreślano, znajduje oparcie w art. 43 ust. 2 TFUE. Z prawnego charakteru cen referencyjnych wynika, że ceny te nie występują bezpośrednio w obrocie i nie są cenami ostatecznymi. Mają one głównie funkcje orientacyjne, stano-

¹³ Zb. Orz. Trybunału Sprawiedliwości UE, C 2016, s. 635.

¹⁴ Dz. Urz. UE 2013 L 347/671. Jest to rozporządzenie o charakterze horyzontalnym, w ramach którego ustawodawca kompleksowo ujął różne instrumenty interwencji rynkowej zarówno na rynku wewnętrznym, jak i w handlu rolnym z państwami trzecimi.

¹⁵ Dla ścisłości należy dodać, że ustawodawca w art. 7 używa pojęcia „progu referencyjnego”, choć w istocie rzeczy chodzi tutaj o mechanizm cen referencyjnych. Taki zabieg natury terminologicznej został przyjęty w drodze kompromisu między organami prawodawczymi UE, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego artykułu.

więc podstawę do ustalania wspólnych cen rolnych, głównie interwencyjnych oraz wielu innych instrumentów regulowania branżowych rynków rolnych (m.in. dopłat do prywatnego przechowywania produktów rolnych). O ścisłym związku cen referencyjnych z systemem cen interwencyjnych świadczy przepis art. 2 Rozporządzenia Rady nr 1370/2013 r. z dnia 16 grudnia 2013 r. określającego środki dotyczące rynku produktów rolnych¹⁶. W świetle jego postanowień na podstawie ceny referencyjnej ustala się poziom cen interwencyjnych, m.in.: pszenicy zwyczajnej, kukurydzy, jęczmienia, ryżu niełuskanego, odtłuszczonego mleka w proszku¹⁷. Na tle analizowanej sprawy TS doszedł do wniosku, że skoro „ceny interwencyjne pochodzą od cen referencyjnych”, to jego zdaniem należy je zakwalifikować do środków „służących do ustalania cen” w rozumieniu art. 43 ust. 3 TFUE /punkt 72/, co oznacza, że do ich uchwalania uprawniona jest Rada. Taka kwalifikacja cen referencyjnych prowadzi do wniosku, że w zakresie objętym art. 43 ust. 3 TFUE nie jest konieczne przeprowadzenie oceny, czy są one niezbędne dla realizacji celów wspólnej polityki rolnej¹⁸. Jak słusznie bowiem podkreśla w swojej opinii M. Szpunar, ceny referencyjne należy postrzegać jako istotny element ustalania cen interwencyjnych, co wcale nie oznacza, że należy je ujmować jako istotny element wspólnej organizacji rynków rolnych, o której mowa w art. 43 ust. 2 TFUE¹⁹. W konsekwencji Trybunał Sprawiedliwości w sentencji wyroku w sprawie C-113/14 stwierdził, że przyjęcie art. 7 rozporządzenia nr 1308/2013 dotyczącego uchwalania cen referencyjnych nie wiązało się z podejmowaniem decyzji politycznych. W ten sposób trybunał przychylił się do stanowiska powoda, z czym należy się w pełni zgodzić.

Poważnym argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest także to, że ceny referencyjne wymagają systematycznej aktualizacji, z uwzględnieniem sytuacji rynkowej, co związane jest z koniecznością dokonania ocen naukowych i technicznych. Stanowi o tym przepis art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1308/2013, w myśl którego „Komisja poddaje progi referencyjne przeglądowi na podstawie obiektywnych kryteriów ekonomicznych, zwłaszcza w świetle zmian w produkcji, zmian kosztów produkcji (zwłaszcza środków produkcji) i zmian sytuacji na rynkach rolnych”. Wymóg systematycznej aktualizacji progów referencyjnych, z uwzględnieniem kryteriów naukowych, ewidentnie wskazuje na to, że uchwalania cen referencyjnych nie należy wiązać z podejmowaniem decyzji o charakterze politycznym. Jak słusznie zauważa przy tym M. Szpunar korygowanie cen referencyjnych wymaga szybkiego podejmowania decyzji, a organem prawodawczym, który gwarantowałaby znacznie większą skuteczność w tym zakresie jest Rada²⁰, która podejmuje decyzje w sposób samodzielny.

¹⁶ Dz. Urz. UE 2013 L 346/12.

¹⁷ I tak dla przykładu poziom cen interwencyjnych masła jest równy 90% progu referencyjnego określonego w art. 7 rozporządzenia nr 1308/2013.

¹⁸ Taką argumentację zastosował Trybunał w przytoczonej już tzw. sprawie wenezuelskiej.

¹⁹ Zob. punkt 86 i 87 opinii rzecznika generalnego M. Szpunara w omawianej sprawie C-113/14; Zbiór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE, C 2016, 279.

²⁰ Zob. punkt 46 opinii rzecznika generalnego M. Szpunara w omawianej sprawie.

Poważna rozbieżność stanowisk między Parlamentem Europejskim a Radą w analizowanej sprawie C-113/14 uwidacznia się na tle kwalifikacji środków, o których mowa w art. 43 ust. 3 TFUE. Parlament Europejski konsekwentnie stoi na stanowisku, że „środki, do przyjmowania których upoważniona została Rada mogą być zakwalifikowane jako akty wykonawcze o charakterze *sui generis*” (punkt 47 wyroku). Taka kwalifikacja środków prawnych może budzić spore wątpliwości interpretacyjne, tym bardziej że ani Parlament Europejski, ani Trybunał Sprawiedliwości nie doprecyzował²¹, co należy rozumieć pod pojęciem owych aktów wykonawczych. Wątpliwości te wynikają m.in. z faktu, że w art. 291 TFUE zostały jednoznacznie zdefiniowane akty wykonawcze jako akty o charakterze nieustawodawczym²². Nie wdając się w szczegółowe rozważania w tym zakresie, należy stwierdzić, że środki o których mowa w art. 43 ust. 3 TFUE, nie mają nic wspólnego z aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 291 TFUE. Parlament Europejski konsekwentnie stoi przy tym na stanowisku, że art. 43 ust. 3 TFUE należy postrzegać jako wyjątek od ogólnej procedury przewidzianej w art. 43 ust. 2 TFUE (punkt 47 wyroku). Jeszcze dalej idzie w swych poglądach Komisja, której zdaniem między tymi przepisami istnieje stosunek hierarchiczny.

Odmienne w tym zakresie stanowisko przyjmuje Rada, dzieląc argumenty strony powodowej, której zdaniem art. 43 ust. 2 i 3 TFUE stanowią „odrębne podstawy prawne, które wykluczają się wzajemnie i nie ma między nimi stosunku hierarchicznego” (punkt 37 analizowanego wyroku). W pełni przekonująca jest argumentacja Rady, której zdaniem oba analizowane przepisy służą odmiennym celom, przy czym każdy z nich ma szczególny zakres stosowania²³, wskutek czego na ich podstawie mogą być przyjmowane różne środki prawne w zakresie wspólnej polityki rolnej.

Na podstawie przeprowadzonej analizy przepisów unijnego prawa rolnego i argumentów stron procesowych w wyroku w sprawie nr C-113/14, Trybunał stwierdził nieważność spornego art. 7 rozporządzenia Rady nr 1308/2013 stanowiącego podstawę uchwalania cen referencyjnych, dzieląc w tym zakresie argumentację Rady, generalnie zbieżną ze stanowiskiem powoda. W ocenie trybunału uchwalenie cen referencyjnych powinno być regulowane procedurą przewidzianą w art. 43 ust. 3 TFU (punkt 72 wyroku), która nie musi być poprzedzona przeprowadzeniem oceny, czy przewidziane w tym przepisie środki prawne są niezbędne dla osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że zasada pewności prawa wymaga by utrzymać w mocy skutki prawne art. 7 rozporządzenia nr 1308/2013 do czasu wejścia w życie nowej regulacji opartej na właściwej podstawie prawnej (w nieprzekraczającym terminie pięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku).

²¹ Trybunał nie wyjaśnił tego pojęcia nie tylko w analizowanej sprawie, ale także w dwóch przytoczonych już sprawach z zakresu rybołówstwa, w tzw. sprawie wenezuelskiej i dorszowej.

²² Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje...*, *op.cit.*, s. 316 i 317.

²³ Taką interpretację zastosował także Trybunał Sprawiedliwości w przytoczonym już wyroku w połączonych sprawach C-124/13 i 125/13.

O daleko idących wątpliwościach interpretacyjnych na tle wzajemnych relacji obu analizowanych przepisów traktatowych dowodnie mogą świadczyć duże rozbieżności poglądów między Parlamentem Europejskim a Komisją z jednej strony i Radą z drugiej strony, które ujawniły się już w trakcie prac legislacyjnych nad przepisami przytoczonego już horyzontalnego rozporządzenia nr 1308/2013²⁴. W pierwotnej wersji tego projektu, przedstawionego przez Komisję w dniu 12.10.2011 r.²⁵, ustalanie cen referencyjnych, o których mowa w art. 7, zastrzeżono do kompetencji Parlamentu Europejskiego i Rady. Rozwiązanie takie zakwestionowała Rada, według której to ona ma kompetencję do samodzielnego określenia poziomu cen referencyjnych. W wyniku jej interwencji w skonsolidowanej wersji projektu rozporządzenia, przedstawionej przez Prezydencję Rady dnia w dniu 13 grudnia 2012 r. i 13 marca 2013 r., postanowiono, że ustalanie poziomu cen referencyjnych należy do kompetencji Rady. Jednakże na skutek poprawki Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. powrócono do poprzedniej wersji art. 7 rozporządzenia, w świetle którego ustalanie cen referencyjnych znajduje oparcie w art. 43 ust. 2 TFUE.

Wobec zaistniałego sporu politycznego między organami stanowiącymi, konieczne było zorganizowanie szeregu nieformalnych spotkań trójstronnych dotyczących rozstrzygnięcia tej spornej kwestii²⁶. Problem był tym trudniejszy do rozwiązania, że rozporządzenie dotyczące organizacji rynków rolnych stanowiło jeden z ważniejszych aktów prawnych pakietu reform wspólnej polityki w perspektywie lat 2014–2020²⁷, a Parlament Europejski wyraźnie podkreślał, że reformy nie zostaną uchwalone, jeżeli rozwiązania dotyczące cen referencyjnych nie zostaną zawarte w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE. Rada, która była szczególnie zainteresowana wdrożeniem pakietu reform wspólnej polityki rolnej, na posiedzeniu w dniach 25 i 26 czerwca 2013 r. wyraziła zgodę na to, by art. 7 rozporządzenia został przyjęty w wersji zaproponowanej przez Parlament. Jednocześnie Rada z myślą osiągnięcia kompromisu w tej sprawie zaproponowała zastąpienie pojęcia cen referencyjnych pojęciem „progu referencyjnego”, co przyczynia się do sporego zamętu terminologicznego. Rada wyraźnie przy tym podkreśliła, że jest rozwiązaniem kompromisowe podjęte w nadzwyczajnych okolicznościach, które „absolutnie nie przesądza o stanowisku poszczególnych instytucji w kwestii zakresu stosowania tego postanowienia, ani o dalszym rozwoju tego zagadnienia”²⁸. Świadczy to ewidentnie o tym, że Rada potraktowała takie rozwiązanie wyłącz-

²⁴ Zob. F. Albisinni, *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), FAPA, Warszawa 2016, s. 341 i nast.

²⁵ Szerzej w tym zakresie zob. punkt 17 opinii rzecznika generalnego M. Szpunara.

²⁶ Zob. punkt 24 opinii rzecznika generalnego M. Szpunara.

²⁷ Szerzej w tym zakresie, A. Jurcewicz, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po 2013 roku* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Prof. S. Prutisa*, J. Bieluk, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Wyd. Temida 2, Białystok 2012, s. 106 i nast.; L. Russo, *Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 151 i nast.

²⁸ Zob. punkt 18 wyroku w sprawie nr C-113-114.

nie jako konieczne ustępstwo na rzecz wdrożenia pakietu reform wspólnej polityki rolnej. Republika Federalna Niemiec nie poparła tego rozwiązania, konsekwentnie twierdząc, że przyjęcie „środków dotyczących ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych” z art. 43 ust. 3 należy do wyłącznej kompetencji Rady i wobec tego „niedopuszczalne było odstępianie od jasnej reguły przewidzianego w traktatach podziału kompetencji między instytucjami Unii”²⁹.

Podsumowanie

Jak starano się wykazać w niniejszym artykule, wprowadzone w następstwie Traktatu z Lizbony zmiany w procedurze przyjmowania aktów prawa unijnego w sektorze rolnictwa i rybołówstwa budzić mogą spore wątpliwości interpretacyjne. Dotyczą one w szczególności wzajemnych relacji między procedurami określonymi w art. 43 ust. 2 i 3 TFUE, w odniesieniu do niektórych środków polityki rynkowo-dochodowej, zwłaszcza dotyczących ustalania cen, które wchodzą w zakres obu analizowanych przepisów. Znalazło to odzwierciedlenie w sporach natury politycznej między organami unijnymi w procesie legislacyjnym oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE.

Wprowadzone zmiany w wydatny sposób wzmocniły pozycję Parlamentu Europejskiego w procesie tworzenia prawa rolnego, ustanawiając w art. 43 ust. 2 TFUE procedurę współdziałania Parlamentu Europejskiego i Rady jako zwykłą procedurę prawodawczą ustawodawczą. Procedura ta została przewidziana dla bardziej ogólnej kategorii środków niezbędnych do osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej. Natomiast ustawodawca w ust. 3 zarezerwował dla Rady pewne szczególne, autonomiczne uprawnienia do samodzielnego wydawania aktów prawnych, a nie ograniczone uprawnienia wykonawcze. W ocenie trybunału Rada w granicach swych kompetencji bez udziału Parlamentu może przyjmować przewidziane w tym przepisie m.in. środki dotyczące ustalania cen, w tym także ceny referencyjne, które podlegają częstym zmianom i jako takie wymagają szybkiego podejmowania decyzji dostosowywanych do dynamicznie zmieniającej się sytuacji rynkowej. Takie stanowisko jest generalnie zbieżne ze stanowiskiem doktryny prawa rolnego.

W kontekście analizowanej sprawy w pełni uzasadnione wydają się obawy Rady, że wykładnia Parlamentu i Komisji, którą popiera Trybunał Sprawiedliwości, konsekwentnie zmierza w kierunku ograniczenia uprawnień Rady do regulowania środków prawnych na gruncie tego postanowienia³⁰. Taka nadmiernie zawężająca interpretacja przepisu art. 43 ust. 3 TFUE jest nieuzasadniona, gdyż narusza przyznane Radzie uprawnienia jako samodzielnego prawodawcy.

²⁹ Zob. punkt 19 wyroku w sprawie nr C-113-114.

³⁰ Szerzej zob. punkt 88 opinii rzecznika generalnego Nilsa Wahla przedstawionej w dniu 21 maja 2015 r. w połączonych sprawach C-124/13 i C-125/13, C-2015 Parlament Europejski i Komisja Europejska przeciwko Radzie UE, Zb. Orz. Trybunału Sprawiedliwości UE, C 2015, s. 337.

Rozgraniczenie kompetencji między Parlamentem Europejskim a Radą na gruncie art. 43 ust. 2 i ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE

Streszczenie

Treścią artykułu jest przedstawienie relacji między procedurami tworzenia prawa w zakresie wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa, określonymi w art. 43 ust. 2 i ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Na tle tych przepisów wyłania się szereg wątpliwości interpretacyjnych, które znalazły odzwierciedlenie już na etapie tworzenia prawa oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE.

W ramach artykułu szczegółowej analizie poddano wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie z dnia 7 września 2016 r. nr C-113/14 Republika Federalna Niemiec przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Przedmiotem sporu było rozstrzygnięcie, który z przytoczonych przepisów stanowi podstawę prawną do uchwalenia cen referencyjnych produktów rolnych. W istocie rzeczy jest to spór kompetencyjny, który dotyczy zasadniczej kwestii, czy ceny referencyjne mają być określone przez Parlament i Radę na podstawie art. 43 ust. 2 traktatu, czy też samodzielnie przez Radę w trybie art. 43 ust. 3 traktatu. Na podstawie tego wielowątkowego wyroku, Trybunał doszedł do wniosku, że ustalenie cen referencyjnych należy do wyłącznej kompetencji Rady, dzieląc w tym zakresie stanowisko powoda. Słusznie Trybunał Sprawiedliwości uznał, że ceny referencyjne stanowią „środki służące ustaleniu cen” w rozumieniu art. 43 ust. 3 traktatu i jako takie nie wiążą się z podejmowaniem decyzji o charakterze politycznym. Natomiast nie przekonuje przyjęta przez trybunał kwalifikacja środków wydanych na podstawie tego przepisu jako aktów wykonawczych. Tak zawężająca wykładnia, naruszająca uprawnienia Rady jako samodzielnego prawodawcy, znajduje także odzwierciedlenie w dwóch innych przytoczonych w artykule wyrokach dotyczących sektora rybołówstwa.

Słowa kluczowe:

ceny referencyjne produktów rolnych, procedura ustawodawcza, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, wspólna polityka rolna

Distribution of power between the European Parliament and the European Council on the basis of Art. 43 paragraphs 2 and 3 of the Treaty on the Functioning of the EU

Summary

This article describes relations between legislative procedures in the domain of the Common Agricultural Policy and Fisheries based on Art. 43, paragraphs 2 and 3, of the Treaty on the Functioning of the EU. The above provisions of the Treaty have caused some doubts as to their interpretation, reflected both in the law-making and in the case-law by the European Court of Justice.

This article delivers a detailed analysis of the ruling by the Court of Justice of 7 September 2016, C-113/14, Federal Republic of Germany v. European Parliament and the European Council. The subject-matter of that dispute was which of the two above pa-

paragraphs should be held as the basis for fixing reference prices of agricultural products. The dispute involved in fact the key issue of distribution of powers between the European Parliament and the European Council, i.e. whether or not reference prices should be fixed by both institutions on the basis of article 43 paragraph 2, or exclusively by the European Council on the basis of paragraph 3. A complex decision adopted in that case by the Court of Justice was based on their conclusion that fixing of reference prices fell within the exclusive competence of the European Council. Thus, the Court agreed to the view put forward by the claimant. The Court rightly observed that reference prices were “measures on fixing prices” in the meaning of Article 43, paragraph 3 of the Treaty and, as such, they did not involve a decision of political nature. However, at the same time, the Court’s classification of all measures taken on the basis of paragraph 3 as implementing measures was not quite convincing. Such narrowing interpretation, infringing in fact the powers of the European Council as an autonomous law-maker, is also reflected in two other rulings on fisheries referred to in this article.

Key words:

reference prices of agricultural prices, legislative procedure, Case-law of the Court of Justice of the European Union, common agricultural policy

Bibliografia

Albisinni F., *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Prawo Rolne” 2011, nr 1.

Abbisinni F., „*Reformy reform*” *Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010 nr 1.

Albisinni F., *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, P. Litwiniuk (red.), FAPA, Warszawa 2016.

Barcz J., *Ustrój lizboński UE. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2017.

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Jurcewicz A., *Komentarz do art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu UE* [w:] *Komentarz o o funkcjonowaniu UE*, A. Wróbel (red.), t. I, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Jurcewicz A., Tomkiewicz E., *Wspólna polityka rolna po 2013 roku* [w:] *Zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Prof. S. Prutisa*, J. Bieluk, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Wyd. Temida 2, Białystok 2012.

Massot A., *Wspólna polityka rolna (WPR) a Traktat, Dokumenty informacyjne o EU*, <http://www.europarl.europa.eu>,

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

Rynkowski M., *Komentarz do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE* [w:] *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, Wróbel A. (red.), t. III, Wolters Kluwer 2012.

Tomkiewicz E., *Komentarz do art. 40 Traktatu o funkcjonowaniu UE*, [w:] *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, A. Wróbel (red.), t. I, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Tomkiewicz E., *Podstawowe instrumenty regulowania polityki rynkowo-dochodowej* [w:] *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, A. Jurcewicz (red.), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

Tomkiewicz E., *Procedura prawodawcza w dziedzinie rolnictwa unijnego*, „Palestra Świętokrzyska” 2017 nr 39–40.

Zawidzka-Łojek A., *Komentarz do art. 289 Traktatu o funkcjonowaniu UE* [w:] *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, A. Wróbel (red.), t. III, Wolters Kluwer 2012.

Poszukiwania modelu gospodarowania gruntami SP – na przykładzie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości

I. Przed przeobrażeniami ustrojowymi, jakie zaszły w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., w Polsce obowiązywała zasada jedności własności państwowej, zwana także zasadą jednolitego funduszu własności państwowej (zob. już nieobowiązujący art. 128 k.c. w pierwotnym brzmieniu). Zgodnie z nią, państwo pozostawało właścicielem mienia państwowego nie tylko w znaczeniu ekonomicznym, ale i cywilistycznym (czyli w rozumieniu ściśle pojmowanego prawa własności zdefiniowanego w art. 140 k.c.). Państwowe osoby prawne nie dysponowały – według dominującego zapatrywania – własnymi prawami do mienia państwowego, mimo posiadanej odrębności (osobowości) prawnej, lecz jedynie zarządzały nim.¹ W wyniku zniesienia wspomnianej zasady² i tzw. uwłaszczenia państwowych i gminnych osób prawnych³ niepodzielna własność państwowa uległa rozbiciu na własność przysługującą Skarbowi Państwa i własność przysługującą państwowym osobom prawnym (art. 44¹ k.c.).

Skarb Państwa jest specyficzną osobą prawną w tym znaczeniu, że w przeciwieństwie do innych osób prawnych nie jest realną osobą prawną, aczkolwiek z punktu widzenia teoretycznego realność innych osób również wzbudza wiele kontrowersji. Ale powracając do Skarbu Państwa, to nie ma on struktury organizacyjnej, nie ma organów, nie ma siedziby, nie ma pracowników. Skarb Państwa jest uosobieniem państwa uczestniczącego w stosunkach prywatnoprawnych, z tym, że państwo – w przeciwieństwie do Skarbu Państwa – ma struktury organizacyjne, organy, pracowników,

¹ J. Wasilkowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 67–72; M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 104–115.

² Z dniem 1.02.1989 r. – ustawa z 31.01.1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. 1989.3.11).

³ Ustawa z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1990.79.464 ze zm.).

siedzibę (stolicę). Ale państwo istnieje i funkcjonuje głównie w sferze publicznoprawnej, a w sferze prywatnoprawnej państwo występuje pod postacią nierealnej („pustej”) osoby prawnej o nazwie „Skarb Państwa”.⁴ Dlatego państwo musi ciągle „powierzać” wykonywanie praw i obowiązków prywatnoprawnych różnym organom i instytucjom, innymi słowy musi „rozpisywać” kompetencje prywatnoprawne między różne jednostki organizacyjne i podmioty w celu reprezentowania Skarbu Państwa w oznaczonych stosunkach prywatnoprawnych. Owe kompetencje państwo może przepisywać administracji rządowej (np. ministrom, wojewodom), może tworzyć w ramach struktur państwowych specjalne do tego powoływane jednostki organizacyjne bez nadawania im odrębności prawnej (np. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), może też tworzyć w tym celu państwowe osoby prawne (np. Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa)⁵. Niekiedy państwo powierza kompetencje w sprawie gospodarowania mieniem instytucjom spoza struktur państwowych (np. starostom, będącym członkami zarządów będących organami wykonawczymi powiatowych jednostek samorządu terytorialnego).

Z dniem 12 sierpnia 2017 r. została utworzona kolejna państwowa osoba prawna⁶, której powierzono gospodarowanie częścią mienia Skarbu Państwa⁷. Jest nią Krajowy Zasób Nieruchomości (dale: KZN). Wymieniona ustawa została uchwalona w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego (dalej: NPM). W uzasadnieniu do projektu u.KZN⁸ można przeczytać, że „Powoływany na gruncie przedmiotowej ustawy Krajowy Zasób Nieruchomości, dalej: KZN, będzie nie tylko realizował funkcję instytucji zarządzającej nieruchomościami SP i uzyskującej wpływy z tego tytułu, ale także przyczyni się do stworzenia stabilnych i efektywnych warunków finansowania instrumentów przyjętych w ramach NPM”. Państwowej osobie prawnej, jaką jest KZN, powierzono tworzenie państwowego zasobu nieruchomości na potrzeby budownictwa mieszkaniowego i gospodarowanie tym zasobem.

⁴ G. Bieniek, H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 17–55; M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Wyd. Zakamycze 2005, s. 28–58; J. Frąckowiak, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*. T. 1, M. Safjan (red.), Warszawa 2012, s. 1173–1180; C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, PiP 1992 nr 12, s. 3–14; W. Szydło, *Aspekt podmiotowości prawnej Skarbu Państwa*, [w:] *Podmiotowość cywilnoprawna w prawie polskim. Wybrane zagadnienia*, E. Gniewek (red.), Acta UW r. „Prawo” 2008, nr 304, s. 173–195.

⁵ Ustawą z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U.2003.64.592) rozszerzono zadania Agencji i w konsekwencji zmieniono jej nazwę na Agencję Nieruchomości Rolnych, natomiast z dniem 1.09.2017 r. Agencja została zniesiona (art. 45 Ustawy z dnia 10.02. 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017.624), a jej zadania przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (Ustawa z 10.02.2017 o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. 2017.623, oraz art. 8 i art. 45 wymienionej ustawy z dnia 10.02. 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa).

⁶ Art. 129 w zw. z art. 141 Ustawy z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. 2017, 1529, dalej: u.KZN).

⁷ Art. 4 ust. 4 u.KZN.

⁸ Druk sejmowy nr 1726 z 2017 r.

Celem niniejszego opracowania jest ocena, na ile rozwiązania przyjęte w u.KZN wpisują się dotychczasowe metody (sposoby) przekazywana przez państwo kompetencji do gospodarowania gruntami stanowiącymi jego własność, zwłaszcza pod kątem techniki legislacyjnej zastosowanej do uregulowania stosunków prawnych związanych z przekazaniem tych kompetencji. A bodźcem do przyjrzenia się u.KZN pod tym kątem są refleksje, jakie nasunęły się autorowi niniejszego opracowania po zapoznaniu się z tą ustawą.

II. Powierzenie kompetencji danej jednostce organizacyjnej, znajdującej się wewnątrz państwowej struktury organizacyjnej (a więc niemającej osobowości prawnej), sprawia, że na zewnątrz państwa (Skarbu Państwa) w sprawach powierzonych dotyczących powierzonego mienia występuje właśnie ta jednostka jako – można by rzec – częśćka Skarbu Państwa (*statio fisci*). Dlatego też w księgach wieczystych prowadzonych dla nieruchomości stanowiących własność państwa ujawnia się w takich przypadkach Skarb Państwa ze wskazaniem nazwy organu reprezentującego Skarb Państwa; jeżeli nieruchomość jest w trwałym zarządzie lub zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej – przez wymienienie Skarbu Państwa ze wskazaniem nazwy i siedziby tej jednostki, jako trwałego zarządcy lub zarządcy.⁹ Relacja między państwem a tą jednostką jest **relacją wewnętrzną o charakterze publicznoprawnym, a nie prywatnoprawnym. To przepisy publicznoprawne przesądzają o tym, **jakie zadania powierza się państwowej jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w jakie kompetencje wyposaża się ową jednostką z myślą o wykonywaniu powierzonych jej zadań (także w odniesieniu do powierzonego jej mienia Skarbu Państwa), w jaki sposób finansowana jest działalność tej jednostki i w jaki sposób rozlicza się ona z państwem, jakie kompetencje przysługują innym państwowym jednostkom organizacyjnym wobec takiej jednostki.** W konsekwencji zadania i kompetencje związane z gospodarowaniem mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa mogą być rozdzielone między różne państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (np. oznaczona jednostka włada mieniem i wykonuje własność w zakresie uprawnienia do korzystania z własności w ramach trwałego zarządu¹⁰ lub innego „uprawnienia”¹¹, inna rozporządza tym mieniem, a jeszcze inna zawiera umowy zobowiązujące, zwłasz-**

⁹ Zob. § 41 ust. 1 pkt 1 rozp. Min. Sprawiedliwości z 17.09.2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz.U. 2001.102.1122 ze zm.), aczkolwiek postanowienie to dotyczy także przypadków, w których państwo powierzyło własność osobie prawnej, o czym niżej (zob. przypis 15). Zob. również § 33 pkt 2 rozp. Min. Sprawiedliwości z 15.02. 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. 2016.312 ze zm.).

¹⁰ Uregulowanego w Ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018.121 ze zm., dalej: u.g.n.).

¹¹ Przykładowo Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” włada mieniem nieruchomości na podstawie relacji opisanej w ustawie o lasach, która jest nazwana „zarządem”, ale która nie jest trwałym zarządem, a więc podlega ona przepisom o trwałym zarządzie zamieszczonym w u.g.n.

cza najmu czy dzierżawy)¹². Publicznoprawna wewnętrzna więź między państwem a państwową jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej sprawia, że państwo wprost za pomocą prawa publicznego kształtowanego przez akty prawne i wtórnie za pomocą wynikających z nich publicznoprawnych instrumentów prawnych „wewnętrznego oddziaływania” (np. akty kierowania, szeroko rozumianego nadzoru)¹³ może wpływać na wzajemne wewnętrzne relacje, także co do sposobu wykonywania własności powierzzonego mienia w granicach zdefiniowanych zadań i związanych z nimi kompetencji.¹⁴ Jest to relacja podobna do relacji, jaka występuje między osobą prawną a jej oddziałem, tyle że relacje między nimi nie podlegają generalnie ani prawu prywatnemu, ani prawu publicznemu, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych (np. rejestrowanie oddziałów spółek, poddawanie oddziałów odrębnemu opodatkowaniu). Relacje te są kształtowane za pomocą aktów wewnętrznych (np. uchwał, regulaminów, zarządzeń, poleceń służbowych, a niekiedy nawet umową zawartą między współnikami czy też w statucie).

Państwo, powierzając kompetencje do gospodarowania mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa państwowej osobie prawnej, sprawia, że między państwem a państwową osobą prawną powstają **relacje zewnętrzne. Nadto występują relacje zewnętrzne między państwową osobą prawną a osobami trzecimi oraz między państwem a osobami trzecimi. Generalnie podlegają one prawu prywatnemu (kodeksowi cywilnemu i innym aktom szczególnym, np. ustawie o KZN), wyjątkowo przepisom szczególnym prawa publicznego.** Tym przepisom podlegają również relacje związane z gospodarowaniem mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa¹⁵. Przypomina to sytuację, w której osoba fizyczna tworzy spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, wnosząc do niej aport w postaci innego prawa do nieruchomości niż własność. Uprawnienia właścicielskie zachowuje osoba fizyczna, ale część uprawnień związanych z wykonywaniem prawa własności, przekazana zostaje utworzonej spółce. W konsekwencji relacje między tą osobą (właścicielem) a spółką, będącą odrębnym podmiotem, podlegają – jako relacje zewnętrzne – regulacjom prawa prywatnego, a wyjątkowo prawa publicznego.

¹² Ale to nic nadzwyczajnego, ponieważ każdy właściciel może powierzyć wykonywanie tej samej własności różnym podmiotom, rozdzielając między nimi zadania z tym związane i wyposażając w odpowiednie umocowania, tyle że państwo może to czynić dodatkowo, wykorzystując *imperium*, za pomocą aktów prawnych, a inne podmioty tylko w ramach obowiązującego systemu prawnego.

¹³ Zgodnie z art. 34a ust. 1 Ustawy z 8.08. 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2012.392 ze zm.) minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia.

¹⁴ K. Buczyński., *Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań prawnych dotyczących innych rządowych agencji powierniczych (cz. I i cz. II)*, „Rejent” 2007, nr 11, s. 50–65 i nr 12, s. 82–99.

¹⁵ W takim przypadku w księdze wieczystej ujawnia się – zgodnie z § 41 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wymienionego w przypisie 9 – również Skarb Państwa i osobę prawną, której powierzono wykonywanie praw Skarbu Państwa.

Tworzenie jakiejkolwiek osoby prawnej jest możliwe w ramach obowiązującego porządku prawnego. Każda osoba prawna jest bowiem sztucznym podmiotem. Jej odrębność od naturalnego podmiotu, jakim jest człowiek, wymaga konwencji w postaci traktowania utworzonej jednostki organizacyjnej jako odrębnego podmiotu. Źródłem tej konwencji pierwotnie był zwyczaj, doktryna i orzecznictwo. I tak jest do dzisiaj w wielu krajach. W Polsce obecnie o nadaniu jednostce organizacyjnej podmiotowości prawnej przesądza *expressis verbis* ustawodawca, który określa, jakie jednostki i w jakim trybie uzyskują osobowość prawną. W istocie sprowadza się to do stwierdzenia w ustawie, że dany rodzaj jednostek organizacyjnych (np. spółka akcyjna, gmina, parafia, fundacja) nabywa osobowość prawną po spełnieniu określonych warunków czy też konkretna jednostka organizacyjna (np. Skarb Państwa, PKP, Agencja Mienia Wojskowego) jest osobą prawną. Można zatem tworzyć tylko takie osoby prawne, na jakie pozwala system prawny. Jedynie państwo, w porównaniu do osób fizycznych i innych osób prawnych, ma tę „przewagę”, że może, występując w roli prawodawcy, utworzyć w ustawie nietypową, zindywidualizowaną osobę prawną, dotychczas niewystępującą. Przykładowo państwo tworzy w ustawach różne prywatnoprawne agencje państwowe, mimo iż nie ma ustawy o agencjach państwowych. Tak czynić może tylko państwo, wykorzystując swoje *imperium*, natomiast inne podmioty mogą tworzyć tylko takie osoby prawne, na jakie pozwala obowiązujące prawo, np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, stowarzyszenia, partie, związki wyznaniowe. Jest inaczej, jeżeli państwo tworzy osoby prawne na podstawie aktów generalnych, np. na podstawie k.s.h. Wówczas relacje między państwem, jako podmiotem tworzącym państwową osobę prawną, a utworzoną osobą prawną, czy też między tą osobą prawną a osobami trzecimi, czy też między Skarbem Państwa a osobami trzecimi regulowane są przez ów akt generalny (np. k.s.h., ustawę o fundacji), a także przez przepisy szczególne. Między innymi art. 7 u.KZN pozwala na utworzenie spółki celowej i wniesienie do niej aportu w postaci własności nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa (art. 52 u.KZN).

Wyposażenie państwowej jednostki organizacyjnej w odrębną podmiotowość prawną sprawia, że państwo pozbywa się – co do zasady – możliwości wpływania na funkcjonowanie tworzonej jednostki za pomocą publicznoprawnych instrumentów „wewnętrznego oddziaływania”, w tym za pomocą aktów kierowania¹⁶. Ze względu na odrębność podmiotową, państwo może zewnętrzne relację z stworzonym przez siebie podmiotem regulować głównie w ustawie, tworząc odpowiednie

¹⁶ Art. 34 ust. 2 zd. 1 Ustawy z 8.08. 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2012.392 ze zm.) minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach. Por. jednak K. Buczyński, *Zmiana modelu...*, cz. I, s. 65, aczkolwiek w podsumowaniu drugiej części autor pisze, że „Ministrowie nadzorujący Agencję nie posiadają instrumentów nadzoru odpowiednich do kontroli procesów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz kontroli wydatkowania środków publicznych, którymi dysponuje ten podmiot”, zob. *Zmiana modelu...*, cz. II, s. 99.

instrumenty prawne, także w postaci nadzoru¹⁷. Jednakże nie wystarczy wówczas zastrzec po stronie państwa generalnych kompetencji do określonego oddziaływania na utworzony podmiot (np. do nadzoru), lecz niezbędne jest określenie konkretnych sposobów oddziaływania na utworzony podmiot, np. czynności nadzorczych. Ustawa staje się podstawą istnienia i działania osoby prawnej, także utworzonej w celu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Ale zakres ustawowego umocowania takiej osoby i jego skuteczności wobec osób trzecich zazwyczaj budzi poważne wątpliwości. Wynika to z braku jasnego modelu prawnego wykonywania własności Skarbu Państwa. Ów brak wyraża się między innymi w pytaniu, na ile państwo może ingerować w działalność odrębnego podmiotu, któremu zostało powierzone wykonywanie własności Skarbu Państwa, bez wyraźnego umocowania, a więc tylko z tej racji, że jest i właścicielem powierzonego mienia w rozumieniu prawa cywilnego i właścicielem ekonomicznym państwowej osoby prawnej. Jeszcze bardziej jest to widoczne w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, które „powierzono” starostom. Są oni poza strukturami państwowymi, nie są jednak podmiotami prawa prywatnego, nie są podmiotami prawa publicznego, lecz są członkami organu wykonawczego samorządu terytorialnego. Z jednej strony państwo, działające jako ustawodawca, „powierza” wykonywanie własności niektórych swoich nieruchomości starostom, określając ustawowo zadania i kompetencje z tym związane. Generalnie chodzi tu o dysponowanie nieruchomościami niż o wykonywanie uprawnienia do korzystania, a jeżeli już to najczęściej o korzystanie poprzez udostępnianie i pobierania pożytków cywilnych. I w ramach tych kompetencji starostowie mogą „powierzać” wykonywanie własności Skarbu Państwa państwowym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej głównie poprzez ustanowienie trwałego zarządu. Z drugiej strony państwo zatrzymuje niektóre kompetencje związane z gospodarowaniem swoimi nieruchomościami, nakazując przykładowo staroście uzyskanie zgody oznaczonego organu państwowego (np. wojewody) na dokonanie określonej czynności prawnej. A z trzeciej strony państwo jest tym „pierwotnym właścicielem”, który decyduje o kształcie wykonywania własności Skarbu Państwa. Ale jeżeli spojrzymy na ustawę z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016, poz. 2259 ze zm.), która z założenia ma być ogólnym aktem prawnym w odniesieniu do aktów szczególnych zawierających przepisy dotyczące mienia Skarbu Państwa, to ów „pierwotny właściciel” jest – można by rzec – rachityczny. Przyjrzyjmy się zatem regulacjom zamieszczonym w u.KZN, dotyczącym gospodarowania nieruchomości, które zostaną przekazane do Zasobu Nieruchomości, również w kontekście wspomnianej ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym (dalej: u.zas.zarz.m.państw.).

¹⁷ W przypadku powierzania przez Skarb Państwa wykonywania własności „na zewnątrz” problematyka nadzoru administracyjnego nakłada się na problematykę nadzoru właścicielskiego, zob. M. Mozdzeń-Marcinkowski, *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w systemie kontroli administracji publicznej – zarys problematyki*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Materiały konferencyjne (Zakopane 24–27.09.2006 r.), red. i wstęp J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 313–329.

III. Jakikolwiek zasób nie jest z natury rzeczą jednostką organizacyjną, lecz zbiorem (spisem) jakiś przedmiotów (materialnych i niematerialnych) o określonych cechach, np. nieruchomości określonego rodzaju. Wówczas mówimy o zasobie nieruchomości. Przykładowo wspomniana ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje między innymi gospodarkę zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, gminnymi zasobami nieruchomości, powiatowymi zasobami nieruchomości oraz wojewódzkimi zasobami nieruchomości (art. 20 i nast.). Podobnie Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2018.91 ze zm.) reguluje gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 5 i nast.). Jednakże i ten zasób nie jest jednostką organizacyjną. Natomiast w ustawie z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2017, poz. 788 ze zm.), które reguluje między innymi gospodarowanie lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, jest mowa – po prostu – o zasobach leśnych, zasobach upraw leśnych, zasobach przyrody, zasobach wód powierzchniowych i podziemnych. Zasoby te nie są szczególnie wyodrębniane, lecz w treści poszczególnych przepisów jedynie odpowiednio nazywane. Podobnie jest w Ustawie z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 2017.1456). Używa się w niej między innymi terminów: „zasób mieszkaniowy i internatowy”, „zasób Agencji”, „zasób mienia”, „zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta”, „zasób mieszkaniowy ministra właściwego do spraw wewnętrznych”, „Zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Agencja”. Nie są one w jakiś sposób szczególnie wyodrębnione, lecz posłużono się tymi zwrotami w treści niektórych przepisów. Powyższe różnice w sposobie opisywania i wyodrębniania zasobów nie mają jednak znaczenia dla kształtowania i ustalania treści praw i obowiązków podmiotów gospodarujących poszczególnymi zasobami. Mają jedynie znaczenie co do techniki regulowania praw i obowiązków związanych z gospodarowaniem tymi zasobami.

Podobnie jest w u.KZN, tyle że w tym przypadku terminologicznie mocniej wyodrębnia się zasób za pomocą zwrotu „Zasób Nieruchomości” i to błędnie pisanego dużymi literami. Ponadto tworzy się jednostkę organizacyjną o nazwie Krajowy Zasób Nieruchomości. Zastosowane nazewnictwo utrudnia rozróżnienie zasobu w znaczeniu przedmiotowym (jako zbioru pewnych składników majątkowych) od zasobu w znaczeniu podmiotowym (jako podmiotu nazywanego zasobem). Otóż mienie Skarbu Państwa, określone w art. 1 ust. 1 pkt 2, i przejęte – jak wynika z pozostałych przepisów ustawy – przez Krajowy Zasób Nieruchomości, tworzy Zasób Nieruchomości¹⁸, zwany w ustawie „Zasobem” (art. 2 ust. 1). Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 3 Zasobem gospodaruje państwowa osoba prawna – Krajowy Zasób Nieruchomości. Termin „Krajowy Zasób Nieruchomości” sugeruje, że jest to zbiór (spis) wszystkich nieruchomości w Polsce, a co najmniej wszystkich nieruchomości

¹⁸ Aczkolwiek w art. 1 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 Zasób ten nazwano omyłkowo Krajowym Zasobem Nieruchomości. Jest w nich bowiem mowa o przekazywaniu do Krajowego Zasobu Nieruchomości (a nie Krajowemu Zasobowi Nieruchomości) i o gospodarowaniu nieruchomościami wchodzącymi w skład Krajowego Zasobu Nieruchomości (a nie w skład Zasobu Nieruchomości).

stanowiących własność kraju, czyli Skarbu Państwa, a w ujęciu ekonomicznym – stanowiących własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Tymczasem Zasób Nieruchomości, którym gospodaruje Krajowy Zasób Nieruchomości, obejmuje tylko nieruchomości przekazywane do Zasobu Nieruchomości na potrzeby realizacji programu mieszkaniowego (NPM), a więc w porównaniu ze wszystkimi nieruchomościami Skarbu Państwa niewielkiej części tych nieruchomości. I to jest doskonały przykład stosowania błędnej terminologii, sugerujących adresatom aktów prawnych zupełnie co innego niż to wynika z leksykalnego znaczenia terminów, którymi się posłużono. Im więcej tego rodzaju zabiegów językowych, tym większe ryzyko, że treść przepisu, a w konsekwencji treść normy prawnej zostanie błędnie odczytana. Niewłaściwa terminologia jest źródłem ogromnego ryzyka prawnego, a w konsekwencji i kosztów społecznych. Akurat w tym przypadku to ryzyko nie jest wielkie, ale samo zjawisko, coraz mocniej widoczne w polskim ustawodawstwie, trzeba oceniać zdecydowanie negatywnie. W innym przypadkach tego rodzaju niefrasobliwość może prowadzić do nieważności umów, odszkodowań, kar finansowych, a nawet sankcji karnych. Reasumując, Zasobem Nieruchomości rozumianym przedmiotowo, o którym mowa w u.KZN, gospodaruje Krajowy Zasób Nieruchomości, będący państwową jednostką organizacyjną, wyposażoną w osobowość prawną.

IV. Skoro Krajowy Zasób Nieruchomości jest odrębną państwową osobą prawną, to relacja wobec Skarbu Państwa jest **relacją zewnętrzną podlegającą głównie prawu prywatnemu**. Zgodnie z art. 44¹ § 1 k.c. własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe przysługują Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym, w tym przypadku KZN. Oznacza to, że mienie należące do państwowej osoby prawnej, jakim jest KZN, nie jest mieniem Skarbu Państwa i odwrotnie. Odrębność podmiotowa (prawna) sprawia, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej (art. 40 § 1 zd. 1 k.c.). W zdaniu drugim dodano, że państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa, tyle że w tym przypadku już nie dodano zwrotu „chyba że przepis odrębny stanowi inaczej”. I przypomnieć trzeba również treść § 2 wymienionego artykułu: „W razie nieodpłatnego przejęcia, na podstawie obowiązujących ustaw, określonego składnika mienia od państwowej osoby prawnej na rzecz Skarbu Państwa, ten ostatni odpowiada solidarnie z osobą prawną za zobowiązania powstałe w okresie, gdy składnik stanowił własność danej osoby prawnej, do wysokości wartości tego składnika ustalonej według stanu z chwili przejęcia, a według cen z chwili zapłaty”.

Przytoczone przepisy przesądzają o relacji między Skarbem Państwa a KZN. Jeżeli Państwo tworzy odrębny podmiot prawny w celu gospodarowania oznaczonymi nieruchomościami Skarbu Państwa, to musi w odrębnej ustawie (zazwyczaj w tej, w której jest tworzony ów podmiot) uregulować relacje z tym związane. W tym przypadku nie wystarczą ogólne instrumenty prawa prywatnego (zwłaszcza umowy

i pełnomocnictwa) do określenia zadań i upoważnień z tym związanych. Konieczność taka wynika nie tylko z naturalnej reguły, że powołując jednostkę organizacyjną do życia, określa się jej zadania i zasady działania, w tym kompetencje, ale wynika ona przede wszystkim z art. 216 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Rola przytoczonego przepisu Konstytucji w odniesieniu do własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawa nie do końca jest jasna. Z jednej strony uprawnienia właścicielskie zostały określone w sposób generalny w definicji prawa własności, zamieszczonej w art. 140 k.c., z drugiej strony krępuje się właściciela, będącego Skarbem Państwa lub państwową osobą prawną, uzależniając wykonywanie uprawnienia do rozporządzania od dodatkowych regulacji ustawowych, określających zasady i tryb zbywania i obciążania nieruchomości. I o ile takie skrępowanie jest całkowicie zrozumiałe w stosunku do Skarbu Państwa, o tyle może wydawać się to zaskakujące wobec państwowych osób prawnych. Skarb Państwa jest bowiem „pustą” (nierealną) osobą prawną. W konsekwencji zachodzi konieczność przypisywania określonych kompetencji, w tym przypadku w zakresie wykonywania własności nieruchomości przysługującej Skarbowi Państwa, w tym również co do rozporządzania nimi, oznaczonym organom, jednostkom czy też podmiotom. I nawet gdyby nie zamieszczono w Konstytucji wymogu określonego w art. 216 ust. 2, to i tak zachodziłaby konieczność ustawowego uregulowania kompetencji w tym zakresie, choćby w sposób generalny. Po prostu, komuś te kompetencje trzeba przypisywać. Tym bardziej ustawowa ingerencja jest konieczna, jeżeli Skarb Państwa powierza wykonywanie swojej własności nieruchomości odrębnemu podmiotowi, nawet będącemu państwową osobą prawną, a co dopiero, gdy jest to podmiot niepaństwowy (np. starostowie). Chodzi o to, że w tych przypadkach nie wystarcza fakt bycia właścicielem i generalna kompetencja do wykonywania prawa własności wynikająca z jego treści określonej w art. 140 k.c. Tu są potrzebne regulacje szczegółowe. Jak szczegółowe, na to pytanie Konstytucja już nie odpowiada. Rodzi to pytanie o relację między ogólnymi przepisami prawa cywilnego do regulacji szczególnych, a zwłaszcza pytanie o skutki naruszania przepisów ustawowych określających szczegółowo zasady i tryb dokonywania oznaczonych czynności. W zdecydowanej większości przypadków ustawodawca nie określa skutków naruszenia przepisów regulujących kompetencje do wykonywania własności, polegającego na dokonywaniu czynności prawnych, zwłaszcza rozporządzających, aczkolwiek niekiedy mówi wyraźnie o nieważności czynności prawnych (np. art. 40, art. 52 ust. 3, 4 i 5, art. 53 ust. 16, 17 i 18, art. 73 ust. 6, art. 89 ust. 1, art. 93 ust. 1 i 2 u.KZN).

Jeżeli idzie o wykonywanie własności nieruchomości, przysługującej państwowym osobom prawnym, to kwestia jest jeszcze bardziej złożona. Państwowa osoba prawa, będąca właścicielem nieruchomości, ma bowiem własną generalną kompe-

tencję do wykonywania swojego prawa własności. Wszelkie dodatkowe wymagania, wynikające z dodatkowych przepisów ustawowych, stanowią ograniczenie tej własności. Nie widzę jednak przeszkód dla kreowania takich ograniczeń, zwłaszcza że chodzi o ograniczenia pochodzące od ekonomicznego właściciela oraz że mają one podstawę konstytucyjną. Skoro takie ograniczenia może wprowadzać każdy właściciel ekonomiczny wobec swojej osoby prawnej czy też swojego mienia powierzonego osobie trzeciej, to może także czynić Państwo. Różnica jest taka, że państwo występujące w stosunkach prywatnoprawnych pod postacią Skarbu Państwa, jest zobowiązane to czynić – jak wynika z art. 216 ust. 2 Konstytucji – w ustawie, a inny podmiot za pomocą czynności prawnych. Aczkolwiek i tu nasuwa się pytanie o skutki naruszenia ustawowych ograniczeń dotyczących czynności prawnych dokonywanych przez państwowe osoby prawne w odniesieniu do własnych nieruchomości. Ale odpowiedź na pytanie o skutki naruszeń nie jest przedmiotem niniejszego artykułu. Jedno jest pewne; nie zawsze naruszenie powinno prowadzić do nieważności czynności prawnej, chyba że przepis szczególny wprost przewiduje taką sankcję. Niemniej, przypomnienie podstawowych powiązań między Skarbem Państwa a państwowymi osobami prawnymi było niezbędne, ponieważ stanowi ono pewien punkt odniesienia dla rozważań dotyczących relacji między Skarbem Państwa a KZN.

V. Skoro Skarb Państwa nie może sam wykonywać prawa własności, to skazany jest na „powierzenie” wykonywanie własności oznaczonym jednostkom czy podmiotom. Powierając wykonywanie własnych praw osobie trzeciej, trzeba określić zakres powierzenia, czyli zakres kompetencji w stosunku do powierzonego mienia.¹⁹ Historycznie, począwszy od starożytności, wykształciło się wiele form powiernictwa.²⁰ W polskim systemie prawnym nie uregulowano w sposób generalny instytucji powiernictwa. W konsekwencji ów zakres trzeba opisywać za pomocą innych generalnych instytucji (np. przeniesienia praw do powierzonego mienia, umów o zarząd, o administrowanie, umów zlecenia, pełnomocnictw), a termin „powiernictwo” może być wiązany z różnymi postaciami powierzenia mienia osobie trzeciej. Jak wynika z powyższych uwag, państwo ma dodatkową, oprócz ogólnych instrumentów prawa cywilnego, możliwość tworzenie powiązań powierniczych, gdyż może to czynić – wykorzystując *imperium* – także w dro-

¹⁹ K. Buczyński, M. Przychodzki, *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa de lege ferenda*, „Rejent” 2008, nr 1, s. 9–36; R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 105–152; Z. Truskiewicz, *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 318–334.

²⁰ Zob. A. Bieranowski, *Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa*, „Rejent” 1998, nr 7–8, s. 128–132; A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Stud. Prawn. 2003 nr 1 s. 113–132; R. Rykowski, *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa 2005, s. 25–103; P. Stec, *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005, s. 17–183; S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997, s. 27–31.

dze ustaw. I tak też państwo uczyniło m.in. w 1991 r., gdy utworzyło²¹ Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa²² i powierzyło jej gospodarowanie mieniem zwanym Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, obejmującym głównie nieruchomości rolne, przejęte po likwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej i z Państwowego Funduszu Ziemi. W art. 5 w pierwotnym brzmieniu postanowiono, że Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia (...). W 1994 r. zmieniono²³ treść art. 5, m.in. dodając ust. 2 o treści: „Agencja, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, wstępuje w prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich”, a także ust. 3 o treści: „Agencja wstępuje w prawa i obowiązki po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również wynikające z decyzji administracyjnych”. W 2003 r. zmieniono²⁴ treść ust. 2 i 3, nadając im brzmienie: „2. Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. 3. Agencja wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych”.

I po utworzeniu wymienionej Agencji rozgorzała dyskusja na temat charakteru prawnego więzi łączącej Skarb Państwa i Agencję. Relację tę ujął syntetycznie A. Doliwa, pisząc: „...Skarb Państwa jest ustawowo zastępowany na określonym obszarze działalności w wykonywaniu prawa własności przez inny podmiot, który w tym celu został wyposażony w samodzielność prawą (...) i gospodarczą (...) Jest to z upoważnienia ustawowego działalność w ramach uprawnień właścicielskich, ale bez przewłaszczenia”²⁵. Generalnie, relacja ta budzi kontrowersje²⁶. Dla jednych jest ona stosunkiem powiernictwa, dla innych nie jest powiernictwem, niektórzy raczej odwołują się do instytucji zastępcy pośredniego²⁷, a oryginalną koncepcję zgłosił A. Oleszko, twierdząc, że Agencja jest „rolnym Skarbem Państwa”²⁸. Uwagi dotyczące Agencji rolnej można odnieść do Agencji Mienia

²¹ Na podstawie Ustawy z 19.10. 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1991.107.464).

²² Zob. przypis 5.

²³ Ustawa z 29.12.1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1994.1.3).

²⁴ Ustawa z 20.12.2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2003.6.64).

²⁵ A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo...*, s. 137, z tym że autor powołuje się także na uzasadnienie uchw. SN z 11.06.1993 r., III CZP 68/93, OSP 1994, nr 5, poz. 84.

²⁶ R. Rykowski, *Pojęcie...*, s. 117–125; A. Bieranowski, *Konstrukcja...*, s. 127 i 128 oraz 132–137; A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo...*, s. 132–155.

²⁷ A. Bieranowski, *Konstrukcja...*, s. 135 i 136.

²⁸ A. Oleszko, *Księgi wieczyste. Zagadnienia prawne*, Kraków 1996, s. 156.

Wojskowego²⁹, aczkolwiek stosunek między Skarbem Państwa a Agencją Mienia Wojskowego jest opisany w ustawie³⁰ o wiele mniej precyzyjnie³¹.

Trafnie zauważa R. Rykowski, że to, czy daną relację uznamy za powiernictwo, zależy od zdefiniowania tego terminu³². Jeżeli elementem konstytutywnym będzie fiducyjne przeniesienie własności przedmiotu powierzenia, to inne postacie powierzenia nie będą powiernictwami. Ale nie ma to w ramach polskiego systemu prawnego tak długo znaczenia, jak długo nie zostanie w sposób generalny uregulowana instytucja powiernictwa. Z ekonomicznego punktu widzenia o powiernictwie można mówić, jeżeli komuś powierza się swoje prawo w oznaczonym celu. Z prawnego ma to takie znaczenie, że trzeba ustalać treść stosunku prawnego łączącego powierającego i powiernika przy zastosowaniu ogólnych instytucji prawa cywilnego, ponieważ instytucja szczególna pod nazwą „powiernictwo” nie jest uregulowana. W polskiej literaturze wymienia się najczęściej powiernictwa w postaci: zarządu powierniczego, powierniczych czynności zabezpieczających, powiernictwa z upoważnienia i z ustawy³³. Jednakże wymienione nazwy powiernictw nie nawiązują do konstrukcji prawnych, lecz głównie do celu powierzenia.

Z natury rzeczy wynika, że mamy w istocie dwie możliwości: przenieść prawo do powierzanego mienia (np. własność) i ustalić głównie w ramach stosunków obligacyjnych, w jakim zakresie nabywca prawa może to prawo wykonywać siłą rzeczy w imieniu własnym i ze skutkami formalnie dla siebie, ale ekonomicznie ze skutkami dla powierzającego lub beneficjenta (osoby trzeciej), innymi słowy na ich rachunek. Można by to powiernictwo nazwać przewłaszczeniowym. Powiernictwo nieprzewłaszczeniowe sprowadza się w istocie do upoważnienia osoby trzeciej do działania w oznaczonym zakresie w imieniu i na rzecz powierzającego. Powierzający będzie stroną stosunków prawnych i tym samym skutki działania powiernika będą dotyczyć wprost powierzającego. Powyższe formy powiernictwa nie wymagają regulacji szczególnych. Do ich stosowania wystarczą konstrukcje prawne ogólne (np. umowy, pełnomocnictwa). Formy **pośrednie powiernictwa**, polegające na tym, że prawo pozostaje przy powierzającym, a powiernik działa w imieniu własnym, ale ze bezpośrednimi skutkami dla powierzającego, wymagają już interwencji ustawodawcy, który ureguluje odpowiednio relacje między powierzającym, powiernikiem a osobami trzecimi. I właśnie tego rodzaju regulacja występuje m.in. w u.KZN.

²⁹ R. Rykowski, *Pojęcie...*, s. 126. Agencja została utworzona Ustawą z dnia 30.05. 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 1996.90.405 ze zm.), która została zastąpiona ustawą z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 2015, 1322 ze zm.).

³⁰ Zob. przypis 23.

³¹ Przykładowo: o wykonywaniu w imieniu Skarbu Państwa własności i lub innych praw rzeczowych jest mowa tylko w odniesieniu lokali mieszkalnych i to w przepisie zezwalającym Agencji na ich zbywanie (art. 76 nowej ustawy o Agencji Mienia Wojskowego).

³² R. Rykowski, *Pojęcie...*, s. 125.

³³ P. Stec, *Powiernictwo...*, s. 206.

VI. Ustawa stanowi podstawę dla tworzenia Zasobu Nieruchomości, którym gospodarowanie ustawodawca powierzył wykreowanej przez siebie osobie prawnej pod nazwą „Krajowy Zasób Nieruchomości”. Zgodnie z art. 4 ust. 4 Skarb Państwa **powierza** (podkr. Z.T.) KZN wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych **na jego rzecz** (podkr. Z.T.) w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2, oraz nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa, o których mowa w art. 2 ust. 2. W przepisie tym niezbyt to precyzyjnie ujęto, ale chodzi o nieruchomości, które wejdą w skład Zasobu Nieruchomości³⁴. A w ust. 5 dodano, że KZN, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we **własnym imieniu** (podkr. Z.T.) prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne.

Podkreślone elementy powierzenia, określonego w art. 4 u.KZN, przesądzają o kształcie powiernictwa, a tym samym o powiązaniach prawnych między Państwem a KZN oraz między tymi podmiotami a osobami trzecimi. Źródłem relacji i jej treści między państwem a KZN jest wymieniona ustawa. Ale ta sama ustawa określa zakres powierzenia poprzez ustalenie zadań, nałożonych na KZN, i określenie instrumentów prawnych, za pomocą których te zadania mają być realizowane. W myśl art. 1 ust. 1 ustawa określa m.in. zasady gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Krajowego Zasobu Nieruchomości (pkt 3). W art. 5 ust. 1 postanowiono, że do zadań KZN należy m.in. **gospodarowanie** nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu na zasadach określonych w ustawie (pkt 1). Sposoby gospodarowania określono przede wszystkim w art. 51 ustawy. Wymienia się w tym przepisie, m.in.: sprzedaż, oddawanie w użytkowanie wieczyste, zamianę, wnoszenie aportu do spółki celowej, nieodpłatne przekazanie, obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi. Zgodnie z art. 51 ust. 4 ustawy, gospodarowanie nieruchomościami Zasobu oraz dysponowanie środkami finansowymi Zasobu odbywa się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej dbałości i staranności o majątek Skarbu Państwa, i ma przyczyniać się do istotnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli. Przepis ten nawiązuje do generalnej wskazówki, zamieszczonej w art. 2 ust. 4 ustawy. Zgodnie z nią, KZN jest obowiązany do gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi do Zasobu z zachowaniem szczególnej staranności przy wykonywaniu gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną. A w art. 40 ust. 2 postanowiono, że czynności prawne dotyczące nieruchomości wchodzących w skład Zasobu dokonane niezgodnie z przepisami ustawy są nieważne z mocy ustawy.

Gospodarowanie nieruchomościami należącymi do Zasobu Nieruchomości w imieniu własnym, ale na rzecz Skarbu Państwa, oznacza, że KZN wykonuje

³⁴ W art. 22 ust. 6 postanowiono, że z dniem podpisania przez strony protokołu zdawczo-odbiorczego Skarb Państwa powierza KZN wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości wskazanej w tym protokole. Powierzona nieruchomość wchodzi w skład Zasobu.

czynności faktyczne w ramach uprawnienia do korzystania, czerpiąc z tego ewentualne pożytki naturalne, a także dokonuje czynności prawnych zobowiązujących, czerpiąc z tego ewentualne pożytki cywilne, i rozporządzających. W szczególności czynności rozporządzające są definiowane przez zadania KZN i sposoby gospodarowania. W każdym razie stroną stosunków prawnych kreowanych w ramach gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu Nieruchomości jest KZN. Prawa i obowiązki z nich wynikające są prawami i obowiązkami KZN. Jedynie w przypadku czynności rozporządzających skutki, ale tylko w zakresie utraty własności lub obciążenia w postaci ustanowienia użytkowania wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego, dotyczą wprost Skarbu Państwa. Natomiast wszelkie przychody z tytułu czynności rozporządzających, w tym z tytułu sprzedaży czy ustanowienia użytkowania wieczystego, przypadają KZN (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.KZN). To, w jakim zakresie KZN może korzystać z tych przychodów i na jakie cele, określa ustawa. Jest to także kwestia istotna z punktu widzenia osób trzecich, ponieważ egzekucja może być kierowana tylko do mienia przysługującego KZN, z tym, że nieruchomości, którymi gospodaruje KZN, tworzące Zespół Nieruchomości, nie są jej mieniem.

VII. Skoro KZN jedynie wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe przysługujące Skarbowi Państwa i to w oznaczonym zakresie, to nasuwa się pytanie, jaka instytucja jest tym „pierwotnym zarządcą (powiernikiem)”, która występuje wobec KZN za Skarb Państwa jako właściciela. W art. 31 ust. 3 u.KZN postanowiono, że nadzór nad działalnością KZN sprawuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Ale ust. 4, który określono uprawnienia nadzorcze, wymieniono tylko uprawnienia umożliwiające pozyskiwanie informacji i dokumentów. W ustawie przyznano wymienionemu ministrowi szereg innych uprawnień, z których najważniejsze są chyba uprawnienie do zatwierdzania projektu rocznego planu finansowego KZN i jego zmiany (art. 44 ust. 3 i 4), zatwierdzenie sprawozdania finansowego i decyzja w sprawie podziału wyniku finansowego KZN (art. 48 ust. 6), wyrażania zgody na przeprowadzenie przetargu na sprzedaż nieruchomości, przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe (art. 53 ust. 2), monitorowania wykorzystania limitu wydatków, pokrywanych z dotacji z budżetu państwa oraz wdrażania mechanizmu korygującego (art. 140 ust. 3 i 4). Jednakże w u.KZN nie określono, jaki organ czy podmiot pełni wykonuje „pierwotne” uprawnienia właścicielskie wobec nieruchomości, które znajdują się w Zasobie Nieruchomości. Czyni to w jakimś stopniu wspomniana wyżej u.zas.zarz.m.państ. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 4 tej ustawy, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wykonuje w imieniu Skarbu Państwa przysługujące Skarbowi Państwa uprawnienia wynikające z prawa własności nieruchomości, chyba że z przepisów odrębnych lub czynności prawnej wynika właściwość innego organu, jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej. I właśnie wiele przepisów szczególnych powierza wykonywanie własności nieru-

chomości Skarbu Państwa różnym organom i jednostkom. Co więcej, przepisy te często rozdzielają wykonywanie poszczególnych czynności faktycznych i prawnych (np. zobowiązujących i rozporządzających) dotyczącego tej samej nieruchomości (tego samego prawa własności) między różne organy i jednostki. Z powyższych uwag wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przestaje być właściwy, tylko w jakim zakresie. Logika podpowiada, że nadal pozostaje właściwy w takim zakresie, w jakim przepisy szczególne nie powierzyły wykonywania prawa własności innym organom czy jednostkom. Problem polega na tym, że u.zas.zarz.m.państ. nie udziela odpowiedni na to pytanie. A jeśli się nawet przyjmie, że w zakresie nieregulowanym przepisami szczególnymi minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wykonuje własność nieruchomości Skarbu Państwa, to nasuwa się pytanie, co wyznacza jego kompetencje w tym zakresie: czy ogólna kompetencja wynikająca z treści prawa własności, zdefiniowanej w art. 140 k.c., czy też jakieś inne przepisy szczególne. Jak już wspomniano, nie czyni tego u.zas.zarz.m.państ., przynajmniej w stosunku do nieruchomości, a inne przepisy szczególne określają kompetencje w tym zakresie innych organów i jednostek wobec mienia Skarbu Państwa. Skąpa regulacja zamieszczona w u.zas.zarz.m.państ. chyba nie do końca wypełnia wymóg przewidziany w art. 216 ust. 2 Konstytucji RP.

Natomiast w art. 36 ust. 2 u.zas.zarz.m.państ. postanowiono, że Prezes Rady Ministrów wykonuje w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia określone w przepisach odrębnych oraz uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa względem państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 44¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, chyba że z przepisów odrębnych wynika właściwość innego organu jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej. Tym razem nie chodzi o wykonywanie własności wobec konkretnych składników stanowiących własność Skarbu Państwa, lecz o wykonywanie uprawnień właścicielskich (w znaczeniu ekonomicznym) wobec państwowej osoby prawnej, w tym przypadku wobec KZN. Pewne uprawnienia dotyczące funkcjonowania KZN ustawa o KZN przypisuje ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Nie można wykluczyć, że inne przepisy szczególne przepisują jakieś uprawnienia wobec KZN jako państwowej osoby prawnej innemu organowi. W każdym razie, wykonywanie własności ekonomicznej wobec KZN w zakresie uprawnień nieprzypisanych nikomu przepisami szczególnymi należy do Prezesa Rady Ministrów. Jednakże nasuwa się pytanie, w jakim zakresie. I na to pytanie również nie znajdujemy odpowiedzi w u.zas.zarz.m.państ.

VIII. I na koniec u.KZN prowokuje do refleksji odnośnie do poziomu obecnej legislacji. Wymieniona ustawa jest kolejnym przykładem aktu prawnego, który potwierdza, że legislacja jest na coraz słabszym poziomie. Niestety, od wielu lat pogarsza się poziom legislacji i to w każdej dziedzinie prawa, także prywatnego.

Z przykrością muszę stwierdzić, że akty prawne tworzone w okresie obowiązywania ustroju socjalistycznego stały na wyższym poziomie. I powyższa ocena nie ma służyć pochwalie ustroju socjalistycznego, lecz podkreśleniu niedobrego stanu obecnej legislacji. Ale nie jest celem niniejszego opracowania pokazania wszystkich choćby podstawowych uchybień legislacyjnych występujących w tym akcie prawnym. Ograniczę się do dwóch uwag: jednej o charakterze generalnym i drugiej o charakterze szczegółowym.

Coraz częściej ustawodawca polski przyjmuje rolę instruktora. Jest to widoczne również w u.KZN. Przykładowo art. 86 wymienia w dziesięciu punktach konieczne składniki umowy przedwstępnej, w tym strony umowy, datę zawarcia, oznaczenie przedmiotu umowy, zobowiązanie do przeniesienia własności mieszkania, zobowiązanie do zapłaty ceny. Czyżby trzeba było przypominać stronom umowy, a w istocie notariuszowi³⁵, że w umowie należy oznaczyć strony umowy, datę jej zawarcia, zwłaszcza, że o tym już przypomina Ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. 2017.2291 ze zm.) i to bardziej szczegółowo (zwłaszcza art. 92). A zobowiązania, które nakazuje art. 86 pkt 6 i 7 zamieścić w umowie przedwstępnej, nie przystają do umowy przedwstępnej. Umowa przedwstępna zobowiązuje do zawarcia innej umowy (np. sprzedaży, zamiany), a nie do umowy przenoszącej własność (w tym przypadku mieszkania). Coraz częściej ustawodawca nakazuje dołączanie do umów oznaczonych załączników. W tym przypadku – w myśl art. 85 ust. 3 zd. 2 u.KZN – załącznikiem do umowy przedwstępnej ma być umowa najmu z opcją. Nasuwa się pytanie, tylko po co? Żeby zwiększyć koszty zawarcia umowy przedwstępnej, a tym samym koszty społeczne?³⁶ Przepisów, które określają treść jakichś dokumentów, jest w u.KZN bardzo wiele. Przykładowo, art. 13 określa konieczne załączniki do wniosku ministra przedkładanego Prezesowi Rady Ministrów (zob. również art. 27 ust. 3), art. 22 ust. 2 i 3 określa elementy protokołu zdawczo-odbiorczego, art. 37 ust. 3 określa, co powinna zawierać informacja o naborze na stanowisko Prezesa KZN, art. 37 ust. 11 określa treść informacji o wynikach naboru, art. 42 ust. 2 określa konieczne elementy informacji o naborze kandydatów do zatrudnienia w KZN, art. 52 ust. 8 wymienia elementy umowy o nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości, art. 52 ust. 9 wymienia elementy umowy wniesienia

³⁵ Umowa przedwstępna wymaga formy aktu notarialnego (art. 85 ust. 3).

³⁶ Do każdego aktu obejmującego umowę przedwstępną trzeba będzie sporządzić co najmniej trzy wypisy. Do każdego wypisu niezbędny będzie załącznik w postaci umowy najmu z opcją. A przecież do ważności umowy najmu nie jest konieczna forma aktu notarialnego czy też data pewna. Tyle mówi się o ochronie środowiska, a w ogóle nie bierze się pod uwagę tego aspektu przy tworzeniu aktów prawnych. Najbardziej kuriozalny jest wymóg załączania prospektu do umowy deweloperskiej (kilkanaście stron razy co najmniej trzy wypisy razy liczba umów deweloperskich zawartych w Polsce w danym roku kalendarzowym; ileż to energii, wydatkowanej zupełnie niepotrzebnie). Przykładowo: załącznikiem do prospektu jest wzór umowy deweloperskiej. W konsekwencji załącznikiem do umowy deweloperskiej jest jej wzór. Co więcej, w razie sprzeczności między umową a jej załącznikami, także wzorem umowy deweloperskiej, ustawa rozstrzyga ową sprzeczność na korzyść załączników (art. 29 ust. 1 Ustawy z 16.09.2011 r. o ochronie nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, Dz.U 2017, poz. 1468).

nieruchomości jako aportu do spółki celowej, art. 62 wymienia elementy umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, art. 75 ust. 1 określa elementy ogłoszenia o naborze najemców, a w art. 10 ustawodawca przechodzi już sam siebie, określając treść wykazów nieruchomości Skarbu Państwa. Powyższe przykłady można skomentować retorycznym pytaniem: czy do zadań ustawodawcy należą także instruowanie adresatów przepisów, jak mają tworzyć oznaczone dokumenty. A jeśli owe wymagania ustawodawca uznał za doniosłe, to nasuwa się pytanie o skutki ewentualnych braków?

Uwaga szczegółowa wiąże się z zamieszczoną w u.KZN regulacją dotyczącą umowy przedwstępnej. Również i ta regulacja świadczy dobitnie o tym, kto pisze projekty ustaw. Idea jest prosta. Najemca lokalu może zawrzeć umowę najmu z opcją zakupu tego lokalu (art. 3 ust. 1 pkt 5 i art. 85 u.KZN). W konsekwencji ustawodawca przewidział zawarcie w tym samym dniu³⁷ dwóch umów (art. 60 ust. 1 pkt 4, art. 68 ust. 2 pkt 1): umowy najmu z opcją oraz umowy przedwstępnej, obejmującej oświadczenie o ustanowieniu hipoteki zabezpieczającej wierzytelność najemcy o zwrot zapłaconej ceny na wypadek niewykonania umowy przeniesienia własności (art. 85 ust. 6), z tym że umowa przedwstępna powinna być zawarta w formie aktu notarialnego (art. 85 ust. 3)³⁸. Nie wiedzieć dlaczego, ustawodawca wymaga zawarcia tych umów w jednym dniu. Moim zdaniem, będą one jednak ważne i skuteczne, jeżeli wymóg ten nie zostanie zachowany. Wystarczyło napisać, że umowa najmu z opcją staje się skuteczna z chwilą zawarcia umowy przedwstępnej. Można było także skorzystać z innych rozwiązań upraszczających relację między operatorem mieszkaniowym a najemcą. Ale o wiele bardziej o braku kompetencji do tworzenia regulacji prawnych świadczą postanowienia, które łączą z umową przedwstępną zobowiązanie do przeniesienia własności mieszkania (art. 60 ust. 1 pkt 4, art. 86 pkt 6), roszczenie o przeniesienie własności mieszkania (art. 72, art. 85 ust. 4), termin zawarcia umowy przenoszącej własność mieszkania (art. 86 pkt 9) czy też o ustanowieniu hipoteki na wypadek niewykonania umowy przeniesienia własności mieszkania (art. 85 ust. 6). Przytoczone terminy dobitnie świadczą o tym, że ustawodawca nie rozróżnia skutków umowy przedwstępnej od skutków umowy zobowiązującej do przeniesienia własności³⁹. Umowa przedwstępna przede wszystkim zobowiązuje do zawarcia umowy zobowiązującej do przeniesienia własności (np. do zawarcia umowy sprzedaży, zamiany). Może też poprzedzać zawarcie umowy czysto rozporządzającej (np. ustanowienia służebności), aczkolwiek jest to zagadnienie sporne⁴⁰. Ale z pewnością nie może zobowiązywać wprost do przeniesienia własności. Kauzą dla przeniesienia własności nie może być zobowiązanie wynikające z umowy przedwstępnej. Wskutek zawarcia umowy przedwstępnej uzyskuje się roszczenie o zawarcie przyrzeczonej

³⁷ Aczkolwiek w art. 85 ust. 2 jest mowa o jednoczesnym zawieraniu tych umów.

³⁸ Ustawodawca chyba nie wiedział, że z zastrzeżeniem formy aktu notarialnego wiąże się co do zasady skutek w postaci nieważności czynności prawnej w przypadku jej niezachowania (art. 73 § 2 k.c.), skoro w art. 85 ust. 3 u.KZN zastrzegł ów skutek.

³⁹ M. Krajewski, *Umowa przedwstępna*, Warszawa 2002, s. 70–76.

⁴⁰ M. Krajewski, *op.cit.*, s. 68–70 i 76–78.

umowy (np. sprzedaży, zamiany, ustanowienia służebności). Umowę przenoszącą własność zawiera się w celu wykonania zobowiązania do przeniesienia własności, najczęściej wynikającego z umowy zobowiązującej do przeniesienia własności (np. umowy sprzedaży, zamiany), a nie w celu wykonania umowy przedwstępnej. Źródłem zobowiązania do przeniesienia własności nie może być bezpośrednio umowa przedwstępna. Na marginesie należy wspomnieć, że w art. 158 zd. 2 k.c., który określa formę umów dotyczących przenoszenia własności nieruchomości, jest mowa o **umowie przenoszącej własność** (podkr. Z.T.), zawieranej w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości, a nie o umowie przeniesienia własności⁴¹. W istocie nasuwa się pytanie, czy u.KZN rzeczywiście reguluje umowę przedwstępną, czy też umowę zobowiązującą do przeniesienia własności mieszkania, tylko jaką.

IX. Nie była przedmiotem niniejszego opracowania ocena samego zamysłu, który doprowadził do uchwalenia ocenianej u.KZN. Nie chodziło też o ocenę, czy dobrano właściwe instrumenty do realizacji przyjętego programu mieszkaniowego (NPM). Chodziło bardziej o spojrzenie na ustawę z punktu widzenia poprawności posługiwania się konstrukcjami prawnymi odnoszącymi się do gospodarowania gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Ocena nie wypada najlepiej. Widać, że ustawodawca tworzy przepisy, nie do końca zdając sobie sprawę z konsekwencji przyjmowanych rozwiązań, że powieliła wiele konstrukcji zastosowanych w innych aktach prawnych, dotyczących gospodarki gruntami, bez pełnej świadomości ich wpływu na opis relacji między podmiotami uwikłanych w procesy gospodarowania. W połączeniu z brakiem konsekwencji w posługiwaniu się terminologią i w połączeniu z brakiem dbałości o spójność i systematykę aktu daje to nie najlepszy obraz regulacji zamieszczonej w u.KZN. Już w odniesieniu do gospodarowania gruntami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa A. Bieranowski napisał, że „...konceptje, które legły u podłoża tego unormowania, wydają się niedostatecznie przemyślane”⁴². W stosunku do u.KZN byłaby to zbyt łagodna ocena. Niemniej, u.KZN potwierdza, że polski ustawodawca posługuje się pewnym modelem regulacji, gdy powierza gospodarowanie gruntami tworzonej przez siebie państwowej osobie prawnej, aczkolwiek ciągle wymagającym dopracowania i konsekwentnego stosowania. W szerszym ujęciu jest jednak widoczne, że polski ustawodawca nie wypracował dotąd przejrzystego modelu gospodarowania wszystkimi nieruchomościami Skarbu Państwa⁴³, a co dopiero całym mieniem państwowym⁴⁴.

⁴¹ Wprawdzie w art. 523 k.c. jest mowa o umowie o przeniesienie własności, ale jest to zbiorcza nazwa dla umów zobowiązujących do przeniesienia własności, wywołujących – na podstawie art. 155 k.c. – skutek w postaci przeniesienia własności, oraz dla umów przenoszących własność zawieranych w celu wykonania zobowiązania do przeniesienia własności.

⁴² A. Bieranowski, *Konstrukcja...*, s. 137.

⁴³ Z. Truskiewicz, *Powierzenie...*, s. 333 i 334.

⁴⁴ Według K. Buczyńskiego i M. Przychodzkiego, świadectwem nieistnienia stałego, jednolitego i skoncentrowanego nadzoru nad procesami gospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa było przygotowywanie przed rokiem 2008 projektu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami grunto-

Poszukiwania modelu gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – na przykładzie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości

Streszczenie

Z myślą o narodowym programie mieszkaniowym jest tworzony zasób nieruchomości. Gospodarowanie nim powierzono specjalnie utworzonej w tym celu państwowej osobie prawnej o nazwie Krajowy Zasób Nieruchomości (KZN). Podstawę prawną dla tworzenia wymienionego zasobu i funkcjonowania wspomnianego podmiotu jest ustawa z 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Ponieważ KZN jest odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem prawnym, ustawa opisuje powiązania prawne między Skarbem Państwa a KZN. Uczyniono to w ten sposób, że przypisano KZN oznaczone zadania, określono instrumenty prawne służące ich realizacji, a także ustalono mechanizmy rozliczania się KZN z państwem. Opis tej relacji rzutuje – siłą rzeczy – na powiązania między Skarbem Państwa a osobami trzecimi oraz na powiązania między KZN a osobami trzecimi. Rozwiązania przyjęte w ustawie o KZN są zbliżone do rozwiązań w innych aktach prawnych, które regulują gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa powierzonymi innym państwowym osobom prawnym. Dlatego też w odniesieniu do regulacji odnoszących się do relacji między państwem a państwowymi osobami prawnymi, którym powierza się gospodarowanie gruntami Skarbu Państwa, można mówić już o w miarę wykrystalizowanym modelu tej regulacji, aczkolwiek wymagającym jeszcze dopracowania. Jednakże gdy spojrzeć się szerzej na reguły gospodarowania gruntami Skarbu Państwa, w tym także przez pryzmat ustawy z 2015 o zasadach zarządu mieniem państwowym, to dostrzeże się, że polski ustawodawca nie wypracował dotąd przejrzystego modelu gospodarowania wszystkimi nieruchomościami Skarbu Państwa.

Słowa kluczowe:

Skarb Państwa, Narodowy Program Mieszkaniowy, Krajowy Zasób Nieruchomości, powiernictwo, gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

Search for a State Treasury's Land Management Model – Illustrated by the Example of the Act on the National Property Resources

Summary

A property resource is created with a view to the national housing program. Its management was entrusted to a state-owned legal entity, deliberately created for this purpose, called “Krajowy Zasób Nieruchomości” (KZN). The legal basis for the creation of the mentioned resource and for the functioning of the said entity is the Act of 2017 on the National Property Resources. Due to the fact that KZN is a legal entity separate from the State Treasury, the legislator has described relationships between the State Treasury and KZN. This was done in such a way that certain tasks had been assigned to the KZN, legal instruments had been determined for their implementation, and the mechanisms for KZN's settlement with the State had been established. The description of this re-

wymi Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego, zob. *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa de lege ferenda*, „Rejent” 2008, nr 1, s. 36, przypis 86.

lationship – by necessity – affects the relationships between the State Treasury and third parties as well as the relationships between KZN and third parties. The solutions adopted in the Act on KZN are similar to these in other legal acts that regulate the management of State Treasury's property entrusted to other state legal entities. Therefore, with reference to regulations concerning the relationship between the State and state legal entities, which are entrusted with the management of State Treasury property, one may already speak about a reasonably crystallized model of this regulation, though still in need of further improvement. However, if you look more broadly at the regulations of management of State Treasury's land, including the 2015 Act Management of State Treasury's land, you will see that the Polish legislator has not developed a transparent model for managing all State Treasury's property yet.

Key words:

State Treasury, the National Housing Program, the National Property Resource, trust, management of State Treasury's real estate

Bibliografia

Bednarek M., *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.

Bieniek G., Pietrkowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.

Bieranowski A., *Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa*, „Rejent” 1998, nr 7–8.

Buczyński K., *Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań prawnych dotyczących innych rządowych agencji powierniczych (cz. I)*, „Rejent” 2007, nr 11.

Buczyński K., *Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań prawnych dotyczących innych rządowych agencji powierniczych (cz. I)*, „Rejent” 2007, nr 12.

Buczyński K., Przychodźki M., *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa de lege ferenda*, „Rejent” 2008, nr 1.

Doliwa A., *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Stud. Prawn”. 2003, nr 1.

Dziurda M., *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005.

Frąckowiak J., [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. I, M. Safjan (red.), Warszawa 2012.

Kosikowski C., *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, „PiP” 1992, nr 12.

Oleszko A., *Księgi wieczyste. Zagadnienia prawne*, Kraków 1996.

Możdżeń-Marcinkowski M., *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w systemie kontroli administracji publicznej – zarys problematyki*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne (Zakopane 24–27.09.2006 r.)*, red. i wstęp J. Zimmermann, Warszawa 2007.

Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008.

Prutis S., *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Wyd. Temida 2, Białystok 1997.

Rykowski R., *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa 2005.

Stec P., *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Wyd. Zakamycze 2005.

Szydło W., *Aspekt podmiotowości prawnej Skarbu Państwa*, [w:] *Podmiotowość cywilnoprawna w prawie polskim. Wybrane zagadnienia*, E. Gniewek (red.), Acta UW. „Prawo” 2008, nr 304.

Truskiewicz Z., *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.

J. Wasilkowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. II., *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 67–72.

Wywłaszczenie nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego

1

Konieczność wykonywania zadań publicznych przez podmioty publiczne (państwo i jednostki samorządu terytorialnego, związki tych jednostek, a także inne podmioty publiczne) wymaga nierzadko pozyskiwania nieruchomości stanowiących własność prywatną. Nabycie praw do terenu niezbędnego dla wykonywania zadania publicznego może następować przez zawarcie umowy z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Ten, niewątpliwie najbardziej pożądany, bezkonfliktowy sposób, nie zawsze możliwy jest do zastosowania.

Podmioty prywatne mają bowiem naturalną skłonność do wykorzystywania przymusowej sytuacji podmiotu publicznego, na którym ciąży obowiązek szybkiego i sprawnego wykonania określonego zadania publicznego. Ta skłonność przejawia się w żądaniach takich świadczeń w zamian za przeniesienie, czy tylko ograniczenie, swego prawa, które nie pozostaje w rozsądnym stosunku do uszczerbku majątkowego, będącego wynikiem pozbycia się lub ograniczenia prawa¹.

Możliwość sięgnięcia po inny sposób nabycia nieruchomości, niezbędnych do realizacji zadań publicznych, a mianowicie przymusowe odjęcie lub ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości, przywraca względną równowagę w stosunkach między zainteresowanymi podmiotami publicznymi a prywatnymi, skłaniając te ostatnie do pewnej powściągliwości w formułowaniu swych propozycji co do ekwi-

¹ Spektakularnych przykładów dostarcza praktyka. W poprzednim okresie ustrojowym, w ówczesnych realiach gospodarczych, wydobywanie węgla brunatnego metodą odkrywkową powodowało dużą presję właścicieli terenów rolniczych na jak najszybsze i najkorzystniejsze otrzymywanie ekwiwalentu w postaci prawa do mieszkania, które było rzadkim i cennym dobrem. W nowych realiach ustrojowych głośny był konflikt związany z budową gazociągu jamalskiego, który zdarzył się w powiecie lipnowskim, przyczyną którego było niezadowolenie rolników z odszkodowania – *nota bene*, wcześniej uzgodnionego – za ograniczenie prawa własności.

walentu za wyzbycie się lub ograniczenie przysługujących im praw rzeczowych. Na tę powściągliwość i rozsądek nie zawsze w praktyce można liczyć. Czynnikiem czasu z kolei powoduje, że podmioty publiczne nie zawsze są skłonne podejmować trud prowadzenia rokowań zmierzających do nabycia prawa do nieruchomości².

Nie można zatem negować istnienia w systemie prawnym dwu sposobów pozyskiwania przez podmioty publiczne nieruchomości niezbędnych dla wykonywania zadań publicznych. Przymusowe odjęcie lub ograniczenie praw rzeczowych, pojmowane w demokratycznym państwie prawnym jako *ultima ratio*, zapewnia temu państwu sprawność i skuteczność. Nie może jednak odbywać się kosztem zasługujących na ochronę interesów prywatnych.

Z punktu widzenia podmiotu publicznego dążącego do nabycia uprawnień prawnorzeczowych do konkretnej nieruchomości oba sposoby nabycia tych uprawnień łączy ten sam cel, jakim jest konieczność wykonania zadania publicznego. Nie powinno to wszakże zacierać zasadniczej różnicy między tymi sposobami. W razie umownego nabycia uprawnień prawnorzeczowych dwustronna czynność prawna jest opisywana i oceniana za pomocą kategorii prawa prywatnego. Przyjąć trzeba, że strony były równorzędne, a świadczenie podmiotu nabywającego uprawnienia prawnorzeczowe zostało ustalone w drodze rokowań, w których uwzględniono nie jakąkolwiek wartość nabywanych uprawnień, lecz również – a może przede wszystkim – ekonomiczne skutki zbycia tych uprawnień przez podmiot prywatny w odniesieniu do jego sytuacji majątkowej. W sytuacji, w której te skutki przewyższają wartość ekwiwalentu, który mógłby otrzymać zbywca, gdyby to on wystąpił w stosunku do kogokolwiek z inicjatywą zbycia nieruchomości lub ograniczenia do niej swego prawa, również świadczenie podmiotu publicznego, któremu uprawnienia prawnorzeczowe niezbędne są dla wykonania zadania publicznego, powinno być wyższe od „normalnej”, określonej jako rynkowa, wartości nabywanych uprawnień. Odwoływanie się do trudno zresztą uchwytnych prawidłowości rynkowych nie ma sensu, skoro obie strony znajdują się w sytuacji przymusowej i cała transakcja jest motywowana koniecznością³.

W razie zastosowania przez podmiot publiczny przymusu w celu nabycia uprawnień prawnorzeczowych do nieruchomości niezbędnej dla wykonania zadania publicznego mamy do czynienia z legalną szkodą w interesach majątkowych podmiotu prywatnego. W centrum zainteresowania ustawodawcy, który dopuszcza wyrządzenie takiej szkody, powinien znajdować się uszczerbek majątkowy, którego doznaje pod-

² W praktyce podmiotów publicznych nie zawsze dostrzega się różnice między zawarciem umowy w drodze złożenia i przyjęcia oferty a zawarciem umowy w drodze rokowań, w ramach których trzeba najpierw ustalić pole rokowań, a następnie dojść do porozumienia. Nierzadko zaproszenie do rokowań przybiera postać złożenia oferty „nie do odrzucenia” połączonej z mniej czy więcej dyskretnym zagrożeniem zastosowania przymusu.

³ Dla podmiotu publicznego jest to konieczność wykonania zadania publicznego na konkretnej nieruchomości, co wynika z aktu (generalnego lub indywidualnego) planowania przestrzennego. Dla podmiotu prywatnego konieczność ta wynika z legitymowanej prawnie groźby zastosowania wobec niego przymusu.

miot prywatny i obowiązek zniwelowania – całkowicie lub przynajmniej w znacznej części – tego uszczerbku przez odpowiednie świadczenie podmiotu publicznego. Uszczerbek ten składa się nie tylko z wartości prawa nabytego w sposób pierwotny przez podmiot publiczny. Ustalając rozmiary tego uszczerbku, trzeba także uwzględnić różnicę w wartości majątku między wartością tego majątku przed wyrządzeniem legalnej szkody a wartością po przymusowej ingerencji w interesy majątkowe podmiotu prywatnego. Nie można tracić z pola widzenia również tego, iż ta przymusowa ingerencja stanowi nierzadko poważne zakłócenie toku interesów podmiotu prywatnego, co może nie być bez znaczenia dla rozmiarów świadczenia podmiotu publicznego. Świadczenie to trafnie nazwane przez ustrojodawcę odszkodowaniem⁴, powinno zatem pozostawać w rozsądnym stosunku do rozmiaru szkody wyrządzonej podmiotowi prywatnemu przez przymusową ingerencję w jego interesy majątkowe. Nie jest ono tożsame – zarówno w odniesieniu do nazwy, jak i w odniesieniu do wysokości – ze świadczeniem wzajemnym uzgodnionym przez strony w drodze rokowań o nabycie własności (użytkowania wieczystego) lub ustanowienie ograniczenia tych praw na rzecz podmiotu publicznego wykonującego zadanie publiczne.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest, dokonana z uwzględnieniem powyższych uwag wstępnych, analiza sytuacji prawnej podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, w skład którego wchodzi nieruchomość, która powinna być nabyta przez podmiot publiczny (Skarb Państwa⁵ lub jednostkę samorządu) w celu wykonania konkretnego zadania publicznego. W opracowaniu zostanie pominięta problematyka dopuszczalności przymusowej ingerencji w prawo własności, będąca przedmiotem zainteresowania aktów normatywnych z zakresu planowania przestrzennego⁶. Przedmiotem analizy będzie przede wszystkim Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷ w części odnoszącej się do odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, przepisy ustaw szczególnych regulujących przymusową ingerencję w prawo własności nieruchomości⁸ i rozporządzenia wykonawczego do u.g.n.⁹ Analiza może być przydatna w znalezieniu odpowiedzi

⁴ Art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm).

⁵ Tu pozwalam sobie na pewne uproszczenie. Skarb Państwa jest podmiotem prawa prywatnego (art. 44¹ §1 K.C.) uosabiającym państwo na płaszczyźnie prywatnoprawnej. Uproszczenie to spowodowane jest tym, że ustawodawca przewiduje wywłaszczenie nie na rzecz państwa, lecz właśnie na rzecz Skarby Państwa.

⁶ Chodzi przede wszystkim o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073) oraz o długą listę ustaw przewidujących uproszczenia przy lokalizacji inwestycji uznanych przez ustawodawcę za szczególnie ważne, którą otwiera Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1496).

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm. (dalej jako: u.g.n.).

⁸ Ustawy te, których liczba się nadal zwiększa, oddzielają akt odjęcia lub ograniczenia prawa własności od aktu ustalenia odszkodowania i rezygnują z rokowań poprzedzających odjęcie prawa własności.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.).

na następujące pytanie. Czy przepisy te zapewniają prowadzącemu gospodarstwo rolne, w skład w którego wchodzi nieruchomość niezbędna dla realizacji zadania publicznego, prawo do słusznego odszkodowania przewidzianego w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w razie wywłaszczenia?

2.

Zgodnie z art. 112 ust. 2 u.g.n., wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa do nieruchomości. To ustawowe pojęcie wywłaszczenia jest węższe od pojęcia konstytucyjnego użytego w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2000 r.¹⁰ przyjął za doktryną¹¹, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia powinno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę. Tak też uważa L. Garlicki, według którego wywłaszczeniem, w znaczeniu konstytucyjnym, jest każde przymusowe odjęcie własności na cel publiczny i na rzecz podmiotu publicznego¹². Zarówno u.g.n. w art. 98, jak i szereg ustaw szczególnych przewidują nabycie z mocy prawa nieruchomości przez podmiot publiczny z dniem, w którym stała się ostateczna decyzja o podziale nieruchomości, z której wynika, że część nieruchomości znajdująca się w granicach wytyczonych, w wyniku jej podziału przeznaczona jest na cel publiczny (drogę publiczną lub inną inwestycję celu publicznego). Nie ma powodu, aby w odniesieniu do tego rozwiązania nie stosować postanowień art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Przytoczone wyżej ustawowe pojęcie wywłaszczenia, nadające doniosłość elementowi formalnemu, jest wszakże szersze od pojęcia konstytucyjnego. Obejmuje bowiem swym zakresem również tak zwane małe wywłaszczenie polegające na ograniczeniu prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczenia związane z umieszczaniem na nieruchomości urządzeń przesyłowych¹³. W tym zakresie ustawodawcy nie ogranicza art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, lecz konstytucyjna zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3), zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw mogą być ustanawiane ustawowo i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie¹⁴. Cechą szczególną „małego wywłaszcze-

¹⁰ P 5/99, OTK Z.U., nr 2, poz. 60.

¹¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s.196.

¹² L. Garlicki, *Komentarz do art. 21, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s.13. Zob. również: B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami, Podstawy prawne*, Warszawa 2014, s.167.

¹³ Art. 124 ust. 1 u.g.n. Po wprowadzeniu przez ustawę z 30 maja 2008 r. (Dz.U. Nr 116, poz. 731) z dniem 3 sierpnia 2008 r. do Kodeksu cywilnego przepisów o służebności przesyłu ograniczenie to w dużym stopniu straciło praktyczne znaczenie.

¹⁴ Ustawodawca realizuje to postanowienie w art. 112 ust. 1 u.g.n., stanowiąc, że przepisy o wywłaszczeniu nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych, co do zasady, na obszarach

nia” jest to, że może ono nastąpić na rzecz podmiotu prywatnego, który realizuje cel publiczny i dzięki temu w zakresie realizacji tego celu traktowany jest jak podmiot publiczny.

Konstytucyjne postanowienie o dopuszczalności wywłaszczenia jedynie wówczas, gdy to wywłaszczenie dokonywane jest na cele publiczne, ustawodawca uwzględnił, umieszczając w art. 6 u.g.n. katalog celów publicznych. W punkcie 10 umieścił „inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”, co należy rozumieć w ten sposób, że wyliczenie zawarte w punktach poprzedzających jest wyliczeniem enumeratywnym, a jego poszerzenie należy do materii ustawowej. Ani zawartość katalogu, ani poszczególne przypadki jego rozszerzenia¹⁵ nie budzą wątpliwości.

Nie wydaje się jednak, aby ustawodawca należycie dostosował rozwiązania ustawowe do konstytucyjnego wymogu słusznego odszkodowania, o czym będzie szerzej w dalszej części opracowania. Najważniejszy w tym zakresie przepis (art. 128 ust. 1 u.g.n.) stanowi, że wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Ustawodawca potraktował zatem wywłaszczenie tak samo jak przeniesienie prawa własności (użytkowania wieczystego) lub wygaszenie ograniczonych praw rzeczowych w drodze umownej, przydając doniosłość prawną wzbogaceniu po stronie nabywcy, pozostawiwszy poza zakresem swego zainteresowania wysokość zubożenia po stronie dotkniętego przymusem „zbywcy”. Szukanie podobieństwa wywłaszczenia do zobowiązań umownych jest nieuprawnione. Jeśli już trzeba poszukiwać odpowiednika wywłaszczenia w prawie prywatnym, to nasuwa się skojarzenie z *quasi deliktem*. Mamy do czynienia ze spowodowaniem uszczerbku w cudzym mieniu, którego nie można zakwalifikować jako *delikt*, gdyż powodujący ten uszczerbek działał legalnie. Legalność działania nie zwalnia wszakże sprawcy od obowiązku naprawienia szkody. Szkada ta w przypadku, gdy przedmiotem wywłaszczenia jest nieruchomość wchodząca w skład zorganizowanego zespołu majątkowego (gospodarstwa rolnego, przedsiębiorstwa) równa jest różnicy między wartością tego zespołu majątkowego przed wywłaszczeniem a wartością tego, co wywłaszczonemu pozostało po wywłaszczeniu. Jeżeli zaś przedmiotem wywłaszczenia jest część powierzchni ziemskiej, którą ustawodawca określa jako część nieruchomości¹⁶, to przy ustalaniu wysokości szkody należałoby wziąć pod rozwagę różnicę między wartością całej nieruchomości przed wywłaszczeniem a wartością części pozostałych po wywłaszczeniu.

przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Problem konieczności ograniczenia rozstrzygany jest zatem w procedurze przygotowania lub uchwalenia planu miejscowego lub w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji lokalizacyjnej. Tam, gdzie ustawodawca dopuszcza wyjątki (np. art. 124 ust. 1b u.g.n. odnoszący się do urządzeń łączności publicznej) o problemie konieczności rozstrzyga organ wydający zezwolenie na ograniczenie praw do nieruchomości.

¹⁵ Na przykład art. 4 Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra (Dz.U., poz. 990).

¹⁶ Tak w art. 113 ust. 3 u.g.n.

Ustawowa formuła odszkodowania odpowiadającego wartości wywłaszczonego prawa nie wywołuje zatem zastrzeżeń, co do zgodności z Konstytucją, jedynie w odniesieniu do wywłaszczenia całej nieruchomości, która nie służyła realizacji majątkowych lub osobistych interesów wywłaszczonego, a była przezeń traktowana jako środek tezauryzacji.

Niewątpliwie wpływ na rozwiązania przyjęte w u.g.n. miały powściągliwe, oszczędne i nienawijające do funkcji wywłaszczonej nieruchomości w majątku wywłaszczonego wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który wprawdzie podkreślił, że słuszne odszkodowanie to odszkodowanie ekwiwalentne, odnosząc tę ekwiwalentność do wartości wywłaszczonej nieruchomości¹⁷, i zastrzegając, że to odszkodowanie powinno stwarzać wywłaszczonemu możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo¹⁸. W wyroku z dnia 20 lipca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że słuszne odszkodowanie to odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości, lecz niekoniecznie odszkodowanie pełne, gdyż mogą istnieć szczególne sytuacje, w których inna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za słuszne odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne¹⁹. Również we wcześniejszym wyroku z 23 września 2003 r.²⁰ Trybunał uznał, że „nawet całkowite odjęcie własności nie zawsze musi (wedle Konstytucji) wiązać się z całkowitym pokryciem szkody”. Z wywodów Trybunału wynika jednak, że owa „niepełność” odszkodowania odnosić się może do tej części, którą zwykło się określać jako zysk utracony (*lucrum cessans*), a nie do straty, którą wywłaszczony już poniósł (*damnum emergens*).

To, nawiązujące do art. 361 § 2 k.c., uproszczenie dydaktyczne, przydatne przy wyjaśnianiu pojęcia szkody, bywa niejednokrotnie źródłem nieporozumień polegających na tym, że obniżenie wartości nieruchomości lub zorganizowanego zespołu majątkowego (gospodarstwa rolnego, przedsiębiorstwa), które nastąpiło wbrew woli poszkodowanego, traktuje się jako *lucrum cessans*, a więc element nie zawsze zasługujący na rekompensatę ze strony podmiotu publicznego²¹.

Ta część rozważań pozwala na konstatację, że konstytucyjne pojęcie „słuszne odszkodowanie”, które w porządku konstytucyjnym pojawiło się w wyniku nowelizacji dokonanej Ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL²²,

¹⁷ Uzasadnienie orzeczenia z dnia 8 maja 1990r. (K 1/90), Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1990 roku, Warszawa 1991, s. 26.

¹⁸ Uzasadnienie orzeczenia z dnia 19 czerwca 1990r. (K 2/90), Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1990 roku, Warszawa 1991, s. 33: „W warunkach natomiast demokratycznego państwa prawnego ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się do zasady ekwiwalentności, tzn. w przypadku wywłaszczenia – do stworzenia wywłaszczonemu właścicielowi możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo”.

¹⁹ Wyrok TK z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK Z.U A 2004 (nr 7, poz. 66). Szerzej na ten temat: P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 128, [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, s. 592.

²⁰ K 20/02, OTK Z.U A 2003 (nr 7, poz. 76, s. 911).

²¹ Nie bez przyczyny w art. 128 ust. 4 u.g.n. stanowi się, że jeżeli skutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124–126 u.g.n., zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

²² Dz.U. Nr 75, poz. 444.

powszechnie odnoszone jest do wywłaszczonej nieruchomości i utożsamiane jest z ekwiwalentem za tę nieruchomość. Nie wiąże się tego pojęcia ze stratami, jakich doznał wywłaszczony, który tę nieruchomość włączył w skład swego przedsięwzięcia ekonomicznego (przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego)²³. Takie podejście w pełni odpowiada realiom poprzedniego ustroju, w którym przedsiębiorczość prywatna funkcjonowała w nader skromnych rozmiarach, rolnictwo indywidualne było, co najwyżej, życzliwie tolerowane, a aktywność gospodarcza nie była pojmowana jako najbardziej pożądany przejaw obywatelskiej aktywności. Podejście takie nie wydaje się odpowiednie w obecnych uwarunkowaniach konstytucyjnych, skoro społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji RP), a gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa (art. 23 Konstytucji RP).

3

Zgodnie z art. 133 ust. 3 u.g.n. wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Z wyjaśnienia wyrażeń ustawowych (art. 4 pkt 1 u.g.n.) wynika, że użyte w u.g.n. pojęcie nieruchomości nie różni się od pojęcia nieruchomości zdefiniowanego w art. 46 §1 k.c. To, co ustawodawca określa jako część nieruchomości, w momencie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego nie jest jeszcze nieruchomością, aczkolwiek powinno być, w wyniku podziału nieruchomości²⁴, wyodrębnione geodezyjnie i oznaczone jako działka ewidencyjna w ewidencji gruntów i budynków²⁵. Z chwilą, w której decyzja o wywłaszczeniu staje się ostateczna, owa „część nieruchomości” staje się, ze względu na zmianę stosunków własnościowych, nieruchomością. Stanowi to – wątpliwe moim zdaniem – uzasadnienie dla ustalania odszkodowania odpowiadającego wartości tej nowo powstałej nieruchomości.

Jeżeli wywłaszczana nieruchomość wchodziła w skład gospodarstwa rolnego, to pełniła w tym gospodarstwie funkcję produkcyjną²⁶. Odjęcie lub ograniczenie prawa własności (użytkowania wieczystego) – bez względu na to, czy chodzi o „całą”

²³ Jedyńie w przywołanym wyżej orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1990r. (K 2/90) Trybunał Konstytucyjny trafnie zauważył, że „w warunkach państwa gwarantującego swobodę działalności gospodarczej, a więc przyjmującego gospodarkę rynkową, pojęcie słusznego odszkodowania sprowadza się przede wszystkim do kategorii ekonomicznych”, Trybunał nie znalazł jednak właściwego sposobu na znalezienie optymalnego wyrażenia tych kategorii ekonomicznych w kategoriach prawnych. Można to łatwo wytłumaczyć tym, że Trybunał orzekał przed będącą konsekwencją zmiany ustrojowej nowelizacją Kodeksu cywilnego dokonaną przez ustawę z 28 lipca 1990 r. (Dz.U., Nr 55, poz. 321), która wprowadziła do Kodeksu cywilnego pojęcie przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolnego.

²⁴ Podział ten może być dokonany z urzędu (art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n.).

²⁵ Ustawy szczególnie łączą procedurę podziału nieruchomości z lokalizacją inwestycji, przewidując nabycie przez podmiot publiczny, z mocy prawa, z dniem, w którym decyzja lokalizacyjna stała się ostateczna, części powierzchni ziemskiej w granicach ustalonych przez tę decyzję. Z tą chwilą ta część powierzchni ziemskiej staje się – ze względu na zmianę podmiotu własności – nową nieruchomością, za którą przysługuje odszkodowanie.

²⁶ Zob. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 155–156.

nieruchomość – czy też tylko jej „część” – zakłóca zatem funkcjonowanie gospodarstwa rolnego, a może nawet skutkować koniecznością jego likwidacji. W prawie występują różne definicje gospodarstwa rolnego. Na użytek niniejszych rozważań najbardziej przydatna jest definicja zawarta w art. 55(3) k.c. Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego²⁷. Już A. Stelmachowski zauważył, iż „inaczej przedstawia się ochrona własności gospodarstwa jako całości (w sensie mienia zorganizowanego dla celów produkcyjnych), a inaczej ochrona składników tego gospodarstwa”²⁸. Konstatacja ta zachowuje swą aktualność w odniesieniu do aktualnych postanowień prawa wywłaszczeniowego. Jest tak mimo tego, że zgodnie z art. 23 Konstytucji RP, gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa²⁹. W prawie prywatnym zaś gospodarstwo rolne może stanowić przedmiot obrotu³⁰. Wywłaszczenie nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego nie tylko zakłóca funkcjonowanie tego gospodarstwa i powoduje obniżenie przychodów osiąganych z działalności rolniczej, lecz również – a właściwie tym samym – powoduje obniżenie wartości gospodarstwa traktowanego jako przedmiot obrotu. Prawo wywłaszczeniowe tych następstw konsekwentnie nie zauważa.

4

Wywłaszczenie nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego może nastąpić w różnych sytuacjach prawnych i faktycznych. Poza zakresem dalszych rozważań musi pozostać sytuacja, w której wywłaszczona nieruchomość jest dzierżawiona przez prowadzącego gospodarstwo rolne. Wówczas odszkodowanie otrzyma wydzierżawiający, który na tej nieruchomości gospodarstwa rolnego nie prowadzi. Dzierżawcy przysługuje w stosunku do wydzierżawiającego, co najwyżej, wątpliwe roszczenie o niezamortyzowane nakłady uwzględnione w przyznanym wydzierżawiającemu odszkodowaniu.³¹

Odszkodowanie przysługuje prowadzącemu gospodarstwo rolne jedynie wtedy, gdy wywłaszczona nieruchomość była przedmiotem przysługującego mu pra-

²⁷ Definicję tę szczegółowo analizuje R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2017, s. 112 – 117.

²⁸ A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, [w:] A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 37.

²⁹ Jest swoistym paradoksem, że najpełniejszą ochronę przed wywłaszczeniem rolnicy uzyskali, na krótko, w wyniku nowelizacji prawa wywłaszczeniowego z 1982 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 79), która przewidywała obowiązek dostarczenia – na wniosek wywłaszczanego – nieruchomości zastępczej, jeżeli nieruchomość wywłaszczana wchodziła w skład gospodarstwa rolnego. Na ten temat: A. Stelmachowski, *op.cit.*, s. 35, nota 14.

³⁰ Wynika to z art. 55⁴ k.c.

³¹ Podstawy prawnej tego roszczenia należy poszukiwać w przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu. Podmiot, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie, ze względu na to, że wywłaszczenie jest pierwotnym sposobem nabycia prawa własności, nie wchodzi w sytuację prawną wydzierżawiającego.

wa rzeczowego – najczęściej własności lub użytkowania wieczystego. W grę może wchodzić również użytkowanie.

Wywłaszczona część powierzchni ziemskiej może pełnić różne funkcje i pozostawać w różnych relacjach z innymi składnikami gospodarstwa rolnego. Skrajnym przypadkiem jest sytuacja, w której wywłaszczeniem objęte są wszystkie grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego. To co pozostaje prowadzącemu, to gospodarstwo, staje się luźnym zbiorem rzeczy ruchomych (inventarza żywego i martwego). Przestaje być zorganizowaną masą majątkową. Dla odtworzenia gospodarstwa rolnego wywłaszczony musi nie tylko nabyć inny grunt, lecz podjąć wysiłki zmierzające do zorganizowania na tym gruncie nowego organizmu gospodarczego o takiej samej wartości jak zorganizowana masa majątkowa, z której wyjęto przymusowo istotny składnik w postaci nieruchomości (zwykle zabudowanej). Pytanie, czy w przypadku takiej ingerencji w tok interesów wywłaszczonego odszkodowanie równe wartości wywłaszczonej nieruchomości stanowi odszkodowanie słuszne, jest pytaniem retorycznym. Odszkodowanie to nie pozostaje w rozsądnym stosunku do rozmiarów szkody. Gdyby zastosować uprawniony w prawie prywatnym tok rozumowania, to odszkodowanie powinno być równe wartości gospodarstwa zorganizowanego i funkcjonującego w oparciu o wywłaszczoną nieruchomość, pomniejszonej o wartość pozostałości (inventarz żywy i martwy) i powiększonej o niektóre wydatki konieczne dla odtworzenia gospodarstwa na innej nieruchomości (koszty „przeprowadzki”, koszty znalezienia innej nieruchomości, itp.). W prawie prywatnym można byłoby doliczyć także korzyści utracone w następstwie przymusowej przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej i stopniowego – ze względu na uwarunkowany przyrodniczo cykl produkcji rolnej – dochodzenia do poprzedniego poziomu zdolności produkcyjnej. Wszystkie te następstwa, dostrzegane chyba przez ustrojodawcę, który wymaga, aby odszkodowanie było słuszne, pozostają niezauważone przez ustawodawcę, który w żadnym z przepisów nie uznaje gospodarstwa rolnego³² za przedmiot wywłaszczenia. Przedmiotem wywłaszczenia, według ustawodawcy, jest zawsze nieruchomość i to nawet wtedy, gdy w całości ów przedmiot wywłaszczenia pokrywa się z tą częścią powierzchni ziemskiej, w oparciu o którą funkcjonuje gospodarstwo rolne.

Sytuacja jest inna, a szkoda, której doznaje prowadzący gospodarstwo rolne w następstwie wywłaszczenia, jest relatywnie mniejsza wówczas, gdy wywłaszczeniem objęta jest jedynie część gruntów wchodzących w skład gospodarstwa. Zawsze wtedy następuje obniżenie wartości gospodarstwa. Jak wielkie jest to obniżenie, zależy wszakże od obszaru wywłaszczonego gruntu, jego składników (budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, a także rośliny wieloletnie), charakteru produkcji rolnej, relacji do innych składników gospodarstwa. Przyjąć jednak wypada, że skoro gospodarstwo funkcjonowało, to istniały w nim, dzięki czynnikowi

³² Podobna sytuacja zachodzi zresztą również w odniesieniu do przedsiębiorstwa prowadzonego na wywłaszczonej nieruchomości. Sytuacja ta jest jednak mniej drastyczna, gdyż owa nieruchomość stanowi jedynie *locus standi* i nie bierze, tak jak grunt rolny, czynnego udziału w procesie produkcji.

organizacji, harmonijne relacje między składnikami tego gospodarstwa. Ingerencja polegająca na uszczupleniu istotnego składnika gospodarstwa, jakim jest grunt, te relacje zawsze zakłóca, powodując obniżenie wartości gospodarstwa. Po stronie dotkniętego wywłaszczeniem, prowadzącego gospodarstwo, ingerencja taka wymaga dla przywrócenia stanu poprzedniego, gdy chodzi o efekt ekonomiczny, dodatkowych zabiegów organizacyjnych i nakładów, które nie byłyby konieczne, gdyby wywłaszczenie nie zakłóciło normalnego toku interesów gospodarczych.

5

Ustawodawca w art. 112 ust. 3 u.g.n. traktuje wywłaszczenie jako *ultima ratio*, stanowiąc, iż może ono nastąpić tylko wtedy, gdy praw do nieruchomości nie można nabyć w drodze umowy. Konsekwencją tego jest obowiązek przeprowadzenia rokowań poprzedzających ewentualne wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego³³. Prawidłowo prowadzone rokowania powinny zacząć się od zaproszenia do rokowań, a starosta lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego powinien traktować drugą stronę rokowań jako równorzędnego partnera. Efektem rokowań ma być bowiem zawarcie umowy. Zawarcie umowy w wyniku rokowań różni się od zawarcia umowy w drodze złożenia i przyjęcia oferty. W rokowaniach należy najpierw ustalić obszar rokowań. W rokowaniach poprzedzających nabycie nieruchomości lub ograniczenie prawa rzeczowego obszar ten nie jest zbyt rozległy. Wiadomo, że występującemu z inicjatywą zawarcia umowy chodzi o nabycie lub ograniczenie prawa rzeczowego niezbędnego dla wykonania zadania publicznego, wynikającego z przepisów prawa, skonkretyzowanego, co do lokalizacji, w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stronie zaproszonej do rokowań chodzi o to, aby za zbycie przysługującego mu prawa uzyskać świadczenie wzajemne w wysokości odpowiadającej, co najmniej stratom, które poniesie przez wyzbycie się prawa.

Ubiegający się o nabycie nieruchomości, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego, objętej zamiarem ewentualnego wywłaszczenia, dąży do nabycia tej nieruchomości za ekwiwalent zbliżony do tego, który da się w przybliżeniu ustalić badając prawidłowości rządzące rynkiem nieruchomości³⁴. Już jednak w prawie rzymskim zauważono, iż cena rzeczy może różnić się od jej wartości³⁵. Druga strona rokowań może jako argument przemawiający za wyższą ceną zbywanego gruntu wskazywać na funkcję jaką ten grunt pełni w prowadzonym przez nią gospodarstwie rolnym i konieczność rekompensowania zakłóceń w funkcjonowaniu tego gospodarstwa,

³³ Art. 114 u.g.n. Szerzej na ten temat: P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 144, [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, s. 478–484.

³⁴ Zgodnie z art. 151 ust. 1 u.g.n. wartość rynkową nieruchomości stanowi szacunkowa kwota, jaką można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych między kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działając z rozważaniem i postępując rozsądnie oraz nie znajdując się w sytuacji przymusowej.

³⁵ Zob. K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1973, s. 360.

które będą następstwem zbycia gruntu. W praktyce celowość powoływania tego argumentu występuje jedynie wtedy, gdy zamiar nabycia nieruchomości przez podmiot publiczny jest następstwem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tam, gdzie zamiar ten jest następstwem obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mamy do czynienia ze swoistym paradoksem. Gospodarstwo rolne prowadzone jest wprawdzie na gruntach, które w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków są gruntami rolnymi³⁶, lecz ze względu na przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne nie stanowią w rozumieniu przepisów o obrocie nieruchomościami nieruchomości rolnej³⁷. Prowadzenie gospodarstwa rolnego w tej sytuacji jest tymczasowym – dopóki nie znajdzie się inwestor – sposobem zagospodarowania gruntów przeznaczonych w planie na cele inne niż rolne. Powoływanie się w rokowaniach na straty wynikające ze zbycia nieruchomości stanowiącej składnik tego „tymczasowego” gospodarstwa rolnego jest niecelowe skoro wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego spowodowało wzrost wartości nieruchomości rekompensujący – nieraz ze znaczną nadwyżką – straty związane z ewentualnym zbyciem nieruchomości i to nawet wtedy, gdy to zbycie doprowadzi do likwidacji gospodarstwa. Tam, gdzie zamiarem wywłaszczenia objęte są nieruchomości położone na terenie, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rokowania sprowadzają się zwykle do swoistej potyczki na operaty szacunkowe³⁸.

W trakcie rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna (art. 114 ust. 1 in fine u.g.n.). Przyjęcie tej oferty przez zbywcę nieruchomości daje mu szansę na zrekomensowanie strat, które poniesie w związku z zakłóceniem funkcjonowania gospodarstwa rolnego.

Rokowania stwarzają także szansę na rozwiązanie problemu „pozostałości”, gdy podmiot publiczny proponuje nabycie jedynie części nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego. Zgodnie z art. 113 ust. 3 u.g.n., jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czyją rzecz następuje wywłaszczenie. Trafnie podnosi się w literaturze, że na podstawie tego przepisu podmiot publiczny może nabyć także część nierucho-

³⁶ § 67 i 68 oraz załącznik nr 6 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2016 r. poz. 1034 ze zm.).

³⁷ Art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 2196 ze zm.).

³⁸ Operatowi sporządzonemu na zlecenie podmiotu publicznego właściciel nieruchomości przeciwstawia kontroperat sporządzony na swoje zlecenie. Podobna sytuacja występuje również wtedy, gdy wobec nieskuteczności rokowań zostanie wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe i zostanie przeprowadzona rozprawa administracyjna (art. 118 ust. 1 u.g.n.).

mości, która nie byłaby przedmiotem wywłaszczenia, jeżeli w trakcie rokowań właściciel nieruchomości wyrazi chęć zbycia całej nieruchomości, a w ocenie podmiotu publicznego, po dokonaniu wywłaszczenia, spełnione byłyby przesłanki z art. 113 ust. 3 u.g.n.³⁹ Kiedy zaś prowadzący gospodarstwo rolne może zasadnie powoływać się na przesłankę nienadawania się „do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele”, zależy od konkretnych relacji istniejących w tym gospodarstwie. Niewątpliwie przesłanka ta wystąpi, gdy dalsze prowadzenie gospodarstwa na pozostawionej części będzie nieopłacalne lub będzie wymagało sporych nakładów obciążonych znacznym ryzykiem.

Przy skorzystaniu przez strony rokowań z możliwości, o której mowa w art. 113 ust. 3 u.g.n., pojawia się ponownie problem ceny nabycia „całej” nieruchomości. Wynikiem tej transakcji jest bowiem likwidacja gospodarstwa. Cena zatem powinna uwzględniać to następstwo i stanowić różnicę między wartością gospodarstwa, a wartością wchodzących w jego skład rzeczy ruchomych (inwentarza żywego i martwego), których podmiot publiczny nie ma obowiązku nabyć.

6

Zgodnie z art. 131 ust. 1 u.g.n., w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna. Nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁴⁰, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki (art. 131 ust. 2 u.g.n.).

Przepis ten stwarza jedynie możliwość przyznania w ramach odszkodowania nieruchomości zamiennej. Nie nakłada jednak obowiązku na organ decydujący o odszkodowaniu. Organ ten może jedynie zaproponować wywłaszczonemu, że w ramach odszkodowania zostanie nań przeniesiona własność nieruchomości zamiennej. Wywłaszczany nie jest zobowiązany do przyjęcia tej propozycji. Nie ma również roszczenia o przyznanie odszkodowania w postaci nieruchomości zamiennej. Jednostka samorządu terytorialnego, na rzecz której następuje wywłaszczenie, nie może być przymuszana do dostarczenia nieruchomości zamiennej, jeśli nie wystąpiła z taką propozycją we wniosku o wywłaszczenie lub w trakcie postępowania wywłaszczeniowego. Starosta orzekający o odszkodowaniu może samodzielnie zaproponować przyznanie nieruchomości zamiennej jedynie z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21 u.g.n. Przyznanie nieruchomości zamiennej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub Krajowego Zasobu Nierucho-

³⁹ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 113*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, s. 473 i podana tam literatura.

⁴⁰ Chodzi o zasób, o którym mowa w art. 21 u.g.n. Zgodnie z art. 131 ust. 3a u.g.n., nieruchomość zamienna może być też przyznawana z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub Krajowego Zasobu Nieruchomości.

mości może nastąpić jedynie w porozumieniu z Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa lub Prezesem Krajowego Zasobu Nieruchomości. Do tych ograniczeń prawnych dochodzą ograniczenia faktyczne, gdyż w zasobach publicznych nie zawsze znajdują się nieruchomości, które mogłyby być przeniesione na rzecz wywłaszczonego, za jego zgodą, która, co oczywiste, uwarunkowana jest zamiarem ukształtowania toku jego interesów zakłóconych wywłaszczeniem.

Nie można zakładać, że w razie wywłaszczenia nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego wywłaszczony będzie zainteresowany przyznaniem mu nieruchomości zamiennej. Odszkodowanie pieniężne stwarza dlań więcej możliwości. Może przeznaczyć je na zwiększenie konsumpcji lub zainwestować w przedsięwzięcia gospodarcze, niekoniecznie rolnicze. Nie można również zakładać, że wywłaszczony będzie zainteresowany przyznaniem mu nieruchomości zamiennej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Brak zainteresowania taką nieruchomością będzie zwykle przejawiał wywłaszczany, którego gospodarstwo obejmuje grunty przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zainteresowany nieruchomością zamienną z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa będzie zwykle rolnik wywłaszczany w związku z decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zainteresowany odtworzeniem zdolności produkcyjnej gospodarstwa dotkniętego wywłaszczeniem. Ani on, ani starosta orzekający o odszkodowaniu nie mają jednak środków prawnych wymuszających zgodę Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na przyznanie nieruchomości zamiennej. Przyznanie takiej nieruchomości może bowiem kolidować z planami rozdysponowania Zasobu. Wypada jedynie postulować skoordynowanie zamiarów wielkoobszarowych inwestycji publicznych na terenach wykorzystywanych rolniczo z planami rozdysponowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w którym powinna być przewidziana rezerwa gruntów oferowanych wywłaszczanym rolnikom jako nieruchomości zamienne.

7

Odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia przybiera zwykle postać odszkodowania pieniężnego. W przepisach odnoszących się do wysokości odszkodowania ustawodawca postrzega to odszkodowanie z perspektywy wywłaszczającego, a nie wywłaszczanego. W przypadku wywłaszczenia nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego, oznacza to, że poza zakresem zainteresowania ustawodawcy pozostaje część strat, które wywłaszczony doznaje przez przymusowe wyjęcie przedmiotu wywłaszczenia z gospodarstwa rolnego. Szkoda równa jest bowiem obniżeniu wartości gospodarstwa – czy tego co z tego gospodarstwa pozostało, a nie stanowi już zorganizowanego zespołu majątkowego – a nie wartości stanowiącej przedmiot wywłaszczenia nieruchomości. Tymczasem ustawodawca stanowi, że co do zasady, podstawą ustalenia wysokości odszkodowania ma być wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1 u.g.n.). Jedynie wskazanie, że przy uwzględnieniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się między innymi „sposób użytko-

wania”, stwarza możliwość uwzględnienia funkcji, jaką nieruchomości pełni w majątku wywłaszczanego⁴¹. Z możliwości tej praktyka nie korzysta. Istnienie w majątku wywłaszczonego zorganizowanego zespołu w postaci gospodarstwa rolnego nie jest dostrzegane w prawie wywłaszczeniowym. Rzeczoznawcy majątkowi, którzy dla potrzeb postępowania wywłaszczeniowego sporządzają operat szacunkowy, nie mają uprawnień i kwalifikacji do szacowania wartości gospodarstwa rolnego jako przedmiotu obrotu i do szacowania szkód, których doznaje prowadzący to gospodarstwo w wyniku wywłaszczenia⁴². W tym zakresie kompetentni byłiby biegli z zakresu ekonomiki rolnictwa. Z ich opinii nie korzysta się jednak w postępowaniu wywłaszczeniowym, skoro ustawodawca nie nadaje doniosłości prawnej wszystkim szkodom, których w wyniku wywłaszczenia doznaje prowadzący gospodarstwo rolne.

W tej sytuacji szansą dla podwyższenia odszkodowania jest dla rolnika tak zwany przywilej korzyści, o którym mowa w art. 134 ust. 4 u.g.n. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Ustawodawca nie dostrzega tego, że po wywłaszczeniu, wywłaszczona nieruchomość staje się *res publica*, czyli będzie stanowić, do czasu jej „odpublicznienia”, szczególną kategorię *res extra commercium*⁴³. Rzeczoznawcy majątkowi na użytek wyceny takich nieruchomości kreują „rynek” nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne⁴⁴.

Nieruchomości mogące wchodzić w skład gospodarstwa rolnego są przedmiotem zainteresowania ustawodawcy w art. 135 ust. 5–7 u.g.n. Przepisy te regulują w sposób bardzo szczegółowy określanie wartości odtworzeniowej składników roślinnych. Nie byłyby potrzebne, gdyby ustawodawca przyjął założenie, że przedmiotem obrotu może być gospodarstwo rolne. Wówczas wystarczyłoby określenie wartości rynkowej tego gospodarstwa. Przy obrocie między rolnikami jest bowiem oczywiste, że pole niezaorane jest tańsze aniżeli pole obsiane lub plantacje kultur wieloletnich. Dla inwestora nierolniczego składniki roślinne są zwykle warte „mniej niż zero”, gdyż stanowią niewygodną przeszkodę w procesie inwestycyjnym. Przy wywłaszczeniu przepisy art. 135 u.g.n. pozwalają zatem na zrekompensowanie rolnikowi strat spowodowanych wywłaszczeniem w stopniu wyższym niż ten, gdyby przedmiotem wyceny była wartość rynkowa zagospodarowanej przezeń nieruchomości.

⁴¹ Art. 134 ust. 2 u.g.n.

⁴² Por. art. 174 u.g.n. Również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. konsekwentnie reguluje tylko kwestie związane z wyceną nieruchomości, a nie przedsiębiorstw czy gospodarstw rolnych.

⁴³ Kilkadziesiąt lat negowania zasadności podziału prawa na publiczne i prywatne spowodowało, że również kategoria rzeczy wyjętych z obrotu wyparta została z powszechnej świadomości. Nie śmiesz już anegdota o przedwojennych warszawskich cwaniakach, którzy sprzedali wieśniakowi Kolumbę Zygmunta.

⁴⁴ W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. mówi się na przykład o „cenach transakcyjnych nieruchomości drogowych” (§36 ust. 4).

8.

Przewidziane w art. 124 ust. 1 u.g.n. ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomościach, wymienionych w tym przepisie, ciągów, przewodów i urządzeń (tak zwane małe wywłaszczenie), stanowi nieraz poważną i trwałą ingerencję w funkcjonowanie gospodarstwa rolnego. Ograniczenie to zmniejsza wartość gospodarstwa rolnego. Ze względu na naturę tych ciągów, przewodów lub urządzeń, prowadzący gospodarstwo rolne traci swobodę w wyborze miejsca sytuowania nowych budynków, budowli i urządzeń niezbędnych do prowadzenia gospodarstwa. Nierzadko musi zrezygnować z niektórych zabiegów agrotechnicznych⁴⁵.

Ustawodawca przewiduje tu podobne do tych, które stosuje przy „dużym wywłaszczeniu”, instrumenty ochrony praw majątkowych podmiotu dotkniętego ograniczeniem: obowiązek przeprowadzenia rokowań poprzedzających ewentualne ograniczenie (art. 124 ust. 3 u.g.n.), roszczenie o nabycie nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego (art. 124 ust. 5 u.g.n.). W tym ostatnim przypadku zwykle nie dochodzi do podziału nieruchomości. Przesłankę uniemożliwienia dalszego prawidłowego korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem rozpatruje się zatem w odniesieniu do całej nieruchomości, a nie tylko w odniesieniu do jej fragmentu, na którym umieszczono ciągi, przewody lub urządzenia stanowiące przyczynę ograniczenia. Na tę przesłankę rzadko będzie mógł się powołać właściciel nieruchomości stanowiącej składnik gospodarstwa rolnego, gdyż przewidziane w art. 124 ust. 1 u.g.n. ograniczenie nie powoduje zwykle konieczności likwidacji gospodarstwa rolnego⁴⁶.

W art. 124 u.g.n. nie wspomina się o nieruchomości zamiennej. Nie ma jednak przeszkód, aby w rokowaniach poprzedzających ograniczenie prawa własności (użytkowania wieczystego) starosta lub wnioskodawca (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, inna osoba lub jednostka organizacyjna) zaproponował przeniesienie własności (użytkowania wieczystego) lub ustanowienie użytkowania wieczystego w zamian za ustanowienie służebności przesyłu, co dla prowadzącego gospodarstwo rolne byłoby ekwiwalentem wyrównującym straty, jakich doznaje w związku z ograniczeniem prawa do nieruchomości stanowiącej składnik prowadzonego przez przedsiębiorstwa.

Przewidziane w art. 124 u.g.n. ograniczenie prawa własności (użytkowania wieczystego) powoduje dwojakiego rodzaju szkody: związane z prowadzeniem robót budowlanych i polegające na obniżeniu wartości nieruchomości. W odniesieniu do tej pierwszej sytuacji, ustawodawca przewiduje, że na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości

⁴⁵ Ograniczenie to jest szczególnie dotkliwie, gdy ze względów bezpieczeństwa, urządzenia czy przewody umieszczone na nieruchomości wymagają ustanowienia strefy ochronnej.

⁴⁶ Przesłanka ta będzie najczęściej stosowana w odniesieniu do właściciela nieruchomości nadającej się do wykorzystania na cele budowlane, których osiągnięcie po umieszczeniu na nieruchomości ciągów, przewodów czy urządzeń stanie się, ze względów bezpieczeństwa, niemożliwe.

do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się odpowiednio przepis art. 128 ust. 4 u.g.n. przewidujący odszkodowanie pieniężne (art. 124 ust. 5 u.g.n.)⁴⁷. W odniesieniu do nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego, obowiązek przywrócenia jej do stanu poprzedniego, możliwy do spełnienia, będzie polegał na prawidłowym przeprowadzeniu rekultywacji gruntów.

Szkoda polegająca na zmniejszeniu wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 in fine u.g.n., obejmuje przede wszystkim nieodwracalną utratę niektórych składników nieruchomości trwale z gruntem związanych (drzewa, kultury wieloletnie, budowle i budynki). Wartość nieruchomości stanowiącej składnik gospodarstwa rolnego zmniejsza także konieczność trwałego znoszenia, przez każdego prowadzącego to gospodarstwo, istnienia na tej nieruchomości założonych i przeprowadzonych urządzeń, ciągów lub przewodów, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. W zależności od funkcji, jaką ta nieruchomość spełniała w gospodarstwie rolnym, obniżenie wartości nieruchomości w różnym stopniu wpływa na obniżenie wartości gospodarstwa. Nie jest jednak w odniesieniu do tej wartości czynnikiem idealnie obojętnym.

9

Zarówno cele publiczne, uzasadniające dokonanie wywłaszczenia, jak i gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego państwa (art. 23 Konstytucji RP), są wartościami konstytucyjnymi. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek ważenia tych celów przy tworzeniu prawa wywłaszczeniowego. Obowiązek ten nie został uwzględniony w polskim prawie wywłaszczeniowym, w którym nie dostrzega się w ogóle jakiegokolwiek gospodarstwa rolnego jako obiektu będącego przedmiotem ingerencji wynikającej z wywłaszczenia. To, że ustawodawca wywłaszczeniowy takiego obiektu nie dostrzega, nie oznacza, iż taki obiekt w rzeczywistości nie istnieje. Pojęcie gospodarstwa rolnego obejmuje swym zakresem rodzinne gospodarstwa rolne i inne gospodarstwa rolne. Pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego zostało, na użytek prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami rolnymi, zdefiniowane w art. 5 i 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Można mieć wątpliwości, czy to ustawowe pojęcie pokrywa się z pojęciem konstytucyjnym, choćby z tego powodu, że element „rodzinności” nie jest w nim w ogóle akcentowany. Na ten element zwraca się uwagę w doktrynalnych próbach rekonstrukcji konstytucyjnego pojęcia, wskazując, że w gospodarstwie rodzinnym praca świadczona przez rolnika i jego rodzinę powinna przeważać nad pracą najemną i zapewniać rodzinie rolniczej

⁴⁷ Należy się zgodzić z P. Wojciechowskim, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, s. 534, że właściciel nieruchomości, w razie niewykonania obowiązku przez zobowiązanego, może wystąpić z odpowiednim roszczeniem do sądu powszechnego.

dochód porównywalny z dochodami uzyskiwanymi w innych działach gospodarki narodowej.⁴⁸ W takim znaczeniu pojęcie to powinno być stosowane w praktyce wywłaszczeniowej.

W przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujących lokalizację inwestycji celu publicznego, i szczególnych przepisach o zezwoleniu na realizację inwestycji celu publicznego ustawodawca nie odnosi się do kwestii ochrony gospodarstw rodzinnych. Jest to uzasadnione tym, że znakomita część inwestycji celu publicznego to inwestycje liniowe (drogi publiczne, linie kolejowe, energetyczne linie przesyłowe, rurociągi) lub wielkoobszarowe (sztuczne zbiorniki wodne), które z oczywistych względów nie powinny omijać jakichkolwiek obiektów o szczególnej kwalifikacji prawnej, gdyż pierwszorzędne znaczenie ma racjonalna – z ekonomicznego widzenia – lokalizacja inwestycji publicznych.

Wprawdzie ustawodawca nie waży konstytucyjnych wartości celu publicznego i gospodarstwa rodzinnego, regulując dopuszczalność wywłaszczenia, lecz nie oznacza to, iż ważenie tych wartości przestaje być obowiązkiem organów stosujących prawo wywłaszczeniowe i podmiotów ubiegających się o wywłaszczenie przy proponowaniu wysokości i postaci odszkodowania, które powinno odpowiadać konstytucyjnemu wzorcowi słusznego odszkodowania. W przypadku gospodarstwa rodzinnego, które stanowi dla rodziny rolniczej źródło utrzymania, słuszne odszkodowanie powinno ten fakt uwzględniać. Konstytucyjnie dopuszczalne jest korzystniejsze potraktowanie w prawie wywłaszczeniowym podmiotów prowadzących gospodarstwo rodzinne aniżeli podmiotów prowadzących inne gospodarstwo rolne.

Ta konstytucyjnie uprzywilejowana pozycja prowadzącego gospodarstwo rodzinne powinna być uwzględniona w rokowaniach poprzedzających wywłaszczenie, propozycji nieruchomości zamiennej jako postaci odszkodowania i przy ustalaniu wysokości odszkodowania. Wykładnia ustawowego pojęcia „aktualny sposób użytkowania nieruchomości wywłaszczonej” (art. 134 ust. 3 u.g.n.) powinna zmierzać do tego, aby w wysokości odszkodowania uwzględnić nie tylko wartość wywłaszczonej nieruchomości, lecz również obniżenie wartości gospodarstwa rodzinnego spowodowane wywłaszczeniem.

10

Powyższe rozważania pozwalają na ustalenie, że w polskim prawie wywłaszczeniowym nie dostrzega się zorganizowanego zespołu składników majątkowych jako obiektu, którego dotyczy wywłaszczenie.

W odniesieniu do gospodarstwa rolnego oznacza to, że poza zakresem zainteresowania ustawodawcy pozostaje szkoda, której doznaje prowadzący gospodarstwo rolne w wyniku wywłaszczenia nieruchomości wchodzącej w skład tego gospodar-

⁴⁸ Por. B. Wierzbowski, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach” 2005, nr 11, s. 24–37.

stwa. Powoduje to uzasadnioną wątpliwość, czy odszkodowanie przyznawane na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami jest, w tym szczególnym przypadku, zgodne z konstytucyjnym wzorcem słusznego odszkodowania. Wątpliwość ta nasuwa się w szczególności wtedy, gdy przedmiotem wywłaszczenia jest nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rodzinnego pojmowanego jako gospodarstwo, które stanowi dla rodziny rolniczej podstawowe źródło utrzymania.

Uzasadniony jest postulat *de lege ferenda*, aby prawo wywłaszczeniowe zmienić w taki sposób, żeby dostrzegało ono straty, które ponosi wywłaszczony przez zakłócenie toku jego interesów w wyniku objęcia wywłaszczeniem nieruchomości wchodzącej w skład zorganizowanego zespołu składników majątkowych (przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego). *De lege lata* prokonstytucyjna wykładnia przepisów wywłaszczeniowych jest jednak w stanie w znacznym stopniu złagodzić niedostrzeżenie przez ustawodawcę gospodarstwa rolnego jako obiektu dotkniętego wywłaszczeniem i zapewnić prowadzącemu to gospodarstwo odszkodowanie zbliżone do konstytucyjnego wzorca słusznego odszkodowania.

Wywłaszczenie nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest wywłaszczeniu nieruchomości, która wchodzi w skład gospodarstwa rolnego. Krytycznej ocenie zostało poddane rozwiązanie ustawowe, zgodnie z którym odszkodowanie za wywłaszczenie równa się wartości wywłaszczonej nieruchomości. Ustawodawca, a w ślad za nim orzecznictwo, nie uwzględniło tego, że wywłaszczona nieruchomość może wchodzić w skład zorganizowanego zespołu majątkowego (przedsiębiorstwa, gospodarstwa rolnego).

Szkoda spowodowana wywłaszczeniem równa jest zmniejszeniu wartości tego zespołu majątkowego. Oznacza to, że zwykle jest dużo wyższa niż wartość nieruchomości, która stała się własnością podmiotu publicznego. Odszkodowanie w tej sytuacji nie odpowiada konstytucyjnemu wzorcowi słusznego odszkodowania.

Słowa kluczowe:

wywłaszczenie, nieruchomość, gospodarstwo rolne, słuszne odszkodowanie

Expropriation of Real Estate Being Part of a Farm

Summary

The article addresses expropriation of real estate being part of a farm. Critically assessed is a statutory solution whereunder compensation for expropriation is equal to the value of the expropriated estate. The legislators, followed by judicial practice, fail to include the fact that such expropriated estate may be part of an organised set of assets (company, farm).

The loss caused by expropriation is equal to the decrease in value of such set of assets. This means that it is usually much higher than the value of the real estate which has become property of a public agency. The compensation in this situation does not conform to the constitutional model of just compensation.

Key words:

expropriation, real estate, farm, just compensation

Bibliografia

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999

Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2017.

Garlicki L., *Komentarz do art. 21*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.

Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 1973.

Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.

Stelmachowski A., *Własność rolnicza* [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), B. Zdziennicki, Warszawa 1987.

Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2014.

Wierzbowski B., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach” 2005, nr 11, s. 24–37.

Wojciechowski P., *Komentarz do art. 113, 124, 128, 144*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego a zwrot wywłaszczonej nieruchomości

Wstęp

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej ustawa o wstrzymaniu sprzedaży)¹ wprowadziła do Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego lub u.k.u.r.) wiele zmian. Jedną z nich było dodanie definicji nabycia nieruchomości, przez które rozumie się przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego (art. 2 pkt 7 u.k.u.r.). Z przytoczonej definicji wynika, że także nabycie własności nieruchomości rolnej na podstawie decyzji administracyjnej organu administracji publicznej stanowi obecnie nabycie w rozumieniu u.k.u.r., a zatem podlega tej szczególnej regulacji prawnej. Nabywanie nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej ma w szczególności zastosowanie w przypadku stosowania szeroko rozumianej instytucji wywłaszczenia nieruchomości, a w przypadku niepodjęcia realizacji lub braku realizacji instytucji celu publicznego w wyznaczonym ustawowo czasie, także w przypadku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości². Biorąc pod uwagę, że wywłaszczenie dokonywane jest na cele publiczne, nie powinno, jak się wydaje, budzić wątpliwości, iż przedmiotem wywłaszczenia nie

¹ Dz.U. 2016, poz. 585.

² Można też wskazać inne decyzje administracyjne, na podstawie których dochodzi do nabycia w rozumieniu u.k.u.r., jak np: decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowej, decyzja o podziale nieruchomości w zakresie działek gruntu przeznaczonych pod drogi, decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, decyzja o rozgraniczeniu, postanowienie o przyznaniu własności w trybie art. 112b ustawy z 17.6.1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.), zob. K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny”, nr 2, 2016, s. 80.

są nieruchomości rolne. Niestety, regulacja przyjęta w u.k.u.r., a w szczególności zamieszczona tam definicja nieruchomości rolnej, powodują, że stwierdzenie to nie jest jednak tak oczywiste. Jeszcze więcej wątpliwości co do zakwalifikowania nieruchomości rolnej budzi zwrot uprzednio wyłączonej nieruchomości, z uwagi na to, iż jej przeznaczenie może zostać zmienione już po wyłączeniu. Warto też zauważyć, że o ile w przypadku wyłączenia nabycie własności następuje na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, co oznacza iż przepisy u.k.u.r. nie mają zastosowania (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.), o tyle zwrot wyłączonej nieruchomości następuje na rzecz osoby prywatnej, a zatem wyłączenie to nie ma zastosowania

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie problematyki zwrotu uprzednio wyłączonej nieruchomości, na których jest lub może być prowadzona działalność rolnicza.

1. Instytucja wyłączenia nieruchomości

Podkreślić należy, że pojęcie „wyłączenie” nie ma jednolitego znaczenia. Może być rozumiane w sposób szeroki, gdzie oznaczać będzie wszelkie formy ingerencji państwa w prawa do nieruchomości, przysługujące innym podmiotom (ujęcie konstytucyjne)³, lub w sposób wąski, gdzie przez wyłączenie rozumie się pozbawienie lub ograniczenie prawa własności nieruchomości lub innego prawa rzeczowego na rzecz SP lub jst, ale wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej. Instytucja wyłączenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe pozbawienie własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Unormowania zaś z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wyłączenie⁴. W kontekście oceny wpływu regulacji u.k.u.r. na zwrot wyłączonej nieruchomości zasadne jest uwzględnienie wąskiego ujęcia pojęcia wyłączenia.

³ Zob. P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 452 i przywołane tam orzecznictwo, w tym orzeczenie TK z 8.5.1990 r., K 1/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 2, s. 20, gdzie wyłączenie rozumiane jest jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę”. Koncepcja szerokiego konstytucyjnego ujmowania wyłączenia została wprost wyartykułowana w wyroku z dnia 14 marca 2000 r., p. 5/99OTK ZU 2000/2 poz. 60, LexPolonica nr 345934, gdzie zawarto stwierdzenie: *Trybunał Konstytucyjny uważa, że pojęcie „wyłączenie”, zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę. (...) Ujęcie konstytucyjne wychodzi więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Jednocześnie jednak Trybunał przyznaje, że rozszerzanie zakresu pojęcia „wyłączenie” na każdy wypadek pozbawienia własności prywatnej budzi poważne wątpliwości i nieuprawnione jest definiowanie konstytucyjnego pojęcia wyłączenia jako każdego przymusowego pozbawienia własności, w szczególności na podstawie aktu generalnego. Zob. wyroki TK: z 21 czerwca 2005 r. P. 25/2002 OTK ZU 2005/6A poz. 65), z dnia 13 grudnia 2012 r. P. 12/2011 OTK ZU 2012/11A poz. 135

⁴ Zob. wyroki TK: z 21.6.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 65; z 21.12.2005 r., SK 10/05, OTK-A 2005, Nr 11, poz. 139; z 11.9.2006 r., P 14/06, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 102; z 29 maja 2001 r. K. 5/2001, OTK ZU 2001/4 poz. 87

Podstawowe źródło prawa w zakresie wywłaszczenia nieruchomości w Polsce stanowią przepisy Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.)⁵ tj. art. 112 u.g.n. wraz z pozostałymi przepisami rozdziału czwartego oraz piątego w dziale 3 tej ustawy⁶. Publicznoprawne pozbawienie własności, dokonywane z wykorzystaniem decyzji administracyjnej, może nastąpić także na podstawie innych przepisów, przy czym przepisy u.g.n. w zakresie dotyczącym wywłaszczenia stanowią *lex generalis* w stosunku do tych szczegółowych regulacji (zwykle w ustawach szczegółowych zawarte jest odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów u.g.n.)⁷.

Wywłaszczenie jest szczególnego rodzaju instytucją, którego natura prawna jest złożona, stanowi ona bowiem instytucję prawa publicznego (dokonywane jest ono w drodze decyzji administracyjnej, na rzecz podmiotów prawa publicznego, takich jak Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, wyłącznie na cel publiczny), z którą przepisy prawa administracyjnego wiążą jednak skutki cywilnoprawne (pozbawienie albo ograniczenie praw rzeczowych, obowiązek wypłaty odszkodowania, wpis do księgi wieczystej)⁸.

Ze względu na to, że wywłaszczenie jest instytucją ingerującą w konstytucyjnie chronione prawa podmiotowe, korzystanie przez podmiot władzy publicznej z instytucji wywłaszczenia obwarowane jest wieloma ograniczeniami, takimi jak:

- 1) przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia są wyraźnie określone w ustawie,
- 2) obowiązuje zachowanie szczegółowo ustalonej procedury zabezpieczającej przed jakimkolwiek nadużyciem władzy administracyjnej w toku czynności wywłaszczeniowych oraz
- 3) zastrzeżony został szczególny reżim prawny w razie odstąpienia przez właściwy organ lub podmiot od realizacji celów, dla których wywłaszczenie nastąpiło, tj. zwrot wywłaszczonej nieruchomości⁹.

Nie można także przy tym zapominać, że prawo własności jest jednym z konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych, a art. 64 Konstytucji RP, w którym prawo to zostało wyartykułowane, stanowi podstawę dla skorzystania ze środków przewidzianych dla ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw (w tym skar-

⁵ Tj. Dz.U. 2016.2147 ze zm.

⁶ Tak. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 44.

⁷ W tym m.in.: art. 98 i 105 ust. 4 u.g.n., art. 9s Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tj. Dz.U. 2016 poz. 1727 ze zm); art. 12 Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2015, poz. 2031 ze zm); art. 19 Ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. 2017, poz. 1377 ze zm); art. 21, Ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. 2017 poz. 1122 ze zm).

⁸ Zob. A. Łukaszewska, *uwagi do art. 112*, [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Warszawa 2003, s. 314.

⁹ Zob. A. Łukaszewska, *uwagi do art. 112*, [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Warszawa 2003, s. 314, P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 456.

gi konstytucyjnej)¹⁰. Ochrona własności jest natomiast w Konstytucji RP ujęta jako jedna z zasad ustrojowych (art. 21 Konstytucji). Konstytucyjną podstawą dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*. Ograniczenie prawa własności musi być przy tym uzasadnione potrzebą ochrony któregokolwiek z dóbr lub wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹¹. Konstytucja gwarantuje ochronę własności, dopuszczając jednak wywłaszczenie, ale *jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem* (art. 21 Konstytucji). Konstytucja wprawdzie nie wskazuje na konieczność oparcia wywłaszczenia na ustawie, jednak biorąc pod uwagę, że wywłaszczenie jest najdalej idącą ingerencją w prawo własności, a stosownie do art. 64 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy, za niedopuszczalne należałoby uznać, aby instytucja wywłaszczenia uregulowana była w formie rozporządzenia.

Z konstytucyjnej funkcji wywłaszczenia wynika, że już sama ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel publiczny, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu publicznego. Cel i konstytucyjna legitymacja wywłaszczenia polegają na tym, że wywłaszczona nieruchomości ma bezpośrednio po wywłaszczeniu zostać oddana do realizacji zadań publicznych w ramach określonego przed wywłaszczeniem przedsięwzięcia publicznego¹².

Konstytucyjna zasada określona w art. 21, zgodnie z którą wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, wyznacza ramy ingerencji w prawo własności, poza które nie mogą wykroczać przepisy dopuszczające wywłaszczenie. Z zasady tej wynika też, że obowiązujące przepisy dopuszczające wywłaszczenie nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

Na podstawie przepisów u.g.n. można wskazać kilka podstawowych cech wywłaszczenia, tj.: 1) skutkuje pozbawieniem lub ograniczeniem prawa własności, użytkowania wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego (art. 112 ust. 2

¹⁰ Zob. B. Banaszak, *Uwagi do art. 64*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 329, P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 453.

¹¹ Jak stwierdził TK „(...) określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (...)” (zob. wyrok TK z 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2).

¹² Zob. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r. P. 12/2011 OTK ZU 2012/11A poz. 135.

u.g.n.); 2) może być dokonywane wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 u.g.n.); 3) może nastąpić wyłącznie dla realizacji celu publicznego, o ile łącznie spełnione są dwie przesłanki, tj. (a) cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, (b) prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 u.g.n.); 4) dokonywane jest za odszkodowaniem (art. 128 u.g.n.) 5) dokonywane jest w drodze decyzji administracyjnej (art. 112 ust. 2 u.g.n.) oraz, co istotne w kontekście niniejszego artykułu 6) może dotyczyć tylko nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne lub nieruchomości, dla których została wydana ostateczna decyzja o lokalizacji celu publicznego (przy czym przewiduje się tu wyjątki – art. 112 ust. 1 u.g.n.).

Jedną z podstawowych zasad prawa wywłaszczeniowego jest zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu.

2. Instytucja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

Zabezpieczeniem przestrzegania ww. zasady, zgodnie z którą wywłaszczona nieruchomość może być wykorzystania na cel publiczny określony w decyzji, jest obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna na cel publiczny, dla realizacji którego dokonano jej wywłaszczenia. Obowiązek zwrotu jest swoistą gwarancją nienadużywania możliwości korzystania z wywłaszczenia ponad niezbędne potrzeby związane z realizacją celów publicznych¹³. W istocie zamiennie można mówić o zasadzie zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu bądź o zasadzie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości¹⁴. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wywodzona jest z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji¹⁵. Wprawdzie brzmienie art. 21 ust 2 Konstytucji nie przewiduje *expressis verbis* obowiązku organów władzy publicznej do zwrotu nieruchomości wywłaszczonych lub w inny sposób przejętych przez państwo, w szczególności tych nieruchomości, które zostały przejęte z naruszeniem konstytucyjnych zasad nabywania praw majątkowych, jednak zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy traktować jako „oczywistą konsekwencję” obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji¹⁶. Zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża w sposób pozytywny, zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji w sposób negatywny – przez zakreślenie dopuszczalnych i niedopuszczalnych ram ingerencji. Art. 21 ust. 2 Konstytucji dookreśla tym sa-

¹³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 15 lutego 2002 r., III CKN 543/2000, LexPolonica nr 381365 oraz P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 656.

¹⁴ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., K. 6/2005, LexPolonica nr 1876082, OTK ZU 2008/3A poz. 41

¹⁵ Zob. Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r. P. 12/2011, LexPolonica nr 4268122, OTK ZU 2012/11A poz. 135

¹⁶ Zob. Wyrok TK z dnia z 24 października 2001 r. SK 22/2001 OTK ZU 2001/7 poz. 216.

mym gwarancje ochrony własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji¹⁷. Zwrot wywłaszczonych nieruchomości ma zapobiegać nadużywaniu wywłaszczenia i zabezpieczać konstytucyjnie chronioną własność¹⁸.

Ustawowa instytucja zwrotu nieruchomości wywłaszczonych została uregulowana w art. 136 u.g.n., gdzie zasada ta ujęta została w dwojaki sposób. Po pierwsze, wprost wyartykułowane zostało, iż bez zgody poprzedniego właściciela zakazane jest użycie wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Po drugie, wskazane zostało, że w przypadku, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, powstaje obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, tj. jeżeli: 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (art. 136 ust. 3 oraz art. 137 u.g.n.). Nieruchomość nie może być zatem uznana za zbędną tylko wówczas, gdy realizację celu, na który została wywłaszczona, rozpoczęto przed upływem 7 lat od wywłaszczenia, a zakończono przed upływem 10 lat od tego dnia¹⁹.

Postępowanie w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest postępowaniem administracyjnym, kończącym się wydaniem decyzji w sprawie zwrotu nieruchomości (lub decyzji o odmowie takiego zwrotu); w postępowaniu tym zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja o zwrocie nieruchomości jest aktem administracyjnym konstytutywnym. Tak jak decyzja wywłaszczeniowa spowodowała odjęcie prawa dotychczasowemu uprawnionemu i ustanawiała je na rzecz SP lub jst, podobnie decyzja o zwrocie rodzi bezpośrednie skutki cywilnoprawne, przenosi na poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców własność zwracanej nieruchomości²⁰. Decyzja ta pełni jednak funkcje restytucyjną,

¹⁷ Zob. Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r. P. 12/2011, LexPolonica nr 4268122, OTK ZU 2012/11A poz. 135

¹⁸ Zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 783, P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 658.

¹⁹ Zob. T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 430, M. Wolanin, [w:] W. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1031, E. Mzyk [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, G. Bieniek (red.), Warszawa 2007, s. 478 i nast.; G. Bieniek [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki: *Nieruchomości. Problematyka prawna*. Warszawa 2006, s. 858 i nast., P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 686.

²⁰ Zob. T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 547; E. Bończak-Kucharczyk E. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa, wyd. 2, s. 828; M. Wolanin, [w:] W. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1087, ale także pośrednio E. Mzyk, *Uwagi do art. 136* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, S. Kalus, G. Matusik, M. Gdesz, E. Mzyk, G. Bieniek, *Komentarz*, 2012, pkt 7, P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 658.

nie kreuje ona tego prawa, przywraca tylko wcześniej panujące stosunki prawnorzeczowe²¹. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że decyzja administracyjna wywołuje skutek rzeczowy w postaci przejścia prawa własności²².

Uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości ma charakter cywilnoprawny, jednakże jego realizacja, czyli przeniesienie własności nieruchomości ze Skarbu Państwa lub jst z powrotem na poprzedniego właściciela następuje w drodze postępowania administracyjnego. Skutek rzeczowy w postaci przejścia prawa własności wywołuje nie umowa cywilnoprawna, lecz decyzja administracyjna. Następuje to z chwilą, gdy decyzja taka stanie się ostateczna²³. Ustawodawca przewidział realizację roszczenia o zwrot nieruchomości wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego. Mamy więc tu do czynienia z przewidzianym w art. 2 § 3 k.p.c. wykluczeniem drogi sądowej.

Roszczenie o zwrot nieruchomości nie ulega przedawnieniu, więc wnioski o zwrot wywłaszczonej nieruchomości może zostać złożony w każdym czasie. Wniosek o braku przedawnienia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości można wywieść przede wszystkim wprost z art. 21 Konstytucji. Możliwość zniweczenia następstw zakazu przeznaczenia nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji wywłaszczeniowej na skutek upływu czasu naruszyłaby samą konstrukcję wywłaszczenia (jako ingerencji władzej w jedno z fundamentalnych praw jednostki możliwej tylko w razie niemożności zrealizowania celu publicznego w inny sposób)²⁴.

Podkreślić należy, że zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie obowiązek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości nie jest ograniczany do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie u.g.n., jest on odnoszony do wszelkich nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia ujmowanej *sensu stricto*, a więc na podstawie decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie przepisów ustaw i dekretów z mocą ustaw regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem²⁵.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2008 r., III SA/Wa 582/2008, LexPolonica nr 1925210, Rzeczpospolita 2008/161 s. C5 oraz E. Klat-Górska, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, „Rejent” nr 2, 1999, s. 143, P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 659.

²² Wyroki NSA: z dnia 21 czerwca 2013 r. I OSK 288/2012 LexPolonica nr 8046572, z dnia 3 lutego 2012 r. I OSK 303/2011 LexPolonica nr 3891698.

²³ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2013 r., I OSK 288/2012, LexPolonica nr 8046572; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1996 r. III CZP 29/96, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2002 r. III CKN 520/2000.

²⁴ Zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa, s. 789, P. Wojciechowski [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 676.

²⁵ Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 398; G. Bieniek, *Komentarz do art. 216*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, G. Bieniek (red.), Warszawa 2008, s. 692; P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 136*, [w:], *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, komentarz*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 662; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., SK 43/2007, LexPolonica nr 1972796, OTK ZU 2008/10A

Ponadto stosowanie przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, zostało rozszerzone na przypadki przejęcia lub nabycia nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa w trybie i na zasadach niemieszczących się w pojęciu wywłaszczenia *sensu stricto* na podstawie wymienionych w art. 216 u.g.n. przepisów i aktów prawnych²⁶.

Warto też zwrócić uwagę, że ustawodawca dopuścił możliwość żądania zwrotu zarówno całej wywłaszczonej nieruchomości (która wprawdzie mogła powstać na skutek wydzielenia jej z innej nieruchomości istniejącej przed wywłaszczeniem, jednak z chwilą wywłaszczenia nie jest już częścią uprzedniej nieruchomości, ale wywłączoną nieruchomością), jak i część wywłaszczonej nieruchomości, pozostałej jako zbędna po zrealizowaniu celu publicznego jedynie na części wywłaszczonej nieruchomości (art. 137 ust. 2 u.g.n.).

W związku z obowiązkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powstaje pytanie, czy wejście w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, zmieniającej u.k.u.r., wpływa na uprawnienia do nabycia nieruchomości w wyniku zastosowania procedury zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Istotne znaczenie ma w tym kontekście także odpowiedź na inne pytanie, mianowicie, czy wywłączona nieruchomość może być nieruchomością rolną?

3. Nieruchomość rolna jako przedmiot zwrotu uprzednio wywłaszczonej nieruchomości

Przedmiotem wywłaszczenia mogą być wyłącznie nieruchomości przeznaczone na cele publiczne, tj. położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 112 ust. 1 u.g.n.). Zasadne jest więc rozważenie, czy przedmiotem zwrotu w ramach instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości może być nieruchomość rolna. W pierwszej kolejności uzasadnione jest zatem wyjaśnienie samego pojęcia nieruchomości rolnej, jednakże w kontekście niniejszego artykułu zasadnicze jest skupienie się na jednym z aspektów kwalifikowania nieruchomości do kategorii nieruchomości rolnych, a mianowicie przeznaczeniu nieruchomości²⁷. Zgodnie z definicją nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r., za

poz. 175, wyrok z dnia 24 października 2001 r. SK 22/2001 (OTK ZU 2001/7 poz. 216); uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 29 czerwca 2001 r., III CZP 20/2001, LexPolonica nr 351453, Biuletyn Sądu Najwyższego 2001/6 str. 9, Prokuratura i Prawo – dodatek 2001/12 poz. 36; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 czerwca 2004 r. II SA/Bk 156/2004 ONSAiWSA 2005/6 poz. 128.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 2009 r., I OSK 763/2008, LexPolonica nr 2475801 oraz P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 662.

²⁷ Chodzi tu o przeznaczenie nieruchomości, wynikające z przeznaczenia obszarów, na których są one położone w m.p.z.p., a w braku planów wynikające ze sposobu gospodarowania określonego w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Samo pojęcie „przeznaczenie nieruchomości” nie jest jednoznaczne. Z jednej strony „przeznaczenie nieruchomości” wiązane jest z przeznaczeniem obszarów w rozumieniu przepisów o planowaniu przestrzennym, np. dla potrzeb wyceny nieruchomości przyjmuje się, iż przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie m.p.z.p., a w jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

nieruchomość rolną uznaje się nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego (tj. nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej), z wyłączeniem jednak nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). Warto przy tym zaznaczyć, że zgodnie z Ustawą z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.)²⁸, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.), natomiast w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 u.g.n.).

W świetle przytoczonej definicji, nie ma wątpliwości, że przeznaczenie nieruchomości rolnej na cele publiczne w m.p.z.p. powoduje, że nawet w sytuacji, gdy jest ona lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, przestaje jednak mieć charakter nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., a w związku z tym, nie znajdują do niej zastosowania ograniczenia przewidziane w tej ustawie. Przeznaczenie nieruchomości w m.p.z.p. na cele publiczne w chwili dokonywania wywłaszczenia, co stanowi przesłankę wydania decyzji o wywłaszczeniu, nie oznacza jednak, iż sytuacja nie może się zmienić już po przejęciu własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Przede wszystkim, z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2003 r. utraciły moc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu 1 stycznia 1995 r. (art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²⁹). Poza tym, możliwe jest dokonanie zmian m.p.z.p. uchwalonych już po tej dacie. Nie budzi przy tym wątpliwości, że z chwilą gdy tracą moc postanowienia m.p.z.p., które przeznaczały nieruchomość na cele inne niż rolne, nieruchomość powinna być z powrotem traktowana jako rolna, jeśli grunty są lub mogą być nadal wykorzystywane rolniczo³⁰.

W konsekwencji może mieć miejsce sytuacja, gdy w dniu wystąpienia z żądaniem o zwrot uprzednio wywłaszczonej nieruchomości może nie być już ona objęta m.p.z.p. lub zostać w nim przeznaczona na cele rolne. W takim przypadku, jeśli

gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 154 ust.2 u.g.n.). Podobnie w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości (w art. 11 pkt 2) mowa jest o przeznaczeniu nieruchomości na cele inne niż rolne w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z drugiej strony przeznaczenie nieruchomości utożsamiane jest z właściwościami samego gruntu. W tym drugim przypadku można mówić „naturalnym przeznaczeniu”. Tak np.: Z. Truskiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (część I), „Rejent”, nr 10, 2017, s. 46.

²⁸ Tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.

²⁹ Tj. Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.

³⁰ Zob. Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.* „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 161.

dana nieruchomość jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, przy zastosowaniu wykładni literalnej uznać należy, że spełnia ona przesłanki do uznania jej za nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r., z czym związane są ograniczenia przewidziane w tej ustawie. W konsekwencji, przy takiej interpretacji zwrot nieruchomości rolnej mógłby w istocie nastąpić wyłącznie na rzecz byłego właściciela lub spadkobiercy, jeśli byłby rolnikiem indywidualnym.

Wątpliwości dotyczą także nieruchomości położonych na obszarach nie objętych m.p.z.p., których w Polsce jest zdecydowana większość, a które na cele publiczne przeznaczone zostały w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, co również pozwala na wywłaszczenie (art. 112 ust. 1 u.g.n.). Literalnie odczytując przywołaną definicję nieruchomości rolnej z u.k.u.r., uznać należałoby, iż w przypadku braku m.p.z.p., gdy na danej nieruchomości jest prowadzona działalność rolnicza lub gdy może być na niej taka działalność prowadzona, dana nieruchomość jest nieruchomością rolną, niezależnie od tego, czy została wydana dla niej decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W konsekwencji, co do zasady, nabyć ją może jedynie rolnik indywidualny lub inne podmioty w odniesieniu do których nie ma zastosowania przewidziane w u.k.u.r. ograniczenie, tj. przede wszystkim osoba bliska zbywcy, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.). Za przyjęciem takiej wąskiej literalnej interpretacji przemawia kilka argumentów.

Po pierwsze, wskazanie w definicji zawartej w u.k.u.r., iż nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. jest nieruchomość rolna w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, oznacza, iż ustawodawca założył, iż nieruchomością rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego może być także nieruchomość rolna położona na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Gdyby było bowiem inaczej, tj. gdyby przeznaczenie w m.p.z.p. na cele inne niż rolne skutkowało zmianą charakteru nieruchomości w rozumieniu kodeksu cywilnego, zawarte w definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. wyłączenie byłoby bezprzedmiotowe. Uznając racjonalność ustawodawcy, przyjmując należy, że niejako ustawowo zostało rozstrzygnięte, że sam fakt przeznaczenia nieruchomości na cele inne niż rolne w m.p.z.p. nie przesądza o wyłączeniu danej nieruchomości z zakresu pojęcia nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego. Przy takiej literalnej interpretacji zasadne jest zatem przyjęcie, że tym bardziej nieruchomość położona na terenie, którego nierolniczy sposób zagospodarowania i warunki zabudowy wynikają z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie może być wyłącznie z tego tytułu uznana automatycznie za nieruchomość nierolną. W konsekwencji zamieszczenie w definicji nieruchomości rolnej odniesienia wyłącznie do m.p.z.p., w sytuacji, gdy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprost wskazuje się, iż w braku m.p.z.p. określenie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy następuje w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania

terenu, może być interpretowane jako celowy zabieg ustawodawcy, zmierzający do zawężenia wyłączeń, tj. sytuacji, gdy nieruchomość spełniająca przesłanki do zaliczenia jej do nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego nie jest jednak uznawana za nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r.

Kolejnym argumentem przemawiającym za takim wąskim ujęciem wyłączenia określonego w definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. jest ukształtowanie ustawowych wyjątków od zasady, zgodnie z którą do nabycia nieruchomości rolnych uprawniony jest rolnik indywidualny. Przede wszystkim, pośród podmiotów, w odniesieniu do których ustawowe ograniczenie nie mają zastosowania, wymieniony został Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego nabywają przede wszystkim nieruchomości niezbędne dla realizacji celów publicznych, a w zasadzie jedynie w przypadku ustawowego dziedziczenia dochodzi do nabycia nieruchomości i innych składników masy spadkowej, które nie są nabywane dla realizacji celów publicznych. Jak zostało wyżej wskazane, przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny może być dokonane w m.p.z.p. i w tym przypadku u.k.u.r. nie ma zastosowania, gdyż nieruchomość nie jest nieruchomością rolną. W braku m.p.z.p. lokalizacja inwestycji celu publicznego dokonywana jest w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i w tym przypadku, zależnie od interpretacji definicji nieruchomości rolnej, można uznać, iż nieruchomość objęta taką decyzją nie jest rolną i wyłączona jest z zakresu zastosowania u.k.u.r., albo też można uznać, iż nieruchomość ma charakter nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r. i w tym przypadku, dla jej nabycia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, konieczne jest wprowadzenie dodatkowego wyjątku ustawowego. Skoro ustawodawca wprowadził takie przepisy do u.k.u.r., może to świadczyć o tym, że wolą ustawodawcy było uznanie, iż nieruchomość spełniająca pozostałe przesłanki uznania jej za rolną traci atrybut rolniczy jedynie w przypadku przeznaczenia jej na inny cel w m.p.z.p. Stwierdzenie takie jest tym bardziej uzasadnione, że dziedziczenie objęte jest odrębnie ustawowym wyjątkiem przewidzianym w u.k.u.r. w art. 2a ust 3 pkt. 2, a zatem wprowadzenie wyjątku podmiotowego dotyczy innych sytuacji nabycia nieruchomości niż dziedziczenie. Biorąc zatem pod uwagę, że Skarb Państwa i jednostki samorządu nabywają nieruchomości głównie dla realizacji celów publicznych, zasadne jest uznanie, że wyłączenie podmiotowe dotyczące Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego dotyczy przede wszystkim nabycia przez te podmioty nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane dla prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, co wzmacnia omawianą w tym miejscu literalną interpretację definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r.

Następnym argumentem przemawiającym za uznaniem za nieruchomości rolne w rozumieniu u.k.u.r. tych nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, a które zostały przeznaczono-

na na cele publiczne w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (lub na inny cel w decyzji o warunkach zabudowy) są przepisy przejściowe Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³¹. W przepisach tych przewiduje się, iż przepisów u.k.u.r., w brzmieniu nadanym ustawą o wstrzymaniu, nie stosuje się do nieruchomości rolnych, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne (art. 11 pkt 2 ustawy o wstrzymaniu). Przepis ten może być uznany za potwierdzenie, że intencją ustawodawcy było uznanie, iż nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, dla których ustalono warunki zagospodarowania w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu u.k.u.r., z wyłączeniem jedynie tych nieruchomości, które były objęte takimi decyzjami, które w dniu wejścia w życie ustawy o wstrzymaniu cechowały się już ostatecznością.

Powyższy literalny sposób interpretacji definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. nie jest jednak jedynym możliwym. Nawet w przypadku jasno brzmiących przepisów, nie można zapominać, że sam pojedynczy przepis nie jest tożsamy z normą prawną, która jest kształtowana przy uwzględnieniu celów regulacji zarówno tych wprost wyartykułowanych (np. w preambule), jak i tych wywiedzionych z treści przepisów³². Ustalenie celu prawodawcy nie polega przy tym na ustaleniu tego, co *de facto* ustawodawca miał na myśli, uchwalając ustawę, ale raczej na przypisaniu ustawodawcy celu przez odwołanie się do obowiązujących reguł rządzących procesem prawotwórczym oraz do przyjętych w danej kulturze prawnej reguł wykładni³³. Źródłem identyfikacji celu aktu prawnego pozostaje sam akt prawny oraz niekiedy komponenty pozajęzykowe (np. wola historycznego ustawodawcy, wartości moralne respektowane przez dane społeczeństwo)³⁴. Cel aktu prawnego jest zatem ustalany *ex post*, bez konieczności uwzględnienia wiedzy o szczegółach procesu legislacyjnego, to bowiem samo brzmienie przepisów pozwala na zrekonstruowanie, przynajmniej w ogólnym zarysie, stanów pożądaných czy aprobowanych, którym prawo ma służyć³⁵. Cel poszczególnej normy musi być z kolei podpo-

³¹ Dz.U. 2016, poz. 585.

³² Zob. Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” nr 7, 2017, s. 97.

³³ Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Dyrda, *Teoria wykładni celowościowej Marka Smolaka*, „PiP” 2012, z. 12, s. 41.

³⁴ Zob. M. Smolak, *Wykładnia celowościowa z perspektywy pragmatycznej*, Warszawa 2012, s. 28. Autor ten według kryterium źródła identyfikacji celu dokonuje podziału celów na: 1) heteronomiczne – identyfikowane z tekstu aktu prawnego i 2) autonomiczne – identyfikowane z mocy kryteriów poza tekstowych.

³⁵ Zob. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 87; B. Brzeziński, *Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym*, „KPPod.” 2002, nr 1, s. 13; T. Grzybowski, *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013, s. 96.

ządkowany celowi aktu prawnego³⁶. Zmiana kontekstu społecznego, gospodarczego itd. umożliwi nowe odczytanie tekstu aktu prawnego. W konsekwencji cel aktu prawnego może być różnie postrzegany w różnym czasie. Jednakże nie dotyczy to sytuacji, gdy cel aktu prawnego jest deklarowany *expressis verbis* w jego treści (chyba że deklaracje celu mają postać jedynie ogólnych formuł)³⁷.

Poza tym, niezwykle istotne jest też odniesienie systemowe. Poszczególne akty prawne nie mogą być odczytywane bez uwzględnienia powiązań systemowych z regulacjami prawnymi, które także kształtują sytuację prawną w danych okolicznościach, nierzadko realizując zupełnie inne cele.

Zasadne jest zatem sięgnięcie do wykładni systemowej i funkcjonalnej przy ustaleniu znaczenia pojęcia nieruchomości rolnej oraz zakresu stosowania u.k.u.r., w kontekście zwrotu uprzednio wywłaszczonej nieruchomości. W literaturze dosyć szeroko omawiane jest w szczególności zagadnienie skutków istnienia ważnej decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy w całości określającym przeznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem oceny na cele inne niż rolne, dla kwalifikacji danej nieruchomości. Część doktryny przyjmuje, że istnienie takiej decyzji wyłącza uznanie nieruchomości za objętą działaniem u.k.u.r.³⁸, jednak stanowiska w tej kwestii są w literaturze podzielone³⁹. Za przyjęciem takiej odmiennej od literalnej interpretacji przemawia kilka argumentów.

Przede wszystkim, w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako zasadę przyjmuje się fakultatywność m.p.z.p. (obowiązek uchwalenia dotyczy jedynie obszarów, do których odnoszą się przepisy odrębne) i wprost wskazuje się, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Co więcej, jeśli dla danej nieruchomości wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, musiały istnieć w świetle powszechnie obowiązujących przepisów podstawy do wydania takiej decyzji, a skoro w decyzji ustala się lokalizację inwestycji celu publicznego, oznacza to, że dana nieruchomość nie jest

³⁶ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 356.

³⁷ Zob. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa...*, s. 88; B. Brzeziński, *Wykładnia celowościowa w prawie...*, s. 15.

³⁸ Zob. K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego...*, s. 65; G. Bieniek, *Kształtowanie ustroju rolnego*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 139; G. Bieniek, [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 171; Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R...*, s. 152; R. Szytk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 24; B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „St.Iur.Agr.” 2005, t. 4, s. 110; M. Paetz, *Wybrane zagadnienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce notarialnej*, „Rejent” 2009, nr 12, s. 55 i 56; W.J. Katner, [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna* pod red. M. Pyziak-Szafnickiej, Warszawa 2009, s. 493; E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2011, s. 116; K. Marciniuk, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 16.

³⁹ Zob. E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2014, s. 41; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2016, s. 22.

nieruchomością rolną. Warto bowiem podkreślić, że gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych m.p.z.p. następuje na podstawie przepisów szczególnych⁴⁰. Jak słusznie zauważa się w doktrynie, to nie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, stanowi podstawę do zmiany przeznaczenia nieruchomości na cele inne niż rolne, ale przepisy, na podstawie których została ona wydana, pozwalają uznać ją za nierolną⁴¹. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowi jedynie potwierdzenie zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami prawa, które na obszarach pozbawionych m.p.z.p. kształtują „państwowy” porządek planistyczny⁴². Poza tym, trzeba nadmienić, że wprost w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozstrzyga się, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ale także decyzja o warunkach zabudowy wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55 u.p.z.p., a w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy także art. 64 u.p.z.p.). Słusznie więc zostało podkreślone w literaturze, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją szczególnego rodzaju, ma charakter promesy, organ przyrzeka bowiem, że ustalone w tej decyzji warunki zabudowy przesądzą o treści kolejnej decyzji, tj. pozwolenia na budowę⁴³. Oznacza to, że organ architektyczno-budowlany jest związany decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i wydając pozwolenie na budowę, nie może kształtować odmiennie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu od tych, które określone zostały w decyzji⁴⁴. Decyzja ta rozstrzyga o prawach inwestora w procesie inwestycyjnym, stanowi o możliwości inwestowania oraz określa warunki realizacji inwestycji. Gwarantuje ona jej adresatowi uzyskanie pozwolenia na budowę obiektu o parametrach lokalizacyjnych określonych w tej decyzji, jeżeli adresat spełnił warunki przewidziane przepisami prawa budowlanego⁴⁵. Uzyskanie pozwolenia na budowę dla terenów nieobjętych m.p.z.p. warunkowane jest złożeniem wniosku w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane⁴⁶). W literaturze wskazuje

⁴⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, Warszawa 2005, s. 44.

⁴¹ Zob. K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, SIL XXVI 1 2017, s. 107.

⁴² Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s.100 oraz 102; A. Despot-Kłodanowicz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2016, s. 597; Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R...*, s. 156.

⁴³ Zob. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, Warszawa 2005, s. 46; J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 98.

⁴⁴ Zob. A. Despot-Kłodanowicz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2016, s. 596.

⁴⁵ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 100 i wskazana tam literatura.

⁴⁶ Tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

się też, że możliwość wydania wielu decyzji o warunkach zabudowy dla tego samego terenu dla różnych inwestycji odmiennie określających przeznaczenie terenu w istocie tylko wzmacnia pogląd, że w takim przypadku nieruchomość ta nie powinna być kwalifikowana jako nieruchomość rolna, skoro istnieje wiele możliwości jej zagospodarowania na cele inne niż rolne, a o tym, czy któraś z dopuszczalnych inwestycji zostanie zrealizowana zadecyduje osoba mająca prawo do nieruchomości, najczęściej jej właściciel⁴⁷.

Powyższe może prowadzić do uznania, iż w istocie nieruchomość, na której ma być zlokalizowana inwestycja celu publicznego na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, z mocy przepisów odrębnych traci charakter nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego⁴⁸. Gdyby uznać takie stwierdzenie za słuszne, powstaje jednak pytanie, czy tym bardziej nie powinno być zatem uznane, iż nie jest nieruchomością rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego nieruchomość położona na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne? Trzeba jednak zauważyć, że charakter prawny m.p.z.p. i decyzji lokalizacyjnej jest zróżnicowany. Ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął, że w odróżnieniu od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust 8 u.p.z.p.), stanowiącym źródło powszechnie obowiązującego prawa, na obszarze którego dotyczą (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Jednak jak się wskazuje w literaturze, m.p.z.p., nie są jednoznaczne pod względem prawnym⁴⁹. Akty planowania stanowią konglomerat postanowień różnego rodzaju⁵⁰. Jak się zaznacza, ustalenia m.p.z.p., pomimo że dotyczą abstrakcyjnego adresata, to regulują status prawny konkretnych nieruchomości. W tym ujęciu m.p.z.p. jest zatem jakby zbiorem aktów indywidualnych, ustalających warunki zabudowy konkretnych nieruchomości, podjętym w drodze uchwały rady gminy⁵¹. Jeżeli regulacji takich zabraknie z powodu braku m.p.z.p., w ich miejsce wchodzi decyzje lokalizacyjne (ustalające warunki zabudowy lub ustalające lokalizację inwestycji celu publicznego)⁵². Poza tym, zaznaczyć też trze-

⁴⁷ Zob. K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny”, nr 2, 2016, s. 65, Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*..., s. 156.

⁴⁸ Tak: K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, SIL XXVI 1 2017, s. 108.

⁴⁹ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne i zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 108.

⁵⁰ Zob. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej – studium prawne*, Katowice 1976, s. 83.

⁵¹ Zob. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, Warszawa 2005, s. 140, Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne i zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 109.

⁵² Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne i zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 109. Jak zaznacza autor, odrzucenie poglądu o m.p.z.p. jako akcie prawa miejscowego ma też konstytucyjne uzasadnienie, tj. skoro własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy (art. 64 ust 3 Konstytucji), oznacza to, że ustawodawca nie może upoważniać do wprowadzania ograniczeń prawa własności w aktach prawnych podstawowych (chyba że przyjmie się, iż to ustawa ogranicza, a m.p.z.p. jest sui generis decyzją, wykonaniem ustawy). Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne: zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 110.

ba, że ustalenia m.p.z.p. (podobnie jak treść decyzji lokalizacyjnej) nie mogą stać w sprzeczności z regulacją materialnoprawną dotyczącą poszczególnych zagadnień objętych planem⁵³. Miejscowe plany jako akty powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów je wydających podlegają, w świetle art. 184 Konstytucji RP, kontroli ich zgodności z aktami powszechnie obowiązującymi na terytorium całego państwa przez Naczelny Sąd Administracyjny. W tym kontekście sama odmienność charakteru prawnego m.p.z.p. i decyzji lokalizacyjnej nie wydaje się wystarczająca dla jednoznacznego uznania, iż dopuszczalne jest przyjęcie, iż samo przeznaczenie nieruchomości na cele nierolne w m.p.z.p. nie oznacza, iż nieruchomość należy zakwalifikować jako nierolną (skoro z definicji zawartej w u.k.u.r. jednoznacznie wynika że taka nieruchomość jest rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego), a jednocześnie przeznaczenie nieruchomości na cele inne niż rolne w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu skutkuje kwalifikacją nieruchomości jako nierolna. Tym bardziej że zarówno m.p.z.p., jak i decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, określają sposób zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (a plan dodatkowo przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego) oraz przy uchwalaniu m.p.z.p., podobnie jak przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, konieczne jest uwzględnienie powszechnie obowiązujących przepisów, które mogą mieć wpływ na możliwość rozstrzygnięcia także w m.p.z.p. o nierolniczym przeznaczeniu terenu. Ważnym argumentem przemawiającym z kolei za tym, że możliwe jest takie zróżnicowanie znaczenia m.p.z.p. i decyzji lokalizacyjnej w kwalifikowaniu nieruchomości jako rolne jest to, że w decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu o wiele bardziej szczegółowo określa się sposób zagospodarowania i warunki zabudowy niż w m.p.z.p.⁵⁴. Z drugiej jednak strony, skoro przyjętymi w u.k.u.r. instrumentami służącymi ochronie i rozwojowi gospodarstw rodzinnych i zapewnieniu właściwego zagospodarowania ziemi rolnej są ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi (zasada nabywania tych nieruchomości przez rolników indywidualnych), a kluczowym elementem zakresu tej ochrony jest definicja nieruchomości rolnej, zasadne jest stosowanie takiej interpretacji tej definicji, aby instrumenty ochrony funkcjonowały w sposób jak najpełniejszy. Biorąc pod uwagę, że większość obszaru Polski nie jest objęta m.p.z.p.⁵⁵, uznanie, że na tym obszarze samo przeznaczenie nieruchomości na cele nierolne w decyzji lokalizacyjnej skutkuje zmianą kwalifikacji danej nieruchomości na nierolną, nawet jeśli jest ona wykorzystywana do prowadzenia działalności rolniczej, zdecydowanie ograniczałoby skuteczność realizacji celów u.k.u.r.. Z punktu widzenia celów

⁵³ Zob. M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 143.

⁵⁴ Zob. Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R...*, s. 155.

⁵⁵ Na dzień 31 grudnia 2010 roku 26,4% powierzchni Polski objęte było planami miejscowymi. Zob. B. Prus, *Sytuacja planistyczna w Polsce – studium porównawcze*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 2, s. 128.

u.k.u.r., bardziej zasadne jest zatem przyjęcie, iż przeznaczenie nieruchomości na cele nierolne w decyzji lokalizacyjnej nie powoduje zmiany kwalifikacji nieruchomości na nierolną w rozumieniu kodeksu cywilnego (biorąc pod uwagę, że zmiana przeznaczenia w m.p.z.p. tym nie skutkuje), a tym bardziej nie powoduje wyłączenia z zakresu działania u.k.u.r. nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego, które w decyzjach lokalizacyjnych zostały przeznaczone na cele nierolne (skoro w definicji z u.k.u.r. jest odwołanie wyłącznie do m.p.z.p.). Z kolei biorąc pod uwagę, iż regulacje wprowadzone przez u.k.u.r. ograniczają prawo własności, w kontekście konstytucyjnej ochrony prawa własności bardziej zasadna byłaby interpretacja zawężająca zakres zastosowania ograniczeń z u.k.u.r., co przemawiałoby za uznaniem, że przeznaczenie nieruchomości w decyzji lokalizacyjnej na cele nierolne wpływa na zmianę kwalifikacji nieruchomości, wyłączając ją z zakresu działania u.k.u.r. W mojej opinii ta druga interpretacja jest bardziej zasadna. Jednak ze względu na literalne brzmienie definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. oraz możliwość zastosowania różnych interpretacji celowościowych, a także biorąc pod uwagę sankcję nieważności związaną z naruszeniem przepisów u.k.u.r., w praktyce zapewne względy bezpieczeństwa obrotu przesądzać będą o stosowaniu pierwszej interpretacji, a zatem z zakresu pojęcia nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r. wyłączone będą nieruchomości przeznaczone na cele publiczne jedynie w m.p.z.p.

W literaturze wskazuje się także na szereg innych argumentów przemawiających za uznaniem, iż przeznaczenie nieruchomości na cele nierolne w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przesądza o ich nierolniczym charakterze w świetle u.k.u.r. Zwraca się przykładowo uwagę, że w wielu aktach prawnych, obok m.p.z.p., wymienia się jednocześnie decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, traktując je w sposób równoważny⁵⁶. Jednak wymienianie w wielu aktach prawnych obok siebie zarówno m.p.z.p. jak i decyzji lokalizacyjnej, a w definicji zamieszonej w u.k.u.r. wskazanie wyłącznie na m.p.z.p., może być raczej uznane za celowy zabieg ustawodawcy, przy czym, jak zaznacza się w literaturze, tego rodzaju wnioski miałyby niepodważalną wymowę, gdyby chodziło o ustawę, która nie nasuwałaby tyle zastrzeżeń co do celowości poszczególnych regulacji, ich spójności i przejrzystości⁵⁷. Oznacza to jednak, że ten argument

⁵⁶ Zob. Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R...*, s. 156. Autor ten m.in. wskazuje, że na podstawie art. 92 u.g.n., przepisów rozdziału 1 działu III tej ustawy nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (a zatem decyzja lokalizacyjna wywołuje skutek analogiczny do m.p.z.p.). Z kolei w art. 2 pkt 33 ustawy o podatku od towarów i usług zdefiniowano tereny budowlane, przyjmując, że są to grunty przeznaczone pod zabudowę, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W 14 ust. 3 ustawy wskazuje się, że grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

⁵⁷ Zob. Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R...*, s. 156.

nie ma zasadniczego znaczenia dla wykazania, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na równi z m.p.z.p. może przesądzić o nierolniczym charakterze danej nieruchomości.

Zwraca się też uwagę, że decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane są bezterminowo i mogą być wzruszone dopiero wówczas, gdy wejdzie w życie m.p.z.p., którego ustalenia byłyby sprzeczne z ustaleniami zamieszczonymi w decyzji. Jak się podkreśla, decyzja taka nie może być wzruszona, nawet w przypadku kolizji z ustaleniami późniejszego planu, jeżeli na jej podstawie wydano pozwolenie na budowę, co w kontekście analizy historycznej definicji nieruchomości rolnej, prowadzi istotnie do wniosku, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinna wpływać na kwalifikację danej nieruchomości⁵⁸. Pomimo słuszności tezy wynikającej z analizy aktów prawnych kształtujących historycznie zakres pojęcia nieruchomości rolnej, argumenty te, nie są jednak w mojej opinii wystarczające dla jednoznacznego rozstrzygnięcia znaczenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przy dokonywaniu kwalifikacji danej nieruchomości jako rolnej.

Warto też zwrócić uwagę na proponowane w literaturze sposoby kwalifikacji nieruchomości jako rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego, co bezpośrednio wpływa na zakres pojęcia nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., a co może być wykorzystane jako argument dla kwalifikowania wyłączonej nieruchomości położonych na obszarach nieobjętych m.p.z.p. jako nierolne. Przede wszystkim, w doktrynie zwraca się uwagę, że między pojęciami „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” zachodzi ścisły związek, a nieruchomości powinny być kwalifikowane jako rolne przez pryzmat jej przynależności do gospodarstwa rolnego⁵⁹. Przy tym ujęciu można wskazać, że o zakwalifikowaniu nieruchomości jako nieruchomości rolnej nie powinny przesądzać same właściwości gruntu, ale możliwość prowadzenia na nim, w zgodzie z zasadami prawidłowej gospodarki, działalności rolniczej w ramach gospodarstwa rolnego⁶⁰. Na poparcie takiej tezy można wskazać, że skoro celem u.k.u.r. jest wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych (preambuła do u.k.u.r.), w tym poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych (art. 1 pkt 1 u.k.u.r.), to u.k.u.r. powinna mieć zastosowanie do tych nieruchomości, które wchodzi lub mogą wchodzić do gospodarstwa rolnego⁶¹. Jak się zauważa, pojęcie nieruchomości rolnej zostało wprowadzone do kodeksu cywilnego po to, aby przy

⁵⁸ Zob. Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R...*, s. 158–160.

⁵⁹ Zob. Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (cz. I), „Rejent” 2003, nr 9, s. 55–62; Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R...*, s. 146; B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „St.Iur.Agr.” 2005, t. 4, s. 96 i nast. Autor ten szeroko uzasadnił koncepcję kwalifikowania nieruchomości jako rolnej przez pryzmat jej przynależności do gospodarstwa rolnego.

⁶⁰ Zob. Z. Truskiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach* (cz. I) ..., s. 47.

⁶¹ Zob. B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim...*, s. 102.

jego pomocy konstruować definicję gospodarstwa rolnego⁶². Możliwość wykorzystania danej nieruchomości w prowadzeniu gospodarstwa rolnego przesądza o społeczno-gospodarczym przeznaczeniu rzeczy⁶³. Wskazuje się także, że nieruchomość obejmująca użytki rolne może być zakwalifikowana jako nierolna, ze względu na powierzchnię, kształt, konfigurację terenu, położenie, charakter sąsiednich nieruchomości i inne okoliczności⁶⁴. Jak się zaznacza w literaturze, powyższe pozwala uznać, że nie mają charakteru rolnego w rozumieniu kodeksu cywilnego nieruchomości, na których wprawdzie prowadzona jest działalność rolnicza, ale w m.p.z.p. zostały przeznaczone na cele inne niż rolne, bowiem ich związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego jest krótkotrwały⁶⁵. Podobnie rzecz ma się w przypadku, gdy określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. O ile jednak definicja nieruchomości rolnej zawarta w u.k.u.r. wprost odwołuje się do m.p.z.p., o tyle nie zawiera ona odniesienia do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co może świadczyć, iż wolą ustawodawcy było odmienne potraktowanie tych dwóch sytuacji. Zatem również ta propozycja uwzględniania przydatności rolniczej w kontekście możliwości prowadzenia gospodarstwa rolnego, w świetle definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r., nie pozwala na jednoznaczne wyeliminowanie z zakresu nieruchomości rolnych tych nieruchomości, dla których ustalono warunki zagospodarowania w decyzji lokalizacyjnej (w szczególności w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego).

W odniesieniu do nieruchomości wywłaszczonych, konieczne jest przede wszystkim uwzględnienie specyfiki instytucji wywłaszczenia. Decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości jest konsekwencją niezrealizowania celu publicznego, ze względu na który własność nieruchomości została przeniesiona na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zwrot tej nieruchomości nie stanowi zatem „zwykłego” przeniesienia własności, ale stanowi element instytucji wywłaszczenia, będącej konstytucyjnie uregulowanym wyjątkiem od zasady ochrony własności. Zwrot jest swego rodzaju „gwarancją” ochrony prawa własności przed bezpodstawnym wywłaszczeniem. W tym kontekście wprowadzanie ograniczeń co do możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel, na jaki została wywłaszczona, powinno być interpretowane w sposób zawężający. Niezależnie zatem od tego, czy wywłaszczona nieruchomość jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie oraz niezależnie od tego, jakie jest jej przeznaczenie w danym momencie w m.p.z.p. lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, interpretacja przepisów u.k.u.r. powinna być dokonana przy uwzględnieniu konstytucyjnej zasady

⁶² *Ibidem*, s. 109.

⁶³ *Ibidem*, s. 102.

⁶⁴ Zob. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R...*, s. 148.

⁶⁵ Zob. B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim...*, s. 102.

ochrony własności i związanym z tym zawężającym interpretowaniu wyjątków. Uznanie, iż wywłaszczona nieruchomości, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności rolniczej, nie może być zwrócona byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, jeśli nie są rolnikami indywidualnymi, lub uzależnienie tego zwrotu od zobowiązania się do prowadzenia na tej nieruchomości działalności rolniczej w istocie oznaczałoby, że dopuszczalne jest wywłaszczenie nieruchomości na cele inne niż publiczne. Podkreślić bowiem należy, że konstytucyjna norma dopuszczająca wywłaszczenie przy spełnieniu dwóch przesłanek (tj. na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem) nie jest ograniczona wyłącznie do momentu wydania decyzji o wywłaszczeniu, gdyż nie chodzi o to, aby nieruchomość była przeznaczona na cel publiczny w chwili wywłaszczania, ale o to, aby na tej nieruchomości została zrealizowana inwestycja celu publicznego (po to jest wywłaszczana). Wprowadzenie instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w u.g.n. stanowi gwarancję tego, aby nieruchomości nie były wywłaszczane, a następnie przeznaczane na inne cele niż cele publiczne.

Biorąc zatem pod uwagę uregulowaną w u.g.n. instytucję zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oraz normę konstytucyjną wprowadzającą zasadę ochrony własności oraz dopuszczającą w drodze wyjątku wywłaszczenie, ale wyłącznie na cele publiczne, uzasadnione jest uznanie, iż normy te stanowią *lex specialis* do wynikającej z u.k.u.r. zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny (zasada ta dotyczy także przeniesienia własności nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej). Tym samym, w mojej opinii w pełni zasadne jest uznanie, że w przypadku decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego, ograniczenie w nabywaniu nieruchomości rolnych określone w u.k.u.r. nie ma zastosowania. Zatem także nieruchomość rolna może być zwrócona poprzedniemu właścicielowi niezależnie od tego, czy jest on rolnikiem indywidualnym. Biorąc jednak pod uwagę, że wyjątki od zasady nabywania nieruchomości zostały wprost wyartykułowane w u.k.u.r., względy czysto porządkowe, związane z prawidłową legislacją, przemawiają za tym, aby w treści u.k.u.r. zostało wprost wskazane, iż ustawa ta nie ma zastosowania do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Podsumowanie

Stosowanie instytucji wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego zostało konstytucyjnie dopuszczone, przy zastrzeżeniu jednak, iż wywłaszczenie może mieć zastosowanie wyłącznie na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Swoistą gwarancją nienadużywania tej instytucji jest wprowadzenie możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy nie jest ona wykorzystywana na cel publiczny. Ze względu na to, że ochrona własności jest zasadą, a wywłaszczenie jest wyjątkiem, wszelkie przepisy, które wpływają na zakres uprawnienia do wywłaszczenia powinny być interpretowane zawężająco. Co

prawda zakres instytucji wywłaszczenia, w tym zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, kształtowany jest w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jednak nie bez znaczenia dla tych instytucji mogą być przepisy innych ustaw. Wprowadzona ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dniem 30 kwietnia 2016 r. zasada, iż nabywcą nieruchomości rolnych może być jedynie rolnik indywidualny, z zastrzeżeniem określonych wyjątków, spowodowała powstanie istotnych wątpliwości w odniesieniu do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule prowadzi jednak do wniosku, że przepisy u.k.u.r. nie powinny mieć wpływu na zakres uprawnienia do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w przypadku gdy nie jest ona wykorzystywana na cel publiczny, niezależnie od tego, czy nieruchomość taka jest zakwalifikowana jako rolna. W innym bowiem przypadku wprowadzona w u.g.n. konstrukcja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stanowiłaby jedynie iluzoryczną ochronę przed nadużywaniem instytucji wywłaszczenia nieruchomości, co byłoby niedopuszczalne przy uwzględnieniu, iż wywłaszczenie stanowi konstytucyjnie obwarowany wyjątek od zasady ochrony własności.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego a zwrot wywłaszczonej nieruchomości

Streszczenie

Wprowadzenie do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego szerokiej definicji nabycia nieruchomości, która obejmuje także przeniesienie własności nieruchomości rolnej na podstawie decyzji administracyjnej, przy jednoczesnej nieprecyzyjnej definicji nieruchomości rolnej, powoduje, że powstają uzasadnione wątpliwości co do zastosowania ograniczeń przewidzianych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, w odniesieniu do decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości.

Autor w artykule kolejno wyjaśnia instytucję wywłaszczenia i zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a następnie przeprowadza analizę pojęcia nieruchomości rolnej i zakresu stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w kontekście zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Przy uwzględnieniu specyfiki instytucji wywłaszczenia, w tym normy konstytucyjnej wprowadzającej zasadę ochrony własności i dopuszczającej jedynie w drodze wyjątku wywłaszczenie na cele publiczne, analiza przeprowadzona w artykule prowadzi do wniosku, że przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie powinny mieć wpływu na zakres uprawnienia do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Autor jednoznacznie stwierdza, że uprzednio wywłaszczona nieruchomość, zakwalifikowana jako rolna, może być zwrócona poprzedniemu właścicielowi niezależnie od tego, czy jest on rolnikiem indywidualnym.

Słowa kluczowe:

nieruchomość rolna, przeznaczenie nieruchomości, wywłaszczenie nieruchomości, zwrot wywłaszczonej nieruchomości

Issue of return of expropriated immovable property in context of Act on shaping the agricultural system

Summary

Introduction new definition of “acquisition of real property”, to the Act on shaping the agricultural system, which currently also covers the transfer of agricultural real property ownership and acquisition of agricultural real property ownership as an effect of public administration organ decision, in combination with ambiguity of legal definition of notion “agricultural real estate”, causes that justified doubts arise as to the application of the restrictions provided for in the Act on shaping the agricultural system, in relation to the decision on the return of expropriated immovable property.

In the article author explains concept of expropriation of the immovable property and return of expropriated immovable property, and then analyzes the concept of agricultural real estate and the scope of application of the Act on shaping the agricultural system in the context of the return of the expropriated immovable property.

Taking into account the specificity of the expropriation institution, including the constitutional norm introducing the principle of protection of property and allowing expropriation only for public purposes, the analysis carried out in the article leads to the conclusion that the provisions of the Act on shaping the agricultural system should not affect the scope of the right to return the expropriated property. Author therefore explicitly states that a previously expropriated property, qualified as an agricultural real estate, can be returned to the previous owner regardless of whether he is an individual farmer.

Key words:

agricultural real estate, expropriation of the immovable property, return of expropriated immovable property

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2016.
- Bieniek G., [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, G. Bieniek, S. Rudnicki, Warszawa 2006, 2009, 2011.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008.
- Brzeziński B., *Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym*, „KPPod.” 2002, nr 1.
- Despot-Kłodanowicz A., [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2016.
- Gizbert-Studnicki T., Dyrda A., *Teoria wykładni celowościowej Marka Smolaka*, „PiP” z. 12, 2012.

- Gniewek E., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2011.
- Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo”, z. 2, 2010.
- Grzybowski T., *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013.
- Katner W.J., [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2009.
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2014.
- Klat-Górska E., *Zwrot nieruchomości wyłączonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, „Rejent”, nr 2, 1999, s. 143.
- Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.
- Łukaszewska A., [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Warszawa 2003.
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny”, nr 2, 2016.
- Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, SIL XXVI 1, 2017.
- Marciniuk K., [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013.
- Mzyk E. [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, G. Bieniek (red.), Warszawa 2007.
- Mzyk E., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, S. Kalus, G. Matusik, M. Gdesz, E. Mzyk, G. Bieniek, 2012.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne i zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, Warszawa 2005.
- Paetz M., *Wybrane zagadnienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce notarialnej*, „Rejent”, nr 12, 2009.
- Pańko W., *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej – studium prawne*, Katowice 1976.
- Prus B., *Sytuacja planistyczna w Polsce – studium porównawcze*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, Nr 2/II/2012.
- Smolak M., *Wykładnia celowościowa z perspektywy pragmatycznej*, Warszawa 2012.
- Szytk R., *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, „Rejent”, nr 5, 2003.
- Truskiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny”, nr 2, 2016.
- Truskiewicz Z., *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I)*, „Rejent”, nr 10, 2017.
- Truskiewicz Z., *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” nr 7, 2017.

Wierzbowski B., *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, 2005.

Wojciechowski P., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.

Wolanin M., w.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, W. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2011.

Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.

Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.

Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony krajobrazu – kilka refleksji

Pojęcie stref specjalnych należy do jednych z istotnych zagadnień w teorii prawa administracyjnego. Prezentowane koncepcje czy poglądy są pochodną wyznawanych poglądów na temat istoty oraz reżimu prawnego stref ochronnych w prawie ochrony środowiska.

W nauce prawa administracyjnego można wyróżnić dwa zasadnicze kierunki pojmowania stref specjalnych. Według pierwszego z nich, strefy specjalne są pewną jednolitą konstrukcją administracyjnoprawną, stanowiącą przestrzeń, w granicach której mają być realizowane wymagające takiego wyodrębnienia zadania i cele państwa. Według A. Wasilewskiego, do skutków administracyjnoprawnych tak wyodrębnionych obszarów specjalnych, poza postanowieniami policyjno-administracyjnymi, należą również ograniczenia prawa własności lub innych praw rzeczowych oraz konieczność ponoszenia ciężarów publicznych.

Drugie podejście poddaje w wątpliwość konstrukcje stref specjalnych jako zbiorczej kategorii prawnej (M. Kulesza, T. Kurowska, J. Stelmasiak). Przywołani autorzy zwracają uwagę na problem treści reżimu specjalnego oraz problem skutków prawnych reżimu prawnego.

Należy jednak zaznaczyć, iż przytoczone powyżej ujęcia stref specjalnych wzajemnie się uzupełniają i wskazują na dwie strony tego samego zjawiska pojęciowego.

Pojęcie stref specjalnych, zawężone w przeszłości do stref ochronnych lub obszarów ochronnych w ochronie środowiska, w efekcie doprowadziło do ujmowania tego zagadnienia w sposób ograniczony. Jednakże zmiana postrzegania tego problemu w nauce prawa administracyjnego w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX w. spowodowała wyprowadzenie analizowanego pojęcia z wąskiej właściwej do instytucji ochrony środowiska sfery do szerszej refleksji doktrynalnej.

Dowodem na to są liczne publikacje, m.in.: J. Stelmasiaka¹ J. Bocia² T. Kurowskiej³, J. Filipka⁴, które stanowiły nowe impulsy dla badań naukowych.

J. Stelmasiak w pracy *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska* dokonał rozróżnienia instytucji stref ochronnych (jako pojęcia pochodnego obszarów ochronnych) i pojęcia obszaru specjalnego, które ma charakter doktrynalny, a które oznacza teren obowiązywania specyficznego reżimu prawnego, wyłączającego lub co najmniej ograniczającego obowiązujący porządek prawny, co jest niezbędne dla wykonywania zadań państwa, dla których obszar tego rodzaju został utworzony⁵.

Przywołując poglądy J. Bocia, należy podkreślić, że strefa specjalna jako pojęcie wypracowane przez doktrynę prawa administracyjnego jest szerszą kategorią pojęciową od terminu obszaru ochronnego czy stref ochronnych. Stanowi raczej sumę stref, gdzie obowiązuje szczególny reżim prawny, a który ogranicza prawa i wolności obywateli. Jest to część porządku prawnego ukształtowanego odmiennie bądź gdzie poszerzono porządek prawny o regulacje specjalne⁶.

T. Kurowska, przyjmując kryterium stopnia ingerencji organu państwowego w sferę gospodarki rolnej na obszarze specjalnym, wyodrębniła: obszary specjalne, wyłączające określone uprawnienia właściciela (użytkownika) nieruchomości gruntowej; obszary specjalne ograniczające uprawnienia właściciela (użytkownika) nieruchomości gruntowej; obszary specjalne ściśle precyzujące sposób wykonania uprawnień właściciela (użytkownika) nieruchomości gruntowej⁷.

Zdaniem L. Zacharko, w pojęciu strefy specjalnej ważne są przede wszystkim metody i formy działania organów administracji publicznej, które przyczyniają się do szerokiej i głębokiej ingerencji związanej z ochroną dóbr szczególnie chronionych, a istotnych z punktu widzenia zadań i celów państwa⁸.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że pojęcie stref specjalnych jest jednym z podstawowych narzędzi badawczych obok takich, jak: stosunek prawny, sytuacje administracyjno-prawne czy policja administracyjna, które służą twórczemu uogólnieniu materiału normatywnego⁹.

J. Boć trafnie wskazał, iż wspólną cechą reżimów specjalnych jest idea prymatu ich norm nad normami prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego. Prawna istota obszarów specjalnych polega na powiązaniu wyodrębnionej

¹ J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986, s. 88.

² J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1995, s. 102.

³ T. Kurowska, *Obszar specjalny jako prawny instrument gospodarowania przestrzenią*, Katowice 1981, s. 46; T. Kurowska, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981, 55.

⁴ J. Filipka, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Kraków 1982, s. 89.

⁵ J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej...*, s. 89.

⁶ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 103.

⁷ T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji...*, s. 49.

⁸ L. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 18.

⁹ *Ibidem*, s. 10.

konkretnie części terytorium ze swoistą regulacją prawną dotyczącą zachowania się w obrębie tego terytorium. Wyraża się to w zastąpieniu części porządku prawnego powszechnego regulacją sformułowaną specjalnie dla potrzeb obszaru bądź na poszerzeniu porządku powszechnego o pewne regulacje specjalne, bądź wreszcie na jednym i drugim jednocześnie. Utworzenie obszaru specjalnego, niezależnie od jego ogólnych statycznych czy dynamicznych funkcji, motywowane jest osłabieniem lub likwidacją wszelkiej działalności przeciwstawiającej się określonemu priorytetowemu celowi, dla którego realizacji obszar został utworzony.

W sferze prawnej znajduje to implikację w skutkach prawnych kreacji obszaru, w szczególności w skutkach administracyjno-prawnych (system nakazów i zakazów), czy skutkach cywilnoprawnych, gdy chodzi o ograniczenie prawa własności lub innego prawa rzeczowego, ograniczenie obrotu prawnego czy też bezpośrednie skutki cywilnoprawne wynikające z reżimu obszaru. Dodatkową regulacją jest regulacja karna związana z utworzeniem obszaru (katalog wykroczeń i występów).

J. Boć wskazuje na ciekawy problem spiętrzenia reżimów specjalnych i stwierdza, iż spiętrzenie reżimu specjalnego z reżimem powszechnym jest oczywiste. Właśnie reżim powszechny wyznacza dopuszczalne granice i treść reżimu specjalnego¹⁰.

Z. Leoński odpowiadając na pytanie o istotę strefy specjalnej, posiłkuje się wypracowanymi przez doktrynę prawa administracyjnego ustaleniami w zakresie terminologii, w szczególności przez A. Wasilewskiego, i wskazuje na swoisty reżim publicznoprawny związany z wyodrębnieniem dla różnych celów obszarów państwa. Ten reżim implikuje ograniczenia publicznoprawne w postaci ciężarów publicznych czy postanowień policyjnych. Niekiedy jednak strefę specjalną tworzy się dla wprowadzenia pewnych przywilejów, na przykład specjalne strefy ekonomiczne.

Na uwagę, zdaniem Z. Leońskiego, zasługują rozwiązania w nowych regulacjach prawnych, które wprowadziły pojęcie swoistych stref specjalnych, na przykład strefy ochronne¹¹ uregulowane w art. 46 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹² czy obszarów ważnych dla obronności i interesu gospodarczego państwa i bezpieczeństwa publicznego, tj. art. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia. Autor dokonał typologii stref specjalnych, m.in. ze względu na sposób wyodrębnienia wskazując: strefy tworzone na mocy ustawy, na mocy aktu wykonawczego, na mocy aktu indywidualnego. Z kolei z punktu widzenia kryterium przedmiotu regulacji: na strefy związane z: obronnością państwa,

¹⁰ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 106; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2000, s. 251; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 473.

¹¹ Ustawa z 2010 r. wprowadziła w miejsce „strefy bezpieczeństwa” i „strefy administracyjnej” „strefę ochronną”. Różnica polega na wyeliminowaniu zasady tworzenia tzw. strefy w strefie, tzn. odejściu od obowiązku tworzenia strefy administracyjnej wokół strefy bezpieczeństwa. Szerzej I. Stankowska, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych, Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 453.

¹² Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 z późn. zm.

ochroną środowiska, ochroną obozów zagłady, racjonalną gospodarką czy wreszcie ochroną granic¹³.

Podsumowując ten fragment rozważań, można stwierdzić, że pojęcie stref specjalnych to pojęcie prawnicze (doktrynalne) i aprioryczne, które służy twórcemu uogólnieniu materiału normatywnego z zakresu obowiązującego prawa przedmiotowego. Wyodrębnione strefy specjalne chronią dobra (wartości) lub stany szczególnie cenne z punktu widzenia człowieka zarówno jak i państwa oraz wspólnot terytorialnych, co implikuje zakres kompetencji administracji. Administracja została wyposażona w szczególny typ środków prawnych w postaci nakazów i zakazów policyjnych. Należy w tym miejscu podkreślić, iż administracja nie działa tylko zachowawczo, reglamentacyjnie, ale również twórczo, stanowiąc impuls do podejmowania określonych przedsięwzięć na przykład w odniesieniu do specjalnych stref ekonomicznych¹⁴.

Współcześni badacze w obliczu ewolucji modelu administracji publicznej szczególną uwagę zwracają na redefinicję funkcji współczesnej administracji¹⁵. Analizując zagadnienie funkcji organizacji, za punkt wyjścia przyjmuje się odróżnienie pojęcia funkcji od bliskoznacznych pojęć celów i zadań.

Taki punkt wyjścia przyjął między innymi T. Kuta, który jednocześnie wskazał, że funkcje administracji są odwzorowaniem celów podstawowych i przyporządkowanych im celów pośrednich, czyli zadań. To odwzorowanie jest wyraźne w działaniach administracji, które mają charakter trwałe i wielopodmiotowy. W efekcie T. Kuta, wyjaśniając przyjęty przez siebie proces „kreowania” funkcji, wskazuje, że „funkcje administracji rodzą się w procesach bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa”¹⁶. Z powyższego twierdzenia wynika, że funkcje administracyjne nie mają bezpośredniego związku z czynnościami jednorazowymi i incydentalnymi ani z czynnościami pomocniczymi i technicznymi.

Z kolei J. Jeżewski, formułując poglądy o istocie funkcji administracji, zaznacza, że pojęcie funkcji administracji ma charakter porządkujący i służy systematyzacji podstawowych zadań administracji publicznej ujmowanych w grupy, sfery lub działy. Przyjęcie takiej konstrukcji analizowanego pojęcia pozwoliło zaakcentować zmienność granic, zadań i funkcji administracji oraz wskazać ścisłą zależność, jaka

¹³ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 148.

¹⁴ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczycy, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 36; E. Kryńska, *Polskie strefy ekonomiczne: zamierzenia i efekty*, Warszawa 2000, s. 134 M. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000, s. 90.

¹⁵ I. Niznik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 162.

¹⁶ B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, (red.) B. Popowska, Poznań 2006, s. 66.

istnieje między zakresem i treścią funkcji a potrzebami życia społecznego, znajdującymi wyraz w złożonych licznych i zróżnicowanych determinantach działania administracji, do których J. Jeżewski zalicza determinanty prawne, ale również paraprprawne i pozaprprawne¹⁷.

J. Jeżewski pojęcie funkcji odnosi do działań administracji, które bezpośrednio służą realizacji celów podstawowych administracji, a mówiąc ściśle – które są dobierane, podejmowane i prowadzone w ciągłej konfrontacji z tymi celami. Istotą funkcji jest działanie zawierające stały element oceny środków, zasobów i metod, z punktu widzenia ich udziału w osiągnięciu celów podstawowych. Oceny takie cechują działania administracji w rozległym zakresie i w różnych przedziałach przedmiotowych i strukturalnych, wiążąc ich znaczenie z programowymi założeniami politycznymi administracji publicznej. Pojęcie funkcji nie obejmuje zatem wszystkich działań administracji (incydentalnych, pomocniczych) mających pośredni udział w realizacji celów podstawowych¹⁸.

W szerokim kontekście prakseologicznym pojęcie funkcji analizuje M. Górski, który wskazuje na dwa istotne elementy.

Po pierwsze, zdaniem tego autora u większości autorów termin „funkcja” wiązany jest z zespołem działań, po drugie, rzeczą wtórną jest klasyfikowanie tych „zespołów działań” ze względu na przyjęte kryteria. Uwzględniając prowadzone w literaturze przedmiotu rozważania, M. Górski stwierdza, że „funkcje administracji to wykonywanie jej zadań. Zadania administracji o ile zostały normatywnie wytyczone, istnieją obiektywnie, funkcje natomiast istnieją realnie o tyle o ile wytyczone zadania są w rzeczywistości realizowane – administracja osiąga założone cele”¹⁹.

Warto wskazać, że w kontekście powyższych rozważań pojawiły się dwie ciekawe kwestie. Po pierwsze, w świetle poczynionych ustaleń funkcje administracji, w tym funkcje tworzonych stref ochronnych czy stref specjalnych łączą się z celami mającymi charakter powtarzalny i pozostają w ścisłym związku z realizowanymi zadaniami publicznymi. Po drugie, rozważając złożoną typologię stref specjalnych, i strukturę celów ich ustanowienia, można wskazać możliwość wyodrębnienia funkcji związanych z ochroną przez państwo dóbr szczególnie cenionych, tj.: ochrona granic, bezpieczeństwo państwa, ochrona środowiska, rozwój gospodarczy bądź przeciwdziałaniu bezrobociu.

Cele ustanowienia stref specjalnych czy obszarów ochronnych stanowią integralną część polityki państwa. Warto w tym miejscu dodać, iż w ostatnich latach w literaturze nauk administracyjnych można odnotować liczne próby klasyfikowania funkcji administracji, które są wykorzystywane do określania relacji administracji i wyodrębnionych obszarów specjalnych (ochronnych). Poza sporem pozostaje

¹⁷ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, No. 857, Prawo CXLIII, s. 110.

¹⁸ *Ibidem*, s. 117.

¹⁹ M. Górski, *Pojęcia „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1992, Folia Iuridica nr 52, s. 170.

ściśła zależność funkcji (celów ustanowienia stref specjalnych) i zadań państwa czy zadań realizowanych przez administrację publiczną, a ich implikacją z założeniami ustrojowymi demokratycznego państwa prawa.

W analizie funkcji stref specjalnych należy wziąć pod uwagę przede wszystkim skutki administracyjnoprawne wyodrębnienia obszarów, a do nich należą m.in. postanowienia policyjno-administracyjne, ograniczenia prawa własności czy ciężary publiczne. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że obok metod represji stosowane są również metody motywacji – zachęt (bodźców ekonomicznych). Za przykład może służyć wyodrębnienie specjalnych stref ekonomicznych, z czym związane są zwolnienia podatkowe, stabilność podatkowa czy przeniesienie uprawnień władczych starosty czy organów samorządu terytorialnego w zakresie prawa budowlanego, czy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego na zarządzającego strefą²⁰.

Zatem zmiany ustrojowe i ewolucja funkcji państwa znalazły odzwierciedlenie również w zmianie funkcji wyodrębnionych stref specjalnych. Działanie administracji wobec ustanowionych stref specjalnych jest złożone i podlega ewolucji, która przebiega od metody reglamentacji po metody prewencji czy motywacyjne. Aktualne warunki powodują ograniczenia ingerencji państwa (czy administracji), ale trzeba mieć na względzie, iż ochrona interesów społecznych, państwowych czy grupowych bądź jednostkowych jest obowiązkiem administracji publicznej, co implikuje metody działania o charakterze reglamentacyjnym czy policyjnym²¹.

Przechodząc do omówienia zagadnień reżimu publicznoprawnego funkcjonującego na terenie parków kulturowych, należy wskazać na ich istotę. Park kulturowy jest to wyodrębniona przestrzeń służąca ochronie krajobrazu o wartości kulturowej jako całości i w związku z tym zaliczana jest do legalnych form ochrony zabytków.

Podstawy prawne dotyczące ochrony krajobrazu kulturowego są zawarte w następujących aktach prawnych:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²²,
2. Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji z dnia 20 października 2000 r.²³,

²⁰ L. Zacharko, *Strefy specjalne w...*, s. 21.

²¹ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1935, s. 12; B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce* [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej (Polska, Węgry)*, „Prawo”, t. CCLXXII, Wrocław 2000, s. 396; J. Boć, *Policja administracyjna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 241; J. Dobkowski, *Policja administracyjna, Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8 s. 13; A. Miruć, *Policja administracyjna a organy administracji niezespolonej* [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jełowickiemu*, Rzeszów 2004, s. 245; M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 17; A. Chajbowicz, *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji, Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 55–69.

²² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²³ Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

3. Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji²⁴,
4. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁵.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie formalnoprawne tworzenia parków kulturowych jest Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z treścią art. 16 i 17 ww. ustawy, utworzenia parku kulturowego następuje na podstawie uchwały rady gminy lub ewentualnie uchwały dwóch lub więcej gmin albo związku gmin, jeśli park kulturowy jest położony na obszarze przekraczającym granice jednej gminy. Przed podjęciem uchwały konieczne jest zasięgnięcie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. W uchwale kreującej park kulturowy konieczne jest określenie nazwy, granic, sposobu ochrony oraz zakazów i ograniczeń.

Rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną, która będzie zarządzała parkiem kulturowym. Przyjęcie takiego należy ocenić pozytywnie, szczególnie jeśli uwzględni się kwestie efektywności w realizacji funkcji ochronnych. Najczęściej zarząd parku kulturowego przyjmie formę wydzielonej komórki w urzędzie gminy, działającej na podstawie regulaminu urzędu gminy. Możliwe jest również utworzenie dla zarządzania parkiem kulturowym spółki prawa handlowego (np. Forteczny Park Kulturowy w Srebrnej Górze). Aktywny udział w zarządzaniu parkiem kulturowym może mieć również fundacja, która wystąpiła z inicjatywą jego utworzenia (np. Parku Kulturowego Kotliny Jeleniogórskiej, Parku Kulturowego Kalwarii Pakoskiej).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowała się linia orzecznicza, w świetle której utworzenie parku kulturowego pozostawione jest uznaniu właściwej rady gminy, co nie oznacza jednak dowolności²⁶. Konieczne jest spełnienie warunków określonych prawem. Bowiem regulacja prawna dotycząca parku kulturowego wskazuje na aksjologię uzasadniającą jego utworzenie (chroniące wartości kulturowe i przyrodnicze).

Tym samym ustawodawca wyodrębnia przestrzeń, która ma spełniać ważne cele i zadania państwa. Park kulturowy stanowi przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze, ma charakter terenu wyróżniającego się krajobrazowo, znajdują się na niej zabytki nieruchome charakterystyczne dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Tak więc zachowanie ww. walorów jest możliwe w drodze utworzenia parku kulturowego. Dla wyodrębnionej przestrzeni sporządza się plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Należy również

²⁴ Dz.U. z 1976 r. Nr 36, poz.190.

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2178 z późn. zm.

²⁶ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt SA/Kr 569/07, LEX nr 368095; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07, LEX nr 334159.

podkreślić, że dla chronionego obszaru sporządzony jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego nieuchwalenie jest zaniechaniem prawodawczym – który implikuje odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 pkt 4 k.c.

Zakazy i ograniczenia obowiązujące na terenie parku kulturowego jednoznacznie ujawniają jego publicznoprawny reżim.

Zakazy i ograniczenia mogą dotyczyć:

- prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
- zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomości;
- umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych zakazów niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- składowania odpadów.

Zdaniem K. Zalasieńskiej, utworzenie parku kulturowego jest analogiczne w skutkach dla właścicieli nieruchomości znajdujących się na danym obszarze z wprowadzeniem niektórych form ochrony przyrody (np. użytek ekologiczny). Jej zdaniem ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie mechanizmu przewidzianego w art. 134–134 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁷. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odszkodowań oraz wykupu, gdy korzystanie z niej lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone²⁸.

Zachowaniu krajobrazu kulturowego objętego ochroną w postaci parku kulturowego, oprócz sankcji administracyjnych, służą również przepisy karne zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 112), gdzie przewidziano karę aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że o istocie stref specjalnych decyduje treść, tj. swoisty reżim publicznoprawny wyodrębnionych obszarów oraz cel wyodrębnienia obszaru związany z ochroną życia, zdrowia, środowiska czy bezpieczeństwa. Z celów tych państwo nie zamierza ani też nie może zrezygnować. Ograniczenia praw i wolności jednostki w ramach stref specjalnych występują w interesie państwa i społeczeństwa.

²⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017r., poz. 519 z późn. zm.

²⁸ K. Zalasieńska, *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 8/3/4, s. 252.

Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony krajobrazu – kilka refleksji

Streszczenie

Artykuł został poświęcony omówieniu wybranych zagadnień dotyczących obszarów specjalnych jako przykładu prawnych instrumentów ochrony krajobrazu. Tak zakreślone pole analizy spowodowało, że treść artykułu ma niejako trójdzielny charakter. W pierwszej części zaprezentowano retrospektywny przegląd poglądów dotyczących podstawowego dla prowadzonych rozważań pojęcia strefy specjalne. Druga część rozważań obejmuje interesującą z wielu względów problematykę funkcji administracji. Natomiast w ostatniej części zaprezentowano rozważania dotyczące tworzenia i funkcjonowania parków kulturowych.

Słowa klucze:

obszary specjalne, strefy specjalne, funkcje administracji, park kulturowy

Special zones as a legal instrument of countryside's protection – a few reflections

Summary

The paper is dedicated to the discussion of selected issues dealing with special zones as an example of the legal instruments of countryside's protection. A field of analysis determined so caused that the work's content has a tripartite character. In the first part there has been presented a retrospective overview of the outlooks concerning the concept of a special zone, being the key one for the conducted reflections. A large part of the deliberations cover an interesting, because of numerous reasons, problematics of the functions of administration, while in the last part there have been depicted considerations touching upon the creation and functioning of cultural parks.

Key words:

special areas, special zones, functions of administration, cultural park

Bibliografia

- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2000.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1995.
- Boć J., *Policja administracyjna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Wrocław 2003.
- Chajbowicz A., *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji, Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Dobkowski J., *Policja administracyjna, Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.

Dolnicki B., *Policyjne funkcje państwa w Polsce* [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej (Polska, Węgry)*, „Prawo”, t. CCLXXII, Wrocław 2000.

Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Kraków 1982.

Górski M., *Pojęcia „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1992, „Folia Iuridica” nr 52.

Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012.

Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985.

Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1935.

Kryńska E., *Polskie strefy ekonomiczne: zamierzenia i efekty*, Warszawa 2000.

M. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000.

Kurowska T., *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, K. Podgórski (red.), Katowice 1981.

Kurowska T., *Obszar specjalny jako prawny instrument gospodarowania przestrzenią*, Katowice 1981.

Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003.

Miruć A., *Policja administracyjna a organy administracji niezespołonej* [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jęłowickiemu*, Rzeszów 2004.

Niznik-Dobosz I., *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012.

Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, B. Popowska (red.), Poznań 2006.

Stankowska I., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Wydanie II, Warszawa 2014.

Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.

Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, (red.) L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczycy, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Zacharko L., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012.

Zalasińska K., *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 8/3/4.