

WYDANIE 2

# INSTYTUCJE PRAWA ROLNEGO

REDAKCJA NAUKOWA

Małgorzata Korzycka

AUTORZY

Elżbieta Klat-Górska

Małgorzata Korzycka

Elżbieta Kremer

Paweł Księżak

Aneta Suchoń

Paweł Wojciechowski



---

WYDANIE 2

# INSTYTUCJE PRAWA ROLNEGO

---

**REDAKCJA NAUKOWA**

Małgorzata Korzycka

**AUTORZY**

Elżbieta Klat-Górska

Małgorzata Korzycka

Elżbieta Kremer

Paweł Księżak

Aneta Suchoń

Paweł Wojciechowski

---

Stan prawny na 1 października 2025 r.

Recenzent 1. wydania

Dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, prof. Uniwersytetu Śląskiego

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski

Poszczególne rozdziały opracowali:

Elżbieta Kłat-Górska – rozdz. II pkt 3–5; rozdz. XIII

Małgorzata Korzycka – rozdz. I; II pkt 1, 2; rozdz. IV pkt 1–3; rozdz. XVII

Elżbieta Kremer – rozdz. V; IX; XIV; XV; XVI

Paweł Księżak – rozdz. VII; VIII

Aneta Suchoń – rozdz. X; XI; XII

Paweł Wojciechowski – rozdz. III; IV pkt 4, 5; rozdz. VI



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-879-3

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 692 477 076

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                                                                                             | <b>15</b> |
| <b>Przedmowa.....</b>                                                                                                                                                                  | <b>23</b> |
| <b>Rozdział I</b>                                                                                                                                                                      |           |
| <b>Ustrój rolny państwa polskiego .....</b>                                                                                                                                            | <b>25</b> |
| <b>Rozdział II</b>                                                                                                                                                                     |           |
| <b>Prawo własności rolniczej.....</b>                                                                                                                                                  | <b>51</b> |
| 1. Wyodrębnienie własności rolniczej jako kategorii prawnej<br>w koncepcjach Andrzeja Stelmachowskiego i Waleriana Pańki. Wybrane<br>problemy dyskusji w doktrynie prawa rolnego ..... | 51        |
| 2. Cechy szczególne ochrony własności rolniczej .....                                                                                                                                  | 62        |
| 3. Zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego .....                                                                                                                                | 67        |
| 3.1. Gospodarstwo rolne jako przedmiot zniesienia współwłasności<br>w częściach ułamkowych .....                                                                                       | 69        |
| 3.2. Tryby i sposoby (formy) zniesienia współwłasności gospodarstwa<br>rolnego .....                                                                                                   | 73        |
| 3.3. Tryb umowny zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego .....                                                                                                                  | 75        |
| 3.4. Sądowy tryb zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego .....                                                                                                                  | 77        |
| 3.4.1. Ogólna charakterystyka postępowania przed sądem.....                                                                                                                            | 77        |
| 3.4.2. Wzajemne rozliczenia między współwłaścicielami<br>gospodarstwa rolnego .....                                                                                                    | 83        |
| 3.4.3. Podział gospodarstwa rolnego w naturze .....                                                                                                                                    | 85        |
| 3.4.4. Przyznanie gospodarstwa rolnego współwłaścicielowi .....                                                                                                                        | 92        |
| 3.4.5. Orzeczenie o obowiązku wydania gospodarstwa rolnego.....                                                                                                                        | 94        |
| 3.4.6. Dopłaty oraz spłaty.....                                                                                                                                                        | 94        |
| 3.4.7. Sprzedaż gospodarstwa rolnego stosownie do przepisów<br>Kodeksu postępowania cywilnego (tzw. podział cywilny).....                                                              | 99        |
| 3.4.8. Uprawnienie współwłaściciela do dalszego mieszkania .....                                                                                                                       | 100       |
| 4. Nabycie prawa własności przez użytkownika wieczystego nieruchomości<br>rolnej.....                                                                                                  | 101       |

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1. Ogólna charakterystyka prawa użytkowania wieczystego .....                                                                                         | 101 |
| 4.2. Pierwszeństwo w nabyciu przysługujące użytkownikowi<br>wieczystemu .....                                                                           | 104 |
| 4.2.1. Nabycie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu<br>Państwa .....                                                                          | 106 |
| 4.2.2. Rozłożenie ceny na raty w umowie sprzedaży .....                                                                                                 | 107 |
| 4.2.3. Tryb oraz przesłanki odroczenia, rozłożenia na raty<br>lub umorzenia należności z tytułu ceny określonej w umowie.....                           | 108 |
| 4.2.4. Podstawowe konsekwencje realizacji pierwszeństwa w drodze<br>umowy.....                                                                          | 110 |
| 4.2.5. Nabycie prawa własności nieruchomości rolnej od Skarbu<br>Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego (na<br>podstawie art. 32 u.g.n.) ..... | 110 |
| 4.3. Nabycie <i>ex lege</i> prawa własności nieruchomości rolnej przez<br>użytkownika wieczystego .....                                                 | 112 |
| 4.4. Nabycie przez użytkownika wieczystego prawa własności w drodze<br>decyzji administracyjnej .....                                                   | 113 |
| 4.4.1. Podstawy prawne oraz rodzaje przesłanek przekształcenia.....                                                                                     | 113 |
| 4.4.2. Administracyjny tryb załatwiania sprawy przekształcenia .....                                                                                    | 117 |
| 4.4.3. Zamknięty katalog organów administracji publicznej<br>uprawnionych do wydawania decyzji o przekształceniu.....                                   | 118 |
| 4.4.4. Chwila nabycia prawa własności oraz podstawa obciążenia<br>tego prawa (w szczególności hipoteką) .....                                           | 118 |
| 4.4.5. Opłata z tytułu przekształcenia oraz przesłanki udzielenia<br>bonifikat .....                                                                    | 119 |
| 4.4.6. Obowiązek zwrotu bonifikaty udzielonej w związku<br>z przekształceniem.....                                                                      | 122 |
| 5. Wykonywanie własności w ramach wspólnoty gruntowej .....                                                                                             | 124 |
| 5.1. Podstawy prawne statusu wspólnot gruntowych oraz celowość<br>regulacji ustawowej .....                                                             | 125 |
| 5.2. Wspólnota gruntowa jako rodzaj wspólności majątkowej.....                                                                                          | 128 |
| 5.3. Określenie gruntów należących do wspólnoty gruntowej .....                                                                                         | 132 |
| 5.4. Podział wspólnoty gruntowej – wyjątek od zasady jej<br>niepodzielności .....                                                                       | 133 |
| 5.5. Uchylenie regulacji zakazującej prowadzenia ksiąg wieczystych dla<br>gruntów wspólnoty gruntowej .....                                             | 134 |
| 5.6. Tryb ustalania nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową.....                                                                                  | 135 |
| 5.7. Ujawnienie zmiany w obszarze wspólnoty gruntowej i w wykazie<br>osób uprawnionych we współnocie gruntowej .....                                    | 138 |
| 5.8. Ograniczenie w czasie dopuszczalności wzruszenia decyzji<br>administracyjnych.....                                                                 | 139 |
| 5.9. Nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości przez gminę<br>albo przez Skarb Państwa.....                                                     | 140 |

|                                                                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.10. Zasiedzenie nieruchomości wchodzącej w skład wspólnoty<br>gruntowej .....                                                                                  | 142 |
| 5.11. Zasady zagospodarowania wspólnot gruntowych.....                                                                                                           | 143 |
| 5.12. Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego<br>zagospodarowania jej gruntów .....                                                          | 143 |
| 5.13. Tryb przymusowego ściągnięcia nieuiszczonych w terminie opłat.....                                                                                         | 148 |
| 5.14. Nadzór nad działalnością spółki.....                                                                                                                       | 149 |
| 5.15. Powództwo o uchylenie uchwały spółki .....                                                                                                                 | 150 |
| 5.16. Przekształcanie wspólnot gruntowych we współwłasność<br>w częściach ułamkowych.....                                                                        | 151 |
| 5.17. Zasady określania udziałów uprawnionych we wspólnocie<br>gruntowej .....                                                                                   | 152 |
| 5.18. Postaci realizacji uprawnienia do udziału we wspólnocie gruntowej ...                                                                                      | 153 |
| 5.19. Nabycie części nieruchomości stanowiącej składnik wspólnoty<br>gruntowej w sytuacjach szczególnych .....                                                   | 156 |
| 5.20. Oświadczenie o zrzeczeniu się na rzecz Skarbu Państwa uprawnień<br>do udziału we wspólnocie w zakresie obejmującym lasy, grunty<br>leśne i nieużytki ..... | 157 |

### Rozdział III

|                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Pojęcie nieruchomości rolnej .....</b>                      | <b>159</b> |
| 1. Pojęcie nieruchomości w systemie prawa polskiego .....      | 161        |
| 2. Geneza pojęcia nieruchomości rolnej w prawie polskim .....  | 165        |
| 3. Legalna definicja nieruchomości rolnej .....                | 170        |
| 3.1. Definicja nieruchomości rolnej w Kodeksie cywilnym .....  | 170        |
| 3.2. Definicja w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego ..... | 178        |
| 4. Nieruchomość a działka .....                                | 185        |
| 5. Nieruchomość rolna a użytek rolny.....                      | 185        |
| 6. Nieruchomość rolna a grunt rolny.....                       | 187        |

### Rozdział IV

|                                                                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Pojęcie gospodarstwa rolnego i gospodarstwa rodzinnego .....</b>                                                         | <b>191</b> |
| 1. Gospodarstwo rolne w prawie okresu międzywojennego.....                                                                  | 191        |
| 2. Gospodarstwo rolne w prawie polskim w okresie po II wojnie światowej;<br>rozwoj prawa i kontekst naukowo-polityczny..... | 199        |
| 3. Okres transformacji ustrojowej i wprowadzenie terminu „gospodarstwo<br>rodzinne” do Konstytucji RP.....                  | 210        |
| 4. Współczesne definicje gospodarstwa rolnego w prawie polskim i prawie<br>Unii Europejskiej.....                           | 214        |
| 4.1. Definicja gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym.....                                                                | 214        |
| 4.1.1. Prawna struktura gospodarstwa rolnego.....                                                                           | 216        |
| 4.1.2. Prawna kwalifikacja i funkcje składników w ramach<br>zorganizowanej całości .....                                    | 217        |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1.3. Podstawy jedności składników zorganizowanych<br>w gospodarstwo rolne .....                          | 221 |
| 4.1.4. Charakter prawny gospodarstwa rolnego jako przedmiotu<br>obrotu .....                               | 222 |
| 4.2. Definicja gospodarstwa rolnego w ustawie o kształtowaniu ustroju<br>rolnego .....                     | 224 |
| 4.3. Definicja gospodarstwa rolnego w uregulowaniach dotyczących<br>systemów wsparcia bezpośredniego ..... | 225 |
| 4.4. Gospodarstwo rolne w przepisach o ubezpieczeniach społecznych.....                                    | 230 |
| 4.5. Gospodarstwo rolne w przepisach podatkowych.....                                                      | 232 |
| 4.6. Relacja definicji gospodarstwa rolnego do koncepcji<br>przedsiębiorstwa rolnego.....                  | 236 |
| 5. Gospodarstwo rodzinne w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego .....                                   | 239 |

## Rozdział V

### Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>gospodarstwa rolnego</b> .....                                                                                                          | 245 |
| 1. Odpowiedzialność za zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym .....                                                                     | 245 |
| 1.1. Zasada ustawowego przystąpienia do długu przez nabywcę<br>gospodarstwa rolnego.....                                                   | 246 |
| 1.2. Pojęcie gospodarstwa rolnego .....                                                                                                    | 247 |
| 1.3. Pojęcie nabycia gospodarstwa rolnego.....                                                                                             | 247 |
| 1.4. Zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.....                                                                        | 249 |
| 1.4.1. Zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa<br>rolnego powstałe z tytułu czynów niedozwolonych.....                           | 250 |
| 1.4.2. Zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa<br>rolnego powstałe z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia.....                      | 252 |
| 1.5. Przykładowe wyłączenia zasady ustawowego przystąpienia do długu                                                                       | 253 |
| 1.5.1. Zobowiązania wynikające z umowy kontraktacji .....                                                                                  | 253 |
| 1.5.2. Zobowiązania z tytułu umowy o pracę.....                                                                                            | 256 |
| 1.5.3. Zobowiązania wynikające z umowy dożywocia.....                                                                                      | 259 |
| 1.6. Zakres odpowiedzialności nabywcy gospodarstwa rolnego za<br>zobowiązania zbywcy związane z prowadzeniem gospodarstwa<br>rolnego ..... | 260 |
| 2. Odpowiedzialność za zobowiązania publicznoprawne .....                                                                                  | 263 |
| 2.1. Odpowiedzialność członka rodziny podatnika .....                                                                                      | 263 |
| 2.2. Odpowiedzialność nabywcy mienia .....                                                                                                 | 264 |
| 2.3. Odpowiedzialność dzierżawcy, użytkownika .....                                                                                        | 266 |

## Rozdział VI

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Pojęcie rolnika</b> .....                                              | 271 |
| 1. Geneza pojęcia rolnika i rolnika indywidualnego w prawie polskim ..... | 273 |
| 2. Podstawa konstytucyjna dla użycia pojęcia rolnika.....                 | 280 |



|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. Legalne definicje pojęcia rolnika i rolnika indywidualnego.....                             | 283 |
| 3.1. Znaczenie definicji legalnej.....                                                         | 283 |
| 3.2. Definicje legalne pojęcia rolnika.....                                                    | 284 |
| 3.2.1. Definicja rolnika w regulacji z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników.....         | 284 |
| 3.2.2. Legalna definicja rolnika w prawie unijnym .....                                        | 293 |
| 3.3. Definicja legalna pojęcia rolnika indywidualnego .....                                    | 300 |
| 3.3.1. Kryterium rodzaju podmiotu prawa .....                                                  | 302 |
| 3.3.2. Kryterium obszarowe.....                                                                | 303 |
| 3.3.3. Kryterium kwalifikacji rolniczych .....                                                 | 305 |
| 3.3.4. Kryterium zamieszkania .....                                                            | 307 |
| 3.3.5. Kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.....                              | 310 |
| 4. Kryteria wyodrębnienia pojęcia rolnika i rolnika indywidualnego – uwagi podsumowujące ..... | 312 |
| 4.1. Kryterium rodzaju osoby .....                                                             | 315 |
| 4.2. Kryterium działalności rolniczej .....                                                    | 316 |
| 4.3. Kryterium posiadania zasobów, na których działalność rolnicza może być prowadzona.....    | 322 |
| 5. Status prawny rolnika indywidualnego .....                                                  | 324 |
| 5.1. Rolnik w obrocie nieruchomościami .....                                                   | 324 |
| 5.2. Rolnik w obrocie produktami rolnymi .....                                                 | 325 |
| 5.3. Rolnik a podatki i ubezpieczenia społeczne.....                                           | 329 |
| 5.4. Rolnik jako beneficjent środków z funduszy unijnych .....                                 | 331 |
| 5.5. Rolnik a prawa własności intelektualnej.....                                              | 331 |
| 5.6. Rolnik jako przedsiębiorca.....                                                           | 332 |

## Rozdział VII

|                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Zasób własności rolnej skarbu państwa.....</b>                                 | <b>335</b> |
| 1. Pojęcie i znaczenie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.....                | 335        |
| 2. Zasady gospodarowania Zasobem .....                                            | 336        |
| 3. Sprzedaż nieruchomości wchodzących w skład Zasobu .....                        | 340        |
| 4. Dzierżawa nieruchomości wchodzących w skład Zasobu.....                        | 346        |
| 5. Pozostałe formy zagospodarowania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu..... | 351        |

## Rozdział VIII

|                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Umowy służące wymianie pokoleń w rolnictwie .....</b>                       | <b>357</b> |
| 1. Ogólna charakterystyka prawnych form zmian pokoleniowych w rolnictwie ..... | 357        |
| 2. Darowizna .....                                                             | 359        |
| 3. Dożywocie .....                                                             | 364        |
| 4. Umowa z następcą.....                                                       | 367        |

**Rozdział IX**

|                                                                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Dziedziczenie gospodarstw rolnych .....</b>                                                                     | <b>373</b> |
| 1. Zakres stosowania przepisów szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych .....                    | 375        |
| 2. Dziedziczenie ustawowe .....                                                                                    | 376        |
| 3. Dziedziczenie testamentowe .....                                                                                | 380        |
| 4. Zapis i zapis windykacyjny .....                                                                                | 380        |
| 5. Dział spadku.....                                                                                               | 381        |
| 6. Odpowiedzialność spadkobiercy za długi związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego .....                       | 383        |
| 7. Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dziedziczenie gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej ..... | 385        |

**Rozdział X**

|                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Dzierżawa nieruchomości rolnych.....</b>                                            | <b>395</b> |
| 1. Ewolucja i kształtowanie się przepisów dotyczących dzierżawy .....                  | 395        |
| 2. Obecne znaczenie i regulacje prawne dotyczące dzierżawy gruntów rolnych.....        | 400        |
| 2.1. Przedmiot dzierżawy .....                                                         | 402        |
| 2.2. Strony umowy dzierżawy .....                                                      | 402        |
| 2.3. Podstawowe prawa i obowiązki stron umowy dzierżawy .....                          | 403        |
| 2.4. Tryb i forma zawarcia umowy dzierżawy gruntów rolnych .....                       | 405        |
| 3. Czas trwania i przedłużenie czasu trwania dzierżawy gruntów rolnych ...             | 407        |
| 4. Określenie, obniżenie i podwyższenie czynszu dzierżawnego.....                      | 409        |
| 5. Ochrona posiadania dzierżawionych gruntów rolnych.....                              | 412        |
| 6. Dzierżawa gruntów rolnych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego ....             | 414        |
| 7. Prawo pierwokupu i pierwszeństwa nabycia dzierżawionych nieruchomości rolnych ..... | 415        |
| 8. Wypowiedzenie umowy dzierżawy .....                                                 | 416        |
| 9. Zakończenie umowy dzierżawy .....                                                   | 417        |
| 10. Płatności unijne a dzierżawa.....                                                  | 418        |
| 11. Bezczynszowe użytkowanie.....                                                      | 419        |
| 12. Przyszłość dzierżawy nieruchomości rolnych i wnioski <i>de lege ferenda</i> .....  | 419        |

**Rozdział XI**

|                                                 |            |
|-------------------------------------------------|------------|
| <b>Umowa kontraktacji i umowy pokrewne.....</b> | <b>423</b> |
| 1. Geneza.....                                  | 424        |
| 2. Regulacje prawne.....                        | 425        |
| 3. Cechy umowy kontraktacji .....               | 427        |
| 4. Strony umowy kontraktacji .....              | 427        |
| 4.1. Producent rolny .....                      | 427        |
| 4.2. Kontraktujący .....                        | 428        |
| 5. Przedmiot umowy kontraktacji .....           | 429        |

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6. Zapłata za produkty rolne.....                                                                                              | 430 |
| 7. Czas trwania, forma oraz treść umowy kontraktacji.....                                                                      | 430 |
| 8. Elementy umowy kontraktacji .....                                                                                           | 432 |
| 9. Świadczenia dodatkowe – przykłady.....                                                                                      | 435 |
| 10. Nadzór i kontrola.....                                                                                                     | 437 |
| 11. Miejsce dostarczenia produktów rolnych .....                                                                               | 438 |
| 12. Wpływ warunków atmosferycznych na przedmiot kontraktacji.....                                                              | 438 |
| 13. Przedawnienie roszczeń .....                                                                                               | 442 |
| 14. Rękojmia za wady fizyczne i prawne przedmiotu kontraktacji .....                                                           | 442 |
| 15. Umowa kontraktacji i umowy pokrewne a ustawa o przeciwdziałaniu<br>nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej..... | 444 |

## Rozdział XII

|                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Zrzeszanie się producentów rolnych.....</b>                            | <b>449</b> |
| 1. Grupy producentów rolnych.....                                         | 451        |
| 2. Organizacje producentów rolnych.....                                   | 461        |
| 2.1. Finansowanie unijne dla grup i organizacji producentów rolnych ..... | 464        |
| 2.2. Zasady konkurencji a organizacje producentów rolnych.....            | 467        |
| 2.3. Projekt zmiany rozporządzeń unijnych .....                           | 468        |
| 3. Spółdzielczość rolnicza.....                                           | 471        |
| 4. Spółdzielnie rolników .....                                            | 477        |

## Rozdział XIII

|                                                                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Regulacje prawne obszaru wiejskiego .....</b>                                                                                                               | <b>483</b> |
| 1. Zasadnicze rodzaje definicji obszaru wiejskiego .....                                                                                                       | 483        |
| 2. Podstawowe funkcje obszarów wiejskich.....                                                                                                                  | 485        |
| 3. Ustrojowo-administracyjny podział terytorialny kraju jako wyznacznik<br>obszaru wiejskiego .....                                                            | 486        |
| 4. Obszar wiejski jako typ obszaru funkcjonalnego.....                                                                                                         | 489        |
| 5. Źródła norm prawnych.....                                                                                                                                   | 491        |
| 6. Normatywne ujęcie zabudowy zagrodowej .....                                                                                                                 | 493        |
| 7. Grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki<br>siedliskowej według ewidencji gruntów i budynków .....                                     | 496        |
| 8. Ochrona gruntów rolnych w obszarach wiejskich .....                                                                                                         | 498        |
| 9. Planowanie miejscowe jako instytucja kształtowania zagospodarowania<br>przestrzennego obszarów wiejskich.....                                               | 502        |
| 10. Prognoza oddziaływania na środowisko .....                                                                                                                 | 505        |
| 11. Określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy obszaru<br>wiejskiego w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania<br>przestrzennego..... | 506        |
| 12. Zapewnienie ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich<br>w wypadku ustalania warunków inwestowania .....                                               | 513        |

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 13. Scalenie gruntów rolnych jako instytucja kształtowania struktury obszarów wiejskich..... | 514 |
| 13.1. Cel scalenia gruntów .....                                                             | 514 |
| 13.2. Zasada równej wartości szacunkowej.....                                                | 516 |
| 13.3. Znaczenie decyzji scaleniowej.....                                                     | 517 |

## Rozdział XIV

|                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Podatki w rolnictwie .....</b>                                  | <b>521</b> |
| 1. Podatek rolny .....                                             | 524        |
| 1.1. Przedmiot opodatkowania.....                                  | 524        |
| 1.2. Pojęcie gospodarstwa rolnego dla potrzeb podatku rolnego..... | 527        |
| 1.3. Podatnicy podatku rolnego.....                                | 528        |
| 1.4. Zasady ustalania podatku rolnego.....                         | 529        |
| 2. Podatek leśny.....                                              | 531        |
| 3. Podatek od nieruchomości.....                                   | 532        |
| 4. Podatek dochodowy.....                                          | 533        |
| 5. Podatek od towarów i usług (VAT).....                           | 535        |
| 6. Podatek od czynności cywilnoprawnych.....                       | 539        |
| 7. Podatek od spadków i darowizn.....                              | 541        |

## Rozdział XV

|                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Ubezpieczenia społeczne rolników .....</b>                                     | <b>545</b> |
| 1. Organizacja ubezpieczenia społecznego rolników .....                           | 546        |
| 1.1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.....                               | 546        |
| 1.2. Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników.....                                 | 547        |
| 1.3. Fundusze.....                                                                | 547        |
| 1.3.1. Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników.....                   | 547        |
| 1.3.2. Inne fundusze.....                                                         | 548        |
| 2. Rodzaje ubezpieczeń .....                                                      | 549        |
| 3. Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.....                        | 551        |
| 3.1. Zakres podmiotowy ubezpieczenia .....                                        | 551        |
| 3.2. Zakres ochrony ubezpieczeniowej .....                                        | 552        |
| 3.3. Świadczenia ubezpieczeniowe .....                                            | 553        |
| 4. Ubezpieczenie emerytalno-rentowe .....                                         | 555        |
| 4.1. Zakres podmiotowy .....                                                      | 555        |
| 4.2. Świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego .....                       | 556        |
| 4.3. Zasady ustalania wysokości świadczenia emerytalnego lub renty rolniczej..... | 560        |
| 5. Zasady ustalania składek z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników ...       | 564        |

**Rozdział XVI**

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie</b> .....                                                            | 569 |
| 1. Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie.....                                                                 | 571 |
| 1.1. Uwagi ogólne.....                                                                                       | 571 |
| 1.2. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego.....         | 572 |
| 1.3. Ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych..... | 577 |
| 2. Ubezpieczenie produkcji rolnej.....                                                                       | 578 |
| 2.1. Uwagi ogólne.....                                                                                       | 578 |
| 2.2. Obowiązkowe ubezpieczenie upraw.....                                                                    | 583 |
| 2.3. Dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia.....                                            | 586 |
| 3. Inne instrumenty prawne zarządzania ryzykiem produkcyjnym.....                                            | 587 |

**Rozdział XVII**

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Własność intelektualna w obszarze rolnictwa i żywności</b> .....                                                              | 593 |
| 1. Ochrona prawna odmian roślin.....                                                                                             | 595 |
| 1.1. Model <i>sui generis</i> w konwencji UPOV.....                                                                              | 598 |
| 1.2. Przesłanki przyznania wyłącznego prawa hodowcy.....                                                                         | 599 |
| 1.3. Regulacja ochrony prawnej odmian roślin w Unii Europejskiej.....                                                            | 602 |
| 2. Wynalazek biotechnologiczny w obszarze rolnictwa i żywności.....                                                              | 603 |
| 3. Ochrona regionalnych produktów rolnych i środków spożywczych.....                                                             | 609 |
| 3.1. Uwagi wstępne.....                                                                                                          | 609 |
| 3.2. Cele regulacji.....                                                                                                         | 611 |
| 3.3. Nazwy pochodzenia, oznaczenia geograficzne wina i produktów rolnych oraz oznaczenia geograficzne napojów spirytusowych..... | 613 |
| 3.4. Ochrona oznaczeń geograficznych.....                                                                                        | 615 |
| 3.5. Terminy rodzajowe.....                                                                                                      | 616 |
| 3.6. Inne wykluczenia możliwości zarejestrowania oznaczenia geograficznego.....                                                  | 616 |
| 3.7. Unijne symbole, oznaczenia i skróty.....                                                                                    | 617 |
| 4. Określenia jakościowe stosowane fakultatywnie.....                                                                            | 618 |
| 5. Rejestracja oznaczeń geograficznych.....                                                                                      | 619 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| <b>Bibliografia</b> ..... | 623 |
|---------------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| <b>Skorowidz</b> ..... | 649 |
|------------------------|-----|

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <b>O autorach</b> ..... | 659 |
|-------------------------|-----|



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| dekret PKWN            | – dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17 ze zm.) – nie obowiązuje                                                                                                                              |
| dyrektywa 72/159/EWG   | – dyrektywa Rady 72/159/EWG z 17.04.1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych (Dz.Urz. WE L 96, s. 1)                                                                                                                                                               |
| dyrektywa 98/44/WE     | – dyrektywa 98/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.07.1998 r. o ochronie prawnej wynalazków biotechnologicznych (Dz.Urz. WE L 213, s. 13)                                                                                                                              |
| k.c.                   | – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071)                                                                                                                                                                                                        |
| k.h.                   | – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.06.1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. Nr 57, poz. 502 ze zm.) – nie obowiązuje                                                                                                                                               |
| konstytucja kwietniowa | – ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) – nie obowiązuje                                                                                                                                                                                              |
| konstytucja marcowa    | – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) – nie obowiązuje                                                                                                                                                             |
| Konstytucja PRL        | – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 33, poz. 232; tekst jedn.: Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) – nie obowiązuje                                                                 |
| Konstytucja RP         | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2.04.1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym 25.05.1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 16.07.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| konwencja UPOV         | – Międzynarodowa konwencja o ochronie nowych odmian roślin z 2.12.1961 r. zrewidowana w Genewie 10.11.1972 r., 23.10.1978 r. i 19.03.1991 r. (Dz.Urz. UE L 192 z 2005 r., s. 64)                                                                                             |
| k.p.                   | – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)                                                                                                                                                                                                    |
| k.p.a.                 | – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)                                                                                                                                                                           |
| k.p.c.                 | – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)                                                                                                                                                                                  |
| KPP                    | – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 391)                                                                                                                                                                                             |

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| k.r.o.                      | – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)                                                                                                                                                             |
| k.z.                        | – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 598 ze zm.) – nie obowiązuje                                                                                                                       |
| Mała Konstytucja            | – Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) – nie obowiązuje                                             |
| nowelizacja z 26.10.1971 r. | – ustawa z 26.10.1971 r. zmieniająca ustawę – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 27, poz. 252 ze zm.)                                                                                                                                                            |
| nowelizacja z 26.03.1982 r. | – ustawa z 26.03.1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81 ze zm.)                                                                                          |
| nowelizacja z 28.07.1990 r. | – ustawa z 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321 ze zm.)                                                                                                                                                              |
| nowelizacja z 2.02.1996 r.  | – ustawa z 2.02.1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110)                                                                                                                                        |
| nowelizacja z 14.02.2003 r. | – ustawa z 14.02.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 408)                                                                                                                                        |
| nowelizacja z 16.09.2011 r. | – ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382)                                                                                    |
| o.p.                        | – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)                                                                                                                                                                       |
| p.g.k.                      | – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)                                                                                                                                                        |
| porozumienie TRIPS          | – Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej, stanowiące załącznik 1C do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) sporządzonego w Marakeszu 15.04.1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 98, poz. 483 ze zm.) |
| pr. bud.                    | – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418)                                                                                                                                                                                   |
| pr. przeds.                 | – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)                                                                                                                                                                      |
| pr. spółdz.                 | – ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593)                                                                                                                                                                               |
| pr. wod.                    | – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960)                                                                                                                                                                                      |
| p.w.p.                      | – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170)                                                                                                                                                                    |
| p.w.u.s.t.                  | – ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)                                                                                              |
| r.e.g.b.                    | – rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.)                                                                                                        |



- r.g.g.m.s. – rozporządzenie Rady Ministrów z 9.08.2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2014 r. poz. 310)
- rozporządzenie nr 797/85 – rozporządzenie Rady (EWG) nr 797/85 z 12.03.1985 r. w sprawie doskonalenia wydajności struktur rolnych (Dz.Urz. WE L 93, s. 1) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 2328/91 – rozporządzenie Rady (EWG) nr 2328/91 z 15.07.1991 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych (Dz.Urz. WE L 218, s. 1) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 3508/92 – rozporządzenie Rady (EWG) nr 3508/92 z 27.11.1992 r. ustanawiające zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty (Dz.Urz. WE L 355, s. 1) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 2100/94 – rozporządzenie Rady (WE) nr 2100/94 z 27.07.1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (Dz.Urz. WE L 227, s. 1)
- rozporządzenie nr 950/97 – rozporządzenie Rady (WE) nr 950/97 z 20.05.1997 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolniczych (Dz.Urz. WE L 142, s. 1) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 1257/1999 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.Urz. WE L 160, s. 80) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 1259/1999 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1259/1999 z 17.05.1999 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. WE L 160, s. 113) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 178/2002 – rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE L 31, s. 1)
- rozporządzenie nr 1782/2003 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29.09.2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.Urz. UE L 270, s. 1) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 852/2004 – rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 139, s. 1)
- rozporządzenie nr 853/2004 – rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.Urz. UE L 139, s. 55)

- rozporządzenie nr 1234/2007 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22.10.2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.Urz. UE L 299, s. 1) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 73/2009 – rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19.01.2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.Urz. UE L 30, s. 16) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 1151/2012 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21.11.2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 343, s. 1) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 1305/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. UE L 347, s. 487)
- rozporządzenie nr 1306/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej 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.Urz. UE L 347, s. 549)
- rozporządzenie nr 1307/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347, s. 608) – nie obowiązuje
- rozporządzenie nr 1308/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Urz. UE L 347, s. 671)
- rozporządzenie nr 639/2014 – rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z 11.03.2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 181, s. 1)
- rozporządzenie nr 2018/848 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z 30.05.2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz.Urz. UE L 150, s. 1)

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| rozporządzenie nr 2021/2115 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2.12.2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L 435, s. 1) |
| rozporządzenie 2024/1143    | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1143 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności i określić jakościowych stosowanych fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2019/787 i (UE) 2019/1753 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1151/2012 (Dz.Urz. UE L 2024/1143)                 |
| r.s.p.o.r.                  | – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31.10.2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. poz. 2116)                                                                                                                                                                                                                                              |
| r.s.t.s.n.                  | – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30.04.2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2021 r. poz. 2092)                                                                                                                                                                       |
| r.s.w.r.r.                  | – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16.02.2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności (Dz.U. poz. 208)                                                                                                                                                                                                                 |
| r.w.t.                      | – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| r.w.z.p.                    | – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| TFUE                        | – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| u.b.b.c.                    | – ustawa z 25.08.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2025 r. poz. 901)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| u.c.z.u.s.                  | – ustawa z 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294 ze zm.) – nie obowiązuje                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| u.g.n.                      | – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| u.g.n.r.                    | – ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 826)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                      |                                                                                                                                                                            |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| u.g.p.r.             | – ustawa z 15.09.2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1145 ze zm.)                                      |
| u.g.t.m.o.           | – ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.) – nie obowiązuje                                                      |
| u.k.s.e.p.           | – ustawa z 18.12.2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. 2025 r. poz. 865)  |
| u.k.u.r.             | – ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 423 ze zm.)                                                                                 |
| u.k.w.h.             | – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2025 r. poz. 341)                                                                                       |
| u.l.                 | – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2025 r. poz. 567)                                                                                                               |
| u.n.n.c.             | – ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)                                                                          |
| u.o.g.r.l.           | – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 82)                                                                                     |
| u.o.g.r.l. z 1971 r. | – ustawa z 26.10.1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U. Nr 27, poz. 249 ze zm.)                                                     |
| u.o.n.r.r.           | – ustawa z 11.03.2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1502 ze zm.)                                                                        |
| u.o.p.o.r.           | – ustawa z 26.06.2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz.U. z 2021 r. poz. 213)                                                                                       |
| u.o.r.o.w.           | – ustawa z 19.12.2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1318 ze zm.)                                                        |
| u.p.c.c.             | – ustawa z 9.09.2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 295 ze zm.)                                                                           |
| u.p.d.o.f.           | – ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.)                                                                         |
| u.p.d.o.p.           | – ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.)                                                                           |
| u.p.o.l.             | – ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707)                                                                                       |
| u.p.p.u.w.           | – ustawa z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2024 r. poz. 900)                                        |
| u.p.p.u.w.g.         | – ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2025 r. poz. 6) |
| u.p.r.               | – ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1344)                                                                                                      |
| u.p.s.d.             | – ustawa z 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2024 r. poz. 1837 ze zm.)                                                                                |
| u.p.t.u.             | – ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2025 r. poz. 775)                                                                                           |
| u.p.z.p.             | – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)                                                                  |
| u.s.d.g.             | – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) – nie obowiązuje                                                          |
| u.s.g.               | – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)                                                                                                  |

|                    |   |                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| u.s.r.             | – | ustawa z 4.10.2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz.U. z 2025 r. poz. 443)                                                                                                                               |
| u.s.w.g.           | – | ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1197)                                                                                                                         |
| u.u.i.ś.           | – | ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.) |
| u.u.o.             | – | ustawa z 22.05.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 367 ze zm.)                        |
| u.u.s.r.           | – | ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2025 r. poz. 197 ze zm.)                                                                                                             |
| u.u.u.r.z.         | – | ustawa z 7.07.2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2025 r. poz. 251)                                                                                                |
| u.u.w.g.           | – | ustawa z 4.05.1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 33, poz. 290) – nie obowiązuje                                                                                                      |
| u.u.w.g.r.         | – | ustawa z 26.10.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.) – nie obowiązuje                                                                                      |
| u.w.r.r. z 1920 r. | – | ustawa z 15.07.1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 70 poz. 462) – nie obowiązuje                                                                                                                |
| u.w.r.r. z 1925 r. | – | ustawa z 28.12.1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.) – nie obowiązuje                                                                                                 |
| u.w.s.n.           | – | ustawa z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 559)                                           |
| u.z.w.g.           | – | ustawa z 29.06.1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 140 ze zm.)                                                                                                          |
| z.u.z.w.g.         | – | ustawa z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. poz. 1276)                                                                                                         |

## Czasopisma

|          |   |                                                                                       |
|----------|---|---------------------------------------------------------------------------------------|
| FP       | – | Forum Prawnicze                                                                       |
| IKAR     | – | internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny                                   |
| KPN      | – | Krakowski Przegląd Notarialny                                                         |
| KPP      | – | Kwartalnik Prawa Prywatnego                                                           |
| M. Praw. | – | Monitor Prawniczy                                                                     |
| NP       | – | Nowe Prawo                                                                            |
| ONSAiWSA | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych |
| OSNC     | – | Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna                                             |
| OSP      | – | Orzecznictwo Sądów Polskich                                                           |
| OSPika   | – | Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych                                   |
| OTK      | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                                                |
| OTK-A    | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A                                       |
| PiP      | – | Państwo i Prawo                                                                       |
| PPH      | – | Przegląd Prawa Handlowego                                                             |
| PPR      | – | Przegląd Prawa Rolnego                                                                |
| PS       | – | Przegląd Sądowy                                                                       |
| RPEiS    | – | Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny                                           |

---

|     |   |                             |
|-----|---|-----------------------------|
| SIA | – | Studia Iuridica Agraria     |
| SIL | – | Studia Iuridica Lublinensia |
| SP  | – | Studia Prawnicze            |
| ST  | – | Samorząd Terytorialny       |
| WiR | – | Wieś i Rolnictwo            |

## Inne

|          |   |                                                        |
|----------|---|--------------------------------------------------------|
| ANR      | – | Agencja Nieruchomości Rolnych                          |
| ARiMR    | – | Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa      |
| AWRSP    | – | Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa                |
| ChNP     | – | chroniona nazwa pochodzenia                            |
| ChOG     | – | chronione oznaczenie geograficzne                      |
| KOWR     | – | Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa                     |
| KRUS     | – | Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego              |
| m.p.z.p. | – | miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego         |
| NSA      | – | Naczelny Sąd Administracyjny                           |
| PFZ      | – | Państwowy Fundusz Ziemi                                |
| PGR      | – | państwowe gospodarstwo rolne                           |
| PKWN     | – | Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego                   |
| RSP      | – | rolnicza spółdzielnia produkcyjna                      |
| SN       | – | Sąd Najwyższy                                          |
| SO       | – | sąd okręgowy                                           |
| TK       | – | Trybunał Konstytucyjny                                 |
| TS       | – | Trybunał Sprawiedliwości                               |
| WPR      | – | wspólna polityka rolna                                 |
| WSA      | – | wojewódzki sąd administracyjny                         |
| WTO      | – | World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu) |

## PRZEDMOWA

Zamysł przedstawienia prawa rolnego poprzez poszczególne instytucje ma swoje zakorzenienie w historii prawa. Władysław Leopold Jaworski, w okresie międzywojennym twórca ujętego w instytucje projektu kodeksu rolnego (1928), definiował instytucję prawa agrarnego jako „kompleks pewnych stosunków, pewne wartości gospodarcze, jedność procesu produkcyjnego i warsztatu produkcji”<sup>1</sup>.

Współcześnie swego rodzaju kamieniem milowym dla prawnego zdefiniowania ustroju rolnego, będącego pojęciem konstytucyjnym, a jednocześnie instytucją prawa rolnego, było określenie jego podstaw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (art. 23) poprzez wskazanie gospodarstwa rodzinnego jako głównego ogniwa strukturalnego polskiej wsi. Z określeniem podstaw ustroju rolnego powiązano ochronę własności i zarazem możliwość wyłączenia lub ograniczenia wolności gospodarowania ze względu na odpowiednio cel lub interes publiczny (art. 21 i 22). Tym samym wyznaczono konstytucyjnie ramy relacji między ochroną dobra wspólnego wymagającego ograniczenia prawa jednostki a ochroną praw jednostki<sup>2</sup>.

W powojennej literaturze wykształciło się pojęcie własności rolniczej jako podstawowej instytucji prawa rolnego, wokół której – zdaniem Andrzeja Stelmachowskiego, twórcy polskiej szkoły prawa rolnego – rozwinęło się prawo rolne. O instytucji tej jako wyodrębnionej kategorii własności po raz pierwszy A. Stelmachowski napisał w 1969 r.<sup>3</sup>: „Jej odrębność funkcjonalna istniała zawsze (trudno negować specyfikę produkcji rolnej). Gdy jednak doszły do tego czynniki społeczno-polityczne – odrębności unormowania prawnego urosły do tego stopnia, że trudno nie widzieć własności rolniczej jako wyraźnie ukształtowanego rodzaju własności”<sup>4</sup>. Stelmachowski rozwinął koncepcję własności

---

<sup>1</sup> Zob. W.L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928, s. 41 i n.

<sup>2</sup> L. Morawski uznał problem wzajemnych relacji między prawami jednostki a dobrem wspólnym za jeden z najważniejszych problemów współczesnego konstytucjonalizmu; zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000, s. 126.

<sup>3</sup> A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 220 i n.

<sup>4</sup> A. Stelmachowski w podręczniku *Prawo rolne* (liczne wydania, pierwsze wspólnie z J. Selwą, Warszawa 1970) odwoływał się tutaj do literatury niemieckiej (K. Kroeschell, *Landwirtschaftsrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1966, s. 13 i n.), zaznaczając, że cech szczególnych upatruje się w nasileniu elementów publicznoprawnych.

rolniczej w oparciu o teorię funkcjonalizmu, powołując prace Léona Duguíta<sup>5</sup> jako reprezentanta prawa cywilnego, a w prawie publicznym – Maurice’a Hauriou<sup>6</sup>, ponadto wskazując jako źródło stanowiące podstawę doktryny funkcjonalizmu naukę Kościoła katolickiego: encyklikę Pawła VI *Populorum progressio*; w późniejszych wydaniach podręcznika, poczynając od 1987 r.<sup>7</sup>, dołączył encyklikę Jana Pawła II *Laborem exercens*.

Powojenny rozwój prawa rolnego dokonywał się w ramach licznych instytucji mających swoją specyfikę ze względu na przedmiot regulacji (działalność rolnicza, rynek produktów rolnych i żywnościowych, status prawny rolnika). Specyfika ta występuje w przedstawionych w książce instytucjach, jakkolwiek katalog ten nie rości sobie pretensji do bycia wyczerpującym. Niewątpliwie jednak na tej podstawie można przedstawić zakres pojęciowo-instytucjonalny oraz metody regulacji tego obszaru prawa. Instytucje te obrazują jednocześnie powiązanie prawa polskiego z prawem unijnym i zależności obu tych porządków prawnych.

W opracowaniu przedstawione zostały takie instytucje prawa rolnego (w liczbie siedemnastu), jak: ustrój rolny państwa polskiego, prawo własności rolniczej, nieruchomości rolne, gospodarstwo rolne, odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, pojęcie rolnika, umowy służące wymianie pokoleń, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, dziedziczenie gospodarstw rolnych, dzierżawa nieruchomości rolnych, umowa kontraktacji i umowy pokrewne, zrzeczenia producentów rolnych, regulacje prawne obszaru wiejskiego, podatki w rolnictwie, ubezpieczenia społeczne rolników, ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie, własność intelektualna w obszarze rolnictwa i żywności.

Żyvimy nadzieję, że niniejsza publikacja stanie się przyczynkiem do pogłębionej dyskusji nad instytucjami prawa rolnego.

*Autorzy*

<sup>5</sup> L. Duguit, *Kierunki rozwoju prawa cywilnego od początku XIX wieku*, Warszawa–Kraków 1938.

<sup>6</sup> M. Hauriou, *Principes de droit public*, Paris 1910.

<sup>7</sup> A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 17 i 29.



## Rozdział I

# USTRÓJ ROLNY PAŃSTWA POLSKIEGO

Ustrój rolny państwa polskiego jest ściśle związany z ustrojem państwa, tworzącego prawne państwo mające suwerenność i określone granicami terytorium. Na temat ustroju państwa i jego historii rozwoju istnieje przebogata literatura polska i zagraniczna, wielość definicji i różnorodne podejścia do jego istoty. W niniejszej publikacji, ze względu na jej zakres i konieczność syntetycznego przedstawienia poszczególnych instytucji, nie jest możliwe szerokie omawianie tematyki państwa i ustroju państwa, ale tylko o tyle, o ile wiąże się ściśle z ustrojem rolnym. Harold Joseph Berman konkluduje w swoim szeroko znanym dziele dotyczącym powstawania systemów prawnych cywilizacji zachodniej, że „wszystkie zachodnie systemy prawne – angielski, francuski, niemiecki, włoski, polski, węgierski i inne (a począwszy od XIX wieku również rosyjski) mają wspólne korzenie historyczne, które są źródłem nie tylko wspólnej terminologii, lecz również wspólnych pojęć, zasad i wartości”<sup>1</sup>. To wspólne dziedzictwo cywilizacyjne określa jednocześnie funkcjonujące demokratyczne systemy ustroju państwa w Europie, które mają w swoich porządkach prawnych, a w szczególności konstytucjach, zbliżoną ochronę podstawowych interesów własnych państw.

Nie jest w zasadzie kwestionowane ani w doktrynie prawa, ani w orzecznictwie, że ustrój państwa powiązany jest z suwerennością państwa i określoną strukturą zarządzania państwem wyznaczoną przez prawo, głównie stanowione, ale również zwyczajowe, które nie pochodzi od określonej instytucji, ale zostaje wykształcone przez społeczeństwo w toku historii i powstaje zasadniczo na skutek luki w prawie stanowionym<sup>2</sup>. W ramach zatem określonych struktur tworzone jest prawo, zarówno prywatne, jak i publiczne, wyznaczające określony porządek prawny państwa.

Ustroju rolnego nie ujmuje się w prawie w definicję typu słownikowego, natomiast w poszczególnych okresach ustawodawca stanowił o jego podstawie strukturalnej, o czym

---

<sup>1</sup> H.J. Berman, *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, Warszawa 1995, s. 628.

<sup>2</sup> Zob. K. Trzeciński, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe jako źródła prawa prywatnego*, „Rejent” 1998/3, s. 156 i n. oraz przywołana tam bogata literatura przedmiotu.

szczegółowo dalej. Doktrynalnie natomiast pojęcie to wywodzono z całości aktualnej dla danego okresu historycznego regulacji odnoszącej się do obszaru rolnictwa.

Istotna była i jest pozycja rolnictwa w całokształcie społeczno-gospodarczego ustroju państwa. Rolnictwo jako pierwotna w dziejach osiadłego człowieka działalność było swego rodzaju kołem zamachowym dla rozwoju innych zorganizowanych działalności, takich jak handel i przemysł. Jeszcze w XVIII w. Jan Jakub Rousseau wyraził pogląd, co potwierdziło się też w dalszym rozwoju rolnictwa w czasach nowożytnych, że historycznie stało się ono prekursorem cywilizacji, a z uprawy ziemi i jej dystrybucji wyłoniła się własność ziemi, dając podstawę dla pierwszych zasad sprawiedliwości<sup>3</sup>. Nie tylko na kontynencie europejskim, lecz także w innych częściach świata, np. na kontynencie amerykańskim, na bazie rolnictwa dokonywał się proces cywilizacji. W amerykańskiej nauce prawa rolnego ocenia się, że „produkcja żywności i włókna zdominowała również cywilizację amerykańską<sup>4</sup>. Na gruncie polskim Antoni Marylski-Łuszczewski, pisząc o historii włościan poczynawszy od XIII w., stwierdza, że „ziemia włościan stosownie do określeń prawa była ich własnością, a władanie na zasadzie prawa wpływa z możliwości sprzedania, kupna, darowania, zapisania, zamiany, wydzierżawienia, zastawienia, spadkobrania, dziedziczenia majątku martwego czy też żywego”<sup>5</sup>. Ustrój na wsi od dawna zatem odnosił się do tytułu prawnego do ziemi.

Ziemia jako przedmiot własności (władania), zagospodarowana lub mogąca być zagospodarowana rolniczo, spełnia rozliczne funkcje, przede wszystkim funkcję produkcyjną jako miejsce i czynnik produkcji, funkcję ekonomiczną, kształtując dochód państwa i właścicieli (władających) ziemi oraz pośredników w obrocie gruntami, funkcję dobra publicznego, funkcję kulturową i społeczną – zabezpieczającą miejsce zamieszkania i potrzeby socjalne oraz emocjonalną – jako czynnik przywiązania właściciela do ojczyzny i rodzinnej tradycji kontynuowania zawodu i sposobu życia<sup>6</sup>.

Znaczenie rolnictwa określa zatem w dużym stopniu osobliwość ziemi<sup>7</sup> jako czynnika produkcji, który pomimo powszechnego występowania i swojej uniwersalności w największym stopniu określa i ogranicza działalność człowieka<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Na temat rolnictwa zob. wywody J.J. Rousseau, *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi* [w:] *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, tłum. H. Elzenberg, Warszawa 1956, s. 186 i n.

<sup>4</sup> Zob. K.G. Meyer, D.B. Pedersen, N.W. Thorson, J.H. Davidson, *Agricultural Law*, St. Paul 1985, s. xvii i następne wydania.

<sup>5</sup> Tak A. Marylski-Łuszczewski, *Historia włościan w Polsce. Czasy najdawniejsze do początków XIII wieku*, Warszawa 1910, s. 103.

<sup>6</sup> Por. A. Majchrzak, *Ziemia w krajach Unii Europejskiej w warunkach ewolucji wspólnej polityki rolnej*, Warszawa 2015, s. 15 i n., w szczególności rozdz. 1 „Ziemia rolnicza – dobro ekonomiczne i kulturowe”.

<sup>7</sup> Określenie A. Majchrzaka, *Ziemia...*, s. 15 i n.

<sup>8</sup> Zob. A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Warszawa 1993.

Pojęcie ustroju rolnego, ale już związanego z określeniem, że jest to ustrój rolny państwa, ma swoje miejsce w normach konstytucyjnych okresu międzywojennego oraz w doktrynie. Trzeba przypomnieć, że zgodnie z konstytucją marcową „ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność” (art. 99 akapit drugi konstytucji marcowej).

W literaturze okresu międzywojennego pojawił się szeroko argumentowany pogląd Władysława Dominika Grabskiego, który zdefiniował ustrój rolny jako „całokształt stosunków rolniczych, warunkujących właściwy rozwój tych stosunków” oraz wskazał, że „w ustroju agrarnym stosunki własnościowe odgrywają nadzwyczaj ważną rolę”, a rozwój ustroju agrarnego określił jako „jedną z podstawowych funkcji życia narodowego”<sup>9</sup>. W wywodach W.D. Grabskiego można dostrzec dążenie do przekształcenia ustroju rolnego według koncepcji solidarystycznych<sup>10</sup>.

W okresie międzywojennym odniesienie do ustroju rolnego można znaleźć w pracach W.L. Jaworskiego, w szczególności w jego znanym projekcie kodeksu agrarnego z 1928 r. (podzielonego na instytucje), w ramach którego proponował jako podstawową instytucję przedsiębiorstwo rolne, które miało „ratować ustrój agrarny przed katastrofą tworzenia jedynie małych, mało wydajnych gospodarstw na rzecz całościowego ujmowania stosunków agrarnych i gospodarstw różnych wielkości i wspierania ich rozwoju ekonomicznego”. Racje natury ekonomicznej miały w kodeksie przeważać nad zmiennymi politycznymi<sup>11</sup> – „państwo Polskie będzie silnem, gdy silnem będzie jego rolnictwo”<sup>12</sup>.

Zasadnicza zmiana w podejściu do ustroju rolnego nastąpiła wraz z wprowadzeniem do Polski ustroju socjalistycznego. W deklaracji politycznej PPR z 1943 r. *O co walczymy?*<sup>13</sup> szykujący się do objęcia władzy komuniści napisali, że Rząd Tymczasowy „wywłaszcza bez odszkodowania majątki obszarncicze i majątki tzw. martwej ręki<sup>14</sup> i rozdziela ziemię między chłopów i robotników rolnych w porozumieniu z ich przedstawicielami. Zastwierdza wywłaszczenie ziemi dokonane przez chłopów i robotników rolnych w czasie wypędzania okupanta”.

<sup>9</sup> Tak W. Grabski, *Spoleczne gospodarstwo agrarne w Polsce*, Warszawa 1923, s. 11 i n., gdzie obszernie omówiono historię ustroju agrarnego, poczynając od pierwotnego ustroju agrarnego Polski. Na temat problematyki ustroju rolnego w międzywojennej Polsce zob. szczegółowo M. Łapa, *Problemy przebudowy strukturalnej rolnictwa polskiego w latach 1926–1930. Program agrarny Witolda Staniewicza*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 1999/66, s. 119 i n.

<sup>10</sup> Zob. W. Grabski, *Parcelacja agrarna wobec struktury, koniunktury i chwili dziejowej Polski*, „Ekonomista” 1936/4.

<sup>11</sup> Tak W.L. Jaworski, *Projekt...*, s. 254.

<sup>12</sup> W.L. Jaworski, *Projekt...*, s. 256.

<sup>13</sup> PPR, *O co walczymy? Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej*, Warszawa 1943 – listopad, druga deklaracja (pierwsza pochodziła z 1.03.1943 r.).

<sup>14</sup> Dobra biskupie, klasztorne, kościołów i gmin wyznaniowych.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowił, że „ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach stanowiących prywatną własność ich posiadaczy” (art. 1 ust. 1), co wyraźnie nawiązywało do wspomnianej wyżej normy konstytucyjnej okresu międzywojennego. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego zdawał się kontynuować pojęcie ustroju rolnego jako opartego na prywatnej własności gospodarstw, podkreślono również, że chodzi o wydajne produkcyjnie gospodarstwa, których jeszcze nie nazywano indywidualnymi. Celem politycznym było pozyskanie chłopów dla wprowadzania ustroju socjalistycznego w państwie, a kolektywizację, która była zamierzeniem w dalszej perspektywie, poprzedzono przyznaniem chłopom własności i pozbawieniem jej dotychczasowych właścicieli, mających okazałe siedziby, duże powierzchnie ziemi i zasadniczo negatywnie nastawionych do wprowadzanego ustroju<sup>15</sup>. Parcelując własność obszarniczą o skoncentrowanym kapitale, dużym obszarze i pracy najemnej, dążono w dalszej perspektywie do paradoksalnie podobnego z pozoru efektu, jednak opartego na własności państwowej i spółdzielczej (późniejsze PGR-y i rolnicze spółdzielnie produkcyjne), bo również tworzenia dużych gospodarstw zatrudniających pracowników, w które inwestowano by pokaźne środki z budżetu państwa<sup>16</sup>.

W wyniku reformy rolnej, jakkolwiek określenie to ewentualnie można było odnieść do reformy na rzecz chłopów, ale przecież nie do jednoczesnego wywłaszczenia właścicieli ziemskich, powstało tysiące nowych gospodarstw chłopskich<sup>17</sup>. Przemiany własnościowe w Polsce na podstawie dekretu PKWN i innych aktów prawnych w okresie 1944–1952 miały charakter radykalny, gdyż ich celem była zmiana systemu polityczno-społeczno-ekonomicznego nowo powstałego państwa polskiego, który miał być dostosowany do nowej ideologii państwa realnego socjalizmu<sup>18</sup>. Robert Jastrzębski konkluduje swoje bogato udokumentowane opracowanie na temat reformy rolnej po II wojnie w sposób bardzo trafny: „Oczywiście współcześnie powrót do *status quo ante*, czyli uchylenie skutków prawnych reformy rolnej, jest niemożliwy ze względu na przekształcenia własnościowe oraz upływ czasu. W związku z tym reforma rolna zapoczątkowana dekretem PKWN z 1944 r. stanowi bezsprzecznie wydarzenie bezprecedensowe w historii państwa polskiego, którego skutki są w zasadzie nieodwracalne. Na zakończenie należy dodać, że reforma miała w Polsce Ludowej przede wszystkim charakter polityczny

<sup>15</sup> Zob. G. Tracz, *Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej*, „Forum Prawnicze” 2016/4, s. 12 i n.

<sup>16</sup> Tak M. Korzycka, *Kontekst historyczno-polityczny i naukowy normy konstytucyjnej o ustroju rolnym państwa polskiego* [w:] *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Bosek, Warszawa 2017, s. 157.

<sup>17</sup> Jednak zwiększenie przeciętnej wielkości gospodarstwa chłopskiego w kraju było nieznaczne: z poziomu 5 ha w okresie przedwojennym do zaledwie 5,2 ha po przeprowadzonej reformie rolnej; tak G. Tracz, *Sytuacja...*, s. 11.

<sup>18</sup> Zob. R. Jastrzębski, *Reprywatyzacja w państwie polskim z punktu widzenia historii prawa*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe. Reprywatyzacja w Orzecznictwie Sądów” 2016/III, s. 22 i tam zebrana bogata literatura.

oraz miała stanowić wstęp do kolektywizacji rolnictwa, do której jednak ostatecznie nie doszło<sup>19</sup>.

Nie podlega dyskusji, że ustrój rolny należy do ustroju społeczno-gospodarczego państwa i ma charakter dynamiczny, kształtowany jest bowiem w rozwoju historycznym, głównie w zależności od podstaw ustrojowych państwa i polityki prowadzonej w odniesieniu do rolnictwa.

Zainteresowanie nauki prawą pojęciem ustroju rolnego nasiliło się wraz z rozwojem prawa rolnego jako dziedziny prawa w okresie powojennym. Szerokie ujęcie rozwoju ustroju rolnego w kolejnych fazach jego kształtowania się na ziemiach polskich przedstawił Andrzej Stelmachowski, twórca polskiej szkoły prawa rolnego, w pierwszym (1970 r.) i kolejnych podręcznikach prawa rolnego<sup>20</sup>. Pisali na ten temat również jego uczniowie wywodzący się ze szkoły wrocławskiej, np. Walerian Pańko<sup>21</sup>, Józef Nadler<sup>22</sup>. Obszerną literaturę opracowań dotyczących ustroju rolnego publikowaną, poczynawszy od lat 90., która ukazała się przed uchwaleniem Konstytucji RP i później, przywołuje Witold Borysiak w komentarzu do Konstytucji RP<sup>23</sup>.

Powyższe odesłania do wyczerpująco i szeroko omawianego rozwoju ustroju rolnego, również jako pojęcia prawnego w poszczególnych epokach historycznych wraz z jego licznymi uwarunkowaniami politycznymi, społecznymi i ekonomicznymi, są ograniczone obszernością niniejszego rozdziału i brakiem potrzeby przedstawiania znanych

<sup>19</sup> Tak R. Jastrzębski, *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2018/LXX, z. 1, s. 149.

<sup>20</sup> A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, rozdz. II „Pojęcie ustroju rolnego”, rozdz. III „Kształtowanie się ustroju rolnego na ziemiach polskich do 1944 r.”, rozdz. IV „Kształtowanie się ustroju rolnego w krajach socjalistycznych”, rozdz. V „Kształtowanie się ustroju rolnego w Polsce Ludowej” i zebrana tamże obszerna literatura historii ustroju rolnego. Wydanie tego podręcznika poprzedzał skrypt: A. Stelmachowski, T. Kuta, J. Selwa, *Prawo rolne*, Wrocław 1966, mps. Kwestie dotyczące ustroju rolnego były następnie przez A. Stelmachowskiego rozwijane; zob. A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, 1987; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, 1997, 1999, 2000; *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, 2005, 2006, 2008, 2009, rozdz. „Modele prawnych instrumentów polityki rolnej”. Analizę prawa gruntowego w Polsce zawiera praca M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, i tamże bogata literatura agrarystyczna.

<sup>21</sup> Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, w części trzeciej rozdz. VIII „Uwagi historyczne w polityce rolnej w odniesieniu do dzierżawy w rolnictwie polskim” i rozdz. IX „Reforma rolna i osadnictwo w Polsce Ludowej”; W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1987, rozdz. III „Historyczne przesłanki kształtowania się stosunków rolnych w Polsce”, rozdz. IV „Kształtowanie się polityki rolnej i ustawodawstwa rolnego Polski Ludowej”.

<sup>22</sup> Zob. J. Nadler, *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976, rozdz. II „Stan i perspektywy indywidualnego rolnictwa polskiego” i tam zebrana bogata literatura prawnicza i ekonomiczna.

<sup>23</sup> W. Borysiak [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 23, s. 634–645.

pozycji literatury. W dalszych rozważaniach zostaną zatem przywołane jedynie niektóre z nich, niezbędne dla zarysowania całego złożonego kontekstu obecnie obowiązujących norm konstytucyjnych, dotyczących ustroju rolnego w Polsce.

Wydana w 2003 r. ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, później kilka razy zmieniana, w tym istotną nowelizacją pochodzącą z 2016 r., nie jest kompleksowym aktem prawnym, gdy chodzi o ustrój rolny, dotyczy bowiem jedynie obrotu ziemią. Podzielić należałoby pogląd W. Borysiaka, że wykładnia art. 23 Konstytucji RP poprzez definicje zawarte w ustawach wydanych po 6 i 18 latach od jej wejścia w życie byłaby wadliwa z metodologicznego punktu widzenia<sup>24</sup>. W sytuacji wielu zmian tego ustawodawstwa należy ograniczyć się na końcu tego rozdziału do przedstawienia jego głównych celów i zasad.

Wracając do okresu PRL, w nauce prawa w Polsce powojennej definicję ustroju rolnego przedstawił Franciszek Longchamps de Brier, twierdząc, że jest to układ form gospodarczych i prawnych korzystania z ziemi i ogół stosunków społecznych współzależnym z tym układem<sup>25</sup>. Rozwijał tę definicję w kilku aspektach: 1) form korzystania z ziemi, wielkości gospodarstw, ich dzielenia, nabywania, sprzedawania, jak też ogółu stosunków społecznych i gospodarczych współzależnych z danymi formami korzystania z ziemi, działalności administracji publicznej wpływającej na formy korzystania z ziemi; 2) polityki agrarnej warunkowanej polityką społeczną, ekonomiczną lub administracyjną; 3) naukowym, tj. norm prawa w odniesieniu do spraw ustroju rolnego (badanie treści prawa, funkcji społeczno-gospodarczej).

Na treść później, poczynając od lat 50. XX w., przedstawianych stanowisk w doktrynie niewątpliwie oddziaływał aktualny, sugestywnie propagandowo oddziałujący ustrój państwa i prowadzona polityka rolna, jednak pojawiły się mimo tego znaczne różnice w postrzeganiu otaczającej rzeczywistości<sup>26</sup>.

Klasyki prawa rolnego, Andrzej Stelmachowski i Walerian Pańko, którzy formułowali swoje poglądy w okresie istnienia ustroju totalitarnego Polski Ludowej, przedstawili podejście do prawnego pojęcia ustroju rolnego w sposób wyjątkowo zobiektywizowany: Stelmachowski po raz pierwszy pisał o ustroju rolnym we wspomnianym wyżej skrypcie Uniwersytetu Wrocławskiego z 1966 r. i podręczniku prawa rolnego z 1970 r., Pańko, wywodzący się ze szkoły prawa rolnego A. Stelmachowskiego, z perspektywy długoletnich

<sup>24</sup> Tak W. Borysiak [w:] *Konstytucja...*, art. 23, s. 644.

<sup>25</sup> F. Longchamps de Brier, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 7.

<sup>26</sup> Zob. A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, rozdz. II „Pojęcie ustroju rolnego”, rozdz. III „Kształtowanie się ustroju rolnego na ziemiach polskich do 1944 r.”, rozdz. IV „Kształtowanie się ustroju rolnego w krajach socjalistycznych”, rozdz. V „Kształtowanie się ustroju rolnego w Polsce Ludowej” i zebrana tamże obszerna literatura historii ustroju rolnego. Wydanie tego podręcznika poprzedzał skrypt: A. Stelmachowski, T. Kuta, J. Selwa, *Prawo rolne*, Wrocław 1966.



doświadczeń PRL u jej schyłku w 1987 r.<sup>27</sup> Obaj uczeni zauważyli, że założenia ustroju rolnego w ówczesnej Polsce nie były stabilne. „Ustroju rolnego, ani też struktury agrarnej nie można rozpatrywać jako czegoś niezmiennego, ulegają one poważnym zmianom pod wpływem ogólnych przemian zachodzących w ustroju społeczno-gospodarczym kraju”, pisał Stelmachowski<sup>28</sup>. Zmiany te odzwierciedlały „zmiennność założeń polityki rolnej i wynikającej z niej równie niestabilnych stosunków społecznych i gospodarczych na wsi”, zauważał z kolei Pańko<sup>29</sup>.

Nie tylko charakterystyczna dla epoki socjalizmu w Polsce zmiennność, żeby nie powiedzieć fluktuacyjność, polityki rolnej, jakkolwiek skierowanej bardziej lub mniej bezpośrednio oddziałującymi środkami prawnymi na kolektywizację, ale równoczesne podważanie stabilności własności prywatnej, to główne cechy określające prawo normujące ustrój rolny. Charakterystyczne również, że przez cały okres PRL silnie wspierano poprzez regulacje prawne o charakterze zarówno strukturalnym (np. w zakresie regulacji obrotu *inter vivos* i *mortis causa*), jak i kapitałowym sektor uspołeczniony na wsi, tj. państwowe i spółdzielcze gospodarstwa rolne oraz uspołecznione jednostki handlowe, przy równoległe miernych środkach kierowanych do sektora nieuspołecznionego (głównie indywidualnych gospodarstw rolnych).

W powojennej literaturze okresu PRL-owskiego, już po uchwaleniu Konstytucji PRL, pojawiły się liczne omówienia prawnych i ekonomicznych uwarunkowań ustroju rolnego oraz definicji tego pojęcia. Nie jest możliwe przytoczenie całego ich spektrum, niemniej główne nurty ówczesnych poglądów nauki prawa na temat ustroju rolnego w Polsce ilustrują poniższe przykłady stanowisk większości ówczesnej doktryny, będące zarazem świadectwem epoki.

Józef Paliwoda stwierdził, że to państwowe organy administracji rolnej kształtują stosunki własnościowe i w toku swojej działalności zmierzają do przebudowy ustroju rolnego<sup>30</sup>. Celem zaś socjalistycznej przebudowy ustroju rolnego jest likwidacja klasowego rozwarstwienia ludności chłopskiej i jej zespolenie z pozostałym społeczeństwem socjalistycznym – przez uspołecznienie pracy i gruntów w rolnictwie. J. Paliwoda jest też autorem poglądu, że „zakres indywidualnej gospodarki chłopskiej jest otoczony atmosferą uspołecznienia, która ze wszystkich stron go przenika i nadaje mu swoistą treść (...) o jakiejś czysto prywatnej własności ziemi nie można już – jak się wydaje – u nas mówić (...) ma treść socjalistyczną i nie może być utożsamiana z takim terminem używanym po 1926 r. przez sanację na oznaczenie reformy rolnej rozumianej jako parcelacja”<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Zob. W. Pańko, *Prawo...*, rozdz. III „Historyczne przesłanki kształtowania się stosunków rolnych w Polsce”, rozdz. IV „Kształtowanie się polityki rolnej i ustawodawstwa rolnego Polski Ludowej”. Zob. szerzej na ten temat M. Korzycka, *Walerian Pańko o własności i posiadaniu*, FP 2017/3, s. 3 i n.

<sup>28</sup> A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 22.

<sup>29</sup> Zob. W. Pańko, *Prawo...*, s. 16.

<sup>30</sup> J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1964, s. 7.

<sup>31</sup> J. Paliwoda, *Przebudowa...*, s. 10 i 11.

O konieczności przebudowy ustroju rolnego, tj. że ustrój ten ma ulegać przebudowie socjalistycznej, a własność prywatna ziemi zanikać, wypowiadali się na początku lat 60. ubiegłego wieku m.in. Stefan Ritterman<sup>32</sup>, Stanisław Szer<sup>33</sup>, Henryk Świątkowski<sup>34</sup>, Wiktor Pawlak<sup>35</sup>, z tym że ustrój rolny omawiali w kontekście kształtowania się prawa rolnego i jego wyodrębnienia w systemie prawa.

Andrzej Stelmachowski, twórca polskiej szkoły prawa rolnego, od początkowych prac na temat prawa rolnego (w 1966 r. we wspomnianym wyżej skrypcie, a następnie w 1970 r. w podręczniku) prezentował, jak już wyżej wspomniano, odmienny pogląd na sprawę ustroju rolnego. Wskazał, że celem ustroju rolnego w państwie socjalistycznym nie jest przebudowa w kierunku socjalizacji środków produkcji i pracy, jak głoszono wówczas powszechnie w literaturze, ale „celem jest maksymalizacja produkcji rolnej przy jednoczesnym wyeliminowaniu wyzysku człowieka przez człowieka”, przy czym maksymalizację produkcji wyjaśniał nie jako osiąganie maksymalnego zysku, ale pełne zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. „Uspołecznienie nie może oznaczać upaństwowienia, które nie gwarantuje optymalnego zaspokojenia potrzeb społecznych i może przybrać postać zwykłego kapitalizmu państwowego”<sup>36</sup>.

W 1970 r. przedstawił niekwestionowaną w literaturze definicję ustroju rolnego, najpierw w brzmieniu: „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form więzi ekonomicznej między miastem a wsią”<sup>37</sup>, a następnie rozszerzonym: „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form więzi organizacyjnych rynku rolnego”<sup>38</sup>.

Stelmachowski określił, że ustrój rolny jako pojęcie prawne ujmuje się najczęściej w znaczeniu węższym i szerszym, przy czym węższe podejście skupia się na formach własnościowych i od własności „pochodnych”, jak np. użytkowanie czy umowy z właścicielem, natomiast szersze uwzględnia układ powiązań ekonomicznych rolnictwa z całością społeczno-gospodarczego ustroju państwa<sup>39</sup>. Stosunki własnościowe Stelmachowski rozumiał w sensie konstytucyjnym, a więc szerszym od ujęcia własności w sensie cywilistycznym<sup>40</sup>. W. Pańko rozwijał podejście Stelmachowskiego i dostrzegł w ramach

<sup>32</sup> S. Ritterman, *Prawo rolne a system prawa*, „Studia Cywilistyczne” 1963/2, s. 72 i n.

<sup>33</sup> S. Szer, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1962, s. 20.

<sup>34</sup> H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Łódź–Warszawa 1962, s. 31 i n.

<sup>35</sup> W. Pawlak, *Prawo rolne PRL*, cz. 1, *Przebudowa ustroju rolnego*, Poznań 1968, w szczególności cz. 2, *Kształtowanie ustroju rolnego*, Poznań 1971, s. 227 i n.

<sup>36</sup> A. Stelmachowski, *Gwarancje własności indywidualnych gospodarstw rolnych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1986/19, s. 8.

<sup>37</sup> Definicja ta zaistniała początkowo w skrypcie A. Stelmachowski, T. Kuta, J. Selwa, *Prawo...*, a następnie w podręczniku J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 21.

<sup>38</sup> A. Stelmachowski [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 9.

<sup>39</sup> Zob. A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 20.

<sup>40</sup> Tak A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 21.



ustroju rolnego tamtej epoki nie tylko stosunki własnościowe i formy organizacyjne gospodarstw rolnych, lecz także organizację procesu produkcji, obrotu produktami rolnymi i środkami produkcji rolniczej oraz organizację wsi jako szczególnej jednostki osadniczej służącej przede wszystkim gospodarstwu rolnym i związanym z nim gospodarstwom domowym rolników<sup>41</sup>. Przenikliwie napisał również A. Stelmachowski w 1970 r. w wywodzie dotyczącym ustroju rolnego, że „przemiany ustrojowe z reguły wywołują zmiany jakościowe, w szczególności zmiany o charakterze rewolucyjnym”<sup>42</sup>.

Gdy chodzi o normatywne ujęcie form gospodarowania w rolnictwie, to w Konstytucji PRL i ustawach zwykłych gospodarstwa rolne zwane były indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, w odróżnieniu od kolektywnych. Z Konstytucji PRL wynikała też „wyższość” państwowych i spółdzielczych form gospodarowania w rolnictwie i konieczność ich ekspansji. Gospodarstwa indywidualne występowały w „niższej” kategorii form gospodarowania, jako że te „wyższe” określano jako kolektywne<sup>43</sup>. Konstytucja PRL stanowiła, że indywidualnym gospodarstwem rolnym (nie posługiwała się terminem „gospodarstwo rodzinne”) należy się „opieka” o bliżej nieokreślonej treści, natomiast ustawodawstwo zwykłe okresu PRL, zwłaszcza lat 50., opiekę tę postrzegało swoiście, równocześnie dążąc do kolektywizacji i nakładając na właścicieli gospodarstw rygorystyczne wymagania, np. w zakresie dostaw obowiązkowych wraz z drastycznymi sankcjami karnymi (kary pozbawienia wolności), które w wielu przypadkach były wykonywane.

W początkach lat 60. w ówczesnej polityce rolnej pojawiła się zupełnie, jak się potem okazało, nieuprawniona koncepcja, że gospodarstwa te podlegają rozdrobnieniu, i stąd w ustawie z 29.06.1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych<sup>44</sup>, następnie inkorporowanej do Kodeksu cywilnego, wprowadzono daleko idące ograniczenia podziału gospodarstwa. Orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>45</sup> utwierdzało tego rodzaju interpretację. Badania, które w latach 60. ubiegłego wieku prowadził A. Stelmachowski wraz ze swoimi uczniami z Uniwersytetu Wrocławskiego, wykazały odwrotną tendencję, a mianowicie koncentracyjną. Autorzy napisali wprost: „I tu czekała nas największa niespodzianka. Okazało się, że w rzeczywistości rozdrobnienie gospodarstw rolnych nie występowało, i to już w momencie reformy 1963 r.”<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Zob. W. Pańko, *Prawo...*, s. 20.

<sup>42</sup> A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 22.

<sup>43</sup> Tak B. Banaszkiewicz, *Problemy prawa rolnego a kultura prawna* [w:] J. Jabłońska-Bonca i in., *Kultura prawna i dysfunkcjonalności prawa*, Warszawa 1988, s. 469.

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 28, poz. 168.

<sup>45</sup> Zob. A. Czerski, *Dziedziczenie, podział i obrót gospodarstwami rolnymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego za czas do dn. 31. I. 1966 r.*, „Palestra” (wkl.) 1966/2.

<sup>46</sup> Tak *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, red. A. Stelmachowski, Ossolineum 1974, s. 18 i przedstawione tam wyniki badań i ich metodologia.

W 1976 r. nastąpiła zmiana art. 15 Konstytucji PRL, który otrzymał brzmienie:

„Polska Rzeczpospolita Ludowa w trosce o wyżywienie narodu:

- 1) stwarza rolnictwu warunki zapewniające stały wzrost produkcji rolnej, sprzyjające socjalistycznym przeobrażeniom wsi oraz podniesieniu dobrobytu robotników,
- 2) dba o właściwe użytkowanie ziemi jako dobra ogólnonarodowego,
- 3) otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, udziela im pomocy w zwiększaniu produkcji i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego, popiera rozwój samorządu rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i ich spółdzielni, popiera rozwój kooperacji i specjalizacji produkcji, rozszerza powiązania indywidualnych gospodarstw rolnych z socjalistyczną gospodarką narodową,
- 4) udziela poparcia i pomocy powstającym na zasadzie dobrowolności zespołowym gospodarstwom rolnym, a szczególnie rolniczym spółdzielniom produkcyjnym,
- 5) rozwija i umacnia państwowe gospodarstwa rolne, stanowiące formę wysokowydajnej, socjalistycznej gospodarki w rolnictwie, wdrażające postęp techniczno-rolniczy i wpływające korzystnie na rozwój całego rolnictwa”.

W odniesieniu do gospodarstw rolnych, nadal określanych jako indywidualne, powtarza się termin „opieka” i szczegółowo sformułowane uzależnienie ich rozwoju od socjalistycznej gospodarki narodowej: „rozszerza powiązania indywidualnych gospodarstw rolnych z socjalistyczną gospodarką narodową”. W odniesieniu do rolniczych spółdzielni produkcyjnych występuje określenie „udziela poparcia i pomocy”, natomiast najdalej idącej pomocy udziela państwowym gospodarstwom rolnym, które „rozwija i umacnia”.

W dokonanej w 1976 r. nowelizacji podkreślono również aspekt narodowy, stanowiąc o trosce o „wyżywienie narodu”, ziemia została określona jako „dobro ogólnonarodowe”, jednak pozostało określenie „chłop” – klasowy desygnat podmiotu gospodarowania w rolnictwie. Gospodarka rolna została potraktowana w Konstytucji jako układ trójsektorowy – gospodarstwa indywidualne, spółdzielcze, państwowe, przy czym rola każdego z nich i stosunek do nich państwa określone zostały odrębnie<sup>47</sup>. Te trzy formy gospodarowania, tj. indywidualne gospodarstwa rolne, rolnicze spółdzielnie produkcyjne i państwowe gospodarstwa rolne, zostały uszeregowane, jak wspomniano wyżej, w swoistej hierarchii ochrony. Zarówno język polityczny, jak i prawny, a w szczególności konstytucyjny, nie uznawał gospodarstwa opartego na własności prywatnej jako podstawy ustroju, co nie pozostawało w korelacji z udziałem tych form w rolnictwie

<sup>47</sup> Zob. B. Banaszkiewicz, *Problemy...*, s. 473, i zawarty tam obszerny wywód na temat sprzeczności między oficjalną doktryną polityki rolnej a rozwiązaniami prawno-instytucjonalnymi i projektami reform. Autor w szczególności omawia trwanie fenomenu stygmatyzacji i sztucznej integracji (s. 473).

(gospodarstwa „pracujących chłopów” zajmowały w okresie PRL przeciętnie około 75% użytków rolnych w Polsce<sup>48</sup>).

W polityce rolnej tego czasu następuje erozja własności, traktowanej bardziej jako kategoria techniczno-księgowa niż motywacyjno-gwarancyjna<sup>49</sup>. W literaturze prawa rolnego zauważono również w tym okresie, że własność rzeczy jest zbyt wąskim ujęciem dla regulowania sytuacji prawnych dotyczących właścicieli prowadzących produkcję<sup>50</sup>, stąd też potrzeba objęcia ochroną całego zespołu produkcyjnego. Na temat własności rolniczej, w tym poglądów doktryny, szerzej w rozdz. II „Prawo własności rolniczej”.

Wydarzenia polityczne początku lat 80., gdy chodzi o wieś i rolnictwo, skutkują podpisaniem przełomowych dla rolnictwa porozumień rzeszowsko-ustrzyckich z 1981 r. Ze strony nauki prawa rolnego udział w pracach i sformułowaniu ostatecznego tekstu tego dokumentu biorą Andrzej Stelmachowski i jego uczniowie – Bolesław Banaszkiewicz i Walerian Pańko<sup>51</sup>. W porozumieniu tym zawarto m.in. fundamentalne kwestie dotyczące ustroju rolnego i jego aspektu narodowego: „Uznaje się za celowe ustawowe wzmocnienie gwarancji nienaruszalności chłopskiej własności, zwłaszcza ziemi oraz prawa do jej dziedziczenia, a także uznanie chłopskiego rolnictwa za trwały i równoprawny element naszej gospodarki narodowej” (dział I, pkt 1).

W krótkim czasie nastąpiło przeniesienie postulatu politycznego porozumień do prawa, ustawy o dużej stabilności, jaką jest Kodeks cywilny, i to – co osobliwe – w okresie stanu wojennego. W 1982 r. art. 131 k.c. otrzymał brzmienie: „Przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów niniejszego kodeksu należy mieć na względzie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwały i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W sytuacji istnienia znaczącej przewagi gruntów prywatnych w rolnictwie, których stosunki prawne miały charakter cywilnoprawny, tego rodzaju norma oznaczała istotne wzmocnienie własności w rolnictwie.

W ślad za zmianami politycznymi okresu Solidarności i podpisaniem porozumień rzeszowsko-ustrzyckich, jak też wprowadzeniem wspomnianego wyżej przepisu Kodeksu cywilnego, w 1983 r. zmieniono Konstytucję (tzw. zapis chłopski), co nastąpiło jeszcze w okresie trwania stanu wojennego (zniesionego 22.07.1983 r.)<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Szczegółowe dane z 1980 r. zob. E. Gorzelak, *Polskie rolnictwo w XX wieku. Produkcja i ludność*, Warszawa 2010, s. 20. Na temat struktury agrarnej zob. S.W. Kłopot, *Struktura agrarna indywidualnego rolnictwa w latach 1945–2010*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011.

<sup>49</sup> Zob. B. Banaszkiewicz, *Problemy...*, s. 476.

<sup>50</sup> Tak M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 11.

<sup>51</sup> Tekst Porozumień rzeszowsko-ustrzyckich zob. [www.solidarnoscrolnikow.nikidw.edu.pl](http://www.solidarnoscrolnikow.nikidw.edu.pl) (dostęp: 16.06.2025 r.).

<sup>52</sup> Ustawa z 20.07.1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 39, poz. 175).

Zmieniona Konstytucja nadal posługiwała się klasowym określeniem „chłop”, chociaż w ustawodawstwie zwykłym wprowadzono już w latach 60. i 70. termin „rolnik”<sup>53</sup>. W art. 14 tej wersji Konstytucji PRL stanowiono o „braterskiej współpracy robotników i chłopów”, będącej podstawą więzi między miastem a wsią. „Braterska współpraca”, zbitka słów o znaczeniu politycznym i propagandowym, nawiązująca do „sojuszu robotniczo-chłopskiego” w języku politycznym i konstytucyjnym pierwszych lat powojennych, już w 1983 r. budziła wątpliwości, jako że została wpisana do Konstytucji po powstaniu Solidarności.

W zmienionym art. 4 ust. 2 Konstytucji PRL stanowiono, że: „Polska Rzeczpospolita Ludowa urzeczywistnia ogólnonarodowe dążenia klasy robotniczej, czerpie z jej dorobku i aktywności, rozszerza udział robotników w rozwiązywaniu spraw państwa, społeczeństwa i gospodarki oraz umacnia sojusz robotniczo-chłopski”. Zgodnie z art. 15 Konstytucji opiece państwa podlegały „indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów”. Artykuł 15 pkt 3 otrzymał brzmienie: „Polska Rzeczpospolita Ludowa (...) otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantuje trwałość tych gospodarstw, udziela im pomocy w zwiększaniu produkcji i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego, popiera rozwój samorządu rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i spółdzielni, popiera rozwój kooperacji i specjalizacji produkcji, rozszerza powiązania indywidualnych gospodarstw rolnych z socjalistyczną gospodarką narodową”. Wprowadzono zatem po raz pierwszy termin „rodzinne gospodarstwa rolne” oraz gwarancję ich trwałości przy zachowaniu nadal określenia „indywidualne”. Obrazowo i lapidarnie skomentował tzw. zapis chłopski A. Stelmachowski: „polityczny zamysł ustawodawców był taki, by rezygnując z marzeń kolektywistycznych, wprzęgnąć chłopskie gospodarstwa rolne w rydwan gospodarki typu komunistycznego”<sup>54</sup>.

Reasumując kwestie dotyczące unormowań ustroju rolnego w okresie PRL, trzeba stwierdzić, że decyzje polityczne minionej epoki, również dotyczące rolnictwa, ulegały zmianie pod wpływem silnych ruchów społecznych, takich jak Październik 1956, Grudzień 1970, a w szczególności powstanie w 1980 r. Solidarności. Z perspektywy historycznej wyraźnie widać, że wydarzenia te wpływały na kształt przepisów zmieniającego się w PRL prawa, w tym Konstytucji, w odniesieniu do rolnictwa w latach 1952, 1976 i 1983. Co istotne, do zwrotów w polityce rolnej i prawie odnoszących się do rolnictwa nie dochodziło na drodze ewolucji polityki rolnego państwa, natomiast były

<sup>53</sup> W ustawie z 24.01.1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz.U. Nr 3, poz. 15) oraz w ustawie z 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym rolników oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32, poz. 140) w preambule do tej ustawy zaliczono rolników do „ludzi pracy”, a system zaopatrzenia emerytalnego miałby być „kolejnym doniosłym aktem realizacji sojuszu robotniczo-chłopskiego”.

<sup>54</sup> Tak A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe* [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2003, s. 113.

efektem walki i oporu społeczeństwa polskiego wobec narzuconego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego.

Małgorzata Korzycka, przedstawiając amerykańskiemu odbiorcy w okresie schyłku PRL, w 1984 roku, całe spektrum rozwoju prawa rolnego i organizacji rolnictwa w Polsce w okresie po II wojnie światowej, konkludowała, że polska droga do rolnictwa socjalistycznego jest krytycznie zależna od gospodarstw rodzinnych, nie zaś od kolektywizacji naśladującej sowiecki model ery stalinowskiej. Nie znaczy to, że rolnictwo rodzinne nie potrzebuje towarzyszących mu innych form gospodarowania, jak przedsiębiorstwa spółdzielcze, państwowe czy organizacje rolnicze. Właściwa rekonstrukcja rolnictwa oparta na „indywidualnych gospodarstwach rodzinnych pracujących chłopów” (sformułowanie w art. 15 Konstytucji znowelizowanej w 1983 r.) może posłużyć jako łódź ratunkowa dla polskiego społeczeństwa<sup>55</sup>.

Linie demarkacyjną w polskiej rzeczywistości powojennej stanowi okres transformacji ustrojowej, wraz z którą interesy polityczne i gospodarcze Polski uległy przesunięciu ze wschodu na zachód Europy.

U zarania III Rzeczypospolitej, w 1989 r. nastąpiło uchylenie przepisu Konstytucji dotyczącego rolnictwa i przez 8 lat okresu transformacji ustrojowej (1989–1997) brak było w ustawie zasadniczej regulacji dotyczącej ustroju rolnego.

Istotne zmiany konstytucyjne nastąpiły w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Rzeczpospolitą Polską określono dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Fundamentalne dla ustroju państwa normy konstytucyjne analizowane są w doktrynie, ale również orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmując państwo polskie jako dobro wspólne, Trybunał Konstytucyjny jako wartości powiązane wprost z istnieniem państwa wskazał przede wszystkim: niepodległość państwa (określony także mianem interesu wspólnego), bezpieczeństwo i obronność kraju, niepodzielność terytorium i nienaruszalność granic<sup>56</sup>. Nie tylko organizacja państwowa (organy), lecz także historia, tradycja, poczucie wspólnoty z rodakami (wymiar mentalny) stanowią dobro wspólne<sup>57</sup>, które konkretyzuje się zwłaszcza poprzez czynniki istotne z punktu widzenia relacji między prawem międzynarodowym a prawem krajowym, sferą finansów i budżetu państwa, środowiska naturalnego, infrastruktury (np. dysponowanie zasobami

<sup>55</sup> Tak M. Korzycka, *Agricultural Law and Agricultural Organization in Poland* [w:] *Agricultural Law Symposium Proceedings of the American Agricultural Law Association Annual Convention, Denver, Colorado, October 25–26, 1984*, „South Dakota Law Review” Spring 1985, vol. 30, no. 2, s. 310.

<sup>56</sup> Obszerny zbiór orzecznictwa TK na ten temat zob. M. Piechowiak [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz*. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 194 i n.

<sup>57</sup> Tak M. Piechowiak [w:] *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 195, rozdz. I „Rzeczpospolita”.

energetycznymi<sup>58</sup>), rozwojem gospodarczym i cywilizacyjnym, prawem i wymiarem sprawiedliwości oraz sferą pracy.

Jak twierdzi Lech Morawski, „w społeczeństwach demokratycznych zasada rządów prawa zakłada spełnienie przez ustrój polityczno-prawny i system społeczny państwa wielu warunków”<sup>59</sup>. Ujmując społeczeństwo w układzie trzech podsystemów: politycznego, społecznego i ekonomicznego, zasada państwa prawa zakłada, że na poziomie politycznym większość obywateli dokonuje wyboru ustroju politycznego, na poziomie społecznym realizowane są podstawowe prawa i wolności obywatelskie, a na poziomie ekonomicznym podstawę stanowi własność prywatna i wolny rynek<sup>60</sup>.

Gdy chodzi o ustrój gospodarczy państwa polskiego, to zgodnie z art. 20 Konstytucji RP jego podstawę stanowi „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”, a kolejne art. 21 i 22, stanowią o potrzebie ochrony własności i zarazem możliwości wyłączenia lub ograniczenia wolności gospodarowania ze względu na cel lub interes publiczny. Tym samym wyznaczono konstytucyjnie ramy relacji między ochroną dobra wspólnego wymagającego ograniczenia prawa jednostki a ochroną praw jednostki<sup>61</sup>.

W nawiązaniu do wyżej wspomnianej wielowymiarowości „dobra wspólnego” ustrój rolny należałoby określać w powiązaniu z całym systemem prawa i wypływającymi z niego zasadami i instytucjami odnoszącymi się do gospodarki i rolnictwa, ujętymi zarówno w normy konstytucyjne, jak i normy dziedzin prawa, w szczególności prawa rolnego.

O znaczeniu rolnictwa w Europie po II wojnie światowej świadczy istotna okoliczność, że na zintegrowanej gospodarce rolnej objętej wspólną polityką rolną, która była „lokomotywą napędową rozwoju gospodarczego”<sup>62</sup>, w sytuacji gdy przemysł był w dużym stopniu zniszczony przez wojnę, oparła swoje powstanie Europejska Wspólnota Gospodarcza. Zdaniem Stelmachowskiego w Polsce, mającej w przeważającej mierze prywatne rolnictwo, mogło na początku transformacji, tj. w latach 90. XX w., być podobnie, ale tak się nie stało, „ograniczono się do odmonopolizowania otoczenia rolnictwa, nie wprowadzając w tym dziale gospodarki właściwych reform”<sup>63</sup>. Zmieniająca się w kolejnych latach po transformacji ustroju politycznego sytuacja polityczna i społeczna wpłynęła na brak stabilności w polskim rolnictwie oraz zaowocowała niespójnym

<sup>58</sup> Na temat dobra wspólnego jako naczelnej wartości prawa energetycznego zob. A. Szafrński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 267.

<sup>59</sup> Tak L. Morawski, *Główne...*, s. 250 i n.

<sup>60</sup> Zob. L. Morawski, *Główne...*, s. 250 i n.

<sup>61</sup> L. Morawski uznał problem wzajemnych relacji między prawami jednostki a dobrem wspólnym za jeden z najważniejszych problemów współczesnego konstytucjonalizmu; zob. L. Morawski, *Główne...*, s. 126.

<sup>62</sup> Tak A. Stelmachowski, *Kształtowanie się ustroju III Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, s. 87.

<sup>63</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Kształtowanie...*, s. 88.



i często chaotycznie tworzonemu ustawodawstwu, uwarunkowanemu zmieniającą się bieżącą polityką kolejnych rządów.

Wyczerpująco przedstawiał tę problematykę A. Stelmachowski w ukazujących się po 2000 r. kolejnych wydaniach podręcznika *Prawo rolne* pod jego redakcją, w rozdziale „Modele prawnych instrumentów polityki rolnej”. Wejście Polski w orbitę oddziaływania Unii Europejskiej na początku lat 90. i od 2004 r. członkostwo w UE w znacznym stopniu wpłynęły na bieżącą politykę rolną, która niewątpliwie oddziaływała na strukturę rolnictwa. Dostrzegał m.in., że cele wspólnej polityki rolnej (przepisy traktatowe określające te cele nie zostały zmienione od czasu ich ustanowienia, tj. przed blisko 70 lat) mogą nie być skorelowane w praktycznym zastosowaniu, choćby ze względu na sprzeczność interesów między rolnikami a konsumentami, co rodzi konieczność ustalania priorytetów i doboru środków realizacji<sup>64</sup>.

Już w na początku lat 90. i następnie w okresie stowarzyszeniowym, który rozpoczął się po podpisaniu w grudniu 1991 r. układu stowarzyszeniowego pomiędzy Polską a Wspólnotami Europejskimi<sup>65</sup>, pojawiły się – co prawda nieliczne, ale o mocnym przekazie – refleksje w nauce prawa zwracające uwagę na nierówną pozycję w rozwoju rolnictwa w Polsce w stosunku do „starych państw Unii”<sup>66</sup>. Już wtedy wiadomo było, jak to sformułował profesor Stanisław Sołtysiński (uczestniczący jako ekspert w negocjacjach prowadzących do zawarcia układu stowarzyszeniowego), że „Polska będzie musiała respektować nie tylko ustanawiane w Brukseli reguły gry ekonomicznej, lecz także dominujący na Zachodzie Europy system wartości politycznych oraz liberalne koncepcje praw i wolności człowieka”<sup>67</sup>. Istotne również, że układ stowarzyszeniowy odbiegał od modelu strefy wolnego handlu m.in. w dwóch bardzo ważnych sektorach gospodarki: handlu artykułami rolnymi i rybami. Zaznaczyć trzeba, że strona Wspólnoty odmówiła wówczas podjęcia jakichkolwiek zobowiązań dotyczących zniesienia subwencji eksportowych i kwot importowych stosowanych w ramach programu wspólnej polityki rolnej, a Polska nie była wówczas w stanie skutecznie wspomagać naszych producentów rolnych subsydiami eksportowymi<sup>68</sup>. Umowa nie przewidywała też żadnych terminów zniesienia subwencji eksportowych i kwot importowych dla towarów rolnych, Polska traktowana była jak kraj trzeciej w płaszczyźnie polityki rolnej. S. Sołtysiński oceniał, że wraz z implementacją układu nie zabezpiecza się minimalnych interesów tych grup

<sup>64</sup> Tak A. Stelmachowski [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 54.

<sup>65</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16.12.1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).

<sup>66</sup> Zob. S. Sołtysiński, *Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi (Problematyka prawna i ekonomiczna)*, PiP 1992/6, s. 4 i n.

<sup>67</sup> Tak S. Sołtysiński, *Układ...*, s. 4.

<sup>68</sup> S. Sołtysiński, *Układ...*, s. 9.

społecznych, które niewątpliwie poniosą nieuniknione koszty restrukturyzacji, zwłaszcza większość warstwy chłopskiej<sup>69</sup>.

Andrzej Stelmachowski w okresie stowarzyszeniowym z Unią Europejską apelował o ostrożność w podejmowaniu działań zmierzających do przebudowy struktury agrarnej na wsi polskiej<sup>70</sup>. Podkreślał też konieczność dokończenia procesu prywatyzacji gruntów rolnych (w dbałości o właściwe rozwiązanie problematyki własnościowej nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa), uwłaszczenia dzierżawców gruntów państwowych, oddłużenia gospodarstw rolnych i regulacji rynku produktów rolnych. Co do rynków rolnych, postulował w szczególności, że nie ma potrzeby regulowania rynku produktów, które w Polsce nie są produkowane, względnie mają znaczenie marginalne<sup>71</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano, rynek produktów rolnych wraz z powstaniem WPR podporządkowany został w zasadzie wyłącznej kompetencji ówczesnej Wspólnoty, pozostawiając państwom członkowskim jedynie możliwość ustalania cen *al minuto* produktów rolnych, pod warunkiem że nie będzie to zakłócało właściwego funkcjonowania instytucjonalnych cen wspólnotowych.

Wiadomo również, że pod koniec lat 80. nastąpiło przeorientowanie WPR z klasycznego interwencjonizmu chroniącego produkcję rolną przed konkurencją zagraniczną na rzecz polityki opartej na innej orientacji niż proprodukcyjna, przy czym wpływ na politykę rolną miały (i mają obecnie) nie tylko spory wewnątrzunijne, lecz także batalia o wolny handel między współzawodniczącymi Europą a Ameryką Północną i Ameryką Południową. Wprowadzenie do polityki UE nowych, surowych obostrzeń w zakresie sposobu gospodarowania może być subiektywnie odczuwane i obiektywnie interpretowane jako różnego rodzaju ingerencja w prawo własności rolnika. Powstaje na granicy między zwykłym ryzykiem przedsiębiorcy czy normalnymi ograniczeniami prawa własności – kiedy państwo nie ma obowiązku wynagrodzić rolnikowi ewentualnego uszczerbku majątkowego – a skutkami decyzji władzy publicznej o charakterze wywłaszczeniowym<sup>72</sup>.

Trend, który zaistniał w Unii Europejskiej na przełomie wieków, nosił cechy renacjonalizacji polityki rolnej Wspólnoty, w której państwom członkowskim pozostawiało się coraz większą swobodę w wyborze najbardziej dla nich odpowiednich środków prawnych do realizacji założeń zreformowanej WPR. Stanowią one, jak napisał w 2007 r. Luigi Costato, w rzeczywistości prawdziwe rozporządzenia *a la carte*, pozostawiając sporą

<sup>69</sup> S. Sołtysiński, *Układ...*, s. 23.

<sup>70</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat)* [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 63.

<sup>71</sup> A. Stelmachowski, *Problemy...*, s. 64–66.

<sup>72</sup> Zob. szerzej na ten temat: B. Banaszekiewicz, M. Korzycka-Iwanow, *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowa idea w zachodniej myśli agrarnej*, „Pamiętnik Instytutu Macieja Rataja”, z. 1, Warszawa 1994, s. 100 i n.



przestrzeń decyzyjną państwom członkowskim, chociaż należy zauważyć, że swoboda ta jest znacznie mniejsza w przypadku 10 nowych państw członkowskich<sup>73</sup>.

Obecna sytuacja ekonomiczna, społeczna i polityczna, również w perspektywie zmian realizowanych i planowanych w UE po 2020 r.<sup>74</sup>, stawia kwestię agrarną jako problem niedostosowania rolnictwa do warunków gospodarki narodowej oraz globalnej, a jako że procesy unifikacji nie są konieczne dla występowania nowoczesnego rolnictwa w UE, nie jest też wymagane wprowadzanie jednego modelu struktur agrarnych, które będą kształtowane szczególnie w politykach narodowych<sup>75</sup>. Zmienność priorytetów ustalanych w ramach realizacji WPR w Unii Europejskiej jest jej znaną cechą po dzień dzisiejszy, dość wspomnieć zwrot w polityce rolnej wraz z reformą Mansholta czy McSharry'ego.

Co uderza współcześnie, to odwoływanie się przez Komisję Europejską w dokumencie dotyczącym nabywania gruntów rolnych, a zatem ściśle powiązanych ze wspólną polityką rolną, na kluczowy i nieodłączny element wszystkich podstawowych wolności, jakim jest „zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową”<sup>76</sup> wobec brzmienia art. 345 TFUE, który stanowi, że: „Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich”. Zasada ta zabrania zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej dyskryminacji (utajone formy dyskryminacji). W procesie nabywania i użytkowania gruntów rolnych lub dysponowania nimi zastosowanie mogą mieć inne przepisy prawa Unii, w szczególności Karty Praw Podstawowych, np. prawo własności (art. 17 KPP), wolność wyboru zawodu (art. 15 KPP), wolność prowadzenia działalności gospodarczej, w tym swoboda zawierania umów (art. 16 KPP). Komisja w ramach powiadomienia konsultacyjnego do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów wypowiedziała się w sposób szczególny, podkreślając ową zmienność: „Jeśli WPR ma być polityką nieulegającą dezaktualizacji, zasadnicze znaczenie będzie miało wspieranie wiedzy, innowacji i technologii”<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, PPR 2007/1, s. 18. Costato przywołuje na potwierdzenie swoich konstatacji rozporządzenie nr 1257/1999 i zastępujące je rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L 277, s. 1) oraz rozporządzenie nr 1782/2003.

<sup>74</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM(2017)713, final.

<sup>75</sup> Zob. A. Majchrzak, *Ziemia...*, s. 38 i n. oraz przeprowadzona w pracy analiza wspomnianych zagadnień.

<sup>76</sup> Tak komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 350 z 2017 r., s. 5) i tam przywołane wyczerpująco orzecznictwo TS w przedmiocie obrotu nieruchomościami i swobody przepływu kapitału.

<sup>77</sup> Komunikat Komisji, *Przyszłość...*, pkt 3.1.

Paradoksem obecnie realizowanej WPR jest fakt, co przyznaje sama Komisja, że „80% (...) płatności trafia do 20% rolników, pojawiają się niekiedy zarzuty «nieuczciwości»”<sup>78</sup>. Połowa beneficjentów WPR to bardzo małe gospodarstwa, a większość płatności trafia do profesjonalnych średnich gospodarstw. Unijny system płatności związany z gruntami rolnymi dominuje zatem wśród mniejszości rolników. Słabością tego systemu jest zatem wysoce nierówny podział środków europejskich, i to przecież pochodzących również z państw członkowskich, w dodatku obciążony domniemaniem spekulacji, o czym wyraźnie nadmieniano się w komunikacie.

*Novum* dotąd niewystępującym w WPR (kwestia ta znalazła miejsce w cytowanym komunikacie z 2017 r.) jest zaangażowanie środków europejskich w ramach merytorycznej współpracy UE z Unią Afrykańską w odniesieniu do kwestii związanych z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich, tak aby pomóc temu regionowi w rozwoju własnego sektora rolno-spożywczego. Współpraca ta ma kontekst migracyjny i łączy WPR z państwami spoza UE i problemami ich obywateli, co znajduje wyraz w kolejnych dokumentach unijnych dotyczących współpracy UE z Afryką<sup>79</sup>.

W 2018 r. Komisja Europejska zaproponowała innowację, by powierzyć każdemu państwu członkowskiemu opracowanie krajowego planu strategicznego. Negocjacje w tej sprawie opóźniły się ze względu na pewne obawy przedstawicieli Parlamentu Europejskiego (chodziło głównie o podejrzenie zagrożenia, że na skutek bezpośrednich negocjacji KE i państw członkowskich może dojść do utraty części ich uprawnień) i ostatecznie rozpoczęły się one dopiero w 2020 r. Opóźnienie to spowodowało przesunięcie wdrożenia nowej Wspólnej Polityki Rolnej na rok 2022. Jako priorytet wyznaczono kwestie środowiskowe i klimatyczne.

Sprowadzają się one zasadniczo do dwóch strategii: 1) „od pola do stołu” (ograniczenie pestycydów w rolnictwie i antybiotyków u zwierząt hodowlanych o 50%, nawozów sztucznych o 20% do 2030 r.) oraz 2) strategii na rzecz bioróżnorodności 2030, przewidującej wycofanie 10% gruntów rolnych z produkcji, z przeznaczeniem na cele ochrony ekologicznej. Zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem (Green Deal for Europe, tzw. unijną strategią wzrostu), który jest zbiorem polityk Unii Europejskiej wytyczonym do roku 2030, a gdy chodzi o neutralność klimatyczną – z perspektywą czasową do 2050 r. – mają nastąpić działania zapobiegające degradacji środowiska i pogarszania klimatu. Wydaje się jednak, że całościowa, wręcz rewolucyjna polityka Zielonego Ładu

<sup>78</sup> Komunikat Komisji, *Przyszłość...*, pkt 3.2.

<sup>79</sup> W 2021 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie nowej strategii UE-Afryka – partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (powodzenie partnerstwa będzie zależało od większej mobilności, wezwano też do oferowania legalnych kanałów migracji) (2020/2041(INI)). Na szóstym szczycie UE – UA (Bruksela, luty 2022, Rada Europejska, komunikat prasowy z 18.02.2022 r.) szefowie państw i rządów UE i UA uzgodnili tekst deklaracji pt. „Wspólna wizja na rok 2030”, pogłębiającej i rozszerzającej współpracę Unii z państwami Afryki.

nie sprzyja przechodzeniu w procesie ewolucyjnym do modelu wyspecjalizowanego, konkurencyjnego rolnictwa zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe<sup>80</sup>.

Jednym z podstawowych mechanizmów realizacji polityki Zielonego Ładu są tzw. ekoschematy (dopłaty na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt, ostatnio dopłaty do kwalifikowanego (elitarnego) materiału siewnego), będące elementem powszechnego i podstawowego modelu finansowania rolnictwa w Europie<sup>81</sup>.

Toczą się obecnie dyskusje i powstają kontrowersje wśród polityków oraz różnego rodzaju grup społecznych państw członkowskich UE w odniesieniu do wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu. Od 2023 występują również strajki rolników na dużą skalę w wielu krajach Europy, w tym w Polsce, skierowane przeciwko wdrażaniu Europejskiego Zielonego Ładu, niskim cenom produktów rolniczych, zawieraniu umów handlowym UE z krajami Mercosuru<sup>82</sup>, niekontrolowanemu importowi tanich produktów rolnych z krajów spoza UE, przede wszystkim z Ukrainy<sup>83</sup>. Sytuacja ta i zmieniające się prawo UE, będące reakcją na postulaty, o których mowa wyżej, nie pozwalają obecnie na konkluzywne podsumowanie zmian we Wspólnej Polityce Rolnej ostatnich lat; dość wspomnieć wydawane w 2025 roku komunikaty Komisji Europejskiej i inne dokumenty UE, które nie bez przyczyny mają w swojej nazwie określenie „wizja” czy „ramowy projekt” wobec braku konkretnych rozwiązań dla sektora rolnictwa<sup>84</sup>.

W III Rzeczypospolitej ustrój rolny, do którego odnosi się polska norma konstytucyjna art. 23, ściśle związany jest z wprowadzoną do Konstytucji zasadą społecznej gospo-

<sup>80</sup> A. Niewiadomska, *Instrumenty prawne Europejskiego Zielonego Ładu wpływające na produkcję rolną*, „Year Book of Agricultural and Food Law” 2024/1, s. 136 i n., za: B. van der Meulen, *Food law: development, crisis and transition* [w:] *EU Food Law. Handbook*, red. B. van der Meulen, B. Wernaart, Wageningen 2020, s. 153 i n.

<sup>81</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/2115 z 2.12.2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE 435, s. 1).

<sup>82</sup> Umowy handlowe o strefie wolnego handlu między UE a Mercosur, to jest Argentyną, Boliwią, Brazylią, Paragwajem, i Urugwajem. Mercosur to międzynarodowa organizacja gospodarcza powołana w 1991 r., będąca unią celną; handel pomiędzy tymi państwami odbywa się bez cła.

<sup>83</sup> W zdecydowanej części protesty były inicjowane przez rolników indywidualnych i małe organizacje rolnicze, a nie duże syndykaty rolników.

<sup>84</sup> W lutym 2025 r. wydano komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wizja dla rolnictwa i żywności. Wspólne kształtowanie unijnego sektora rolnego i spożywczego, atrakcyjnego dla przyszłych pokoleń”, COM(2025)75, final. W lipcu 2025 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2028–2034, w tym ramowy projekt budżetu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), COM(2025)570, final. Jednym z najnowszych dokumentów unijnych (sierpień 2025 r.) dotyczących WPR jest opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Wizja dla rolnictwa i żywności”, C/2025/4411.

darki rynkowej w odniesieniu do rolnictwa oraz ochroną własności i ochroną wolności działalności gospodarczej. Ma również niezaprzeczalny związek z polityką państwa w zakresie ustroju rolnego i ochrony jego kształtu wyznaczonego przez Konstytucję. W końcowych latach ustroju socjalistycznego w Polsce A. Stelmachowski dokonał analizy polityki rolnej państwa i ocenił ją krytycznie (również w jej aspekcie ekonomicznym). Stwierdził, że środki prawne mające jakoby służyć poprawie struktury agrarnej prowadzą do wysoce niekorzystnych zmian w tej strukturze (np. wyższa liczba gospodarstw przekazywanych w zamian za emeryturę państwu, a nie następcom z kręgu rodziny, czy zakładanie nowych PGR, z reguły nierentownych, utrzymujących się dzięki dotacjom), konkludując: „to są skutki stosowania obłędnej koncepcji, że można osiągnąć poprawę struktury agrarnej przez pogarszanie sytuacji dochodowej rolnictwa”<sup>85</sup>.

Swego rodzaju kamieniem milowym dla prawnego określenia ustroju rolnego było wprowadzenie przez polskiego ustrojodawcę do Konstytucji RP z 1997 r. ustroju rolnego jako terminu konstytucyjnego i sprecyzowanie rodzaju gospodarowania jako jego podstawy, a zatem głównego ogniwa strukturalnego w postaci gospodarstwa rodzinnego, pojęcia omawianego szczegółowo dalej. Można uznać zatem, że nie tylko historycznie, lecz także współcześnie mamy do czynienia z instytucją prawa rolnego o charakterze podstawowym, określoną w Konstytucji.

Na ustrój rolny państwa składa się wielość stosunków prawnych pozostających ze sobą w określonej zależności i więzi. Syntetyczne ujęcie instytucji prezentował L.W. Jaworski, twórca projektu kodeksu rolnego w okresie międzywojennym, definiując instytucję prawa agrarnego jako „kompleks pewnych stosunków, pewne wartości gospodarcze, jedność procesu produkcyjnego i warsztatu produkcji”<sup>86</sup>.

Normy Konstytucji z 1997 r. tworzone były w określonej sytuacji politycznej i petryfikowała ona ustalony stan rzeczy oraz w pewien sposób utrzymywała osiągnięcia „pokojoyej rewolucji” 1989 r. Dla kwestii normatywnego ujęcia ustroju rolnego jest istotne, że ustrojodawca III Rzeczypospolitej wprowadził do Konstytucji normy dotyczące własności i wolności gospodarczej oraz ustroju rolnego. Związanie obu tych postanowień, tj. określenia ustroju rolnego i odniesienia do własności, stanowią jedność w treści art. 23 i jedynie w tej ścisłej relacji należy ten przepis rozumieć.

Norma dotycząca ustroju rolnego zawarta w art. 23 Konstytucji RP, która brzmi: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”, przesądza o strukturalnym charakterze gospodarstw położonych

<sup>85</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Ekonomiczne przesłanki polityki rolnej*, „Wiś Współczesna” 1988/4, s. 44 i n. (skrótowy tekst referatu wygłoszonego na konferencji zorganizowanej przez Lubelski Oddział Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego i Politechnikę Lubelską w Lublinie w 1987 r.).

<sup>86</sup> Zob. Konstanty Grzybowski, który w ten sposób określił rozumienie instytucji agrarnej przez L.W. Jaworskiego [w:] *Materyały do kodeksu agrarnego*. t. 2, *Opinie o projekcie k.a. prof. Jaworskiego. Wnioski poselskie o reformie rolnej. Referat prof. Jaworskiego*, Kraków 1929, s. 19.

na polskiej wsi i ma wyraźne odniesienie do prawa własności. Ustrojodawca mający legitymizację Zgromadzenia Narodowego i referendum narodowego rozstrzygnął o wyborze gospodarstwa rodzinnego jako podstawy gospodarowania w rolnictwie, nadając tej formie gospodarowania stabilność wywodzącą się z normy o najwyższej randze.

Użyte w normie konstytucyjnej wyrażenie „podstawa” pozwala twierdzić, że nie może mieć ona charakteru tymczasowego i zależnego. Gospodarstwa rodzinne mogą być prowadzone na gruncie dzierżawionym, mogą również występować inne formy gospodarowania, ale w skali całego kraju nie stanowią podstawy ustroju rolnego, który ustrojodawca odnosi do własności. Zasada ta, tj. że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, nie narusza postanowienia art. 21 stanowiącego, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia” (ust. 1), a „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (ust. 2). Zgodnie z art. 64 Konstytucji wszelkie rodzaje własności podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej ale tylko dla prawa własności, jako jedyne go spośród wszystkich praw majątkowych, przewidziano w ustawie zasadniczej przepis (art. 21) poświęcony jego ochronie<sup>87</sup>.

Ustrojodawca, wiążąc zasadę dotyczącą ustroju rolnego z wolnością działalności gospodarczej, a zatem kategorią odnoszącą się do całej gospodarki, rozstrzygnął, że zasada ta nie narusza postanowienia Konstytucji wyrażonego w art. 22, tj. że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Tym samym wszelkie ograniczenia wynikające z prawa w sferze działalności gospodarczej będą miały zastosowanie do działalności gospodarczej w rolnictwie w ramach wszystkich jej form organizacyjnych.

Ochrona ustroju rolnego o określonej strukturze w postaci gospodarstw rodzinnych i odniesienie jej do norm ochronnych z zakresu własności pozwalają twierdzić, że charakter strukturalny wsi polskiej określono konstytucyjnie. Zakłada się, że prowadzenie produkcji rolnej jako wynik pracy ma należeć do rodziny w gospodarstwie o stabilnym tytule prawnym do ziemi. Można też twierdzić, że norma ta ma również charakter strategiczny. Określono zatem fundamenty dla produkcji rolnej, z której wywodzi się żywność na etapie produkcji pierwotnej, stanowiąc gotowy produkt do spożycia lub surowiec do przetworzenia na żywność (zarówno roślinny, jak i zwierzęcy). Będzie to również uprawa, która nie ma jeszcze na etapie produkcji pierwotnej określonego przeznaczenia, ale nie można wykluczyć, że po zbiorze będzie to produkt przeznaczony do spożycia (np. rzepak może być wykorzystany jako komponent do biopaliwa lub do produkcji oleju spożywczego).

<sup>87</sup> Zob. K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej; koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienia w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 203.

Przepis art. 23 Konstytucji RP ma w tym sensie charakter ochronny i propaństwowy, ponieważ wzmacnia i stabilizuje państwo poprzez wskazaną przez ustrojodawcę strukturę jednostek gospodarczych w rolnictwie. Gospodarstwo rodzinne mające tytuł właścicielski funkcjonuje zupełnie inaczej niż niemające tytułu własności w całym systemie prawa ze względu na zapewnienie właścicielowi określonego monopolu władztwa nad przedmiotem własności<sup>88</sup>. W swojej koncepcji własności W. Pańko pewność określił jako podstawową wartość własności, a za monopol uznał służące właścicielowi domniemanie wyłączności<sup>89</sup>.

Nie znaczy to, że nie można prowadzić gospodarstwa rolnego, nie mając tytułu własności. Takie gospodarstwa jak najbardziej funkcjonują i współtworzą strukturę agrarną Polski, niemniej – moim zdaniem – podstawą nie są. Podstawę tworzą gospodarstwa, które mają ten rodzaj władztwa, które umożliwia rozporządzanie gospodarstwem (przenoszenie własności), sukcesję i określony prawem monopol korzystania z mienia tworzącego gospodarstwo, o którym była mowa wyżej.

Konstytucja RP w art. 64 ust. 3, dotyczącym własności, stanowi, że własność może być ograniczana tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. To właśnie prawo własności jako najszerze i najsilniejsze prawo majątkowe, chronione konstytucyjnie, może stanowić podstawę tak istotnej w państwie struktury, jaką jest ustrój rolny.

Zatrzymując się z kolei nad pojęciem gospodarstwa rodzinnego, łatwo stwierdzić, że przez cały okres PRL nie miało ono definicji legalnej. Natomiast w ideologii i naukach społecznych okresu socjalizmu istniało pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego, a jego rozumienie związane było niewątpliwie ze strukturą pracy w gospodarstwie, a zwłaszcza stosunkiem pracy własnej rolnika i jego domowników do pracy najemnej osób spoza kręgu domowników. Można nawet było przyjąć, że gospodarstwo rodzinne oznaczało pewien pozytywny wzorzec oceny indywidualnych gospodarstw rolnych.

Gospodarstwo rodzinne pojawiło się w treści normy art. 23 Konstytucji RP bez przymiotnika „indywidualne”, które to określenie należało już do poprzedniej epoki. Zaznaczyć trzeba, że w okresie uchwalania Konstytucji RP Polska od kilku lat była stroną układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a wspólnotami europejskimi i ich państwami członkowskimi. W prawie wspólnotowym, dzisiaj unijnym, nie istniało (i tak jest do dzisiaj) pojęcie gospodarstwa rodzinnego, co zresztą byłoby w zasadzie nieuprawnione wobec ekonomicznych i strukturalnych różnic między gospodarstwami rolnymi w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>88</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, RPEiS 1985/4, s. 8.

<sup>89</sup> W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 75 i n.



Na temat gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji RP zob. szerzej pkt 3 rozdz. IV „Pojęcie gospodarstwo rolne i gospodarstwa rodzinne”.

To, że norma art. 23 Konstytucji RP kierunkuje strukturę własności produkcyjnej w rolnictwie na gospodarstwo rodzinne, nie oznacza, że – jak wspomniano – nie są dopuszczalne gospodarstwa, oparte na pracy najemnej, o dużym obszarze i skoncentrowanym kapitale, w których pracuje i zarządza nimi rolnik i jego rodzina. Można też przyjąć, biorąc pod uwagę powojenną historię form gospodarowania na polskiej wsi, że norma ta jest podstawą zakazu kolektywizacji gospodarstw rolnych oraz zakazu wprowadzania prymatu własności państwowej w rolnictwie<sup>90</sup>.

O ustroju rolnym, a ściśle o jego kształtowaniu, jak wskazuje nazwa ustawy z 2003 r.<sup>91</sup>, z założenia miała traktować ta obszerna regulacja, która pojawiła się na początku XXI wieku, a zatem 6 lat od uchwalenia Konstytucji RP. Powstaje przede wszystkim wątpliwość, czy jest to nazwa przystająca do treści ustawy.

Ustawa ta obejmuje swoim zakresem niemal wszystkie przypadki nabycia nieruchomości rolnej<sup>92</sup>. Dotyczy sprzedaży, darowizny, zamiany jak również umowy zniesienia współwłasności. Wiodące postanowienia, to: określenie nieruchomości rolnej podlegającej przepisom ustawy, zasad nabycia nieruchomości rolnej ze wskazaniem na rolnika indywidualnego jako preferowanego nabywcy (z wyjątkami), określenie warunków nabycia przez osobę nie będącą rolnikiem indywidualnym (wymagana zgoda Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolniczego), ustalenie prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz dzierżawcy i KOWR.

Wprawdzie powszechne jest łączenie ustawy o kształtowaniu ustroju z 2003 r. (i jej kolejnych wersji) z określeniem cech podstawowych ustroju rolnego, co nie jest jednak właściwe. Jak wykazano bowiem w powyższych wywodach, ustrój rolny jest dużo szerszym pojęciem, w pewnym sensie wielowymiarowym i niesprowadzającym się li tylko do zasad obrotu ziemią rolną między żywymi.

<sup>90</sup> Zob. szeroko, a jednocześnie krytycznie na temat art. 23 Konstytucji A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, SIA 2000/1, s. 25 i n.

<sup>91</sup> Ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 64 poz. 592; tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 423 ze zm.).

<sup>92</sup> Na temat interpretacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego istnieje bogata literatura w postaci komentarzy, artykułów czy opinii prawnych. Obszerne omówienie tej ustawy zawarte jest np. w: P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024; T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024 i tam (s. 16) wymieniona wyczerpująco literatura, poczynając od pierwszych omówień ustawy w 2003 r. i w następnych latach; przywołane są prace uznanych autorów z dziedziny prawa rolnego, jak m.in. A. Lichorowicza, S. Prutisa, P. Czechowskiego, P. Blajera, J. Bieluka, E. Klat-Górskiej, D. Łobos-Kotowskiej, K. Marciniuka, A. Niewiadomskiego, M. Stańko, A. Suchoń, Z. Truskiewiczza, P. Wojciechowskiego i in.

Wydanie tego rodzaju aktu prawnego, który obowiązuje od ponad 20 lat, świadczy o tym, że władza ustawodawcza rozpoczęła na początku lat 2000. silną ingerencję w obrót ziemią między żyjącymi. Przypomnieć trzeba, że tworzenie prawa odbywa się w ramach oddziaływania, w procesie legislacyjnym, różnych, zmieniających się opcji poszczególnych partii politycznych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w latach 2003–2025 uległa wielokrotnym zmianom, szczególnie istotnym w 2016 r.<sup>93</sup> Dokonano tej nowelizacji po kilkunastu latach od wydania pierwszej wersji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, gdy sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza dojrzała do potrzeby dalszej konkretyzacji norm konstytucyjnych.

W preambule ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dodanej w 2016 r., odwołano się do art. 23 Konstytucji RP, stanowiącego, że gospodarstwa rodzinne są podstawą ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Określono również, że zmiany przepisów tej ustawy mają na celu wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej, troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. Cele i założenia tej regulacji nastawione były na ochronę interesów polskich właścicieli gospodarstw rolnych (skończył się wówczas, tj. w 2016 r., tzw. okres przejściowy na nabywanie nieruchomości rolnych i leśnych przez cudzoziemców<sup>94</sup>), a jednocześnie ochronę dobra wspólnego, jakim jest Rzeczpospolita.

Poglądy przeważające w doktrynie nakazują każdą preambułę traktować jako integralną część prawa, mającą znaczenie prawne w procesie interpretacji treści aktu normatywnego<sup>95</sup>. Uważa się w literaturze, że preambuła wskazuje na wartości, które powinny być uwzględniane przy wykładni poszczególnych przepisów o charakterze normatywnym. Zakres uwzględnienia jej treści w procesie wykładni powinien być ustalany każdorazowo przez organ stosujący prawo<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> Zob. ustawę z 6.07.2016 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. poz. 1159); ustawę z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 559). Po 30.04.2016 r. ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego była wielokrotnie nowelizowana, pierwsza duża nowelizacja nastąpiła w drodze ustawy z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu oraz niektórych innych ustaw, weszła w życie 26.06.2019 r.

<sup>94</sup> Od 1.05.2016 r. obywatele Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego mogą kupować nieruchomości rolne i leśne w Polsce na tych samych zasadach co obywatele polscy.

<sup>95</sup> Zob. szczegółowo na ten temat M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009; B. Sosnowski, *Geneza, rola i cechy preambuły w aktach prawnych*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2016/6.

<sup>96</sup> Zob. J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, SIŁ 2017/XXXVI, nr 1, s. 143 i n.



W tekście nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2016 r. ustalono nowe zasady przenoszenia własności ziemi rolniczej, dobra strategicznego dla naszej państwowości. Można twierdzić, że ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z 2016 r., w której zamieszczono zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym wspomnianą wyżej preambułę, stała się nowym wkroczeniem władzy publicznej w sferę kształtowania zasad przenoszenia własności ziemi rolniczej w Polsce. Posłowie, uchwalający ten akt prawny, działając jako przedstawiciele narodu (art. 104 Konstytucji RP) byli w pełni legitymizowani do uchwalenia prawa, co oczywiste, również w zakresie objętym ustawą. Rząd był w pełni legitymizowany do uznania, że zaistniała potrzeba nowej regulacji, i przygotował projekt ustawy. Jak wspomniano, kierunek zmian miały wyznaczyć cele zawarte w preambule ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Jednakże faktyczny cel zmienionej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2016 r. określony został w uzasadnieniu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych (uchwalonej również z 2016 r.) inaczej niż w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zawiera ona następujące stwierdzenie: „Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Obowiązujące w tej materii przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania nabytych nieruchomości na cele rolnicze”<sup>97</sup>.

Miejsce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (wraz z towarzyszącymi jej zmianami w innych, związanych z nią merytorycznie ustawach) w systemie prawa polskiego jest szczególne, ponieważ, jak wspomniano wyżej, odnosi się do ustrojowej normy (art. 23 Konstytucji RP w związku z jej art. 21 i 64), która obowiązuje w porządku prawnym jako norma zasadnicza.

W tym kontekście trzeba stwierdzić, że właściciel gospodarstwa rolnego reprezentuje zarówno swój interes prywatny, jak i staje się, w określonych sytuacjach prawnych, reprezentantem interesu ogólnego. Ochrona własności obejmuje nie tylko prawa właścicielskie, lecz także kapitał i pracę rolnika oraz organizację gospodarstwa rolnego, o czym szczegółowo w rozdz. II „Prawo własności rolniczej”.

Częsta nowelizacja ustawy, która fluktuje od czasu jej wejścia w życie zasadniczo w sposób niespójny, nasuwa pytanie o możliwość realizacji stałej, koherentnej polityki rolnej i – co najistotniejsze dla prawa – stabilizacji struktury gospodarstw rolnych. Nie bez znaczenia jest fakt, że wszystkie zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

<sup>97</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 293, s. 2.

były inicjowane, w ciągu ostatniego blisko ćwierćwiecza, przez zmieniające się rządy w III RP i wypracowywane w kolejnych gabinetach resortu rolnictwa mających różniące się od siebie wizje przepisów związanych z obrotem ziemią rolną.

Ostatnia zmiana ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2023 r. nie przynosi przemian, które wpływałyby na strukturę rolną. Jak słusznie stwierdza Jerzy Bieluk, nie wprowadzono w tym akcie prawnym zmian systemowych, nie zmieniono istoty przyjętych uprzednio konstrukcji ani nie wprowadzono nowych rozwiązań<sup>98</sup>. Nowe przepisy „mają (...) na celu doprecyzowanie i usprawnienie realizacji przepisów związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym”<sup>99</sup>, w szczególności akcjami i udziałami spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych.

---

<sup>98</sup> Tak J. Bieluk, *Kilka uwag o nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 23 lipca 2023 r.*, PPR 2023/2, s. 4.

<sup>99</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3429, s. 1.

## Rozdział II

# PRAWO WŁASNOŚCI ROLNICZEJ

### 1. Wyodrębnienie własności rolniczej jako kategorii prawnej w koncepcjach Andrzeja Stelmachowskiego i Waleriana Pańki. Wybrane problemy dyskusji w doktrynie prawa rolnego

W teorii prawa oraz nauce poszczególnych gałęzi prawa dokonuje się licznych podziałów własności (określanych również w literaturze jako stratyfikacja) przy pomocy zróżnicowanych kryteriów i płaszczyzn, wyróżniając np. własność w ujęciu Kodeksu cywilnego, własność w ujęciu Konstytucji, własność prywatną, własność osobistą, własność indywidualną, własność publiczną, własność państwową, własność samorządową (a w jej ramach własność komunalną, własność powiatową i własność wojewódzką), własność spółdzielczą, własność organizacji społecznych, własność kościelną, własność intelektualną, własność przemysłową, własność zasobów leśnych, własność zasobów mieszkalnych, własność zabytków i również własność rolniczą.

W powojennej literaturze wykształciło się pojęcie własności rolniczej jako podstawowej instytucji prawa rolnego, wokół której rozwinęło się prawo rolne. Andrzej Stelmachowski, twórca polskiej szkoły prawa rolnego, po raz pierwszy napisał o wyodrębnieniu własności rolniczej (indywidualnej) w 1969 r.: „Jej odrębność funkcjonalna istniała zawsze (trudno negować specyfikę produkcji rolnej). Gdy jednak doszły do tego czynniki społeczno-polityczne – odrębności unormowania prawnego urosły do tego stopnia, że trudno nie widzieć własności rolniczej jako wyrażnie ukształtowanego rodzaju własności”<sup>1</sup>. W późniejszym o rok od wydania *Wstępu do teorii prawa cywilnego*, pierwszym wydaniu podręcznika *Prawo rolne*<sup>2</sup> Stelmachowski rozwinął koncepcję

---

<sup>1</sup> A. Stelmachowski, *Wstęp...*, s. 220 i n. A. Stelmachowski odwoływał się tutaj do literatury niemieckiej, zaznaczając, że cech szczególnych upatruje się w nasileniu elementów publicznoprawnych; por. K. Kroeschell, *Landwirtschaftsrecht...*, s. 13 i n.

<sup>2</sup> J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970.

własności rolniczej w oparciu o teorię funkcjonalizmu, powołując prace L. Duguita<sup>3</sup> jako reprezentanta prawa cywilnego, a w prawie publicznym – M. Hauriou<sup>4</sup>, ponadto wskazując jako źródło stanowiące podstawę doktryny funkcjonalizmu naukę Kościoła katolickiego: encyklikę Pawła VI *Populorum progressio*, w późniejszych wydaniach dołączył encyklikę Jana Pawła II *Laborem exercens*. Można twierdzić, że nauka Kościoła katolickiego starała się konstruować własną i niezależną od sporów ideologicznych doktrynę własności<sup>5</sup>.

Trzonem tej koncepcji własności rolniczej było odejście od ściśle prawnorzeczowego ujmowania prawa własności, z dominacją praw właściciela, na rzecz zbliżenia pojmowania prawa własności w rolnictwie do praw obligacyjnych, a zatem prawa i obowiązku. „Właściciel w rolnictwie ma obowiązek należycie swoje prawo wykonywać (...) cechą własności rolniczej jest, iż winna być wykonywana przez osoby mające kwalifikacje rolnicze (...) wykonywanie własności rolniczej musi być zgodne z interesem społeczno-gospodarczym”<sup>6</sup>. Interesujące, że myśl o szerszym niż prawnorzeczowym pojmowaniu własności pojawiła się już na początku XX w. Ernest Till, wybitny przedstawiciel prawa cywilnego, zamieścił w swojej pracy konstatację wybiegającą w przyszłość: „gdy do niedawna mówiono tylko o prawach właściciela, dziś coraz większy obszar poczynają zajmować jego obowiązki”<sup>7</sup>.

Gdy chodzi o funkcje, Stelmachowski wyodrębnił dwie zasadnicze: produkcyjną i społeczno-polityczną. Twierdził również, że „własność (...) jest kategorią nie tylko ekonomiczną, ale także socjologiczną i psychologiczną. Byłoby więc niedobrze, gdybyśmy konstruowali prawo w taki sposób, by jednocześnie akcentować tylko aspekt ekonomiczny zagadnienia. (...) nie sądzę, by funkcją własności miało być wyłącznie, czy nawet przede wszystkim, przynoszenie dochodów”<sup>8</sup>. Na ten istotny aspekt spojrzenia Stelmachowskiego na własność od strony produkcji rolnej, jej istotności, miejsca w społeczeństwie i w gospodarce narodowej zwraca uwagę Jerzy Bieluk, podkreślając doniosłość podejścia funkcjonalnego do prawa własności rolniczej jako konglomeratu praw i obowiązków, co czyni tę koncepcję bliską ekonomicznej analizie prawa<sup>9</sup>.

Funkcja produkcyjna nie była kwestionowana w całej historii powojennego prawa ani też współcześnie, jakkolwiek zmieniały się podstawy prawne, z których ją wywodzono. Początkowo wyraźnie wskazywał na to dekret PKWN o przeprowadzeniu reformy

<sup>3</sup> L. Duguit, *Kierunki...*

<sup>4</sup> M. Hauriou, *Principes...*

<sup>5</sup> A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 29.

<sup>6</sup> Tak A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 77 i n.

<sup>7</sup> E. Till, *Prawo prywatne austriackie*, Lwów 1911, s. XIII i XIV.

<sup>8</sup> A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 179.

<sup>9</sup> Zob. J. Bieluk, *Profesor Andrzej Stelmachowski – wybitny prawnik agrarysta* [w:] T. Mróz, S. Prutis, A. Doliwa, *W setną rocznicę urodzin Profesora Andrzeja Stelmachowskiego (1925–2025)*, Białystok 2025, s. 69.

rolnej z 1944 r., w zasadzie powtarzając sformułowania konstytucji marcowej („Ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach stanowiących prywatną własność ich posiadaczy” – art. 1 ust. 1 zdanie drugie dekretu PKWN). Na kolejnych etapach rozwoju historii prawa rolnego zarówno w PRL, jak i po okresie transformacji funkcja produkcyjna gospodarstwa rolnego określana była za pomocą zróżnicowanej terminologii: od zdolności do towarowej produkcji rolnej w okresie PRL (w przeciwieństwie do gospodarstwa leżącego odłogiem czy podupadłego) aż po określenia współczesnego prawa, w którym mowa jest o rękomi należytego prowadzenia działalności rolniczej (art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b u.k.u.r.), a w prawie europejskim – odpowiednim poziomie dochodów producentów rolnych gwarantującym opłacalność produkcji (gospodarstwo żywotne ekonomicznie)<sup>10</sup>. Najnowsze koncepcje w tym zakresie dotyczą wypracowywania pojęcia rolnika aktywnego zawodowo, legitymowanego do otrzymania dopłat bezpośrednich z UE<sup>11</sup>. Za rolnika aktywnego zawodowo uznaje się przede wszystkim tego rolnika, którego kwota otrzymanych płatności bezpośrednich za poprzedni rok nie przekracza 5 tys. euro, przy czym nie wyklucza się ze wsparcia małych gospodarstw, które również przyczyniają się do vitalności obszarów wiejskich, ani rolników jednocześnie prowadzących działalność rolniczą i nierolniczą lub prowadzących działalność rolniczą w niepełnym wymiarze<sup>12</sup>. Można wnioskować, że chociaż kierunek wsparcia finansowego rolnika zorientowany jest na dochodowość gospodarstwa i różnego rodzaju stymulację tych dochodów, nie rezygnuje się z utrzymywania w strukturze polskiego rolnictwa gospodarstw rodzinnych również o niedużym areale, a nawet rolników tylko częściowo zajmujących się rolnictwem, zachowując tym samym różnorodność działalności rolniczej i potencjał małych gospodarstw częstokroć produkujących towary wymagające dużych nakładów pracy ludzkiej (prowadzących np. działy specjalne).

Specyficzne cechy własności rolniczej ujawniają się wówczas, gdy stanowi ona swoiste mienie składające się na zorganizowaną całość gospodarczą, jaką jest gospodarstwo rolne. Szczególny reżim prawny nieruchomości rolnych występuje dopiero wówczas, gdy wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego lub mogą wchodzić w jego skład potencjalnie. Rozwiązania cywilistyczne nie są wystarczające do określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne. Myśl tę rozwinął i szczegółowo analizował Józef Nadler w monografii dotyczącej indywidualnego gospodarstwa rolnego, wprost twierdząc, że „obowiązki związane z wykonywaniem własności rolniczej mogą

<sup>10</sup> Zob. termin użyty w poprzednio obowiązującym rozporządzeniu nr 1307/2013.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2021/2115 każdy kraj członkowski zobowiązany jest do ustanowienia, według ramowych wytycznych unijnych, definicji „rolnika aktywnego zawodowo”. Państwa członkowskie w definicji „rolnika aktywnego zawodowo” powinny stosować obiektywne i niedyskryminujące kryteria, takie jak: badanie dochodów, nakłady pracy w gospodarstwie, przedmiot działalności przedsiębiorstwa oraz włączenie działalności rolniczej tych osób do rejestrów krajowych lub regionalnych (art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 2021/2115).

<sup>12</sup> Zob. art. 4 pkt 5 rozporządzenia nr 2021/2115. Zob. też art. 3 ustawy z 8.02.2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz.U. z 2024 r. poz. 1741 ze zm.).

należać do treści prawa własności w rozumieniu art. 140 k.c.”<sup>13</sup>. Zdaniem tego autora indywidualne gospodarstwo rolne to majątek podmiotowy, którego realizacja wyraża się lub przynajmniej może się wyrażać włączeniu: ziemi, pracy, kapitału i organizacji w celu uzyskania produktu rolnego w sposób zgodny z celem społeczno-gospodarczym, oraz majątek, który pozostaje w związku z realizacją takiego celu<sup>14</sup>.

A. Stelmachowski zwrócił uwagę na sytuację prawną podmiotu własności rolniczej, która jego zdaniem „nie może być już dłużej ujmowana jako prawo właściciela i li tylko ze względu na interes publiczny ograniczana (...). W prawie rolnym własność – właśnie dlatego, że występuje jako mienie – obejmuje zarówno prawa, jak i obowiązki. Ze swej natury jest kompleksem praw i obowiązków. Obowiązki nie są tylko zewnętrznymi ograniczeniami własności rolniczej, są jej immanentnym składnikiem treściowym”<sup>15</sup>.

W klasycznym prawie własności można wręcz założyć istnienie prawa do niewykonania prawa własności, co w konsekwencji prowadziło do zapewnienia ochrony właścicielowi bez względu na to, czy swoje prawo wykonuje, czy też nie. Przemawia za tym konstrukcja roszczeń windykacyjnego i negatoryjnego, zawierająca uprawnienie żądania od osoby, która faktycznie włada rzeczą, aby rzecz została wydana właścicielowi. Należy odnotować nowatorski, chociaż odosobniony pogląd A. Stelmachowskiego, uznający za nieskuteczne, ze względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa, roszczenie windykacyjne wobec długoletniego posiadacza gospodarstwa rolnego<sup>16</sup>. Wszelkie stosunki prawne, także prawa rzeczowego, są stosunkami między ludźmi, a nie między ludźmi a rzeczami<sup>17</sup>. W prawie rzeczowym ochronie podlegają korzyści jednostki – właściciela, a związek właściciela z rzeczą określany jest przez system ekonomiczny i społeczny. Co więcej, można twierdzić, że obowiązki pochodzące z różnych gałęzi prawa oddziałują na prawo własności w tym sensie, iż ich naruszenie powoduje sankcje cywilistyczne<sup>18</sup>.

W Kodeksie cywilnym własność jest prawem względnie pełnym, tj. właściciel ma możliwość wykonywania swojego prawa wszelkimi sposobami, które nie naruszają zakazów i nakazów zawartych w przepisach należących zarówno do prawa cywilnego, jak i innych gałęzi prawa<sup>19</sup>. Formuła Kodeksu cywilnego (art. 140 k.c.) określająca treść prawa własności jest niewystarczająca ze względu na faktyczny sposób korzystania z rzeczy.

<sup>13</sup> Tak J. Nadler, *Pojęcie...*, s. 157.

<sup>14</sup> J. Nadler, *Pojęcie...*, s. 153.

<sup>15</sup> Tak A. Stelmachowski, *Własność...*, s. 9.

<sup>16</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, PiP 1965/1, s. 18 i 19.

<sup>17</sup> Zob. A. Klein, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Ossolineum 1976, s. 20 i cytowana tam literatura.

<sup>18</sup> A. Klein wyraża pogląd, że część obowiązków właściciela może być objęta stosunkiem cywilnoprawnym własności, chociaż do treści prawa własności nie należą, jednak ich naruszenie powoduje sankcje w ramach stosunku prawnego własności; zob. A. Klein, *Elementy...*, s. 61 i n.

<sup>19</sup> Zob. T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio, actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 57.

Można twierdzić o konieczności jej rozszerzenia w określony sposób, gdy bowiem chodzi o korzystanie z nieruchomości rolnej, dokonuje się ono w dynamice poszczególnych faz produkcji i dystrybucji produktów rolnych. Samo funkcjonowanie gospodarstwa rolnego polega na korzystaniu z prawa własności, a różnego rodzaju formy prawne korzystania wynikają z całego systemu prawa, również cywilnego. Istotne, czy cywilistyczna treść prawa własności jest adekwatna zarówno dla dobra chronionego, jak i interesu, które podlegają ochronie prawa w ramach własności.

Do treści prawa własności wprowadza się także uprawnienie do posiadania<sup>20</sup>. Prawo własności można wykonywać bezpośrednio lub pośrednio. Najpowszechniejszą formą pośredniego wykonywania własności w rolnictwie jest ustanowienie dzierżawy. W. Pańko był zdania, że stosunek dzierżawy znajduje ochronę raczej poza płaszczyzną obligacyjną, w zakresie ochrony posiadania, a mianowicie wyłączności używania i pobierania pożytków z dzierżawionego gruntu<sup>21</sup>. Autor ten zauważył swego rodzaju napięcie towarzyszące relacji posiadania i własności, zwłaszcza gdy gospodarstwo prowadzi posiadacz niemający tytułu własności. Posiadacz producent toruje sobie drogę „pierwszeństwa”, jeżeli chodzi o ochronę, tam, gdzie właściciel nie wykonuje swojego prawa zgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem<sup>22</sup>.

Trzeba też pamiętać, że właściciel może utracić prawo własności na skutek zasiedzenia (konstrukcja cywilistyczna). Konstrukcję zbliżoną do zasiedzenia przyjęto przed laty w ustawie o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych z 1971 r. i chociaż miała ona działanie jednorazowe, jej znaczenie wyrażało się w skali, jako że objęła swoim działaniem ponad 2,5 mln gospodarstw rolnych<sup>23</sup>. Wyżej wspomniane atrybuty i związki z konstrukcjami cywilistycznymi można uznać za rozszerzenie formuły cywilistycznej własności z Kodeksu cywilnego. Dynamiczny kształt własności („może korzystać (...) pobierać pożytki (...) rozporządzać”) oznacza legitymację właściciela do korzystania z jego walorów w ramach wielu regulacji cywilnoprawnych, np. przeniesienia własności, współwłasności, umów dotyczących spadku, zasad testowania, zapisów etc. Również definicja posiadania samoistnego (art. 336 k.c.) podkreśla zasadę aktywności podmiotu własności („władza jak właściciel”). Własność występuje w stosunkach zobowiązaniowych, np. umowach sprzedaży, darowizny, zamiany, dzierżawy, pożyczki, i w ich ramach występują sankcje o charakterze cywilnoprawnym z tytułu niewykonania lub niewłaściwego wykonania umowy. Nie tylko w prawie cywilnym, ale generalnie w systemie prawa własność spełnia się poprzez działanie, które konkretyzuje poszczególne stosunek własnościowy, określa jego treść.

<sup>20</sup> Tak A. Stelmachowski, *Wstęp...*, s. 206 i n.; S. Wójcik, *Windykacyjna ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Kraków 1965, s. 13 i n.

<sup>21</sup> Tak W. Pańko, *Dzierżawa...*, 1975, s. 231.

<sup>22</sup> Zob. M. Korzycka, *Walerian Pańko...*, s. 12.

<sup>23</sup> Temat ten ma bogatą literaturę; zob. np. W. Pańko, *Uwłaszczenie posiadaczy zależnych według ustawy z dnia 26 października 1971 r.*, NP 1973/12.



W obszarze prawa rolnego ograniczeniami w rozumieniu art. 140 k.c. są wszelkiego rodzaju normy nakazowe i zakazowe, których adresatem jest właściciel. Nie można też na gruncie prawa cywilnego zbudować ogólnego obowiązku wykonywania własności wywiedzionego z art. 140 k.c., natomiast w pełni można twierdzić, że poszczególne obowiązki właściciela zarówno w sferze cywilnoprawnej, jak i administracyjnoprawnej wynikają z całego systemu prawa. W przypadku własności rolniczej jej treść określana jest potrzebami produkcji. Trafnie stwierdza J. Nadler, że w ramach własności rolniczej „element obowiązku stoi na zewnątrz prawa podmiotowego własności jako fragmentu stosunku cywilnoprawnego i – mając swoje źródło w normie prawnej innej gałęzi – sprawia, że stosunek własności rolniczej ma charakter złożony; spletają się w nim uprawnienia i obowiązki wynikające z różnych norm prawnych, a więc byłby zjawiskiem niejednorodnym”<sup>24</sup>; „własność nieruchomości rolnej zobowiązuje”<sup>25</sup>.

Walerian Pańko<sup>26</sup> stworzył w latach 80. nowatorską koncepcję ujmowania prawa własności jako domniemania generalnej kompetencji do korzystania i rozporządzania nieruchomością, którą zawarł w pracy *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*<sup>27</sup>. Analizował tam dylemat dotyczący pogodzenia prawa wyłączności właściciela z licznymi ograniczeniami tego prawa i stwierdził m.in., że „istotę prawa własności najprościej, ale i najpełniej wyraża idea domniemania kompetencji; domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (dobra) (...). Koncepcja domniemania generalnej kompetencji wydaje się być poglądem kompromisowym wobec dylematu: «monopol jednostkowy», albo «rozpisanie» kompetencyjnej struktury własności ekonomicznej pomiędzy wszystkie podmioty w niej uczestniczące”<sup>28</sup>. W nawiązaniu do tej koncepcji A. Stelmachowski napisał m.in.: „Największe znaczenie przywiązuję do Jego [W. Pańki – przyp. M.K.] teorii własności. Uważam, że Jego koncepcja na ten temat, opublikowana w pracy pt. *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach* z 1984 r., to niedoceniony do tej pory, ale jakże istotny krok w tej dziedzinie, którego dawno już nikt nie zrobił (...). Sprzeciwiając się koncepcji socjalistycznej czy komunistycznej uspołecznienia, uważał, że właściciel to ten, za którym przemawia domniemanie kompetencji w zarządzaniu i rozporządzaniu określonym dobrem (...). Prof. Pańko uważał, wyraźnie nie mógł tego napisać, były to bowiem czasy cenzury, ale jasno to wynika z Jego prac, że w nowym ustroju szczególne znaczenie będzie miała własność i to nie tylko prywatna, lecz także własność pewnych grup, typu samorządy terytorialne, spółdzielnie, stowarzyszenia. Jego zdaniem, pomiędzy własnością poje-

<sup>24</sup> Tak J. Nadler, *Pojęcie...*, s. 160 i n.

<sup>25</sup> J. Nadler, *Pojęcie...*, s. 159.

<sup>26</sup> W. Pańko, uczeń i pierwszy wypromowany doktor profesora A. Stelmachowskiego, wybitny przedstawiciel szkoły prawa rolnego stworzonej przez A. Stelmachowskiego; szerzej na ten temat zob. M. Korzycka, *In memoriam. Walerian Pańko (9 X 1941 – 7 X 1991)*, FP 2017/3; M. Korzycka, *Walerian Pańko...*

<sup>27</sup> W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, reprint na 25. rocznicę śmierci, Katowice 2016, s. 75 i n., 212 i n.

<sup>28</sup> W. Pańko, *O prawie...*, s. 75–76.



dynczego, prywatnego właściciela a własnością państwową powinna istnieć bogato rozbudowana sfera pośrednia własności samorządowej, grupowej różnego rodzaju”<sup>29</sup>.

Koncepcja W. Pańki<sup>30</sup> jest głęboko osadzona w funkcjonalnym podejściu do prawa, które charakteryzuje szkołę profesora Stelmachowskiego<sup>31</sup>. Wyjątkowo wnikliwie są przemyślenia W. Pańki na temat własności ziemi. Przypominał, że rolnictwo polskie nie przeszło procesu kapitalizacji czyniącego z rolnika fachowego przedsiębiorcę. Prawo własności symbolizowało nie tylko majątek, lecz także prawo do życia, a w okresie niewoli stanowiło również gwarancję przetrwania wbrew obcym naciskom. „Zapewne więc przysłowiowa miłość polskiego chłopca do ziemi miała szczególny walor psychologiczny, ale podglebie tej miłości było prozaiczne na przeludnionej wsi nie mającej większych możliwości migracji”<sup>32</sup>. Twierdził, że własność jest przede wszystkim domeną cywilistyki. W szeroko pojętej cywilistyce wydaje się – zdaniem Pańki – występować nurt ideologiczno-ustrojowy, prawno-dogmatyczny i „gałęziowy”. Ten ostatni, obejmujący też własność ziemi rolniczej, wychodzi poza granice cywilistyki i spotyka się z administratywnym polem badania własności<sup>33</sup>. Polemizując z M. Korzycką, uczennicą profesora Stelmachowskiego, optującą w swojej pracy doktorskiej na temat ochrony własności rolniczej za produkcyjną funkcją własności rolniczej, wskazywał, że w prawnych konstrukcjach własności rolniczej nie należy się do niej ograniczać, ale trzeba szukać harmonii różnych funkcji własności: majątkowej, produkcyjnej, organizacyjnej, psychologicznej oraz harmonii różnych interesów: społecznego i indywidualnego<sup>34</sup>. Pańko przede wszystkim miał na względzie sytuację właścicieli, którzy są rzeczywistymi producentami i prowadzą produkcję w oparciu o wszystkie jej elementy, a więc: ziemię i inne środki produkcji, kapitał, pracę ludzką i jej organizację. Zwłaszcza ten ostatni element miał duże znaczenie wobec istnienia normatywnego wymogu kwalifikacji rolniczych dla nabycia własności nieruchomości rolnej.

Jak pisał Andrzej Stelmachowski, własność zapewnia właścicielowi określony monopol władztwa nad przedmiotem własności. Bez tego monopolu nie jest możliwa racjonalna działalność gospodarcza. Przyznanie komuś prawa własności oznacza decentralizację znacznego zakresu decyzji gospodarczych<sup>35</sup>. Myśl A. Stelmachowskiego rozwija W. Pańko,

<sup>29</sup> A. Stelmachowski, *Do Jego przemyśleń i prac będziemy często wracać*, ST 1991/11–12 (poświęcony pamięci prof. Waleriana Pańki), s. 5.

<sup>30</sup> W. Pańko, *O prawie...* – praca ta zawiera obszerną literaturę polską i zagraniczną (głównie włoską i francuską, ale również amerykańską i niemiecką).

<sup>31</sup> Zob. M. Korzycka, *Walerian Pańko...*

<sup>32</sup> W. Pańko, *O prawie...*, s. 25.

<sup>33</sup> Do przedstawicieli tego nurtu zaliczył W. Pańko obok siebie A. Stelmachowskiego i M. Korzycką; zob. W. Pańko, *O prawie...*, s. 27.

<sup>34</sup> Zob. W. Pańko, *Recenzja książki M. Korzyckiej „Ochrona własności rolniczej”*, Warszawa 1979, PiP 1982/3–4, s. 158.

<sup>35</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Własność...*, s. 8.

stwierdzając, że „pewne uprawnienia muszą zawsze pozostawać przy właścicielu, że jest pewne minimum, bez którego właścicielem już się nie jest”<sup>36</sup>.

Autor ten zauważył w swoich studiach nad własnością, że problem własności jest centralnym elementem każdej doktryny politycznej, stanowiąc oręż ideologicznej walki<sup>37</sup>. Zdaniem W. Pańki dużą rolę prawo własności w sferze politycznej odgrywa w kontekście walki, jaką w Europie Zachodniej gospodarstwo rodzinne toczy z siłą kapitału handlowego i przemysłu przetwórczego<sup>38</sup>, i to przenikliwe stwierdzenie zachowało pełną aktualność do dnia dzisiejszego. Głównym czynnikiem różnicowania się poglądów na temat istoty i struktury prawa własności pozostaje ideologiczne (polityczne) zróżnicowanie koncepcji własności<sup>39</sup>. Reprezentując funkcjonalne podejście do prawa, W. Pańko twierdzi, że funkcja prawa własności jako gwaranta wolności wysuwa się na czoło, i podkreśla znaczenie własności dla ochrony jednostkowej niezależności, zarówno w sferze ekonomicznej, zawodowej, jak i politycznej<sup>40</sup>.

We wszystkich okresach historycznych własność ziemi miała odrębną regulację prawną. Grunt rolny jako podstawowy środek produkcji rolniczej implikował wykonywanie władztwa na nieruchomości rolnej w określonym układzie praw i obowiązków właścicieli, którzy musieli uwzględniać produkcyjny walor ziemi. Układ ten powodował konieczność normowania ograniczeń w wykonywaniu własności ziemi właśnie ze względu na obowiązki związane z produkcją rolniczą oraz relacjami pomiędzy właścicielami. Już w prawie rzymskim notą cenzorską piętnowano właścicieli, którzy zaniedbywali uprawę roli<sup>41</sup>. W okresie międzywojennym w Polsce obowiązywały przepisy, na mocy których grunty leżące odłogiem „zdatne pod uprawę rolną” polecano oddawać w dzierżawę rolnikom, a w wypadku uchylania się od zawarcia umów dobrowolnych minister rolnictwa miał prawo nakazać tzw. przymusowe wydzierżawienie<sup>42</sup>. Prawo własności, stanowiące podstawowe ogniwo systemów prawa, jest niewątpliwie instytucją historyczną podlegającą ewolucji. Wyodrębniło się jako prawo ściśle rzeczowe, jednak przedmiot prawa własności decydował o specyfice jego wykonywania. Prawo własności określane jest zgodnie w literaturze jako instytucja prawna stanowiąca najszerszą formę prawną korzystania i rozporządzania rzeczą, a zatem właściciel korzysta z największego zakresu uprawnień względem rzeczy, jakie w danym systemie prawa mogą przysługiwać podmiotowi prawa. Obszerna literatura dotycząca własności w różny sposób na przestrzeni

<sup>36</sup> Tak W. Pańko, *O prawie...*, s. 77.

<sup>37</sup> W. Pańko, *O prawie...*, s. 21.

<sup>38</sup> W. Pańko, *O prawie...*, s. 199.

<sup>39</sup> W. Pańko, *O prawie...*, s. 78.

<sup>40</sup> W. Pańko, *O prawie...*, s. 199.

<sup>41</sup> Zob. M. Kaser, *Das römische Privatrecht*, t. 1, München 1971, s. 125, V. 2.

<sup>42</sup> Zob. ustawę z 18.03.1920 r. w przedmiocie wydzierżawiania niezagospodarowanych użytków rolnych (Dz.U. Nr 28, poz. 165).

czasów porządkowała to prawo, tworzono również określone koncepcje tego prawa w różnych jego dziedzinach; można twierdzić, że stała się instytucją interdyscyplinarną<sup>43</sup>.

W prawie okresu peerelowskiego można wskazać na obowiązek rolniczego użytkowania gruntu rolnego<sup>44</sup> czy obowiązki dotyczące budowy urządzeń melioracyjnych, obowiązek okresowego odnawiania kwalifikowanego materiału siewnego<sup>45</sup> oraz obowiązek stosowania nawozów mineralnych<sup>46</sup>, co prawda w praktyce zasadniczo niewykonalny wobec braku tego towaru na rynku. Obowiązki te, pośrednio oddziałujące na prawo korzystania z własności rolniczej, miały charakter administracyjny, a na podstawie decyzji administracyjnych obowiązywały sankcje administracyjne. W późniejszych latach powstawały zarówno nowelizacje przytoczonych wyżej przepisów, jak i nowe szczegółowe regulacje w tym zakresie oraz wprowadzane od 2004 r. na mocy prawa europejskiego (np. reglamentacja cen), jakkolwiek charakter publiczny nakładanych obowiązków pozostawał niezmienny<sup>47</sup>. Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP własność jest dobrem konstytucyjnym, które stanowi nie tylko podstawę gospodarki, lecz także jest jedną z podstawowych instytucji pozwalających określić Rzeczpospolitą Polską jako państwo prawne<sup>48</sup>. Potwierdza to także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazując, że przepisy Konstytucji RP „zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa”<sup>49</sup>. W orzecznictwie TK wielokrotnie powtarzana jest teza, że „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego”<sup>50</sup>. Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych”<sup>51</sup>.

Własność rolnicza i jej ochrona mają swoje „przełożenie” na przepisy konstytucyjne. Zdaniem Andrzeja Stelmachowskiego ustawodawca konstytucyjny dostrzegł niebezpieczeństwo ograniczeń mogących wypaczyć treść prawa własności. Nie można bowiem doprowadzić do sytuacji, w której prawa właściciela dadzą się sprowadzić do *nudum ius* („gołego prawa”). W związku z tym twierdzi, że: „Najtrudniejszy jest problem ochrony własności rolnej w zakresie tego jej atrybutu, który tradycyjnie określamy mianem korzystania z rzeczy (art. 140 k.c.). Chodzi tu bowiem o konglomerat norm prawnych,

<sup>43</sup> Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2018, s. 44.

<sup>44</sup> Art. 16 u.o.g.r.l. z 1971 r.

<sup>45</sup> Kolejno przepisy: art. 92, 93 i 97 ustawy z 24.10.1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.), art. 11 ustawy z 16.02.1961 r. o hodowli roślin i nasiennictwie (Dz.U. Nr 10, poz. 54).

<sup>46</sup> Zob. ustawę z 13.06.1967 r. o obowiązku stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych (Dz.U. Nr 23, poz. 109).

<sup>47</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Modele...*, 2007, s. 192 i n.

<sup>48</sup> Zob. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 32 i n.

<sup>49</sup> Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98.

<sup>50</sup> Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98.

<sup>51</sup> Wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001/2, poz. 29; zob. też wyrok TK z 5.11.1997 r., K 22/97, OTK 1997/3–4, poz. 41.

które regulują inne materie, ale w sposób niekiedy pośredni wpływają na prawo korzystania z rzeczy<sup>52</sup>.

Przepisy o charakterze cywilistycznym regulowały i regulują wzajemne stosunki właścicieli nieruchomości zawarte w ograniczeniach z tytułu praw sąsiedzkich, np. w zakresie nawodnienia, nasłonecznienia, także rozgraniczania gruntów, ustanowienia służebności, szkód wyrządzanych przez zwierzęta gospodarskie etc.

Zygmunt Truskiewicz konstatuje, że doktryna ma trudności z wyjaśnieniem terminu „własność gospodarstwa rolnego”<sup>53</sup>, co przekłada się z kolei na kontrowersje związane z rozumieniem nabycia gospodarstwa rolnego, a w konsekwencji nabycia własności takiego gospodarstwa rolnego. „Jeżeli nawet udałoby się nadać prawu własności do gospodarstwa rolnego jakąś treść, to byłoby to prawo do zbioru praw i obowiązków związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Do tego zbioru mogą należeć zarówno prawa własności w kodeksowym znaczeniu (np. prawo własności nieruchomości rolnej, własności maszyny rolniczej), jak i inne prawa majątkowe (np. dzierżawa gruntu rolnego, leasing maszyny rolniczej, wierzytelności z umowy rolniczego ubezpieczenia) oraz prawa niemajątkowe, a więc prawa należące do prowadzącego gospodarstwo rolne, czyli do «właściciela gospodarstwa rolnego»”. Twierdzi przy tym, że nie można utożsamiać własności w rozumieniu art. 140 k.c. z własnością gospodarstwa rolnego. „To, że niekiedy na oznaczenie kompleksu uprawnień i obowiązków używa się terminu obejmującego ów kompleks (np. prawo najmu, prawo dzierżawy, prawo dożywocia) nie oznacza, że ściśle rozumiane prawo może obejmować obowiązki. Prawo nie może być – logicznie rzecz biorąc – być zarazem obowiązkiem. To jest sprzeczność sama w sobie. (...) Natomiast nazwa prawa, pod którym kryje się jednak cała instytucja prawna, może obejmować już uprawnienia i obowiązki. Dlatego też przy opisywaniu własności należy odróżniać prawo własności w ścisłym, czyli kodeksowym znaczeniu od własności postrzeganej jako fundamentalna instytucja każdego systemu prawnego”<sup>54</sup>.

Stanisław Prutis wyraża pogląd, że ujęcie mienia (art. 44<sup>1</sup> k.c.) oraz gospodarstwa rolnego (art. 55<sup>3</sup>) uwzględniają w swoich definicjach jedynie prawa majątkowe, aktywa. Nie uwzględniają pasywów, długów, obowiązków. I stwierdza wręcz: „Dlatego twierdzenie, że własność jest kompleksem praw i obowiązków, nie jest akceptowana przez klasycz-

<sup>52</sup> A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe* [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, w szczególności s. 192. Zob. również wyrok z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000/1, poz. 3, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Mówiąc o tym, że własność nie jest *ius infinitum* (...) nie można popadać w drugą skrajność i twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice prawa własności. Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności”.

<sup>53</sup> Tak w wywodzie Z. Truskiewicza, *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, SIA 2018/15, s. 237 i tam bogata literatura prawa rolnego.

<sup>54</sup> Z. Truskiewicz, *O własności...*, s. 242.

nych cywilistów. Stąd też własność traktowana jako kompleks praw i obowiązków może być konstrukcją przydatną głównie dla wskazania na odrębność własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej<sup>55</sup>.

Szeroko uzasadniła swój pogląd dotyczący właściciela gospodarstwa rolnego Elżbieta Klat-Górska: „Analiza współczesnej regulacji ustawowej (przede wszystkim zawartej w Kodeksie cywilnym oraz w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego) prowadzi do konkluzji, nawiązującej do koncepcji prof. A. Stelmachowskiego, że własność rolnicza (wyodrębniana ze względu na przedmiot własności) jest kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa<sup>56</sup>. Autorka ta odnotowuje, że w doktrynie prezentowane są rozbieżne stanowiska dotyczące charakteru prawa przysługującego do gospodarstwa rolnego<sup>57</sup>. Przytacza te, według których gospodarstwo rolne nie może być przedmiotem prawa własności w znaczeniu cywilistycznym i nie może też być przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych<sup>58</sup>. Występują jednak poglądy, w których przyjmuje się, że gospodarstwo rolne jest przedmiotem prawa podmiotowego i należy je uznać za dobro niematerialne, a tym samym prawo na gospodarstwie rolnym traktować należy jako prawo na dobru niematerialnym<sup>59</sup>. E. Klat-Górska jest zdania, że status prawny poszczególnych składników gospodarstwa rolnego jest różnorodny, ale gospodarstwo rolne jako zorganizowany kompleks majątkowy może być traktowane jako zespolony przedmiot stosunków prawnych i obrotu gospodarczego. Gospodarstwo rolne można ująć w sposób konwencjonalny jako przedmiot własności, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie jest ono rzeczą w rozumieniu art. 45 k.c. Prawo to jest zbywalne i jest prawem dziedzicznym, a także może być przedmiotem zapisu windykacyjnego<sup>60</sup> (zob. art. 981<sup>1</sup> § 2 pkt 3 k.c.), podlega również egzekucji (zob. art. 1064 k.p.c.). W obrocie niewskazane jest oznaczenie przedmiotu czynności prawnej tylko jako gospodarstwa rolnego, dlatego też w treści czynności prawnej (np. będącej podstawą zbycia), której przedmiotem jest gospodarstwo rolne, szczegółowo należy wymienić jego składniki<sup>61</sup> i uwzględnić aspekty prawne dotyczące zbywania poszczególnych praw będących składnikami zor-

<sup>55</sup> Zob. S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 331.

<sup>56</sup> E. Klat-Górska, *Własność gospodarstwa rolnego* [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznica, Wrocław 2017, s. 118 i n.

<sup>57</sup> E. Niezbecka [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Część ogólna, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, art. 55<sup>3</sup> i przywołana tam literatura.

<sup>58</sup> S. Wójcik, *Nowe regulacje – nowe problemy i wątpliwości*, „Rejent” 1999/8, s. 162; D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, KPP 2008/4, s. 1041.

<sup>59</sup> Zob. np. J. Górecki, *Gospodarstwo rolne jako przedmiot zastawu*, „Rejent” 2003/4, s. 50.

<sup>60</sup> Szerzej zob. P. Blajer, *Gospodarstwo rolne jako przedmiot zapisu windykacyjnego – wybrane problemy*, SIA 2011/9, s. 186 i n.; Z. Truszkiewicz, *O niektórych skutkach zapisu windykacyjnego przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego* [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, red. A. Dańko-Roesler, A. Oleszko, R. Pastuszko, Warszawa 2014, s. 399–413.

<sup>61</sup> Zob. postanowienie SN z 9.12.2010 r., IV CSK 210/10, LEX nr 1391324.

ganizowanej jednostki produkcyjnej, jaką jest gospodarstwo rolne<sup>62</sup>. W nawiązaniu do poglądu E. Klat-Górskiej trzeba stwierdzić, że prawo rozporządzania poszczególnymi składnikami gospodarstwa może kolidować z prawem posiadania i korzystania z gospodarstwa, w skład którego składniki te wchodzi. Rozporządzanie nie jest identyczne z rozporządzaniem poszczególnymi składnikami<sup>63</sup>. Tylko w prymitywnej gospodarce rozporządzenie nieruchomością jest praktycznie rzecz biorąc rozporządzeniem gospodarstwem. W nowoczesnym gospodarstwie jego wyposażenie może przewyższać wartość ziemi, chociaż jest niezastąpionym czynnikiem produkcji. Gospodarstwo jako masa czynna wchodzi w stosunki prawne z różnych gałęzi prawa, które stanowią granice prawa do korzystania z gospodarstwa<sup>64</sup>. Nieograniczone prawo dysponowania rzeczą (składnikiem gospodarstwa) przez właściciela oznaczałoby niekiedy uszczuplenie mienia i ograniczenie jego możliwości produkcyjnych.

Istotną kwestią związaną z prawem własności, prawa skutecznego *erga omnes*, będą skutki braku aktywnego korzystania z gruntu rolnego. Obok możliwości zastosowania środków o charakterze administracyjnym (ulegały one zmianom na przestrzeni lat, w okresie PRL aż po możliwość przejęcia na rzecz Skarbu Państwa gruntu na podstawie normy prawnej dotyczącej skutków niewykonywania obowiązku rolniczego użytkowania gruntu rolnego) istniała znana od wieków konstrukcja prawa cywilnego związana z sytuacją prawną posiadacza samoistnego „zastępującego” faktycznie właściciela, który po upływie odpowiedniego okresu posiadania może uzyskać prawo własności. Skoro niewykorzystywanie prawa własności rolniczej rodzi skutek cywilistyczny, może bowiem prowadzić do nieskuteczności roszczeń posesoryjnych właściciela, a nawet do utraty tego prawa, np. w drodze zasiedzenia, nie można twierdzić, że obowiązek aktywnego działania właściciela nie należy do treści tego prawa. Własność rolnicza wymaga określonej interpretacji, jako nieodłącznie związana z producentem podlega ciągłej weryfikacji, co wyraża się przede wszystkim w zakresie ochrony własności rolniczej, o czym szczegółowo w pkt 2 niżej.

## 2. Cechy szczególne ochrony własności rolniczej

Chroniąc własność rolniczą jako mienie zorganizowane w postaci gospodarstwa, w niektórych sytuacjach trzeba ograniczyć prawo dysponowania poszczególnymi jego składnikami, co jest swoistym paradoksem. Stąd też postulat M. Korzyckiej, który pojawił się w literaturze w końcu lat 70., aby zsynchronizować środki ochrony rzeczowej

<sup>62</sup> Tak E. Klat-Górska, *Własność...*, s. 118 i n.

<sup>63</sup> Tak M. Korzycka, *Ochrona...*, s. 20.

<sup>64</sup> Tak A. Stelmachowski, *Gwarancje...*, s. 5 i n.: „W Porozumieniu Rzeszowskim, obok gwarancji politycznych i regulacji prawnych odnoszących się do własności ziemi, znalazły się także postanowienia regulujące sprawę inwestycji w rolnictwie, sprawę cen, sprawę ubezpieczeń społecznych itp. Chodziło po prostu o zabezpieczenie trwałości gospodarki chłopskiej (...), o zabezpieczenie własności rolniczej, pojmowanej w sensie dynamicznym jako własność gospodarstw rolnych”.



(cywilnej) własności środków produkcji z ochroną własności rolniczej<sup>65</sup>. Postulat ten przywołał, odnosząc się do niego aprobowo, A. Stelmachowski i skonkludował: „Jeżeli więc konstatujemy ograniczenie prawa rozporządzania tymi składnikami, to nie upoważnia nas to do wniosku, że ograniczeniu ulega własność rolnicza (...) w tym miejscu rozchodzą się drogi prawa rolnego i tradycyjnego prawa cywilnego. W sposób najbardziej spektakularny dotyczy to własności ziemi”<sup>66</sup>.

Ochronę własności można pojmować w sensie prawnorzeczowym lub – szerzej – jako ochronę mienia zorganizowanego w ramach gospodarstwa rolnego. Jak już zaznaczono wyżej odmiennie S. Prutis, który twierdzi, że ujęcia mienia (art. 44<sup>1</sup> k.c.) oraz gospodarstwa rolnego (art. 55<sup>3</sup>) uwzględniają w swoich definicjach jedynie prawa majątkowe, aktywa. Nie uwzględniają pasywów, długów, obowiązków<sup>67</sup>.

A. Stelmachowski w następujący sposób rozumie złożoność ochrony własności rolniczej oraz podstawę wyodrębnienia dziedziny prawa rolnego: „Inaczej przedstawia się ochrona własności rolniczej jako mienia zorganizowanego dla celów produkcyjnych, a inaczej ochrona składników gospodarstwa rolnego. Dla ochrony poszczególnych składników stosuje się reguły i prawa cywilnego odnoszące się do rzeczy. Natomiast na prawo ochrony gospodarstwa rolnego rozumianego w sensie art. 55<sup>3</sup> k.c. nie możemy patrzeć wyłącznie przez pryzmat prawa własności jego poszczególnych składników. Co więcej, może się okazać, że dla ochrony gospodarstwa rolnego niezbędne będzie ograniczenie prawa rozporządzania jego składnikami (...). Ogólnie można stwierdzić, że dopiero po zapoznaniu się z całym systemem instrumentów prawnych, za pomocą których państwo reguluje zarówno produkcję rolną, jak i rynek rolny, można wydać osąd, w jakim stopniu chronione jest prawo do korzystania z własności rolniczej. Stąd też doszło do ukształtowania się wyspecjalizowanej gałęzi prawoznawstwa, jaką jest prawo rolne”<sup>68</sup>.

Ochrona własności rolniczej przejawia się również w zakresie szeroko pojętej sukcesji gospodarstw rolnych, tj. dokonywanej zarówno za życia (np. umowa z następcą), jak i *mortis causa* (w szczególności w obrębie zasad dziedziny spadku uregulowanych w Kodeksie cywilnym), której kierunek w zakresie zmiany pokolenia to dążność do zapewnienia zdolności produkcyjnej gospodarstwa. Podobnie, gdy chodzi o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego – przyjęte kryterium podziału to przede wszystkim zgodność z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. Ochrona właściciela w rolnictwie wiąże się

<sup>65</sup> Zob. M. Korzycka, *Ochrona...*, s. 91; zob. również A. Stelmachowski [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie...*, 1999, s. 26: „Zjawisko to zostało dostrzeżone już przez M. Korzycką, która postulowała zsynchronizowanie środków ochrony rzeczowej (cywilnej) własności rolniczych środków produkcji z ochroną własności rolniczej (*Ochrona własności rolniczej*, s. 91)”.

<sup>66</sup> Tak A. Stelmachowski, *Własność...*, s. 13.

<sup>67</sup> Zob. przypis 55.

<sup>68</sup> Tak A. Stelmachowski [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie...*, 1999, s. 23.

ściśle z zawodem rolnika indywidualnego, którego zdaniem Bolesława Banaszkiewicza cechuje powiązanie statusu osoby czerpiącej środki utrzymania z pracy z pozycją właściciela i przedsiębiorcy<sup>69</sup>.

Cechy szczególne ochrony własności rolniczej ujawniają się, jak twierdzi M. Korzycka, w analizie przedmiotu ochrony ze względu na dwa niezbędne elementy: „1) ze względu na jakie dobro w poszczególnych okresach historycznych udzielano prawu własności ochrony i równocześnie, 2) czyj interes miano na uwadze, udzielając ochrony, innymi słowy będzie to pytanie o funkcje prawa własności”<sup>70</sup>. W konsekwencji najsilniej będzie chroniony właściciel osobiście prowadzący gospodarstwo rolne i należycie wykorzystujący przedmiot swojej własności.

W. Pańko w zakresie funkcji majątkowej własności zwracał uwagę na jej liczne ograniczenia, zwłaszcza przy dziedziczeniu oraz rozporządzaniu, oraz na wspomnianą wyżej na rolę pracy. Przyjmuje, że praca jest „najważniejszym źródłem własności, usprawiedliwia własność, własność nie może się obracać przeciw pracy”<sup>71</sup>.

Naruszenie własności rolniczej może polegać na wyrządzeniu szkody majątkowej (np. zniszczenie upraw), ale także na bezprawnym przekroczeniu granicy między sferami władztwa dwóch podmiotów (np. kierowanie odpływu wód opadowych na nieruchomości sąsiada, wypasanie bydła na cudzej nieruchomości); często oba te rodzaje naruszeń występują jednocześnie.

Naruszenie własności rolniczej dotyczy jednak nie tylko majątku istniejącego w chwili naruszenia, lecz także produkcji, i dlatego rzeczywista szkoda nie zawsze będzie mogła być naprawiona. Jeżeli własność rolnicza zostanie naruszona w taki sposób, że powstanie stan sprzeczny z określonym prawem majątkowym (dotyczyć może środków produkcji i środków kapitałowych), to konieczne jest usunięcie przyczyny naruszenia. W prawie cywilnym do tego celu służy roszczenie windykacyjne, negatoryjne, posesoryjne, o wydanie spadku etc. Własność rolnicza może zostać naruszona poprzez naruszenie procesu produkcji (w tym produktu rolnego), np. na skutek ujemnych oddziaływań na aktywność biologiczną roślin, hodowlę zwierząt gospodarskich, pszczoł, ryb itp. Tego rodzaju naruszenia najczęściej mają źródło w niekorzystnych dla rolnictwa skutkach działalności przemysłowej (zanieczyszczenia powietrza, wody etc.). Niekiedy uspra-

<sup>69</sup> B. Banaszkiewicz, *Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, Warszawa 1989, s. 38 i n. Autor ten dochodzi do interesującej konkluzji, rozpatrując specyfikę pracy samoistnego posiadacza na własny rachunek i granice trwałości tej pracy. Dostrzega on bowiem konflikt dwóch wartości czy też kolizję dwóch aksjologicznie uzasadnionych postulatów: postulatu zagwarantowania osobie samodzielnie wykonującej pracę użyteczną dysponowania wytworami tej pracy i jej stabilności i postulatu zagwarantowania właścicielowi wyłączności korzystania z przedmiotu jego prawa. Ustawodawca musiał znaleźć kompromis między obydwoma postulatami; zob. B. Banaszkiewicz, *Prawne...*, s. 46.

<sup>70</sup> Tak M. Korzycka, *Ochrona...*, s. 14.

<sup>71</sup> W. Pańko, *O prawie...*, s. 205; zob. również B. Banaszkiewicz, *Prawne...*, s. 38.



wiedliwione potrzeby środowiska naturalnego mogą powodować zakłócenia w produkcji rolniczej, a także nieprawidłowe wykonywanie umów dotyczących produkcji rolniczej (kontraktacji), polegające na dostarczeniu producentowi wadliwych nasion rośliny uprawnej – niekorzystny skutek, gdy chodzi o ilość i jakość produkcji, a zatem poza szkodą majątkową powoduje niedostarczenie na rynek określonej ilości towaru. Jak wiadomo, klauzule generalne zawarte w Kodeksie cywilnym (zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa) mogą stanowić podstawę odmowy zastosowania przez sąd środka ochrony prawa.

W systemie socjalistycznym rola państwa była bardzo rozbudowana i dotyczyła zarówno kontroli rynku rolnego, jak i poszczególnych czynników produkcji (ziemi, kapitału, pracy i organizacji). Obecnie w Polsce kontrola władzy publicznej przesunęła się zasadniczo do sfery regulacji rynku rolnego i realizowana jest przede wszystkim za pomocą środków prawnych Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki rolnej<sup>72</sup>. Z punktu widzenia współczesnych regulacji unijnych naruszenia własności rolniczej mogą wynikać nie tylko z kwestii ochrony środowiska, ale też ochrony bioróżnorodności<sup>73</sup>.

Aktualny jednak pozostał podział na środki ochrony własności rolniczej: 1) w związku z działalnością przemysłu, 2) w związku z ochroną naturalnego środowiska człowieka oraz 3) w umowach dotyczących produkcji rolniczej. Problematyka ta jest ściśle związana z atrybutem własności w postaci korzystania z rzeczy (art. 140 k.c.), o czym mowa była wyżej, również ze względu na regulację i ochronę innych obszarów działalności człowieka. Najsilniej przejawiało się zantagonizowanie między rolnictwem a przemysłem oraz rolnictwem a naturalnym środowiskiem człowieka<sup>74</sup>, których problematykę dyskutowano już w pierwszych dekadach powojennej literatury prawniczej. Twierdzono od początku tej dyskusji m.in., że rzeczywiste rozwiązanie tych problemów tkwi w mechanizmach zarządzania gospodarką narodową, a także planowania przestrzennego, które na bieżąco powinny korygować niekorzystne oddziaływanie na siebie poszczególnych działów gospodarki<sup>75</sup>. Aktualny jest od tamtego okresu podział na środki ochrony własności rolniczej w związku z działalnością przemysłu, oddziaływaniem naturalnego środowiska człowieka oraz w ramach umów dotyczących produkcji rolniczej<sup>76</sup>. Istotą problemu jest

<sup>72</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Modele...*, 2007, s. 189 i n. Szerzej na temat podobieństw i różnic w polityce rolnej okresu PRL i okresu członkostwa w Unii Europejskiej zob. M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, SIA 2011/9.

<sup>73</sup> Por. J. Bieluk, *Profesor Andrzej Stelmachowski – wybitny prawnik agrarysta...*, s. 69.

<sup>74</sup> Kwestię tę można współcześnie odnieść np. do kontrowersji związanych z sąsiedztwem upraw konwencjonalnych i upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych w sytuacji, gdy ich uprawa w otwartym środowisku ma bez wątpienia zasadniczy, ograniczający wpływ na prawa własności właścicieli gruntów ziemskich położonych w sąsiedztwie tych, na których taka uprawa jest prowadzona.

<sup>75</sup> Zob. W. Pańko, *Własność...*, s. 101 i n.; zob. również W. Pańko, A. Stelmachowski, *Struktura prawno-organizacyjna a model zarządzania rejonem uprzemysłowionym*, „Zeszyty Badań Rejonów Uprzemysławianych” 1976/62; J. Nadler, W. Pańko, *Ekonomiczno-prawne aspekty funkcjonowania PFZ i problematyka wymiany gruntów w powiecie lubińskim*, „Zeszyty Badań Rejonów Uprzemysławianych” 1968/31, s. 101 i n.

<sup>76</sup> Tak M. Korzycka, *Ochrona...*, rozdz. „Środki ochrony własności rolniczej”, s. 53 i n.

wskazanie, ze względu na jakie dobro udzielana jest ochrona prawna. Zagadnienie to rozstrzygane jest z reguły kazusowo i sprowadza się do alternatywy: czy dobrem tym jest produkcja rolnicza, czy odpowiednio przemysłowa, naturalne środowisko etc. W sytuacji gdy zaistniała szkoda, rozwiązanie musi być jednoznaczne.

W bogatym orzecznictwie sądowym i ówczesnej Komisji Arbitrażowej, poczynając od lat 60. XX w., znajdujemy stanowiska organów orzeczniczych w różnych sprawach zaistniałego konfliktu, np. lokalizowania zakładów przemysłowych i zakładów świadczących usługi dla ludności, roszczeń odszkodowawczych rolników (przy zastosowaniu odpowiedzialności na zasadzie winy i na zasadzie ryzyka), w których ujawnił się aspekt nierównego traktowania podmiotów, tj. zakład przemysłowy *versus* rolnik<sup>77</sup>. W orzecznictwie Sądu Najwyższego rozstrzygnięcia oparte na interpretacji art. 144 k.c. (w szczególności ocena bezprawności działania na skutek przekroczenia przeciętnej miary) dotyczą spraw związanych z konfliktem między rolnictwem a przemysłem, jak też między rolnictwem a ochroną środowiska. Stanowisko Sądu Najwyższego jest różne w zależności od opowiedzenia się za określonym dobrem chronionym. Przykładowo w sprawie, o której niżej, interpretację SN można było ocenić jako nowatorską ze względu na dostrzeżenie w treści art. 144 hierarchii dóbr chronionych. Sąd Najwyższy odmówił rolnikowi odszkodowania na podstawie art. 144 k.c. ze względu na społeczno-gospodarczy charakter własności drzew, wartości przyrodnicze zadrzewienia, a nawet walor krajobrazowy<sup>78</sup>, a udzielił ochrony pozwanemu. Kanwą faktyczną tej sprawy był uszczerbek w produkcji rolniczej, który nastąpił z powodu braku nasłonecznienia ze względu na cień, jaki rzucały na uprawy rolne sąsiadującej nieruchomości wysokie drzewa lipowe (stwierdzono, że plony były o około 50% niższe). W sprawie tej ochrona, jakiej Sąd Najwyższy udzielił pozwanemu (właścicielowi drzew), podyktowana była zatem względami ochrony środowiska, a nie interesem produkcyjnym właściciela sąsiadującej nieruchomości. W braku instytucji mogącej równoważyć interesy obu stron wybór dobra, któremu przyznano ochronę prawa, pozbawił tej ochrony właściciela – producenta<sup>79</sup>. W tym przypadku naruszenie własności rolniczej było usprawiedliwione ze względu na inny społecznie ważny interes, jednak właściciel nieruchomości, na której uprawiano rolnictwo, pozostał bez jakiegokolwiek rekompensaty majątkowej. Problem

<sup>77</sup> Zob. orzeczenie Głównej Komisji Arbitrażowej z 15.12.1962 r., BO-7209/69, PiP 1963/12; zob. też S. Breyer, *Glosa do orzeczenia Głównej Komisji Arbitrażowej z 15.12.1962 r.*, BO-7209/69, PiP 1963/12. T. Dybowski, podobnie jak S. Breyer, krytycznie ocenił to orzeczenie, używając wyrażenia „faworyzowanie”, uważał bowiem, że prawo nie daje podstaw do zwolnienia zakładu przemysłowego od odpowiedzialności za szkodę w stosunku do prowadzącego produkcję rolniczą przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, a z gospodarczego punktu widzenia działalność obu tych jednostek się równoważy; zob. T. Dybowski, *Ochrona...*, s. 325.

<sup>78</sup> Zob. wyrok SN z 22.06.1972 r., III CRN 126/72, OSNC 1973/3, poz. 45.

<sup>79</sup> Tak M. Korzycka, *Glosa do wyroku SN z 22.06.1972 r.*, III CRN 126/72, PiP 1974/1, s. 150–153. Bliższe przedstawienie tej sprawy zob. M. Korzycka, *Ochrona...*, s. 76 i n. Zob. też: J. Winiarz, *Glosa do wyroku SN z 22.06.1972 r.*, III CRN 126/72, OSPiKA 1973, poz. 45; J. Gładyszewski, *Glosa do wyroku SN z 22.06.1972 r.*, III CRN 126/72, NP 1974/1, s. 101 i n.