

## Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> w zdaniu pierwszym art. 23 stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Jest to niewątpliwie norma programowa, zobowiązująca władze państwowe, a przede wszystkim władzę ustawodawczą do stwarzania warunków sprzyjających osiągnięciu stanu, o którym mowa w tej normie.

Konstytucyjne pojęcia ustrój rolny i gospodarstwo rodzinne mogą być różnie rozumiane. Daje to dużą swobodę ustawodawcy w ustanawianiu przepisów, które nie są obojętne dla dążenia do stanu określonego w art. 23 Konstytucji RP. Jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r.<sup>3</sup> gospodarstwo rodzinne stanowi wartość chronioną w systemie prawnym demokratycznego państwa prawnego, a art. 23 Konstytucji stanowi wytyczne dla wszystkich władz publicznych.<sup>4</sup>

Celowe wydaje się podjęcie próby ustalenia znaczenia konstytucyjnych pojęć. Wypada przy tym mieć na uwadze, że działania władz publicznych służące osiągnięciu i utrzymaniu stanu, o którym mowa w art. 23 Konstytucji, odnoszą się do przestrzeni, w której funkcjonują gospodarstwa rolne. Nie można zatem pomijać aspektów przestrzennych dotyczących oddziaływania władz publicznych na rolnictwo i jego otoczenie.

Ustalenie znaczenia konstytucyjnego pojęcia ustroju rolnego wymaga odniesienia się do kontekstu historycznego i innych przepisów Konstytucji, które towarzyszą jej art. 23.

Za L. Garlickim należy przyjąć założenie, że art. 23 trzeba traktować „raczej jako dopełnienie i konkretyzację zasad bardziej ogólnych, w szczególności zasady

1 Elbląski Uniwersytet Humanistyczno-Ekonomiczny w Elblągu.

2 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

3 P 4/99 OTK, ZU 1(2001), poz. 5.

4 Por. również A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I, s. 23-45.

społecznej gospodarki rynkowej (...) niż jako ustanowienie od nich wyjątku. Art. 23 ma, z jednej strony – zaznaczyć specyfikę ustroju rolnictwa, ale – z drugiej strony – treść jego zdania drugiego, jak i miejsce w systematyce rozdziału I, nakazują nadawanie mu znaczenia zharmonizowanego z najbardziej podstawowymi zasadami porządku gospodarczego”.<sup>5</sup>

Ustawodawca ma więc trudne zadanie. Przy tworzeniu instrumentów prawnych umożliwiających władzom publicznym ukształtowanie ustroju rolnego i przestrzeni rolniczej musi zharmonizować treść wiążących go ograniczeń, wynikających ze zdania drugiego Konstytucji z innymi postanowieniami rozdziału I Konstytucji. Nie może uchylić się od poszukiwania jedynej, uprawnionej w świetle innych postanowień Konstytucji, treści zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5) i treści pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” (art. 20). Zdaje się bowiem nie ulegać wątpliwości, że zarówno ochrona własności, jak i wolności działalności gospodarczej nie mogą pozostawać w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju i sprowadzać użyty w art. 20 Konstytucji kwalifikator „społeczna” do roli niewiele znaczącego ozdobnika. Konstatacja ta nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do instrumentów kształtowania ustroju rolnego i przestrzeni rolniczej. Zasada zrównoważonego rozwoju nakazuje bowiem rozsądnie gospodarować zasobami środowiska, do których należy przestrzeń rolnicza, a społeczna gospodarka rynkowa musi dawać szansę powodzenia w grze rynkowej rodzinnym gospodarstwom rolnym nawet kosztem ograniczenia wolności gospodarczej innych podmiotów gospodarujących na roli.<sup>6</sup> Innymi słowy, to co się dzieje w przestrzeni rolniczej, a zwłaszcza w obrocie nieruchomościami rolnymi, nie może być przedmiotem niczym nieograniczonej gry rynkowej. Ze względu na zasadę zrównoważonego rozwoju i ze względu na model społecznej gospodarki rynkowej ustawodawca jest uprawniony – a nawet zobowiązany – do wprowadzenia ograniczeń własności i wolności gospodarczej dla osiągnięcia celu zdefiniowanego w zdaniu pierwszym art. 23 Konstytucji RP. Winien jedynie, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przestrzegać proporcjonalności tych ograniczeń.

2. W słownikowym ujęciu w prawie i polityce przez ustrój rozumie się „zasady prawne określające organizację i sposób funkcjonowania państwa, społeczeństwa, instytucji publicznych itp.; system”.<sup>7</sup> Jeżeli odnieść tę definicję do rolnictwa, to ustrój rolny będzie oznaczał trwałe i powtarzające się relacje prawne, ekonomiczne i społeczne występujące w funkcjonowaniu rolnictwa. Chodzi tu zarówno o re-

5 L. Garlicki, komentarz do art. 23, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV, Warszawa 2005.

6 Wyrównanie szans rodzinnych gospodarstw rolnych w stosunku do dużych organizmów gospodarczych zajmujących się produkcją rolną mieści się również w pojęciu ważnego interesu publicznego, do którego odwołuje się ustrojodawca w art. 22 *in fine* Konstytucji RP.

7 Uniwersalny słownik języka polskiego, S. Dubisza (red.), tom IV, Warszawa 2003, s. 1037.

lacje występujące wewnątrz rolnictwa, jak i relacje zewnętrzne (np. między rolnictwem jako całością a pozostałymi działami gospodarki, instytucjami administracji świadczącej, urządzeniami socjalnymi państwa itp.).

Niewątpliwie za podstawowy element ustroju rolnego uznaje się gospodarstwo rolne. Nieobojętne dla znaczenia pojęcia ustrój rolny są powiązania ekonomiczne gospodarstw rolnych z otoczeniem rynkowym i stosunki wewnętrzne w tych gospodarstwach między prowadzącym gospodarstwo a osobami świadczącymi pracę w gospodarstwie.<sup>8</sup>

Doktrynalne definicje ustroju rolnego ujmują to pojęcie szeroko, nie tylko jako układ stosunków własnościowych w rolnictwie. Uwzględniają kontekst konstytucyjny, w którym funkcjonują normy prawne, służące – w założeniu ustrojodawcy – kształtowaniu stosunków społecznych i gospodarczych w rolnictwie.

Do konstytucyjnej zasady gospodarki planowanej nawiązywał W. Pawlak, według którego ustrój rolny to „układ form gospodarczych i prawnych korzystania z ziemi nadającej się do uprawy rolniczej, dostosowanych do potrzeb prowadzenia produkcji rolnej w systemie gospodarki planowanej oraz ogół stosunków społecznych współzależnych z tym układem”.<sup>9</sup> Kontekst konstytucyjny uwzględniał również A. Stelmachowski, według którego ustrój rolny to „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego”. Własność A. Stelmachowski rozumiał nie jako własność rzeczy, lecz jako własność mienia, powiazaną integralnie z gospodarstwem rolnym (przedsiębiorstwem rolnym).<sup>10</sup>

W nauce zachodnioeuropejskiej używa się pojęcia struktura agrarna, nie zacieśniając wszakże tego pojęcia jedynie do układu stosunków własnościowych w rolnictwie. Przykładowo M.L. Spinelli definiuje strukturę agrarną jako zespół elementów lub czynników wewnętrznych lub zewnętrznych w stosunku do gospodarstwa rolnego, które określają dzięki pewnej trwałości produkcję rolniczą, poziom dochodów rolników, ich wydajność produkcyjną.<sup>11</sup>

Niewątpliwie podstawowym elementem ustroju rolnego jest gospodarstwo rolne. Ustrój rolny można określić jako układ stosunków prawnych, gospodarczych i społecznych dotyczących funkcjonowania gospodarstw rolnych. W układzie tym

---

8 Wyraźnie taką myśl można było odczytać w art. 15 Konstytucji PRL, w którym pozytywny stosunek państwa był deklarowany w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych prowadzonych przez chłopów pracujących. Nie było celem ustrojodawcy otaczanie opieką tych prywatnych gospodarstw rolnych, które były nierodzinne i nie były prowadzone przez „chłopów pracujących”.

9 W. Pawlak, *Polskie prawo rolne*, Warszawa – Poznań 1988, s. 42.

10 A. Stelmachowski, rozdział I, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 9-10. Koncepcje własności rolniczej A. Stelmachowski przedstawia, uzasadnia i rozwija w dalszej części podręcznika (s. 11-17).

11 M.L. Spinelli, *Struttura, Strutture agrarie, politica delle strutture agrarie*, Rivista di diritto agrario 1957 nr 54, s. 144.

można wyodrębnić zespół relacji wewnętrznych występujących w gospodarstwach rolnych i zespół relacji zewnętrznych. Wśród relacji zewnętrznych istotną rolę odgrywają stosunki wynikające z usytuowania gospodarstw rolnych w przestrzeni, bezpośrednio związane z wykorzystaniem ziemi i innych zasobów przyrodniczych.

3. Konstytucja marcowa w art. 99 przyjmowała wyłączność ustawy w odniesieniu do ograniczeń w swobodnym użytkowaniu ziemi podyktowanych względami publicznymi. Ziemia została uznana za „jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa”. Z tego też względu obrót ziemią mógł doznawać ograniczeń przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.<sup>12</sup>

Przy takim wzorcu konstytucyjnym ustawodawca II RP mógł kreować instrumenty prawne, które pozwalały uwzględnić aspekty przestrzenne w kształtowaniu ustroju rolnego. Instrumenty te pozwalały na komasację gruntów i likwidację służebności. Nie bez znaczenia były też względy bezpieczeństwa Państwa.<sup>13</sup>

Najważniejszą ustawą okresu międzywojennego, która pozwalała na kształtowanie ustroju rolnego, była ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej.<sup>14</sup> Ustawa ta zmodyfikowała konstytucyjny wzorzec ustroju rolnego, postanawiając, że ustrój rolny RP oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach różnego typu i wielkości, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy (art. 1 ust. 1). Przy takim postanowieniu można było kształtować nie tylko ustrój rolny, lecz również w sposób zróżnicowany przestrzeń, w której była prowadzona produkcja rolna. Zgodnie z zapowiedzią ustawodawcy przeprowadzenie nowego ustroju miało obejmować między innymi:

- 1) tworzenie gospodarstw drobnych dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej;
- 2) tworzenie kolonii i ogródków robotniczych, urzędniczych itp. w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych;
- 3) zabezpieczenie odpowiednich terenów dla szkół rolniczych i ognisk kultury rolniczej i ogrodniczej.<sup>15</sup>

Działaniu ustawy nie podlegały grunty położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty położone poza tymi granicami będące własnością gmin miejskich.<sup>16</sup> Dla nieruchomości ziemskich, położonych w okręgach przemysłowych

12 Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

13 Wzgląd ten miał na uwadze ustawodawca w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W praktyce była też realizowana koncepcja osadnictwa na terenach przygranicznych uwzględniająca element etniczny.

14 Dz.U z 1926 r. Nr 1, poz. 1.

15 Art. 1 ust. 2 lit. c-e ustawy o wykonaniu reformy rolnej.

16 Art. 2 ust. 2 ustawy o wykonaniu reformy rolnej.

i podmiejskich, ustalona została norma obszarowa 60 ha, po przekroczeniu której nieruchomości te podlegały obowiązkowi parcelacyjnemu.<sup>17</sup> W art. 7 ust. 1 ustawy pojawiło się pojęcie sfery interesów mieszkaniowych miast i osad przemysłowo-fabrycznych. Grunty położone w tej sferze, przekraczające normę 60 ha, mogły być wykupione przez odnośne samorzady miejskie i instytucje lub wykupione na własność Państwa i przeznaczone wyłącznie na cele rozszerzania miast, tworzenia gospodarstw podmiejskich i osiedli dla robotników, rzemieślników, urzędników itp.

Obowiązkowi parcelacyjnemu nie podlegały obszary niezbędne dla utrzymania na odpowiednim poziomie kultury rolnej i melioracji rolnych w gospodarstwach poświęconych wytwórczości nasiennej lub hodowlanej, w gospodarstwach wyróżniających się intensywnością produkcji oraz w gospodarstwach stanowiących typ wysoce przemysłowiony.<sup>18</sup>

Dzięki ustawie o wykonaniu reformy rolnej nie udało się rozwiązać w okresie międzywojennym wszystkich problemów związanych z kształtowaniem ustroju rolnego, a przede wszystkim nie udało się zlikwidować przeludnienia agrarnego. Realizacja ustawy sprzyjała jednak kształtowaniu ładu przestrzennego, traktując w sposób szczególny obszary podmiejskie, chroniąc gospodarstwa specjalistyczne i osiągające wysoki poziom produkcji. Wsparcie dla beneficjentów reformy rolnej, zwłaszcza w okresie, w którym ministrem rolnictwa był J. Poniatowski, zostawiło też trwałe ślad w przestrzeni rolniczej.<sup>19</sup>

4. Dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>20</sup> nawiązywał do postanowień ustawy o wykonaniu reformy rolnej, deklarując ten sam kształt ustroju rolnego (art. 1 ust. 1). Przeprowadzenie reformy rolnej, podobnie jak w tej ustawie miało obejmować również:

- 1) tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych gospodarstw dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej;
- 2) zarezerwowanie odpowiednich terenów dla szkół oraz poddanych zarządowi państwowemu lub samorządowemu ośrodków dla podniesienia kultury rolnej, wytwórczości nasiennej, hodowlanej oraz przemysłu rolnego;
- 3) zarezerwowanie odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i ogródków działkowych oraz terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji (art. 1 ust. 2).

---

17 Art. 4 ust. 1 lit. a ustawy o wykonaniu reformy rolnej. Dla innych nieruchomości norma ta wynosiła 180 ha, a na części obszarów wschodnich – 300 ha.

18 Art. 5 ustawy o wykonaniu reformy rolnej. W zawartej w tym przepisie egzemplifikacji wymieniono plantacje ziemniaków i buraków cukrowych.

19 Proste, funkcjonalne i tanie rozwiązania architektoniczne i ruralistyczne spowodowały, że zagrody i osiedla parcelantów długo jeszcze nazywano w języku potocznym poniatówkami.

20 Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

Dawało to szansę na racjonalne kształtowanie przestrzeni, nawet jeśli obszar nowo tworzonych i powiększanych gospodarstw rolnych miał być stosunkowo niewielki.<sup>21</sup>

Późniejsze działania, polegające na forsowaniu kolektywizacji i pegeeryzacji rolnictwa, przyspieszonej industrializacji i niezbyt racjonalnego rozwoju miast sprawiły rychło, że deklarowana w dekreście PKWN koncepcja ustroju rolnego przestała być aktualna, a wraz z nią przedwojenna koncepcja rozsądnego rozstrzygnięcia konfliktów, dotyczących kształtowania przestrzeni, między rolnictwem a innymi dziedzinami gospodarki narodowej i życia społecznego.

Wycofanie się po przełomie październikowym 1956 roku z koncepcji przymusowej kolektywizacji rolnictwa spowodowało poszukiwanie nowych rozwiązań dla realizacji ideologicznego paradygmatu uspołecznienia gospodarki rolnej. Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi i otwarcie pozarolniczych działów gospodarki narodowej na migrację ze wsi zrodziły zjawisko gospodarstw bez następców. System „rent za ziemię” sprzyjał międzysektorowemu przepływowi ziemi z gospodarki chłopskiej do Skarbu Państwa.<sup>22</sup> W przestrzeni wiejskiej pojawiły się oderwane od gospodarczego zaplecza rolniczego działki siedliskowe, którymi w oparciu o różne podstawy prawne władali beneficjenci rent za ziemię.<sup>23</sup> Nieruchomości, które dzięki systemowi rent za ziemię trafiły do Skarbu Państwa najczęściej trafiały do państwowych gospodarstw rolnych lub do tworzonych niemalym wysiłkiem organizacyjnym zespołowych gospodarstw rolnych spółdzielni kółek rolniczych.<sup>24</sup>

Wysłowiona w art. 15 Konstytucji PRL<sup>25</sup> koncepcja rozwijania i umacniania państwowych gospodarstw rolnych pozostawiła trwałe ślady w przestrzeni wiejskiej. W drugiej połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku koncepcja ta znalazła materialny wyraz w tworzeniu agrokompleksów i agromiasteczek. Pracownikom państwowych gospodarstw rolnych zapewniono warunki mieszkaniowe, budując osiedla, których rozmiary były, zapewne, adekwatne do ówczesnych technik gospodarowania na roli i ówczesnej koncepcji politycznej pełnego, choć niekoniecznie efektywnego, zatrudnienia, a po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1990 r. okazały się zbędnym balastem w procesie prywatyzacji państwowych go-

21 Zgodnie z art. 12 ust. 2 obszar ten w zasadzie nie mógł przekraczać 5 ha a dla gospodarstw ogrodniczo-warzywniczych 2 ha.

22 Proces ten zapoczątkowała ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz.U. z 1962 r. Nr 38, poz. 166).

23 Do uwłaszczenia użytkowników tych działek doszło na podstawie art. 118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2016 r. poz. 277). Uwłaszczenie dokonywane jest na wniosek użytkownika lub jego zstępnego, który po śmierci użytkownika faktycznie włada działką.

24 Była to wyjątkowo nieefektywna – nawet jak na warunki poprzedniego ustroju – forma gospodarowania na roli, która jednak zaowocowała inwestycjami budowlanymi, które po rozpadzie tych gospodarstw z trudem znajdowały nowego, już nierolniczego, użytkownika.

25 Tekst jednolity: Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

spodarstw rolnych.<sup>26</sup> Postęp agrotechniczny, racjonalizacja gospodarowania i racjonalizacja zatrudnienia przez gospodarujących na gruntach byłych państwowych gospodarstw rolnych dzierżawców (nieraz właścicieli) spowodowały, że osiedla te stały się obiektami niepowiązanymi z ich otoczeniem gospodarczym, a ich mieszkańcy stali się poważnym, trudnym do rozwiązania problemem społecznym. Polityka przestrzenna może ułatwić rozwiązanie tego problemu.

5. Z dniem 1 października 1990 r. zniesiono ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi.<sup>27</sup> Nie było to obojętne dla kształtowania się ustroju rolnego, pojmowanego wąsko jako jedynie układ stosunków własnościowych. Miało też wpływ na kształtowanie przestrzeni wiejskiej. Nowe przepisy nie przewidywały już barier obszarowych, wywodzących się jeszcze z dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Nie wymagały od nabywców ziemi wykorzystywanej rolniczo kwalifikacji rolniczych i jakiegokolwiek związku z działalnością rolniczą. Sprzyjało to niewątpliwie poprawie struktury agrarnej. Innym skutkiem liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi było pojawienie się w przestrzeni wiejskiej nowych podmiotów i nowych obiektów.

Część ziemi rolniczej trafiła do nabywców, którzy urządzili na niej obiekty rekreacyjne. W tej części znalazły się między innymi działki siedliskowe stanowiące własność emerytów, którzy przekazali swe gospodarstwa państwu.

Pojawili się nowi inwestorzy, dla których relatywnie niska cena nieruchomości rolnych była czynnikiem sprzyjającym lokalizacji inwestycji na obszarach wiejskich. Przede wszystkim na dużą skalę zaczęto na obszarach podmiejskich lokalizować budownictwo mieszkaniowe.<sup>28</sup>

Liberalizacja obrotu nieruchomościami rolnymi sprzyjała wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi. Z drugiej jednak strony uszczuplała zasoby ziemi, która mogłaby trafić do rolników. Przy tym możliwości zagospodarowania nieruchomości przez nabywców nierolników były w małym stopniu ograniczane ze względu na słabą aktywność gmin w uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To powodowało brak korelacji między wielofunkcyjnym rozwojem wsi a kontrolowanym procesem kształtowania ładu przestrzennego obszarów wiejskich. Ten

---

26 Pozbyciu się tego balastu przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencję Nieruchomości Rolnych) służyć korzystnie dla najemców rozwiązania zawarte w rozdziale 9 – Gospodarka mieszkaniowa i socjalna ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r. poz.1014 ze zm.). Zgodnie z art. 50 tej ustawy grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa niezbędne do korzystania z budynków i lokali mieszkalnych oraz zabudowane obiektami infrastruktury technicznej towarzyszącej budynkom mieszkalnym, a także grunty zabudowane niesłużące prowadzeniu działalności wytwórczej w rolnictwie uważa się za grunty wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

27 Był to skutek ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321).

28 Zjawisko to urbaniści określają jako „rozlewanie się” miast. Krytycznie na temat instrumentów prawnych przeciwdziałających temu zjawisku wypowiada się J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 175-176.

brak korelacji powodował też, że na plan dalszy schodziły względy ochrony środowiska, a zwłaszcza ochrona krajobrazu.

6. W 2003 r. niemal jednocześnie weszły w życie dwie ustawy, które, oceniając je tylko według tytułu, winny umożliwiać uwzględnienie aspektów przestrzennych w kształtowaniu ustroju rolnego. Była to ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>29</sup> i ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.<sup>30</sup>

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzała ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi. Na użytek stosowania tej ustawy z pojęcia „nieruchomości rolne” wyłączono nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Podstawowymi instrumentami ograniczającymi swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi były prawo pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych i przysługujące tej Agencji prawo nabycia nieruchomości rolnej w przypadku zbywania nieruchomości na podstawie czynności innej niż umowa sprzedaży. Zastosowanie tych instrumentów, co do zasady, było możliwe, gdy nabywcą nieruchomości nie był rolnik indywidualny. W kluczowych pojęciach ustawy „rolnik indywidualny” i „gospodarstwo rodzinne” aspekt przestrzenny był mocno akcentowany. Gospodarstwo rodzinne nie mogło przekroczyć 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość winna być położona w gminie, w której miał miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej.<sup>31</sup>

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwia organom gminy, w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, kształtowanie przestrzeni wiejskiej w sposób godzący wielofunkcyjny rozwój wsi z kształtowaniem ustroju rolnego w kierunku określonym w art. 23 Konstytucji RP.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które określa wprawdzie tylko politykę przestrzenną gminy, lecz jest wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, określa się między innymi:

- 1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
- 2) obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;

29 Dz.U. Nr 80, poz. 717 – obecnie tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 778.

30 Dz.U. Nr 64, poz. 592 – obecnie tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.

31 Art. 3 ust. 7 u.k.u.r. w wersji pierwotnej.



- 3) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;
- 4) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej.<sup>32</sup>

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rzadko uchwalany jest dla rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,<sup>33</sup> określa jednak przeznaczenie terenów, zasady kształtowania zabudowy, szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.<sup>34</sup>

W przypadku braku planu miejscowego zmiana zagospodarowania terenu, polegająca między innymi na budowie obiektu budowlanego, wymaga ustalenia w drodze decyzji, wydawanej, co do zasady, przez organ wykonawczy gminy, warunków zabudowy.<sup>35</sup> Właśnie ta decyzja jest najczęściej podstawą lokalizowania nowych obiektów w przestrzeni wiejskiej. Paradoksalnie, decyzja ta nie musi być zgodna ze studium, o którym była wcześniej mowa, byleby spełniała warunki przewidziane w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z warunków jest przestrzeganie tzw. zasady dobrego sąsiedztwa. Wyjątek uczyniono dla zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.<sup>36</sup> W odniesieniu do gospodarstw mniejszych lokowanie nowych obiektów budowlanych winno odbywać się zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa, która – w założeniu ustawodawcy – zapobiega „rozlewaniu się miast”.

Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w niewielkim stopniu przyczyniły się do zmian w ustroju rolnym i w niewielkim stopniu uporządkowały przestrzeń wiejską.

Agencja Nieruchomości Rolnych bardzo ostrożnie korzystała z przysługującego jej prawa pierwokupu, a po zmianie ustawy polegającej na podniesieniu do 5 ha powierzchni nieruchomości rolnej, w odniesieniu do której Agencja mogła skorzystać z prawa pierwokupu lub prawa nabycia, obrót mniejszymi nieruchomościami rolnymi nie doznawał żadnych ograniczeń. Wobec tego, że gminy rzadko wykorzystywały swe władztwo planistyczne dla sporządzenia i uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, podstawowym instrumentem kształtowania przestrzeni wiejskiej stały się decyzje o warunkach zabudowy, wydawane na wnioski inwestorów. Liberalizacja przepisów o ochronie gruntów rolnych, po-

---

32 Art. 10 ust. 2 u.p.z.p.

33 J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne..., *op. cit.*, s. 180.

34 Art. 15 ust. 2 u.p.z.p.

35 Art. 56 i 60 u.p.z.p.

36 Art. 61 ust. 4 u.p.z.p. Na temat trudności z ustaleniem pojęcia zabudowy zagrodowej: K. Świdorski, Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, „Przegląd prawa rolnego” 2013, nr 1, s. 101-116.

legająca na tym, że ścisłej ochronie poddano jedynie grunty rolne klas I-III, powodowała, iż przy zachowaniu zasady dobrego sąsiedztwa organ wykonawczy gminy rzadko mógł odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy o żądanej przez inwestora treści.<sup>37</sup>

7. W sposób ściślejszy ustawodawca starał się powiązać kształtowanie ustroju rolnego z kształtowaniem przestrzeni rolniczej w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,<sup>38</sup> która nigdy nie weszła w życie.<sup>39</sup> Celowi temu miały służyć ograniczenia podziału gospodarstw rolnych (art. 6) oraz sąsiedzkie prawo pierwokupu (art. 9 ust. 2). W odniesieniu do podziału gospodarstwa rolnego aspekt przestrzenny został przez ustawodawcę uwzględniony w wymogu, aby zbywana nieruchomość albo jej część obejmowała użytki rolne nieprzylegające do innych użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa rolnego zbywcy, ale przylegające do nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego i stanowiącej własność nabywcy (art. 6 ust. 1 pkt 3). Dopuszczalny był również podział mający na celu racjonalne ukształtowanie granicy między nieruchomościami rolnymi (art. 6 ust. 1 pkt 4). W sposób szczególny zostało potraktowane wymaganie zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. własność nieruchomości rolnej albo jej część mogła być przeniesiona, jeżeli miała ona zapewniony dostęp do drogi publicznej albo dostęp ten miała nieruchomość nabywcy granicząca z tą nieruchomością. Nieprzestrzeganie tego wymagania powodowało nieważność czynności prawnej (art. 16 ust. 1 pkt 1). Rozwiązaniom dotyczącym dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego postawiono w literaturze zarzut, że „zarówno z punktu widzenia materialnoprawnych rozwiązań, jak i proceduralnych nie spełniają wymogów prawidłowej legislacji”.<sup>40</sup> Krytycznie oceniano również regulację ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. w odniesieniu do sąsiedzkiego prawa pierwokupu, prognozując, że „jej wejście w życie grozi wręcz paraliżem obrotu nieruchomościami rolnymi”.<sup>41</sup> Wobec tego, że ustawa nie weszła w życie, nie można w praktyce zweryfikować zasadności tych ocen. Wypada jednak zauważyć, że trafny był sam zamysł ustawodawczy, aby ograniczyć swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w celu poprawy struktury przestrzennej

37 W odniesieniu do lokalizacji elektrowni wiatrowych problematyczne było, czy elektrownie te stanowią urządzenia infrastruktury technicznej, a zatem czy w odniesieniu do nich zgodnie z art. 61 ust. 3 *in fine* u.p.z.p. nie obowiązuje przestrzeganie zasady dobrego sąsiedztwa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ostatecznie przeważało stanowisko, że elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej, co umożliwiło lokalizowanie ich w przestrzeni wiejskiej bez uwzględnienia zasady dobrego sąsiedztwa.

38 Dz.U. poz. 1433.

39 Została bowiem uchylona przez art. 15 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 585).

40 E. Kremer, Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 40-41.

41 P. Błajer, Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemium?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 62.

gospodarstw rolnych. W porównaniu z instytucją scalenia gruntów,<sup>42</sup> rzadko wszakże wykorzystywaną w praktyce, rozwiązania ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. były stosunkowo łagodne, gdyż dotyczyły właściciela nieruchomości rolnej w momencie zbywania ruchomości rolnej lub jej części, a nie w trakcie procesu produkcyjnego.

8. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. w swej pierwotnej wersji w niewielkim stopniu przyczyniła się do zmian w ustroju rolnym. Trudno było też zauważyć jej związek z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nie była dostosowana do kształtowania przestrzeni wiejskiej, a w szczególności przestrzeni rolniczej. Wynikiem tego było zjawisko „rozlewania się” miast bez zachowania ładu przestrzennego. Znaczna część gruntów rolnych w obszarach okołomiejskich była przeznaczana w sposób niekontrolowany na cele nierolnicze: mieszkaniowe, rekreacyjne, usługowe czy przemysłowe.

Wydaje się, że zarówno ustawodawca, jak i organy władzy wykonawczej przy wykładni artykułu 23 Konstytucji RP zbyt dużą wagę przywiązywały do zdania drugiego tego przepisu, nie uwzględniając całego kontekstu konstytucyjnego. W rezultacie takiego podejścia norma – wytyczna zawarta w zdaniu pierwszym traciła swe praktyczne znaczenie.

Zupełnie odmienne podejście zaprezentował ustawodawca nowelizując ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. Nowelizacja ta świadczy o tym, że ustawodawca postrzega konstytucyjne ograniczenia wynikające ze zdania drugiego art. 23 Konstytucji w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP) i przywiązuje dużą wagę do określenia „społeczna” charakteryzującego gospodarkę rynkową (art. 20), która ma stanowić podstawę ustroju gospodarczego, nie wyłączając przecież ustroju rolnego, Rzeczypospolitej Polskiej. Nieprzypadkowo do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego została dodana preambuła, w której jako cele ustawy wymienia się:

- 1) wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych;
- 2) zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej RP;
- 3) troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli;
- 4) wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Środkiem służącym osiągnięciu tych celów jest przede wszystkim ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi. Zgodnie z art. 2a ust.1 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny,<sup>43</sup> chyba że ustawa

---

42 Instytucję tę reguluje ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700).

43 Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat

stanowi inaczej. Nie zmieniono przyjętej w pierwotnej wersji ustawy definicji nieruchomości rolnej. Przez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.<sup>44</sup> W przepisach dotyczących prawa pierwokupu lub prawa nabycia Agencji Nieruchomości Rolnej zrezygnowano z ograniczenia tych praw jedynie do nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej aniżeli 5 ha. Ustawa nie stosuje się jednak do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.<sup>45</sup> Ustawodawca nawiązał w ten sposób do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która, co do zasady, nie pozwala na podział nieruchomości rolnych na działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.<sup>46</sup> Jednocześnie odesłanie w definicji nieruchomości rolnej do kodeksu cywilnego powoduje, że przez nieruchomość – w tym również rolną – należy rozumieć część powierzchni ziemi wyodrębnioną w rozumieniu kodeksu cywilnego. Wieczystoksięgowe wyodrębnienie części powierzchni ziemi, dopuszczalne w świetle przyjętej powszechnie wykładni art. 21 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece,<sup>47</sup> nie nadaje nieruchomości w rozumieniu wieczystoksięgowym przymiotu nieruchomości w rozumieniu kodeksu cywilnego. Uniemożliwia to wymknięcie się spod rygorów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez uzyskanie dla gruntów rolnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która powoduje, że nieruchomości nie uważa się zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami za wykorzystywaną na cele rolne i leśne, co pozwala na podział tej nieruchomości na działki o powierzchni mniejszej aniżeli 0,3 ha i w konsekwencji na urządzenie dla każdej z tych działek księgi wieczystej.<sup>48</sup>

Przepisy znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zapobiegają zatem zjawisku niekorzystnego rozlewania się miast, pozostawiając gminom ekologicznym inicjatywę w wyłączeniu gruntów spod działania przepisów tej ustawy przez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jedy- nym, choć z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego, istotnym, ogranicze- niem jest konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III.<sup>49</sup> Zgoda taka nie jest wymagana dla gruntów rolnych położonych w gra-

zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

44 Art. 2 pkt 1 u.k.u.r.

45 Art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

46 Dz.U. z 2015 r. poz. 1774. Zob. art. 92 ust. 1 *in fine*, art. 92 ust. 2a i ust. 3a przywołanej ustawy.

47 Dz.U. z 2016 r. poz. 790 ze zm.

48 Art. 92 ust. 2 u.g.n. *In fine*. W praktyce notarialnej konieczne jest zatem zwracanie uwagi na historię nieruchomości w rozumieniu wieczysto-księgowym, jeżeli nieruchomość ta według ewidencji gruntów i budynków została zakwalifikowana jako grunt rolny.

49 Art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.). Wyjątek od przewidzianego w tym przepisie wymagania uzyskania zgody ministra zawarty jest w art. 9 ust. 2a. Warunki, które trzeba spełnić, aby można skorzystał z tego wyjątkowego rozwiązania, nie zwiększają niebezpieczeństwa niekontrolowanego rozlewania się miast.

nicach administracyjnych miast.<sup>50</sup> W tej sytuacji realne jest niebezpieczeństwo, że na cele nierolnicze będą bez żadnego ograniczenia przeznaczane pełnowartościowe przecież grunty rolne klasy IV, a miasta będą dążyły do poszerzania swych granic przez włączanie w swe granice administracyjne okalających je terenów wykorzystywanych rolniczo. Godnym rozważenia jest więc postulat przywrócenia szczególnej ochrony gruntów rolnych klasy IV i ochrony gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast przed przeznaczeniem tych gruntów na cele nierolnicze.

Jeżeli chodzi o pozostałe tereny wykorzystywane rolniczo, to w praktyce rzadko dla tych terenów uchwała się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Z tego też względu ustalenia zawarte w studium nie są respektowane przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. W odniesieniu do terenów przydatnych dla lokalizacji elektrowni wiatrowych przepisem, który wymaga uchwalenia planów miejscowych jest art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych,<sup>51</sup> zgodnie z którym lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Można spodziewać się, że „przy okazji” uchwalenia tych planów dla potrzeb energetyki wiatrowej gminy zajmą się również problemem kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej i określa – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – tereny, na których można będzie lokalizować nierolniczą działalność gospodarczą.

9. Szanse na połączenie procesu kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej z działaniami służącymi kształtowaniu ustroju rolnego zgodnie z konstytucyjnym wzorcem, przy przestrzeganiu również zasady zrównoważonego rozwoju, daje instytucja scalenia gruntów. Instytucja ta rzadko jest wykorzystywana w praktyce, mimo możliwości finansowania prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego z różnych środków publicznych.<sup>52</sup> Scalanie gruntów najczęściej wymuszają inwestycje komunikacyjne, dokonywane, *nota bene*, poza systemem planowania przestrzennego.<sup>53</sup>

Powodem takiego stanu rzeczy jest to, że scalenie gruntów jest pojmowane przez ustawodawcę wąsko jako poprawa „struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu”.<sup>54</sup> Ustawodawca koncentruje się zatem jedynie na rolniczej przestrzeni produkcyjnej i nie uzależnia przeprowadzenia scalenia od treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, choć nie wyklucza, że wśród grun-

50 Art. 10a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

51 Dz.U. poz. 961.

52 Zob. art. 3 ust. 1, 5 i 6 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

53 Jest to też jedna z przesłanek umożliwiających, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu.

54 Art. 1 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

tów objętych scaleniem mogą znajdować się również grunty przeznaczone w planie miejscowym na cele nierolnicze.<sup>55</sup>

Przestrzeń wykorzystywana rolniczo jest tylko jednym z elementów przestrzeni wiejskiej obok przestrzeni pełniącej funkcję ekologiczną, rekreacyjną, mieszkaniową czy wykorzystywaną dla pozarolniczej działalności gospodarczej. Klasyczne, wąsko pojmowane i prowadzone w oderwaniu od aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego scalanie gruntów stało się anachronizmem niedostosowanym do współczesnych i spodziewanych realiów przestrzeni wiejskiej. Efekt prac scaleniowych może być przy tym łatwo zniweczony przez tradycyjne instrumenty zarządzania przestrzenią wiejską (miejscowe plany, decyzje o warunkach zabudowy), decyzje lokujące poza systemem planowania przestrzennego inwestycje szczególnego znaczenia, akty ustanawiające obszary specjalne ze względów ekologicznych. Dla wytworzenia stabilnych relacji gospodarstw rolnych z ich gospodarczym i pozagospodarczym otoczeniem – jest to przecież istotny element ustroju rolnego – niezbędne jest zastąpienie klasycznego scalenia gruntów instytucją urządzania obszarów wiejskich, która uwzględniłaby interesy wszystkich – również potencjalnych – użytkowników przestrzeni wiejskiej i pozwalałaby na ukształtowanie trwałej relacji między gospodarstwami rolnymi a ich społecznym, gospodarczym i przyrodniczym otoczeniem.

10. Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie kilku uwag i refleksji o charakterze ogólnym. Budząca kontrowersje nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest mocno osadzona w polskiej tradycji konstytucyjnej okresu międzywojennego, traktującej ziemię – zwłaszcza wykorzystywaną rolniczo – jako dobro szczególnego rodzaju, w stosunku do którego nawet istotna ingerencja władz publicznych w prawo prywatnej własności znajduje swe uzasadnienie i usprawiedliwienie w konieczności uwzględnienia fundamentalnych interesów Państwa.<sup>56</sup> Przy uwzględnieniu postanowień nie tylko art. 23, lecz również art. 5 i 20 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. doniosłe zmiany wprowadzone przez nowelizację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. można uznać za zgodne z aktualnym porządkiem konstytucyjnym.

Znowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego pozwala na uporządkowanie wykorzystywanej rolniczo przestrzeni okołomiejscowej, a także może sprzyjać umacnianiu wielofunkcyjności obszarów wiejskich. Niezbędnym warunkiem tego, aby tak się stało, jest aktywność planistyczna gmin. Ustawa taką aktywność niewątpliwie wymusza. Konieczność ochrony interesów rolnictwa wymaga jednak ograni-

<sup>55</sup> Art. 14 ust. 2 pkt 2 *in fine* ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

<sup>56</sup> Występujące w art. 99 Konstytucji marcowej określenie ziemi jako jedyne go z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa nie straciło aktualności i może być wykorzystane przy poszukiwaniu konkretnych treści art. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

czenia władztwa planistycznego gmin przez wzmocnienie ochrony gruntów rolnych – zwłaszcza wysokiej jakości – bez względu na to, gdzie są położone.

Ustawa daje też szansę na skoordynowanie procesów planowania przestrzennego i kształtowania ustroju rolnego, pojmowanego nie tylko jako układ stosunków własnościowych w rolnictwie, lecz jako układ stosunków prawnych, gospodarczych i społecznych występujących wewnątrz gospodarstw rolnych, stosunków między gospodarstwami oraz stosunków między gospodarstwami rolnymi a ich przyrodniczym, gospodarczym i społecznym otoczeniem.

W tym zakresie usprawnienia wymaga mechanizm przenoszenia postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wielofunkcyjny rozwój wsi, który jest faktem, lecz przebiega w sposób nieuporządkowany, wymaga też zastąpienia tradycyjnej instytucji scalenia gruntów rozwiązaniami prawnymi umożliwiającymi kompleksowe i uporządkowane zarządzanie przestrzeni wiejskiej.

Ciągle aktualny jest postulat Profesora Waleriana Pańki, przypomniany przez Profesor Teresę Kurowską,<sup>57</sup> o konieczności synchronizacji planowania przestrzennego z całym porządkiem prawnym. Należy oczekiwać, że przy realizacji zapowiadanych założeń legislacyjnych polegających na kompleksowym ujęciu problematyki planowania przestrzennego i całego procesu inwestycyjnego w jednym akcie normatywnym i na uchwaleniu aktu normatywnego poświęconego zarządzaniu całej przestrzeni wiejskiej, postulat ten zostanie w znacznym zakresie i zgodnie z dorobkiem naukowym jego Autora uwzględniony.

---

57 T. Kurowska, Profesor Walerian Pańko, [w:] W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, reprint wydania pierwszego, Katowice 2016, s. X-XI.

SPATIAL ASPECTS IN AGRICULTURAL SYSTEM STRUCTURE FORMATION

Keywords: planning and spatial development, agricultural system structure, agricultural farm, rural space, sustainable development

The article presents the relations between the legislator's activities aimed at the formation of the agricultural system structure and the instruments for the planning and spatial development of rural areas.

The agricultural system may be defined as a set of internal and external legal, economic and social relations concerning the operation of agricultural farms. Among the external relations, an essential role is played by the relations resulting from the spatial situation of agricultural farms, directly associated with the use of land and other natural resources. During the interwar period these relations were structured correctly in both the constitution and statutory law. The structure of rural space was formed with due account of the interests of not only farmers, but also other users of the space, as well as the developmental needs of urban settlements.

These relations were considerably disturbed during the communist era because of the concept of agriculture socialisation, which left a permanent mark on rural space.

Liberalisation of agricultural property trading as of 1 October 1990 and unavailability of appropriate instruments in planning and spatial development laws supported the harmful phenomenon of rural space being used for non-agricultural purposes. Rural space shrank against the principle of sustainable development.

The amendment of the Agricultural System Structure Formation Act, made on 14 April 2016, is an opportunity to bring back the proper relations between formation of the agricultural system structure and formation of the rural space structure.

**Bibliografia:**

- Blajer P., Sąsiedzkie prawo pierwokupu, a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2 (2015).
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis M., Stelmachowski A., Polskie prawo role na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994.
- Dubisz S. (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, Tom IV, Warszawa 2003.
- Garlicki L., Komentarz do art. 23, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV, Warszawa 2005.
- Goździewicz-Biechońska J., Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego” 2 (2015).



- Kremer E., Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego” 2 (2015).
- Kurowska T., Profesor Walerian Pańko, [w:] W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, reprint wydania pierwszego, Katowice 2016.
- Lichorowicz A., Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I.
- Pawlak W., Polskie prawo rolne, Warszawa – Poznań 1988.
- Spinelli M.L., Strutture, strutture agrarie, politica delle strutture agrarie, Rivista di diritto agrario 54 (1975).
- Świderski K., Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, „Przegląd Prawa Rolnego” 1 (2003).