

## **Ekologiczna funkcja własności rolniczej**

Czasy nam współczesne ożywiają dyskusję na temat własności rolniczej i jej funkcji. Przyczyn takiego zjawiska poszukiwać należy w coraz intensywniejszym wkraczaniu w treść prawa własności norm z zakresu prawa ochrony środowiska, które wprowadzają – w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju – liczne ograniczenia prawa własności w sferze korzystania z gruntu rolnego. Dodatkową przesłanką uzasadniającą podjęcie dyskusji na temat wyodrębniającej się nowej (ekologicznej) funkcji własności rolniczej jest rozwój ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej, w którego założeniach zakłada się ograniczanie produkcji rolnej, akcentując potrzebę jej ekstensyfikacji poprzez propagowanie rolnictwa ekologicznego.<sup>1</sup> Wprowadzony złożony katalog instrumentów o finansowo-prawnym charakterze, pośrednio stymulujących proekologiczne zachowania właściciela gruntów rolnych jak: wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, ekstensyfikacja produkcji rolnej czy konwersja produkcji<sup>2</sup> są tego wymownym przykładem. Wymienione instrumenty „związane” zostały z nowoczesnym ustawodawstwem z zakresu prawa ochrony środowiska. Klasycznym przykładem działań wybitnie proekologicznych jest ustawodawstwo Unii Europejskiej i ustawodawstwo krajów członkowskich, a także ustawodawstwo polskie dotyczące przeznaczania gruntów rolnych do zalesiania. Analiza obowiązującego ustawodawstwa pozwala, jak się wydaje, na wyodrębnienie obok tradycyjnych funkcji własności rolniczej majątkowej i produkcyjnej – funkcji ekologicznej.

We współczesnej zachodnioeuropejskiej literaturze prawa rolnego na uwagę zasługują te poglądy, które negują przeświadczenie o kryzysie lub schyłku własności rolniczej. Są one wyrazem panującego powszechnie w zachodniej doktrynie cywilistycznej przekonania o kryzysie i rozkładzie prawa własności, który zaznacza się w postępującym procesie dekompozycji uniwersalnego i pełnego modelu prawa własności. Wydaje się, że zmierzch kodeksów cywilnych i rozwój ustawodawstwa szczególnego (m.in. prawa rolnego, prawa ochrony środowiska, prawa górniczego itd.) są tego wymownym przykładem. Nie można jednak zapominać, że wyrażane opinie są wyrazem toczącej się w prawie cywilnym walki o utrzyma-

1 Por. F.–X. Michel: *Production biologique: de l'environnement à la qualité ?* „Revue de Droit Rural” n° 269, s. 31.

2 Por. A. Lichorowicz: *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1996, s. 152–195.

nie własności pełnej i uniwersalnej w obawie przed jej destrukcją.<sup>3</sup> Jeśli mówimy o kryzysie uniwersalnego modelu prawa własności, to chyba tylko w kontekście kształtowania się nowej formuły jedności tego prawa, wyrażającej się w wielości różnicujących się kategorii własności ze względów przedmiotowych, a to oznacza „powstanie nowej jakościowo jedności: jedności w wielości”.<sup>4</sup> Toteż wyrażane poglądy o kryzysie lub schyłku własności rolniczej są przesadne.<sup>5</sup> Wydaje się, że ten pogląd znajduje swoje uzasadnienie tak na gruncie wprowadzanego w życie polskiego ustawodawstwa, jak i doktryny prawa rolnego.

1. Zanim przejdziemy do przedstawienia interesującej nas problematyki, wypada chociażby pokrótce przedstawić przyczyny uzasadniające wyodrębnianie instytucji prawno-rolnych, w tym własności rolniczej.

Źródeł wyodrębnienia własności rolniczej należałoby poszukiwać w toczącej się w XIX wieku dyskusji na temat ewolucji i kryzysu własności. Obnażyła ona subiektywny indywidualizm prawa własności, co zadecydowało o kryzysie koncepcji ujmowania prawa własności, jako bezwzględnego władztwa jednostki względem rzeczy. Coraz większe znaczenie zaczęła mieć „rzecz” i jej funkcja, co zaczęło wpływać na treść uprawnień właściciela. Postrzeganie „rzeczy” – przedmiotu prawa własności nieruchomości – poprzez jego funkcję, dało podstawy do sformułowania koncepcji własności jako funkcji społecznej, która była i jest różnie rozumiana.<sup>6</sup> Podkreślić należy, że współczesne normatywne konstrukcje własności, zawarte w kodeksach cywilnych mają uniwersalny charakter. Ten pogląd można odnieść także do art. 140 polskiego kodeksu cywilnego, który pozwala na określenie treści prawa własności, ograniczając się do trzech czynników ograniczających: ustaw, zasad współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Sama treść prawa własności jest ograniczona przez klauzule generalne.<sup>7</sup> Przykładu dla podobnych rozwiązań dostarcza francuska doktryna prawa rolnego, w której podkreśla się, że art. 544 francuskiego kodeksu cywilnego jest „arcydziełem równowagi”, albowiem absolutna władza właściciela w zakresie korzystania i rozporządzania doznaje ograniczenia wówczas, gdy własność jest używana w sposób zakazany przez ustawy i rozporządzenia.<sup>8</sup>

---

3 Por. T. Kurowska: Upowszechnienie prawa własności nieruchomości. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. Prace Naukowe UŚ w Katowicach, Nr 1443, Katowice 1994, s. 77.

4 Tamże, s. 78.

5 Pogląd taki wyraża J. Hudault: La fonction écologique de la propriété agricole. „Revue de Droit Rural” n° 263, mai 1998, s. 271.

6 Por. bliżej na ten temat: W. Pańko: O prawie własności i jego współczesnych funkcjach. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1984, ss. 55–78, 97–116, 199–213, oraz T. Kurowska: Upowszechnienie prawa..., s. 23–82, zwłaszcza podana tam literatura.

7 Tak ujmuje to. A. Stelmachowski: Wstęp do teorii prawa cywilnego, PWN, Warszawa 1999, s. 266–267. Nieco bardziej powściągliwy jest W. Pańko stwierdzając „Polski kodeks cywilny odszedł daleko od tej tradycji, gdyż wprowadził nie sprowadza wprost prawa własności do pełnej triady, ale interpretacja art. 140 pozwala w nim widzieć tradycyjne ujęcie treści prawa własności” (O prawie własności..., s. 63).

8 Por. J. Hudault: La fonction écologique..., s. 272.

Debatę na temat podstaw własności rolniczej rozpoczęto w doktrynie zachodnioeuropejskiej już w drugiej połowie XIX wieku, co pozwoliło przesunąć dyskusję dotyczącą wyznaczania granic uprawnień właścicielskich z płaszczyzny filozoficznej na płaszczyznę ekonomiczną. Asumptu do rozważań dostarczyło rozwijające się ustawodawstwo rolne dotyczące statutu dzierżawy rolniczej.<sup>9</sup> O ile na początku właściciel gruntu decydował o sposobie korzystania przez dzierżawcę z posiadanych gruntów, o tyle już pod koniec XIX wieku ustawodawstwo zachodnioeuropejskie zmierza ku ograniczaniu uprawnień właściciela nieruchomości i przyznania dzierżawcy większej swobody w wyborze kierunku produkcji na dzierżawionym gruncie. Z czasem pojawiają się poglądy o konieczności przyznania dzierżawcy znacznej swobody produkcyjnej, ale jednocześnie w latach trzydziestych XX wieku w doktrynie podnosi się obowiązek dzierżawcy do prowadzenia produkcji rolnej na gruncie dzierżawionym według zasad prawidłowej gospodarki rolnej.<sup>10</sup> Na szczególną uwagę zasługują pojawiające się w latach czterdziestych koncepcje dotyczące pojęcia i założeń konstrukcyjnych gospodarstwa rolnego, które postulowały oderwanie pojęcia gospodarstwa rolnego od kryterium własności. Niezależnie od tytułu prawnego, jaki producent rolny nabył w stosunku do poszczególnych elementów składowych gospodarstwa rolnego istotne było, aby stanowiło ono odrębną jednostkę produkcyjną (gospodarczą). Zgodnie z tą koncepcją gospodarstwo zorganizowane przez dzierżawcę na gruntach dzierżawionych, jako odrębna jednostka produkcyjna, powinno być traktowane podobnie jak gospodarstwo zorganizowane przez właściciela na gruntach stanowiących jego własność. W polskiej literaturze prawa rolnego koncepcję budowania jednostki produkcyjnej na podstawie kryterium całości gospodarczej zaproponował R. Budzinowski. Zdaniem Autora ustawodawca eksponuje produkcyjny walor poszczególnych składników i włączenia ich do całości gospodarczej, ale abstrahuje od prawnego tytułu korzystania z tych składników.<sup>11</sup> Logiczną konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska jest pogląd, iż „prowadzący gospodarstwo rolne powinien ze względów społecznych, w interesie produkcji rolnej korzystać z szerokiej swobody prowadzenia działalności gospodarczej także wówczas, gdy prowadzi gospodarstwo na gruntach dzierżawionych.”<sup>12</sup>

- 
- 9 Por. R. Savatier: *L'expérience de la législation nouvelle des baux ruraux.* (w:) *Les aspects sociaux de la vie rurale.* Paris, Dalloz 1958, s. 46 i n. oraz J. de Malafosse: *La propriété gardienne de la nature.* Mélanges Flour, Paris Défrénois, 1979, s. 335 i n.
  - 10 Por. bliżej A. Lichorowicz: *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich.* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCCLXXX, PWN, Warszawa–Kraków 1986, s. 76.
  - 11 Por. R. Budzinowski: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym.* Wydawnictwo Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Seria Prawo Nr 146, Poznań 1992, s.93–96; P. Czechowski. M. Korzycka–Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej.* PWN Warszawa 1999, s. 76.
  - 12 Por. A. Lichorowicz: *Dzierżawa gruntów...*, s. 79, a zwłaszcza przytoczona literatura.

Założenia doktrynalne wyznaczające granice swobody dzierżawcy w oparciu o zasadę prawidłowej produkcji rolnej na gruncie dzierżawionym, zakładały jednak nienaruszalność interesów wydzierżawiającego; wymagały praktycznej konkretyzacji przez ustawodawcę. Wzajemne stosunki pomiędzy wydzierżawiającym a dzierżawcą zostały ustalone w większości ustawodawstw zachodnioeuropejskich, a także w ustawodawstwie polskim – jednak w sposób zróżnicowany. W regulacjach dotyczących dzierżaw rolnych obowiązujące ustawodawstwo formułuje nie tylko uprawnienia, ale i obowiązek prowadzenia przez dzierżawcę prawidłowej, racjonalnej gospodarki rolnej, zgodnie z przeznaczeniem przedmiotu dzierżawy; uprawnienie i obowiązek ponoszenia nakładów koniecznych niezbędnych dla utrzymania przedmiotu dzierżawy w stanie zgodnym z przeznaczeniem, zapobieżeniu zniszczenia, uszkodzeniu oraz dokonywania ulepszeń w dzierżawionym gruncie (gospodarstwie). Zagwarantowana została trwałość stosunku dzierżawnego przez okres amortyzacji poczynionych nakładów, z równoczesnym przyznaniem dzierżawcy prawa domagania się od wydzierżawiającego, po zakończeniu tego stosunku, zwrotu poczynionych nakładów. Zróżnicowana jest także kontrola dzierżawcy przez wydzierżawiającego. Posiada on jednak swobodę wyboru osoby dzierżawcy, a pewne zachowania dzierżawcy co do sposobu korzystania z rzeczy cudzej, jak np. poddzierżawienie gruntów, zbywanie praw ze stosunku dzierżawy, zabudowa gruntu wymagają zgody wydzierżawiającego.<sup>13</sup> W polskim ustawodawstwie brak szczególnego ustawodawstwa w przedmiocie dzierżaw rolniczych. Zostały one poddane ogólnym przepisom kodeksu cywilnego regulującym dzierżawę, które znacznie uprzywilejowują status prawny wydzierżawiającego, a swoboda gospodarcza dzierżawcy jest ograniczona. Przepisy działu II księgi III kodeksu cywilnego nie nakładają na dzierżawcę gruntu rolnego obowiązku prowadzenia prawidłowej gospodarki, zgodnie z rolniczym przeznaczeniem. Zakres wykonywania prawa przez dzierżawcę został ramowo zakreślony, opiera się na zasadzie prawidłowej gospodarki i działaniu dzierżawcy zgodnym z przeznaczeniem przedmiotu dzierżawy (art. 696) oraz zasadzie nienaruszalności substancji przedmiotu dzierżawy (art. 697 kc.). Obowiązujące w tej materii ustawodawstwo jest niezadowolające. Na konieczność stworzenia nowych ram prawnych dla dzierżawy gruntów rolnych zwraca uwagę A. Lichorowicz. Autor zalicza proponowaną zmianę do niezbędnych działań dostosowania ustawodawstwa nowych państw członkowskich w zakresie struktur agrarnych do standardów europejskich.<sup>14</sup>

---

13 Tamże, porównaj zwłaszcza wnikliwą analizę dzierżaw rolniczych w ustawodawstwie angielskim, włoskim, belgijskim, francuskim, szwajcarskim, niemieckim, hiszpańskim, przeprowadzoną na s. 80–99.

14 Por. A. Lichorowicz: Problematyka prawna harmonizacji polskiej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi z ustawodawstwem Unii Europejskiej w przedmiocie struktur agrarnych. II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania. Wydawnictwo Stowarzyszenia Notariuszy, Poznań–Kluczbork 1999, s. 165.

Obowiązujące przepisy pozakodeksowe (publicznoprawne) nie wprowadzają obowiązku rolniczego użytkowania gruntów.<sup>15</sup> Sformułowany w przepisach art. 15 ust. 1 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>16</sup> obowiązek przeciwdziałania degradacji gleb (w szczególności erozji) w swojej treści wyznacza granice aktywnego (lub pasywnego) działania producenta rolnego. Jego zachowanie powinno polegać na wyborze takiego sposobu rolniczego wykorzystania gruntu, który zawiera działania przeciwdziałające erozji gleb, spowodowane wadliwą techniką produkcji, jak np. stosowanie nawozów w sposób zabroniony lub niezgodny z postanowieniami ustawy z 26.07.2000 r. o nawozach i nawożeniu<sup>17</sup>. Zachowanie producenta rolnego prowadzącego intensywną produkcją rolną z naruszeniem obowiązujących warunków i zasad nawożenia nie doznaje ochrony prawnej. Co więcej, podlega on odpowiedzialności karnej, karze grzywny (art. 24 ust. 1 pkt. 5). Także zaniechanie przeprowadzania, utrzymywania oraz konserwacji urządzeń melioracyjnych czy też zaniechanie zalesiania i zakrzewiania gruntów narażonych na erozję, mogących w konsekwencji powodować degradację gleby, jak również zarastanie, porażenie lub zaatakowanie gruntu rolnego przez organizmy szkodliwe, o których mowa w ustawie z 12.07.1995 r. o ochronie roślin uprawnych.<sup>18</sup> Obowiązki te obciążają nie tylko dzierżawcę ale każdą osobę gruntem władającą, w tym właściciela, posiadacza samoistnego, użytkownika, użytkownika wieczystego oraz zarządcę prowadzącego gospodarstwo rolne. W realizacji tego obowiązku tkwi niewątpliwie pierwiastek ekologiczny.

2. Próby klasyfikacji funkcji własności nieruchomości podejmowano zarówno w polskiej,<sup>19</sup> jak i zachodniej<sup>20</sup> doktrynie ze skutkiem bardziej lub mniej udanym. Jest to spowodowane niemożnością przyjęcia precyzyjnych kryteriów klasyfikacyjnych. Jak się wydaje dogodne kryteria ich wyodrębnienia wypływają z istoty własności. Ponieważ zgodnie z przyjętym powyżej poglądem o kształtowaniu się nowej formuły prawa własności „jedności w wielości” wyrażającej się w wielości różnicujących się kategorii własności ze względów przedmiotowych wyodrębnione poniżej funkcje własności można odnieść do własności rolniczej.

Własność rolnicza jest a) gwarantem wolności, gdyż przez uprawnienia właścicielskie realizuje się funkcja b) produkcyjna i c) ekologiczna «korzystanie»

15 Obowiązek rolniczego użytkowania gruntów rolnych wprowadzał zmieniony z dniem 1.01.1992 r. art. 23 ust. 1 ustawy z 26.03.1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, uchylony mocą art. 2 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 25.10.1991 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

16 Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.

17 Dz.U. Nr 89, poz. 991.

18 Por. W. Pańko: O prawie własności..., s. 198–213.

19 Por. T. Kurowska: Upowszechnienie prawa..., s. 71 i n., zwłaszcza podana tam literatura.

20 Na konieczność autonomii przestrzennej dla działalności produkcyjnej (gospodarczej) w polskiej literaturze wskazuje R. Budzinowski: Koncepcja..., s. 57–58.

oraz d) majątkowa «rozporządzenie», dające e) poczucie pewności właścicielowi «producentowi rolnemu». Argumenty uzasadniające przesłanki wyodrębnienia funkcji ekologicznej zaprezentowane zostaną w pkt. 3 prowadzonych rozważań.

2.1. Własność rolnicza jest gwarantem wolności; jest to najistotniejsza funkcja własności. Jej zadaniem jest przede wszystkim ochrona jednostkowej niezależności w działalności gospodarczej<sup>21</sup>, którą wywodzi się z konstytucyjnej gwarancji własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3) oraz gwarancji wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22). Przedmiotowy zakres działalności gospodarczej określają przepisy ustawy z dnia 19.11.1999 r. o działalności gospodarczej<sup>22</sup>, a wprowadzone do gry rynkowej cywilnoprawne środki ochrony własności dają właścicielowi (producentowi rolnemu) poczucie pewności. Bez poczucia pewności właściciela nie można byłoby mówić o realizacji swobodnej działalności gospodarczej.

2.2. Produkcyjna (organizacyjna) funkcja własności rolniczej najsilniej uwiadacza się w sferze korzystania. Realizacja tej funkcji dokonuje się w gospodarczej i prawnej formie gospodarstwa rolnego, albowiem „o własności rolniczej można mówić sensownie tylko jako o mieniu zorganizowanym w gospodarstwo rolne”, gdzie nieruchomości rolne zajmują miejsce centralne, a pozostałe składniki prawno-rzeczowe (części składowe, przynależności, pożytki) grawitują wokół niej.<sup>23</sup> Gospodarstwo rolne jest zorganizowaną jednostką gospodarczą (wytwórczą), a wymienione w art. 55<sup>3</sup> kc. składniki majątkowe: grunty rolne, budynki i ich części oraz urządzenia i inwentarz eksponują produkcyjną funkcję własności.

Produkcyjna funkcja własności rolniczej wyraża się także wówczas, gdy nieruchomości rolne są przedmiotem zagospodarowania przestrzennego oraz scalania i wymiany gruntów. Ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>24</sup> preferuje urbanistyczno-budowlane rozstrzygnięcia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które kształtują – wraz z innymi przepisami prawa – sposób wykonywania prawa własności w gminie (art. 33). Określają one także i inne przeznaczenie gruntów, np. na cele produkcji rolnej, zabudowę zagrodową, tereny usług rolniczych itp. Ustalenia planu miejscowego ponadto określają szczególne warunki zagospodarowania gruntu rolnego (w tym zakaz zabudowy) wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody czy granice obszarów przekształceń zdegradowanych (art. 10 ust. 1 pkt. 8 i 11c), które najczęściej są

21 Dz.U. Nr 101, poz. 1178.

22 Por. R. Budzinowski: *Koncepcja...*, s. 57.

23 Dz.U. tekst jednolity: 1999, Nr 15, poz. 319 ze zm.

24 Dz.U. tekst jednolity: 1989, Nr 58, poz. 349 ze zm.

przekształcane w użytki ekologiczne. Z kolei ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów<sup>25</sup> pozwala na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, warunków gospodarowania w gospodarstwie rolnym, a tym samym stwarza dogodniejsze warunki do prowadzenia działalności produkcyjnej.

2.3. Majątkowa funkcja własności rolniczej wyraża się szczególnie w sferze uprawnień właściciela stanowiących podstawę ciągłości prawa (rozporządzenie *inter vivos* i *mortis causa*). Wprowadzone przez nowelę do kodeksu cywilnego z dnia 28.07.1990 r. zmiany w obrocie nieruchomościami rolnymi wzmocniły ochronę majątkowej funkcji prawa własności. Nowela złagodziła rygoryzm porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych. Wyrokiem z dnia 31.01.2001 r. (sygn. P. 4/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 1058, 1059, 1086 i 187 kc. z Konstytucją.<sup>26</sup> Tym samym racje bytu utraciły pozostałe przepisy szczególne, dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych, z uwagi na ich niesamodzielną charakter. Ponieważ konstytucyjna odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku potwierdza art. 23 Konstytucji<sup>27</sup> zatem gospodarstwo rolne może być przedmiotem szczególnej regulacji prawnośpadkowej. Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swego wyroku „Art. 23 Konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzania takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców, nie wyłącza jednak wprowadzenia do spadku, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego”.<sup>28</sup> Należy podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż „wprowadzone modyfikacje nie mogą być dowolne, ale mają służyć praktycznej realizacji zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji”. Nie ulega wątpliwości, że gospodarstwo rolne powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko „godziwego” utrzymania rodziny rolniczej, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Na konieczność i celowość zmian legislacyjnych w tym przedmiocie zwraca uwagę A. Lichorowicz, postulując zmianę przepisów regulujących dział spadku, w taki sposób aby zapewnić otrzymanie gospodarstwa rolnego w naturze spadkobiercom, dającym najlepsze gwarancje prawidłowego prowadzenia tego gospodarstwa.<sup>29</sup>

25 Dz.U. Nr 11, poz. 91.

26 Por. A. Lichorowicz: Konstytucyjne podstawy ustroju RP (w świetle art. 23 Konstytucji). *Studia Iuridica Agraria*. Tom I, Białystok 2000, s. 25–45.

27 Niepublikowane.

28 Co do szczegółów por. A. Lichorowicz: O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym. *Rejent* 1997, nr 6(74), s. 47–52, należy zwrócić uwagę na rozważania Autora dotyczące: Problematyka prawna harmonizacji polskiej regulacji obrotu..., s. 170–171, gdzie (na s. 170) stwierdza wprost „aktualny model dziedziczenia gospodarstw rolnych jest niespójny (...) i nie zapewnia w chwili obecnej racjonalnej ochrony struktur agrarnych w procesie dziedziczenia.”

29 Por. W. Pańko: o Prawie własności..., s. 208, przypis 21 *in fine*.

„Wiązanie” majątkowych funkcji własności rolniczej z względami natury produkcyjnej jest zjawiskiem powszechnie przyjmowanym zarówno w rozwiązaniach zachodniego jak i polskiego ustawodawstwa, np. przy ustalaniu cen gruntów rolnych i terenów budowlanych, czynszów dzierżawnych czy też zasadach regulujących ceny nabycia tych gruntów w przypadku zastosowania prawa pierwokupu. Rozwiązania te są wyrazem realizacji pełnej ekwiwalentności tak w zakresie cen i odszkodowań z tytułu wyłączenia, jak i z tytułu ograniczeń własności rolniczej.

2.4. Poczucie pewności właściciela gospodarstwa rolnego (gruntu rolnego) ma walor psychologiczny i wynika z trzech powyżej przedstawionych funkcji prawa własności. Pewność prawa stanowi jedną z głównych wartości prawa w ogóle. Jak zauważa W. Pańko niekiedy ujmowana jest także jako gwarancja prawnego określenia pozycji ekonomicznej podmiotu.<sup>30</sup> Powinna ją zapewnić odpowiednia jakość prawa, którą ustalają konstytucyjne gwarancje prawa własności oraz materialnoprawne i proceduralnoprawne zasady stanowienia ograniczeń prawa własności, wpływające na ukształtowanie treści tego prawa i sposób jego wykonywania oraz warunki jego stosowania. W odniesieniu do regulacji stosunków własnościowych pożądane jest określenie zasad polityki własnościowej w ustawie zasadniczej, jak i ustawodawstwie zwykłym oraz deklaracjach politycznych. Przewidywalność (planowanie) w stosowaniu prawa powinno dawać właścicielowi gospodarstwa rolnego poczucie pewności, w sytuacji, gdy jego nieruchomości są przedmiotem zagospodarowania przestrzennego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zawierają ustalenia, przewidujące (planujące, programujące) przyszłe zagospodarowanie gruntów. Dzięki temu właściciel gospodarstwa rolnego może dostosować własne zamierzenia do przewidywanej w planie sytuacji. Stabilizację prawa własności oraz wzmocnienie pewności właścicieli nieruchomości gruntowych zapewniają przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które gwarantują im uczestnictwo w opracowywaniu planu miejscowego, jawność informacji planistycznych czy też skuteczne wobec gminy lub uprawnionych podmiotów roszczenia o odszkodowanie za rzeczywistą szkodę, wykup lub zamianę nieruchomości w ustawowym terminie.

3. Pod presją okoliczności dnia codziennego obserwujemy przyspieszony rozwój przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska, które coraz głębiej „przenikają” do prawa rolnego. Wydaje się, że własność rolnicza jest jednym z najbardziej użytecznych instrumentów ochrony środowiska. W sposób lapidarny trafnie wyraził to J. de Malafosse „właściciel gruntu rolnego jest strażnikiem środowiska naturalnego”.<sup>31</sup>

30 La propriété gardienne de la nature. Mélanges Flour, Paris, Defrénois, 1979, s. 335.

31 Por. szczegółowe rozważania A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych..., s. 152–185.

Ingerencja przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska w sferę korzystania z prawa własności nieruchomości rolnej jest efektem realizacji – nałożonego na organy państwa – ustawowego obowiązku podejmowania aktów prawnych celem ochrony dobra ogólnego (środowiska i jego elementów). Każda ingerencja ograniczająca uprawnienie do korzystania z nieruchomości rolnej może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy i w interesie ogólnym (publicznym). Dlatego tak ważne jest, aby właścicielom gospodarstw rolnych, którzy ograniczają produkcję rolną, ze względu na ochronę środowiska, zapewnione zostały ekonomiczne środki na przeżycie.

3.1. Współczesne ustawodawstwo Unii Europejskiej, dotyczące prawa rolnego wyraźnie zakłada potrzebę ekstensyfikacji produkcji rolnej, która jest powiązana z modernizacją rolnictwa i poprawą wydajności struktur agrarnych. Proces ten zapoczątkowało rozporządzenie Rady 797/85 z dnia 12.03.1985 r. w przedmiocie polepszania wydajności struktur agrarnych. Ponieważ uznane zostało za niewystarczające z uwagi na brak aktywnego oddziaływania na obniżenie nadwyżek produkcyjnych Wspólnoty w rolnictwie zostało zmienione rozporządzeniem Rady 1760/87 oraz rozporządzeniem Rady 2328/91, które wprowadziły odrębny system radykalnie odmiennych instrumentów prawnych wpływania na strukturę agrarną Wspólnoty jak: wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, ekstensyfikacja produkcji, jej konwersja.<sup>32</sup> Wprowadzone instrumenty prawne przewartościowują dotychczasowe założenia polityki podnoszenia wydajności struktur agrarnych. Nie sposób było nie dostrzec wkraczania przepisów regulujących ochronę środowiska w proces produkcji rolnej. Dlatego też sformułowana w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2328/91 zasada uwzględniania interesu środowiska naturalnego, jako jednego z aspektów prawidłowości procesu produkcyjnego, została rozwinięta w rozporządzeniu Rady nr 2078 z 30.06.1992 r. o procesach produkcji korzystnych dla ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie. Zakłada ona ścisłe powiązanie instrumentów ekstensyfikacji produkcji rolnej z wymogami ochrony środowiska. Ponieważ zastosowanie takich instrumentów prowadzi z reguły do zmniejszenia przychodów z gospodarstwa rolnego, toteż udzielane środki pomocy finansowej dla producentów rolnych, którzy podjęli zobowiązanie produkcji zgodnie z katalogiem zabiegów określonych w cytowanym rozporządzeniu Rady nr 2078 oparte zostało na zasadzie zgodności działań z wymogami ochrony środowiska. Do takich instrumentów zaliczono: 1) wyłączenia gruntów z produkcji na okres powyżej 20 lat, podyktowane względami ochrony środowiska [parki naturalne, rezerwy przyrody itp.], 2) stosowanie zabiegów produkcyjnych korzystnych dla środowiska, a równocześnie ograniczających wydajność produkcyjną z 1 ha, łącznie z

32 Rozporządzenie Rady nr 2092/91 o rolnictwie ekologicznym (dotyczące produkcji roślinnej). Rada Wspólnoty Europejskiej zaproponowała w dniu 26 lipca 1996 r. uzupełnienie tego rozporządzenia i rozciągnięcie jego mocy w odniesieniu do produkcji zwierzęcej. Por. także: F.-X. Michel: *Production biologique...*, s. 3, 32–34.

przekształceniem gruntów ornyczych w pastwiska, 3) hodowla lokalnych ras bydła zagrożonych wygaśnięciem 4) ograniczenie stosowania nawozów, środków ochrony roślin, 5) redukcja stada hodowlanego w gospodarstwie.

Bardzo interesujący instrument ścisłego wiązania ekstensywnej produkcji rolnej z ochroną środowiska przyrodniczego stanowi regulacja dotycząca rolnictwa ekologicznego.<sup>33</sup> Warunkiem wprowadzenia takiej regulacji i jej stosowania przez państwa członkowskie jest zapewnienie właścicielom gruntów rolnych (gospodarstw rolnych) środków pomocowych Wspólnoty – a to oznacza, że wprowadzenie tych rozwiązań do ustawodawstwa krajowego wiąże się z koniecznością ustalenia dotacji z budżetu państwa.

3.2. W związku z obowiązkiem harmonizacji polskiego prawa z ustawodawstwem Unii Europejskiej uchwalono w tym zakresie szereg ustaw, m.in. z dnia 16.03.2001 r. o rolnictwie ekologicznym,<sup>34</sup> z dnia 12.05.2000 r. o wspieraniu rozwoju regionalnego, z dnia 26.07.2000 r. o nawozach i nawożeniu, z dnia 12.17.1995 r. o ochronie roślin uprawnych, z dnia 7.07.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Założenia konstrukcyjne ustaw wymienionych oparte zostały na podstawowej zasadzie ochrony środowiska – zasadzie zrównoważonego rozwoju.<sup>35</sup>

Ustawa z dnia 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska nakłada na wszystkie podmioty gospodarujące gruntami obowiązek racjonalnego z nich korzystania w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju. Jednostki organizacyjne i podmioty fizyczne użytkujące grunty (w tym rolne) są zobowiązane do ochrony gleb przed erozją, niszczeniem mechanicznym oraz zanieczyszczaniem substancjami szkodliwymi, a także stosowania właściwych metod uprawy (w szczególności płodozmiany i nawożenie organiczne). W przypadku rolniczego użytkowania gruntów zobowiązane są stosować środki chemiczne i biologiczne w ilościach i w sposób nie naruszający równowagi przyrodniczej, zwłaszcza nie powodujący szkodliwego zanieczyszczania gleby lub wody, niszczenia zwierząt, roślin, ekosystemów albo pogarszania warunków ich życia lub hodowli (art. 15 ust. 1 i 3).

W oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju opracowywane są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin, które określają politykę gruntową w gminie oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ustalające przeznaczenie gruntów. Te ostatnie, będące przepisem gminnym powszechnie obowiązującym wyznaczają granice wykonywania prawa własności nieruchomości

33 Dz.U. Nr 38, poz. 452.

34 Ustawa z 1.03.2001 r. – Prawo ochrony środowiska bardziej rygorystycznie formułuje realizację obowiązku podejmowania przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne działań (lub rozstrzygnięć) zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

35 Dz.U. tekst jednolity: 1994, Nr 49, poz. 196 ze zm.

w sferze korzystania. Plany miejscowe, wprowadzając na gruntach rolnych zakazy (zabudowy) z uwagi na ich szczególne właściwości użytkowe czy też położenia gruntów na obszarach występowania szczególnych form ochrony przyrody (parków narodowych, parków krajobrazowych, rezerwatów przyrody itp.), niekiedy nakładają na właściciela (producenta rolnego) tak liczne ograniczenia w działalności wytwórczej, iż często zmuszony on jest do prowadzenia ekstensywnej produkcji rolnej. Jeśli weźmiemy pod uwagę przewidziane przez ustawy sankcje nieważności rozstrzygnięć (decyzji administracyjnych) podejmowanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego naruszających wymagania ochrony środowiska, a w szczególności ustalenia planów miejscowych (art. 7 ust. 2), to powstać może sytuacja, w której właściciel (producent rolny) zmuszony będzie nie tylko do ograniczania produkcji, ale nawet do likwidacji gospodarstwa rolnego (warsztatu pracy), które stanowi dla niego (i członków rodziny) źródło utrzymania.

Dogodne rozwiązanie pozwalające na utrzymanie gospodarstw rolnych, w których ekstensywna produkcja rolna prowadzona metodami ekologicznymi wspierana jest dotacjami przedmiotowymi, stanowi rolnictwo ekologiczne regulowane przepisami ustawy z 16.03.2001 r. Regulacja ta jest przykładem „głębokiego” przenikania do przepisów prawa rolnego norm z zakresu ochrony środowiska naturalnego. Można powiedzieć, że producent rolny prowadzący produkcję metodami ekologicznymi staje się strażnikiem zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego. Zatem poprzez gospodarstwo rolne (ekologiczne), które stanowi prawny wyraz własności rolniczej, obok funkcji produkcyjnej realizowana jest również funkcja ekologiczna.

Stosownie do treści art. 2 i 3 ustawy ekologicznym gospodarstwem rolnym jest takie gospodarstwo, w którym produkcja prowadzona jest metodami ekologicznymi, to znaczy w sposób, w którym zastosowano w możliwie największym stopniu naturalne metody produkcji, nienaruszające równowagi przyrodniczej. Oznacza to, iż w procesie działalności produkcyjnej stosowane są naturalne środki produkcji, trwałość żyzności gleby, zdrowotność roślin i zwierząt, a w szczególności: 1) płodozmiany i inne naturalne metody utrzymania lub podwyższenia biologicznej aktywności i żyzności gleby, 2) dobór gatunków i odmian roślin uprawnych oraz gatunków i ras zwierząt, uwzględniające ich naturalną odporność na choroby, a w szczególności wykorzystującego rasy miejscowe, 3) materiału siewnego oraz rozmnożeniowego otrzymanych z roślin, które były uprawiane przynajmniej przez dwa sezony wegetacyjne z zachowaniem warunków przewidzianych dla produkcji ekologicznej.

Ustawa wprowadza ograniczenia a) podmiotowe i b) przedmiotowe w prowadzeniu produkcji rolnej metodami ekologicznymi.

a. Ograniczenia podmiotowe dotyczą osoby producenta, a mianowicie producentem produktów rolnych wytwarzanych metodami ekologicznymi może być zarówno osoba fizyczna jak i prawna, która spełni następujące warunki:

- 1) złoży oświadczenie, w którym zobowiąże się do prowadzenia produkcji metodami ekologicznymi lub do przetwarzania wytworzonych produktów rolnictwa ekologicznego bądź dokonywania obrotu tymi produktami,
- 2) uzyska od upoważnionej jednostki certyfikującej odpowiedni certyfikat zgodności (ważny przez okres 12 miesięcy, z możliwością jego przedłużenia), który podlega wpisowi do prowadzonego przez nią rejestru producentów,
- 3) podda się kontroli upoważnionej jednostki certyfikacyjnej.

Przez okres ważności certyfikatu zgodności producent rolny otrzymuje dotację (przedmiotową) ze środków budżetu państwa, która może być wstrzymana wskutek cofnięcia certyfikatu przez uprawnioną jednostkę certyfikującą.

b. Ograniczenia przedmiotowe dotyczą: a.1.) warunków uznania gospodarstwo rolne za ekologiczne oraz a.2.) ograniczeń w prowadzeniu produkcji metodami ekologicznym.

b.1. Upoważniona jednostka certyfikująca, na wniosek producenta i na podstawie dokumentów określonych w art. 17 (opis gospodarstwa wraz z programem produkcji, zobowiązanie producenta do prowadzenia gospodarstwa metodami ekologicznymi), wydaje certyfikat zgodności – uznania gospodarstwa za ekologiczne. Warunkiem uznania gospodarstwa rolne za ekologiczne jest:

- 1) położenie jest na terenach, na których nie występują przekroczenia dopuszczalnych stężeń szkodliwych substancji zanieczyszczających powietrze, gleby i wody,
- 2) produkcja metodami ekologicznymi w całości jest prowadzona w gospodarstwie ekologicznym; w wyjątkowych wypadkach za gospodarstwo ekologiczne można uznać takie, gdzie produkcja metodami ekologicznymi jest prowadzona w części gospodarstwa – pod warunkiem, że grunty, obiekty produkcyjne oraz magazyny niezbędne do tej produkcji stanowią odrębną całość, a w obu częściach gospodarstwa nie uprawia się takich samych odmian roślin oraz nie prowadzi chowu lub hodowli takich samych gatunków zwierząt (art. 5).

Przystawienie gospodarstwa rolne na produkcję metodami ekologicznymi według ustalonego programu – jest realizowane co najmniej przez okres 2 lat, a w przypadku użytków zielonych okres ten może zostać skrócony do 1 roku za zgodą

jednostki certyfikującej – pod warunkiem, że przez ostatnie 3 lata nie stosowano środków ochrony roślin i nawozów niedozwolonych w rolnictwie ekologicznym.

b.2. W ekologicznym gospodarstwie rolnym lub jego części producent rolny powinien prowadzić produkcję metodami ekologicznymi w sposób nakazany lub zakazany przez ustawę, m.in. w takim gospodarstwie:

- 1) należy prowadzić działania mające na celu zrównoważenie produkcji roślinnej i zwierzęcej,
- 2) mogą być przechowywane nawozy, środki ochrony roślin, środki żywienia i leczenia zwierząt oraz materiał siewny, dopuszczone do stosowania w rolnictwie ekologicznym,
- 3) liczba zwierząt nie powinna wpływać niekorzystnie na środowisko (art. 8)
- 4) zabrania się: stosowania hormonów i dodatków syntetycznych; prowadzenia rafinacji metodami chemicznymi; konserwowania surowców i ich przetworów przy użyciu napromieniania i urządzeń elektromagnetycznych oraz wykorzystywania roślin, zwierząt i mikroorganizmów oraz ich części i produktów je zawierających uzyskanych w wyniku stosowania inżynierii genetycznej (art. 12).

W sytuacji wystąpienia szkodliwych, bezpośrednich oddziaływań na grunty rolne gospodarstwa ekologicznego, upoważniona jednostka certyfikująca może zobowiązać producenta do nasadzenia zadrzewień śródpolnych lub żywopłotów celem odizolowania od tych oddziaływań.

Prowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku istotnych wniosków. W rozważaniach doktryny cywilistycznej XIX wieku dostrzeżono konieczność wyjścia poza ramy kodeksów cywilnych. Względny natury ekonomicznej zmuszały do spojrzenia na rzecz (nieruchomość) przez pryzmat jej funkcji użytkowej, a to wiązało się z koniecznością ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości, czego znamienym przykładem są regulacje dotyczące dzierżaw rolniczych. Wiek XX zaznacza się burzliwą debatą na temat dekompozycji uniwersalnego i pełnego modelu własności. Rozwój ustawodawstwa szczególnego z zakresu prawa rolnego, prawa budowlanego, prawa górniczego, prawa ochrony środowiska miał przekonać uczestników tej dyskusji o kryzysie i rozkładzie własności. Jednak współcześnie dostrzega się, że głoszone poglądy były przesadzone. Rozwój współczesnego nam ustawodawstwa rolnego dostarcza uzasadnienia dla wyrażenia poglądu o kształtowaniu się nowej formuły prawa własności „jedności w wielości”, wyrażającej się w wielości różnicujących się kategorii własności ze względu na funkcje użytkowe przedmiotu własności. Doskonałym tego przykładem jest własność rolnicza, która – poza funkcją produkcyjną – realizuje także funkcję ekologiczną. Z uwagi na szczególny charakter dobra, jakim jest nieruchomość rolna

(grunt rolny) i konieczność ochrony jej wartości użytkowych właściciel gruntu rolnego staje się jej strażnikiem.