



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Renesans własności rolniczej

Author: Teresa Kurowska

Citation style: Kurowska Teresa. (2014). Renesans własności rolniczej. "Przegląd Prawa Rolnego" (2014, nr 2, s. 23-44), doi 10.14746/ppr.2014.15.2.2.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

TERESA KUROWSKA

Renesans własności rolniczej

1. Uwagi wprowadzające

A. Współcześnie obserwujemy, zarówno w zachodnioeuropejskiej, jak i polskiej doktrynie prawa rolnego, ożywioną dyskusję na temat własności rolniczej i jej funkcji, a zwłaszcza jej nowej funkcji – ekologicznej. Ma to swoje uzasadnienie merytoryczne w związku z przyjęciem nowej formuły wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zmierzającej do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Własność rolnicza jest taką instytucją, która umożliwia lub powinna umożliwiać realizację takiego założenia.

Analiza zagadnień objętych tematem niniejszego opracowania wymaga uwzględnienia co najmniej dwóch płaszczyzn regulacji prawnej: krajowej i unijnej, dotyczących prawnych instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz prawnych środków ochrony środowiska naturalnego. Dla oceny ich wpływu na kształtowanie nowej funkcji – ekologicznej niezbędne staje się przedstawienie koncepcji własności rolniczej, jej ochrony, a w konsekwencji ustalenie jej znaczenia i wpływu na sytuację prawną rolnika – właściciela, posiadacza gruntów rolnych, zobowiązującego się do podejmowania w gospodarstwie rolnym działań (czynności) uwzględniających ochronę środowiska.

Dla postawionych założeń prawne podstawy znajdujemy w ustawodawstwie strukturalnym, począwszy od 1985 r.¹ Jednakże decydującego

¹ Chodzi o rozporządzenie Rady nr 797 z 12 marca 1985 r. w sprawie doskonalenia struktur rolnych (Dz. Urz. WE L 93 z 30 marca 1985 r.), w którym rozszerzono zakres przedmiotowy o problematykę: rolnictwa na terenach o trudnych warunkach naturalnych, ochronę środowiska naturalnego w rolnictwie i leśnictwie oraz po raz pierwszy wprowadzono instrumenty wspierające ekstensyfikację produkcji. Wprowadzono zasadę ściślejszego powiązanie instrumentów oddziaływania strukturalnego w rolnictwie z wymogami zagospodarowania przestrzennego.

zwrotu i wyraźnego wyartykułowania funkcji ekologicznej własności rolniczej należy doszukiwać się w rozporządzeniu Rady nr 1257/99 z 26 czerwca 1999 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z EFO i GR², które stanowi realizację strategii rozwoju obszarów wiejskich zwaną „kartą polityki rozwoju obszarów wiejskich”. Ta ostatnia określiła nową filozofię Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W sposób zdecydowany rozpoczęto rozwijanie strukturalnego oddziaływania w rolnictwie, zakładając po raz pierwszy, że państwa członkowskie mogą powiązać (fakultatywnie) zarządzanie środkami wsparcia bezpośredniego z przestrzeganiem warunków ochrony środowiska i/lub będą mogły dokonać modulacji środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich. Tym samym wzrasta znaczenie programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w których treści większego znaczenia nabierają działania skierowane na wspieranie produkcji rolnej przyjaznej środowisku i respektujące dobrostan zwierząt oraz bezpieczeństwo i jakość żywności³. Przegląd ustawodawstwa unijnego (wspólnotowego) oraz krajowego kolejnych lat potwierdza postawioną tezę. Pogłębiona analiza wybranego, obowiązującego w tej materii ustawodawstwa oraz orzecznictwa zostanie przedstawiona w punkcie 4.

Różne są przyczyny poszerzania ustawodawstwa chroniącego środowisko, a tym samym wzrostu znaczenia funkcji ekologicznej własności rolniczej, która – jak się wydaje – zaczyna być dominująca.

W ciągu ostatnich czterdziestu lat obserwujemy dynamiczny rozwój nowych technologii w rolnictwie, który umożliwił, poza rolnictwem tradycyjnym, rozwój rolnictwa bez ziemi, przemysłowy chów zwierząt, ale doprowadził on również do znaczącej degradacji środowiska naturalnego. W odpowiedzi na te negatywne zjawiska zrozumiałą jest dynamiczny wzrost ustawodawstwa rolnego (na poziomie krajowym, unijnym, międzynarodowym). Chroni ono nie tylko rolnictwo, ale przede wszystkim środowisko przed naruszeniami spowodowanymi działalnością rolniczą w tym środowisku. U podstaw regulacji prawnych leży założenie o powiązaniu działalności rolniczej z ochroną środowiska. Takie ujęcie jest wyrazem przesunięcia akcentów Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie polityki strukturalnej z rolnictwa intensywnego w kierunku wsparcia rolnictwa

Zasada ta w powiązaniu z zasadą ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie stała się jedną z fundamentalnych zasad zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

² Dz. Urz. UE L 160/180.

³ Przypomnieć należy, że wzrosła też rola zagospodarowania przestrzennego w ochronie środowiska na obszarach wiejskich oraz środków wsparcia (pomocy) przeznaczonych na ten cel.

ekstensywnego, czyli ochrony ziemi jako podstawowego czynnika produkcji w rolnictwie, na ochronę konsumenta, wyrażające się wzmocnieniem ochrony ilościowej i jakościowej wytwarzanych produktów rolnych (żywnościowych)⁴. Dało to podstawy do sformułowania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich. Wprowadzone instrumenty prawne w swej treści zakładają „kojarzenie” interesów rolników/producentów rolnych z ochroną interesu ogólnego, jakim jest zaspokajanie potrzeb żywnościowych konsumentów. Z tego powodu normy prawne wprowadzają liczne ograniczenia przeciwdziałające naruszeniom środowiska wskutek działalności rolniczej. Przyjęte rozwiązania nie pozostają bez wpływu na treść (ograniczenia) własności rolniczej przede wszystkim w sferze korzystania. Jak podkreśla niezwykle trafnie i obrazowo J. Hudault: „Natura (przyroda) zemściła się w związku ze zmianą technologicznych metod wytwarzania powodujących skażenie ziemi, wód, zmiany klimatyczne, pogarszających stan zdrowia zwierząt oraz konsumentów, wywołujących chorobę wściekłych krów czy też handel materiałem siewnym roślin genetycznie modyfikowanych. Jeżeli wskutek tych zjawisk natura doznała »uszczerbku« to także »uszczerbku« doznała własność, co jest zjawiskiem normalnym, albowiem własność jest prawem pierwotnym, stanowi instytucję prawa naturalnego”. Dochodzimy do wniosku, że „renesans” (odrodzenie) własności rolniczej znajduje swoje podstawy w funkcji ekologicznej ściśle powiązanej z podstawową funkcją produkcyjną własności⁵.

B. Nie sposób przejść do głównego wątku rozważań, nie przedstawiając zmian ustrojowych, które zaszły w Polsce po 1989 r. i wpłynęły na głębokie przewartościowanie pojęcia własności. Nadto akcesja Polski do UE (1 maja 2004 r.) wymusiła przyjęcie *acquis communautaire* UE i doprowadziła do harmonizacji ustawodawstwa krajowego z prawodawstwem unijnym (wspólnotowym). Dotychczasowy podział na własność

⁴ W polskiej literaturze wcześniej zwrócił na to uwagę R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 202.

⁵ Por. J. Hudault, *Renaissance écologique de la propriété agricole*, „Revue de Droit Rural” 2012, nr 406, s. 6 „La nature s’est vengé de ses mutations technologiques. La pollution du sol et des rivières, le changement de climats. La santé de consommateurs, la vache folle, aujourd’hui le commerce de la germination de grains [...]. Si la nature s’est vengée, la propriété aussi s’est vengée. C’est normal parce que la propriété colle la nature, parce qu’elle est [...] une institution du droit naturel. Ceci conduit au second point de cette analyse: le renouveau de la propriété agricole sur un fondement écologique”.

w sensie konstytucyjnym oraz w sensie cywilnoprawnym stracił znaczenie wraz z wejściem w życie noweli do Konstytucji (z 1952 r.) z 29 grudnia 1989 r.⁶, która uchylając art. 12-18, zniosła prawne podstawy zróżnicowania form własności według kryterium podmiotowego i przedmiotowego zakładającego nierównoprawne traktowanie wyodrębnionych form własności, ze względu na zakres ochrony i jej intensywność. Równocześnie ustawą z 28 lipca 1990 r.⁷ uchylono art. 126-135 k.c. stanowiące normatywną podstawę podziału własności na kategorie własności o różnym stopniu ich ochrony prawnej. Wobec tego zasadą demokratycznego państwa prawa jest jednolita ochrona prawna własności bez względu na przeznaczenie, przedmiot, rodzaj i podmiot.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP z 17 kwietnia 1997 r.⁸ decydujące znaczenie mają przepisy art. 20, które traktują własność prywatną jako podstawę społecznej gospodarki rynkowej. Istotne znaczenie posiadają przepisy art. 21 i 64 Konstytucji zakładające równą ochronę własności i dopuszczające wywłaszczenie tylko na cele publiczne, i to za słusznym odszkodowaniem. Z kolei przepisy art. 64 pkt 2 i 3 Konstytucji stanowią wyraźnie, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, a może ona być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w tym zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Przepis art. 64 pkt 3 określa zakres ingerencji w treść prawa własności, o którym stanowi art. 140 k.c., wprowadzając zasadę korzystania z rzeczy zgodnie ze „społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa” oraz zasadami współżycia społecznego. Zatem szczególny charakter przedmiotu prawa własności rolniczej (gospodarstwo rolne) i jego przeznaczenie (na cele produkcyjne) uzasadniają wprowadzenie szczególnych zasad kształtowania jego treści.

2. Własność rolnicza i jej współczesne funkcje

Po uwagach wprowadzających otwiera się pole do dyskusji na temat własności rolniczej, jej współczesnych funkcji. W polskiej doktrynie, zamiast dominującego w PRL podmiotowego zróżnicowania własności, istotne znaczenie podobnie jak w doktrynie zachodnioeuropejskiej ma

⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 444.

⁷ Dz. U. Nr 55, poz. 321.

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

zróżnicowanie funkcjonalne, które doprowadziło do wyodrębnienia własności publicznej. Niezależnie od dominującego podziału na własność publiczną (*ius publicum*) i własność prywatną (*ius privatum*) zarysowuje się zróżnicowanie ze względu na przedmiot własności i jego funkcje. Prawo cywilne wyznacza bardzo ogólne ramy przedmiotu własności, przy czym dominujący jest podział na rzeczy ruchome i nieruchomości. Jak podnosi A. Stelmachowski „[...] okazuje się, że podział ten, jakkolwiek istotny, współcześnie nie jest wystarczający”⁹. Zwraca się uwagę, że rozwój cywilizacji, postęp technologiczny doprowadziły do swoistego „rozsadzenia ram” tradycyjnej cywilistyki i prowadzą bądź do rozbudowy tradycyjnego prawa cywilnego (np. w ramach prawa spadkowego wprowadzono specjalny tytuł dotyczący dziedziczenia gospodarstw rolnych) bądź też ustaw szczególnych regulujących nowe stosunki społeczne (np. własność przemysłową, własność intelektualną, własność rolniczą itd.). To funkcjonalne zróżnicowanie własności (jej dekompozycja) nie jest zjawiskiem jednorodnym. Jednak z uwagi na temat opracowania rozważania ograniczają się do przedstawienia w zarysie koncepcji własności rolniczej i jej funkcji ekologicznej.

Koncepcja własności rolniczej, zaproponowana przez profesora A. Stelmachowskiego ponad 40 lat temu, stanowi niewątpliwie oryginalne podejście do własności i *mutatis mutandis* mimo upływu czasu nie straciła swojej aktualności. Jak podkreślał jej autor: „odrębność funkcjonalna własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej istniała zawsze”, a koncepcja własności rolniczej „leży u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa”¹⁰. Twierdził też, że „błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawo podmiotowe. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu

⁹ Por. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, rozdz. II: „Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe”, s. 186.

¹⁰ Ibidem, s. 187; tak też S. Prutis, *Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 44. Przypomnijmy, że wszystkie koncepcje dotyczące wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa zmierzają do ustalenia przedmiotu (treści) tego prawa. Mianowicie R. Budzinowski wskazuje, że istotne znaczenie dla wyodrębnienia prawa rolnego ma to, aby ujmowano je „[...] po pierwsze, jako prawo związane z gruntem rolnym czy prawo rolniczej własności gruntowej, po drugie, jako prawo regulujące określoną działalność, po trzecie, jako prawo przedsiębiorstwa rolnego”. Do współczesnych koncepcji należą regulacje prawnorolne związane z komercjalizacją produkcji czy bezpieczeństwem żywności. Por. R. Budzinowski, op. cit., s. 179-183.

– właściciela gospodarstwa rolnego”¹¹. Koncepcja własności rolniczej stanowi uzupełnienie dorobku doktrynalnego prawa cywilnego. Zdaniem S. Prutisa jej zastosowanie „[...] było niezwykle trafne i jest przydatne dla obu dziedzin prawa: prawa cywilnego i prawa rolnego. Z jednej strony koncepcja własności rolniczej wyjaśniła mechanizmy funkcjonowania prawa rolnego, a z drugiej zaś – instytucje ze sfery własności rolniczej dostarczały argumentów podbudowujących ogólną koncepcję prawa własności”¹². Trudno jest negować specyfikę produkcji rolnej, której istotnym elementem jest wykorzystanie ziemi jako niezbędnego środka produkcji. Wprawdzie rolnictwo produkuje głównie produkty żywnościowe, nie można jednak zapominać, że współcześnie coraz częściej produkty rolne są wykorzystywane do celów przemysłowych (np. produkcji biopaliw, biomasy itd.), co z kolei stanowi zagrożenie dla rolnictwa, albowiem ten rodzaj produkcji może doprowadzić do wyjałowienia gleb i utraty ich dotychczasowych wartości produkcyjnych. Grunty rolne nie są jedynym czynnikiem produkcji. Współcześnie większe znaczenie posiada kapitał, ale związek kapitału z gruntem rolnym jest niekwestionowany. Jak wiadomo, celem Wspólnej Polityki Rolnej jest wsparcie dochodów rolników (producentów rolnych), dlatego też szczególne znaczenie posiada odrębny reżim prawny dotyczący regulacji rynków rolnych. Jego normy prawne nakładają na właściciela (posiadacza samoistnego, zależnego) nieruchomości rolnych (użytków rolnych) ograniczenia w sferze korzystania. Z tego tytułu właścicielowi (posiadaczowi) przysługuje prawo do rekompensaty w postaci płatności z różnych tytułów, na zasadach i w granicach określonych przez ustawodawstwo unijne (wspólnotowe) wdrażane do ustawodawstwa krajowego (narodowego).

Jeśli odwołać się do koncepcji własności rolniczej pojmowanej jako kompleks praw i obowiązków określających sytuację właściciela gospodarstwa rolnego, to naturalne jest, że właściciel posiada w stosunku do innych nie tylko prawa, lecz także obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że obowiązki odnoszą się nie tylko do jednostki, ale i państwa reprezentującego interes ogólny (społeczny). W zamian za należyte wykonywanie własności rolniczej właściciel ma prawo oczekiwać pomocy przy wykonywaniu swego prawa.

¹¹ Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, PWN, Warszawa 1984, s. 292 i 293.

¹² Por. S. Prutis, op. cit., s. 45.

Własność rolnicza jest ściśle związana z gospodarstwem rolnym, przesądza o tym definicja art. 55³ k.c., ujmująca gospodarstwo rolne jako zorganizowany zespół składników majątkowych (mienie). Charakterystyczne funkcje własności rolniczej ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa. Należy zauważyć, że szczególnie reżim prawny nieruchomości występuje wtedy, gdy wchodzi one lub mogą potencjalnie wchodzić w skład gospodarstwa rolnego. Ten szczególnie reżim prawny gospodarstwa rolnego oddziałuje na jego składniki. Zatem „o własności rolniczej możemy mówić tylko wtedy, gdy odnosi się ona do mienia”¹³. Podkreśla to w swoim pierwotnym brzmieniu znowelizowany art. 55³ k.c.¹⁴, w którym czytamy: „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią i mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”.

Powstaje pytanie, jak na gruncie art. 55³ k.c. należy interpretować zwrot „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”. Odpowiedzi na nie należy poszukiwać zarówno w regulacjach unijnych (wspólnotowych) przewidujących wsparcie działań przewidzianych dla inwestycji nieprodukcyjnych powiązanych z płatnościami rolnośrodowiskowymi oraz inwestycjami w ramach gospodarstwa rolnego, które podwyższają użyteczność publiczną obszaru Natura 2000¹⁵, a także gruntów ugorowanych objętych wsparciem na obszarach ekologicznych¹⁶, jak również w przepisach prawa krajowego z zakresu ochrony środowiska. Można zauważyć, że problemu nie ma, gdy gospodarstwo rolne stanowi zorganizowaną całość gospodarczą, albowiem ustawodawca przyjmuje, że

¹³ Por. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, s. 188.

¹⁴ Wprowadzony ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 55, poz. 321.

¹⁵ Por. np. art. 39 i art. 41 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277/1 (dalej jako: rozporządzenie (WE) nr 1698/2005). Zostało ono uchylone mocą rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 13.05.2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. L 347/487 z 20 grudnia 2013 r. – por. jego art. 28 i 33 (dalej jako: rozporządzenie (UE) nr 1305/2013).

¹⁶ Por. art. 46 pkt 2 lit. A) rozporządzenia PE i Rady nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. L 347/608 (dalej jako: rozporządzenie (UE) nr 1307/2013).

mamy do czynienia z czynną masą majątkową¹⁷, czyli zastaną rzeczywistością gospodarczą. Sytuacja jest nieco odmienna, gdy mienie rolnicze nie jest czynnym gospodarstwem, np. gdy wszystkie grunty odłogują, a właściciel nie podejmuje żadnych czynności gospodarczych.

W takiej sytuacji z ekonomicznego punktu widzenia nie możemy mówić o gospodarstwie rolnym. Natomiast z prawnego punktu widzenia możliwe jest wkroczenie regulacji prawnej, jeżeli w dyspozycji normy prawnej sformułowane są przesłanki pozwalające na uznanie, aby nieczynną masę majątkową uaktywnić. W ten sposób poddaje się ją takiemu samemu reżimowi prawnemu, jaki ma zastosowanie do gospodarstw czynnych¹⁸. Zatem właściciel (posiadacz) gruntów rolnych (w tym użytków rolnych) otrzymujący wsparcie (płatność) na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne zobowiązuje się do podejmowania czynności i ich przestrzegania – nie tylko na użytkach rolnych, ale i na gruntach, które nie są wykorzystywane do celów produkcyjnych – z zakresu dobrej praktyki rolnej zgodnej z ochroną środowiska, czyli dobrych praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska¹⁹. Właściciel (posiadacz) gruntów rolnych zobowiązuje się zatem do przestrzegania minimalnych wymogów (norm) dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin²⁰, a także innych odpowiednich obowiązkowych wymogów ustanowionych na mocy ustawodawstwa krajowego. Wymogi (kryteria) i minimalne działania (czynności) ustalane są zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 lit. c ppkt (ii) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013²¹. Wszystkie te obowiązkowe

¹⁷ Por. bliżej P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” 8, 2009, s. 47 i n.

¹⁸ Ibidem; por. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, s. 187.

¹⁹ Por. art. 28 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

²⁰ Minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów muszą uwzględniać m.in. kodeksy dobrych praktyk rolniczych wprowadzone na mocy dyrektywy Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. (Dz. Urz. L 375 z 31 grudnia 1991 r., s. 1) – dla gospodarstw leżących poza obszarami szczególnie narażonymi na azotany i wymogi dotyczące zanieczyszczenia fosforem; minimalne wymogi w odniesieniu do ochrony roślin muszą uwzględniać m.in. ogólne zasady integrowanej ochrony roślin wprowadzone dyrektywą PE i Rady nr 2009/128 (WE) z 21 listopada 2009 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów, Dz. Urz. L 309 z 24 listopada 2009 r., s. 71; wymóg posiadania pozwolenia dotyczącego stosowania produktów oraz wymóg dotyczący obowiązku bezpiecznego przechowywania, kontroli sprzętu do stosowania produktów oraz zasad stosowania pestycydów w pobliżu wód i innych wrażliwych obszarów – jest ustanawiany przez prawodawstwo krajowe. Zob. pkt 8 lit. e, ppkt 9 Załącznika nr 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

²¹ Rolnik prowadzący działalność rolniczą zobowiązany jest do: „[...] (ii) utrzymania użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności

wymogi określa się w programie (PROW). Natomiast na gruntach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego położonego na obszarze Natura 2000 właściciel (posiadacz) uprawniony do płatności zobowiązany jest do przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów krajowych. Dotyczy to gospodarstw rolnych o obszarze powyżej 15 ha gruntów ornych, położonych na obszarach proekologicznych²².

Z regulacją art. 55³ skorelowana jest definicja nieruchomości rolnej z art. 46¹ k.c., który brzmi: „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być przeznaczone do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Dopiero skorelowanie obu artykułów oddaje istotę zagadnienia, albowiem o nieruchomości rolnej możemy mówić tylko wówczas, gdy jest ona składnikiem gospodarstwa rolnego. Wskazuje na to wyraźne odniesienie do produkcji rolniczej, która z założenia może być prowadzona tylko w ramach gospodarstwa rolnego²³. Reguły prawa cywilnego odnoszące się do rzeczy są niewystarczające do określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką jest gospodarstwo rolne (stanowiące swoiste mienie). Przykładem jest art. 140 k.c., w którym jest mowa o prawie właściciela do korzystania z nieruchomości. Jednakże nie wystarczy brać pod uwagę tylko przepisy Kodeksu cywilnego. Konieczne będzie odwołanie się do przepisów pozakodeksowych kształtujących treść własności rolniczej i sposób jej wykonywania. Właśnie te pozakodeksowe regulacje pozwolą w sposób pośredni na określenie sytuacji prawnej właściciela w całej złożoności. Jeśli chodzi o możliwość korzystania z gruntów rolnych, należy sięgnąć do przepisów ustaw: o ochronie gruntów rolnych, o planowaniu przestrzennym, a także o ochronie środowiska. Aby ocenić opłacalności gospodar-

podjęcia działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe praktyki rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję lub (iii) prowadzenia działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy”.

²² Art. 46 ust. 2 rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 wymienia rodzaje obszarów ekologicznych: „Do dnia 1 stycznia 2014 r. państwa członkowskie zadecydują, że jeden lub większa liczba następujących obszarów mają być uważane za obszary ekologiczne: a) grunty ugorowane; b) tarasy; c) elementy krajobrazu, w tym także elementy przylegające do gruntów rolnych gospodarstwa rolnego [...]; d) strefy buforowe; e) hektary rolno-leśne [...]; j) obszary objęte uprawami wiążącymi azot”, a także obszary, wymienione w lit. c) i d), „przylegające [...] do gruntów ornych gospodarstwa rolnego zadeklarowanych przez rolnika [...]”.

²³ Por. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, s. 188.

stwa, należy sięgnąć do przepisów podatkowych, zasad kształtowania cen oraz przepisów regulujących branżowe rynki rolne. Natomiast jeśli chcemy określić wysokość (poziom) dochodowości gospodarstwa rolnego, należy niejednokrotnie prześledzić także przepisy ustawodawstwa unijnego dotyczące płatności ze środków Unii Europejskiej.

3. Ochrona własności rolniczej

A. Z własnością rolniczą pojmowaną jako kompleks praw i obowiązków skorelowana jest jej ochrona. „Istotne znaczenie mieć będzie przedmiot ochrony (w sensie dobra chronionego), jak i zakres (intensywność) ochrony. [...] Rozważając przedmiot ochrony należy zwrócić uwagę na dwa elementy:

1) ze względu na jakie dobro w poszczególnych okresach historycznych udzielono własności ochrony i równocześnie,

2) czyj interes miano na uwadze, udzielając ochrony, innymi słowy, będzie to pytanie o funkcję prawa własności”²⁴.

Aktualnie w Polsce w systemie gospodarki wolnorynkowej ochrona własności przejawia się przede wszystkim jako ochrona dochodów rolniczych. W Unii Europejskiej była ona kamieniem węgielnym Wspólnej Polityki Rolnej, mimo że zmieniały się instrumenty ochrony. Oczywiście zabezpieczenie wyżywienia ludności i odpowiedniej jakości żywności miało i ma coraz większe znaczenie. Natomiast jeśli chodzi o chroniony interes, to podejmowane działania zmierzają do kojarzenia interesów rolników/producentów rolnych i konsumentów.

Na tym tle rysuje się rola państwa i instytucji ponadpaństwowych. W gospodarce centralnie planowanej (socjalistycznej) kontrola państwa była bardzo rozbudowana i dotyczyła zarówno kontroli rynku rolnego, jak i poszczególnych czynników produkcji rolnej, w szczególności gospodarki ziemią, ale też i kapitału. Obecnie kontrola przesunęła się do sfery regulacji jednolitego rynku rolnego i jest realizowana za pomocą środków prawnych Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ochrona własności rolniczej w przepisach prawa krajowego przejawia się w szeroko rozumianej sukcesji gospodarstw rolnych, dokonywanej zarówno *inter vivos* (umowa z następcą, umowa o rentę strukturalną, zniesienie współwłasności gospodarstw rolnych), jak i *mortis causa* (np. regulujących

²⁴ Ibidem, s. 189, a także M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 53-93.

dział spadku gospodarstwa rolnego). W zasadzie jest ona wyraźnie powiązana z dążeniem do zachowania zdolności produkcyjnej gospodarstwa.

B. Najbardziej złożony jest problem ochrony własności rolniczej związany z korzystaniem z rzeczy (art. 140 k.c.). Chodzi o konglomerat norm prawnych, które regulują inne materie, ale w sposób pośredni wpływają na prawo do korzystania z rzeczy.

Niewątpliwie w uprawnieniu do korzystania z nieruchomości najbardziej ujawniała się funkcja produkcyjna własności rolniczej, ale wraz ze wzrostem znaczenia ochrony środowiska nastąpił przyspieszony rozwój norm dotyczących jego ochrony. Współcześnie można dostrzec, że funkcja ekologiczna własności rolniczej, jeśli nie zdominowała, to zapewne jest co najmniej równoważna z funkcją produkcyjną.

4. Ekologiczna funkcja własności rolniczej

Krótki przegląd obowiązującego ustawodawstwa krajowego (narodowego) oraz ustawodawstwa unijnego (wspólnotowego) pozwoli na jego ocenę w tym przedmiocie. Można wskazać m.in. na normy odnoszące się do środowiska, ochrony gruntów rolnych, wód, powietrza, krajobrazu, obszarów Natura 2000 itd.

A. Ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska przewiduje rozbudowany i różnorodny system wprowadzający ograniczenia (nakazy, zakazy) w sferze korzystania z prawa własności. Z jednej strony chronią one przed szkodliwym oddziaływaniem przemysłu na grunty rolne i leśne, m.in. dając właścicielowi prawo do odszkodowania z tytułu zmniejszenia przychodów z produkcji, spowodowanych szkodliwymi emisjami i podobnymi zjawiskami, z drugiej – przepisy ustawy z 2 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁵ nakładają na właściciela gruntu rolnego liczne obowiązki zmierzające do zachowania produktywności ziemi i zapobiegają jej degradacji. O ile te pierwsze są ściśle powiązane z prawem administracyjnym, o tyle drugie – z prawem rolnym, albowiem regulacje dotyczące ochrony gruntów rolnych stanowią *lex specialis* w stosunku do regulacji z zakresu ochrony środowiska.

²⁵ T.jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm. (dalej jako: u.g.r.l.).

Przepisy prawa ochrony środowiska wprowadzają liczne ograniczenia działalności rolniczej w procesie inwestycyjnym, obowiązujące na obszarze ograniczonego użytkowania, w strefie przemysłowej, na obszarze terenu górniczego oraz w związku z podejmowanymi na gruntach rolnych inwestycjami infrastrukturalnymi. Na przykład w strefie ograniczonego użytkowania dla gruntów położonych w granicach zakładu przemysłowego opracowuje się „projekt planu gospodarowania”, w którym określa się m.in. aktualne kierunki produkcji rolnej, wielkość tej produkcji; zalecenia dotyczące dopuszczalnych roślin i ich uprawy oraz proponowany sposób ich gospodarczego wykorzystania; sposób przeciwdziałania zmniejszeniu wartości użytkowej gleby; spodziewany poziom globalnej produkcji rolniczej; wykaz gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolniczą oraz wysokość przewidywanych odszkodowań z tytułu obniżenia poziomu produkcji lub zmiany kierunku produkcji; ewentualne nakłady niezbędne do zmiany kierunków produkcji; przewidywany obszar i koszty nabycia gruntów przez zakład przemysłowy. W razie prowadzenia produkcji w sposób naruszający ustalenia planu na właściciela nakłada się obowiązek zniszczenia określonych upraw, przemieszczenia zwierząt poza obszar strefy lub dokonania ich uboju. Wykonanie postanowień (obowiązków) określonych w decyzji następuje bez odszkodowania (art. 16 u.g.r.l.).

Jeżeli właściciel gruntów rolnych położonych na obszarze szczególnej ochrony środowiska lub w strefach ochrony albo na obszarze ograniczonego użytkowania poniósł szkodę polegającą na obniżeniu poziomu produkcji rolniczej, przysługuje mu z tego tytułu odszkodowanie od zakładu przemysłowego. W przypadku obniżenia poziomu produkcji w okresie trzech lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości, właścicielowi przysługuje roszczenie w stosunku do zakładu przemysłowego o wykup nieruchomości w całości lub części według cen wolnorynkowych (art. 17 ust. 1 u.g.r.l.). Jeśli natomiast w wyniku realizacji planu zagospodarowania terenu zachodzi potrzeba zmiany kierunku produkcji rolniczej, zakład przemysłowy jest zobowiązany do zwrotu właścicielowi gruntów poniesionych z tego tytułu nakładów i kosztów oraz wypłaty odszkodowania równowartego szkodom wynikłym ze zmiany kierunków produkcji (art. 17 ust. 2 u.g.r.l.). Nadto ustawa nakłada na starostę obowiązek dokonywania w okresach 3-letnich cyklicznego badania poziomu skażenia gleb i roślin.

Przepisy Prawa wodnego²⁶ (art. 42 ust. 1) nakładają na podmioty wprowadzające ścieki do wód lub do ziemi obowiązek budowy i eksplo-

²⁶ Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 145 ze zm.

atacji urządzeń służących ochronie wód przed zanieczyszczeniem, a tam gdzie jest to celowe – powtórne wykorzystanie ścieków. Normy techniczne (standardy emisyjne ścieków) wprowadzają wymagania jakościowe dotyczące wód (powietrza) bądź zanieczyszczenia w sposób szkodliwy oddziałujące na środowisko. Na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, w odniesieniu do inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, obowiązuje zakaz lokalizowania i gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych lub środków chemicznych.

Jest on bardziej intensywny na obszarach chronionych (takich jak m.in. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000). Zakaz dotyczy przede wszystkim odprowadzania ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska.

W przypadku podejmowania działalności rolniczej na obszarach wiejskich w postaci przemysłowych inwestycji rolniczych na właściciela (posiadacza) nakładany jest obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego²⁷ dla instalacji do chowu i hodowli o dużej liczbie stanowisk. Niektóre rodzaje działalności na obszarach wiejskich będą ponadto wymagały uzyskania pozwolenia na emisję gazów i pyłów do powietrza, emisję ścieków do wód lub do ziemi oraz pozwolenia na pobór wód²⁸. W odniesie do produkcji wymagającej pozwolenia na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, a także pozwolenia na pobór wód, obowiązuje generalna zasada nakazująca uzyskanie pozwolenia w każdym przypadku, gdy wielkość poboru wód podziemnych lub powierzchniowych przekracza 5 m³ na dobę, przy czym wskazany limit nie dotyczy poboru wód podziemnych w celu nawadniania gruntu lub upraw za pomocą deszczowni, a także w przypadku rolniczego wykorzystania ścieków lub wprowadzania do wód lub do ziemi ścieków oczyszczonych w ilości powyżej 5 m³ na dobę.

Na obszarach Natura 2000, na których z założenia dopuszczalne jest prowadzenie produkcji ekstensywnej, realizacja inwestycji opiera się na kilku obowiązkach:

²⁷ Na eksploatację urządzeń wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych lub środowiska jako całości, Dz. U. Nr 122, poz. 1055.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 grudnia 2004 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia, Dz. U. Nr 283, poz. 2840.

1) Zgodnie z zasadą ostrożności, każdy plan lub inwestycja, które potencjalnie mogłyby wpływać na obszar Natura 2000, muszą być ocenione – przed uzyskaniem na nie zezwolenia – pod kątem tego wpływu. Obowiązuje zakaz wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, którego wpływ na obszar Natura 2000 byłby znacząco negatywny, a wszystkie racjonalne wątpliwości powinny być interpretowane na korzyść ochrony obszaru, a przeciwko przedsięwzięciu; tj. konieczne jest uzyskanie pewności, że znaczący negatywny wpływ jest wykluczony. Wyjątkowo²⁹ można na nie zezwolić, jeśli jego realizacja wynika z koniecznych przyczyn nadrzędnego interesu publicznego i nie ma możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych oraz zostanie zagwarantowana kompensacja przyrodnicza.

Obowiązek oceny został zrealizowany przez uzależnienie możliwości przeprowadzenia przedsięwzięcia na obszarach Natura 2000 – jeżeli nie jest to związane bezpośrednio z jego ochroną – od wyniku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 34 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli planowane przedsięwzięcie może mieć negatywne oddziaływanie na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, to realizacja takiego przedsięwzięcia jest możliwa tylko wtedy, gdy brak rozwiązań alternatywnych i gdy za jego realizacją przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego oraz przy zapewnieniu wykonania kompensacji przyrodniczej, niezbędnej dla zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci Obszarów Natura 2000. Ponadto gdy na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym dla Wspólnoty, wprowadzane są ograniczenia w definowaniu „nadrzędnego interesu publicznego”. Zwykle pojęcie to obejmuje wymogi natury społecznej i gospodarczej, w przypadku natomiast gatunków i siedlisk priorytetowych, ograniczone jest do ochrony życia i zdrowia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego. W pozostałych przypadkach konieczne jest uzyskanie opinii Komisji Europejskiej.

2) Zgodnie z art. 35a ustawy o ochronie przyrody realizacja inwestycji na obszarach Natura 2000 wymaga uzyskania decyzji o środowisko-

²⁹ Por. art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny (dalej jako: dyrektywa siedliskowa).

wych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na jej realizację³⁰.

3) Obowiązek zapobiegania wszelkim pogorszeniom oraz proaktywnej ochrony wyrażony w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej sprowadza się do obowiązku nadzoru nad obszarem Natura 2000 i zapobiegania wszelkiemu pogorszeniu stanu siedlisk i znaczącemu niepokojeniu gatunków, będących w danym obszarze przedmiotami ochrony. Dotyczy on także zapobiegania pogorszeniom spowodowanym przez czynniki naturalne albo pogorszeniom w wyniku legalnej, niewymagającej szczególnych zezwoleń działalności człowieka. Z kolei obowiązek proaktywnej ochrony formułują przepisy ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³¹, które przewidują obowiązek sporządzania i ustanawiania dla każdego obszaru Natura 2000 na okres 10 lat tzw. planu zadań ochronnych (art. 28). Ponadto dla obszaru Natura 2000 lub jego części sporządza się plan ochrony (art. 29) będący głównym dokumentem określającym w perspektywie 20-letniej zagrożenia oraz zadania ochronne dla tego obszaru.

Z kolei przepisy dotyczące ochrony gruntów rolnych³² odrywają się od konstrukcji prawnych własności. Pojęcie gruntu rolnego w rozumieniu przepisów tej ustawy jest nadrzędne w stosunku do takich pojęć, jak „użytki rolne” czy też „nieruchomość rolna”. Normy dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych położonych na obszarach wiejskich³³ chronią grunty rolne (i leśne) przed szkodliwym oddziaływaniem czynników urbanistycznych i przemysłowych.

B. Jak na wstępie podniesiono, w normach prawodawstwa unijnego (wspólnotowego) powiązanie funkcji produkcyjnej z funkcją ekologiczną własności rolniczej nastąpiło wraz z realizacją strategii rozwoju obszarów wiejskich i przyjęciem instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a także wsparciem w ramach jednolitego systemu płatności (do po-

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. Nr 213, poz. 1397.

³¹ T.jedn.: Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1220 ze zm. (dalej jako: u.o.p.).

³² Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.

³³ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 237, poz. 657) ograniczyła zakres przedmiotowy ustawy, wyłączając z zakresu ochrony grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. W konsekwencji nastąpiło zróżnicowanie reżimu ochronnego gruntów rolnych w zależności od ich położenia. Por. P. Czechowski, M. Marciniuk, op. cit., s. 276.

wierzchni użytków rolnych), utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska, przy spełnieniu wymogów z zakresu zarządzania. Przypomnieć wypada, że w tym ostatnim przypadku nie jest wymagana na użytkach objętych płatnościami żadna produkcja.

Prezentacja krótkiego zarysu działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz systemów jednolitej płatności obszarowej wymaga odpowiedzi na pytania dotyczące: pojęcia własności w prawie unijnym, zakresu stosowania art. 345, kompetencji UE i państw członkowskich w tej materii oraz granic ingerencji w treść prawa własności.

Decydujące znaczenie dla interpretacji własności na gruncie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁴ (TfUE) ma jego art. 345 (dawny art. 295 TWE)³⁵ odsyłający w sprawach własności do prawa krajowego państw członkowskich. Własność w przepisach prawa unijnego jest rozumiana szeroko i jest raczej identyfikowana z pojęciem mienia (w rozumieniu prawa międzynarodowego) niż z ujęciem cywilistycznym. Obejmuje ona własność *sensu stricto* oraz ograniczone prawa rzeczowe i zobowiązania (np. najem, dzierżawę), a także prawa do dóbr niematerialnych oraz np. interesy ekonomiczne przedsiębiorcy wynikające z jego reputacji. Z punktu widzenia unormowań unijnego prawa pierwotnego własność „[...] jest ujmowana w aspekcie negatywnym i pozytywnym. W tym pierwszym ujęciu wyrażona została przez art. 345 TfUE w formule, że Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności państw członkowskich, co oznacza, że w zakresie tego ograniczenia funkcjonują pozostałe postanowienia Traktatów. Nie mogą one wpływać na istotę tego prawa, mogą jednak ingerować w sposób korzystania z prawa własności. Z punktu widzenia unormowań unijnego prawa pierwotnego własność jest ujmowana w aspekcie negatywnym i pozytywnym. Aspekt pozytywny sprowadza się do wypełnienia i realizacji – mimo ograniczeń wynikających z art. 345 – podstawowych zasad traktatowych, swobód, reguł konkurencji oraz założeń unijnych polityk”³⁶. Dla interpretacji prawa własności

³⁴ Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r., s. 47-199.

³⁵ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29 grudnia 2006 r., s. 37-187).

³⁶ Por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 145-147 i przytoczona tam literatura oraz A. Graś, *Własność nieruchomości w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2001, nr 2; T. Mróz, *Własność prywatna jako naturalne prawo człowieka i podstawa wolności gospodarczej (uwagi w świetle Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka)*, „Administracja Publiczna” 2009, nr 2, s. 85 i n.

istotne znaczenie posiada orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). W tej materii Trybunał stwierdził, że „choć zasady prawa własności pozostają w gestii każdego państwa członkowskiego na podstawie art. 222 Traktatu, to postanowienia te nie powodują wyłączenia tych reżimów z zakresu zastosowania podstawowych zasad traktatu”³⁷. Trybunał wskazał, że przepisy prawa unijnego powinny być interpretowane bez pomijania ich kontekstu w świetle prawa unijnego jako całości, z uwzględnieniem celów i aktualnego stadium rozwoju i taka wykładnia, akcentująca cel stanowionej regulacji, obok wykładni językowej i systemowej, powinna być przyjęta wobec art. 345 TfUE. Artykuł ten „powinien być interpretowany jako zapewniający państwom członkowskim w sposób generalny swobodę organizowania zasad prawa własności, nie gwarantując jednak, że wspólnotowe instytucje nie będą wkraczały w podmiotowe prawa własności”³⁸.

W ramach europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁹ ochrona prawa własności jako prawa podstawowego nie obejmuje prawa do nabycia własności, ale w ramach praw podstawowych w UE ochroną otoczone jest istniejące prawo własności. Natomiast w ramach swobód podstawowych gwarantowane jest prawo do własności jako element autonomicznej wolności gospodarczej. Ochronie podlega głównie równość szans w dostępie do własności⁴⁰.

Artykuł 6 ust. 1 TUE⁴¹ uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych UE, które są częścią prawa pierwotnego UE, natomiast w ust. 2 TUE przystępuje do EKPC. Należy przyjąć, że art. 6 TUE nie kształtuje treści prawa własności jako prawa podstawowego, ale chroni władanie własnością, wytyczając granice, w jakich państwo może realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 345 TfUE. Źródłami prawa w zakresie własności jest orzecznictwo Trybunału, Sąd

³⁷ Wyrok ETS z 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97, *Klaus Konle v. Austria*, ECR 1999, s. I-03099,

³⁸ Por. A. Jurcewicz, op. cit., s. 149.

³⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284 ze zm. (dalej jako: EKPC).

⁴⁰ Por. C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, w: T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michałowskiej*, Toruń 1996, s. 231; I. Lach, *Europejskie aspekty prawa własności*, w: C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 290.

⁴¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 23 marca 2010 r., s. 13-46).

Pierwszej Instancji oraz Karta Praw Podstawowych UE, w której prawo własności zajmuje istotne miejsce⁴².

Trybunał stwierdził, że posiadanie nieruchomości wiąże się nierozłącznie z istnieniem pewnych obowiązków, dostosowaniem się do wymogów społecznych. W ten sposób wykazał, że ograniczenia własności są dopuszczalne z uwagi na interes ogólny Unii (Wspólnoty), i to nie tylko w granicach prawa międzynarodowego, ale też prawa konstytucyjnego państw członkowskich oraz prawa wspólnotowego. Trybunał wskazał, że ograniczenia nie powinny w świetle ich celu ingerować w prawa właściciela o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia; nie mogą one też godzić w istotę tych praw.

Ujęcie prawa własności jako prawa podstawowego ma ten skutek, że z jednej strony powinno być respektowane przez instytucje wspólnotowe oraz państwa członkowskie oraz podlegać ochronie, a z drugiej strony: „[...] proces integracji gospodarczej w ramach UE zakreśla granice, w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój właściwy porządek prawny, ponieważ nie pozwala na to naruszanie zasad i swobód unijnego prawa”⁴³. W konsekwencji dochodzimy do wniosku, że do kompetencji państw członkowskich należy działalność normotwórcza w zakresie kształtowania treści prawa własności, ale jest ona zależna od unijnego *acquis communautaire*, albowiem muszą one uwzględniać wszystkie wymogi z art. 50 TfUE oraz art. 6 TfUE.

C. Krótki przegląd działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) dowodzi, że w każdym kolejnym okresie programowania (PROW) następuje poszerzenie zakresu przedmiotowego wspieranych działań z zakresu ochrony środowiska. W pierwszym okresie programowania (PROW 2000-2006) były one skierowane na wspieranie produkcji rolnej przyjaznej środowisku i respektujących dobrostan zwierząt oraz bezpieczeństwo i jakość żywności, gdyż na rolników (właścicieli, posiadaczy samoistnych i posiadaczy zależnych) nałożono obowiązek

⁴² Stanowi: „Każda osoba ma prawo do posiadania, używania, rozporządzania i przekazywania w spadku własności nabytej zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem za jej utratę, wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

⁴³ Por. A. Jurcewicz, op. cit., s. 161.

prowadzenia działalności rolniczej z uwzględnieniem ochrony środowiska, zgodnie z zasadami zwykłej dobrej praktyki rolniczej⁴⁴. W następnym okresie (PROW 2007-2013) na poprawę: konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, stanu środowiska i terenów wiejskich oraz jakości życia na obszarach wiejskich i wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej⁴⁵, a w kolejnym PROW na lata 2014-2020 działania są skierowane na: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Program jest ukierunkowany głównie na wzrost konkurencyjności rolnictwa z uwzględnieniem celów rolnośrodowiskowych⁴⁶.

Jeśli chodzi o system płatności bezpośrednich, to rolnicy prowadzący działalność rolniczą na gruntach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego będącego w ich posiadaniu, o łącznej powierzchni działek rolnych nie mniejszych niż 1 ha, zobowiązani są do łącznego spełnienia określonych warunków i utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁴⁷. Zakres przedmiotowy pojęcia praktyk rolniczych ulegał poszerzeniu od „zwykłej dobrej praktyki rolniczej”, przez „dobrą praktykę, zgodną ze środowiskiem”, do „praktyki rolniczej korzystnej dla klimatu i środowiska” oraz „praktyki równoważnej”⁴⁸.

⁴⁴ Tak w art. 14 ust. 2 rozporządzenia 1257/1999 (WE) z 17 maja 1999 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. Urz. L 160/180, oraz np. § 3 rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. Nr 73, poz. 675 ze zm.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju obszarów wiejskich (EFFROW), Dz. Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1, ze zm.

⁴⁶ Rozporządzenie PE i Rady nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. L 347/487.

⁴⁷ Art. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy 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. L 270 z 21 października 2003 r. Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zostały określone w Załączniku nr 3.

⁴⁸ Tak art. 43 rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wspar-

Znacznie rozszerzony zakres przedmiotowy pojęcia praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska może polegać na: 1) dywersyfikacji upraw (w zasadzie od 2 do 3 upraw w zależności od ilości hektarów – odpowiednio od 10-30 ha i powyżej 30 ha); 2) utrzymywaniu istniejących trwałych użytków zielonych (na glebach torfowych i terenach podmokłych na tych obszarach) oraz 3) utrzymywaniu na użytkach rolnych obszaru proekologicznego, wyznaczonego przez państwo członkowskie (na gruntach ornych gospodarstwa rolnego powyżej 15 ha)⁴⁹. Dopuszcza się także dobrowolne wsparcie związane z produkcją rolną dla działań wymienionych w art. 52 rozporządzenia PE i Rady nr 1307/2013⁵⁰.

5. Konkluzje

Wskazane przykłady upoważniają do twierdzenia, że funkcja ekologiczna własności rolniczej stopniowo przybiera dominujące znaczenie. Rolnik (właściciel, posiadacz) gospodarstwa rolnego, przyjmując dobrowolnie (na wniosek) zobowiązania w ramach działań: rolno-środowiskowych (i klimatycznych), rolnictwa ekologicznego, na obszarach Natura 2000 czy np. na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami nabywa prawo do płatności (pod warunkiem przestrzegania określonych wymogów). Płatność stanowi rekompensatę za ograniczenie jego uprawnień właścicielskich z uwagi na ochronę interesu publicznego, jakim jest ochrona środowiska. Rekompensata obejmuje dodatkowe koszty rolnika oraz utracone dochody wynikające z podjętych zobowiązań (lub związane z utrudnieniami dla produkcji rolnej na danym obszarze)⁵¹. Jednocześnie rolnik (właściciel, posiadacz gruntów rolnych) zobowiązuje się z tego samego powodu do przestrzegania obowiązków (nakazów, zakazów) wynikających z kodeksów dobrych praktyk rolniczych zgodnych z ochroną środowiska.

cia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. L 347/608 z 20 grudnia 2013 r.

⁴⁹ Ibidem, art. 43-46.

⁵⁰ Chodzi o dobrowolne wsparcie związane z produkcją, mające formę płatności rocznej przyznawanej w granicach limitów ilościowych dla ustalonych obszarów i plonów lub ustalonej liczby zwierząt.

⁵¹ Por. art. 28 pkt 4, art. 30 pkt 7, art. 31 pkt 2 i 3, art. 32 pkt 1 akapit 2, art. 33 pkt 3 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

RENAISSANCE OF AGRICULTURAL OWNERSHIP

Summary

The discussion on the crisis or a decline of agricultural property has been exaggerated in the same way as is the discussion on the weakening of its foundations, and in particular, the function of ownership under the civil law and the agricultural law. This statement is already contradicted by the ongoing and heated discussion on agricultural property and its new function – the ecological one. Its source can be found in the new formula regarding support of agriculture and rural development based on the principle of sustainable rural development.

The concept of ownership of agricultural property proposed by Professor A. Stelmachowski constitutes a supplement to the *acquis* in the field of civil law. It is understood as a set of rights and obligations establishing a legal position of an owner of a farm. This means that an owner has not only the rights but also certain obligations towards others. These obligations are particularly pronounced in the sphere of the right to use a given property, where the production function of property ownership manifests itself the most.

An increase in the importance of environmental protection has resulted in an accelerated development of legislation concerning that matter and allowed adoption of a thesis that the ecological function of ownership of agricultural property has become dominant in relation to the production function. This thesis may be illustrated by EC/EU regulations whose provisions set out activities defined in the Rural Development Programmes (RDP for the years 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020). They impose obligations on a farmer conducting an agricultural activity to protect the environment in compliance with the practice of good agricultural practices. Their substantive scope has been step by step extended and generally directed to the increase of competitiveness, including agricultural environmental and climate objectives.

RINASCITA DELLA PROPRIETÀ AGRICOLA

Riassunto

Parlare della crisi o del declino della proprietà agricola è esagerato, così come esagerata è la discussione circa l'indebolimento delle sue basi, in particolare la funzione del diritto di proprietà sia nel diritto civile come nel diritto agrario. L'attuale vivace discussione sul tema della proprietà agricola e della sua presente funzione ecologica contraddice la frase precedente. Le sue fonti dovrebbero essere ricercate nella nuova formula di sostegno allo sviluppo delle zone rurali, alla base della quale si trova il principio di sviluppo sostenibile alle zone in oggetto.

La concezione di proprietà agricola proposta dal Professor A. Stelmachowski integra il patrimonio dottrinale del diritto civile. Essa è concepita come complesso di diritti e doveri che determinano la situazione giuridica del proprietario dell'azienda agricola. Ciò significa che il proprietario nei confronti degli altri possiede non solo diritti ma anche

doveri. Essi si riflettono appieno nella sfera del diritto a usufruire dell'immobile, nel diritto in questione si rivela più intensamente la funzione produttiva della proprietà.

La crescente importanza della tutela dell'ambiente ha causato un accelerato sviluppo della legislazione in questo ambito, il che permette di assumere la tesi secondo la quale la funzione ecologica di proprietà agricola diventa dominante nei confronti della funzione produttiva. Gli esempi vengono forniti dai regolamenti dell'UE/CE riguardanti le azioni determinate nei Piani di Sviluppo Rurale (il PSR per gli anni 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020). Essi impongono agli agricoltori impegnati a svolgere un'attività agricola gli obblighi della tutela dell'ambiente, in conformità ai principi di buona pratica agricola. Il loro oggetto viene gradualmente ampliato e diretto principalmente verso la crescita della concorrenza tenendo conto degli obiettivi agroambientali e climatici.