

Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce w realizacji celów zrównoważonego rozwoju



Paweł Wojciechowski

*Doktor habilitowany nauk prawnych,
profesor Uniwersytetu Warszawskiego.
Specjalizuje się w prawie żywnościowym i rolnym.*

✉ p.wojciechowski@wpia.uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-0520-9263>

Restrictions on Trade in Agricultural Real Estate in Poland in the Implementation of Sustainable Development Goals

Climate changes, economic phenomena on the real estate market and social changes in rural areas make necessary to discuss the importance of restrictions on trade in agricultural real estate for sustainable development goals. The article explains the concepts of sustainable development and food security, as well as the scope of Polish regulations restricting the trade of agricultural real estate. The aim of the article is an attempt to answer the question whether the Polish regulation limiting the trade of agricultural real estate can be considered as one of the instruments for the implementation of the sustainable development goals. The solutions adopted in Polish law facilitate the acquisition of agricultural real estate by individual farmers. As a result, food production is economically profitable, while ensuring respect for the needs of environmental protection and taking into account social development in rural areas. The analysis leads to the conclusion that solutions constitute one of the factors for the implementation of sustainable development goals in Poland.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo żywnościowe, nieruchomości rolne, ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi

Key words: sustainable development, food security, agricultural real estate, restrictions on trade in agricultural real estate

[https://doi.org/10.32082/fp.5\(67\).2021.466](https://doi.org/10.32082/fp.5(67).2021.466)

Wstęp

Wobec zachodzących zmian klimatycznych, pojawiających się zjawisk gospodarczych na rynku

nieruchomości oraz zmian społecznych na obszarach wiejskich zasadne wydaje się podjęcie analizy problematyki dotyczącej wprowadzenia

dzanych przez państwa ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi w kontekście zrównoważonego rozwoju. Kwestia ta jest przedmiotem zainteresowania nie tylko na gruncie nauki, ale przede wszystkim jest istotnym elementem kształtowania prawa i polityki na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym.

Pośród celów ujętych w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, uwzględnione zostało „wylimitowanie głodu, osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego i lepszego odżywiania oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa”, a ważnym czynnikiem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego jest dostępność gruntów rolnych.

Z kolei w Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie nabywania gruntów rolnych zwrócono uwagę na szczególne znaczenie gruntów rolnych (które są zasobem ograniczonym, a na niemal połowie terytorium UE są one narażone na presję związaną z wykorzystaniem pozarolniczym), a także samej struktury agrarnej opartej na małych i średnich gospodarstwach dla bezpieczeństwa żywnościowego.

Jednocześnie polski prawodawca w 2016 r., z upływem tzw. okresów przejściowych przewidzianych w traktacie akcesyjnym, które dopuszczały m.in. odstępstwa od zasady swobodnego przepływu kapitału w stosunku do nabywania nieruchomości rolnych w Polsce, wprowadził w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego istotne ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Jako zasadę przyjęto, iż nieruchomości rolne mogą być nabywane przez rolników indywidualnych oraz zasadę, zgodnie z którą nabywca nieruchomości rolnej zobowiązany jest do prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości rolnej przez okres 5 lat. Przewidziane zostało ponadto ustawowe prawo pierwokupu dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) oraz dla rolników indywidualnych oraz szczególne prawo nabycia dla KOWR, które także stanowią dodatkowe utrudnienie w nabywaniu nieruchomości rolnych.

Powstaje zatem pytanie, czy polska regulacja może być uznana za jeden z instrumentów realizacji celów zrównoważonego rozwoju i czy jest to instrument konieczny.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na tak postawione pytanie. Poza zaprezentowaniem samego pojęcia zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa żywnościowego rozważyć trzeba przede wszystkim zakres regulacji ograniczających obrót nieruchomościami, co w efekcie pozwoli na ustalenie wniosków końcowych.

1. Zrównoważony rozwój

Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” – ze względu na zainteresowanie tym zagadnieniem przez szereg nauk – w literaturze funkcjonuje w wielu ujęciach, w tym prawnym, ekonomicznym i społecznym¹. Mimo wieloletniej dyskusji, samo pojęcie zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development*) nie jest do tej pory precyzyjnie zdefiniowane². Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecnie kluczową z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego całej społeczności międzynarodowej, jak i z poziomu krajowego czy nawet lokalnego³.

- 1 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012, s. 26; E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 121.
- 2 Warto wskazać, że pod koniec lat dziewięćdziesiątych miała miejsce polemika dotycząca adekwatnego przekładu terminu *sustainable development* na język polski. M. Kenig-Witkowska wskazała, że w języku polskim odpowiednikiem pojęcia „*sustainable development*” jest „ciągły rozwój”. Jak zwracała uwagę, takie terminy, jak rozwój ekologiczny, rozwój zrównoważony, ekorozwój itp. wydają się zdecydowanie mniej fortunate, jeśli nie wręcz źle oddające istotę samego problemu. Zob. M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja sustainable development w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 45 i n. Z kolei w dyskusji tej M. Sitek wskazał, że koncepcja *sustainable development* powinna zmierzać nie tylko do zagwarantowania ciągłego rozwoju poszczególnych kategorii polityk (ekonomicznej, ochrony środowiska, społecznej itp.), ale do ich zharmonizowania lub też, inaczej mówiąc, do ich zrównoważenia. Zob. M. Sitek, *Sustainable development – ciągły czy zrównoważony rozwój?*, „Państwo i Prawo” 1999 nr 2.
- 3 Zob. Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka (w): Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski (red.), Toruń 2018, s. 41.

Powstanie koncepcji zrównoważonego rozwoju wiązać trzeba z działalnością Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju ONZ (zwanej Komisją Brundtland)⁴. Dosyć powszechnie przytaczana jest własna definicja zawarta w raporcie tej komisji z 1987 r. pt. *Nasza wspólna przyszłość (Our Common Future* – tzw. raport Brundtland)⁵, w którym zrównoważony rozwój określono jako „proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom”⁶. W raporcie tym podkreślono, że niezbędna jest integracja działań w trzech kluczowych obszarach, tj. wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego oraz ochrony środowiska i zasobów naturalnych. Pojęcie to zawiera w płaszczyźnie przedmiotowej kategorię potrzeb i jednocześnie kategorię ograniczeń nałożonych na ich zaspokojenie, a w płaszczyźnie podmiotowej – kategorię obecnych i przyszłych pokoleń⁷. Najogólniej można zatem stwierdzić, że zrównowa-

żony rozwój oznacza rozwój społeczno-gospodarczy uwzględniający wymogi środowiskowe oraz uwzględniający wymogi sprawiedliwości międzypokoleniowej. Można też wskazać, że zrównoważony rozwój jest niejako strategią, której głównym celem jest osiągnięcie globalnej sprawiedliwości w sposobie życia oraz dostępie do zasobów⁸. Jako cel zrównoważonego rozwoju najczęściej wskazuje się wzrost dobrobytu społecznego i jednostkowego oraz harmonijne ułożenie relacji pomiędzy człowiekiem a przyrodą, co oznacza, że jest to cel zdecydowanie antropocentryczny⁹. Zrównoważony rozwój jest uznawany za jedną z globalnych koncepcji odnoszących się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi, o charakterze wielopłaszczyznowym, która ma istotne znaczenie i możliwa jest do wykorzystania na różnych szczeblach – międzynarodowym, krajowym, regionalnym czy lokalnym¹⁰.

W latach 90. koncepcja zrównoważonego rozwoju została najszerzej rozwinięta w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 r. Dokumenty przyjęte na tej konferencji, w tym Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju oraz Agenda 21 „Globalny Program Działań”, nie wniosły jednak nic nowego, jeśli chodzi o samo pojęcie *sustainable development*¹¹. W kolejnych latach wydanych zostało wiele dokumentów na szczeblu międzynarodowym odnoszących się do kwestii zrównoważonego rozwoju. Na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2000 r. przyjęte zostały Milenijne Cele Rozwoju (ang. *Millennium Development Goals, MDG*) w Deklaracji Milenijnej, gdzie pośród ośmiu celów znalazło się m.in. zobowiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu. Z kolei na Konferencji NZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, która odbyła się w 2012 r. (tzw. Rio+20) przyjęta została deklaracja „Przyszłość jaką chcemy mieć”, w której państwa uczestniczące w konferencji wyraziły zobowiązania na rzecz zrównoważonego rozwoju w trzech płasz-

4 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie...*, s. 25, tenże *Koncepcja zrównoważonego...*, s. 41. Warto przy tym zaznaczyć, że początków tego pojęcia należy upatrywać w wieku XVII, kiedy to niemiecki zarządca kopalni srebra Hans Carl von Carlovitz wydał dzieło zatytułowane *Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht*, w którym opisał negatywne skutki wycinania lasów, co było związane z rozwojem kopalni w Saksonii, obróbką rudy, a przede wszystkim opalaniem węglem drzewnym pieców hutniczych. W konsekwencji deforestacji całego regionu nastąpił drastyczny wzrost cen drewna, co doprowadziło do upadku wielu hut i kopalni. Hans Carlovitz sformułował tezę, że las należy wycinać w sposób zrównoważony, czyli tak, by ubytki drzew można było zrekompensować przez zasadzenie kolejnych. Zob. szerzej R. Lusawa, *Hans Carl Von Carlovitz Twórca Pojęcia „Trwałości”*, „Ekonomia i Finanse, Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie” 2009, 1–2 (III), s. 5 i n.

5 *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (dostęp: 25.01.2020).

6 *Report of the World Commission...*, Chapter 1: *A Threatened Future*, pkt 49.

7 Zob. M. Kenig-Witkowska., *Koncepcja sustainable development...*, s. 45.

8 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 26.

9 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie...*, s. 30.

10 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie...*, s. 37.

11 Zob. M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja sustainable development...*, s. 47.

czynach: ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Z kolei w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030¹², Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 2015 r., wskazanych zostało siedemnaście Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals, SDG*), do których osiągnięcia społeczność międzynarodowa powinna dążyć w ciągu piętnastu lat (tj. do 2030 r.). Każdemu z celów towarzyszy od kilku do kilkunastu zadań, od realizacji których zależy sukces w osiągnięciu poszczególnych celów. Jak wskazuje się w tym dokumencie, prezentowane w nim cele i zadania opierają się na niezwykle ambitnej wizji ukierunkowanej na zmiany świata, w którym m.in. wszyscy ludzie mają dostęp do wystarczającej ilości bezpiecznej, pożywej i przystępnej cenowo żywności¹³.

Problematyka zrównoważonego rozwoju jest poruszana nie tylko na gruncie prawa międzynarodowego, ale także na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ze względu na brzmienie tego przepisu, jak i jego umiejscowienie w ustawie zasadniczej, w doktrynie pojawiły się wątpliwości co do charakteru zasady zrównoważonego rozwoju, jej znaczenia i treści¹⁴. Główna oś sporu ogniskuje się na dylemacie, czy zasadę tę należy kwalifikować w kategorii podstawowej zasady prawnej (ustrojowej)¹⁵, co implikuje obowiąz-

zek po stronie organów kierowania się nią w realizacji podstawowych funkcji państwa określonych w art. 5 Konstytucji RP, czy też winna być ona postrzegana jako zasada polityki państwa¹⁶.

Konstytucja RP nie definiuje zasady zrównoważonego rozwoju, natomiast w doktrynie sens tej zasady odczytywany jest z treści całej ustawy zasadniczej¹⁷. Sformułowany w preambule Konstytucji RP obowiązek wyrażający się w słowach „zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku” odczytywany jest w kontekście tej zasady jako wyraźne nawiązanie do uniwersalnych wartości ponadczasowych, w tym do konieczności zadbania o przyszłe pokolenia i pozostawienie im dorobku¹⁸. Zwraca się uwagę, że zasada ta odwołuje się do koncepcji odpowiedzialności i zawiera w swej treści dwa podstawowe elementy: potrzeby teraźniejszych i przyszłych pokoleń oraz ograniczenia, którym podlega rozwój gospodarczy i społeczny¹⁹. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zasady zrównoważonego rozwoju, wskazał, że w ramach tej zasady mieszczą się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównowa-

16 Zob. W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, nr 1, s. 7–18. Szerzej na temat ujmowania zasady zrównoważonego rozwoju na tle art. 5 Konstytucji zob. w szczególności: B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, objaśnienia do art. 5, pkt 1; E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...*, s. 128 i szeroko tam przywołana literatura.

17 Zob. J. Sommer, *Unijne i krajowe uwarunkowania prawne kształtowania zrównoważonego rozwoju (w:) Zrównoważony rozwój wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, B. Poskrobko, S. Kozłowski (red.), Białyłstok, Warszawa 2005, s. 166.

18 Zob. E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...*, s. 133.

19 Zob. A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 7.

12 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: „Przekształcamy nasz świat”: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, stanowiąca dokument końcowy ze szczytu Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie przyjęcia Agendy rozwojowej po roku 2015, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 25 września 2015 r, http://unic.un.org/pl/files/164/Agenda_2030_pl_2016_ostateczna.pdf (dostęp 25.01.2020).

13 Zob. Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030..., s. 7.

14 Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w:) Prawo ochrony środowiska, komentarz*, Warszawa 2013, Lexonline, objaśnienia do art. 5, pkt 1.

15 Zob. Z. Bukowski, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005, s. 34.

ważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia²⁰. Podkreślić przy tym należy, że pojęcie „zrównoważonego rozwoju” przejęto do polskiej konstytucji z międzynarodowych dokumentów, tworzonych m.in. w ramach ONZ i znajdujących nawiązanie w rozwiązaniach prawnych UE oraz pracach Rady Europy, co nie pozostaje bez wpływu na interpretację przepisu konstytucji²¹.



Pojęcie zrównoważonego rozwoju występuje także w polskim prawodawstwie.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju można też odnaleźć w prawie Unii Europejskiej, przede wszystkim w art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym odwołano się do zrównoważonego rozwoju jako podstawy integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi. Odnotować też należy treść art. 191 TFUE, w świetle którego przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Unia uwzględnia gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. Pojęcie zrównoważonego rozwoju występuje także w polskim prawodawstwie. Zrównoważony rozwój jest przede wszystkim uwzględniany przy określaniu zasad ochrony środowiska oraz warunków korzystania z jego zasobów w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w której to ustawie zawarta jest też legalna definicja tego pojęcia (art. 3 pkt 50). Zrównoważony rozwój został też przyjęty za jedną z podstaw zasad kształtowania polityki przestrzennej zasad ich zagospodarowania i zabudowy w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z punktu widzenia obrotu nieruchomościami rolnymi szczególną uwagę należy zwrócić na zawarte

w różnych dokumentach odniesienia zasady zrównoważonego rozwoju do rolnictwa.

Przed wszystkim w Agendzie 21²², w jednym z rozdziałów zaproponowano szereg programów mających na celu zapewnienie zrównoważonego rolnictwa (trwałości rolnictwa)²³. W dokumencie tym m.in. wskazano, że ze względu na to, że produktywność ogromnych obszarów gruntów spada, a jednocześnie populacja ludności rośnie, w związku z potrzebą produkowa-

nia większej ilości żywności oraz innych produktów rolnych (w tym wykorzystywanych dla celów energetycznych), rośnie też popyt na grunty rolne. Zwrócono też uwagę, że planowanie przestrzenne oraz lepsze zarządzanie gruntami powinny zapewnić długoterminowe rozwiązania tego problemu²⁴.

Z kolei w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 uwagę zwraca przede wszystkim cel drugi: „Wylimitować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo”²⁵. W ramach tego celu przewiduje się do 2030 roku podwoić wydajność rolnictwa i dochody drobnych producentów żywności, w szczególności kobiet, rdzennej ludności, rodzinnych gospodarstw rolnych, pasterzy i rybaków, m.in. poprzez bezpieczny i równy dostęp do ziemi oraz innych zasobów i czynników produkcji, dostęp do wiedzy, usług finansowych i rynków oraz możliwości zwiększenia wartości dodanej i zatrudnienia poza sektorem rolniczym²⁶.

22 Agenda 21 – United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992 Agenda 21, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (dostęp 12.05.2020).

23 Sformułowanie „trwały rozwój rolnictwa” zdecydowanie lepiej oddaje znaczenie używanego w tym dokumencie pojęcia „sustainable agricultural development”.

24 Agenda 21..., Pkt. 14.43.

25 Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030..., s. 16

26 Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030..., s. 17.

20 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05 (OTK 2006/6/62).

21 Zob. np. A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju (w:) Sześć lat Konstytucji RP*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003, s. 19 i n.

Kwestia nieruchomości rolnych jest zatem wprost zauważana w kontekście dokumentów dotyczących zrównoważonego rozwoju. Jeszcze istotniejsze jest jednak zwracanie uwagi w tych dokumentach na znaczenie bezpieczeństwa żywnościowego dla zrównoważonego rozwoju, co także pośrednio wskazuje na ścisły związek kwestii odnoszących się do regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi ze zrównoważonym rozwojem.

2. Bezpieczeństwo żywnościowe

Ważnym elementem zrównoważonego rozwoju jest szeroko rozumiane „bezpieczeństwo”, obejmujące w kontekście zrównoważonego rozwoju przede wszystkim bezpieczeństwo ekologiczne, ale także m.in. bezpieczeństwo żywnościowe²⁷. Osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego zostało ujęte jako jeden z kluczowych elementów celu drugiego w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030. Samo pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego używane jest w różnych kontekstach i przypisywane jest mu różne znaczenie²⁸, jednak najczęściej przywoływana i powszechnie akceptowana jest definicja, która została zatwierdzona przez Światowy Szczyt Żywnościowy w 1996 r., zgodnie z którą bezpieczeństwo żywnościowe istnieje, gdy wszyscy ludzie przez cały czas mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej, bezpiecznej i pożywej żywności, aby zaspokoić swoje potrzeby dietetyczne i preferencje żywieniowe dla aktywnego i zdrowego życia²⁹. Można przy tym

mówić o czterech filarach bezpieczeństwa żywnościowego, tj. istnieniu żywności, jej dostępności, stabilności dostaw oraz odpowiedniości żywności. W kontekście sytuacji w Unii Europejskiej należy podkreślić, że także wymiar żywieniowy (tj. odpowiedniość żywności do potrzeb żywieniowych) jest integralną częścią koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego³⁰.

Coraz częściej zwraca się też uwagę, że zachodzące w przyrodzie zmiany klimatyczne wpływają na bezpieczeństwo żywnościowe³¹. Jak się wskazuje, wynikające ze zmian klimatu stopniowe zmiany średnich temperatur i opadów deszczu wpływają na przydatność gruntów pod różne rodzaje upraw i pastwisk. Przykładowo zmiany te mogą skutkować pogorszeniem, a nawet zmniejszeniem areалу gruntów ornych ze względu na wynikający z nich wzrost jałowości gruntów, zubożenie wód gruntowych i wzrost poziomu morza³². Z drugiej strony, aby ograniczyć negatywny wpływ na środowisko produkcji rolnej, zachęca się do podejmowania produkcji mniej ekstensywnej, opartej na metodach ekologicznych, która jest zdecydowanie mniej wydajna, a zatem z tego samego areалу uzyskuje się mniejsze plony³³.

Zaznacza się, że jednym z czynników zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego jest zarządzanie

zawarta została w deklaracji Światowego Szczytu Bezpieczeństwa Żywnościowego z 2009 r. *Draft Declaration of the World Summit on Food Security*, Rome, 16–18 November 2009, http://www.fao.org/fileadmin/templates/wfsf/Summit/Docs/Declaration/WFSF09_Draft_Declaration.pdf, (dostęp 12.05.2020).

27 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie...*, s. 33–35.

28 Jak się zaznacza, już w latach 80 można było odnaleźć ponad 200 propozycji definicji bezpieczeństwa żywnościowego. Zob. S. Maxwell, M. Smith, *Household food security: a conceptual review* (w:) S. Maxwell & T.R. Frankenberger (eds), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review*, New York and Rome: UNICEF and IFAD, 1992., za: Commodity Policy and Projections Service Commodities and Trade Division, Food and Agriculture Organization of The United Nations Rome, 2003, pkt 2.2, <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm#bm06> (dostęp 24.01.2020).

29 Zob. *World Food Summit Plan of Action*, *World Food Summit*, 13–17 November, Rome 1996, <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm> (dostęp 20.09.2021) Identyczna definicja

30 *Draft Declaration of the World Summit on Food Security*, Rome, 16–18 November 2009, s. 1, <https://enb.iisd.org/events/2009-world-summit-food-security/summary-report-16-18-november-2009> (dostęp 20.09.2021).

31 Zob. B.M. Campbellab i in., *Reducing risks to food security from climate change*, „Global Food Security” 2016, v. 11, s. 34–43.

32 *Climate change and food security: a framework document...*, s. 12.

33 *HLPE Report on Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. Extract from the Report: Summary and Recommendations* (19 June 2019), http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_S_and_R/HLPE_2019_Agroecological-and-Other-Innovative-Approaches_S-R_EN.pdf (dostęp 12.05.2020).

zasobami naturalnymi, w tym gruntami rolnymi, w szczególności w kontekście zmian klimatycznych³⁴. Szczególnym problemem uważalnym w Europie jest degradacja gruntów rolnych, powodowana przez niewłaściwą gospodarkę rolną, co negatywnie wpływa zarówno na bezpieczeństwo żywnościowe, jak i na bezpieczeństwo ekosystem³⁵.

W Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE³⁶ Parlament Europejski zaznaczył, że około 20% europejskich użytków rolnych już jest dotknięte skutkami zmiany klimatu oraz erozji gleby pod wpływem wody i wiatru oraz nieprofesjonalnego gospodarowania, a w wyniku globalnego ocieplenia niektóre regiony

rozwiązania są bowiem najlepszym sposobem na zapewnienie odpowiedzialnego traktowania ziemi i zrównoważonej gospodarki gruntami, a poza tym sprzyjają utożsamianiu się i poczuciu przynależności³⁸.

Podobnie Komisja Europejska w Komunikacie wyjaśniającym w sprawie nabywania gruntów rolnych zauważa m.in., że grunty rolne mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego, w szczególności biorąc pod uwagę, że są one zasobem ograniczonym, a na niemal połowie terytorium UE grunty rolne są narażone na presję związaną z wykorzystaniem pozarolniczym³⁹. Także w komunikacie pt. *Europejski Zielony Ład*⁴⁰, w którym zaktualizowano zobowiązanie Komisji do realizacji najważniejszego zadania,



Nie bez znaczenia dla kształtowania gospodarki nieruchomościami rolnymi pozostają też zjawiska ekonomiczne zachodzące na rynku nieruchomości rolnych w Unii Europejskiej.

UE, szczególnie w południowej Europie, są już narażone na susze i inne ekstremalne zjawiska pogodowe, co spowoduje pogorszenie jakości gleby i ograniczy dostępność gruntów wysokiej jakości i gruntów nadających się do użytkowania w rolnictwie³⁷. Zwrócił też uwagę, że czynnikiem pozytywnie wpływającym m.in. na bezpieczeństwo żywnościowe jest struktura agrarna oparta na małych i średnich gospodarstwach, rozproszony własności lub właściwie uregulowanej dzierżawie i dostępie do wspólnych gruntów, takie

jakie stoi przed obecnym pokoleniem, tj. rozwiązania problemów związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym, Komisja Europejska zwróciła uwagę, że europejscy rolnicy i rybacy mają do odegrania kluczową rolę w procesie transformacji⁴¹.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, które jest jednym z elementów zrównoważonego roz-

34 Zob. *The State of Food Security and Nutrition in Europe...*, s. 6.

35 Zob. *The State of Food Security and Nutrition in Europe...*, s. 37.

36 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27.04.2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI)) (Dz. Urz. UE C 298 z 2018 r., s. 112), pkt T.

37 Rezolucja Parlamentu Europejskiego..., pkt S.

38 Rezolucja Parlamentu Europejskiego..., pkt V.

39 Zob. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 350 z 2017 r., s. 5), s. 6; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz. Urz. UE C 242 z 2015 r., s. 15), s. 5.

40 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11.12.2019 r. COM(2019) 640 final,

41 Komunikat (...), Europejski Zielony Ład..., s. 13

woju, niezbędne jest zatem właściwe gospodarowanie gruntami rolnymi przez poszczególne państwa, a przyjmowane rozwiązania muszą brać pod uwagę zjawiska klimatyczne. Nie bez znaczenia dla kształtowania gospodarki nieruchomościami rolnymi pozostają też zjawiska ekonomiczne zachodzące na rynku nieruchomości rolnych w Unii Europejskiej.

3. Rynek nieruchomości rolnych w Unii Europejskiej

Analiza rynku nieruchomości rolnych prowadzi do wniosku, że począwszy od początku lat dwutysięcznych nieruchomości rolne w UE przestały być traktowane jako środek produkcji przeznaczony wyłącznie dla osób związanych z rolnictwem, a zaczęły być przedmiotem zainteresowania inwestorów zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych, jako lokata kapitału, co spowodowało wzrost popytu na ziemię rolną i związany z tym wzrost cen⁴². Poza samą aktywnością inwestorów na wzrost cen nieruchomości rolnych w tym okresie wpłynęło także wiele innych czynników, w tym rosnąca produktywność nieruchomości rolnych, osiągnięta dzięki wprowadzaniu i stosowaniu nowych technologii, zawirowania na rynkach finansowych z lat 2008–2012, które negatywnie wpłynęły na europejską gospodarkę i skłaniały do traktowania nieruchomości rolnych jako alternatywnej lokaty kapitału, ale także wzrost zamożności społeczeństw⁴³. Dodatkowo, począwszy od przystąpienia do UE w 2004 r. nowych państw, nieruchomości rolne w tych państwach, gdzie ceny nieruchomości były stosunkowo niskie⁴⁴ (a jedno-

nocześnie dynamika wzrostu cen jest większa przy zdecydowanie niższych kosztach transakcyjnych⁴⁵), stały się przedmiotem ogromnego zainteresowania różnego rodzaju inwestorów, niekoniernie zainteresowanych prowadzeniem produkcji rolnej, pochodzących głównie z bogatszych państw, co bywa też określane jako „zjawisko zagrabiania ziemi” (*landgrabbing*)⁴⁶. W Unii Europejskiej czynnikiem zachęcającym inwestorów do zainteresowania się nieruchomościami rolnymi jest system płatności bezpośrednich powiązanych z posiadaniem gruntów rolnych oraz możliwość uzyskania różnego rodzaju form pomocy w ramach tzw. drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej (tj. przewidzianych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich), przy spełnieniu pewnych dodatkowych, ale nie zawsze trudnych wymagań⁴⁷.

Tego rodzaju zjawiska rynkowe także muszą być uwzględniane przy kształtowaniu rozwiązań prawnych służących zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa w Polsce.

w Bułgarii 3 743 EUR, na Węgrzech 3 300 EUR, na Łotwie 2 500 EUR. Zob. A. Sikorska (red.), *Analizy rynkowe. Rynek ziemi rolniczej stan i perspektywy*, 2016, s. 54.

45 Zob. S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 140. Na przestrzeni lat cena ziemi rolnej na świecie stale rosła, na przykład w latach 2002–2016 wzrost cen w Rumunii wyniósł 2332,1%, w Polsce 1021,5% i na Węgrzech 819,1%, z kolei w Niemczech wzrost ten wyniósł 176,4%, w Wielkiej Brytanii 248,8%, a we Francji 83,2%. Poza Europą wzrost ten wyniósł: w USA 157,2%, w Argentynie 621,0%, a w Australii 496,3%. Zob. *Informacja o wynikach kontroli „Obrót Nieruchomościami Rolnymi”...*, s. 7.

46 Zob. A. Zawojka, *Zjawisko zagrabiania ziemi w kontekście praw własności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 361, s. 270. Zjawisku *landgrabbingu* poświęconych jest wiele opracowań, w tym m.in.: Dokument przygotowany na zlecenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego pt. *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, European Parliament (2015), <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/> (dostęp 20.09.2021).

IPOL_STU%282015%29540369_EN.pdf

47 Zob. P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej* (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 146, S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 138 oraz s. 142.

42 W latach 2004–2014 lokata kapitału w grunty rolne należała do najbardziej dochodowych, było to szczególnie widoczne w państwach, które przystąpiły do UE w 2004 oraz 2007 roku. Zob. S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, *Ekonomia*, „Wrocław Economic Review” 2017, 23/3, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3807 s. 139.

43 Zob. S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 140 i szeroko przywoływana tam literatura.

44 Przykładowo w 2015 r. średnia cena 1 ha gruntów rolnych w państwach „starej unii” wynosiła: w Holandii 55 500 EUR, w Belgii 33 300 EUR, w Dani 23 417 EUR, w Niemczech – stare landy 29 911 EUR, a nowe landy 14 197 EUR, Włochy 19 854 EUR, z kolei w państwach tzw. „nowej unii”: w Polsce 9 200 EUR, w Rumunii i na Słowacji 4 500 EUR,

4. Zakres regulacji wprowadzającej ograniczenia w obrocie nieruchomościami w Polsce

W powyżej przytoczonym kontekście nie powinno budzić wątpliwości, że prowadzenie świadomej polityki mającej na celu ochronę gruntów rolnych jest obowiązkiem państw i większość państw Unii Europejskiej w ramach swojej polityki wykorzystuje instrumenty ochrony w postaci różnego rodzaju ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi.

W Polsce jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej uchwalona została Ustawa z 11 kwietnia 2003 r.

2016 r. do ustawy tej dodana została preambuła, która niewątpliwie musi być uwzględniana przy interpretacji ustawy⁵¹, a w której wskazano na takie cele, jak wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, będących zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego, oraz zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich⁵². Z kolei ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu



Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego ma przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz do wspierania zrównoważonego rolnictwa.

o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁸ (u.k.u.r.), przywracająca niektóre elementy mechanizmu ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi, który istniał przed 1990 r., a więc zanim nastąpiła daleko idąca liberalizacja obrotu ziemią⁴⁹. Początkowo cel i zakres przedmiotowy tej ustawy wynikał głównie wprost z jej art. 1 i obejmował kształtowanie ustroju rolnego poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁰, z dniem 30 kwietnia

51 Zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2016, s. 5.

52 W literaturze jednak wskazuje się, że rzeczywistym celem, rzeczywistym *ratio legis*, wydania u.k.u.r. było wprowadzenie kontroli nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich (która po 1990 r. praktycznie nie istniała), by w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej móc ją stosować także wobec obywateli innych państw UE, którzy mogą nabywać grunty na identycznych zasadach, jak polscy obywatele. Zatem w istocie rzeczywistym celem tej ustawy jest ochrona gruntów rolnych przed nabywaniem przez cudzoziemców. Zob. A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studies in Agricultural Law” 2005, tom 4, s. 28. S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studies in Agricultural Law” 2005, tom 5, s. 170 oraz 182. Na obawę przed zakupem nieruchomości rolnych przez cudzoziemców zwracają uwagę także inni autorzy, zob. m.in. K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 189, J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*, s. 225.

48 tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1362.

49 Zob. A. Stelmachowski, *Nabycie i utrata własności (w:) System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, s. 331; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2014, s. 22.

50 tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 869.

ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw⁵³ zakres ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego rozszerzony został o wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa oraz aktywną politykę rolną państwa.

Cel i zakres tej regulacji jednoznacznie wskazują, iż ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego ma przyczyniać się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz do wspierania zrównoważonego rolnictwa. Warto przy tym zaznaczyć, że tytuł tej ustawy jest nieadekwatny do jej treści, wbrew tytułowi nie kształtuje ona bowiem ustroju rolnego w sposób kompleksowy, lecz w istocie koncentruje się na wprowadzeniu do obrotu gruntami rolnymi mechanizmów, które mają wywierać pozytywny wpływ na ustrój rolny⁵⁴.

5. Instrumenty prawne służące realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Pierwotnie, przed nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dokonaną w 2016 r., podstawowymi narzędziami służącymi realizacji celów tej ustawy były przysługujące dzierżawcy, będącemu rolnikiem indywidualnym, oraz Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, KOWR) prawo pierwokupu (mające zastosowanie w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych)⁵⁵ i przysługujące wyłącznie ANR (obecnie KOWR) prawo nabycia (przysługujące w przypadku zbywania nieruchomości rolnych na podstawie umów innych niż umowa sprzedaży)⁵⁶. ANR (obecnie KOWR) od dnia wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ma możliwość ingerowania w każdy rodzaj

nabycia nieruchomości rolnej na podstawie umowy⁵⁷, z tym zastrzeżeniem, że w sytuacji, gdy nabywcą nieruchomości rolnej był rolnik indywidualny, ingerencja ta była ograniczona, gdyż fakt nabywania nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego wyłączał prawo pierwokupu ANR (obecnie KOWR) i jej prawo nabycia⁵⁸. Jednocześnie rolnikowi indywidualnemu (który spełniał określone w tej ustawie przesłanki) już od początku obowiązywania tej ustawy przysługuje prawo pierwokupu⁵⁹. Po nowelizacji z 2016 r. przysługujące KOWR prawo nabycia nieruchomości rolnej zostało rozszerzone na wszelkie sposoby nabycia nieruchomości rolnej niezależnie od tego, na podstawie jakiego zdarzenia prawnego następuje nabycie (w tym zasiedzenia, nabycia na podstawie decyzji lub orzeczenia sądu). Skorzystanie przez KOWR z prawa pierwokupu lub prawa nabycia skutkuje nabyciem nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa. Jak wynika z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, KOWR gospodaruje tym zasobem w pierwszej kolejności w drodze wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych⁶⁰.

Instrumenty te okazały się jednak niewystarczające dla osiągnięcia celów ustawy wobec tendencji, jakie miały miejsce na rynku nieruchomości rolnych w Unii Europejskiej. Jak zwraca się uwagę w literaturze, z perspektywy kilkunastu lat obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, widać było wyraźnie, że rozwiązania przyjęte w jej pierwotnym brzmieniu, mimo że były kilkakrotnie korygowane, nie odegrały istotnej roli w stymulowaniu przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych⁶¹.

53 Dz.U. z 2019 poz. 1080.

54 Zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2 s. 398; B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 233; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 22; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*, s. 6. Ostatni z przywołanych autorów zaznaczył, że także po nowelizacji u.k.u.r. z 2016 r. pogląd o nieadekwatności tytułu do treści tej ustawy nie stracił na aktualności.

55 Zob. art. 3 u.k.u.r.

56 Zob. art. 4 u.k.u.r.

57 Zob. E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 22; Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2003, nr 9, s. 48–50

58 Zob. art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt. 1 u.k.u.r.

59 Zob. art. 3 ust. 1 u.k.u.r.

60 Zob. art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

61 Zob. K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 341; tenże

Przed upływem tzw. okresów przejściowych przewidzianych w traktacie akcesyjnym, które dopuszczały m.in. odstępstwa od zasady swobodnego przepływu kapitału w stosunku do nabywania nieruchomości rolnych w Polsce przez obywateli innych państw członkowskich UE, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego została znowelizowana w sposób zasadniczy Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

Począwszy od 30 kwietnia 2016 r. obok dotychczasowych instrumentów reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce (prawa pierwokupu i prawa nabycia KOWR oraz prawa pierwokupu rolnika indywidualnego), przede wszystkim jako zasadę przyjęto, iż nieruchomości rolne mogą być w Polsce nabywane wyłącznie przez rolników indywidualnych, z zastrzeżeniem określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego wyjątków. Wyjątki te można podzielić na dwa rodzaje, tj. wynikające wprost z ustawy (tzw. wyjątki ustawowe) oraz wyjątki polegające na możliwości uzyskania indywidualnej zgody KOWR na nabycie nieruchomości rolnej, o ile wnioskujący podmiot spełnia przesłanki określone w ustawie (tzw. wyjątki indywidualne)⁶². Wyjątki ustawowe z kolei można podzielić na podmiotowe (np. nabycie przez osoby bliskie, Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego), przedmiotowe (np. nabycie w wyniku dziedziczenia, w postępowaniu egzekucyjnym czy upadłościowym) i obszarowe (każdy może nabyć nieruchomości rolne o powierzchni mniejszej niż 1 ha)⁶³. Ponadto wprowadzono wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi nabyta nieruchomości, przez okres 5 lat, a w przypadku osób fizycznych osobistego jego prowadzenia, przy czym także i w tym przypadku przewidziano szereg wyjątków⁶⁴. Instrumenty te stanowią istotne ograniczenie w nabywaniu nieruchomości rolnych, aczkolwiek nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

z 2019 r. znacznie złagodziła rygorystykę regulacji przyjętych w 2016 r., w szczególności poprzez przewidzenie szeregu nowych wyjątków od przyjętych zasad oraz doprecyzowanie istniejących już wcześniej wymogów, które uprzednio budziły wątpliwości zarówno w doktrynie, jak też w praktyce. Z kolei uzyskanie zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie przez osobę inną niż rolnik indywidualny związane jest m.in. ze zobowiązaniem się do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości rolnej⁶⁵.

Naruszenie przepisów ustawy wiąże się z daleko idącymi konsekwencjami. Nabycie nieruchomości rolnej przez osobę do tego nieuprawnioną obarczone jest sankcją nieważności⁶⁶, a w przypadku naruszenia zobowiązania do prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabywanej nieruchomości lub zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej na tej nieruchomości, KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej⁶⁷ (co jest rozwiązaniem zbliżonym do wywłaszczenia, przy czym nabycie następuje nie na mocy decyzji KOWR, ale na podstawie orzeczenia sądu).

Warto zauważyć, że stosownie do art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego gospodarstwo rodzinne definiowane jest jako gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego, prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha, a łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha (art. 5 ust. 1 i art. 2 pkt 2 u.k.u.r.). Przyjęte rozwiązania nie pozostawiają zatem wątpliwości, iż to rolnik indywidualny, jako osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne, został uznany przez ustawodawcę za podmiot o kluczowym znaczeniu w ustroju rolnym.

Powstaje zatem pytanie, jakimi szczególnymi cechami charakteryzuje się rolnik indywidualny, skoro ustawodawca uprzywilejował go w nabywa-

(w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 220–221.

62 Zob. art. 2a u.k.u.r.

63 Wyjątki ustawowe (ponad 20) zostały określone art. 2a ust. 3 u.k.u.r.

64 Zob. art. 2b u.k.u.r.

65 Zob. art. 2a ust. 4 u.k.u.r.

66 Zob. art. 9 ust. 1 u.k.u.r.

67 Zob. art. 9 ust. 3 u.k.u.r.

niu nieruchomości rolnych, a przede wszystkim, czy istotnie można uznać, że uprzywilejowanie rolników indywidualnych sprzyja realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Samo pojęcie rolnika indywidualnego zdefiniowane zostało w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z tą definicją za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo⁶⁸. Nie dokonując w tym miejscu szczegółowej analizy tej definicji, można jednak wskazać kilka cech stanowiących kryteria wyodrębnienia kategorii rolników indywidualnych spośród ogółu rolników, tj.: (1) kryterium rodzaju podmiotu prawa (osoba fizyczna), (2) kryterium obszarowe (właściciel, użytkownik wieczysty, samoistny posiadacz lub dzierżawca nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha), (3) kryterium kwalifikacji rolniczych (szczegółowo określonych w ustawie), (4) kryterium zamieszkania (w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego), (5) kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego (przez co najmniej 5 lat)⁶⁹. Kryteria te dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego należy spełniać łącznie. Ustawowa definicja rolnika indywidualnego w połączeniu przede wszystkim z zasadą, zgodnie z którą nieruchomości rolne mogą być w Polsce nabywane przez rolników indywidualnych, w dłuższej perspektywie czasu mogą pozytywnie wpływać na realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Taki sam efekt można dostrzec w przyjęciu rozwiązania polegającego na obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabywanej nieruchomości czy w zobowiązaniu się do prowadzenia działalności rolniczej, przy występo-

waniu o zgodę Dyrektora Generalnego KOWR. Przede wszystkim, przyjęte rozwiązania przeciwdziałają nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, czemu sprzyja zarówno przyjęte kryterium obszarowe posiadanych łącznie przez rolnika indywidualnego gruntów, tj. 300 ha użytków rolnych, jak też maksymalna powierzchnia gospodarstw rolnych ukształtowana na tym samym poziomie (taki podwójny limit powierzchniowy ma przyczyniać się do mocniejszego przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych). Do koncentracji gruntów rolnych przyczynia się natomiast „uprzemysłowienie” działalności rolniczej, czego elementem jest tworzenie bardzo dużych gospodarstw rolnych. Jednocześnie takie koncentrowanie produkcji wywołuje negatywne skutki środowiskowe i to nie tylko ze względu na używanie w tego rodzaju produkcji środków chemicznych (ich użycie sprzyja pewności uzyskania plonów i ich zwiększaniu, a przy większej skali produkcji czynniki te mają szczególnie istotne znaczenie), ale także poprzez stosowanie produkcji monokulturowej na ogromnych powierzchniach gruntów (a producenci rolni często specjalizują się w produkcji określonego rodzaju produktów rolnych), co w konsekwencji prowadzi do negatywnych konsekwencji środowiskowych. Przyjęcie rozwiązań, które uprzywilejowują rolników indywidualnych w nabywaniu nieruchomości rolnych oraz wymuszają prowadzenie działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości, można uznać za instrumenty pozytywnie oddziałujące na środowisko, a zatem wpisują się one w aspekt środowiskowy zrównoważonego rozwoju. Z kolei wymóg zamieszkania w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, oraz wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa, co przede wszystkim obejmuje obowiązek pracy w prowadzonym gospodarstwie, przeciwdziała wyludnianiu tych obszarów, co ma znaczenie z punktu widzenia rozwoju społecznego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji i obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego w połączeniu z ograniczeniem dotyczącym powierzchni gruntów rolnych, które mogą pozostawać w posiadaniu rolników indywidualnych, nie tylko nie stanowi przeszkody w osiągnięciu efektywności ekonomicznej gospodarstw,

68 Zob. art. 6 ust. 1 u.k.u.r.

69 Zob. P. Wojciechowski, *Pojęcie rolnika (w:) M. Korzycka (red.) Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 285.

ale może stanowić impuls do poszukiwania innych sposobów zwiększania efektywności ekonomicznej gospodarstw niż wyłącznie powiększanie produkcji. Gospodarstwa te do osiągnięcia maksymalnego limitu powierzchniowego (który jest ustanowiony na dosyć wysokim poziomie, biorąc pod uwagę średnią powierzchnię gospodarstw w Polsce) mogą wzmac-

ochrony środowiska, ale także skutkuje zwiększaniem różnorodności produktów rolnych, co nie pozostaje bez znaczenia dla bezpieczeństwa żywnościowego, w szczególności w jego aspekcie odnoszącym się do zapewnienia odpowiedniości żywności do potrzeb żywieniowych społeczeństwa (co jest szczególnie istotne w Unii Europejskiej).



Występowanie wielu gospodarstw rodzinnych na określonym terenie pozytywnie wpływa na rozwój społeczny obszarów wiejskich.

niać się ekonomicznie poprzez zwiększanie areалу gruntów rolnych (a pod uwagę brane są także grunty dzierżawione), następnie jednak, ze względu na brak możliwości zwiększania powierzchni, mogą się rozwijać jedynie poprzez profilowanie produkcji w kierunku produktów szczególnej (podwyższonej) jakości, np. produkty rolnictwa ekologicznego, produkty tradycyjne czy regionalne⁷⁰. W konsekwencji przyjęte rozwiązanie istotne jest nie tylko z punktu widzenia

Podsumowanie

Zjawiska ekonomiczne i klimatyczne zachodzące na świecie wskazują, iż nieruchomości rolne, których zasób jest ograniczony, stają się coraz ważniejszym dobrem. Państwa powinny zatem wprowadzać instrumenty prawne służące ochronie tego dobra polegające z jednej strony na ograniczaniu przeznaczania nieruchomości rolnych na cele inne niż rolne, a z drugiej – na zapewnieniu dostępu do tych nieruchomości osobom, które będą prowadziły na nich działalność rolniczą. Jest to niezbędne zarówno ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, które stanowi jeden z elementów realizacji celów zrównoważonego rozwoju, jak też przede wszystkim ze względu na potrzebę takiego wykorzystania zasobów nieruchomości rolnych, które będzie zapewniało rozwój ekonomiczny rolnictwa, ale przy uwzględnieniu ochrony środowiska oraz zapewnieniu rozwoju społecznego.

W świetle przeprowadzonej analizy zasadne wydaje się stwierdzenie, iż przyjęcie w Polsce za podstawę ustroju rolnego gospodarstwa rodzinnego, które może być prowadzone wyłącznie przez rolników indywidualnych, oraz wprowadzenie szczególnych uprawnień dla rolników indywidualnych w obrocie nieruchomościami rolnymi, sprzyja realizacji celu drugiego zrównoważonego rozwoju ujętego w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030. Regulacja ta przede wszystkim przeciwdziała nadmiernej koncentracji

70 Dane statystyczne pokazują, że duże gospodarstwa stanowią niewielki udział pośród gospodarstw ekologicznych. Przykładowo w 2017 r. największy udział w strukturze gospodarstw ekologicznych miały gospodarstwa o powierzchni od 10 do 20 ha upraw ekologicznych (26,1%), następnie gospodarstwa o powierzchni od 20 do 50 ha (22,0%) oraz gospodarstwa o powierzchni do 5 ha (20,1%) i od 5 do 10 ha (19,7%). Gospodarstwa największe, powyżej 100 ha, stanowiły zaledwie 3,5%. Podobnie w 2018 r. największy udział w strukturze gospodarstw miały gospodarstwa o powierzchni od 10 do 20 ha upraw ekologicznych (25,7%), a najmniejszy udział miały gospodarstwa o powierzchni powyżej 100 ha (3,7%). Stwierdzono zmniejszenie udziału gospodarstw o powierzchni od 5 do 10 ha (18,1%) i od 10 do 20 ha (25,7%). Zob. Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2017–2018, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, s. 32, https://ijhars.gov.pl/pliki/A-pliki-z-glownego-katalogu/ethernet/2019/grudzien/SME/Raport_ekologiczny_2017_2018_wersja_internet.pdf, [dostęp: 15.05.2020].

gruntów rolnych. Koncentracja gruntów pozwala co prawda na zwiększenie efektywności ekonomicznej, ale jednocześnie nie sprzyja rozwojowi społecznemu, a przede wszystkim, jak pokazuje doświadczenie wielu innych państw, powoduje zagrożenia dla środowiska.

Mozna zatem wskazać, że przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązania stanowią jeden z czynników realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Rolnicy indywidualni w prowadzonych przez siebie gospodarstwach rodzinnych są bowiem zdolni do wytwarzania żywności w sposób ekonomicznie opłacalny, a jednocześnie ze względu na skalę prowadzonej działalności w mniejszym stopniu negatywnie oddziałują na środowisko, a występowanie wielu gospodarstw rodzinnych na określonym terenie pozytywnie wpływa na rozwój społeczny obszarów wiejskich.

Bibliografia

- Agenda 21 – *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil*, 3–14 June 199, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (dostęp 12.05.2020).
- Balaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju* (w:) *Sześć lat Konstytucji RP*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003.
- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2016.
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka* (w:) *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, B. Gronowska i in (red.), Toruń 2018, s. 38–49.
- Bukowski Z., *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012.
- Campbell B.M i in., *Reducing risks to food security from climate change*, „Global Food Security” 2016, v. 11, s. 34–43.
- Deklaracja Światowego Szczytu Bezpieczeństwa Żywnościowego z 2009 r., *Draft Declaration of the World Summit on Food Security*, Rome, 16–18 November 2009, http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Declaration/WFSF09_Draft_Declaration.pdf, (dostęp 12.05.2020).
- Draft Declaration of the World Summit on Food Security*, Rome, 16–18 November 2009, s. 1, <https://enb.iisd.org/events/2009-world-summit-food-security/summary-report-16-18-november-2009> (dostęp 20.09.2021).
- Extent of Farmland Grabbing in the EU*, European Parliament (2015), <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/> (dostęp 20.09.2021).
- HLPE Report on Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. Extract from the Report: Summary and Recommendations* (19 June 2019), http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_S_and_R/HLPE_2019_Agroecological-and-Other-Innovative-Approaches_S-R_EN.pdf (dostęp 12.05.2020).
- Kenig-Witkowska M., *Koncepcja sustainable development w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 45–58.
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, komentarz*, Warszawa 2014.
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 3–17.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 387–434.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studies in Agricultural Law” 2005, tom 4, s. 7–30.
- Lusawa R., *Hans Carl Von Carlowitz Twórca Pojęcia „Trwałości”*, „Ekonomia i Finanse, Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie” 2009, 1–2 (III), s. 5–16.
- Marciniuk K. (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017.
- Marciniuk K., *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019.
- Maxwell S., Smith M., *Household food security: a conceptual review* (w:) S. Maxwell & T.R. Frankenberger (eds), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review*, New York and Rome: UNICEF and IFAD, 1992.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 119–140.
- Prokurat S., *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, *Ekonomia*, „Wrocław Economic Review” 2017, 23/3, s. 135–158.
- Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studies in Agricultural Law” 2005, tom 5, s. 170 oraz 168–184.

- Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) *Prawo ochrony środowiska, komentarz*, Warszawa 2013.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (dostęp 25.01.2020).
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: „Przekształcamy nasz świat”, Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, stanowiąca dokument końcowy ze szczytu Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie przyjęcia Agendy rozwojowej po roku 2015, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 25 września 2015 r, http://unic.un.org.pl/files/164/Agenda_2030_pl_2016_ostateczna.pdf (dostęp 25.01.2020).
- Sikorska A. (red.), *Analizy rynkowe. Rynek ziemi rolniczej stan i perspektywy*, Warszawa 2016.
- Sitek M., „Sustainable development” – ciągły czy zrównoważony rozwój?, „Państwo i Prawo” 1999 nr 2, s. 82–83.
- Sommer J., *Unijne i krajowe uwarunkowania prawne kształtowania zrównoważonego rozwoju* (w:) *Zrównoważony rozwój wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, B. Poskrobko, S. Kozłowski (red.), Białystok, Warszawa 2005.
- Stefańska K., *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 185–196.
- Stelmachowski A., *Nabycie i utrata własności* (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007.
- Truskiewicz Z., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 113–139.
- Wojciechowski P., *Pojęcie nieruchomości rolnej* (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019.
- Wojciechowski P., *Pojęcie rolnika* (w:) M. Korzycka (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019.
- Wołpiuk W., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, nr 1, s. 7–18.
- World Food Summit Plan of Action*, *World Food Summit*, 13–17 November, Rome 1996, <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm> (dostęp 20.09.2021)
- Zawojska A., *Zjawisko zagrabiania ziemi w kontekście praw własności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 361, s. 269–280.