

dr Konrad Marciniuk
Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa

Załącznik 2

Autoreferat przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych

Niniejszy autoreferat dorobku i osiągnięć habilitanta został sporządzony zgodnie z art. 16 i art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) oraz § 12 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2016 r. poz. 1586 z późn. zm.), które to przepisy, stosownie do postanowień art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowią podstawę rozstrzygnięć dotyczących wszczynania postępowań habilitacyjnych w okresie od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668), tj. od dnia 1 października 2018 r., do dnia 30 kwietnia 2019 r.

Wykaz opublikowanych prac naukowych znajduje się w załączniku nr 4, a informacja o osiągnięciach w zakresie dorobku dydaktycznego, współpracy z instytucjami naukowymi, współpracy międzynarodowej oraz działalności popularyzującej naukę w załączniku nr 5 do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego.

1. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe

W 2004 roku otrzymałem stopień doktora nauk prawnych. Został on nadany przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Prawne uwarunkowania procesu integracji polskiego rolnictwa z rolnictwem Unii Europejskiej w świetle Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT*, promotor prof. dr hab. Paweł

Czechowski, recenzenci: prof. dr hab. Aleksander Lichorowicz i prof. dr hab. Andrzej Stelmachowski.

W 1994 r. uzyskałem tytuł zawodowy magistra nauk prawnych na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Studia odbywałem w latach 1989-1994.

2. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od 1994 roku jestem zatrudniony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, obecnie na stanowisku starszego wykładowcy (w latach 1996-2005 na stanowisku asystenta, a w latach 2005-2016 na stanowisku adiunkta) w Katedrze Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności.

3. Wskazanie osiągnięcia naukowego wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016 r. poz. 882 z późn. zm.).

Jako osiągnięcie naukowe, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016 r., poz. 882 z późn. zm.) wskazuję opublikowane dzieło pt. *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, Wydawnictwo Temida 2, ISBN 978-83-65696-12-0, s. 470; recenzenci wydawniczy: prof. dr hab. Paweł Czechowski oraz prof. dr hab. Aleksander Lichorowicz.

3.1. Uzasadnienie wyboru tematu, cel oraz przedmiot rozprawy

Książka *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego* jest efektem badań nad problematyką kształtowania się oraz ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących oddziaływania przez organy władzy publicznej na obrót nieruchomościami rolnymi, które w dużym stopniu wpływają na sytuację prawną rolnika jako właściciela nieruchomości rolnych. W szczególności badania dotyczyły pozycji rolnika, jego praw oraz obowiązków związanych z przenoszeniem własności nieruchomości rolnej. Zasadniczym celem badawczym rozprawy była analiza obecnego modelu rozwiązań w zakresie oddziaływania przez władze publiczne

na obrót nieruchomościami rolnymi, a także próba sformułowania propozycji nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Uzasadnieniem takiego wyboru celu badawczego była przede wszystkim potrzeba naukowej typizacji i szczegółowej analizy środków prawnych ingerowania w obrót nieruchomościami rolnymi.

U podstaw współczesnych regulacji prawnych dotyczących problematyki kształtowania struktury rolnej leży szczególnie charakter dobra, jakim są nieruchomości rolne. Grunty rolne są najważniejszym, bo niezastępowalnym i niepomnażalnym środkiem produkcji rolnej, w dużej mierze decydującym o zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwa. Układ stosunków własnościowych dotyczących gruntów rolnych jest jednocześnie kluczowym czynnikiem kształtującym ustrój rolny, a pośrednio także ustrój państwa. W konsekwencji, obrót nieruchomościami rolnymi pozostaje przedmiotem szczególnego zainteresowania współczesnych ustawodawców. Wyrazem tego zainteresowania są złożone regulacje prawne dotyczące oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi przyjmowane nie tylko w Polsce, ale również w wielu innych państwach europejskich.

Za podjęciem tematyki prawnych instrumentów ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi przemawiały istotne dla rozwoju prawa rolnego argumenty teoretyczne. Reguły obrotu nieruchomościami rolnymi stanowią bowiem ważny element identyfikujący prawo rolne jako odrębną dziedzinę prawa. Kształtowanie ustroju rolnego, w tym także koncepcje spójnego i efektywnego systemu oddziaływania na obrót gruntami rolnymi, stanowią zarazem podstawowy przedmiot zainteresowania doktryny prawa rolnego, jak i jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed tą dziedziną prawa.

Za podjęciem badań w tym zakresie przemawiały również względy praktyczne. Problematyka kształtowania struktur agrarnych jest bowiem zagadnieniem istotnej wagi w praktyce funkcjonowania naszego rolnictwa, a ze względu na znaczenie aspektów społecznych związanych z sytuacją na polskiej wsi, wywiera także istotny wpływ na funkcjonowanie państwa w ogólności. Jak zauważono w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE, *„rozproszenie własności gruntów rolnych jest podstawową zasadą społecznej gospodarki rynkowej oraz istotnym warunkiem spójności społecznej, tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich, wysokiej wartości dodanej pod względem rolniczym i pokoju społecznego”* (Dz. U. UE. C.2018.298.112).

Za prowadzeniem badań dotyczących środków prawnych oddziaływania przez władze publiczną na obrót nieruchomościami rolnymi przemawiały też argumenty poznawcze. Dotyczyły one przede wszystkim problematyki stanowienia i stosowania prawa, zwłaszcza w kontekście efektywności i skuteczności norm prawnych przyjmowanych w celu urzeczywistnienia, zadekretowanej w art. 23 Konstytucji, zasady oparcia ustroju rolnego państwa na gospodarstwie rodzinnym. Obowiązująca ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, która miała określać zasady kształtowania ustroju rolnego państwa oraz konstruująca zespół instrumentów prawnych służących wdrażaniu tych zasad, spotkała się z wysoce krytyczną oceną doktryny prawa rolnego już w początkowym okresie jej obowiązywania. W szczególności w piśmiennictwie dostrzeżono rozbieżność pomiędzy rzeczywistymi a deklarowanymi celami ustawy, słabość instrumentacji prawnej skonstruowanej w celu kształtowania ustroju rolnego państwa, a także niski poziom legislacyjny konstrukcji i definicji wprowadzonych ustawą. Wskazywano także, że rozwiązania prawne ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie stanowią gwarancji realizacji zasad kształtowania tego ustroju, zapisanych w art. 1 tej ustawy, a nawet, że rozwiązania obowiązującej ustawy nie nadają się do poprawy. Poglądy takie, wyrażane już bezpośrednio po wejściu w życie przywołanej ustawy okazały się trafne. Od kilkunastu lat bowiem ustawodawca polski podejmuje próby stworzenia ram prawnych oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, przy czym kolejne nowelizacje obowiązującej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ani nawet podjęta w 2015 roku próba przyjęcia zupełnie nowej regulacji w tym zakresie, nie rozwiązały problemu braku zauważalnych pozytywnych przemian nieefektywnej struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Stan ten nie uległ także zmianie w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, mocą której dokonano, jak dotąd, najgłębszej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Choć w wyniku tej nowelizacji zasadniczo poszerzono spektrum środków prawnych oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, w szczególności poddając obrót nieruchomościami rolnymi kontroli administracyjnoprawnej, to nie zmieniło to faktu, że obecna regulacja pozostaje równie uciążliwa i społecznie kosztowna, co nieefektywna z punktu widzenia realizacji większości zadekretowanych w niej celów. Dodatkowo, regulacja w obecnym kształcie budzi wątpliwości co do zgodności przyjętych w niej rozwiązań z Konstytucją.

Mimo upływu blisko 30 lat od rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej nie wszystkie problemy zmieniającego się państwa zostały rozwiązane. Do takich problemów należą niewątpliwie struktura agrarna i efektywność wpływu organów władzy publicznej na jej kształtowanie się. Po zdecydowanym odrzuceniu w 1990 r. wcześniejszych rozwiązań normatywnych w tym zakresie – jako pochodzących z okresu kolektywizacji i nacjonalizacji rolnictwa – do dziś nie wypracowano efektywnego z punktu widzenia przekształceń strukturalnych modelu oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi. Z czasem okazało się, że rezygnacja z całości wcześniejszych rozwiązań normatywnych w tym przedmiocie była zbyt pochopna i nieracjonalna.

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego – uchwalona po kilkunastu latach *désintéressement* tematem oddziaływania na strukturę agrarną – okazała się rozwiązaniem doraźnym i prowizorycznym, podjętym głównie z przyczyn politycznych. Tymczasem uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej i programach Unii dotyczących rolnictwa, a przede wszystkim funkcjonowanie polskiego rolnictwa w ramach jednolitego rynku i Wspólnej Polityki Rolnej, prędzej czy później wymusi przyjęcie bardziej skonkretyzowanych rozwiązań odnoszących się do struktury agrarnej i wpływu organów władzy publicznej na tę strukturę. W dłuższej perspektywie, jedynie modernizacja obecnej, archaicznej struktury obszarowej polskiego rolnictwa, ukształtowanej w wyniku oddziaływania specyficznych uwarunkowań historyczno-politycznych, pozwoli na długookresową stabilizację dochodów rolniczych. Konieczność naprawy struktury obszarowej rolnictwa wynika nie tylko z potrzeby zapewnienia trwałego dobrobytu na polskiej wsi, ale ma także zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe całego społeczeństwa. Obecna, wyraźna poprawa sytuacji ekonomicznej polskich rolników – wynikająca z objęcia polskiego rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej – może się okazać zjawiskiem przejściowym – zwłaszcza w sytuacji, gdyby Unia Europejska, np. działając pod presją innych uczestników globalizującej się gospodarki, albo wskutek własnych decyzji politycznych co do zmiany priorytetów gospodarczych, zdecydowała się rozpocząć proces stopniowego ograniczania wsparcia rolnictwa europejskiego.

Analiza środków prawnych oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi wymagała kompleksowego ujęcia wielu zagadnień szczegółowych, a także uwarunkowań gospodarczych. W konsekwencji, badania dotyczące środków prawnych oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi wymagały przeprowadzenia analizy w kilku obszarach.

Przede wszystkim konieczne było poddanie analizie aksjologicznych podstaw ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi. Kwestią kluczową było bowiem ustalenie podstawowych wartości, które mają być realizowane w wyniku stosowania instrumentów prawnych oddziaływania na obrót. W szczególności należało odpowiedzieć na pytania: ze względu na jakie dobro ustawodawca decyduje się ingerować w obrót nieruchomościami rolnymi? i jaki interes uwzględnia (chroni) dokonując takiej ingerencji? Innymi słowy są to pytania o funkcje i cele ingerowania przez władze publiczne w obrót gruntami rolnymi.

W tym kontekście kluczowe było ustalenie znaczenia ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi dla kształtowania się ustroju rolnego państwa, tj. realizacji konstytucyjnej zasady oparcia ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym. Konsekwencją zastrzeżenia sformułowanego w art. 23 Konstytucji, że realizacja wskazanej zasady nie może naruszać postanowień art. 21 i art. 22 dotyczących ochrony własności oraz wolności działalności gospodarczej, była konieczność przeprowadzenia analizy problematyki ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi także w płaszczyźnie konstrukcji prawa własności i konstytucyjnych gwarancji jego ochrony.

Nie mniej ważne było ustalenie na ile ograniczenia w obrocie nieruchomościami, w tym ingerencja w ten obrót ze strony organów władzy publicznej, są zgodne z uwarunkowaniami prawnymi członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Należy przy tym podkreślić, że choć jak już wskazano, kształtowanie stosunków własnościowych w poszczególnych państwach członkowskich pozostaje w sferze wyłącznych kompetencji krajowych, to normy zawarte w traktacie stanowiącym podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, wyznaczają ogólne ramy, w których przepisy poszczególnych państw członkowskich mogą ograniczać swobodę obrotu tego typu nieruchomościami. Zarówno dopuszczalność stosowania ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, jak i konkretne rozwiązania szczegółowe w tym zakresie, muszą być poddane analizie z punktu widzenia zgodności z podstawowymi zasadami traktatowymi dotyczącymi przede wszystkim swobody przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości. Przedmiotem badań musiało być zatem ustalenie, na ile stosowanie poszczególnych rodzajów środków prawnych oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi pozostaje w zgodności z zasadą proporcjonalności i służy ochronie uzasadnionego interesu publicznego, tj. przykładowo ograniczaniu nadmiernej spekulacji gruntami, ochronie interesów ludności wiejskiej lub podtrzymaniu i rozwojowi opłacalnej produkcji rolnej. Uwzględniając fundamentalną rolę Europejskiego Trybunału

Sprawiedliwości w wykładni prawa unijnego przedmiotem badań musiało być także orzecznictwo tego sądu.

Analiza problematyki ingerencji w obrót nieruchomościami w kontekście zgodności rozwiązań krajowych z prawem unijnym nie wyczerpuje jednak tematyki międzynarodowoprawnych aspektów przedmiotu badań. W związku z faktem, że kształtowanie się rozwiązań prawa Unii Europejskiej jest w pewnej mierze podporządkowane uwarunkowaniom zewnętrznym, będącym konsekwencją procesów globalizacji i wiążących się z nią zjawisk, w tym istotnego z punktu widzenia obrotu nieruchomościami rolnymi zjawiska tzw. *land grabbing'u*, przedmiotem badań należało także objąć wpływ zewnętrznych czynników o charakterze zarówno prawnym, jak i gospodarczym, na kształtowanie się wykładni prawa europejskiego w zakresie stosowania przez państwa członkowskie ograniczeń dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Z tego punktu widzenia istotne było zwłaszcza przeprowadzenie analizy wspomnianej już Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w Unii Europejskiej, a także Komunikatu wyjaśniającego Komisji Europejskiej z 10 października 2017 r. w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz. U. UE C.2017.350.05).

Realizacja przyjętych celów badawczych wymagała także ustalenia i uporządkowania kluczowych z punktu widzenia prowadzonych badań pojęć takich jak nieruchomość rolna czy obrót nieruchomościami, ale także pojęć organów władzy publicznej i prawnych form (środków) ingerowania przez władze publiczne w obrót nieruchomościami rolnymi. Analizie poddano także dominujące w obrocie formy obrotu nieruchomościami rolnymi.

Główną oś badań wyznaczała jednak analiza rozwiązań prawnych dotyczących oddziaływania organów władzy publicznej na obrót nieruchomościami rolnymi i ich faktycznego wpływu na kształtowanie się struktury obszarowej polskiego rolnictwa, a także – w szerszym ujęciu – na kształtowanie ustroju rolnego.

W ramach prowadzonych przeze mnie badań we wskazanym powyżej zakresie należało zdefiniować i zrealizować szereg szczegółowych zadań badawczych dotyczących przede wszystkim współczesnych modeli ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi. Szczególnie pomocna okazała się analiza systemowych rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach Europy Zachodniej, cechujących się znacznie dłuższymi niż Polska, tradycjami aktywnego oddziaływania na tworzenie się, w warunkach gospodarki rynkowej,

pożądanych struktur rolnych. Wykształcone w porządkach prawnych tych państw metody oddziaływania na struktury gruntowe, przybierające postać szczególnych reguł prawnych obrotu zarówno własnościowego, jak i dzierżawnego gruntami rolnymi, mogą służyć jako punkt odniesienia dla wciąż kształtujących się współczesnych rozwiązań polskich.

Oprócz rozwiązań systemowych badaniami objęto także szczegółowe instrumenty ingerowania w obrót nieruchomościami, dokonując jednocześnie ich usystematyzowania na środki o charakterze stymulacyjnym, reglamentacyjnym i strukturalnym. Środki oddziaływania zaliczone do ostatniej z wymienionych kategorii poddano dodatkowo systematyce dzielącej je na środki o charakterze niezinstytucjonalizowanym i zinstytucjonalizowanym. Wiązało się to z koniecznością objęcia zakresem badań także wyspecjalizowanych podmiotów, które w poszczególnych analizowanych porządkach prawnych, wykonują powierzone im zadania w zakresie aktywnego oddziaływania na kształtowanie się struktur rolnych, także poprzez ingerowanie w obrót nieruchomościami rolnymi.

Przyjmując jako hipotezę badawczą zasadność objęcia obrotu nieruchomościami rolnymi oddziaływaniem władzy publicznej, ukierunkowanym na kształtowanie zadekretowanego w ustawie zasadniczej modelu ustrojowego rolnictwa, w tym na kształtowanie struktury obszarowej polskiego rolnictwa, zapobieganie spekulacyjnemu nabywaniu gruntów rolnych przez podmioty spoza rolnictwa (w tym zapobieganie wspomnianemu zjawisku tzw. *land grabbing'u*), za jeden z głównych celów rozprawy należało przyjąć poszukiwanie, optymalnego z punktu widzenia potrzeb polskiego rolnictwa, modelu takiego oddziaływania. Konsekwencją tak szeroko ujętego celu badań była konieczność realizacji innych jeszcze zadań badawczych.

Należało bowiem przede wszystkim poddać analizie zarówno historyczne, jak i gospodarcze uwarunkowania powstania obecnej struktury obszarowej i obecnych stosunków własnościowych w polskim rolnictwie. Uwzględniając fakt, że obecny stan jest wynikiem procesów zachodzących na ziemiach polskich jeszcze w okresie zaborów, należało, choćby w podstawowym zarysie, poddać analizie zagadnienia związane z kształtowaniem się ustroju rolnego w Polsce jeszcze w tym okresie. To wówczas bowiem dokonały się kluczowe przemiany ustroju rolnego obejmujące w szczególności uwłaszczenie chłopów. Należało w związku z tym także dostrzec, że ziemie polskie poddane były w tym czasie oddziaływaniu trzech różnych systemów prawnych opartych – przynajmniej w zakresie obrotu nieruchomościami – na odmiennych założeniach: od rozwiązań liberalnych stosowanych w

zaborze austriackim, a w pewnej mierze także w zaborze rosyjskim, po rozwiązaniu ściśle reglamentacyjne stosowane w zaborze pruskim. Analiza obowiązujących wówczas regulacji prawnych pozwala, choćby w ogólnym zarysie, ocenić faktyczne efekty stosowania poszczególnych rozwiązań.

Szczególne znaczenie przypisano w pracy realizacji zadań badawczych dotyczących analizy instrumentów oddziaływania władzy publicznej na obrót nieruchomościami rolnymi wprowadzonych ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 r. w brzmieniu nadanej jej obszerną nowelizacją dokonaną na podstawie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Wstępem do badań w tym zakresie była ocena obecnego stanu struktury gospodarstw rolnych, jak również uwarunkowań społeczno-demograficznych oraz uwarunkowań dotyczących następstwa pokoleń w gospodarstwach indywidualnych. W ramach badań w tym zakresie należało odwołać się do danych statystycznych oraz wyników analiz ekonomicznych.

Prowadzone przeze mnie badania nad obecną regulacją oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi koncentrowały się nie tylko na analizie poszczególnych instytucji związanych z oddziaływaniem na obrót, ale także na ocenie tendencji rozwoju tych regulacji. Przedmiotem badań były także kierunkowe rozstrzygnięcia dotyczących stosowania określonej metody regulacji, tj. wyboru pomiędzy rozwiązaniami o charakterze publicznoprawnym, prywatnoprawnym, czy też mieszanym. Konsekwencją tych rozstrzygnięć jest bowiem wybór konkretnych instrumentów prawnych oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, w tym także w szczegółowym układzie ich konstrukcji i wzajemnych powiązań. Zadaniem badawczym objęto także cechy charakteryzujące oddziaływanie na obrót nieruchomościami rolnymi na tle rozwiązań dotyczących obrotu innymi rodzajami nieruchomości. Celem badań była także próba oceny obecnego systemu oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi w kontekście potrzeb społeczno-gospodarczych związanych z rozwojem rolnictwa, a także w kontekście prawnych i gospodarczych uwarunkowań zewnętrznych.

3.2. Metody badawcze

Analiza podjętych w rozprawie problemów wymagała posłużenia się kilkoma metodami badawczymi, w tym przede wszystkim metodą dogmatyczno-prawną, analizą historyczno- prawną, metodą porównawczą oraz ekonomiczną analizą prawa.

Podstawową metodą badawczą była charakterystyczna dla nauk prawnych dogmatyczna analiza tekstów aktów normatywnych. Jej przedmiotem jak wiadomo jest nie tylko treść obowiązujących norm prawnych, ale również ich interpretacje dokonywane w literaturze oraz orzecznictwie. Celem badań prowadzonych tą metodą była zarówno wykładnia tekstów prawnych, konceptualizacja, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i usuwanie luk prawnych oraz poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: *quid iuris?* jak jest według prawa? co mówi prawo? jaka jest treść porządku prawnego?

Badaniu poddano w pierwszej kolejności rozwiązania przyjęte w obecnej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. W związku jednak z faktem, że ustawa ta nie stanowi samoistnej i wyczerpującej regulacji wszystkich kwestii związanych z przenoszeniem własności nieruchomości rolnych, analiza musiała objąć także przepisy innych ustaw, zarówno z zakresu prawa prywatnego, jak i publicznego, w tym mających zasadnicze znaczenie z punktu widzenia omawianej problematyki, przepisów ustawy zasadniczej dotyczących ustroju rolnego i ochrony własności. W toku analizy aktów normatywnych z zakresu prawa cywilnego, czy administracyjnego koncentrowano się jednak przede wszystkim na zagadnieniach bezpośrednio związanych z analizowaną problematyką.

Badania dotyczące oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi wymagały zastosowania również innych niż dogmatyczno-prawna metod badawczych. W szczególności, pomocne okazały się odwołania do metody historycznej. Badania prowadzone przy użyciu tej metody, choć z konieczności ograniczone do jedynie syntetycznej analizy uwarunkowań prawnych kształtowania się współczesnego ustroju rolnego w Polsce i Europie, pozostaje niezmiernie ważna. Tak jak już zasygnalizowano, mimo upływu przeszło 100 lat od odzyskania przez Polskę niepodległości, nadal widoczne pozostają istotne różnice regionalne w strukturze gruntowej naszego kraju. Rozważania historyczne okazały się niezbędne dla określenia uwarunkowań obecnego stanu oraz doboru odpowiednich środków oddziaływania w przyszłości. Badania prowadzone w oparciu o metodę historyczną okazały się przydatne także i z tego względu, że szereg współczesnych rozwiązań dotyczących oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi zostało ukształtowanych w przeszłości. Choć na fali fascynacji rozwiązaniami liberalnymi, a nawet ultraliberalnymi, charakterystycznej dla lat 90-tych ubiegłego wieku, wcześniejsze rozwiązania zostały z

systemu prawnego usunięte, to w późniejszym okresie, ustawodawca, poszukując rozwiązań prawnych umożliwiających ingerowanie w obrót nieruchomościami rolnymi, sięga do rozwiązań, które były już stosowane w przeszłości.

Przedmiot badań wymagał także zastosowania metody prawno porównawczej. Podjęcie analizy w oparciu o tę metodę wiązało się z potrzebą zestawienia współczesnych polskich rozwiązań prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi z rozwiązaniami wypracowanymi w tym zakresie w porządkach prawnych wybranych państw Europy Zachodniej. Jak już zaznaczono państwa te mierzyły się w przeszłości, z podobnymi co Polska obecnie, zadaniami w zakresie modernizacji struktury gruntowej rolnictwa. Jak już wspomniano, państwa Europy Zachodniej mają bowiem o wiele dłuższą niż Polska tradycję stosowania instrumentów prawnych ukierunkowanych na stymulowanie przemian zarówno struktury obszarowej rolnictwa, jak i stosunków własnościowych stanowiących kluczowy element ustroju rolnego.

Podjęcie badań prawno porównawczych było istotne nie tylko z teoretycznego, ale i praktycznego punktu widzenia. Zastosowanie tej metody uzasadniała także użyteczność jej wyników z punktu widzenia oceny zarówno obecnych, jak i potencjalnie nowych rozwiązań prawnych w zakresie oddziaływania na kształtowanie się struktury gruntowej polskiego rolnictwa. Wyniki przeprowadzonych w pracy badań prawno porównawczych okazały się szczególnie przydatne z punktu widzenia formułowania wniosków *de lege ferenda* dotyczących modelu oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi.

Ze względu na znaczenie praktyczne oraz doniosłość gospodarczą zagadnienia obrotu nieruchomościami rolnymi, rozważania typowo prawnicze prowadzone przy użyciu wymienionych metod poparte zostały syntetyczną analizą ekonomiczną analizowanych rozwiązań prawnych. W jej ramach badaniu poddano dane statystyczne dotyczące wybranych zagadnień dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. W szczególności przedmiotem analizy były dane ilościowe dotyczące nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, kształtowania się struktury obszarowej gospodarstw rolnych zarówno w Polsce, jak i w wybranych krajach Europy Zachodniej, jak również faktycznego stosowania przez uprawnione organy wybranych środków oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi. Istotne z punktu widzenia prowadzonych rozważań było także nawiązanie do gospodarczego kontekstu funkcjonowania polskich gospodarstw rolnych i szerzej - polskiego rolnictwa. Metoda ta okazała się szczególnie przydatna dla określenia kierunków i tempa

przekształceń struktury, a przez to pozwoliła oceniać efektywność stosowanych przez ustawodawcę środków oddziaływania na obrót nieruchomościami.

3.3. Konstrukcja pracy

Konstrukcja rozprawy jest konsekwencją przyjętego kierunku argumentacji będącego z kolei pochodną zarówno przyjętego celu badań, jak i podstawowych założeń jego realizacji. Na konstrukcję pracy wpływ miały także przyjęte metody badawcze. Zagadnienia prezentowane w pracy wymagały ich uporządkowania i pogrupowania w celu zapewnienia przejrzystości wyводу oraz formułowania wniosków. Całość rozważań została przedstawiona w ośmiu rozdziałach.

Punktem wyjścia do badań była analiza aksjologicznych i systemowych podstaw ingerencji w obrót nieruchomościami. W tej części analizie poddane zostały w szczególności pojęcia ustroju rolnego (na tle często myłonego z tym pojęciem pojęcia struktury obszarowej rolnictwa) oraz własności rolniczej.

Rozdział II został poświęcony ustaleniu koniecznej dla prowadzonych badań siatki pojęciowej, w tym treści normatywnej kluczowego z punktu widzenia przedmiotu rozprawy pojęcia nieruchomości rolnej.

Prowadzone przy wykorzystaniu metody historycznoprawnej rozważania dotyczące kształtowania się ustroju rolnego w Europie i w Polsce w ramach cezury czasowej wyznaczonej wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, zostały przedstawione w Rozdziale III.

W kolejnym rozdziale analizie poddano podstawowe modele rolniczego gospodarowania obejmujące – obok mającego już wprawdzie marginalne znaczenie gospodarcze, ale jednak wciąż obecnego w polskiej świadomości społecznej – modelu gospodarki kolektywistycznej, model rolnictwa opartego na przedsiębiorstwie rolnym oraz charakterystyczny dla współczesnych rozwiązań europejskich model rolnictwa opartego na gospodarstwie rodzinnym. Wybór pomiędzy tymi modelami determinuje stosowanie określonych środków oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi.

W Rozdziale V analizie poddano podstawowe formy obrotu nieruchomościami rolnymi, jako przedmiot analizowanego w rozprawie oddziaływania ze strony władzy publicznej.

Prowadzone, przede wszystkim przy wykorzystaniu metody prawno-porównawczej, rozważania zawarte w Rozdziale VI skupiły się z kolei na analizie zarówno modeli ingerencji w obrót, jak i poszczególnych instrumentów prawnych takiej ingerencji stosowanych w różnych okresach nie tylko w Polsce, ale przede wszystkim w porządkach prawnych wybranych państw Europy Zachodniej. Przedmiotem badań prowadzonych w tej części rozprawy było ustalenie swego rodzaju katalogu środków prawnych, jakie mogą być wykorzystywane przez władze publiczne w celu kształtowania pożądaných struktur rolnych lub osiągnięcia innych założonych celów. Przeprowadzona w tym zakresie analiza nie ograniczyła się jedynie do poznania poszczególnych rozwiązań lub ustalenia przedmiotowego i podmiotowego zakresu ich stosowania, ale była ukierunkowana przede wszystkim na określenie cech, które powinny charakteryzować środki prawne efektywnie oddziałujące na obrót nieruchomościami rolnymi. W ramach prowadzonych w tym rozdziale badań należało odnieść się do funkcji (celów) realizowanych za pomocą poszczególnych instrumentów ingerencji. Ustalenia w tym zakresie stanowiły podstawę analizy współczesnych rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę polskiego.

Przyjmując za punkt wyjścia analizę społeczno-gospodarczych uwarunkowań kształtowania się struktury polskiego rolnictwa w rozdziale VII analizie poddano współczesny model oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce. Analiza tych rozwiązań została przeprowadzona na tle zarówno uwarunkowań wewnętrznych, jak i zaprezentowanych w poprzednim rozdziale rozwiązań stosowanych w innych porządkach prawnych. Pozwoliło to na sformułowanie w rozdziale VIII szeregu wniosków końcowych i uwag *de lege ferenda* dotyczących kierunków proponowanych zmian rozwiązań normatywnych w zakresie oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi. Wnioski końcowe zostały oparte na wynikach analizy obowiązujących rozwiązań prawnych wskazujących obszary zagadnień dotyczących oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, które nie zostały uregulowane, które uregulowano w sposób niewystarczający lub nieefektywny, a także obszary, które uregulowano w sposób odbiegający od przyjętych założeń dotyczących celów regulacji.

3.3. Wnioski

Przeprowadzona analiza teoretyczna oraz badania oparte na rozwiązaniach zarówno historycznie stosowanych w Polsce, jak i przede wszystkim na rozwiązaniach stosowanych

współcześnie w wielu krajach Europy Zachodniej, pozwoliły na sformułowanie szeregu wniosków końcowych.

Przede wszystkim, podsumowując przeprowadzoną w rozprawie analizę stosowanych współcześnie instrumentów prawnych oddziaływania władzy publicznej na obrót nieruchomościami rolnymi, sformułowano ogólny wniosek, że stan współczesnej regulacji tego zagadnienia w prawie polskim nie tylko odbiega od rozwiązań przyjmowanych w państwach Europy Zachodniej, lecz także – i to wydaje się znacznie bardziej istotne – nie odpowiada potrzebom wynikającym z konieczności naprawy wadliwej struktury obszarowej polskiego rolnictwa.

Analiza teoretyczna i badania dotyczące poszczególnych instrumentów prawnych stosowanych w innych bliskich Polsce nie tylko geograficznie, lecz także pod względem kultury i tradycji prawnej państwach, a w przeszłości również w samej Polsce, prowadzą do wniosku, że objęcie sfery obrotu nieruchomościami rolnymi oddziaływaniem władzy publicznej jest zjawiskiem powszechnym we współczesnej Europie. W tym kontekście, mimo wielu podjętych prób, w tym głębokiej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dokonanej w 2016 r. na podstawie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, za trafny należy uznać pogląd, że polskie ustawodawstwo w sferze oddziaływania na struktury agrarne w trakcie obrotu nieruchomościami rolnymi, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, jest szcątkowe. Co więcej należy uznać, że stosowane obecnie rozwiązania prawne są nieadekwatne do współczesnych potrzeb oraz oczekiwań społecznych i gospodarczych.

Zagadnienie obrotu nieruchomościami rolnymi, a szerzej – kształtowania struktur obszarowych rolnictwa, wykracza poza zakres koordynacji normatywnej związanej z wdrażaniem zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Na podstawie tej obserwacji sformułowano dwa wnioski:

- 1) potrzeba aktywnego oddziaływania na kształtowanie się struktur obszarowych w rolnictwie nie jest związana z koordynowaniem krajowej i unijnej polityki rolnej; jest to raczej wynik wewnętrznych potrzeb i uwarunkowań gospodarki rolnej każdego z państw (przy czym oczywiście uwarunkowania te są ściśle związane z funkcjonowaniem rolnictwa w ramach jednolitego rynku UE);

- 2) zróżnicowanie rozwiązań prawnych (różny dobór środków prawnych) w zakresie oddziaływania na struktury wynika z jednej strony z różnych potrzeb, a z drugiej – z różnic między krajowymi porządkami prawnymi, które w tym zakresie nie podlegają harmonizacji.

Szczególne uwarunkowania prawne obrotu nieruchomościami rolnymi, choć nie są przedmiotem bezpośredniego zainteresowania ze strony prawa unijnego, stały się zjawiskiem powszechnym w większości państw członkowskich. Funkcjonujące obecnie rozwiązania poddają się nawet pewnej systematyce. W państwach członkowskich Unii Europejskiej, można wyróżnić dwa modele współczesnych rozwiązań normatywnych dotyczących oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi. Pierwszy z nich opiera się na generalnym zakazie obrotu nieruchomościami rolnymi – z zastrzeżeniem, że poszczególne czynności mogą być dokonywane na podstawie konkretnego zezwolenia. Inną grupę rozwiązań stanowią natomiast regulacje przewidujące konieczność uzyskiwania zezwolenia tylko dla określonych przypadków.

Podsumowując zasadnicze z punktu widzenia niniejszej pracy rozważania na temat instrumentów prawnych oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, w pierwszej kolejności wypada zauważyć, że dobór odpowiednich środków prawnych zawsze powinien być podporządkowany funkcjom, jakie mają one pełnić. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że kwestie obrotu nieruchomościami rolnymi są przede wszystkim przedmiotem regulacji prywatnoprawnej, ewentualne oddziaływanie na ten obrót powinno być realizowane głównie za pośrednictwem tego typu środków, choć w niektórych zakresach powinny być one uzupełniane także środkami o charakterze publicznoprawnym.

Ustawodawca ma do wyboru zasadniczo dwa modele ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi: model oddziaływania pozytywnego i model oddziaływania negatywnego.

Pierwszy z tych modeli polega na władczej interwencji państwa w sfery struktury gruntowej ukierunkowanej na osiągnięcie konkretnych celów – przede wszystkim zamierzonej przez państwo repartycji gruntów rolnych. Najważniejsze instrumenty tego systemu stosowane były wcześniej przede wszystkim w ramach realizacji reform rolnych. Przykładowo, w warunkach niemieckich były to rozwiązania zawarte w *Reichsiedlungsgesetz* z 1919 r., a w polskich – w przepisach ustawy o reformie rolnej z 1925 r., jak również w powojennych dekretach o reformie rolnej i osadnictwie na ziemiach zachodnich. Z kolei w

warunkach włoskich na podobnym modelu opierała się reforma z 1950 r. Do tego samego typu działań współcześnie można zaliczyć ponadto ustawowe prawo pierwokupu przyznane instytucjom publicznym, dzierżawcom, sąsiadom a także instytucję komasacji (scalania) gruntów.

W odróżnieniu od pierwszego z wymienionych modeli, system oddziaływania negatywnego ma zadanie odmienne. Nie tworzy, nie kształtuje nowych elementów struktur gruntowych, lecz stara się przede wszystkim zapobiec zjawisku pogarszania się w warunkach obrotu już istniejących struktur w rolnictwie. W szczególności stara się on zapobiec zjawisku nieracjonalnego podziału gruntów, czy też gospodarstw rolnych (zarówno w obrocie *inter vivos*, jak i *mortis causa*). System oddziaływania negatywnego ma także zapobiegać pogarszaniu się warunków prawidłowej gospodarki rolnej przez napływ elementów nieprofesjonalnych. Charakterystyczne dla systemu oddziaływania negatywnego są także środki prawne chroniące gospodarstwa rolne przed nadmiernymi obciążeniami finansowymi, w tym przed nadmiernymi spłatami związanymi z działem spadku.

Środki (instrumenty) oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi poddają się także klasyfikacji według funkcji. I tak, środki o charakterze reglamentacyjnym polegają na rozdzieleniu między różne podmioty określonych uprawnień na zasadzie: jednemu przyznaję, drugiemu nie przyznaję, przy czym za takim lub innym rozstrzygnięciem przemawiają określone względy. Przykładami instrumentów reglamentacyjnych są decyzja administracyjna czy wyrok – akty indywidualne i podwójnie konkretne. Reglamentacja – w zakresie obrotu nieruchomościami – jest zatem domeną organów administracji, a poza nimi, choć znacznie rzadziej, stosują ją również sądy.

Z kolei instrumenty o charakterze stymulacyjnym, w odróżnieniu od reglamentacji, polegają na określeniu obowiązujących reguł. Reguły te określane są najczęściej w aktach generalnych – ogólnych – normatywnych i są adresowane *ad incertam personam*. Za pomocą tych aktów normodawca stymuluje, czyli stara się utrzymać określony poziom (np. wielkości gospodarstw rolnych, kwalifikacji zawodowych rolników, miejsca ich zamieszkania, płaconych przez nich podatków, nabywania prawa do świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, czy też otrzymywanej przez nich pomocy).

Dodatkową, trzecią kategorię środków prawnych oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi stanowią instrumenty o charakterze strukturalno-organizacyjnym. Służą one realizacji określonej struktury (rozumianej np. jako ustrój rolny) poprzez tworzenie

czy popieranie utworzonych struktur organizacyjnych, które mają optymalizować ten ustrój, najczęściej na zasadach pierwokupu i redystrybucji nieruchomości rolnych według określonych zasad.

Instrumenty o charakterze stymulacyjnym i strukturalno-organizacyjnym mieszczą się w znacznej części w systemie sterowania pozytywnego, podczas gdy instrumenty reglamentacyjne są charakterystyczne dla systemu sterowania negatywnego.

Powyższy podział nie oznacza, że wymienione instrumenty stanowią kategorie heterogenne, to jest w szczególności, że podział na stymulację i reglamentację ma charakter dychotomiczny. Wprost przeciwnie: wszystkie te trzy grupy instrumentów nie występują niezależnie od siebie tylko się uzupełniają i przenikają. I tak, przykładowo, zakaz jako decyzja administracyjna negatywna (akt administracyjny) bywa często wynikiem ustanowienia normy (akt normatywny) i ostateczną konsekwencją może być np. pierwokup lub żądanie wykupu nieruchomości rolnej przez określony podmiot – instrument o charakterze cywilnoprawnym.

Zaprezentowany podział ułatwia analizowanie stosowanych środków z punktu widzenia prawnych form działania i metod działania – od metody administracyjnej i penalnej poczynając, poprzez rozwiązania pośrednie cywilno-administracyjne, aż do rozwiązań cywilnoprawnych *sensu stricto*.

Środki (instrumenty) oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi poddają się wreszcie klasyfikacji według metody regulacyjnej. Przede wszystkim można tu wskazać środki opierające się na metodzie prywatnoprawnej. Przykładowo będą to: prawo pierwokupu nieruchomości rolnej przysługujące określonym podmiotom bądź kategoriom osób (KOWR, dzierżawca, współwłaściciel, właściciel sąsiedniej nieruchomości rolnej), prawo nabycia przysługujące Krajowemu Ośrodkowi w stosunku do nieruchomości rolnych zbywanych na innej niż sprzedaż podstawie prawnej, prawo nabycia udziałów, akcji w spółkach prawa handlowego będących właścicielami bądź użytkownikami wieczystym nieruchomości rolnych, ale także żądanie odkupienia nieruchomości przysługujące rolnikowi w przypadku odmowy zezwolenia na zbycie nieruchomości. Środkami opartymi na metodzie prywatnoprawnej są również: prawo żądania przeniesienia na KOWR własności nieruchomości rolnej w przypadku niewykonywania przez nabywcę obowiązków dotyczących zamieszkiwania na terenie gminy, obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, nieoddawania nieruchomości w posiadanie osobom trzecim bez zgody

sądu, jak również unormowania dotyczące zbywania nieruchomości z zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, którego dysponentem jest obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Z kolei przykładem współcześnie stosowanego środka opierającego się na metodzie publicznoprawnej jest wynikający z ustawy generalny zakaz nabywania nieruchomości przez podmioty inne niż wskazane w ustawie oraz - łagodzące rygoryzm tego rozwiązania - wydawane w formie decyzji administracyjnej zezwolenie Dyrektora Generalnego KOWR.

Warto zaznaczyć, że instrumenty o charakterze prywatnoprawnym, przynajmniej *de lege lata*, cechują się znacznie większą stabilnością niż środki o charakterze administracyjnoprawnym. Rozwiązania przyjęte przez współczesnego ustawodawcę w ramach powrotu do stosowania w Polsce przed 1990 r. środków reglamentacji obrotu w postaci zezwolenia administracyjnego są bowiem wadliwe. Przede wszystkim niejasne określenie przesłanek wydawania zezwoleń, brak precyzyjnego określenia stron postępowania administracyjnego, brak rozwiązań stabilizujących sytuację prawną nabywcy nieruchomości w oparciu o ewentualnie wadliwą decyzję – godzą w jedną z podstawowych zasad prawnych, jaką jest zasada bezpieczeństwa i pewności obrotu.

Przeprowadzone badania skłaniają także do wyciągnięcia wniosków bardziej ogólnych – dotyczących realizowanych przez ustawodawcę celów przyjmowanych rozwiązań. Regulacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ma niewątpliwie szczególny charakter. Przede wszystkim ze względu na deklarowany przez ustawodawcę w tytule ustawy przedmiot regulacji, jakim ma być ustrój rolny, można byłoby zakładać, że ustawa ta będzie w sposób kompleksowy realizować normę wynikającą z art. 23 Konstytucji RP. Oznaczałoby to, że zakres regulacji musiałby jednak być zupełnie inny niż jest w rzeczywistości. Pojęcie ustroju rolnego jest bowiem niezwykle szerokie – obejmuje zarówno układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego.

Szczególny charakter ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego podkreśla także zamieszczenie w jej treści preambuły, co w polskiej praktyce ustawodawczej jest zjawiskiem rzadkim i ogranicza się do ustaw o szczególnie doniosłym znaczeniu społecznym. Treść preambuły do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest przy tym bardzo rozbudowana. Zgodnie z jej brzmieniem, ustawa została uchwalona w celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji RP stanowią podstawę ustroju rolnego

Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Zestawienie treści ustawy z jej tytułem, jak również z deklaracją sformułowaną w preambule wskazuje, że zarówno tytuł ustawy, jak i preambuła nie są adekwatne do rzeczywistego zakresu normatywnego tej regulacji. Ustawa ta reguluje jedynie wąski wycinek kwestii związanych z kształtowaniem stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości rolnych, pozostawiając poza zakresem swojego zainteresowania inne zagadnienia związane z kształtowaniem ustroju rolnego.

Obecne rozwiązania należało ocenić krytycznie. Oprócz wspomnianej rozbieżności pomiędzy deklarowanymi a rzeczywistymi celami współczesnej regulacji należy dostrzec brak precyzji, dużą ogólnikowość, a nawet brak wewnętrznej spójności przepisów, co przekłada się na problemy z ich stosowaniem w praktyce. Co więcej, współczesnym konstrukcjom normatywnym oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi zarzuca się niezgodność z Konstytucją RP, a także niezgodność z prawem unijnym. Ten stan nie wynika jednak z systemowych zakazów regulowania kwestii obrotu nieruchomościami rolnymi, które wynikałyby z Konstytucji RP lub traktatów określających ramy prawa unijnego. Wprost przeciwnie, jak wykazały wyniki przeprowadzonych badań oddziaływanie na obrót nieruchomościami rolnymi znajduje swoje podstawy w Konstytucji RP. Aksjologiczne podstawy oddziaływania na kształtowanie struktury obszarowej gruntów wynikają bowiem przede wszystkim z konstytucyjnej dyrektywy oparcia ustroju rolnego państwa na gospodarstwie rodzinnym. Nadrzędnym celem regulacji szczegółowej w zakresie oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi powinna być zatem realizacja dyrektywy wynikającej z art. 23 Konstytucji korygowanej normami wynikającymi z art. 21 i 22. W efekcie rozwiązania zmierzające do wspierania gospodarstw rodzinnych powinny uwzględniać ochronę prawa własności i prawo dziedziczenia, a także powinny służyć realizacji „ważnego interesu publicznego”.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że również prawo Unii Europejskiej wyznacza państwom członkowskim dość szeroki zakres swobody regulacyjnej, w ramach której oddziaływanie na obrót nieruchomościami rolnymi nie jest uznawane za naruszające podstawowe zasady prawa unijnego, dotyczące m.in. ochrony swobody przepływu kapitału i niedyskryminacji. Choć zasady te mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania

jednolitego rynku, a przez to dla funkcjonowania Unii Europejskiej w ogólności, to należy dostrzec, że w myśl prawa europejskiego obrót nieruchomościami rolnymi nie musi być tak samo swobodny jak obrót dowolną inną formą kapitału. W związku z tym, że grunty rolne są dobrem o szczególnym charakterze, choćby ze względu na ich niepomnażalność, niezastępowalność i znaczenie dla zapewnienia odpowiedniego poziomu produkcji żywności, tj. w istocie dla bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwa, sprawiedliwy ład prawny i społeczny wymaga uwzględnienia interesu ogółu w przypadku gruntów rolnych w dużo wyższym stopniu niż w odniesieniu do innych rodzajów majątku.

Przeprowadzona przeze mnie analiza wykazała, że zarówno w Europie Zachodniej, jak i w Polsce, aktywne oddziaływanie przez władzę publiczną na strukturę obszarową gruntów rolnych stanowi pewną normę. Wyniki badań wskazują także, że choć europejski model oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi powiązany jest ściśle przede wszystkim z ochroną dominującego w większości państw europejskich modelu gospodarki rolnej opartej na gospodarstwie rodzinnym, to rozwiązania tam przyjmowane nie dyskryminują innych modeli prowadzenia działalności rolniczej (a w każdym razie nie w takim stopniu, jak czyni to współczesny ustawodawca polski).

Podsumowując zaprezentowane w książce rozważania dotyczące kierunków – zdaniem moim bardzo potrzebnych – zmian regulacji prawnej dotyczącej oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi, należało w pierwszej kolejności zgłosić postulat o charakterze ogólnym. Złożoność zagadnień związanych z przemianami struktury obszarowej polskiego rolnictwa przemawia za koniecznością poddania kwestii obrotu nieruchomościami rolnymi regulacji kompleksowej. Trudno jest w szczególności w sposób racjonalny wytłumaczyć, dlaczego współczesne regulacje dotyczące obrotu *inter vivos* nie są uzupełniane komplementarnymi rozwiązaniami dotyczącymi dziedziczenia gospodarstw rolnych, oraz przepisami chroniącymi gospodarstwa rolne przed nieracjonalnym podziałem. W wielu wypadkach może się bowiem okazać, że pozytywne skutki oddziaływania za pośrednictwem nieraz rygorystycznych instrumentów prawnych stosowanych w obrocie *inter vivos* ukierunkowane na wzmocnienie gospodarstwa rodzinnego zostaną całkowicie zaprzepaszczone w wyniku wtórnego podziału tego gospodarstwa.

Kwestia podziałów gospodarstw rolnych, podobnie jak zagadnienie podziałów gruntów rolnych, wymaga zresztą odrębnej regulacji. Współczesne, szcątkowe uregulowania zawarte w przepisach art. 213–218 k.c. w żadnym wypadku nie mogą być ocenione jako środki skutecznie zapobiegające dezintegracji gospodarstw rolnych wskutek

ich nieracjonalnych podziałów, prowadzących do pogłębienia zjawiska nadmiernego rozdrobnienia polskich gospodarstw rolnych. Wydaje się, że przepisy dotyczące podziałów gospodarstw powinny zostać oparte nie tylko na ogólnych kryteriach przyjętych w art. 213 i 214 k.c., lecz także na ogólnie ustalonej krajowej minimalnie normie obszarowej, albo – co byłoby rozwiązaniem bardziej złożonym, ale zapewne bardziej adekwatnym do potrzeb – na systemie norm regionalnych uwzględniających istotne różnice w strukturze obszarowej gospodarstw w poszczególnych częściach kraju.

Podjmując rozstrzygnięcia co do kształtu ewentualnego przyszłego modelu oddziaływania na strukturę obszarową polskiego rolnictwa, należy przede wszystkim rozstrzygnąć, czy przedmiotem tego oddziaływania powinny być nieruchomości rolne (jak ma to miejsce w ramach tzw. modelu germańskiego), czy raczej stosowanie określonych środków prawnych powinno być ukierunkowane na gospodarstwa rolne (model romański). Choć współczesne uregulowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego koncentrują się raczej na oddziaływaniu na obrót nieruchomościami rolnymi, a nie na ochronie gospodarstw, to wydaje się, że wybór ten nie został poprzedzony pogłębioną refleksją. Przeprowadzona w pracy analiza kwestii przedmiotu reglamentacji prawnej wykazuje, że kluczowe z tego punktu widzenia pojęcie nieruchomości rolnej zostało sformułowane wadliwie, a w konsekwencji jego treść normatywna wciąż budzi wątpliwości. Potrzeba przededefiniowania tego pojęcia wydaje się jedną z pilniejszych kwestii wymagających podjęcia działań – bez względu na kształt ewentualnych przyszłych rozwiązań systemowych w omawianym zakresie.

Wyniki przeprowadzonych badań prowadzą także do wniosku, że systemem oddziaływania należy objąć obrót nieruchomościami rolnymi w szerokim rozumieniu, tj. aby dotyczył on nie tylko obrotu własnościowego, ale także aby objął tzw. obrót dzierżawny. Wymagałoby to jednak dodatkowo przemodelowania obecnych, szczerzkowych rozwiązań dotyczących dzierżawy rolniczej. Choć dzierżawa gruntów rolnych jest coraz ważniejszą formą gospodarowania nieruchomościami rolnymi, a jej rola rośnie w związku z brakiem ekonomicznego uzasadnienia sprzedaży ziemi przez gospodarstwa rodzinne, to rola dzierżawy w kształtowaniu struktury agrarnej w Polsce jest znacznie słabsza niż w pozostałych państwach członkowskich UE.

Przeprowadzone przeze mnie badania prowadzą wreszcie do wniosku o charakterze bardziej ogólnym, że aktualna regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi wymaga nie tylko racjonalizacji pod kątem dostosowania jej do aktualnych wymogów gospodarczych i

społecznych, ale przede wszystkim powinna zostać poprzedzona pogłębioną dyskusją nad modelem nowej regulacji, zarówno w kontekście jej wewnętrznej spójności systemowej, uwarunkowań konstytucyjnych. W pracach nad przyszłym modelem oddziaływania na obrót nieruchomości rolnych należy także uwzględnić zewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania polskiego rolnictwa wynikające nie tylko z członkostwa w Unii Europejskiej, ale także z szerszych zjawisk gospodarczych i społecznych związanych z procesem globalizacji. Punktem wyjścia do takiej dyskusji powinno być przededefiniowanie podstawowych pojęć prawa rolnego, takich jak np. rolnik, nieruchomość rolna, gospodarstwo rolne, gospodarstwo rodzinne. Nie mniej ważnym zagadnieniem wydaje się także podjęcie kierunkowych rozstrzygnięć co do roli organów władzy publicznej w zakresie oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi oraz instrumentów prawnych tego oddziaływania. W szczególności rozstrzygnięcia wymaga czy oddziaływanie to winno opierać się przede wszystkim na środkach o charakterze stymulacyjnym, czy też większe znaczenie powinny mieć instrumenty reglamentacyjne. Moim zdaniem tylko takie podejście może zapewnić stworzenie stabilnych i racjonalnych ram prawnych dla obrotu nieruchomościami rolnymi, co w dłuższej perspektywie stworzy szansę do przebudowy wadliwej struktury obszarowej polskiego rolnictwa, a konsekwencji realizację zasady ustrojowej wynikającej z art. 23 Konstytucji.

4. Pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze

Prowadzone przeze mnie badania naukowe mieszczą się w ogólnym zakresie badawczym nauki prawa rolnego. W szczególności badania te dotyczyły zagadnień związanych z prawnymi uwarunkowaniami tworzenia struktur rolnych.

Do najważniejszych obszarów działalności naukowej mogę zaliczyć:

- 1) problematykę gospodarki ziemią w procesie produkcji rolnej, w tym przede wszystkim z punktu widzenia kształtowania się struktury obszarowej polskiego rolnictwa, a pośrednio także wpływu rozwiązań prawnych w zakresie oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi na realizację konstytucyjnej zasady oparcia ustroju polskiego rolnictwa na gospodarstwie rodzinnym, oraz
- 2) problematykę związaną z międzynarodowoprawnymi uwarunkowaniami kształtowania krajowych rozwiązań prawnych dotyczących sektora rolnego.

Poniżej przedstawiony przegląd zawiera informację o wybranych publikacjach w dwóch wymienionych obszarach mojej działalności naukowej. Publikacje te były ogłaszane w renomowanych i punktowanych czasopismach ważnych dla polskiego środowiska prawniczego, w szczególności dla prawników agrarystów. Stąd też publikowałem w „*Studia Iuridica*”, „*Studia Iuridica Agraria*”, a także „*Studia Iuridica Lubliniensia*”. W moim dorobku znajdują się również teksty opublikowane w języku angielskim.

Dominującym ilościowo obszarem mojej działalności naukowej są zagadnienia reguł prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Zakres prowadzonych przeze mnie badań w tym zakresie obejmuje zarówno gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (*Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Paweł Czechowski (red.), Piotr Iwaszkiewicz, Jan Lisowski, Konrad Marciniuk, Michał Możdżeń-Marcinkowski, Adam Niewiadomski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018: komentarz do art. 34-39, s. 250-306), jak i nieruchomościami prywatnymi. Problematyce obrotu nieruchomościami rolnymi poświęciłem cykl artykułów naukowych (*Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości*, *Studia Iuridica*, t. 56, red. zbiorowy, Warszawa 2013, s. 159-171, *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym obrotu gruntami i nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego oraz dziedziczenia*, [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. Marian Podstawka, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa kwiecień 2015, s. 193-204, *Rodzinne gospodarstwo rolne w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. Przemysław Litwiniuk, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2015, s. 175-189, *Pojęcie własności rolnej w kontekście regulacji dotyczących kształtowania ustroju rolnego i przemian struktury agrarnej* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. Przemysław Litwiniuk, Warszawa 2016, s. 111-126, *Zgoda administracyjna jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnej* [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, red. Paweł Książak, Joanna Mikołajczyk, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 119-146, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, [w:] *Prawne determinanty polityki rolnej*, *Studia Iuridica Lubliniensia* Vol. 26, nr 1 (2017), s. 93-114 oraz *Dziedziczenie gospodarstw rolnych a zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego dokonane w kwietniu 2016 r.*, [w:] *Białostockie Studia Prawnicze* vol. 22 nr 4, Temida 2, Białystok 2017 s. 95-112).

Z problematyką tą związane były także publikacje dotyczące wspólnot gruntowych (*Kilka uwag do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, *Studia Iuridica Agraria*, vol. X, red. Stanisław Prutis, Białystok 2012, s. 535-548), jak i ogólnych zagadnień dotyczących gospodarki nieruchomościami (Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Anna Błaszczak, Andrzej Chelchowski, Paweł Czechowski (red.), Andrzej Hopfer, Adam Jaroszyński, Konrad Marciniuk, Michał Możdżeń-Marcinkowski, Adam Niewiadomski, Paweł Wojciechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015: komentarz do art. 92-111, s. 347 – 451 i art. 143-148b, s. 717-737; *Podział nieruchomości – zagadnienia administracyjnoprawne* [w:] *Studia Iuridica* tom 61. *Miscellanea*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 181-211).

Zakres moich zainteresowań naukowych obejmuje również kwestie związane z planowaniem przestrzennym na gruntach rolnych (*Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, *Studia Iuridica Agraria*, vol. IX, red. Stanisław Prutis, Białystok 2011, s. 368-375 i *Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w określaniu rolnego charakteru nieruchomości*, [w:] *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, red. naukowa Dorota Łobos-Kotowska, Paweł Gała, Marek Stańko, str. 323-339, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2018).

Nurtem badawczym, który stanowił kontynuację badań podjętych w trakcie prac nad doktoratem z zakresu nauk prawnych, jest problematyka wpływu na kształtowanie się zobowiązań wynikających z uczestnictwa zarówno Unii Europejskiej, jak i wszystkich jej państw członkowskich, w tym Polski, w systemie prawnym GATT/WTO, na kształtowanie się krajowych rozwiązań prawnych dotyczących rolnictwa. Uczestnictwo zarówno Unii Europejskiej, jak i jej państw członkowskich w Światowej Organizacji Handlu rodzi szereg konsekwencji prawnych, także dla prawodawcy krajowego. Jednoczesne uczestnictwo w Unii Europejskiej, jak i systemie GATT/WTO prowadzi bowiem do nakładania się i wzajemnego przenikania dwóch płaszczyzn regulacyjnych, wynikających z porządku prawa unijnego i regulacji WTO. Złożoność związanych z tym uwarunkowań prawnych przejawia się w szczególności w relacjach z państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej. Przykładowo, zawieranie przez Unię Europejską umów z państwami trzecimi (*vide* zawarte w ostatnich latach umowy handlowe z Kanadą czy Ukrainą) wiąże się z koniecznością analizy zgodności rozwiązań krajowych dotyczących rolnictwa z przyjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Relacje: prawo krajowe – prawo unijne – system prawnych

GATT/WTO mogą się także okazać szczególnie istotne w prawdopodobnej sytuacji wystąpienia z Unii Europejskiej Wielkiej Brytanii. Relacje pomiędzy państwami członkowskimi Unii, w tym Polską i państwem, które opuści Unię, w miejsce dotychczasowego porządku prawnego prawa unijnego, zostaną poddane porządkowi prawnemu Światowej Organizacji Handlu. Dotyczy to także złożonych i rozbudowanych regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem sektora rolnego.

Wynikiem badań prowadzonych przeze mnie w tym zakresie była opublikowana w formie książkowej zaktualizowana rozprawa doktorska *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, ISBN 978-83-63397, s. 347), a także artykuły naukowe: *Agricultural law and the challenges of regionalization and globalization – selected aspects*, [w:] XV World Congress of Agricultural Law, red. Roman Budzinowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2018, str. 81-89 oraz *Prawo rolne wobec procesów regionalizacji i globalizacji - zewnętrzne determinanty rozwoju prawa rolnego*, [w:] Przemysław Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, s. 459-475, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2017. Problematyce tej poświęciłem także referat wygłoszony w trakcie konferencji naukowej *Wspólna Polityka Rolna 2014-2020. Podstawy prawne. Zasadnicze założenia*, zorganizowanej przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, w Kiermusach w dniach 18-20 czerwca 2015. Tytuł referatu: *Zewnętrzne uwarunkowania przemian Wspólnej Polityki Rolnej – WTO i TTIP. Zagadnienia prawne*. Byłem też współautorem, wraz z Przemysławem Litwiniukiem i Adamem Niewiadomskim, oraz sprawozdawcą polskiego raportu w ramach obrad Komisji I XXIX Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural – CEDR) w Lille (Francja), który odbył się w dniach 21-23 września 2017 r. Raport dotyczył kwestii jednolitości stosowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej przepisów prawa określających reguły konkurencji na wybranych rynkach rolnych.

Wykaz osiągnięć naukowych, w tym wygłoszone referaty naukowe na konferencjach zagranicznych i krajowych, zgodnie z wytycznymi Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów stanowią odrębny załącznik do wniosku.



Konrad Marciniuk