

JAKUB JAN ZIĘTY

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska
e-mail: jakub.ziety@uwm.edu.pl
ORCID: 0000-0002-1243-3394

ALEKSANDRA KUDRZYCKA-SZYPİŁO

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska
e-mail: aleksandra.kudrzycka@uwm.edu.pl
ORCID: 0000-0002-5141-6976

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane aspekty aksjologiczne

The Act on shaping the agricultural system –
selected axiological aspects

La legge sulla formazione dell'ordinamento agrario –
alcuni aspetti assiologici

This article assesses the implementation of the provisions of the Act on shaping the agricultural system and the values referred to in the preamble to this Act and in Article 23 of the Constitution of the Republic of Poland. To achieve such a defined goal, the authors first assess the axiological foundations of the Act and then move on to the its analysis. Next they analyse the issues related to the scope and function of the preamble and the implementation of the values to which it refers. Based on the analysis they conclude that the legislator did not provide for the implementation of the axiological assumptions arising from the constitutional principle that the shape of the agricultural system should be based on family farms. At the same time, they draw attention to the evident lack of appropriate regulations regarding family farms as well as their incorrect definition.

Keywords: family farm, axiology of legal norms, food security, climate change

L'obiettivo dell'articolo è valutare in che misura le norme della legge sulla formazione dell'ordinamento agrario riescano ad attuare i valori richiamati dal legislatore nel preambolo della legge in esame e nell'articolo 23 della Costituzione della Repubblica di Polonia.

Per realizzare questo obiettivo, gli autori iniziano presentando le basi assiologiche, per poi passare a un'analisi dettagliata della legge in questione. Vengono quindi esaminati l'ambito di applicazione e la funzione del preambolo, nonché l'effettiva attuazione dei valori in esso contenuti. Nelle conclusioni, gli autori evidenziano, tra l'altro, che il legislatore non ha realizzato le premesse assiologiche derivanti dal principio costituzionale secondo cui la formazione dell'ordinamento agrario dovrebbe basarsi sull'azienda agricola a conduzione familiare. Inoltre, si sottolinea la palese mancanza di regolazioni adeguate per tali aziende, inclusa una definizione inadeguata di esse.

Parole chiave: azienda agricola a conduzione familiare, assiologia delle norme giuridiche, sicurezza alimentare, cambiamenti climatici

Wprowadzenie

Celem artykułu jest próba oceny, na ile przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹ realizują wartości, do których ustawodawca się odwołuje w preambule tej ustawy². Treść preambuły koreluje z art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, który czyni gospodarstwo rodzinne podstawą ustroju rolnego w Polsce. Aleksander Lichorowicz wskazywał, że ustrojodawca wybrał model rodzinnego gospodarstwa rolnego, tworząc ustawę zasadniczą⁴. Chociaż zasada wynikająca z art. 23 Konstytucji RP jest traktowana jako deklaracja polityczna⁵, to została ona w części rozwinięta w preambule u.k.u.r. Zgodnie z jej treścią przyjęte w u.k.u.r. rozwiązania mają na celu: wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji RP stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej w trosce o bezpieczeństwo żywnościowe obywateli oraz wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego zgodnie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. Jednak ustawa ta nie zawiera kompleksowych rozwiązań, które wpisywałyby się w szeroki zakres przedmiotowy zawarty w jej preambule. Przepisy u.k.u.r. nie

¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 620; dalej: u.k.u.r.).

² Ibidem.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁴ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 12–13.

⁵ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 35.

kształtują ustroju rolnego całościowo, a sama jej nazwa nie jest adekwatna do faktycznego zakresu regulacji⁶. Co więcej, obserwowana w ostatnich latach instrumentalizacja celów przyjmowanych przepisów powoduje, że nowe rozwiązania prawne pomijają wartości, które mają realizować. W konsekwencji ustawodawca nie kształtuje jednej wizji ustroju rolnego, a raczej reaguje tylko poprzez przepisy na bieżące potrzeby społeczne czy polityczne.

Zagadnienia analizowane w artykule były już częściowo przedmiotem innych opracowań badawczych i komentatorskich w obszarze prawa rolnego. Do autorów zajmujących się tym zagadnieniem można zaliczyć: Aleksandra Lichorowicza⁷, Stanisława Prutisa⁸, Romana Budzinowskiego⁹, Zygmunta Truszkiewicza¹⁰, Konrada Marciniuka¹¹, Przemysława Litwiniuka¹², Jerzego Bieluka¹³, Pawła Blajera¹⁴, Katarzynę Leśkiewicz¹⁵, Joannę Mikołajczyk¹⁶,

⁶ Tak: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis, art. 1, nb 2; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 393; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 387 i n.; A. Oleszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 105.

⁷ A. Lichorowicz, *Regulacje obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3; idem, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 387–434; idem, *Status prawny gospodarstw rodzinnych...*, s. 12–13.

⁸ S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 168–184.

⁹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008.

¹⁰ Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7.

¹¹ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*

¹² P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. 11.

¹³ J. Bieluk, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok 2018, s. 563–571.

¹⁴ P. Blajer, *An optimal model of agricultural real estate transactions in the light of Professor Aleksander Lichorowicz's research*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 1.

¹⁵ K. Leśkiewicz, *Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 1, s. 25–40.

¹⁶ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1.

Dorotę Łobos-Kotowską¹⁷, Adama Niewiadomskiego¹⁸, Pawła Czechowskiego i Piotra Wieczorkiewicza¹⁹, Małgorzatę Korzycką²⁰ oraz Pawła Popardowskiego²¹. Autorzy ci wskazują, że u.k.u.r. nie realizuje celów, które zostały w niej wskazane. Podjęte w niniejszym artykule rozważania stanowią uzupełnienie dotychczasowych analiz nad ustrojem rolnym i jego regulacją prawną.

Określony wyżej cel determinuje strukturę artykułu: w pierwszej części omówiono kwestie aksjologii prawa, w następnej – dokonano analizy ogólnej przepisów u.k.u.r., zwracając uwagę na pojęcie ustroju rolnego oraz rodzinnego gospodarstwa rolnego, w kolejnej części przeanalizowano zagadnienia dotyczące zakresu i funkcji preambuły, oraz realizację wskazanych w niej założeń przez przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W podsumowaniu autorzy wskazują, że ustawodawca nie zrealizował założeń aksjologicznych wynikających z konstytucyjnej zasady kształtowania ustroju rolnego w oparciu o rodzinne gospodarstwo rolne. Jednocześnie zwrócili uwagę na brak właściwych regulacji traktujących o rodzinnych gospodarstwach rolnych, w tym niewłaściwe ukształtowanie ich definicji.

1. Podstawy aksjologiczne systemu prawa – zagadnienia ogólne

W teorii prawa wartości oraz prawo są rozumiane jako swoiste zjawiska (fenomeny)²². Wśród zagadnień będących przedmiotem aksjologii wymienia się: definiowanie wartości, badanie ich natury, poszukiwanie podstaw i kryteriów wartościowania, stworzenie katalogu wartości, ustalenie ich hierarchii, jak również badanie społecznego wymiaru wartości. W literaturze wartość definiuje się jako coś, co jest znaczące, co określa poczynania i życie

¹⁷ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2020.

¹⁸ A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3.

¹⁹ P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 25 i n.

²⁰ M. Korzycka, *Kontekst historyczno-polityczny i naukowy normy konstytucyjnej o ustroju rolnym państwa polskiego*, w: L. Bosek (red.), *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, s. 154–174.

²¹ P. Popardowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, 2025, Legalis.

²² A. Kociołek-Pęksy, M. Stępień, *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 1.

człowieka²³. Wartości nie stanowią elementów systemu prawa, ale są jego składnikami wyrażanymi bezpośrednio w normach albo pośrednio poprzez zachowania będące przedmiotem obowiązku, interpretowane jako przejaw określonych preferencji prawodawcy²⁴. Każda z wartości i norm prawnych może mieć uzasadnienie odwołujące się do tych uznawanych przez społeczeństwo (uzasadnienie aksjologiczne) lub tych ustanowionych przez podmiot, któremu przypisuje się władzę nad innymi podmiotami (uzasadnienie tetyczne). Z tego względu w doktrynie wskazuje się, że normy danego systemu prawnego znajdują uzasadnienie aksjologiczne w odpowiednio uporządkowanym systemie wartości, którym realizacja norm prawnych ma służyć²⁵.

Zasady mają odzwierciedlenie w podstawowych aktach prawnych danego systemu, a prawo ma za zadanie chronić wyrażone przez normy prawne wartości²⁶. Nie zawsze jednak powiązanie wartości z normami prawnymi jest zadaniem prostym. Podmiot tworzący lub stosujący prawo nie odwołuje się wprost do określonych wartości. W doktrynie zjawisko to jest określane jako „neutralizacja aksjologiczna prawa”²⁷.

Jedną z zasad konstytucyjnych wprowadza art. 23 Konstytucji RP (gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego)²⁸. Konstrukcja tego przepisu nie zawiera szczegółowych odniesień do sposobu, w jaki ustawodawca miałby ukształtować ustrój rolny, stawiając w jego centrum gospodarstwo rodzinne, co wywołało kontrowersje na gruncie interpretacji tego przepisu²⁹. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten kształtuje zasadę drugiego szczebla. Oznacza to, że uszczegóławia i konkretyzuje zasady pierwszego szczebla, które z reguły są ogólniejsze, a w przypadku art. 23 Konstytucji odnosi się do społecznej gospodarki rynkowej³⁰.

²³ K. Kosior, *Wartość*, w: S. Jedynek (red.), *Mała encyklopedia filozofii*, Bydgoszcz – Lublin 2002, s. 404.

²⁴ M. Kordela, *Systemowość aksjologiczna prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 104, s. 91.

²⁵ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 7.

²⁶ Ibidem, s. 7.

²⁷ K. Pałeczki, *Aksjologia prawa*, w: A. Kojder (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Warszawa 2014, s. 1–7.

²⁸ A. Bisztyga, *Gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do art. 23 Konstytucji RP*, w: P. Litwiniuk (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: 25 lat doświadczeń – nowe wyzwania*, Warszawa 2016, s. 94–96.

²⁹ J. Mikołajczyk, *Funkcja przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 351 i n.

³⁰ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne...*, s. 7, 36–39, 42, 47, 55–57 i 84.

Z art. 23 Konstytucji RP wynika, że w ramach ustroju gospodarczego państwa należy wyodrębnić szczególny ustrój – ustrój rolny³¹. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że przepis ten określa „swoiste cechy ustroju gospodarczego w rolnictwie”³², a także „zasadę, na której oparty jest wewnętrzny ustrój rolny państwa polskiego”³³. Przyznanie zawartej w tym przepisie normie rangi zasady powinno nadawać jej szczególną rolę w tworzeniu przepisów prawa rangi ustawowej, a także przy ich stosowaniu³⁴. Do takiej funkcji odwołują się w uzasadnieniach wyroki TK. Trybunał wskazywał, że zasada ochrony gospodarstw rodzinnych nakazuje władzom publicznym tak kształtować ustrój rolny, aby zapewnić tym gospodarstwom należyte wsparcie³⁵.

Jednak w doktrynie art. 23 Konstytucji traktowany jest jako „norma programowa”³⁶. Słusznie wskazuje się, że wokół tej zasady powinny być tworzone przepisy mające wypełniać i tworzyć ustrój rolny³⁷. Państwo powinno więc tworzyć przepisy, które powinny wspierać gospodarstwa rodzinne w zakresie gospodarczym, społecznym, finansowym, wprowadzając regulacje chroniące interesy ich właścicieli³⁸. Ochrona taka powinna być realizowana w różnych gałęziach prawa, np. podatkowego, cywilnego³⁹. Mimo że art. 23 stanowi zasadę drugiego stopnia i wyklucza się możliwość wywodzenia bezpośredniej skuteczności tego przepisu⁴⁰, to w doktrynie można znaleźć stanowiska, że niedopuszczalne jest tworzenie praw, których rezultatem, nawet pośrednim, mogłoby być ograniczenie lub osłabienie gospodarstw rodzinnych.

³¹ W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis, art. 23, nb 17.

³² Tak wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50.

³³ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49, pkt 18.4.

³⁴ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 137.

³⁵ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50, pkt 4.2.4.

³⁶ A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 81–83; A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 119.

³⁷ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 137.

³⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 30.

³⁹ W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, art. 23, nb 33–34.

⁴⁰ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 119–120; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, Częstochowa 2004; s. 51; A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 141–153.

Istotne jest również to, że rodzinne gospodarstwa rolne nie mogą tracić swojej funkcji ekonomicznej. Prowadzenie gospodarstwa powinno spełniać reguły opłacalności⁴¹. Na funkcję ekonomiczną wskazuje również orzecznictwo TK. W wyroku z 5 września 2007 r. Trybunał przyjął, że art. 23 Konstytucji ma „stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia »godziwego« utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”⁴². W doktrynie można również znaleźć stanowiska krytyczne wobec wprowadzenia art. 23 Konstytucji – jako przepisu pokazującego brak wizji państwa na politykę rolną. Z tego względu dyskusja toczy się między uznaniem tego przepisu jako normotwórczego lub jako jedynie deklaratywnej zapowiedzi politycznej.

Jak wskazuje Zygmunt Ziemiński, „cele prawa rozpatruje się z punktu widzenia zamierzeń podmiotów, którym przypisuje się tworzenie prawa, przy czym jest dalszą sprawą, czy zamierzenia te rzeczywiście pojawiły się w świadomości tych osób, czy też przypisują je prawodawcy prawnicy”⁴³. W tym ujęciu to prawo wyznacza jednostce w społeczeństwie określony zespół wzorów zachowania, które są oczekiwane⁴⁴. Dlatego według doktryny ustawodawca zobowiązany jest do – przynajmniej szczątkowej – regulacji kwestii struktury oraz działalności rodzinnych gospodarstw rolnych⁴⁵. W tak odczytywanym art. 23 Konstytucji RP możemy poszukiwać podstaw aksjologicznych m.in. ograniczeń w nabywaniu nieruchomości, ograniczeń w wywłaszczaniu nieruchomości, kształtowania struktury agrarnej, przyznania państwu prawa pierwokupu czy prawa nabycia⁴⁶ – o ile miałyby służyć realizacji zasady ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych jako podstawy kształtowanego ustroju rolnego państwa. Przepisy u.k.u.r. miały możliwość

⁴¹ Opinia Rady Legislacyjnej z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (RL-0302-5/16) – na podstawie projektu przygotowanego przez M. Kalińskiego, A. Wyrozumską, K. Wójtowicza, M. Wiącka, M. Bojarskiego i D. Kijowskiego, za: M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 105–106.

⁴² Wyrok TK z 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06, Legalis nr 85857.

⁴³ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 77–78.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, w: M. Wierzbowski, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 31; R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 37; W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, art. 23, nb 34.

⁴⁶ W. Borysiak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, art. 23, nb 44.

wpisania się w realizację wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP zasady, jednak realizują ją w niewielkim stopniu, choć poprzez swoją nazwę ustawa aspiruje do uznania jej za „konstytucję ustroju rolnego”.

2. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – ogólna charakterystyka

W doktrynie przyjmuje się, że ustrój rolny państwa to układ stosunków własnościowych i innych form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również formy organizacji rynku rolnego⁴⁷. Pojęcie to odwołuje się do poglądów Andrzeja Stelmachowskiego, który wskazywał, że pojęcie ustroju rolnego ma dwa ujęcia: węższe i szersze. Ustrój rolny w wąskim ujęciu obejmuje własność w rolnictwie oraz inne stosunki prawne determinujące prowadzenie produkcji rolnej, w których zakres uprawnień jest „pochodny” od uprawnień właścicielskich (np. umowy dzierżawy gruntów rolnych oraz inne umowy zawierane z właścicielem). Natomiast w szerszym ujęciu ustrój rolny uwzględnia również występowanie powiązań funkcjonalnych między rolnictwem a ustrojem społeczno-gospodarczym państwa *in genere*⁴⁸. Można więc przyjąć, że pojęcie ustroju rolnego obejmuje normy ustrojowe regulujące bezpośrednio lub pośrednio prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie, przy czym powinny one uwzględniać kierunki wyznaczone przez uwarunkowania społeczno-gospodarcze wskazane w Konstytucji RP.

W doktrynie wskazuje się, że ustrój rolny ma charakter dynamiczny⁴⁹ i ulega zmianom zgodnie z ewolucją preferencji ustawodawcy co do kształtu relacji społeczno-gospodarczych w rolnictwie⁵⁰. Jednak zmianom mogą także ulegać polityki państwowe, które należy rozumieć jako zbiorowe działania podejmowane w odpowiedzi na najważniejsze problemy społeczne⁵¹. Natomiast przyjęte normy ustrojowe wskazujące na kierunek kształtowania ustroju rolnego powinny być stałe, gdyż wynikają z aktu rangi konstytucyjnej, a ponadto powinny uwzględniać aksjologiczne aspekty wprowadzanych rozwiązań prawnych. Ustrój rozumiany bowiem jako ogół norm prawnych regulujących

⁴⁷ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 31; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 21; M. Korzycka, *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 30–31; P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁴⁸ A. Stelmachowski, w: J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 20.

⁴⁹ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁵⁰ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 32.

⁵¹ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012, s. 3.

strukturę i zasady funkcjonowania państwa nie powinien ulegać zmianom. Tym samym dynamika zmian powinna i może dotyczyć stosowanych polityk względem produkcji rolnej. Polski ustawodawca kształtuje różnego rodzaju polityki, przede wszystkim oparte na różnym stopniu interwencjonizmu państwowego (choćaby Wspólnej Polityce Rolnej)⁵². Tworzą one sposób prowadzenia działań wspierających rolnictwo, jednak trudno uznać, że mogą zmienić normy prawne kształtujące ustrój rolny w Polsce.

Polityki mają bowiem odmienny charakter – kształtują działania państwa ukierunkowane na osiągnięcie określonych celów, z reguły zmiennych w czasie, nie zaś na ukształtowanie trwałych relacji ustrojowych. Przyznanie priorytetu pewnym wartościom konstytucyjnym nazywane jest w doktrynie nieformalną zmianą konstytucji. Konstytucyjne priorytety są rozumiane jako konkretne zasady konstytucyjne, którym nadawane jest większe znaczenie niż innym. Nie są one stałe, stanowią bowiem odpowiedź na zmieniający się pod względem społecznym, ekonomicznym i politycznym kontekst sytuacyjny⁵³. Obecne przekonanie o konieczności stosowania preferencji na rzecz sektora rolnego jest przede wszystkim pochodną oddziaływania czynników społecznych i politycznych związanych z wytwarzaniem rolniczym. Takie działania wynikają z motywacji społeczno-gospodarczej dla interwencji państwowej w sektorze rolnym⁵⁴. Można jednak zauważyć powolne zmiany wynikające z różnic w podejściu do wspierania działalności wytwórczej⁵⁵. Kształtowanie struktury agrarnej jest ważnym – choć nie jedynym – elementem kształtowania ustroju rolnego. Natomiast u.k.u.r. przede wszystkim reguluje ten aspekt wbrew przyjętemu tytułowi oraz treści preambuły⁵⁶. Jednym z powodów takiego podejścia jest uznanie, że ziemia stanowi podstawowy czynnik niezbędny do wytwarzania rolniczego⁵⁷. Dlatego ustawodawca wprowadza przepisy regulujące kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie i form korzystania z gruntów rolnych oraz wprowadzające szczególne wymagania dla obrotu nieruchomościami rolnymi⁵⁸. Wydaje się

⁵² P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 77–82.

⁵³ D. Lis-Staranowicz, K. Doktor-Bindas, *Constitutional priorities as an example of substantive amendment of the constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, t. 17, s. 109.

⁵⁴ J.S. Zegar, *Konkurencyjność ekonomiczna versus konkurencyjność społeczna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 246, s. 563–573.

⁵⁵ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 43; R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 115–116.

⁵⁸ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

więc, że w ten sposób ustawodawca chce zapewnić efektywne wykorzystanie ziemi jako zasobu środowiska naturalnego dla produkcji rolniczej⁵⁹.

Jak słusznie wskazuje Aleksander Lichorowicz, nawet gdyby pojęcie ustroju rolnego ograniczyć do kształtowania stosunków własnościowych, to u.k.u.r. nadal odnosi się jedynie do wybranych kwestii własnościowych⁶⁰. W niewielkim stopniu przepisy tej ustawy dotyczą kształtowania ustroju rolnego jako całości, skupiając się na ograniczeniach związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi oraz zagadnieniami obszarowymi. Takie założenie regulacyjne powoduje, że nie można tej ustawy uznać za kształtującą ustrój rolny nawet przy jego wąskim rozumieniu⁶¹. Co więcej, wbrew założeniu przepisy u.k.u.r. nie rozwiązują problemów strukturalnych rolnictwa dotyczących kwestii obszarowych⁶².

3. Zakres i funkcja preambuły ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Preambułę określa się jako uroczysty wstęp poprzedzający właściwy tekst aktu prawnego, wyjaśniający główne motywy, zasady i cele aktu⁶³. Najczęściej pojawia się ona w aktach prawnych o szczególnym znaczeniu, takich jak konstytucje. Preambuła to także integralna część aktu normatywnego, ujęta z reguły w formie artykułów lub paragrafów, zawierająca m.in.: wskazanie adresatów danej regulacji prawnej i podmiotu uchwalającego, określenie społeczno-politycznej genezy tekstu prawnego, charakterystykę zasadniczej treści regulacji, określenie motywów i celów wydania danego aktu normatywnego, w tym wartości, które przyświecały ustawo-

⁵⁹ A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce – kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 4, s. 68 i n.; A. Jurcewicz, *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. 15, s. 217–234.

⁶⁰ Tak A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 387 i n. Pogląd ten jest aktualny również obecnie. Tak: D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2023, art. 1.

⁶¹ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 21; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu*, art. 1, nb 2.

⁶² A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 387; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 407.

⁶³ Zob. prezentowane w doktrynie definicje preambuły: R. Krajewski, *Preambuły aktów normatywnych znaczenie i zestawienie*, Bydgoszcz 2019, s. 13–17.

dawcy⁶⁴. Celem jej wprowadzenia jest m.in. wskazanie przez ustawodawcę, w jaki sposób powinny być interpretowane przepisy aktu normatywnego⁶⁵. Preambuła pozwala na odtworzenie przyjmowanych przez ustawodawcę założeń legislacyjnych oraz podstaw aksjologicznych uchwalonych rozwiązań prawnych.

Jeśli chodzi o znaczenie preambuły, należy wymienić dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym, mimo że treść preambuły wpływa na kwestie interpretacyjne, to ona sama nie ma charakteru normotwórczego⁶⁶. Zgodnie z drugim poglądem preambuła jest istotną częścią aktu prawnego i chociaż sama nie wywołuje skutków prawnych dla jego adresatów, to nie oznacza, że jest pozbawiona znaczenia normatywnego⁶⁷. To, że ustawodawca wprowadził w u.k.u.r. preambułę, powinno świadczyć o szczególnej roli tego aktu normatywnego w istniejącym porządku prawnym⁶⁸. Należy ją odczytywać jako wskazanie celu wprowadzenia rozwiązań prawnych⁶⁹. Jednak w odniesieniu do u.k.u.r. poza deklaracjami w samym akcie nie znajdujemy wszystkich rozwiązań prawnych wypełniających treść preambuły.

Preambuła zamieszczona w u.k.u.r. ma charakter formalny i materialny⁷⁰. Jest elementem aktu normatywnego, a jednocześnie jej część stanowi art. 1 u.k.u.r. W tym przepisie ustawodawca wskazał zasady kształtowania ustroju rolnego, wśród których wymienia: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych; 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych; 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach; 4) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich; 5) wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa; 6) aktywną politykę rolną państwa. Trudno dostrzec realizację tak nakreślonych w treści preambuły zasad w poszczególnych przepisach u.k.u.r.⁷¹ Dochodzi tu więc do rozejścia się ujętych w preambule, obejmującej art. 1 u.k.u.r., celów ustawy i faktycznego powodu jej wprowadzenia⁷².

⁶⁴ Tak. J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 132 i 133. Zob. M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 24–25.

⁶⁵ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 117.

⁶⁶ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 131 i n.

⁶⁷ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 18.

⁶⁸ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 132 i 133.

⁶⁹ Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy...*, s. 97–98.

⁷⁰ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 134.

⁷¹ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1; J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 132 i 133.

⁷² J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 136.

Wśród przyczyn takiego stanu Aleksander Lichorowicz wskazywał realizację celu politycznego – zapobieżeniu niekontrolowanego wykupywania ziemi przez cudzoziemców – oraz pośpiech przy pracach legislacyjnych⁷³. Podobne zapatrywania na przyczyny fragmentaryzacji przepisów u.k.u.r. w stosunku do art. 1 zaprezentowała Teresa Kurowska, widząc we wprowadzeniu takich rozwiązań cel polityczny⁷⁴. Warto też przywołać stanowisko Joanny Mikołajczyk, która jako cel wprowadzenia u.k.u.r. uznała zapewnienie kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, wskazując przy tym, że cel ten determinował sposób definiowania w ustawie pojęcia gospodarstwa rodzinnego⁷⁵. Warto wspomnieć, że wymienione w preambule cele realizują zasadę wynikającą z art. 23 Konstytucji RP i mogą stanowić podstawę budowy ustroju rolnego przy założeniu, że ważnym jego elementem będzie zapewnienie funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych.

Choć pojawiają się głosy w dyskusji, czy treść preambuły odnosi się do pierwotnej treści u.k.u.r., czy do późniejszych wersji⁷⁶, to nie ma ona większego znaczenia praktycznego. Preambułę należy odnosić do całego aktu normatywnego, gdyż ukazuje ona, w jaki sposób ustawodawca ujmuje wartości, wypełniając treścią dyrektywę wynikającą z art. 23 Konstytucji RP.

Podsumowując, można przywołać twierdzenia wnioskodawców dotyczące powodów wprowadzenia preambuły „Preambuła ma służyć wszystkim Polakom, którzy czytają ustawę; chcemy tutaj zwrócić uwagę na to, jakim ważnym problemem jest sprawa ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych”⁷⁷. Mimo to ustawa nie realizuje tak określonego celu. Tak sformułowana preambuła nie powinna być odnoszona do jednej ustawy, ale do całego systemu prawnego kształtującego ustrój rolny. Dopiero przy takiej zmianie systemowej mogłaby ona stanowić wartościowy element aksjologiczny prawa rolnego. Umieszczenie jej w tym konkretnym akcie prawnym, a nie w „kodyfikacji prawa rolnego”, ogranicza jednak wynikające z niej cele wyłącznie do przepisów u.k.u.r. Wynika to zarówno z konstrukcji tego aktu normatywnego, zasad legislacji, jak i z podstawowej, interpretacyjnej, funkcji samej preambuły, zwłaszcza jeśli będziemy korzystać z wykładni funkcjonalnej lub celowościowej, a także systemowej.

⁷³ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 387–388.

⁷⁴ T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. 8, s. 21.

⁷⁵ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 135.

⁷⁶ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 17.

⁷⁷ Komisja Nr 23, s. 43.

4. Realizacja celów wskazanych w preambule u.k.u.r. przez przepisy tej ustawy

Ustawodawca, skupiając się na swoim rzeczywistym celu wprowadzenia przepisów u.k.u.r., podporządkował mu zakres szczegółowej regulacji wprowadzanej poszczególnymi przepisami. Podporządkowanie bieżącym potrzebom spowodowało, że nawet przyjęte rozwiązania nie w pełni realizują aksjologiczne cele wymienione w preambule oraz zasady wynikające z art. 23 Konstytucji RP. Za przykład może posłużyć wprowadzona definicja gospodarstwa rodzinnego (art. 5 u.k.u.r.), która opiera się na pojęciu rolnika indywidualnego (art. 6 u.k.u.r.). W doktrynie wskazuje się na rozbieżność między definicją gospodarstwa rodzinnego wskazaną w art. 5 u.k.u.r. a jego koncepcją wynikającą z art. 23 Konstytucji RP. Do czasu uchwalenia u.k.u.r. brak było legalnej definicji pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Aleksander Lichorowicz już w 1995 r. wskazywał, że stworzenie nowego statusu prawnego gospodarstwa rolnego byłoby jednocześnie okazją do ponownego spojrzenia na przepisy dotyczące obrotu gruntami⁷⁸.

Przesłanki uznania gospodarstwa za rodzinne nie przewidują prowadzenia go przez rodzinę – chociażby w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach społecznych⁷⁹. Odwołanie się do pojęcia rolnika indywidualnego, kwalifikacji rolniczych, zamieszkania, norm obszarowych, prowadzenia gospodarstwa nie realizuje wartości aksjologicznych⁸⁰. Już samo odwołanie się do pojęcia rolnika indywidualnego powoduje, że gospodarstwo rodzinne może być prowadzone przez pojedynczą osobę spełniającą określone warunki. A to już trudno uznać za „rodzinne” gospodarstwo⁸¹. Zgodnie z definicją gospodarstwa rodzinnego w u.k.u.r. nie musi ono służyć celom rodzinnym, a zdarza się, że z uwagi na normy obszarowe osoby będące jedną rodziną prowadzą

⁷⁸ A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” 1996, nr 7–8, s. 34.

⁷⁹ W doktrynie były wyrażane postulaty, aby gospodarstwo rodzinne było oparte na pracy własnej rolnika i jego bliskiej rodziny. Zob. A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 36–37; idem, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 233–236. Szerzej o możliwych do przyjęcia definicjach rodziny: K. Czerwińska-Koral, *Kryterium rodziny w definicji gospodarstwa rodzinnego – głos w dyskusji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2025, nr 1, s. 323–336 wraz z przywołaną tam literaturą; K. Leśkiewicz, *Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego...*, s. 25–40.

⁸⁰ P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego...*, s. 119–130; A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 145; K. Czerwińska-Koral, *Kryterium rodziny...*, s. 323–336.

⁸¹ A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 145.

odrębne gospodarstwa. W tym ujęciu trudno też znaleźć przepisy odwołujące się do zrównoważonego rozwoju rolnictwa czy nawet gospodarstwa rodzinnego⁸². Ustawodawca nie sięga do kryterium ekonomicznego dochodu wystarczającego do utrzymania rodziny z efektów prowadzenia gospodarstwa rolnego. W doktrynie pojawiają się głosy o konieczności stworzenia nowej definicji, której podstawą byłoby odwołanie się do ekonomicznego pojęcia przedsiębiorstwa rodzinnego, co jest ciekawą propozycją dla ustawodawcy⁸³. Obowiązująca definicja gospodarstwa rodzinnego nie odwołuje się do pojęcia rodziny wspólnie prowadzącej gospodarstwo⁸⁴.

Definicja zawarta w art. 5 u.k.u.r. nie nawiązuje też do kwestii środowiskowych, bezpieczeństwa żywności czy wielofunkcyjności rolnictwa⁸⁵. A przecież równowaga między potrzebami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi jest wpisana w istotę celów wynikających z wartości, jakie zawarte są w art. 23 Konstytucji RP, oraz celów wskazanych w preambule u.k.u.r.⁸⁶ Taki sposób realizacji zasady konstytucyjnej oraz preambuły u.k.u.r. należy uznać za niewystarczający⁸⁷.

Z uwagi na to, że preambuła u.k.u.r. ma charakter złożony, cele ustawodawcy należy odczytywać również z uwzględnieniem jej art. 1⁸⁸, mówiącym o poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, a przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych można uznać za częściowo zrealizowane w treści przepisów ustawy.

Gospodarstwa rolne nie powinny być nadmiernie rozdrobnione, ale zasadne jest też unikanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych⁸⁹.

⁸² P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁸³ K. Czerwińska-Koral, *Kryterium rodziny...*, s. 325.

⁸⁴ W. Ziętara, *Gospodarstwa rodzinne w Polsce. Stan i kierunki rozwoju*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2018, nr 4, s. 93.

⁸⁵ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 138.

⁸⁶ J. Bieluk, *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. 13, s. 70 wraz ze wcześniejszą literaturą.

⁸⁷ S. Prutis, *Status rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk, *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 20.

⁸⁸ J. Mikołajczyk, I. Nowak, *On the dissonance between the legislature's actual and declared objectives of shaping the agricultural system*, „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 4, s. 53 i n.

⁸⁹ Opinia Rady Legislacyjnej z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (RL-0302-5/16) – na podstawie projektu przygotowanego przez M. Kalińskiego, A. Wyrozumską, K. Wójtowicza, M. Wiącka, M. Bojarskiego i D. Kijowskiego. M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty ograniczeń...*, s. 105–106.

Analiza poszczególnych przepisów prowadzi do wniosku, że uregulowano przede wszystkim obrót nieruchomościami rolnymi (m.in. wprowadzając kwalifikacje nabywców, ograniczenia obszarowe, instrumenty prawa odkupu czy prawa nabycia). Wprowadzone przepisy realizują cel rzeczywisty ustawodawcy, tj. ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi, jednak nie mają znaczącego wpływu na kształtowanie struktury rodzinnych gospodarstw rolnych, a szerzej nawet – gospodarstw rolnych, co potwierdzają prowadzone badania⁹⁰. Słusznie wskazuje więc Konrad Marciniuk, że „zamiast tworzyć instrumenty stymulujące przekształcanie struktury obszarowej polskiego rolnictwa, ustawa ta koncentruje się *de facto* na konserwacji *status quo* i pełni funkcję co najwyżej ochronną, zabezpieczając rolników indywidualnych przed konkurencją w zakresie nabywania nieruchomości rolnych przez inwestorów kapitałowych spoza sektora rolnego. Wydaje się, że ta niewątpliwie korzystna funkcja ustawy nie wyczerpuje potrzeb, jakie stoją przed polskim rolnictwem w zakresie przekształceń struktury obszarowej w kierunku struktur trwale podnoszących wydajność produkcji, a zarazem dochodowość polskiego rolnictwa”⁹¹. W dalszym ciągu przeważają bowiem małe gospodarstwa, które wyróżnia niska rentowność utrudniająca zagwarantowanie odpowiednich dochodów dla utrzymania rodziny rolnika⁹². W tym stanowisku jasno widać, jak należy odczytywać motywy wprowadzania przepisów u.k.u.r. – jako wypełnienie społecznych oczekiwań wprowadzenia zakazu sprzedaży gruntów rolnych innym niż obywatele Polski lub pozostałych państw członkowskich, a także ograniczanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych⁹³.

Preambuła u.k.u.r. nie odnosi się do ograniczenia obrotu gruntami rolnymi. Wprowadzenie służących temu celowi instrumentów prawnych nie jest więc zgodne z aksjologicznymi podstawami dotyczącymi kształtowania ustroju rolnego, którego podstawą byłoby rodzinne gospodarstwo rolne. Można się zgodzić, że tego typu instrumenty mogłyby stanowić jeden z elementów kształtowania struktury obszarowej, ale powinny być wprowadzane wraz z innymi instrumentami kierowanymi bezpośrednio do gospodarstw

⁹⁰ E.J. Szymańska, J. Maj, *Zmiany powierzchni gospodarstw w Polsce w latach 2010–2017*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2018, t. 105, s. 56; P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1; A. Kudrzycka-Szypioł, *Konstrukcja prawna ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych*, Olsztyn 2025.

⁹¹ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 393.

⁹² P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1; B. Jeżyńska, *Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 2, s. 51–66.

⁹³ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

rodzinnych, nie zaś jak obecnie do każdego rodzaju gospodarstwa rolnego. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że wobec nierealizowania aksjologicznych podstaw wynikających z art. 23 Konstytucji RP przepisy te stanowią nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w obrót nieruchomościami. Za taką interpretacją może przemawiać wielość zmian wprowadzających nowe zwolnienia i wyłączenia spod stosowania przepisów o ograniczeniach obrotu nieruchomościami rolnymi od 2016 r.

Warto też przywołać opinię Rady Legislacyjnej dotyczącej projektu u.k.u.r.: „uzasadnienie projektu ustawy – w części dotyczącej wskazania interesu publicznego przemawiającego za wprowadzanymi zmianami – jest w pewnym stopniu niekonsekwentne. Z jednej strony, projektodawca przywołuje istotne wartości, których ochrona jest niewątpliwym obowiązkiem władz publicznych w RP – bezpieczeństwo żywnościowe państwa, potrzeba zapewnienia wykorzystania gruntów rolnych w celach rolniczych, utrzymanie istniejącego areалу gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania, niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb, przywracanie utraconych wartości gruntom rolnym. Z drugiej strony, w uzasadnieniu projektu podkreśla się, że w dniu 1.5.2016 r. kończy się 12-letni okres ochronny za zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców, zapisany w traktacie o przystąpieniu Polski do UE. Zdaniem Rady Legislacyjnej nie jest jasne, jakiego typu zagrożenia dla interesu publicznego wynikają z zakończenia ww. okresu ochronnego i w jaki sposób te zagrożenia mogą być wyeliminowane przez opiniowany projekt”⁹⁴. Opinia ta wskazuje także na rzeczywiste cele wprowadzenia u.k.u.r. Z tego wynika, że uzasadnienie do projektu ustawy jest dobrym źródłem poznania rzeczywistych motywów projektodawców. Inaczej można byłoby ocenić obowiązujące przepisy, jeżeli realizowałyby one cele związane z budową ustroju rolnego a nie faktyczny cel ustawodawcy – ograniczenie obrotu gruntami rolnymi. Powiązanie istniejących rozwiązań ze wsparciem gospodarstw rodzinnych i ich funkcji, np. ekonomicznych, pozwoliłoby na aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia tak daleko idących ograniczeń. Trudno w przepisach u.k.u.r. znaleźć regulacje odnoszące się do wspierania rozwoju obszarów wiejskich, wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa czy aktywnej polityki rolnej państwa. Za takie przepisy nie można uznać prawa KOWR do nabywania nieruchomości rolnych czy procesów związanych ze sprzedażą nieruchomości lub ich dzierżawą. Przepisy u.k.u.r. nie odnoszą się do bezpieczeństwa żywnościowego obywateli ani wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego zgod-

⁹⁴ Opinia RL, pkt II ppkt 6.

nie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, mimo że taka deklaracja zawarta jest w preambule. Nie wydaje się, aby wystarczające było wskazanie, że cel ten może być realizowany przez odpowiednią gospodarkę ziemią rolną, w wyniku której m.in. powstają produkty spożywcze w ilościach zapewniających wyżywienie ludności zamieszkałej w naszym kraju⁹⁵. Wprowadzenie do preambuły wymienionych wyżej celów przypuszczalnie jest pokłosiem pomysłu stworzenia „konstytucji” ustroju rolnego, nie zaś szczątkowej regulacji w niewielkim zakresie realizującej wymienione w niej cele. Preambuła bardziej pasuje do innego typu aktu normatywnego o charakterze kodyfikacji.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza pokazuje, że aksjologia prawa powinna mieć duże znaczenie w procesie tworzenia norm prawnych, ale także ich stosowania. Wyjaśnienie aksjologicznych przyczyn wprowadzenia konkretnych rozwiązań prawnych nie może znajdować się w preambule do tego aktu czy w uzasadnieniu do jego projektu. Można jednak zauważyć tendencję do częstych i wielokrotnych zmian tych samych przepisów prawa, co rodzi pytanie o trwałość ich aksjologicznych podstaw. Widać również tendencję ustawodawcy do wprowadzania rozwiązań odbiegających od pierwotnych aksjologicznych założeń, aby osiągnąć krótkotrwały cel. W takich przypadkach zaburzeniu ulega konstrukcja aksjologicznych podstaw norm prawnych. Przykładem obu tych tendencji są przepisy u.k.u.r. Ustawodawca, tworząc preambułę tej ustawy, odwołał się do zasady konstytucyjnej wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP. Co więcej, rozszerzył jej znaczenie, ujawniając cele, które ta ustawa miałaby realizować.

Preambuła u.k.u.r. nosi cechy preambuły złożonej, pełnej w znaczeniu formalnym i materialnym⁹⁶ – jednak w samej ustawie trudno dopatrywać się realizacji wszystkich jej założeń. Jeżeli preambuła miała stanowić element wskazujący na cele i podstawy aksjologiczne wprowadzanych rozwiązań, to ustawodawca nie zrealizował tego zamierzenia. Rozwiązania normatywne zostały ograniczone w zasadzie do kwestii ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi. Nawet jeżeli ograniczenia te miały na celu wspieranie rozwoju gospodarstw rodzinnych, to w praktyce taki skutek nie został w znaczący sposób osiągnięty. W doktrynie słusznie więc wskazuje się, że w akcie tym

⁹⁵ J. Mikołajczyk, *Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 6, s. 113 i n.

⁹⁶ J. Mikołajczyk, *Funkcje preambuły...*, s. 143.

trudno dopatrywać się realnego wpływu wspierania gospodarstw rodzinnych na poprawę struktury obszarowej czy na bezpieczeństwo żywnościowe⁹⁷. Co więcej, już w samym założeniu przepisów ustawy tkwi jej najważniejszy problem. Przyjęta definicja gospodarstwa rodzinnego nie odnosi się do fundamentalnego – jak mogłoby się wydawać – pojęcia rodziny⁹⁸. To powoduje, że ustawa nie realizuje aksjologicznych podstaw nie tylko zasady wskazanej w art. 23 Konstytucji RP, ale także preambuły u.k.u.r. W konsekwencji wprowadzane rozwiązania skutkują nadmiernymi restrykcjami w obrocie nieruchomościami rolnymi. Tak tworzony system prawny staje się dysfunkcyjny, a wprowadzone instrumenty prawne nie pozwalają osiągnąć celów deklarowanych przez ustawodawcę w preambule u.k.u.r.⁹⁹

Na gruncie normatywnym ustawodawca powinien wpływać na wypełnienie deklaracyjnych zasad normami prawnymi realnie wspierającymi rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych. Przepisy powinny to realizować m.in. przez zwiększenie areału rodzinnych gospodarstw rolnych, tak by mogły nie tylko spełniać funkcje produkcyjne, ale także zapewniać realizację zasad ochrony środowiska i klimatu oraz gwarantować odpowiedni dochód rodzinnym gospodarstwom rolnym. Wprowadzając u.k.u.r., ustawodawca nie stworzył spójnego systemu kształtowania ustroju rolnego. Być może nie jest to obecnie możliwe, a podejmowane próby stworzenia kodeksu rolnego – który kompleksowo regulowałby ustrój rolny – z założenia są skazane na niepowodzenie.

BIBLIOGRAFIA

- Banasiński C. (2009), *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, w: M. Wierzbowski, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa.
- Bieluk J. (2024), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis.
- Bieluk J. (2018), *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w Konstytucji oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok.

⁹⁷ P. Popradowski (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 1.

⁹⁸ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji...*, s. 69–106; P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 51 i 56; K. Leśkiewicz, *Dysfunkcjonalność pojęcia...*, s. 36–38.

⁹⁹ Z. Truszkiewicz, *Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 69 i n.; T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2025, art. 1.

- Bieluk J. (2015), *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. 13.
- Biszytyga A. (2016), *Gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do art. 23 Konstytucji RP*, w: P. Litwiniuk (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: 25 lat doświadczeń – nowe wyzwania*, Warszawa.
- Blajer P. (2024), *An optimal model of agricultural real estate transactions in the light of Professor Aleksander Lichorowicz's research*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Budzinowski R. (1998), *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań.
- Czech T. (2025), *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el.
- Czechowski P. (2019), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P., Wieczorkiewicz P. (2005), *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 5.
- Czerwińska-Koral K. (2025), *Kryterium rodziny w definicji gospodarstwa rodzinnego – głos w dyskusji*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr 1.
- Jedynak S. (red.) (2002), *Mała encyklopedia filozofii*, Bydgoszcz – Lublin.
- Jeżyńska B. (2024), *Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Jurcewicz A. (2017), *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” t. 15.
- Jurcewicz A., Popardowski P. (2016), *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce – kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” nr 4.
- Kociołek-Pęksy A., Stępień M. (2013), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa.
- Kordela M. (2016), *Systemowość aksjologiczna prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” nr 104.
- Korzycka M. (2017), *Kontekst historyczno-polityczny i naukowy normy konstytucyjnej o ustroju rolnym państwa polskiego*, w: L. Bosek (red.), *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Korzycka M. (2019), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Krajewski R. (2019), *Preambuły aktów normatywnych znaczenie i zestawienie*, Bydgoszcz.
- Kudrzycka-Szypillo A. (2025), *Konstrukcja prawna ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych*, Olsztyn.
- Kurowska T. (2004), *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, Częstochowa.
- Kurowska T. (2009), *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” t. 8.
- Leśkiewicz K. (2023), *Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Lichorowicz A. (1996), *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” nr 7–8.
- Lichorowicz A. (2000), *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” t. 1.

- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 2.
- Lichorowicz A. (2004), *Regulacje obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3.
- Lis-Staranowicz D., Doktor-Bindas K. (2021), *Constitutional priorities as an example of substantive amendment of the constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” t. 17.
- Litwiniuk P. (2013), *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” t. 11.
- Litwiniuk P. (2019), *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2023), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el.
- Marciński K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomości rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Mikołajczyk J. (2015), *Funkcja przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, w: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice.
- Mikołajczyk J. (2017), *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 1.
- Mikołajczyk J. (2024), *Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6.
- Mikołajczyk J., Nowak I. (2024), *On the dissonance between the legislature's actual and declared objectives of shaping the agricultural system*, „Studia Prawnicze KUL” nr 4.
- Morawski L. (2016), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa.
- Niewiadomski A. (2023), *Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3.
- Oleszko A. (1997), *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” nr 5.
- Oleszko A. (2009), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Palecki K. (2014), *Aksjologia prawa*, w: A. Kojder (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Warszawa.
- Pastuszko R. (2019), *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin.
- Popardowski P. (red.) (2025), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Legalis.
- Prutis S. (2005), *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” t. 5.
- Prutis S. (2015), *Status rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk, *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Safjan M., Bosek L. (red.) (2016), *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, Legalis.
- Selwa J., Stelmachowski A. (1970), *Prawo rolne*, Warszawa.

- Skrzydło W. (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Stefaniuk M.E. (2009), *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania prawa w latach 1989–2007*, Lublin.
- Szymańska E.J., Maj J. (2018), *Zmiany powierzchni gospodarstw w Polsce w latach 2010–2017*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” t. 105.
- Truszkiewicz Z. (2017), *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” nr 7.
- Truszkiewicz Z. (2019), *Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Wiącek M. (2016), *Konstytucyjne aspekty ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Zegar J.S. (2012), *Konkurencyjność ekonomiczna versus konkurencyjność społeczna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 246.
- Ziemiński Z. (1990), *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa.
- Ziemiński Z. (1993), *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa.
- Ziętara W. (2018), *Gospodarstwa rodzinne w Polsce. Stan i kierunki rozwoju*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” nr 4.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa.