Olsztyn, 19.6.2023 r.

dr hab. Jakub Jan Zięty, prof. UWM
Katedra Prawa Gospodarczego i Prawa Handlowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

Przewodniczący Rady Dyscypliny Nauki Prawne
dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Opinia promotora

Dysertacja doktorska Pani mgr Aleksandry Kudrzyckiej-Szypiłło pt. „Konstrukcja prawna ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych" spełnia wszystkie wymogi ustawowe stawiane tego typu opracowaniom.

Wyjątkowy charakter nieruchomości rolnych i sposób ich gospodarczego wykorzystania z punktu widzenia uwarunkowań historycznych, społecznych i prawnych sprawiły, że grunty rolne stanowią przedmiot obrotu podlegającej szczególnej ochronie prawnej. Konstytucja RP przedmiotem ochrony ustanawia nie tylko grunty rolne ale również szczególny rodzaj podmiotu, który wykorzystuje je do produkcji rolniczej – rodzinne gospodarstwo rolne. W obecnych czasach grunty rolne stanowią jeden z zasobów niezbędnych do realizacji wielu rodzajów działalności. Skutkuje to swoistą konkurencją pomiędzy różnymi sposobami ich wykorzystania. Przyjmując, że podstawową funkcją gruntów rolnych jest wykorzystanie ich w produkcji rolniczej (roślinnej lub zwierzęcej) ustawodawstwa wielu państw chronią je nie tylko przed niekontrolowaną zmianą sposobu korzystania z nich, ale również w odniesieniu do obrotu tymi gruntami na cele nierolnicze. Autorka w swojej dysertacji skupia się właśnie na tym ostatnim problemie tj. ograniczeniach obrotu gruntami rolnymi.

Wprowadzanie ograniczeń obrotu gruntami ma w Polskich przepisach długa tradycję. Pierwszą regulacją prawną, mającą na celu zabezpieczenie prawa do własności ziemi dla obywateli odrodzonego Państwa, była ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Co ważne akt ten ze zmianami obowiązuje do dnia dzisiejszego. Okres 20-lecia międzywojennego to czas również wprowadzanie reform obszarowych. Ten kierunek był kontynuowany po II wojnie światowej. Do porządku prawnego przyjęto także akty prawne wprowadzające normy obszarowe oraz ograniczające podział gospodarstw rolnych a także szczególne zasady ich dziedziczenia. Wszystko to miało służyć zwiększeniu produktywności gospodarstw rolnych, oraz preferowaniu aby praca w gospodarstwie rolnym stanowiła utrzymanie dla rolnika i jego rodziny. Zmiany ustrojowe spowodowały w pierwszym okresie odejście od tak restrykcyjnej ochrony gruntów rolnych. Dopiero wejście do Unii Europejskiej ponownie spowodowało dyskusję nad ochroną gruntów rolnych. Argumenty jakie w niej padały, przypominały te w okresu wprowadzania ustawy o nabywaniu gruntów przez cudzoziemców. Efektem tych dyskusji było uchwalenie ustawy z

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Rada Naukowa Dyscypliny nauki prawne
Wpłynęło dnia 19.06.2023
Nr WPiA-D2.6350.27.2018

dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej jako u.k.u.r.). Wpływ tych przepisów na kształtowanie ustroju rolnego był w doktrynie oceniany jako marginalny, i sprowadzał się przede wszystkim do pewnych restrykcji w nabywaniu gruntów przez osoby nie posiadające kwalifikacji rolniczych. Wraz ze zmianami politycznymi zmianie ulegały przepisy tej ustawy, meandrując od bardzo restrykcyjnych do coraz bardziej liberalnych rozwiązań dotyczących obrotu gruntami. Niestety takie „ręczne" sterowanie przepisami pod określone potrzeby danego czasu nie zapewnia stabilnych instrumentów kształtowania ustroju rolnego czy realizacji założonych celów. Co więcej zatraceniu w zasadzie uległ cel podstawowy jakim powinno być wspieranie prowadzenia rodzinnego gospodarstwa rolnego a przepisy są odbierane jako wyłącznie przeszkody do nabywania nieruchomości przez „nie rolników".

Zasadniczą tezą badawczą jaką stawia Autorka dysertacji jest wskazanie, że obecne przepisy u.k.u.r nie realizują wartości jaką jest rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych. Przepisy u.k.u.r. nie kształtują adekwatnych instrumentów budowania ustroju rolnego w oparciu o rodzinne gospodarstwa rolne. W ocenie Autorki w obecnym kształcie przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie wyważają interesów wszystkich podmiotów. Jest aktem zbyt restrykcyjnym w stosunku do osób fizycznych – zarówno właścicieli jak i potencjalnych nabywców nieruchomości rolnych. W konsekwencji nie wpływa w sposób zasadniczy na kształtowanie ustroju rolnego w szczególności zwiększaniu norm obszarowych, czy utrzymania obszarów produkcji rolniczej. Ponadto w pracy sformułowano następujące pośrednie tezy badawcze: 1) ograniczenia prawa własności są elementem konstrukcji stosunku prawa własności; 2) pomimo różnych ustrojów politycznych, uwarunkowań gospodarczych i społecznych przyczyny ochrony ziemi rolnej pozostają niezmienne; 3) pośród instrumentów ograniczających zbywanie nieruchomości rolnych prawo pierwokupu jest instrumentem najprostszym i takim, które nie ingeruje w skutki długofalowe; 4) prawo nabycia może być uznane za ukrytą formę wywłaszczenia i jako środek następczy rodzi największą niepewność obrotu. Nowość w prezentowanej pracy należy poczytywać w sposobie podziału środków ograniczających zbywanie, identyfikacje wartości i przez ich pryzmat wprowadzonych rozwiązań w u.k.u.r. W pracy dokonano też analizy konstrukcji ograniczeń na tle podobnych instytucji wskazanych w innych niż u.k.u.r przepisów prawnych.

W swojej dysertacji Autorka posługuje się jako podstawową metodą badawczą metoda dogmatycznoprawna. Jest to uzasadnione przede wszystkim faktem analizy przepisów prawnych. Dodatkowo wykorzystywana jest metoda historyczno-prawna. Dzięki niej Autorka pokazuje aksjologiczne podstawy zmian jakie były dokonywane w zakresie ograniczeń obrotu gruntami na przestrzeni wielu lat a także zmian ustrojowych. Co warte jest zauważenia, że cele jakie przysługiwały ustawodawcy w różnych okresach w wielu przypadkach są zbieżne.

Praca składa się ze wstępu, szczęściu rozdziałów oraz zakończenia. W każdym z nich prezentowane są inne zagadnienia, które jednak składają się na spójną całość prezentowanej dysertacji. Dzięki przeprowadzonym w poszczególnych rozdziałach badaniom Autorka mogła zweryfikować pierwotne tezy badawcze.

Autorka wskazuje, że faktycznie wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania nie pozwalają na wyważenie interesów różnych podmiotów korzystających do swojej działalności z gruntów rolnych. Autorka za pożądany stan przyjmuje sytuację gdy nieruchomości rolne pozostają we własności obywateli danego kraju, a rodzinne gospodarstwo rolne wskazane w Konstytucji jest realnie wspierane. Autorka dochodzi do słusznego wniosku, że mimo wielu

instrumentów prawnych wprowadzonych do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego podstawowe prawa wskazane w Konstytucji RP oraz w preambule do wymienionej ustawy nie są realizowane i chronione. Przyjęte rozwiązania są zbyt restrykcyjne oraz nieproporcjonalne do przyjętych celów i w konsekwencji nie realizują nadrzędnego celu jakim jest ochrona nieruchomości rolnych. Obowiązujące obecnie instrumenty działają w przeważającej mierze ograniczająco na obrót nieruchomościami rolnymi. Jednak brakuje takich instrumentów które wspierałyby rozwój gospodarstw rodzinnych niewystarczające wydaje się bowiem przyznanie prawa pierwokupu sąsiadom. Jak się wydaje przebudowy wymaga cały system wsparcia rodzinnych gospodarstw rolnych – jednak szersza analiza tego zagadnienia nie była celem niniejszej dysertacji. Choć jest to temat ciekawy, który może obejmować inną dysertacje. Co ważne problem ten już w tym opracowaniu dostrzega Doktorantka. Realizując pierwotne tezy Autorka dochodzi do słusznego wniosku, że instrumenty o charakterze wywłaszczeniowym powinny być stosowane w jak najmniejszym stopniu. Preferowane powinny być instrumenty mające charakter kontroli *ex-ante* (tj. prawo pierwokupu) a nie instrumenty działające *ex-post.* Ważne są wnioski jakie doktorantka opiera na danych prezentowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, z których jasno wynika, że wprowadzone przepisy nie wpływają w sposób istotny na zwiększenie normy obszarowej rodzinnych gospodarstw rolnych – a przecież jest to jeden z celów kształtowania ustroju rolnego. Mając na uwadze podnoszone w poszczególnych rozdziałach problemy i kwestie Doktorantka wskazuje propozycje zmian, mogących usprawnić realizację celów wskazanych w preambule ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

dr hab. [illegible] prof UWM