

BARTOSZ BRODOWSKI
Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: b.brodowski@student.uw.edu.pl
ORCID: 0009-0001-9327-4021

ALEKSANDER KURPIAS
Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: a.kurpias@student.uw.edu.pl
ORCID: 0009-0009-3666-0135

TIMOTHY O'NEILL
Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: t.oneill@student.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2108-8008

NAPRAWIĆ UKUR – PROPOZYCJE ZMIANY USTAWY Z DNIA 11 KWIETNIA 2003 R. O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

FIXING UKUR – POSSIBLE AMENDMENTS TO THE ACT ON THE STRUCTURING
OF THE AGRICULTURAL SYSTEM OF 11 APRIL 2003

ABSTRACT At the time of its enactment, the Act on the structuring of the agricultural system already raised concerns about its form and contents. Numerous and, at the same time, confined amendments gave shape to the current version of the Act, which is far from the standards of fair legislation. The vague way in which the terms fundamental to the Act are defined has led to interpretational doubts. UKUR was chaotic in form, but also required clarifications to be issued, such as the Common Position of entities applying the Act or statements on the Government's websites explaining the rationale behind the Act. The very central definition of an agricultural property has become the subject of much controversy, also being amended multiple times. These problems are important because the rationing that the UKUR introduces, i.e. strong restrictions on the property rights of the owner, should be proportional and sufficiently justified. The Act is unintuitive both with regard to basic issues, including internal roads, pre-emption of shares and stocks, excessive concentration of agricultural real estate, as well as more technical ones such as the circle of persons related to the seller or the obligation of running the farm personally. This paper will present the current problems of this regulation and propose possible solutions.

KEYWORDS: agricultural Law, Act on the structuring of the agricultural system, agricultural system, individual farmer, principles of legislative technique, agricultural real estate, agricultural land

SŁOWA KLUCZOWE: prawo rolne, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, ustrój rolny, rolnik indywidualny, zasady techniki prawodawczej, nieruchomości rolne, grunt rolny

1. WSTĘP

Obecne brzmienie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ należy uznać za niesatysfakcjonujące. Ustawa ta ma charakter modelowy dla ustroju rolnego państwa, a poprzedzający ją stan prawny nie zapewniał w tym względzie należytych rozwiązań². Mimo ważnej pozycji w polskim systemie prawnym, problemy rozpoznane przez praktykę rynkową i orzecznictwą ostatnich dwudziestu lat doprowadziły do znowelizowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego blisko trzydzieści razy. Szczególnych trudności nastręcza głównym adresatom regulacji – rolnikom indywidualnym oraz notariuszom, którzy obsługują transakcje przenoszące własność nieruchomości rolnych.

Mimo wielu prób jej naprawienia – czy może właśnie wskutek natłoku zmian, dzisiejszą wersję ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego charakteryzuje chaotyczna forma, liczne, rozsypane w tekście odniesienia oraz wyjątki od prawie każdego z ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Objawem złego stanu regulacji jest również ilość oficjalnych tłumaczeń dokonywanych w formie Wspólnych Stanowisk³, czy też praktycznych wyjaśnień publikowanych na stronach prowadzonych przez polski rząd⁴. Można spotkać się dalej idącym poglądem, zgodnie z którym ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego od samego początku stanowiła przykład prymatu doraźnych celów politycznych nad rzetelną legislacją⁵. Dziś osoba chcąca zrozumieć przepisy tej ustawy musiałaby kilkakrotnie przeczytać całość, zapoznając się stopniowo z niuansami praktyki orzecznictwej i oficjalnymi wytłumaczeniami,

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 423; dalej: u.k.u.r.

² Biuro Studiów i Ekspertyz, *Opinia do rządowego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* (druk nr 1128), Warszawa dnia 16 grudnia 2002 r.

³ M.in. *Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, <https://www.gov.pl/attachment/d620d3a9-25d6-461c-8c5c-e70d9f1cad1c> (dostęp: 10.05.2024 r.).

⁴ Np. *zgody na zbycie nieruchomości, o której mowa w art. 2a u.k.u.r.*, <https://www.gov.pl/web/kowr/zgody-na-zbycie-nieruchomosci> (dostęp: 10.05.2024 r.).

⁵ D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Od autorów*, (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2023.

o których była mowa wyżej. Stan ten daleko odbiega od konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji⁶.

Publikacja ma na celu zarysowanie obecnych problemów z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przedstawienie możliwości ich naprawy. Ze względu na ograniczoną formę nie zostaną poruszone wyczerpująco wszystkie kwestie, a zaproponowane przez nas zmiany są jednymi z wielu możliwych.

2. SYSTEMATYKA USTAWY O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

W niniejszym artykule nie sposób nie poświęcić szczególnej uwagi ostatniej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która miała miejsce 5 października 2023 r.⁷ O skali jej zasięgu świadczy już na samym początku rozważań obszerna lista dostrzeżonych problemów przez rząd Premiera M. Morawieckiego, które zostały wskazane w druku nr 3429 Rządowego Centrum Legislacji z lipca 2023 r.⁸, stanowiącym uzasadnienie wyżej wymienionej nowelizacji.

Już na samym początku przedstawionego Sejmowi opisu projektowanej zmiany znajdowała się bowiem wyraźna krytyka tzw. nieruchomości mieszanych (tj. takich, gdzie użytki rolne stanowią tylko część danej działki ewidencyjnej), których usunięcie uznano za słuszne. Problem koncentrował się wokół zjawiska nieruchomości traktowanych przez ustawę za nieruchomości rolne pomimo tego, że na przykład większość konkretnej powierzchni działki ewidencyjnej stanowił użytek inny – i to nawet jeżeli był to użytek dotyczący gruntów zabudowanych – Ba, Bz, Bp lub Bi. Rząd krytykował wówczas sam fakt występowania jakiegokolwiek użytku rolnego, jako takiego który niejako automatycznie powoduje reglamentację, a więc jednocześnie utrudnia obrót. Rząd, upatrując odpowiedzi na ten problem, zaproponował zmianę, którą chcielibyśmy, aby nowa ustawa także zawierała. Chodzi mianowicie o jednoznaczną negatywną definicję nieruchomości rolnej, określając ją tak, jak ma to miejsce obecnie w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r., tj. że przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha. Ciekawe jest również to, że w treści uzasadnienia dostrzegamy argument funkcjonalny, który stawał się problemem interpretacyjnym zarówno w orzecnic-

⁶ Zasada uznana przez Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach, m.in. w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12.

⁷ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933).

⁸ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IX Kadencja, Prezes Rady Ministrów, RM-0610-86-23, druk nr 3429, z dnia 3 lipca 2023 r.

twie, jak i doktrynie, tzw. nieruchomości mieszane, co stanowi pewną opozycję do opisanych w dalszej części artykułu sztywnych form dotychczasowej interpretacji charakteru nieruchomości rolnych. Uważamy bowiem, że samo dostrzeżenie problemu skrajnie praktycznego, który nie był przewidziany przez ustawę, i użycie go do argumentacji zmiany legislacyjnej jest trafne. Nie sposób sobie bowiem wyobrazić, ażeby działka ewidencyjna o łącznej powierzchni 4 ha, na której 0,03 ha stanowi użytek rolny niskiej klasy (V–VI), powodował konieczność uznania jej w całości za nieruchomość rolną, gdy w rzeczywistości nie pełni żadnej funkcjonalnej roli (ze względu na swoją niewielką objętość) w rolnictwie.

Niepokojący jest również fakt, że dopiero od października 2023 r. znajduje się w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego kompletny zestaw załączników (regulowany przez art. 2b ust. 3c u.k.u.r.), które musi przygotować wnioskodawca zamierzający zbyć nieruchomość rolną przed upływem 5 lat. O samej zasadności tego przepisu wydaje się, że napisano już bardzo dużo i bardzo krytycznie, należy jednak w ocenie autorów w tym miejscu jedynie wzmiankować, że przepis ten jest daleki od realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i jego byt nie wpływa pozytywnie na zapewnienie trwałości gospodarstw rodzinnych. W naszej ocenie niezrozumiałe jest także wprowadzenie w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. d u.k.u.r. sztywnej ceny sprzedaży nieruchomości rolnej (jeżeli następuje w drodze decyzji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR)), która to nie może być niższa niż 95% ceny zawartej w ogłoszeniu o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnej.

Nie sposób przy tym nie dostrzec, że konieczność przygotowania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wytycznych online⁹ również świadczy o skali skomplikowania danego procesu dla uczestników obrotu. Warto też pamiętać o tym, że sam charakter tak daleko poczynionej ingerencji w prawo własności jest dostrzegany także przez autorów tych przepisów, którzy są odpowiedzialni jednocześnie za ich egzekwowanie w praktyce. Dzieje się tak, bowiem z treści informacji przedstawionych na stronie rządowej – <https://www.gov.pl/web/kowr/zgody-na-zbycie-nieruchomosci>, dowiadujemy się wprost, że zgoda, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., stanowi wyjątek od „braku swobody”. Skoro zaś wprost oznacza się (szczególnie ze strony organu wykonawczego) ograniczenia płynące z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jako brak swobody dla właściciela rzeczy, to tym bardziej należałoby oczekiwać, że restrykcje te będą jasne. Dotyczą one bowiem przepisów, które mocno ingerują w wolny i nieskrępowany obrót przedmiotem własności, a więc prawa gwarantowanego przez art. 64 Konstytucji RP. Skoro ustawa o kształtowaniu

⁹ UKUR – obrót gruntami rolnymi, <https://www.gov.pl/web/kowr/ukur--obrot-gruntami-rolnymi> (dostęp: 20.05.2024 r.).

ustroju rolnego ogranicza zakres uprawnień właścicielskich, to należałoby się spodziewać, że ograniczenia te będą zrozumiałe i jednoznaczne.

O niejasności powyższego przepisu stanowi także fakt, że Naczelny Sąd Administracyjny musiał rozstrzygnąć wątpliwość interpretacyjną przez wskazanie w wyroku z dnia 18 lipca 2023 r., I OSK 96/21¹⁰, że tak wyrażona zgoda nie powoduje jednocześnie obowiązku sprzedaży nieruchomości po uzyskaniu takiej zgody. Jak bardzo wyjątkowy na skale całego obrotu nieruchomościami musi być ten proces, skoro istniała wątpliwość, czy po uzyskaniu takiej zgody konieczne jest jednocześnie późniejsze zbycie nieruchomości. Nie sposób sobie wyobrazić, że skoro ten proces jest szczególny (na co wyraźnie wskazuje językowe brzmienie przepisu), to czy konieczne byłoby rozstrzygać także w sposób równie nadzwyczajny. Tak się jednak nie dzieje, przez co w praktyce uzyskanie takiej zgody jest bardzo ciężkie i czasochłonne.

Należy jednak przy tym negatywnie ocenić nowelizację dotyczącą pierwokupu. Stworzenie kolejnej, zupełnie nowej konstrukcji pierwszeństwa pierwokupu (art. 3a ust. 4 u.k.u.r.) nie jest w ocenie autorów wystarczająco uzasadnione zakresem działalności KOWR na tym polu. Dalsze zaawansowanie ingerencji w sprzedaż spółek, które zaliczają do swojego majątku nieruchomości rolne, jest nieuzasadnione.

3. DEFINICJE POJĘĆ

Oczywistym problemem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego są także definicje w niej zawarte. Słowniczek w art. 2 u.k.u.r. został nawet uznany za taki, który nie przestrzega porządku alfabetycznego ani merytorycznego¹¹. Nie wyczerpuje on także wszystkich definicji – w art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 u.k.u.r. ustawodawca zamieścił definicje gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego, czyli podstawowych pojęć dla całej regulacji.

Jednym z najistotniejszych zagadnień jest definicja nieruchomości rolnej, która inaczej jest rozumiana w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, inaczej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹², i jeszcze inaczej w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³.

Proponujemy ujednoczyć definicję nieruchomości rolnej na wzór definicji z ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. odnieść ją do przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w przypadku braku owego planu – do katastru nieruchomości. Uprościłoby to procedurę pierwokupu

¹⁰ LEX nr 3597601.

¹¹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 2.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610; dalej: k.c.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 344; dalej: u.g.n.

i charakter reglamentacji uregulowany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Oczywiście należy przy tym zwrócić uwagę, że nie jest to pomysł autorów, lecz pogląd wyrażany przez przedstawicieli doktryny¹⁴. Uważamy, że takie ujednoczenie znacznie uprościłoby proces obrotu nieruchomościami rolnymi zarówno dla właścicieli, jak i dla organów administracji publicznej.

Nie mniejsze problemy z interpretacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego miały także sądy. W postanowieniu Sądu Okręgowego w Sieradzu z dnia 11 kwietnia 2022 r., I Ca 69/22¹⁵, skierowano do Sądu Najwyższego wnioski o udzielenie odpowiedzi na zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w trybie art. 390 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁶ brzmiące: „czy do będącej przedmiotem zbycia po podziale geodezyjnym części nieruchomości rolnej, podlegającej reglamentacji w ramach art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 461), stanowiącej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha stosuje się wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 1a pkt 1b ustawy, czy też przesądzające znaczenie w tym zakresie ma powierzchnia nieruchomości przed podziałem?”

Uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2023 r., III CZP 113/22¹⁷, rozstrzygnięto wyżej postawione pytanie prawne, wskazując następująco: „Do będącej przedmiotem zbycia po podziale geodezyjnym części nieruchomości rolnej, podlegającej reglamentacji na podstawie art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, stanowiącej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha stosuje się wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 1a pkt 1b tej ustawy”.

Orzeczenie to zatem przesądziło, że podział działki ewidencyjnej mający na celu stworzenie działek o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha (bez względu na oznaczenie klasoużytkowe) powoduje wyłączenie reglamentacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Możliwa zatem jest sytuacja, w której nieruchomość pierwotnie objęta reglamentacją może po podziale częściowo taki status utracić. Dojdzie do swoistej zmiany stanu prawnego w kontekście możliwości rozporządzenia w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organ administracji publicznej, który zatwierdzi podział na podstawie art. 93 u.g.n., wpłynie zatem na dalszy zakres możliwości rozporządzenia daną nieruchomością. Należy jednak przy tym pamięć-

¹⁴ M. Stepaniuk, K. Śledź, *Nabycie nieruchomości rolnej i leśnej w praktyce notarialnej. Wzory aktów notarialnych. Dokumenty. Przykłady zapisów*, Legalis/el. 2023, s. 5–6.

¹⁵ LEX nr 3416218.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.; dalej: k.p.c.

¹⁷ OSNC 2024, nr 5, poz. 49.

tać, że każdorazowo taki podział musi być zgodny z obowiązującym dla danego terenu miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Co ciekawe, o dopuszczalności takiego podziału i zakresie wpływu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego częściowo odmiennie wypowiedział się wcześniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 26 października 2022 r., I SA/Sz 376/22. Wskazywał bowiem, że oceniając zasadność prowadzenia działalności rolniczej, nie ma znaczenia, czy będzie ona prowadzona w dotychczasowym kształcie geodezyjnym. Warto w tym miejscu odnieść się także do poprzednich głosów doktryny w tym przedmiocie, jako że uznano, iż podział geodezyjny mający na celu wyłącznie stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ciężko uznać za czynność nieważną na podstawie art. 58 k.c.¹⁸

Zwróćmy uwagę na charakter prawny samej ewidencji gruntów i budynków, a konkretnie na możliwość kwestionowania zawartych w niej danych. Nie wszystkie bowiem informacje zawarte w ewidencji są aktualne, a uzyskiwać dane w niej zawarte mogą tylko podmioty mające w tym interes prawny. Tym samym zatem należy uznać, że chociaż stanowi ona zbiór danych, do których dostęp jest silnie ograniczony, to jednocześnie uzyskiwanie z niego informacji należy uznać za nieutrudnione. W związku z powyższym dla bezpieczeństwa obrotu rolnego konieczne jest, aby szczególnie dokładną uwagę otoczyć zagadnienie oznaczenia klasoużytku, które to w świetle rozważań dokonywanych w niniejszym artykule stanowi podstawę do kwalifikacji danej nieruchomości za rolną. Samo ograniczenie dotyczące dostępu do ewidencji gruntów i budynków jest m.in. konsekwencją ogólnej zasady, zgodnie z którą przymiot strony w sprawie mającej za przedmiot wprowadzenie zmian do operatu ewidencji nieruchomości i gruntów ma podmiot, którego prawa do nieruchomości podlegają ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków.

Przymiot strony nie przysługuje natomiast właścicielowi lub współwłaścicielom sąsiedniej nieruchomości. Wynika to z regulacji zawartej w art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁹. Nie mają więc interesu prawnego w kwestionowaniu danych zawartych w operacie powstałym w wyniku modernizacji ewidencji podmioty, których praw nie dotyczą dane wynikające z takiego operatu²⁰. Należy przy tym pamiętać, że postępowanie mające na celu aktualizację operatu ewidencyjnego ma charakter rejestrowy, czyli wtórny względem zdarzeń prawnych, z których wynikają zmiany danych podlegających

¹⁸ A. Bieranowski, *Uwagi o błędnym dekodowaniu zakazu zbywania własności nieruchomości rolnej*, „Rejent” 2019, nr 8, s. 110–117.

¹⁹ Teks jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1752 ze zm.

²⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 4 października 2023 r., II SA/Go 414/23.

ujawnieniu w ewidencji²¹. Dlatego też w świetle kluczowych dla statusu nieruchomości rolnej aktualizacji, w toku której dochodzi do zmiany oznaczenia z klaso-użytku „R” na jakikolwiek inny, kluczowa jest dokładna analiza zdarzeń prawnych, które to skutkują koniecznością aktualizacji danych zawartych w ewidencji. Powyższe staje się szczególnie ważne, mając na względzie fakt, że wypis z rejestru gruntów jest dokumentem urzędowym korzystającym z domniemania zgodności jego treści ze stanem rzeczywistym. Zgodnie bowiem z art. 244 § 1 k.p.c. dokument urzędowy stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Nie znaczy to, że domniemanie prawdziwości odnosi się do całej zawartej w nim treści. To, co objęte jest domniemaniem, wynika z zakresu uprawnienia organu sporządzającego taki dokument oraz zawartych w nim danych. Dlatego też dane z ewidencji nie są podstawą ustalania stanu własności nieruchomości, a danych o właścicielu, zawartych w wypisie z ewidencji, nie obejmuje domniemania prawdziwości z art. 244 § 1 k.p.c. Dokument taki ma odtwórczy i techniczny charakter oraz zasadnicze znaczenie dla oznaczenia nieruchomości, a nie ustalenia prawa własności²².

Kolejnym przepisem, który w ocenie autorów powinien stać się przedmiotem ożywionej dyskusji Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest art. 2b u.k.u.r. Płynący z niego obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzenia tego gospodarstwa osobiście – jest przepisem, który bardzo istotnie ingeruje w sferę życiową i gospodarczą rolnika, który stał się nabywcą nieruchomości rolnej. Konstytuuje on obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego osobiście. Niestety ustawa nie definiuje, na czym polega osobisty obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, a także nie przewiduje żadnych sankcji za naruszenie wskazanego wyżej obowiązku. Istnieje jednak bardzo bogate orzecznictwo, z którego chcielibyśmy wyraźnie podkreślić poniższy przykład:

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2017 r., I ACa 896/16: „Przepis art. 6 ust. 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego formułuje następujące cechy tworzące definicję rolnika indywidualnego: legitymowanie się określonym tytułem prawnym lub posiadaniem samoistnym nieruchomości, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha (kryterium nr 1), posiadanie kwalifikacji rolniczych (kryterium nr 2), zamieszkiwanie w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (kryterium nr 3) i osobiste prowadzenie gospodarstwa rolne-

²¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2014 r., IV SA/Wa 1389/14.

²² Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2022 r., II CSKP 705/22.

go przez wzmiankowany okres 5 lat (kryterium nr 4). Ostatnie z dwóch przesłanek kwalifikują daną osobę jako rolnika indywidualnego ze względu na jego domicyl rozumiany jako stałe (pięcioletnie) zamieszkiwanie połączone z prowadzeniem gospodarstwa rolnego na terenie danej gminy. Kryteria te mają charakter samodzielny i nie czerpią z treści dwóch pierwszych, czego widocznym przykładem jest posługiwanie się w końcowych partiach przepisu pojęciem gospodarstwa rolnego, które nie jest tożsame z pojęciem «nieruchomości, w tym użytków rolnych» użytym w kryterium nr 1”.

Wydaje się zatem, że skoro sąd wyżej wskazuje na wewnętrzną sprzeczność w obrębie jednego przepisu, warto takich problemów uniknąć w przyszłości. O ile konieczność zachowania zasady obowiązkowego domicylu w danej gminie jest zupełnie niezrozumiała (skoro istnieje możliwość przemieszczania się pomiędzy gminami, niewykluczająca stałego i korzystnego dla gospodarstwa wzrostu gospodarczego), to dodatkowo obciąża rolnika także obowiązkiem wykazania meldunku poprzez zaświadczenie. Odchodzi się zatem od rzeczywistej oceny działalności rolniczej danej osoby fizycznej na rzecz weryfikacji dokumentu, o którym mowa w art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²³.

Sądzimy również, że konieczne byłoby wprowadzenie przepisu, który albo jednoznacznie wyliczałby wszystkie warunki, które powodują wyłączenie nieruchomości rolnej z objęcia jej ustawą, albo ujmowałby ten aspekt w ramach ujednoliconej listy lub wyczerpującej definicji. Postulat ujednolicenia definicji jest szczególnie konkretny w świetle problemów dotyczących spotykanego często w praktyce obrotu nieruchomościami rolnymi wewnątrz rodzin. W październiku 2023 r. krąg podmiotów uznawanych przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego za bliskie uległ zmianie, jako że krąg podmiotów uznawanych za „osoby bliskie” poszerzono o rodziców małżonka oraz ojczyma i macochę. Jednocześnie powiększyła się grupa podmiotów, które zgodnie z art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. a u.k.u.r. mogą nabyć nieruchomość rolną przed upływem 5 lat od chwili nabycia jej od zbywcy.

Krąg ten jest o tyle istotny, że jak stanowi uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17: „Zbycie nieruchomości rolnej przez nabywcę przed upływem okresu przewidzianego w art. 2b ust. 1 ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2052) osobie bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 wymienionej ustawy nie wymaga zgody sądu wydanej na podstawie art. 2b ust. 3 tej ustawy”. Pomimo faktu, że od 2019 r. organem wyrażającym zgodę na zbycie nieruchomości jest KOWR, to wyżej wskazana teza pozostaje aktualna w takim zakresie, w jakim podkreśla rolę tej regulacji, tj. ułatwienie obrotu pomiędzy członkami rodziny.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572; dalej: k.p.a.

W tym miejscu pojawia się jednak inny problem, który w naszej ocenie wymaga uwagi. Czy krąg osób bliskich nie wymaga dalszego poszerzenia? Chodziłoby przede wszystkim np. o konkubentów, którzy prowadzą wspólnie gospodarstwo rolne bez formalnego związku pomiędzy nimi. *De lege lata* takie osoby nie mogą nabyć nieruchomości rolnej od swojego partnera przed upływem 5 lat.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2021 r., I OSK 498/21, wskazano, że: „nieruchomością rolną jest nieruchomość o określonych cechach agronomicznych, które powodują, że możliwe jest uzyskiwanie na tym gruncie produktów rolnych, przy czym nie musi ono następować. Oznacza to, że za nieruchomości rolne należy uznać np. grunty ugorowane, tj. takie, które mogą zostać wykorzystane do produkcji rolnej, chociaż w okresie ugorowania nie są one wykorzystywane do produkcji roślinnej ani zwierzęcej np. jako pastwisko. Z kolei, definicji tej nie spełniają drogi dojazdowe do innych nieruchomości rolnych, gdyż nawet w przypadku próby ich wykorzystania do tego typu produkcji przeznaczenie ich jako ciągów komunikacyjnych powodowałoby utratę spodziewanych plonów czy brak możliwości praktycznego wykorzystania do produkcji zwierzęcej”. Z punktu widzenia samej oceny zasadności takiego orzeczenia należy wskazać, że tak szczegółowa analiza rozumienia przepisu daje podstawy ku twierdzeniu, że centralne pojęcie ustawy – nieruchomość rolna – jest pojęciem niejednoznacznym. Mówiąc bowiem o potencjale ugoru, tj. wykorzystania ziemi do celów rolniczych, całkowicie pomija się klasoużytki rolne określone przez § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁴ na rzecz oceny samego potencjału wykorzystania gruntu w produkcji rolniczej. Jest to o tyle problematyczne, że klasyfikacja gruntu wymaga biegłego geodety, który z wykorzystaniem wiedzy technicznej określa zasadność uznania danego gruntu za rolny.

Pisząc o definicji i wynikających na jej tle niejasności wymagających doprecyzowania, należy także wymienić jedno z wyłączeń spod rygoru ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości wymienionej w art. 1a pkt 1 lit. c. Dotyczy ono nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi. Regulacja ta wydaje się być uzasadniona – szczególnie biorąc pod uwagę realia organizacji ruchu drogowego na terenach rolnych. Duża część transportu drogowego na ziemiach rolników odbywa się za pośrednictwem wytyczonych przez nich dróg wewnętrznych. Nieruchomości te następnie bywają przekazywane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (najczęściej gmin) i użytkowane jako drogi gminne. Nie pełnią więc żadnej funkcji rolniczej, a więc nie powinny być objęte ochroną prawną przed zbyciem na rzecz podmiotu innego niż rolnik indywidualny. Należy przy tym jednak wskazać,

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 219.

że *de lege lata* ustawodawca polski bardzo odchodził od koncepcji funkcjonalnego rozumienia nieruchomości rolnej. W ślad za orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu należy wskazać, że stosunkowo twardo trzymano się wyrażonej w art. 46¹ k.c. zasady, iż irrelevantny jest zakres wykorzystania danej nieruchomości pod uprawę rolną, a jedynie jej rolny potencjał²⁵.

W tej sytuacji problematyczne okazuje się określenie kryterium, według którego można określić, która nieruchomość korzysta z tego wyłączenia. W związku z powyższym zagadnienie to stało się przedmiotem rozbudowanego orzecznictwa sądowego²⁶.

Problem zauważono także w kierownictwie organów administracji publicznej. Poskutkowało to m.in. powstaniem Wspólnego Stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. – według którego przy klasyfikacji nieruchomości jako drogi wewnętrznej: „nie ma znaczenia oznaczenie użytku w ewidencji gruntów i budynków, lecz rzeczywiste wyodrębnienie przedmiotu obrotu w charakterze drogi wewnętrznej, potwierdzone np. decyzją podziałową, jej kształtem lub sposobem korzystania”²⁷.

Tak sformułowana definicja powoduje jednak, że powstają kolejne wątpliwości. Z tego powodu przepis ten często staje się przedmiotem wykładni. Niejasności te zdają się łatwe do usunięcia, a to za sprawą definicji drogi wewnętrznej, która została ujęta w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁸. Jest to negatywna definicja legalna drogi wewnętrznej, którą sformułowano za pomocą formuły wyłączenia²⁹. Według tego przepisu za drogi wewnętrzne należy uznać „drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi”.

Mając powyższe na względzie nie sposób pojąć, dlaczego autonomia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest w tym zakresie tak radykalna. Należy sobie przez to zadać pytanie, dlaczego w opisanym w niniejszym artykule przypadku –

²⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2022 r., II CSKP 271/22, LEX nr 3546241.

²⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lipca 2017 r., II SA/Po 866/16, LEX nr 2336402; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2021 r., I OSK 498/21, LEX nr 3224047.

²⁷ Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, <https://www.gov.pl/attachment/d620d3a9-25d6-461c-8c-5c-e70d9f1cad1c> (dostęp: 10.05.2024 r.).

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 320.

²⁹ R. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2019, komentarz do art. 8.

tj. wyłączenia mocą art. 1a. ust. 1 lit. c u.k.u.r. drogi wewnętrznej spod uregulowań ustawy – unika się odwołań wewnątrzsystemowych do opracowanych już i utrwalonych w polskim systemie prawnym definicji.

Większość przedstawicieli doktryny przy komentowaniu regulacji art. 1a u.k.u.r. i omawianiu wyłączenia dotyczącego dróg wewnętrznych w pierwszej kolejności rozpoczyna wywód od przytoczonej już definicji z ustawy o drogach publicznych. Podobnie też sądy orzekające na podstawie tegoż przepisu³⁰. Tym samym jeszcze bardziej niezrozumiały staje się brak odwołania do wspomnianej definicji w postaci: „Przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych”. Tak sformułowana definicja pozwoliłaby uniknąć dalszego rozrostu rozważań na temat kwalifikowania poszczególnych nieruchomości jako zaliczających się do owego wyłączenia. Jest tak ze względu na precyzyjną i dość uniwersalną definicję drogi wewnętrznej w ustawie o drogach publicznych, a za zrobieniem z niej użytku przemawia także doktryna wykładni systemowej³¹.

4. SWOBODA UDZIAŁU W OBROTCIE GOSPODARCZYM

Znaczny wpływ na kształt obrotu gospodarczego mają w Polsce ograniczenia dotyczące nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty inne niż rolnicy indywidualni, a także uregulowane w art. 2b u.k.u.r. obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej. Ogólne założenie ustawodawcy było takie, by nieruchomości rolne mogły być nabywane głównie przez rolników indywidualnych, z uwzględnieniem pojedynczych wyjątków – wymuszonych przez rzeczywistość polskiego rynku. W szerszym ujęciu przepisy te miały ochronić polskie nieruchomości rolne przed stanieniem się ofiarą spekulacyjnych działań zagranicznych inwestorów, co związane było z wpływem dwunastoletniego okresu przejściowego przewidzianego przez pkt 4 ppkt 2 załącznika XII do Aktu przystąpienia przez Polskę do Unii Europejskiej³².

Jednakże takie sformułowanie przez polskiego prawodawcę przepisów ograniczających zmiany w zakresie struktury obszarowej gospodarstw rolnych powoduje,

³⁰ M.in. T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 1(a); D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, komentarz do art. 1(a), a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lipca 2017 r., II SA/Po 866/16, LEX nr 2336402 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2000 r., III SA 1432/99, LEX nr 47974.

³¹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 1(a).

³² K. Osajda (red. serii), P. Popardowski (red. tomu), (w:) *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Legalis/el. 2023.

że wiele wyłączeń ujętych w katalogu w art. 2b ust. 4 u.k.u.r. staje się trudnych do zastosowania.

Tego typu problem uwidacznia się przykładowo w sytuacjach, gdy w oparciu o wyjątek wymieniony w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. dochodzi do zbycia nieruchomości na rzecz osoby bliskiej zbywcy. Taki nowy właściciel, w rozumieniu art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. a, powinien być zwolniony ze wspomnianych wcześniej ograniczeń i nakazów nakładanych przez art. 2b ust. 1–2. Regulacja ta zdaje się mieć uzasadnienie i odzwierciedlać zasadę proporcjonalności³³. Jednakże w pkt 7 tego przepisu – części przedmiotowej wyłączeń spod rygoru art. 2b ust. 1–2 – ograniczenia w zbywaniu i nakazy nałożone w niniejszych ustępach nie dotyczą nieruchomości nabytych w okresie od dnia 30 kwietnia 2016 r. do dnia 25 czerwca 2019 r. od osoby bliskiej.

W ten sposób przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego kreują sytuację prawną osoby bliskiej – nabywcy nieruchomości rolnej – na dwa różne sposoby. Kwestią tą zajął się Sąd Najwyższy, który wskazał, że „brak [jest] konieczności uzyskania zgody sądu wydanej na podstawie art. 2b ust. 3 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na zbycie nieruchomości rolnej przez nabywcę przed upływem okresu przewidzianego w art. 2b ust. 1 ustawy osobie bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 tej ustawy”. Następnie Sąd dodał, że „niewątpliwie nabywca po dniu 30 kwietnia 2016 r. nieruchomości rolnej od osoby bliskiej nie podlega rygorom określonym w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., można więc *a contrario* wnosić, że nabywca po dniu 30 kwietnia 2016 r. nieruchomości rolnej od osoby obcej podlega wskazanym rygorom”. Zdaniem Sądu, nie sposób jednak znaleźć racjonalnych argumentów, by radykalnie inaczej kształtować sytuację prawną właściciela nieruchomości rolnej w relacji z osobami bliskimi w zależności od tego, od kogo nabył nieruchomość³⁴. Tym samym pozbawienie prawa do korzystania z wyłączenia z art. 2b ust. 4 pkt 7 osób, które nabyły nieruchomość rolną od osób innych niż bliskie, nie znajduje naszym zdaniem ugruntowanego uzasadnienia. W ten sposób, między innymi, dochodzi do naruszenia zagwarantowanej konstytucyjnie (art. 64 Konstytucji RP³⁵) ochrony prawa własności, a także do swobody w jego wykonywaniu. W ocenie przedstawicieli doktryny uzasadniony jest wniosek, że zakazy zbywania oraz oddawania w posiadanie nieruchomości rolnych w terminie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz nakaz prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna w tym czasie, stanowią w niektórych sytuacjach życiowych zbyt daleko idącą ingerencję³⁶.

³³ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024.

³⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17, OSNC 2018, nr 3, poz. 30.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁶ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 2b.

Dlatego też mimo znikomej w obecnym łaździe prawnym szkodliwości omawianego powyżej przepisu, korzystając z niego – jako przykładu niespójnej i tworzącej sieć nieprzemyślanych wyjątków legislacji – postulujemy bardziej stabilne, uniwersalne i nieograniczone cezurami czasowymi regulowanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości rolnych, przy szczególnym uwzględnieniu przez ustawodawcę prymatu relacji rodzinnych nad cel ustawowy polityki rolnej.

Kolejny problem, który zamierzamy omówić, jest jednak dużo bardziej zauważalny. Art. 2b ust. 4 pkt 9 u.k.u.r. wyłącza spod rygoru art. 2b ust. 1–2 nieruchomości, w odniesieniu do których, po ich nabyciu, został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym nabyta nieruchomość jest przeznaczona na cele inne niż rolne. Przepisy te nie uwzględniają jednak rzeczywistego obrazu procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce. W kraju, gdzie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zostały uchwalone dla około 1/3 jego powierzchni³⁷, należałoby uwzględnić także inwestycje prowadzone na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy oraz decyzję o wyłączeniu z produkcji rolnej. To zagadnienie zostało już zauważone przez ustawodawcę oraz judykaturę w odniesieniu do ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³⁸. W wyniku regulacji art. 11 pkt 2 tej ustawy w odniesieniu do nieruchomości rolnych, które w dacie 30 kwietnia 2016 r. w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne – nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w znowelizowanej formie – zawierających ograniczenia i nakazy z art. 2b ust. 1–2, tj. nakazu prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomości oraz zakaz jej zbywania. W ten sposób ustawodawca uwzględnił interes podmiotów prowadzących inwestycję w regionach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³⁹. W naszej opinii brak jest argumentów, by współczesnych inwestorów traktować inaczej.

Rozsądne wydaje się wyłączenie spod rygoru art. 2b u.k.u.r. nieruchomości rolnych, co do których wiadomo, że przeznaczone są na cele inne niż rolne za pośrednictwem opisanej powyżej drogi. Dla zagwarantowania trwałości i transparentności tego rozwiązania, a także względnej odporności systemu na uzyskiwanie decyzji o warunkach zabudowy w drodze spekulacji, można by sformułować nowe przepisy

³⁷ <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/raport-plan-y-zagospodarowania-przestrzennego-teoria-vs-praktyka,262599.html> (dostęp: 14.05.2024 r.), <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/opublikowano-ranking-pokrycia-gmin-miejscowymi-planami-zagospodarowania> (dostęp: 13.05.2024 r.).

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 801.

³⁹ Postanowienie Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 25 czerwca 2018 r., I Ca 91/18, LEX nr 2695067.

lub też zastąpić ustawę w ten sposób, że wyłączenie nieruchomości rolnej w trybie art. 2b ust. 4 następowaloby dopiero po uzyskaniu ostatecznego lub prawomocnego pozwolenia na budowę w odniesieniu do danej nieruchomości.

Poruszając ten temat, warto również nadmienić o oczywistej konieczności aktualizacji przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, uwzględniającej nowelizację ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰ z 2023 r. W przyjętym kształcie tych przepisów dodano nowy akt planistyczny – plan ogólny mający zastąpić dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. W obecnym kształcie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wydanie planu ogólnego gminy, zgodnie z którym dana nieruchomość znajdzie się poza strefą działalności rolniczej, nie powoduje wygaśnięcia nakazu wyrażonego w art. 2b ust. 1 tej ustawy⁴¹.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przewidująca ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w istotny sposób oddziałuje również na niektóre czynności prawne dotyczące spółek handlowych oraz akcji i udziałów w spółkach kapitałowych.

Ważnym ograniczeniem mającym na celu ochronę gospodarstw rodzinnych jest zakaz nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Niestety w obecnym stanie prawnym rzeczywiste koncentracje nieruchomości ponad dozwolony limit wciąż są możliwe, wymagają jednak umiejętnego poruszania się w prawie handlowym. W celu skuteczniejszego spełnienia jednej z najważniejszych zasad wymienionych w art. 1 u.k.u.r., w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. c należałoby odwołać się do instytucji beneficjenta rzeczywistego (ang. *ultimate beneficial owner* – UBO) albo przepisów regulujących koncentrację kapitału w grupach kapitałowych z prawa handlowego.

5. PRAKTYKA GOSPODARCZA

Następnym, groźnym z perspektywy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego zjawiskiem jest mechanizm wprowadzony przepisem art. 8 ust. 3 u.k.u.r., który znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wykona prawo pierwokupu lub nabycia, wynikające z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W myśl tej regulacji, umowy zawarte w odniesieniu do nieruchomości rolnej (w szczególności stosowane powszechnie w realiach rynku umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia) wygasają w terminie roku od dnia wejścia nieruchomości w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 1

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

⁴¹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 2(b).

u.k.u.r. Jest to *ius cogens* – niemożliwe do wyłączenia za pośrednictwem bilateralnych ustaleń umownych⁴². Co więcej, w związku z nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, od 5 października 2023 r. podobne reguły wprowadzono w odniesieniu do nieruchomości rolnych, które wchodziły w skład majątku spółek handlowych (wniesionych aportem do spółki), których akcje lub udziały zostały nabyte przez KOWR na podstawie przysługującego mu pierwokupu⁴³. Nieruchomość taka pozostaje we władaniu uprawnionych do tego na podstawie umów osób na dotychczasowych warunkach, do chwili zawarcia z KOWR nowych umów w tym zakresie.

Jednocześnie należy podkreślić, że w związku z charakterem szczególnym przepisu art. 8 ust. 3 u.k.u.r. względem regulacji w art. 678 k.c. w związku z art. 694 k.c. oraz art. 704 k.c. – osoby władające nieruchomościami nie mogą korzystać z ochrony gwarantowanej przez przepisy Kodeksu cywilnego, w myśl których nabywca nieruchomości wstępuje w stosunek dzierżawy na miejsce poprzedniego właściciela nieruchomości – jako wydzierżawiający – zachowując jednak możliwość wypowiedzenia dzierżawy w ustawowym terminie wypowiedzenia, czyli na jeden rok naprzód na koniec roku dzierżawnego. Uprawnienie to nie przysługiwałoby najemcy, w sytuacji gdy umowa dzierżawy lub najmu była zawarta na czas oznaczony z zachowaniem formy pisemnej i z datą pewną, a rzecz została najemcy wydana⁴⁴.

Tak ukształtowane rozwiązanie ma służyć, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, ochronie interesów Skarbu Państwa, w imieniu którego – na zasadzie powiernictwa – działa KOWR⁴⁵. Jednocześnie zauważalna jest rosnąca popularność bardziej krytycznej postawy względem omawianego przepisu. Wskazuje się bowiem na szkodliwy wpływ przepisu art. 8 ust. 3 u.k.u.r. na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego oraz wynikające z niego ograniczenie praw nabytych osób władających nieruchomościami na podstawie umów. To z kolei prowadzić ma do naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a także zasady swobody umów⁴⁶. Tak utrwalony pogląd należy podzielić, szczególnie ze względu na niezwykle osłabioną pozycję użytkowników nieruchomości, które trafiają do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Osoby te są całkowicie pozbawione ochrony i postawione na gorszej pozy-

⁴² T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 8.

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ K. Osajda (red. serii), P. Popardowski (red. tomu), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Legalis/el. 2023.

⁴⁵ Tak m.in. T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 8.

⁴⁶ W ten sposób: D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 8; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 122, oraz J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 254.

cji w negocjacjach dotyczących treści nowej umowy, na podstawie której chcieliby użytkować dalej grunt, którego właścicielem stał się Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Jest to tym bardziej niebezpieczne, że KOWR jednostronnie decyduje w tym przypadku o tym, czy przykładowo dzierżawca, który uprawia grunt rolny od dziesiątek lat, inwestując w niego nakłady finansowe liczone w setkach tysięcy złotych oraz ogromną ilość czasu, może w ciągu jednego roku zostać pozbawiony dostępu do nieruchomości.

Co więcej, nie musi być tak, że decydenci KOWR podejmą tę decyzję świadomie. Mechanizm wprowadzony art. 8 ust. 3 u.k.u.r. jest automatyczny i nie wymaga wszczęcia żadnej procedury, na przykład na wniosek Krajowego Ośrodka. Powoduje to tym samym, że nawet jeśli negocjacje nowej umowy przez użytkownika nieruchomości oraz KOWR są już w końcowym stadium lub opóźniają się, w wyniku biurokratyzacji bądź nadmiernego obciążenia pracą organu administracyjnego, a w tzw. międzyczasie minie rok od nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa za pośrednictwem powiernika, to tytuł prawny użytkownika nieruchomości wygasa *ex lege* i nie ma przed tym żadnej obrony.

Postulat zmiany tej regulacji zdaje się tym bardziej uzasadniony, przy wzięciu pod uwagę, że w przypadku wygaśnięcia umowy najmu/dzierżawy, ze względu na przepisy art. 679 k.c., najemcy/dzierżawcy przysługiwać będzie roszczenie o odszkodowanie względem KOWR w zakresie *damnum emergens* i *lucrum cessans*⁴⁷. W naszej opinii, jest to sytuacja niewystarczająco uregulowana w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, który nie przedstawia szczególnego rozwiązania na wypadek sytuacji wystąpienia szkody po stronie użytkownika wieczystego, spowodowanej zamierzonym bądź nie postępowaniem KOWR na tle przytoczonych przepisów art. 8 ust. 1–3. Obecny kształt przepisów narusza prawa użytkowników nieruchomości rolnych, ograniczając ich dostęp do wolnego rynku. Problem ten można, naszym zdaniem, rozwiązać na wiele sposobów, wśród których najbardziej uzasadnionymi wydają się: (i) wydłużenie okresu, w którym wygasają umowy, (ii) likwidacja mechanizmu wygaszającego umowy użytkowników nieruchomości nabytych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, (iii) ustalenie, że do wygaśnięcia umów może dojść jedynie na wniosek KOWR za odpowiednim wynagrodzeniem lub po upływie bardziej znacznego czasu, np. 3 lat, lub (iv) ustanowienie mechanizmu uzyskiwania odszkodowań wpisanego wprost w treści ustawy o ustroju rolnym tak, aby można było uniknąć daleko posuniętej wykładni przepisów Kodeksu cywilnego, by móc chronić uczestników obrotu gospodarczego. Takie odszkodowanie można

⁴⁷ J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 359, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2012 r., III CSK 228/11, LEX nr 1250570.

by także uzależnić od przyporządkowania winy za niezawarcie nowej umowy Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa.

Niepraktyczność przepisów może uwidocznić się także w inny sposób – przez niezwykle nieregularną i niejasną regulację terminu na zawiadomienie KOWR o nabyciu nieruchomości w trybie art. 3 i 4 u.k.u.r. Regulacja ta wystawiona została na uzasadnioną krytykę przedstawicieli doktryny⁴⁸. Jak wskazuje profesor T. Czech, w wielu przypadkach ustalenie momentu, od którego należy rozpocząć upływ terminu na zawiadomienie KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej, może przysporzyć problemów, a ustalenie zasady ogólnej wyznaczania takiego terminu jest niemożliwe⁴⁹. Wynika to z odesłania w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do regulacji Kodeksu cywilnego dotyczących wykonywania prawa pierwokupu. Zgodnie z art. 598 k.c. w związku z art. 4 ust. 5 u.k.u.r. nabywca nieruchomości powinien dokonać zawiadomienia KOWR niezwłocznie, co w praktyce oznacza kilka dni roboczych od daty zawarcia umowy⁵⁰. Jednakże, zważając na różnorodność sposobów nabycia nieruchomości rolnej, wspomniana już trudność dotyczy wyznaczania daty, od której należy liczyć bieg terminu. W doktrynie wskazuje się np. na różnicę, w sytuacji gdy podstawą nabycia nieruchomości rolnej jest umowa i termin należy liczyć od dnia jej zawarcia. Z kolei inaczej liczony jest termin w przypadku, gdy nabycie prawa następuje pod warunkiem konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej. Wówczas za logiczne uznaje się liczenie terminu od dnia doręczenia nabywcy nieruchomości zawiadomienia o wpisie⁵¹. Tak ukształtowane przepisy powodują brak intuicyjności i zrozumiałości w procedurze wyznaczania terminu na doręczenie zawiadomienia do KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej. Stąd też naszym postulatem jest takie formułowanie przepisów dotyczących terminów w ustawie stanowiącej podstawę polskiego ustroju rolnego, by był to termin stały w odniesieniu do jak najszerszego i najbardziej uniwersalnego katalogu przypadków. Ewentualnie proponujemy, by terminy te były opisane w formie konkretnego katalogu przypadków ujętych bezpośrednio w ustawie.

Ostatnim zagadnieniem, które budzi wątpliwości w zakresie legislacji prowadzonej za pośrednictwem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jest mechanizm wprowadzony przepisem art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. Ustawodawca ustalił w nim, że

⁴⁸ K. Maj, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 87–88; P. Wojciechowski, (w:) P. Popradowski (red.), *Prawo rolne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 471 i n.

⁴⁹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, art. 4.

⁵⁰ J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 305–306; P. Błajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 312–314.

⁵¹ J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 312–313; W. Fortuński, M. Kupis, *Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 31.

zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości bez zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, o której mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r., jest nieważne, jako dokonane na podstawie czynności prawnej niezgodnej z przepisami ustawy. Tu nasuwa się pytanie natury doktrynalnej. Objęcie w posiadanie jest z definicji czynnością faktyczną, a więc nie sposób jest objąć je sankcją nieważności⁵². Ustawodawca w tym przypadku dobrał nieodpowiednią metodę do rozwiązywania problemu, jakim jest faktyczne oddawanie posiadania nieruchomości rolnej z pominięciem prawnego usankcjonowania takiego stanu rzeczy. Jest to oczywisty błąd natury merytorycznej i z tego powodu przepis ten powinien zostać zmodyfikowany tak, by przepis dotyczący nieważności *ex lege* nie odnosił się do czynności, które wymykają się z zakresu regulacji prawnych.

6. REDAKCJA USTAWY

Każdy, kto zapoznał się z regulacjami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zrozumie, że redakcja tej ustawy wymaga „zracjonalizowania”. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego korzysta z prawie każdej formy przepisu przewidzianej przez zasady techniki prawodawczej – artykuły, ustępy, punkty, litery. Proponujemy uporządkowanie przepisów według tematyki, by ich chronologia ułatwiała zrozumienie zawartych w niej regulacji. Należałoby przereklamować słowniczek i wprowadzić do niego wszystkie definiowane w ustawie terminy. Jakość legislacyjną ustawy poprawiłoby wyodrębnienie art. 2a ust. 4 (zgoda dyrektora KOWR na nabycie nieruchomości przez nie-rolnika) i przeniesienie go do odrębnego artykułu dla większej przejrzystości. T. Czech podsumowuje redakcję art. 2a u.k.u.r., określającego warunki nabycia nieruchomości przez rolników indywidualnych i inne podmioty, jako „niezmiernie chaotyczną, bez zachowania porządku merytorycznego”⁵³. Należałoby również rozbić wyłączenia podmiotowe (pkt 1 lit. a–m) i przedmiotowe (pkt 2–9) w ramach art. 2b ust. 4 na dwa odrębne artykuły. Syntetyczne ujęcie podstawowych kwestii pozwoli nie tylko na uniknięcie wątpliwości pomiędzy uczestnikami obrotu, ale też będzie ważne dla wszystkich organów stosujących prawo dotyczące obrotu ziemią rolną.

Nieracjonalne wydaje się przy tym obecne rozwiązanie ustawodawcy, w którym określił on prawa i obowiązki rolnika indywidualnego we fragmencie ustawy znajdującym się jeszcze przed miejscem, gdzie ustanowiono jego definicję. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2022 r., I OSK 1677/21, wskazał, że

⁵² D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa ...*, komentarz do art. 9.

⁵³ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 2(a).

„celem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest co do zasady nakaz zbywania nieruchomości rolnej w pierwszej kolejności rolnikom indywidualnym, nie zaś zbywania publicznej ziemi rolnej temu, kto zaoferuje najwyższą cenę”. Jeśli Naczelny Sąd Administracyjny uzna to za jeden z podstawowych celów ustawy, ciężko zrozumieć, dlaczego definicja rolnika indywidualnego znajduje się dopiero w art. 6, podczas gdy jego prawa i obowiązki znajdują się dużo wcześniej, tj. w art. 2a, 4 i 5.

Dobrze zobrazuje to praktyczny przykład: obywatel zainteresowany nabyciem nieruchomości rolnej postanowi samodzielnie sprawdzić stan prawny i ryzyka związane z transakcją. Otwierając treść ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w przeglądarce, definicję rolnika indywidualnego znajdzie dopiero na 29 stronie (z 37 stron) tekstu opublikowanego w Internetowym Systemie Aktów Prawnych Kancelarii Sejmu⁵⁴. W konsekwencji trudno sobie wyobrazić, ażeby był w stanie bezproblemowo sam ocenić ryzyka dotyczące zbycia lub nabycia nieruchomości. W konsekwencji będzie on zmuszony poszukiwać pomocy prawnej. Często też jego sytuacja może okazać się niejasna dla notariusza, który będzie odpowiedzialny za objęcie takiej transakcji aktem notarialnym i jednocześnie obarczenie siebie odpowiedzialnością za legalność takiej czynności. Dlatego też przesłanki przedmiotowe i podmiotowe konstytuujące rolnika indywidualnego powinny być zawarte w słowniczku art. 2 u.k.u.r.

Istotne wydaje się również postawienie w tym miejscu wyraźnego znaku zapytania, czy wspomniany przepis odpowiada zaleceniom stawianym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁵. Już w § 3 ww. rozporządzenia czytamy, że: „Ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków”, czy też: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Obecne brzmienie art. 2a ust. 3 u.k.u.r. jest daleko od tego standardu, ponieważ regulując zasadę nabywania nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego, wymienia łącznie aż dwadzieścia pięć wyjątków. Ponadto wyjątki w art. 2a u.k.u.r. są rozpatrywane o tyle, o ile w ogóle mówimy o nieruchomości rolnej, a one także, zgodnie z art. 1a, podlegają wielu wyjątkom⁵⁶. Dochodzi zatem do kaskadowego ujęcia systemu wyjątków, w którym musimy się zastanowić, jaka jest sytuacja nieruchomości o powierzchni 0,28 ha zbywanej teściowej w ciągu 4 lat

⁵⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030640592/U/D20030592Lj.pdf> (dostęp: 13.05.2024 r.).

⁵⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

⁵⁶ Więcej na temat wielowarstwowej reglamentacji zob. P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I*, „Rejent” 2019, nr 11, s. 9–66.

od jej nabycia, a jaka nieruchomości sąsiedniej, o tym samym klasoużytku zbywana koledze w ciągu 16 lat od jej nabycia. Oba te *prima facie* kazuistyczne przypadki będą wymagać od potencjalnego sprzedawcy dokładnej i uważnej lektury ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W doktrynie podkreślone zostało, że § 3 działa w celu zwiększania „czytelności systemu prawa i ułatwienia wyszukiwania odpowiedzi na pytanie o to, jak prawo reguluje daną kwestię”⁵⁷. W naszej ocenie art. 2a u.k.u.r. nie realizuje standardu czytelności prawa ze względu na swoją obfitość i metodę tworzenia długiego szeregu sytuacji wyjątkowych. W konsekwencji odczytanie kluczowej dla całej ustawy normy wymaga czasu, dokładności i – jak wskazano w niniejszym artykule – nadal pozostaje niejasne.

7. PODSUMOWANIE

Niniejszy artykuł nie powstał z zamiarem wyliczenia wszelkich mankamentów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, lecz z chęci wskazania poszczególnych problemów – tak teoretycznych, jak i praktycznych – z jakimi zmagają się głównie adresaci owej ustawy. Naszym celem było przede wszystkim podkreślenie tych zagadnień, które pozostawiają pole do usprawnień. Propozycje zawarte w artykule mają charakter sugestii i wskazówek dotyczących możliwych dyrektyw rozwoju prawa rolnego w Polsce.

Nie zmienia to faktu, że użytki rolne w Polsce zajmują obszar 18 418 tys. ha, co stanowi 58% powierzchni kraju⁵⁸. Spośród tych gruntów znaczna ich część podlega regulacjom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dlatego nie sposób zignorować tego, jak nieocenione znaczenie dla polskiej gospodarki mają te przepisy. Kluczowa ich rola przejawia się w wielu sytuacjach praktycznych, gdzie jednak często zawodzą i tym artykułem chcieliśmy zbiorczo wykazać, na których polach te problemy są szczególnie uwidocznione.

Niezmienna pozostaje więc także teza ze wstępu tego artykułu: ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest ustawą napisaną w pośpiechu, nieprzystosowaną do zmieniających się realiów polskiego i europejskiego rynku. Jest pełna przepisów, co do których istnieją poważne wątpliwości dotyczące ich zgodności z Konstytucją RP oraz prawem europejskim. Te niespójności systemu prawnego stanowią zatem znaczne zagrożenie dla całego obrotu gospodarczego, w którym biorą udział nie tylko lokalni rolnicy.

⁵⁷ G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, (w:) *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, załącznik.

⁵⁸ <https://www.fdpa.org.pl/sposoby-rolniczego-uzytowania-a-stan-bioroznorodnosci> (dostęp: 20.05.2024 r.).

Z tego względu chcielibyśmy wyrazić poparcie dla podjęcia prac nad przygotowaniem zupełnie nowej ustawy, która mogłaby stanowić fundament polskiego ustroju rolnego, zastępując tym samym ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego.

Mamy nadzieję, że nowa ustawa, tworzona w bardziej przemyślanym procesie legislacyjnym, uniknie wad obecnie dotykających współczesne ustawodawstwo w tej dziedzinie. Nowo napisane prawo powinno skutecznie rozwiązać problemy, z którymi borykają się współcześni uczestnicy obrotu gospodarczego, których nieruchomości podlegają regulacjom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Powinno również zdecydowanie usprawnić funkcjonowanie rynku nieruchomości rolnych, których nabycie nie łączyłoby się z wieloma decyzjami KOWR, których ostateczny kształt nierzadko trudno przewidzieć, oraz z ograniczeniami, które sprawiają, że nabycie nieruchomości nie jest cennym zasobem w majątku, lecz czasem staje się obciążeniem w prowadzonej działalności.

Pozostaje liczyć na to, że nowe przepisy będą bardziej przejrzyste, spójne i dostosowane do realiów zarówno polskiego, jak i europejskiego rynku rolnego. Powinno się tak stać zarówno w przypadku zauważenia przez ustawodawcę zagadnień podniesionych w tym artykule, jak i ograniczeń wynikających z niejasnej polityki KOWR w zakresie wyrażania zgody na zbycie nieruchomości rolnej. Jest to też szczególnie ważne w kontekście przysługującego KOWR prawa pierwokupu nieruchomości, a także akcji spółek kapitałowych (lub dominujących), będących właścicielem (bezpośrednio lub pośrednio) nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha. Autorzy niniejszego artykułu są również świadomi, że dotyczy to także wielu innych zagadnień, w których legislacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stawała się uciążliwa w stosowaniu. Wierzymy, że przyszłość prawa rolnego jest możliwa do ukształtowania w sposób zarówno korzystny dla rolnictwa, jak i jednocześnie nierestrykcyjny dla obrotu ziemią.

REFERENCES

- Bender P., *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, „Rejent” 2019, nr 11
- Bieranowski A., *Uwagi o błędnym dekodowaniu zakazu zbywania własności nieruchomości rolnej*, „Rejent” 2019, nr 8
- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024
- Blajer P., Gonet W., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024
- Fortuński W., Kupis M., *Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 2
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2024
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2013

- Łobos-Kotowska D.J., Stańko M., (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2023
- Maj K., *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 2
- Osajda K. (red. serii), Popardowski P. (red. tomu), (w:) *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Legalis/el. 2023
- Rychter R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2019
- Stepaniuk M., Śledź K., *Nabycie nieruchomości rolnej i leśnej w praktyce notarialnej. Wzory aktów notarialnych. Dokumenty. Przykłady zapisów*, Legalis/el. 2023
- Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, (w:) *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016
- Wojciechowski P., (w:) P. Popardowski (red.), *Prawo rolne. Komentarz*, Legalis/el. 2021
- Wojciechowski P., (w:) P. Popardowski (red.), *Prawo rolne. Komentarz*, Warszawa 2021