

## Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym

Prawo własności jest najistotniejszym prawem podmiotowym w sferze władztwa nad rzeczą. Wynikają z niego uprawnienia właściciela do rozporządzania rzeczą, pobierania z niej pożytków oraz do korzystania z niej. Z punktu widzenia prawa cywilnego, prawo to ograniczone jest jedynie przez jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie oraz zasadny współzycia społecznego. Granice tego prawa wyznacza art. 140 Kc wraz z zakresem uprawnień właściciela.

Nieruchomość rolna, jako przedmiot prawa własności, pomimo swojego definicyjnego wyodrębnienia spośród innych nieruchomości (art. 46<sup>1</sup> Kc), podlega takim samym prawom, jak każdy inny przedmiot prawa własności. Niemniej, analiza ustawodawstwa, które reguluje prawo własności pozwala na stwierdzenie, iż z punktu widzenia ilości i stopnia skomplikowania regulacji prawnych, prawo własności nieruchomości - w tym nieruchomości rolnych - podlega ograniczeniom na najszerszą skalę. Niewątpliwie, ustawodawstwo to w przeważającej mierze zaliczyć należy do sfery szeroko rozumianego prawa administracyjnego.

F. Longchamps definiował „ograniczenia prawa własności” jako „umniejszenie możliwości wynikających z własności”<sup>1</sup>, które pozostaje jedyną cechą relewantną. Analizę ograniczenia wolności właściciela nieruchomości rolnej należy rozpocząć od próby zdefiniowania pojęcia wolności w sferze zarówno prawnorzeczowej, jak i prawnozobowiązaniowej. W tej ostatniej wolność właściciela rzeczy przejawia się w możliwości swobodnego nią dysponowania, obciążania jej prawami osób trzecich, zabezpieczenia własnością rzeczy spłaty zobowiązań. Wolność w sferze prawnorzeczowej określić należy jako możliwość właściciela rzeczy do wyzbycia się prawa własności - zarówno w drodze świadomego przeniesienia prawa własności do niej, jak i w drodze porzucenia jej, z jednoczesnym zamiarem wyzbycia się własności rzeczy. Powyższe rozważania śmiało można przenieść na obszar, będący przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu, czyli wolności właściciela nieruchomości rolnej.

Definiując ograniczenie praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w

prawie administracyjnym można uznać, że jest to normatywna ingerencja państwa w sferę wolności majątkowej jednostki, polegająca na określeniu możliwości działania podmiotu własności wobec rzeczy, cechująca się bezpośredniością i - niekiedy - trwałością, dokonana ze względu na przedmiot własności.

## I. Klasyfikacja ograniczeń prawa podmiotowego w sferze wolności właściciela według poglądów doktryny

Zgodnie z proponowaną przez F. Longchamps klasyfikacją<sup>2</sup> „ograniczenia własności nieruchomości” można podzielić na:

- polegające na znoszeniu (*pati*) działania innych czynników, odnoszącego się do nieruchomości rolnej,
- dotyczące swobody działania właściciela wobec nieruchomości rolnej (*non facere. facere*)<sup>3</sup>.

Linia podziału przebiega w sferze obowiązku właściciela. Może on obejmować czynności dokonywane przez właściciela lub naruszać jego wyłączność w działaniu lub zaniechaniu wobec rzeczy.

W pierwszej sferze wyróżnia się cztery rodzaje treści ograniczeń:

1. znoszenie wstępu na nieruchomość,
2. znoszenie dokonywania określonych czynności,
3. znoszenie umieszczania na niej różnych urządzeń, (przedmiotów),
4. znoszenie zajęcia nieruchomości (najdalej idąca ingerencja w prawo podmiotowe właściciela).

Druga grupa ograniczeń dzieli się na dwa rodzaje:

1. dotyczące czynności prawnych z zakresu prawa prywatnego (pomniejszają swobodę dyspozycji prywatnoprawnych, które mają za przedmiot nieruchomość),
2. dotyczące wykonywania wszelkich innych czynności (odnoszą się do działań właściciela wobec rzeczy, które stają się przedmiotem zakazu, nakazu lub określenia przez ustawodawcę sposobu korzystania z nieruchomości)<sup>4</sup>.

Z uwagi na konieczność zachowania reguł, dotyczących obszerności artykułu,

---

2

*Ibid.*, s. 133 i n.

- 3 Przedstawiona klasyfikacja, co do zasady, podlega powszechnej akceptacji przez doktrynę prawa. Niemniej, niektórzy autorzy - por. A Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe UJ CCLXXXVI Prace prawnicze, zeszyt 54, Kraków 1972 r., s. 54-55 - poddają ją krytyce, wszelako z punktu widzenia własnych założeń dotyczących przedmiotowej problematyki, np. podnosząc brak zupełności wskazanej klasyfikacji poprzez wyłączenie z niej aspektu wywłaszczeń, a także czynności, związanych z wykonywaniem tzw. policji administracyjnej.
- 4 Przedmiotowy podział przedstawił dr Krzysztof Jaroszyński w swojej pracy doktorskiej z 2008 r. (niepubl.), s. 204-205

analizie poddane zostaną wybrane ograniczenia, dotyczące znoszenia działania innych czynników.

## II. Treść ograniczeń praw podmiotowych ze względu na przyjęte konstrukcje przez ustawodawcę

Spośród typowych treści nadawanych przez ustawodawcę ograniczeniom prawa podmiotowego, jakim jest prawo własności do nieruchomości rolnej, wyróżnić należy:

1. nakazy (proste i złożone),
2. zakazy (proste i złożone),
3. konstrukcje złożone z nakazów i zakazów (wśród nich należy wymienić m.in. obowiązek utrzymywania nieruchomości w określonym stanie czy obowiązek znoszenia ingerencji zewnętrznej).

Przechodząc do charakterystyki poszczególnych treści ograniczeń zauważyć należy, co następuje:

- nakazy oznaczają, ni mniej ni więcej, tylko określony przez ustawodawcę obowiązek właściciela pozytywnego zachowania się wobec rzeczy. W przedmiotowym znaczeniu przez nakaz rozumie się konieczność wykonania określonego uprawnienia właścicielskiego, niejednokrotnie w z góry określony sposób. Przywołany już F. Longchamps stwierdzał, że obowiązki z kategorii *facere* składają się nawet na treść prawa własności, przy czym wniosek taki Autor wyprowadzał z analizy ówczesnego ustawodawstwa. Nakazy określonego zachowania się podmiotu prawa własności stanowią ograniczenia tego prawa o tyle, o ile umniejszają którąś z możliwości objętych własnością<sup>5</sup>. Wśród nakazów wyodrębnić można nakazy proste (związane z czynnościami jednorazowymi czy też powtarzalnymi) i złożone (dotyczące zespołu czynności). Przykładowo, pierwsza podgrupa obejmuje obowiązek właściciela nieruchomości rolnej, położonej w pasie drogi granicznej, do jej oczyszczania z zarośli w celu zapewnienia widoczności granicy państwowej<sup>6</sup> (czynność odpłatna, dokonywana powtarzalnie, według reguł, uzgodnionych z organem), zaś wśród przykładów drugiej podgrupy wyróżnić można obowiązek właściciela gruntu, stanowiącego użytek rolny, przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi<sup>7</sup> oraz dokonania rekultywacji gruntu, o ile spowodował on utratę

---

5 F. Longchamps, *op. cit.*, s. 147-148

6 art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. nr 78, poz. 461 z późn. zm.)

7 art. 15 ust. 1 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 16, poz. 78 z późn. zm.)

lub ograniczenie ich wartości użytkowej<sup>8</sup>;

- zakazy to proste sformułowania, które wykluczają możliwość podejmowania przez właściciela niektórych działań. W efekcie właściciel traci prawo, określone w treści zakazu. Ten typ ograniczenia może dotyczyć pojedynczych czynności (powtarzalnych lub jednorazowych - zakazy proste), takich, jak np. zakaz grodzenia nieruchomości - w tym rolnych - przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej, niż 1,5 m od linii brzegu, a także odebranie możliwości zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar<sup>9</sup>. Przedmiotem zakazu może być także zespół czynności, składających się na określony sposób użytkowania nieruchomości (zakazy złożone), wśród których wskazać należy przykładowo zakaz wykonywania robót i czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe<sup>10</sup>, czy też zakaz prowadzenia m.in. działalności rolniczej czy hodowlanej, która jest następstwem uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego<sup>11</sup>. W tym miejscu wspomnieć należy, że wyjątki od zakazów powstają z mocy ustawy, przy czym działanie organu administracyjnego w takim przypadku polegać ma na powinności wydania stosownej decyzji, zwalniającej od zakazu. Nie jest to sytuacja uznania, lecz interpretacji pojęć niedookreślonych, które zastosowanie przepisu ustawy uzależniają od konkretnego stanu faktycznego<sup>12</sup>, w związku z czym organ nie tyle modyfikuje prawo własności, ile nadzoruje prawidłowość jego wykonania z punktu widzenia przepisów ustawowych;
- ostatnia grupa złożona jest ze zbioru nakazów nie zdefiniowanych z góry oraz zbioru zakazów związanych z działaniami sprzecznymi z celem wyznaczonym przez ustawodawcę. Jedną z takich konstrukcji jest obowiązek utrzymania nieruchomości w określonym stanie, który stanowi konglomerat zakazów i nakazów, podlegających wyinterpretowaniu w oparciu o zastosowanie do konkretnego stanu pojęć niedookreślonych. Przykładowo, właściciel obiektu budowlanego ma obowiązek utrzymywania go w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej<sup>13</sup>. Organ administracji, który wykonuje nadzór nad realizacją przez właściciela tego obowiązku, może wydać decyzję, w

---

8 *Ibid.*, art. 20 ust. 1

9 art. 27 ust. 1 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.)

10 *Ibid.*, art. 88l ust. 1

11 art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)

12 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986, s. 58 i n.

13 art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. nr 89, poz. 414 z późn. zm.)

której nakaże usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku<sup>14</sup>. W decyzji organu może nadto znaleźć się zakaz użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości<sup>15</sup>.

### III. Klasyfikacja ograniczeń ze względu na wartości chronione, zdefiniowane przez ustawodawcę

Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej można podzielić na podstawie kryterium przedmiotowego, tj. dziedziny prawa, w ramach której następuje uszczuplenie możliwości działania właściciela wobec rzeczy. W poglądach doktryny niejednokrotnie zarzucano podziałowi ograniczeń słabość ze względu na materię administracyjną, polegającą na tym, że te same zjawiska będą się powtarzać w różnych dziedzinach<sup>16</sup>. Wszelako uznać należy, że zarzut ten opiera się na przyjęciu założenia, że własność należy zawsze postrzegać od strony interesu jednostki<sup>17</sup>. Mając na uwadze rozproszenie, zmienność i wielorakość regulacji ustawowych, wprowadzających ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej, dosłowne wskazanie dziedzin prawa administracyjnego, tak jak je widzi polski ustawodawca, traciłoby jakiegokolwiek znaczenie poznawcze. Dopiero kryterium wartości składających się na realizowany przez państwo interes publiczny nosi znamiona pewnej stabilności. Stwierdzić należy, że każda ingerencja państwa jako *imperium* w wolności majątkowe, a w prawa podmiotowe właściciela w szczególności, musi posiadać umotywowanie w prawidłowo oznaczonym i zdefiniowanym interesie publicznym. Rodzaj i stopień zaangażowania tego interesu będzie determinował intensywność ograniczeń.

Według kryterium, określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dotyczącego przyporządkowania rodzajom interesu publicznego, wartości chronione można podzielić na: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia i moralności publicznej, ochrona praw i wolności innych osób oraz ochrona dóbr kultury.

Wartości można także podzielić na bezpośrednio związane z procesem inwestycyjnym oraz pośrednio z nim związane. Pierwszy typ podziału stanowi regulację podstawowego sposobu korzystania przez właściciela z nieruchomości. Można rozróżnić

---

14 *Ibid.*, art. 66

15 Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie w wyroku z dnia 5 czerwca 2002 r., SA/Rz 77/2002 stwierdził m.in., że „przez należyty stan techniczny obiektu budowlanego rozumieć należy utrzymanie w dobrym stanie elewacji i wyglądu obiektu oraz innych jego elementów, jak również zapewnienie harmonii pomiędzy wyglądem obiektu a otoczeniem naturalnym i stworzonym przez człowieka”. Wynika stąd, że działanie organu ma charakter wyjątkowy i wyłącznie nadzorczy, a wykonywanie prawa własności obiektu budowlanego zawiera w sobie także ocenę jego estetyki.

16 F. Longchamps, *op. cit.*, s. 178

17 A. Wasilewski, pomimo krytyki tego założenia, poszedł w kierunku triady uprawnień właścicielskich jako kryterium podziału. Por. A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 60-62

normy stosowane z reguły przy zmianie sposobu zagospodarowania gruntu i jego zabudowie. Istnieje także grupa norm stosowanych tylko w określonym zakresie, związanym ze szczególnym charakterem inwestycji lub szczególnym statusem gruntu, będącego przedmiotem własności. Do pierwszej kategorii zaliczyć należy bezpieczeństwo budowlane oraz ład przestrzenny, zaś do drugiej - ochronę środowiska (w tym ziemi rolnej), ochronę zabytków, bezpieczeństwo państwa oraz zdrowie publiczne.

Ze względu na temat niniejszego artykułu, szczegółowej charakterystyce poddane zostaną następujące typy ograniczeń, występujących w sferze ochrony środowiska oraz bezpieczeństwo państwa.

#### IV. Ochrona środowiska

Biorąc pod uwagę rozwój prawodawstwa nie tylko polskiego, ale i międzynarodowego<sup>18</sup>, ochrona środowiska stanowi, rzecz można, najsilniej rozwijający się obszar zainteresowania państwa dotyczący jednocześnie przestrzeni i własności. Zgodnie z obowiązującą legalną definicją środowiska, trzeba traktować to pojęcie szeroko, jako obejmujące ogół elementów przyrodniczych, także przetworzonych w wyniku działalności człowieka, w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami<sup>19</sup>. W powołanej materii w grę wchodzi także akty prawne takie, jak: Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 16, poz. 78 z późn. zm.), Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 92, poz. 880 z późn. zm.), Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. nr 115, poz. 1229, z późn. zm.), Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. nr 101, poz. 444, z późn. zm.) czy też Ustawa z dnia 9 grudnia 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. nr 163, poz. 981).

Unormowania wskazane powyżej wprowadzają szereg ograniczeń praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej, częstokroć nie wskazując *expressis verbis* właściciela jako adresata ustawy<sup>20</sup>, wszelako wpływając na sposób wykonywania władztwa nad rzeczą.

Ustawa - Prawo ochrony środowiska wprowadza przykładowo generalny obowiązek dbania o środowisko, nakazując każdemu zapobiegać negatywnemu oddziaływaniu na nie (art. 6 ust. 1 powołanej Ustawy) czy też zobowiązując do podjęcia wszelkich możliwych

---

18 Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z dnia 9 grudnia 1994 r. (sprawa Ostra vs. Hiszpania, A.303-C) stwierdził, że z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego wywodzi się prawo do ochrony przed uciążliwościami takimi, jak smród czy hałas

19 art. 3 pkt 39 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.)

20 por. np. art. 7 Ustawy - Prawo ochrony środowiska

środków zaradczych celem uniknięcia wywołania niepożądanego efektu na środowisko (art. 6 ust. 2 powołanej Ustawy). Podobną rolę odgrywa art. 7 ust. 1 i 2 tej Ustawy. W tym miejscu zaobserwować można tendencję, którą ustawodawca niejako lansuje w sferze kształtowania instytucji własności, a mianowicie zakazując „zawłaszczenia” środowiska - pomimo wchodzenia niektórych jego elementów w sferę władztwa nad nieruchomością rolną - przez podmiot prywatny. Środowisko jest zawsze dobrem publicznym, pozostającym prawnie i fizycznie związanym z własnością nieruchomości.

W praktyce największe znacznie mają normy szczegółowo ograniczające prawa podmiotowe właściciela, wiążące się z konkretnymi zakazami i nakazami, wspartymi przez środki nadzoru. Z punktu widzenia art. 82 Ustawy - Prawo ochrony środowiska, ochrona zasobów środowiska realizowana jest, w szczególności, poprzez określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągnięcia, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu. Ustawodawca wprowadza trzy rodzaje norm, z punktu widzenia dopuszczalnych stężeń substancji, energii, promieniowania i hałasu, tj.: normy generalnie określające dopuszczalne emisje, normy indywidualnie określające dopuszczalne emisje oraz immisyjne normy dopuszczalnych stężeń określonych substancji i energii<sup>21</sup>.

Przechodząc szczegółowo do tematu niniejszego artykułu stwierdzić należy, że unormowania, dotyczące ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej, są specyficznym przypadkiem. Pogląd taki wynika z konstatacji, że, co prawda ochrona gruntów rolnych zalicza się do szeroko pojętej ochrony środowiska, to jednak dotyczy także innych dóbr, np. wartości użytkowej gruntów czy interesu gospodarczego państwa. Mamy tutaj do czynienia z ochroną ziemi jako takiej, nakierowaną na zachowanie jej walorów naturalnych oraz produkcyjnych. Ingerencja państwa we własność ziemi rolnej była zawsze nieporównywalna z innym rodzajowym ograniczeniem praw właściciela. Współcześnie znaczenie ochrony gruntów rolnych nieco maleje, lecz historia regulacji tej sfery w PRL przedstawia całe spektrum możliwości władczego kształtowania stosunków własnościowych, zaczynając od obowiązku rolniczego użytkowania czy narzucania nieraz drastycznych ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością, po nacjonalizację i wywłaszczenie<sup>22</sup>. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprowadza dwa podstawowe ograniczenia związane z przedmiotową problematyką, a to: zakaz przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz ochrona przed erozją i obowiązek rekultywacji.

Pierwszy z nich polega na reglamentowaniu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, będąc w istocie rzeczą zakazem ustawowym, uchylanym w indywidualnych

---

21 J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2004, s. 334

22 P. Czechowski, *Ewolucja ingerencji administracyjnej w sferę treści prawa własności w okresie 40-lecia PRL (problematyka korzystania z nieruchomości rolnych)* [w:] *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL* (red. A. Stelmachowski, P. Czechowski), Warszawa 1989 r., s. 165 i n.



przypadkach na drodze rozstrzygnięcia o charakterze konstytutywnym, które określa rzeczywistą treść własności. Ustawodawca w sposób szczególny podchodzi do gruntów rolnych klas I-III oraz gruntów leśnych, uzależniając możliwość przeznaczenia takiej nieruchomości na cele nierolnicze i nieleśne od decyzji marszałka województwa, po uzyskaniu opinii izby rolniczej, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a w przypadku gruntu leśnego - nadto po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw ochrony środowiska lub upoważnionej przez niego osoby<sup>23</sup>. Wynika z powyższego, że ustawodawca zastrzega w ten sposób kryteria, jakie należy spełnić celem zmiany przeznaczenia najlepszych klas gruntów rolnych i gruntów leśnych.

Drugi typ ograniczenia zobowiązuje właściciela nieruchomości rolnej do zachowania wartości gruntu poprzez nakaz przeciwdziałania jego degradacji oraz zapewnienia rekultywacji<sup>24</sup>. Organ administracyjny może, ze względu na ochronę gleb przed erozją, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów albo założenie na nich trwałych użytków zielonych. Jest to typowy akt nadzoru nad wykonywaniem własności. Większą swobodę organowi daje możliwość nakazania właścicielowi wykonania w określonym terminie odpowiednich zabiegów, w sytuacji wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, w tym spowodowanych nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych, przed chorobami, szkodnikami i chwastami<sup>25</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, że ustawodawca przewidział, w pewnym zakresie, możliwość odszkodowania lub zwrotu pewnych kosztów właścicielowi gruntu. Obowiązkiem właściciela jest nadto rekultywacja gruntu. Spowodowanie utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gruntu implikuje obowiązek jego rekultywacji na koszt winnego<sup>26</sup>. Na mocy decyzji administracyjnej organ określa m.in. osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów oraz kierunek i termin wykonania rekultywacji. Osoba ta zobowiązana jest w terminie do 28 lutego każdego roku zawiadomić organ o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów, podlegających rekultywacji<sup>27</sup>.

Podsumowując tę część rozważań stwierdzić należy, że ustawodawca wiąże ograniczenia praw podmiotowych właściciela ze statusem gruntu - rolnym lub leśnym. Determinują one sposób korzystania z nieruchomości poprzez ograniczenie w zakresie zagospodarowania terenu i dopuszczalnej na nim działalności. Składa się na to zbiór zakazów i nakazów. Ustawodawca, narzucając formalne przesłanki przyporządkowania gruntów do danego rodzaju, łączy z nim wyjątkowy reżim prawny, obowiązujący na wszystkich nieruchomościach, których całość lub część stanowią grunty rolne lub leśne. To na właścicielu ciąży obowiązek utrzymania nieruchomości w określonym stanie,

---

23 Art. 7 ust. 2 i 3 Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

24 *Ibid.*, art. 15 ust. 1

25 *Ibid.*, art. 15 ust. 5

26 *Ibid.*, art. 20 ust. 1

27 *Ibid.*, art. 22 ust. 1 - 3

polegającym na utrzymaniu wartości rolnej lub leśnej gruntu, połączonym z zapobieganiem degradacji i koniecznością rekultywacji gruntu.

Z ingerencją państwa w prawa podmiotowe właściciela nieruchomości rolnej mamy także do czynienia w Ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. nr 11, poz. 80, z późn. zm). Postępowanie scaleniowe, mające na celu fizyczną zmianę granic nieruchomości istniejących i powstanie nowych nieruchomości, może wszcząć z urzędu starosta - jako zadanie z zakresu administracji rządowej - po uprzednim uzyskaniu opinii rady sołeckiej, a także działających na terenie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników<sup>28</sup>. Co do zasady, postępowanie związane jest z wnioskiem podmiotu zainteresowanego, w przypadku wystąpienia konkretnych przesłanek, w szczególności dotyczących poprawy rozłogu, budowy autostrady lub ochrony przyrody. W efekcie prowadzonego postępowania powstaje projekt scalenia lub wymiany gruntów, który powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Właściciel nieruchomości, podlegającej scaleniu lub wymianie, jako uczestnik postępowania, może zgłosić staroście zastrzeżenia do projektu. W efekcie ich ewentualnego uwzględnienia - o czym decyduje, pośrednio, powołana przez organ komisja doradcza - powstaje nowy stan prawny, ujawniany w księgach wieczystych. Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia stanowi podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów. Reasumując, stwierdzić należy, że ustawodawca w przedmiotowym akcie prawnym, na drodze administracyjnej, tworzy nowe przedmioty własności, w posiadanie których - za pomocą, w sytuacji takiej konieczności, także przepisów o egzekucji w administracji - wprowadza poprzez instrumenty, charakterystyczne dla *imperium* państwa. Ustawodawca ogranicza tym samym swobodę właściciela w sferze dysponowania rzeczą zarówno w całości, jak i w fragmentach. Co więcej, o wszczęciu postępowania scaleniowego, na wniosek organu administracyjnego, sąd umieszcza wzmiankę w księdze wieczystej nieruchomości. W ramach zasady rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, od tego momentu swoistej blokadzie poddane zostają wszelakie czynności, jakimi dysponuje właściciel nieruchomości w sferze rozporządzania rzeczą.

## V. Bezpieczeństwo państwa

Wartością chronioną w szeroko pojętym interesie publicznym jest bezpieczeństwo państwa, którego elementy występują m.in. w planowaniu przestrzennym oraz w prawie budowlanym.

Przykładem ingerencji w prawa podmiotowe właściciela nieruchomości rolnej jest kształtowanie własności tych nieruchomości, które położone są w pasie drogi granicznej

---

28 art. 4 Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów

oraz w strefie nadgranicznej<sup>29</sup>. Kształtowanie to polega chociażby na uprawnieniu Straży Granicznej do wykonywania czynności związanych z oznakowaniem i ochroną granicy państwowej oraz budową urządzeń, służących tej ochronie<sup>30</sup>, przy czym właściciel gruntu obowiązany jest do umożliwienia wykonania tych czynności. Unormowanie to wprowadza *ex lege* obowiązek znoszenia pewnych działań ze strony administracji publicznej, przy jednoczesnym zakazie korzystania z praw podmiotowych, przysługujących właścicielowi, a mogących przeszkodzić działaniom administracji. Ustawodawca nakazuje tym samym dopuszczenie przez właściciela do ingerencji innych osób, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od działań jej przeciwnych. Akceptację znajduje pogląd, że działania organu administracyjnego powinny cechować się proporcjonalnością i być ukierunkowane na dokonanie czynności niezbędnych dla ochrony granicy państwowej. Wszelako, jeżeli zaistnieje konieczność - ze względów technicznych - wykroczenia poza pas drogi granicznej, dopuszczalne jest budowanie urządzeń także poza tym pasem. Celem niejako zrównoważenia interesu prywatnego i publicznego, ustawodawca przewidział możliwość wypłaty odszkodowania, na zasadach ogólnych, za szkody wyrządzone przedstawionymi powyżej czynnościami. Stwierdzić należy, że taki sposób wyrównania szkody właścicielowi obciążony jest wszystkimi powinnościami, wynikającymi ze stosownych przepisów Kodeksu cywilnego, a zatem: udowodnienia szkody, wykazania adekwatnego związku przyczynowoskutkowego pomiędzy zdarzeniem a szkodą, wreszcie wykazania, kto szkodę wyrządził i wyliczenia jej wysokości. Ustawodawca tym samym przerzuca cały ciężar uzyskania kompensaty za działania organu administracji - dysponującego przecież środkiem przymusu w postaci nałożenia na właściciela opisanego powyżej obowiązku - na zobowiązanego, dając dodatkowo podmiotowi, który wyrządził szkodę wszystkie możliwości obrony, jakie przewidziano dla pozwanego w reżimie obowiązujących przepisów prawa cywilnego i procedury cywilnej. Stan taki - mając także na uwadze długotrwałość postępowań sądowych oraz formalizm procesu cywilnego, którego znajomość wymaga posiadania co najmniej wykształcenia prawniczego - uznać należy za dalece niedoskonały.

Kolejnym obowiązkiem właściciela nieruchomości rolnej, która znajduje się w pasie drogi granicznej, jest oczyszczanie, odpłatnie, na warunkach uzgodnionych z właściwymi organami Straży Granicznej, gruntu i - ewentualnie - lasu z drzew i krzewów oraz innych zarośli na szerokość ustaloną w umowach międzynarodowych, zawartych przez Rzeczpospolitą Polską<sup>31</sup>. Związane jest to z koniecznością utrzymania gruntów i lasów przylegających do granicy państwowej lub do brzegów rzek granicznych, w stanie zapewniającym widoczność linii granicy państwowej i znaków granicznych<sup>32</sup>. Celem

---

29 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. nr 78, poz. 461 z późn. zm.)

30 *Ibid.*, art. 10

31 *Ibid.*, art. 11 ust. 2

32 *Ibid.*, art. 11 ust. 1

zagwarantowania osiągnięcia zakładanego efektu, ustawodawca przewidział możliwość wykonania zastępczego przez inny podmiot, niż właściciel, przy czym ten ostatni ma obowiązek umożliwienia przeprowadzenia przez podmiot, który wskazał organ administracyjny, koniecznych czynności<sup>33</sup>.

Reasumując, opisane ograniczenia mają na celu utrzymanie nieruchomości w określonym stanie oraz umożliwienie wykonywania obowiązków, nałożonych przez państwo na Straż Graniczną. Organ administracyjny wykonuje tutaj nadzór nad realizacją powołanych przepisów. Podkreślenia wymaga konieczność przeanalizowania wprowadzenie bardziej korzystnych dla obywatela - właściciela nieruchomości - mechanizmów, zmierzających do uzyskania rekompensaty za szkodę, spowodowaną poddaniem się obowiązkom, nałożonym przez ustawodawcę.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, należy także rozpatrywać ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Celem nabycia nieruchomości przez osobę, zdefiniowaną w ustawie jako cudzoziemiec, musi ona uprzednio uzyskać zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wydanie ewentualnego zezwolenie musi być poprzedzone - w przypadku chęci nabycia nieruchomości rolnej - brakiem sprzeciwu ze strony ministra właściwego do spraw rozwoju wsi<sup>34</sup>. Można w tej sytuacji bronić tezy, że limitowanie cudzoziemcom dostępu do własności nieruchomości rolnych stanowi jednocześnie kształtowanie prawa własności podmiotu, który jest właścicielem nieruchomości, stanowiącej przedmiot obrotu, albowiem uszczupleniu ulega jego swoboda w zakresie dysponowania rzeczą. Zostaje tutaj wyłączona możliwość wyboru kontrahenta przez sprzedającego, gdyż transakcja kupna-sprzedazy nieruchomości bez zezwolenia organu administracyjnego jest z mocy prawa nieważna (art. 58 § 1 Kc)<sup>35</sup>. Potwierdza to także bezpośrednio sama treść art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości rolnej, uzyskanie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych przez cudzoziemca jest zdarzeniem prawnym, które wpływa na jego sytuację, od niego niezależną. Organ administracji działa tutaj poprzez wydanie aktu administracyjnego, uchylającego ogólny zakaz i tworzącego prawo po stronie adresata decyzji.

## VI. Podsumowanie

Analizując powyższe rozważania stwierdzić należy, że kształtowanie prawa własności nieruchomości rolnych opiera się na przyjętych przez ustawodawcę ograniczeniach praw podmiotowych właściciela, w szczególności w zakresie korzystania z

---

33 *Ibid.*, art. 11 ust. 3

34 Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. nr 31, poz. 178, z późn. zm.)

35 por. J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Zakamycze 2004, s. 38 i n.

rzeczy, ale także i - pośrednio - rozporządzenia nią. Ten ostatni pogląd śmiało wywieść można chociażby ze scharakteryzowanych powyżej nakazów, związanych z bezpieczeństwem państwa w zakresie ochrony granicy Polski. Można sobie przecież wyobrazić sytuację, w której - szczególnie mając na uwadze rynek obrotu nieruchomościami rolnymi - poszukiwania ewentualnego nabywcy gospodarstwa rolnego, na terenie którego umiejscowione są urządzenia, służące ochronie granicy państwa, obciążonego nadto obowiązkiem umożliwienia regularnej ich kontroli przez przedstawicieli organu administracyjnego, z góry skazane mogą być na niepowodzenie.

Oczywiście, szczególny rodzaj nieruchomości, jaką są grunty rolne, wymaga od jej właściciela godzenia się na pewne ograniczenia, związane bezpośrednio z jej charakterem, co opisane zostało w części niniejszego artykułu dotyczącej kwestii ochrony środowiska. W tej materii zauważyć należy, że ustawodawca nie tyle - abstrahując od interesu prywatnego właściciela - narzuca pewne rozwiązania, działając jako *impeium*, ile, korzystając z uprawnień prawotwórczych, dba w najszerszym zakresie o zachowanie charakteru gruntów rolnych.

Różny zakres i treść ingerencji państwa w prawo własności nieruchomości rolnych stanowi jego podstawową cechę w polskim systemie prawa. W rezultacie, ciężko mówić o funkcji własności nieruchomości w ogóle. Stwierdzić należy, że istnieją reżimy, pozwalające, co do zasady, na realizację interesów indywidualnych. Wszelako, są również takie, w których właściciel staje się aktywnym czynnikiem zabiegającym o dobro wspólne.

Osobisty pogląd autora niniejszego artykułu na zakres ograniczeń praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej zasadza się do stwierdzenia, że jest on zbyt duży w świetle konstytucyjnej ochrony gospodarstwa rolnego. Wymagania dbania o interes państwa nie powinny przestąpić równoległego obowiązku wypłaty słusznego odszkodowania, uwzględniającego umniejszenie uprawnień właścicielskich. Ochrona, którą gwarantuje Konstytucja RP, nie powinna pozostać pustym „frazesem” i być ograniczana na drodze prawotwórczych działań *imperium* państwa.

### **The limitations of the agricultural property's owner subjective rights in the administrative law**

The ownership rights to the agricultural property are defined in Polish Constitution, as well as in the Civil code. Outside the law to possess the object, there is a right to dispose the object and to download the rewards. The administrative law, by which the state Empire affect on one or few of above mentioned rights, limits the capabilities, which the owner could benefit in situation of free disposal of the object. The article is an effort of outline the tendency of the state Empire, in example of environmental law and the State security regulations, to impoverishment the

possibilities, which gives the civil law. In the first part of the article was made an attempt to present a division of the limitations, according to the doctrine view.

**Słowa kluczowe:**

nieruchomość rolna,

gospodarstwo rolne,

właściciel,

prawo administracyjne