

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

mgr Mikołaj Budzikowski

**Ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej
w prawie administracyjnym**

Autoreferat pracy doktorskiej

Promotor: prof. dr hab. Paweł Czechowski

Recenzenci: dr hab. Teresa Kurowska, prof. UŚ
dr hab. Jerzy Bieluk, prof. UwB

Warszawa 2018

I. Uzasadnienie wyboru tematu pracy

Pojęcie prawa własności utożsamiano w nauce prawa z „wolnością”.¹ Ujęte w ten sposób prawo własności, jak każdy rodzaj wolności, może podlegać - i podlega - ograniczeniom. W konsekwencji, prawo własności to zespół wielu składników, definiujących uprawnienia, ale i obowiązki. Właściciel w naturalny sposób dąży do realizowania swoich uprawnień w możliwie najszerszej sferze, z drugiej strony państwo, mając na uwadze interes ogółu, często normatywnie definiowany jako interes publiczny, oraz dysponując środkami prawnymi - w tym, sankcjami - nakłada na niego obowiązki, których wykonanie ma przynieść efekty w realizacji powyższego interesu. Zadaniem pracy jest zaprezentowanie zakresu ograniczeń uprawnień właściciela nieruchomości rolnej pod kątem administracyjnoprawnym.

Prawo własności nieruchomości rolnej, w związku ze szczególnym jego przedmiotem, zdefiniowanym przez ustawodawcę odmiennie od pojęcia nieruchomości, doznaje szeregu ograniczeń w ustawodawstwie z zakresu administracji, ukierunkowanych wyłącznie na ten przedmiot. Nie można jednak zapomnieć o ograniczeniach, które, mając za przedmiot nieruchomość *sensu largo*, obejmują swą dyspozycją także nieruchomości rolne.

Wybór tematu pracy uzasadniają, m.in., nie tylko ewolucja ustawodawstwa oraz zmiany, wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Rolnego Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw², lecz także swoje uzasadnienie znajduje on w próbie doktrynalnego sklasyfikowania i zdefiniowania funkcji administracji w sferze prawa rolnego, w aspekcie ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej.

II. Cel oraz hipoteza badawcza rozprawy

Przedmiotem badań jest prawne ograniczenie uprawnień właściciela nieruchomości rolnej skutkujące wprowadzeniem nakazów i zakazów, które kształtują

¹ Por. A. Wasilewski, Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego, Zeszyty Naukowe UJ CCLXXXVI Prace prawnicze, z. 54, Kraków 1972, s. 35.

² t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 869.

treść prawa własności. Niemniej jednak, powyższe kategorie nie wystarczą dla kompleksowej analizy przedmiotowej problematyki. Konieczna jest w tej materii próba stworzenia kategorii nieco bardziej złożonych, albowiem często zdarza się, że ustrojodawca ingeruje w swobodę działania właściciela nieruchomości rolnej na drodze bardziej skomplikowanej, niż tylko nakazy i zakazy. Konstrukcje te tworzą funkcjonalną całość, której wszelako nie można przypisać jednoznacznej definicji, albowiem częstokroć są one generowane przez ustawodawcę w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych, występujących jednostkowo.

Założeniem rozprawy jest analiza i klasyfikacja, od strony administracyjno-prawnej, zakresu oraz sposobów, jakimi posługuje się państwo, ograniczając uprawnienia właściciela nieruchomości rolnej. W rozprawie przedstawiona została analiza działania państwa wobec nieruchomości rolnych w sferze *imperium*, szczególnie w płaszczyźnie najnowszych uregulowań normatywnych, które weszły w życie w 2016 r. i ich wpływu na obowiązujący zakres regulacji prawnej. Natomiast analiza sfery *dominium* przedstawiona została w sposób syntetyczny, z uwagi na fakt, że polem badań uczyniono treść ograniczeń uprawnień właściciela nieruchomości rolnej, skupiając się na sferze *imperium* państwa.

Hipotezą badawczą pracy jest założenie, które sformułowano w pytaniu badawczym. Czy państwo, działając w sferze *imperium*, nie wkracza zbyt często, głęboko i łatwo w sferę prawa własności właściciela nieruchomości rolnej wyłącznie w celu wyręczenia się nim w zadaniach, które winny spoczywać tylko na administracji? Ocenie poddane zostały również granice działania administracji wobec właściciela nieruchomości rolnej przez pryzmat ochrony konstytucyjnej prawa własności. Powyższe pytanie badawcze służy do analizy ewolucji stopnia ingerencji w sferę ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej, uzależnioną od swoistego „falowania” mechanizmów polityki rolnej, a wraz z nią ustawodawstwa rolnego, na które przemożny wpływ miała liberalizacja bądź intensyfikacja działań państwa w sferze obrotu ziemią.

III. Metody badawcze

Przechodząc do charakterystyki metod badawczych, w pracy zastosowano metodę prawnodogmatyczną, historyczną oraz prawnoporównawczą. Ta pierwsza wydaje się najcelniej oddawać realizację koncepcji pracy, albowiem polega ona na analizie norm prawa administracyjnego w płaszczyźnie ograniczającej uprawnienia właściciela nieruchomości rolnej. Powyższe podejście daje także możliwość bliższego przyjrzenia się obowiązującym regulacjom, określającym administracyjnoprawną sytuację jednostki z punktu widzenia konieczności oraz zakresu regulacji określonej sfery, jaką jest prawo własności nieruchomości rolnej.

Istotną bazę dla rozważań, dotyczących analizowanego tematu w ramach pracy, stanowi metodyka podziału ograniczeń prawa własności nieruchomości, przedstawiona w archiwalnej pracy F. Longchamps, która nosi znamiona określonego zróżnicowania elementów treściowych i klasyfikacyjnych. Przeprowadzoną systematykę podziału należy powołać, albowiem rzuca ona istotne światło przede wszystkim na merytoryczną stronę ograniczeń prawa własności nieruchomości rolnej. F. Longchamps stawia sobie zresztą zadanie jasnego przedstawienia treści ograniczeń poprzez ich klasyfikację, zwracając uwagę na możliwie wierne oddanie stanu prawnego.³ W związku z powyższym, dla celów analizy przedmiotowego problemu, w istotnym zakresie wykorzystano metodykę, zaprezentowaną w powoływanej monografii F. Longchamps.

Stąd też przedmiotem badań są prawne ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej skutkujące wprowadzeniem nakazów i zakazów, które kształtują treść prawa własności. Niemniej jednak, przedstawione kategorie, ze względu na poczynione powyżej zastrzeżenie, nie wystarczą dla kompleksowej analizy przedmiotowej problematyki, stanowiąc jednak istotną podstawę dla uzupełnienia ich o kolejne analizy współczesnej doktryny prawa.

³ Por. *F. Longchamps*, Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym, Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla, nr 1/1939 oraz nr 2/1939 s. 133.

IV. Konstrukcja rozprawy

W Rozdziale I rozprawy przedstawiono badania nad pojęciem prawa własności *en bloc*, skupiając się, w szczególności, na pojęciu treści prawa własności w ramach tzw. rzymskiej triady uprawnień właściciela oraz na opisanu regulacji ograniczających w prawie własności nieruchomości. W Rozdziale II dysertacji skupiono się nad formami ingerencji administracyjnoprawnej w prawo własności nieruchomości rolnej, w ujęciu historycznym w ramach modelu publiczno- i prywatnoprawnego. W Rozdziale III analizie poddano wybrane funkcje administracji, związane z prawem własności nieruchomości rolnej, w szczególności, uwzględniając rolę funkcji nadzorczej i policyjnej. Rozdział IV rozprawy przedstawia koncepcję własności rolniczej jako kompleksu praw i obowiązków, skupiając się na zagadnieniach, opisanych i zdefiniowanych przez Profesora Andrzeja Stelmachowskiego⁴, i jej ochrony⁵, a także prezentuje modele oddziaływania państwa na strukturę agrarną w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej. W Rozdziale V pracy przedstawione zostały konstytucyjne, materialnoprawne i proceduralne środki ochrony prawa własności nieruchomości rolnej. W Rozdziale VI omówiono działalność państwa o charakterze *imperium* w sferze ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej, w tym, między innymi, dotyczącą bezpieczeństwa państwa oraz ochrony gruntów rolnych, a także ustroju rolnego. W Rozdziale VII przedstawiono wertykalną i horyzontalną charakterystykę *imperium* państwa w prawie własności nieruchomości rolnej oraz zakres ograniczeń uprawnień właściciela nieruchomości rolnej. Na zakończenie, przedstawiono odpowiedzi na pytanie badawcze, postawione na wstępie dysertacji.

V. Wnioski oraz tezy rozprawy

Z dokonanej w rozprawie analizy przepisów konstytucyjnych wynika, że ustrojodawca został zobligowany do ukształtowania najszerszego prawa do rzeczy na bazie konstrukcji wolnościowej. Trybunał Konstytucyjny, określając pojęcie istoty prawa własności stwierdził, że musi ono nawiązywać „do podstawowych składni-

⁴ Por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, PWN, Warszawa 1969, s. 227.

⁵ Por. M. Korzycka, Ochrona własności rolniczej, Zakład Wydawnictw CZSR, Warszawa 1979, s. 16 i nast..

ków tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę (...). Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść ("istota") prawa własności."⁶ Mamy zatem tutaj do czynienia z wyraźnym określeniem granic, których ustawodawca nie może przekroczyć, aby nie narazić się na konsekwencję w postaci uznania stworzonej regulacji za naruszającą zasady konstytucyjne. Doniosłym sformułowaniem, z punktu widzenia hipotezy badawczej niniejszej rozprawy, użytym w przytoczonym powyżej uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest „pozór prawa” (własności - przyp. M. B.). Otóż, zdaniem moim, Trybunał miał na celu jasne wskazanie, że nie może być zgody na tworzenie i wprowadzanie w życie przepisów, ograniczających prawo własności, które tak mocno wpływają na jego treść, przede wszystkim w zakresie korzystania i rozporządzania tym prawem, że staje się ono *de facto* iluzoryczne, pozbawione treści zasadniczej. Podobne stanowisko zajmował A. Stelmachowski⁷, analizując w sposób nowatorski pojęcie własności rolniczej, wskazując, że najtrudniejszy aspekt w zakresie jej ochrony stanowi korzystanie z rzeczy. Dopelnieniem powyższego poglądu pozostaje, wyrażona w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasada proporcjonalności, czyli zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Trybunał Konstytucyjny wskazał wprost, że każde ograniczenie prawa chronionego konstytucyjnie jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innego, kolidującego prawa konstytucyjnie chronionego, przy czym ostateczny rezultat musi odpowiadać przesłance proporcjonalności wkroczenia⁸. Podobnie, w płaszczyźnie art. 23 Konstytucji RP, wypowiedział się L. Garlicki, podkreślając, że działania władz publicznych, mające na celu zachowanie systemu rodzinnych gospodarstw rolnych jako dominującego w RP, oraz mające na celu wsparcie rozwoju tych gospodarstw, są dopuszczalne tylko w takim zakresie i tylko w takich formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności go-

⁶ Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

⁷ Por. A. Stelmachowski, [w:] T. Dybowski (red.), System Prawa Prywatnego..., s. 183.

⁸ Wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., P 16/08.

spodarczej⁹. Słusznie także wskazywał A. Lichorowicz, że norma art. 23 Konstytucji uzasadnia w swej treści wątpliwość i obawę o możliwość stanowienia przez nią podstawy prawnej dla rzeczywistej pomocy i modernizacji gospodarstw rolnych w Polsce.¹⁰ W. Pańko zasadnie - jeszcze w realiach ustroju socjalistycznego - wskazywał, że tworząc instytucje ochrony własności, powinno się poszukiwać takich rozwiązań proceduralnych, które w zakresie stosowania ograniczeń prawa własności będą niwelować arbitralność administracji, m.in. przez wykorzystywanie w omawianym zakresie niezawisłego sądownictwa, tak aby umocnić poczucie bezpieczeństwa i perspektywy stanowiące podstawową wartość prawa własności.¹¹

Dokonując analizy wprowadzanych - bądź usuwanych - przez ustawodawcę ograniczeń prawa własności nieruchomości rolnej stwierdzić należy, że po zmianie ustroju politycznego wystąpiły różne stopnie ingerencji władzy administracyjnej w treść prawa własności nieruchomości rolnej, które przejawiały się w formie określonej periodyzacji, rozciągniętej w czasie. Największa liberalizacja nastąpiła na początku lat 90-tych XX w., poprzez wprowadzenie możliwości swobodnego rozporządzania prawem własności nieruchomości rolnej, w szczególności na drodze zbywania tylko części tych nieruchomości dowolnie wybranej osobie. Liberalizacja ta utrzymywała się przez okres kilkunastu lat, do czasu, aż poziom zaawansowania negocjacji akcesyjnych niejako wymusił na ustawodawcy konieczność wprowadzenia przepisów, które porządkowałyby sferę obrotu nieruchomościami rolnymi wobec wymagań prawa Unii Europejskiej.

Instytucją, która wywierała znaczny wpływ na ustrój rolny w Polsce na początku transformacji ustrojowej, była powołana ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i o zmianie niektórych ustaw Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, której nazwę następnie zmieniono na Agencję Nieruchomości Rolnych.¹² Głównym celem Agencji (obecnie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) było zarządzanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ich restrukturyzacja, obrót nimi, a także tworzenie z nich

⁹ Por. *L. Garlicki*, Artykuł 23 [w:] *L. Garlicki* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 6.

¹⁰ Por. *A. Lichorowicz*, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, *Studia Iuridica Agraria*, Tom I, Białystok 2000, s. 45.

¹¹ *W. Pańko*, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, UŚ, Katowice 1984, s. 208 – 209.

¹² T. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1491.

prywatnych gospodarstw rolnych.

Regulacją z 2003 r., dotyczącą kształtowania ustroju rolnego, wprowadzono szereg ograniczeń w zakresie rozporządzania przedmiotem prawa własności nieruchomości rolnej, posiłkując się celem tej regulacji, tj. ukształtowaniem ustroju rolnego państwa poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Wobec tego, ustawodawca umieścił w powołanym akcie prawnym natury administracyjnej, instrumenty o charakterze cywilnoprawnym w postaci prawa pierwokupu oraz tzw. prawa wykupu nieruchomości rolnych na rzecz ówczesnej Agencji Nieruchomości Rolnych. Od czasu wprowadzenia zapisów powołanej ustawy prawodawca sukcesywnie zaczął implementować instrumenty kontroli administracyjnej w sferę obrotu agrarnego. Wzmiankowany akt prawny miał na celu także, jak należy domniemywać, ochronę gruntów rolnych przed wykupem przez obywateli Unii Europejskiej.¹³ Poprzez kilka nowelizacji wspomnianego aktu prawnego oraz innych ustaw, np. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w której wprowadzono zapisy w zakresie, dotyczącym przymusowego zwrotu części dzierżawionych gruntów rolnych, wyraźnie dała się zauważyć tendencja do zwiększania poziomu ingerencji *imperium* państwa w obrót nieruchomościami rolnymi. Tendencja ta przejawiała się w sposób przemożny w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁴, która ostatecznie nie weszła w życie¹⁵.

Wszelako, drastyczny wręcz wzrost poziomu ingerencji *imperium* państwa zauważyć można po 30 kwietnia 2016 r.. Zmierzają one, zdaniem moim, do pozbawienia prawa własności nieruchomości rolnej jego istoty w takim rozumieniu tego słowa, jak je przedstawiono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak

¹³ Por. A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1433.

¹⁵ Zakładano w niej m.in., że przeniesienie własności nieruchomości rolnej albo jej części może nastąpić w przypadku, gdy powierzchnia użytków rolnych, które pozostaną własnością zbywcy, będzie nie mniejsza niż powierzchnia użytków rolnych niezbędna do prowadzenia działalności rolniczej (podstawowa norma obszarowa użytków rolnych w gospodarstwie rolnym), a zbywana nieruchomość rolna albo jej część wraz z nieruchomościami rolnymi nabywcy utworzą bądź powiększą gospodarstwo rolne. Nadto, własność nieruchomości rolnej albo jej część mogła być przeniesiona, o ile miała ona zapewniony dostęp do drogi publicznej albo dostęp ten miała nieruchomość nabywcy granicząca z tą nieruchomością.

bowiem inaczej ocenić fakt konieczności uprzedniego uzyskania przez właściciela rozstrzygnięcia administracyjnego w drodze decyzji, wyrażającego zgodę - bądź nie - temu właścicielowi na rozporządzenie jego prawem. Nie można uznać za „naprawę” takiej sytuacji normatywne zobowiązanie przez ustawodawcę Krajowego Ośrodka do nabycia nieruchomości rolnej w sytuacji wydania przez ten podmiot decyzji odmownej. W ten sposób zabiera się bowiem właścicielowi wszystkie inne cywilistyczne instrumenty, jakimi dysponuje on celem rozporządzenia przedmiotem swojego prawa, jak choćby np. zamianę, *datio in solutum* czy aport rzeczowy do spółki prawa handlowego. Dostrzec można zatem w działaniach ustawodawcy, pomiędzy latami 90-tymi XX w. a obecnymi, swoiste „falowanie” w poziomie wpływu regulacji publicznoprawnych na obrót nieruchomościami rolnymi. Stopień owego „falowania” niewątpliwie zależy od koncepcji politycznych, przedstawianych w działaniach legislacyjnych podmiotów, mających większość parlamentarną w Sejmie i Senacie.

Przeprowadzona analiza aktów prawnych oraz stanowiska judykatury pozwala na sformułowanie kryteriów, dotyczących ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej przez administrację w poszczególnych elementach tzw. triady uprawnień właścicielskich.

Przyjmując kryterium ilościowe, w analizowanych w przedmiotowej rozprawie aktach normatywnych, największy stopień ingerencji odnotowano w sferze korzystania z rzeczy. Proces ten wystąpił m.in. w regulacjach, dotyczących np. obowiązku ochrony gruntów rolnych, konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, dbania o nieprzekraczanie poziomu zanieczyszczeń powietrza czy prawa wejścia przedstawicieli organu administracyjnego na nieruchomość rolną, znajdującą się w obszarze nadgranicznym. Można je określić mianem uprzykrzających codzienność rolnika, lecz nie ingerujących w istotę najszerszego prawa do rzeczy, a często wręcz dotyczących wartości, które z punktu widzenia ogółu trzeba i należy chronić.

Na drugiej pozycji umiejscowić należy oddziaływanie administracji na sferę rozporządzania przedmiotem własności. Dotyczy to regulacji, kształtujących ustrój rolny państwa, które rozciągnęły zakres wpływu administracji zarówno na nieruchomości publiczne, jak i prywatne. Podkreślić należy, że państwo, posiłkując

się sformułowaniem w preambule do u.k.u.r.: „W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej (...)”, doprowadziło w istocie do pozbawienia właściciela nieruchomości rolnej - osoby fizycznej, osoby prawnej, spółki osobowej, fundacji, itd. - możliwości swobodnego rozporządzania swoim prawem. Nadto, nakazało temu właścicielowi wykazywanie wobec organu administracyjnego, że kontrahent nadaje się na nabywcę, a w przypadku niepowodzenia tego - wybór pomiędzy sprzedażą przedmiotu swojego prawa temu organowi albo odstąpienie od transakcji. W efekcie, ustawodawca wprowadził także *novum* wśród norm prawnych, regulujących działania administracji, albowiem oprócz nakazów, zakazów i konstrukcji złożonych, zaistniało zjawisko, stanowiące hybrydę formy administracyjnej z jednej strony oraz „emanacji” zasady swobody umów z drugiej strony.

Przyjąć w związku z tym należy, że kryterium ilościowe, o ile weźmie się pod uwagę poziom ingerencji administracji w wolność właściciela nieruchomości rolnej, nie stanowi tak dużego zagrożenia dla istoty prawa własności do tej rzeczy, jak wynika z przeprowadzonej analizy kryterium uszczuplenia swobody działania właściciela.

Nie odnotowano natomiast istotnej ingerencji w sferę posiadania rzeczy, poza sytuacją, w której właściciela nieruchomości rolnej pozbawia się, na drodze wyłączenia, przedmiotu jego prawa w całości lub w części.

Z kolei, dokonana w dysertacji analiza celów działania administracji wskazuje, że najszerszej regulowaną sferą jest kompleks normatywny, dotyczący ładu przestrzennego. Cel ten realizowany jest poprzez wszystkie trzy omawiane wcześniej rodzaje norm prawnych, tj. nakazy, zakazy i konstrukcje złożone. Cel, zdefiniowany przez ustawodawcę jako kształtowanie ustroju rolnego państwa, realizowany jest wyłącznie na drodze norm prawnych w postaci zakazów. Zabraniają one podjęcia przez właściciela nieruchomości rolnej konkretnych działań, wymienionych w ustawie. Wspomnieć także należy o posiłkowaniu się przez ustawodawcę konstrukcjami złożonymi w sytuacji regulacji skomplikowanych

bytów prawnych, wymagających ograniczenia swobody właściciela nieruchomości rolnej w imię celu publicznego, który zaistniał w wyniku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, jak chociażby afrykański pomór świń.

W rozprawie przeprowadzono także badania niektórych funkcji administracji wobec ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej. Wynik tych badań wskazuje na różnorodność w poziomie wpływu realizacji zanalizowanych funkcji na omawianą problematykę i jest praktycznie dowolnie kształtowany przez ustawodawcę oraz zależy od konkretnego stanu faktycznego, a także celu działania administracji, niekiedy zdeterminowanego przez kierunki polityki rolnej. W efekcie interakcji, w ramach prawnych form działania administracji, powstaje pole ograniczeń uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w sferze posiadania lub korzystania lub rozporządzania tą rzeczą.

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że postawiona hipoteza badawcza pozwala sformułować tezę końcową. Stanowi ona, że ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej mające miejsce w prawie administracyjnym, zdaniem autora rozprawy, przekroczyły znacznie poziom równowagi pomiędzy prawami a obowiązkami tego właściciela, wyraźnie wskazując na dominację obowiązków.

Zgodzić się należy z powoływanym w rozprawie poglądem, wyrażonym przez A. Stelmachowskiego, że „(...) nie można całkowicie wyeliminować prawa cywilnego ze stosunków majątkowych, skoro jest ono odzwierciedleniem działania ekonomicznego prawa własności. Z drugiej strony (...) nie jest również możliwe zrezygnowanie z metody administracyjnej. Konieczne jest jednak właściwe wyważenie proporcji. (...)”¹⁶

Wywiedziony w niniejszej rozprawie wniosek w formie tezy podkreśla nadmierny poziom ingerencji administracji publicznej w sferę uprawnień właściciela nieruchomości rolnej, co znacząco wykracza poza margines, jaki wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁶ Por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, PWN, Warszawa 1969, s. 49 – 63.