Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVI, 1, 2017

DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.131

Joanna Mikołajczyk
Uniwersytet Łódzki
jmikolajczyk@wpia.uni.lodz.pl

Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

The Functions of the Preamble in the Act on Shaping of the Agricultural System

STRESZCZENIE

Sama w sobie preambuła ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie rodzi skutków prawnych dla jej adresatów. Nie można jednak kategorycznie stwierdzić, iż jej brzmienie jest dla nich bez znaczenia. Preambuła u.k.u.r. nosi cechy preambuły złożonej, pełnej i co do zasady preambuły w znaczeniu formalnym. Z uwagi na wydźwięk art. 1 u.k.u.r. uprawniona jest teza o łącznym występowaniu w tej regulacji obu typów preambuł, tj. tak w ujęciu formalnym, jak i materialnym. Preambule u.k.u.r. można przypisać wiele funkcji społecznych związanych z uzasadnieniem regulacji prawnej obrotu nieruchomościami rolnymi. Niewątpliwie pełni ona funkcję propagandową, perswazyjną, wychowawczą i komunikacyjną. We wskazanych aspektach przybliża prawo do społeczeństwa. Punkt ciężkości powinien jednak spoczywać na funkcji jurydycznej preambuły, tj. na funkcji interpretacyjnej. W tym kontekście preambuła u.k.u.r. miałaby wiążący wpływ na proces wykładni tej regulacji. Równocześnie wypada wyrazić nadzieję, że w zamyśle ustawodawcy preambuła u.k.u.r. nie miała służyć demagogii legislacyjnej, a przez zawarte w niej wartości ustawodawca krystalizuje „ducha ustawy".

Słowa kluczowe: kształtowanie ustroju rolnego; preambuła; gospodarstwo rodzinne; obrót nieruchomościami rolnymi; zrównoważony rozwój; rozwój obszarów wiejskich

1. Swoistym *novum* znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego[1] jest poprzedzenie jej części artykułowanej preambułą[2] o następującej treści:

[1] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.), dalej jako: u.k.u.r.

[2] Dodaną przez art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585 ze zm.), zmieniającej u.k.u.r. z dniem 30 kwietnia 2016 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

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, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, uchwala się niniejszą ustawę.

Odwołanie się do zacytowanego uroczystego wprowadzenia świadczy o tym, że ustawodawca nadaje u.k.u.r. szczególną rolę i przypisuje jej istotne znaczenie w porządku prawnym.

1.1. Sam termin „preambuła" ma pochodzenie łacińskie, *praembulus* oznacza „idący przed kimś"[3]. Obok terminu „preambuła" w nauce prawa używane są także takie określenia, jak: preambula, wstęp, arenga, przedsłowie czy inwokacja.

W literaturze przedmiotu zgłaszano postulaty, by posługiwać się wyłącznie terminem „wstęp", gdyż „preambuła" to niepotrzebne i snobistyczne zapożyczenie z języków obcych, a ponadto określenie to może kojarzyć się z rozwlekłym, pozbawionym treści tekstem, a nawet z „czczą gadaniną"[4]. Równocześnie zauważano, iż termin „wstęp" nie jest wolny od wad, albowiem mylnie sugeruje, że „nie jest częścią tekstu, do którego ma prowadzić, lecz czymś będącym niejako z zewnątrz tego tekstu". A przecież nie powinno ulegać wątpliwości, że wstępy stanowią integralne części ustaw – „są właśnie wewnątrz nich". Dostrzegając odnotowane mankamenty określenia „wstęp", A. Gwiżdż zalecał – mimo wszystko – przyjęcie tego terminu i posługiwanie się nim, podkreślając, iż „nie znaleziono dotychczas lepszego"[5]. Z kolei M.E. Stefaniuk, przyznając pierwszeństwo określeniu „preambuła", trafnie wskazuje, że termin ten, zwłaszcza pod wpływem prawa europejskiego, dobrze przyjął się w języku polskim i choć ma obce pochodzenie, nie został z tego powodu odrzucony i nie kaleczy języka polskiego[6]. Autorka przyjmuje, iż pod pojęciem „preambuła" kryje się integralna część aktu normatywnego znajdująca się między jego tytułem a częścią ujętą w formie artykułów czy paragrafów, zawierająca takie elementy, jak: wskazanie adresata danej regulacji prawnej i podmiotu uchwalającego; określenie społeczno-politycznej genezy tekstu prawnego (na co składa się zwłaszcza przypomnienie różnych wydarzeń historycznych, jakie doprowadziły do jego uchwalenia); charakterystyka zasadniczej treści regulacji zawartej w tekście prawnym; określenie motywów i celów, do których realizacji został wydany tekst prawny (w tym wartości, jakie

[3] *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2007, s. 297.

[4] A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 168–169. Autor wskazuje, że w *Słowniku warszawskim* za ilustrację hasła służy cytat z T.T. Jeża: „Do interesu od razu bez (zbędnych) preambułów, prosto z mostu przystąpię".

[5] *Ibidem*, s. 168.

[6] M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 24.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

przyświecały prawodawcy i tym samym, jakim dany akt ma służyć); czasami również podstawy prawne jego wydania oraz apel o stosowanie tego aktu[7].

1.2. Przyjmując zaprezentowane wyżej doktrynalne ujęcie definicyjne terminu „preambuła", warto podkreślić, iż dodanie preambuły do u.k.u.r. nie jest przypadkiem odosobnionym w skali polskiego porządku normatywnego. Aktualne ustawodawstwo zwykłe mieści w sobie dość osobliwy wachlarz aktów, w których wykorzystano ten środek techniki prawodawczej. Tytułem przykładu można wskazać chociażby na ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[8], ustawę o systemie oświaty[9], ustawę o języku polskim[10], ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[11] czy wreszcie ustawę o społeczno-zawodowych organizacjach rolników[12]. Ostatni z przywołanych tu aktów prawnych zdaje się wskazywać, iż pojawianie się preambuł nie było zjawiskiem obcym także w szeroko pojętej legislacji prawnorolnej[13].

Niewątpliwie preambuła jest tym środkiem techniki prawodawczej, który co do zasady może zostać zamieszczony we wszelkiego rodzaju aktach normatywnych, regulujących najróżniejsze dziedziny życia. O ile nie istnieją w tym względzie formalne ograniczenia, o tyle różne są argumenty na rzecz wykorzystywania przez ustawodawcę tej konstrukcji: od szczególnej wagi danego aktu zgodnie z zasadą *lex imperat, non docet*, przez jego znaczenie polityczne, historyczne, aż po nowatorski charakter[14]. Powstaje jednak pytanie, czy w każdym przypadku jest to celowe i uzasadnione. Równocześnie kluczowe znaczenie dla oceny charakteru funkcji preambuły u.k.u.r. będzie miała odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie wartości eksponowane przez ustawodawcę w owej preambule znajdują odzwierciedlenie w samej regulacji u.k.u.r.

2. Ustawodawca, „wyposażając" u.k.u.r. w preambułę, podkreślił wyjątkowy charakter ustawy, zdeterminowany również szczegółowymi powodami zastosowania w odniesieniu do tego właśnie aktu normatywnego preambuły. Jak się wydaje, zaliczyć do nich należy kilka nakładających się na siebie przyczyn,

[7] *Ibidem*, s. 25 oraz powołana tam literatura.

[8] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487).

[9] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156).

[10] Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 43, poz. 224 ze zm.).

[11] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 575).

[12] Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz.U. z 1982 r., nr 32, poz. 217 ze zm.).

[13] Ilustracją tej tezy mogą być m.in. preambuły: dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 13); dekretu z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. z 1950 r., nr 9, poz. 87).

[14] M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego*..., s. 31 i powoływana tam literatura.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

jak: potrzeba wytłumaczenia adresatom w sposób przystępny podstaw ustroju społeczno-gospodarczego, w tym ustroju rolnego; usprawiedliwienie głębokich zmian w dotychczasowym stanie prawnym, tj. powrotu do szeroko zakreślonej ingerencji administracyjnej w obrót nieruchomościami rolnymi; wyjaśnienie przyczyn zajętego stanowiska i intencji ustawodawcy. Ten punkt widzenia potwierdza stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który uzasadniając wprowadzenie preambuły do u.k.u.r., wskazywał, że: „Preambuła ma służyć wszystkim Polakom, którzy czytają ustawę, chcemy tutaj zwrócić uwagę na to, jak ważnym problemem jest sprawa ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych”[15].

2.1. Osadzając z kolei rozważania w dyskutowanej w literaturze problematyce rodzajów preambuł, można dojść do wniosku, że w analizowanym przypadku u.k.u.r. mamy do czynienia z preambułą jako niejednolitą kategorią. Preambułę u.k.u.r. możemy określić jako preambułę: 1) złożoną, obejmującą cel wydania aktu i jego konstytucyjne podstawy prawne, 2) pełną, która nie ogranicza się do jednego elementu, lecz wskazuje na niemalże wszystkie elementy, które zwykle znajdują się w preambułach i wynikają z prezentowanego wyżej ujęcia definicyjnego tego pojęcia. Niewątpliwie preambuła u.k.u.r. jest preambułą w znaczeniu formalnym – tzn. taką, która stanowi cześć aktu normatywnego znajdującą się po tytule, a przed częścią artykułowaną. Równocześnie ostatni ze wskazanych rodzajów kieruje uwagę w kierunku znaczenia materialnego preambuł. Jak zauważa M.E. Stefaniuk, „preambuła w znaczeniu materialnym występuje w postaci numerowanych artykułów czy paragrafów o treści, która mogłaby się równie dobrze znaleźć w preambule. Zazwyczaj jest to art. 1 lub 2, w którym zwykle najpierw następuje wskazanie w sposób ogólny celu aktu normatywnego, a potem zostają wymienione szczegółowe zadania do wykonania”[16].

Odnosząc te spostrzeżenia do u.k.u.r., można sformułować wniosek, iż art. 1 regulacji mieści w sobie właśnie preambułę w znaczeniu materialnym. Przepis art. 1 u.k.u.r. określa bowiem zasady kształtowania ustroju rolnego, a także cele przyświecające ustawodawcy, tj.: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Stąd też podział preambuł na te w znaczeniu formalnym i w znaczeniu materialnym nie ma w przypadku u.k.u.r. charakteru rozłącznego. Analizowana ustawa posiada cechy obu typów preambuł. Inną sprawą jest, czy preambuła w znaczeniu materialnym (tj. wynikająca z art. 1 u.k.u.r.) okazałaby się pomocna w odkodowaniu głównych intencji ustawodawcy. Znane jest zapatrywanie, iż dążenie do realizacji celu politycznego, sprowadzającego się do stworzenia systemu zapobiegającego niekorzystnym społecznie skutkom niekontrolowanego

[15] Cyt. za: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 5.

[16] M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego*..., s. 53.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

wykupywania ziemi przez cudzoziemców, w tym spekulacji, a także pośpiech w ostatnim etapie prac legislacyjnych spowodowały, że u.k.u.r. – opublikowana w pierwotnym brzmieniu w Dzienniku Ustaw – w przeddzień podpisania traktatu akcesyjnego w Atenach zawierała regulacje nieodpowiadające w pełni jej tytułowi i celom deklarowanym w jej art. 1[17].

Analizując przesłanki polityczno-prawne towarzyszące regulacji i określając charakter preambuły u.k.u.r. przez pryzmat wyodrębnionych w literaturze rodzajów preambuł, dodać należy, że w tym przypadku mamy do czynienia z preambułą motywacyjną, wskazującą na powód wydania aktu prawnego[18]. W preambułach motywacyjnych ustawodawca przybliża adresatom motywy swego działania, przy czym te rzeczywiste mogą nie pokrywać się z ujawnionymi motywami regulacji. Zestawienie treści preambuły u.k.u.r. oraz art. 1 u.k.u.r. ze środowiskiem polityczno-prawnym, w którym ustawa funkcjonuje, pozwala stwierdzić, iż doszło do dysonansu między rzeczywistymi a ujawnionymi intencjami działania ustawodawcy. Rację ma T. Kurowska, wskazując, iż redagowaniu u.k.u.r. przyświecał „cel polityczny, a nie troska o właściwy kształt przemian własnościowych i strukturalnych w rolnictwie w warunkach gospodarki rynkowej, gdzie gospodarstwo rodzinne, wśród innych jednostek produkcyjnych w rolnictwie, podlegałoby szczególnej trosce i ochronie państwa”[19]. Co więcej, cel wydania ustawy, sprowadzający się w istocie do zapewnienia kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, determinował sposób zdefiniowania w ustawie pojęcia gospodarstwa rodzinnego[20]. Na odnotowaną sprzeczność między rzeczywistymi a ujawnionymi intencjami ustawodawcy paradoksalnie wskazuje także sam ustawodawca. Spektakularnym przykładem jest ten fragment uzasadnienia ustawy, w którym czytamy, że:

> Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Obowiązujące w tej materii przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania nabytych nieruchomości na cele rolnicze[21].

[17] Szerzej na ten temat: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 387–388.

[18] Szerzej na ten temat: S. Lewandowski, *Charakter normatywny preambuły*, „Studia Iuridica” 1998, t. 36, s. 131–134. Autor dokonał podziału preambuł na cztery rodzaje i wyróżnił preambuły: merytoryczne, motywacyjne, historyczne i etyczne.

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

[20] K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 191 i n. Zob. także: *eadem*, *Przesłanki prawnego różnicowania pojęcia gospodarstwa rolnego*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 293.

[21] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

Podobny wniosek płynie z analizy opinii Rady Legislacyjnej, w której wskazano, że:

> […] uzasadnienie projektu ustawy – w części dotyczącej wskazania interesu publicznego przemawiającego za wprowadzanymi zmianami – jest w pewnym stopniu niekonsekwentne. Z jednej strony projektodawca przywołuje istotne wartości, których ochrona jest niewątpliwym obowiązkiem władz publicznych w RP – bezpieczeństwo żywnościowe państwa, potrzeba zapewnienia wykorzystania gruntów rolnych w celach rolniczych, utrzymanie istniejącego areału gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania, niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb, przywracanie utraconych wartości gruntom rolnym. Z drugiej strony w uzasadnieniu projektu podkreśla się, że w dniu 1 maja 2016 r. kończy się 12-letni okres ochronny na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców, zapisany w traktacie o przystąpieniu Polski do UE. Zdaniem Rady Legislacyjnej nie jest jasne, jakiego typu zagrożenia dla interesu publicznego wynikają z zakończenia ww. okresu ochronnego i w jaki sposób te zagrożenia mogą być wyeliminowane przez opiniowany projekt[22].

Polemizując niejako z tym stanowiskiem, M. Korzycka uznaje analizowaną tu regulację za kompleksową i właściwą, a nawet „pronarodową i propaństwową" w zakresie zwłaszcza jej celów i znaczenia w polskim porządku prawnym[23]. Kompromisowe stanowisko prezentuje M. Zubik, który z jednej strony akcentuje istnienie interesu publicznego w regulowaniu przez ustawodawcę kwestii obrotu ziemią rolną, jednak z drugiej strony wskazuje, iż „z pewnością uznanie gospodarstwa za rodzinne nie jest uzależnione od obywatelstwa właściciela"[24]. Odnosząc się do kwestii obywatelstwa, autor przestrzega ustawodawcę przed dyskryminacyjnym charakterem kryteriów różnicowania, postulując także, by kryteria te spełniały „wymaganie racjonalności, adekwatności i odpowiedniego wyważenia ograniczeń wynikających z chronionych dóbr konstytucyjnych"[25].

3. Akcentując problem rozdźwięku między rzeczywistymi a ujawnionymi intencjami ustawodawcy, przyjrzyjmy się bliżej określonym w preambule u.k.u.r. celom regulacji przez pryzmat funkcji, jakie przypisywane są preambule w literaturze.

---

zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 4 marca 2016 roku, druk sejmowy nr 293, http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=293 [dostęp: 14.09.2016].

[22] M. Kaliński, A. Wyrozumska, K. Wójtowicz, M. Wiącek, M. Bojarski, D. Kijowski, *Opinia z dnia 26 lutego 2016 roku o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, RL-0302-5/16, pkt II, ppkt 6.

[23] M. Korzycka, *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą (druk senacki 124)*, Opinie i Ekspertyzy OE-248, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, kwiecień 2016, s. 5.

[24] M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 56.

[25] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

W preambule u.k.u.r. określono cele, które – zgodnie z założeniami ustawodawcy – ma realizować regulacja, zaliczając do nich:

– wzmocnienie ochrony i rozwój gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej,

– zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej,

– zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli,

– wspieranie zróżnicowanego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Sformułowany katalog celów, po pierwsze, akcentuje konstytucyjną zasadę gospodarstwa rodzinnego stanowiącego podstawę ustroju rolnego (art. 23 Konstytucji RP[26]), po drugie, odwołuje się do aktualnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

3.1. Na temat kontrowersyjnego art. 23 Konstytucji RP powiedziano już wiele[27]. O ile jednak przepis ten „afirmuje gospodarstwo rodzinne", o tyle nie przesądza szeregu istotnych kwestii, których należałoby oczekiwać od regulacji pretendującej do miana realnej gwarancji[28]. Rację ma M. Zubik, stwierdzając, iż bez właściwego odczytania znaczenia regulacji konstytucyjnej, odnoszącej się do ustroju rolnego, nie uda się stworzyć stabilnej podstawy prawnej zapewniającej należyte ramy dla ekonomicznego funkcjonowania gospodarstw rodzinnych[29]. Równocześnie przyznanie normie konstytucyjnej waloru zasady wiąże się z przyznaniem jej szczególnej roli w procesie tworzenia i stosowania prawa. Stąd też zasada rodzinnego gospodarstwa rolnego ma „stanowić jakby drogowskaz i stały punkt odniesienia dla wszystkich władz i organów państwa w realizacji ich wszelkich zadań, powinności i obowiązków"[30]. W tym sensie zasada ta jest niejako punktem wyjścia, zasadą, wokół której winny integrować się w funkcjonalną całość pozostałe normy systemu prawnego rozwijające konstytucyjną zasadę prawa rolnego. Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 23 Konstytucji RP gospodarstwo rodzinne jest elementem społecznej gospodarki rynkowej. To spostrzeżenie ma swoje konsekwencje. Oznacza ono dla państwa obowiązek stanowienia prawa, które będzie wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw[31]. Zapewnienie

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

[27] Zob np.: J. Mikołajczyk, *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015, s. 351 i n. oraz powołana tam literatura.

[28] M. Zubik, *op. cit*., s. 53.

[29] *Ibidem*, s. 51.

[30] J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 65.

[31] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 30.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

wsparcia i ochrony gospodarstwom rodzinnym powinno odbywać się w różnych sferach stanowienia i stosowania prawa oraz we wszystkich relewantnych gałęziach prawa (np. w prawie podatkowym czy cywilnym)[32].

Odnotowaną okoliczność akcentował też w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r.[33] Trybunał Konstytucyjny, podnosząc między innymi, że gospodarstwo rodzinne będące podstawą ustroju rolnego „nie jest celem samym w sobie" i „powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa". Już na tle cytowanego fragmentu uzasadnienia wyroku TK problem ustalenia zakresu przedmiotowego pojęcia gospodarstwa rodzinnego – pojęcia, do którego nawiązuje w swej treści preambuła – rysuje się dość wyraźnie. Kryteria określające kategorię prawną gospodarstw rodzinnych w istotny sposób będą musiały rzutować na interpretację przepisów statuujących instrumentarium prawne obrotu nieruchomościami rolnymi. W tym kontekście aktualne pozostają spostrzeżenia S. Prutisa, który wskazuje, że enigmatyczna regulacja w przedmiocie gospodarstwa rodzinnego została zamieszczona w ustawie realizującej inne cele niż wsparcie gospodarstw rodzinnych. Ustawa ta zawiera, co prawda, pewne rozwiązania mające na celu ochronę gospodarstw rodzinnych, ale gospodarstw tych nie można uznać za wyodrębniony, szczególny rodzaj gospodarstw, stanowiący przedmiot zainteresowania polityki rolnej w Polsce. Co więcej, autor konstatuje, że analizowana ustawa, wprowadzając kategorię konstytucyjną gospodarstwa rodzinnego na poziom ustawodawstwa zwykłego, czyni to nieudolnie, w sposób, który należy uznać jedynie za „śladowy". Dlatego regulacja statusu prawnego gospodarstw rodzinnych to zadanie, które wciąż wymaga poprawnego legislacyjnego rozwiązania[34].

3.2. Problem nie sprowadza się jedynie do tworzenia określonego modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego i poszukiwania kryteriów jego określenia, ale również uwzględniania spraw ochrony środowiska, regionalizacji polityki rolnej czy właśnie innowacyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Wynika to z dążenia do stworzenia wielofunkcyjności rolnictwa. Takie ujęcie zagadnień związanych z prawną kategorią gospodarstwa rodzinnego wkomponowuje się w filozofię Wspólnej Polityki Rolnej, która konsekwentnie ewoluuje w kierunku wieloaspektowo rozumianej polityki wiejskiej, uwzględniającej nie tylko produkcyjne, ale też ogólnospołeczne i ekologiczne funkcje rolnictwa[35]. Cele Wspólnej Polityki Rolnej – rynkowe i struk-

[32] W. Borysiak, *Rozdział I. Rzeczpospolita. Art. 1–29*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Boska, Warszawa 2016, s. 641.

[33] Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.

[34] S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce*..., s. 20.

[35] A. Stelmachowski, *Rolnictwo polskie wobec wspólnej polityki rolnej krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Polska. Rolnictwo. Unia Europejska*, Warszawa 1996, s. 88. Por. także: *idem*, *Problemy*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

turalne, odnajdziemy w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[36]. Na ich tle toczy się aktualnie dyskusja dotykająca ogólnego problemu potrzeby reformy tej polityki, jej istoty i środków prawnych służących jej realizacji.

Zwolennicy formalnej modyfikacji traktatowych celów Wspólnej Polityki Rolnej powołują się na dwa rodzaje argumentów odnoszących się do merytorycznego uzasadnienia oraz sposobu sformułowania obowiązujących celów. Jeśli chodzi o sam sposób zdefiniowania celów, uważa się, że brak hierarchizacji celów przy ich jednoczesnym nakładaniu się na siebie czyni politykę mało przejrzystą i chaotyczną. Ponadto niektóre z celów Wspólnej Polityki Rolnej są względem siebie sprzeczne. Ich realizacja jest możliwa tylko w przypadku ponoszenia znaczących kosztów. Jeszcze ważniejsze od wymienionych zarzuty wobec odnotowanych wyżej celów dotyczą kwestii merytorycznych, takich jak aktualność, zasadność czy użyteczność. Oprócz głosów krytycznych w debacie pojawiają się argumenty popierające tak sformułowany katalog celów. Podkreśla się, że przynajmniej część z nich ma charakter ponadczasowy, a tak ogólny sposób ujęcia odpowiada specyfice długofalowych, strategicznych planów. Ponadto zachowanie celów w tej postaci pozwala na szerokie możliwości interpretacyjne i ułatwia dostosowywanie do nich działań i instrumentów o charakterze taktycznym i operacyjnym. Wydaje się, że wspomniane atrybuty przesądziły o tym, że przez przeszło pół dekady cele obowiązują nadal w swojej pierwotnej formie.

W literaturze odnotowano, że ilość zmian w otoczeniu i ich waga są na tyle istotne, że mogą stanowić przesłankę do modyfikacji celów nadrzędnych Wspólnej Polityki Rolnej. Do najbardziej popularnych propozycji nowych celów należą: zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego; mitygacja i adaptacja do zmian klimatycznych; zwiększenie konkurencyjności europejskiego sektora rolnego; ochrona środowiska na obszarach wiejskich, a przede wszystkim zachowanie różnorodności biologicznej; bardziej skuteczna gospodarka zasobami wodnymi oraz rozwój produkcji energii odnawialnej[37].

Równocześnie we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2014–2020 można wyróżnić trzy zasadnicze cele: 1) wspieranie konkurencyjności rolnictwa, 2) zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu, 3) osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy[38]. Cele te,

harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat), [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 64.

[36] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 26 października 2012 r., 2012/C 326/1).

[37] W. Chmielewska-Gill, A. Chlebicka, A. Poślednik, *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, Warszawa 2010, s. 3. Zob. także: A. Jurcewicz, *Polityki Wspólnoty. Rolnictwo*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2008, s. 722–746.

[38] Na ścisłe powiązanie polityki rozwoju obszarów wiejskich z innymi politykami: spójności,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

jak się wydaje, korespondują z zaakcentowaną w preambule u.k.u.r. koniecznością wspierania zróżnicowanego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. Jak podkreśla J. Bieluk, zasada zrównoważonego rozwoju, wyrażająca się w poszukiwaniu równowagi między potrzebami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi, staje się przewodnim motywem regulacji prawnorolnych. Jej istotę można sprowadzić do dążenia do takiego ukształtowania rozwoju gospodarczego, który by nie pogorszył sytuacji przyszłych pokoleń[39].

W tym kontekście akcentowane w preambule u.k.u.r. zasady zrównoważonego rolnictwa i gospodarstwa rodzinnego należałoby postrzegać jako płaszczyznę harmonizowania współczesnych wymagań rolnictwa komplementarnego.

4. Na tle problemu funkcji przypisywanych preambułom zarysowały się dwa skrajne stanowiska. Przeciwnicy preambuł twierdzą, że są one zbędne, często wprowadzają niepotrzebne „zamieszanie" w tekście prawnym, zwłaszcza z uwagi na kontrowersje co do ich normatywnego charakteru, służą wręcz „demagogii legislacyjnej"[40]. Z kolei zwolennicy tego środka techniki prawodawczej, do grona których zalicza się M.E. Stefaniuk, postrzegają preambułę jako jeden ze sposobów zbliżenia prawa do społeczeństwa, dogodny dla prawodawcy instrument wyrażenia swoich intencji w sposób bardziej swobodny, choć czasami patetyczny[41].

4.1. Truizmem jest stwierdzenie, że podstawowa, ogólna funkcja preambuły wyraża się w uzasadnianiu przyjętych w aktach normatywnych rozwiązań. Preambuły „spełniają rolę popularyzującą ustawę i mogą być pożyteczne w wyłożeniu głównych intencji ustawodawcy"[42]. Z praktycznego punktu widzenia preambuła może pełnić funkcje analogiczne do uzasadnienia projektu. Różnica polega na tym, że preambuła jest częścią aktu prawotwórczego oraz jest dostępna, jak sam akt. W momencie publikacji wraz z aktem ogłaszana jest też preambuła, czyli swoistego rodzaju uzasadnienie. Jak wskazuje S. Grzybowski, u podstaw zamieszczania preambuł leży zjawisko psychologiczne wypływające z przekonania ustawodawcy o doniosłości danego aktu prawnego, a co za tym idzie o potrzebie „przystrojenia" go w uroczystą postać[43]. Jak trafnie zauważa M.E. Stefaniuk, uzasadnienia mogą być zarówno racjonalne, jak i emocjonalne. Uzasadnienie racjonalne wskazuje na relacje przyczynowe lub celowościowe między zachowaniem zgodnym z normą

regionalną i społeczną, a w związku z tym potrzebę położenia nacisku na kwestie innowacyjności, przeciwdziałania niekorzystnym zmianom klimatycznym, wspierania zatrudnienia na obszarach wiejskich, wskazują: A. Jurcewicz, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*..., s. 115.

[39] J. Bieluk, *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13, s. 70 oraz powołana tam literatura.

[40] A. Gwiżdż, *op. cit*., s. 182.

[41] M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego*..., s. 56.

[42] J. Bafia, *Podstawowe założenia procesu legislacyjnego*, „Państwo i Prawo" 1975, z. 7, s. 14.

[43] S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961, s. 43.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

a pożądanym stanem rzeczy. Z kolei uzasadnienie emocjonalne odwołuje się do niemających charakteru materialnego wartości moralnych czy duchowych[44].

Odnosząc te spostrzeżenia do preambuły u.k.u.r., uzasadniona wydaje się konstatacja, że mamy tu do czynienia ze swoistym przeplataniem się dwóch aspektów uzasadnienia – racjonalnego i emocjonalnego. O ile pierwszoplanowe zdają się być motywy racjonalne, zdeterminowane nadrzędnym celem – wzmocnieniem ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, o tyle nie bez znaczenia jest także sfera emocjonalna. Trudno przeceniać rolę preambuły u.k.u.r. w przekazywaniu wiedzy o wartościach akcentowanych przez ustawodawcę. Stąd stosunkowo łatwo jest interpretować jej treść przez pryzmat aksjologii, tj. systemu zasad o uniwersalnym zasięgu w postaci powszechnie akceptowanych norm moralnych, zasad sprawiedliwości i słuszności. Ciekawe w tym względzie są spostrzeżenia S. Prutisa, który powołując się na koncepcję „ekologii integralnej" prezentowaną przez Papieża Franciszka, tak pisze o kategorii „ekologii ludzkiej":

> […] ekologia ta oznacza niezbędną relację życia człowieka z prawem moralnym, wpisanym w jego naturę; relację konieczną, by można było stworzyć bardziej godne środowisko. Ludzka ekologia jest nierozerwalnie związana z pojęciem dobra wspólnego, a pojęcie to – zdaniem Papieża – dotyczy również przyszłych pokoleń. Nie można mówić o zrównoważonym rozwoju bez solidarności między pokoleniami[45].

Dostrzegając konieczność kojarzenia celów produkcyjnych z wymaganiami ochrony środowiska, S. Prutis eksponuje bezdyskusyjność „moralnego prawa integralnego powiązania"[46]. Ponadto wskazane w preambule u.k.u.r. cele zakorzenione w przeszłości kreślą jednak wizję przyszłości. Cele stawiane przez ustawodawcę względem ustroju rolnego są formułowane niejako w odpowiedzi na negatywne zdarzenia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym spekulację.

4.2. Na odnotowaną wyżej ogólną funkcję „uzasadnienia" składają się funkcje szczegółowe:

– funkcja propagandowa – sprowadzająca się do mobilizowania adresatów prawa, by spontanicznie stosowali się do określonych przepisów prawa,

– funkcja perswazyjna – opierająca się na tezie, że istnieje ścisły związek między potrzebą przekonywania (tłumaczenia) adresatom prawa słuszności przyjętych rozwiązań i korzyści płynących z przestrzegania prawa a używanymi w preambułach wyrażeniami,

---

[44] M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego*..., s. 58 i powoływana tam literatura.

[45] S. Prutis, *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13, s. 59 i powołany tam fragment *Encykliki papieskiej, Rozdział czwarty: Ekologia integralna* (Kraków 2015, s. 90–104).

[46] *Ibidem*, s. 59–60. Zob. także: P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako dobro prawnie chronione*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 149 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

– funkcja wychowawcza – postrzegana przez pryzmat wychowawczej roli samego prawa. W tym ujęciu preambuła jest traktowana jako apel motywacyjny, w którym prawodawca stara się przekonać adresatów, iż przestrzeganie wzorów zachowania zawartych w tekście prawnym pozwoli na realizację założonych celów[47].

Zaliczając wskazane wyżej funkcje preambuły do grupy funkcji społecznych (socjologicznych), M.E. Stefaniuk rozbudowuje ich katalog o funkcję komunikacyjną, przez którą „prawodawca nawiązuje kontakt ze społeczeństwem, zwracając się do adresatów językiem mniej sformalizowanym, czasem bardziej przemawiającym niż sformułowania ujęte w formę artykułów czy paragrafów. Preambuły mogą być więc bardziej dogodną techniką komunikacji, stanowić łącznik między prawem a jego społecznym otoczeniem"[48]. Mogą być wreszcie czymś pośrednim między sferą prawną i pozaprawną[49].

W tym kontekście preambułę u.k.u.r. można uznać za element pośredniczący, swoisty „pomost" łączący prawodawcę z adresatami przepisów prawa. Przepisów, które są postrzegane jako „nowe wkroczenie władzy publicznej w sferę kształtowania zasad przenoszenia własności ziemi rolniczej w Polsce"[50].

4.3. Nie można jednak zapominać, że fundamentalną funkcją preambuły jest funkcja prawna – funkcja interpretacyjna, której realizowanie odnosi się do sytuacji korzystania z dyrektyw funkcjonalnych, a zwłaszcza celowościowych[51]. Preambuła u.k.u.r. wskazuje, o czym była już mowa, na wartości, które winny być uwzględniane przy wykładni poszczególnych przepisów o charakterze normatywnym. Ponadto nasycenie określonych konstrukcji normatywnych u.k.u.r. (jak np. zgoda Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych na nabycie nieruchomości rolnej[52]) pojęciami niedookreślonymi – rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej, powoduje, że analiza funkcjonalna staje się decydująca. Nie ulega wątpliwości, że wykładnia funkcjonalna pełni rolę subsydiarną w stosunku do wykładni językowej. Jednakże, od czasów, gdy prawo stanowi aktywny instrument w realizacji różnych programów społecznych, rola tej wykładni stale rośnie. Na tym tle L. Morawski wskazywał, że budzi to szereg obaw, ponieważ powołanie się na cele ekonomiczne, społeczne, racje polityczne czy normy moralne może w istotny sposób modyfikować sens, jaki nadajemy normie w stosunku

[47] M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego*..., s. 58–61.

[48] *Ibidem*, s. 61.

[49] J. Grzelak, *Funkcje preambuł w polskiej kulturze prawnej*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, t. 5, Poznań 2008, s. 46.

[50] M. Korzycka, *op. cit*., s. 4.

[51] W anglosaskiej nauce prawa wyróżnia się dwie role, jakie może pełnić preambuła w procesie wykładni prawa: 1) rolę konstrukcyjną, polegającą na wyjaśnianiu lub modyfikowaniu znaczenia sformułowań wieloznacznych występujących w akcie prawnym, oraz 2) rolę kontekstową, pozwalającą widzieć preambułę jako część szerszego kontekstu funkcjonowania aktu prawnego. Szerzej na ten temat: J. Grzelak, *op. cit*., s. 46.

[52] Zob. art. 2a ust. 4 u.k.u.r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

do tego sensu, który wynikałby z zastosowania reguł wykładni językowej. Może to prowadzić do wypaczenia celu ustawodawcy bądź celu interpretowanego aktu prawnego, skutkiem czego może być dowolność w stosowaniu prawa i związana z nią utrata poczucia pewności prawnej. Z tego względu autor zalecał ostrożność w stosowaniu wykładni funkcjonalnej. Z drugiej strony, z uwagi na doniosłe znaczenie w tekstach prawnych pojęć niedookreślonych, akcentował on równocześnie rolę wykładni funkcjonalnej, stwierdzając, że jej reguły stają się często „drogowskazem, który sugeruje kierunek interpretacji"[53]. Trafność tego ostatniego spostrzeżenia L. Morawskiego można potwierdzić, dodatkowo wskazując na pewne ustalenia zaczerpnięte z orzecznictwa. Sąd Najwyższy podkreślił, że:

> […] wykładnia celowościowa obejmuje reguły nakazujące uwzględniać w procesie ustalania znaczenia normy, jej kontekst społeczny, ekonomiczny i aksjologiczny. Reguły te zakładają, że aksjologia konkretnych systemów prawnych powinna respektować zasady o uniwersalnym zasięgu w postaci powszechnie akceptowanych norm moralnych, zasad sprawiedliwości i słuszności. Dlatego też w sytuacji radykalnych zmian prawa, które nie aprobowało powyższych zasad, wykładnia celowościowa ma do spełnienia rolę ważnego mechanizmu dostosowującego prawo do zmienionych warunków społeczno-politycznych[54].

Obecnie, wraz z dostrzegalnymi symptomami zmiany paradygmatu polegającymi na wzroście roli wykładni funkcjonalnej, rośnie znaczenie preambuły, w której – obok innych elementów – można odnaleźć cele regulacji.

5. Podsumowując krótko dotychczasowe uwagi, wypada uznać, że sama w sobie preambuła u.k.u.r. nie rodzi skutków prawnych dla jej adresatów[55]. Nie można jednak kategorycznie stwierdzić, iż jej brzmienie jest dla nich bez znaczenia. Istota preambuły sprowadza się do ukierunkowania postanowień u.k.u.r. i sposobu jej stosowania. Nakazuje to traktować ją jako wypowiedź normatywną, mającą znaczenie dla analizy poszczególnych konstrukcji normatywnych w niej zawartych. Preambuła u.k.u.r., mimo zasygnalizowanej sprzeczności między rzeczywistymi a ujawnionymi intencjami ustawodawcy, określa cel ustawy, determinuje jej charakter, a tym samym wyznacza kierunek, w którym winna podążać interpretacja jej poszczególnych unormowań.

Preambuła u.k.u.r. nosi cechy preambuły złożonej, pełnej i co do zasady preambuły w znaczeniu formalnym. Jednak z uwagi na wydźwięk art. 1 u.k.u.r. uprawniona jest teza o łącznym występowaniu w tej regulacji obu typów preambuł, tj. tak w ujęciu formalnym, jak i materialnym.

Preambule u.k.u.r. można przypisać wiele funkcji społecznych związanych z uzasadnieniem regulacji prawnej obrotu nieruchomościami rolnymi. Niewąt-

[53] L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1996, s. 125–127.

[54] Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7.

[55] Szerzej o normatywności preambuły aktu normatywnego: M.E. Stefaniuk, *Normatywność preambuły aktu normatywnego – doktryna a orzecznictwo*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010, s. 431 i n. oraz powołana tam literatura.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

pliwie pełni ona funkcję propagandową, perswazyjną, wychowawczą i komunikacyjną. We wskazanych aspektach przybliża ona prawo do społeczeństwa. Nie negując doniosłości wskazanych funkcji socjologicznych, należy podkreślić, tak jak to czyni M.E. Stefaniuk, że punkt ciężkości powinien jednak spoczywać na funkcji jurydycznej preambuły, tj. na funkcji interpretacyjnej. W tym kontekście preambuła u.k.u.r. miałaby wiążący wpływ na proces wykładni tej regulacji, co w decydujący sposób wpłynęłoby na nadanie określonego znaczenia wydobytym – często z mało przejrzystych przepisów prawnych – normom prawnym.

Niewątpliwie zakres uwzględniania treści preambuły i płynących z niej wartości w procesie wykładni prawa będzie zdeterminowany ustaleniami organów stosujących prawo. Równocześnie wypada wyrazić nadzieję, że w zamyśle ustawodawcy preambuła u.k.u.r. nie miała służyć pustosłowiu. Jej zamieszczenie należy postrzegać jako przejaw podmiotowego traktowania adresatów prawa przez demokratycznego prawodawcę, który poprzez zawarte w preambule normy celowościowe i zadaniowe krystalizuje „ducha ustawy".

BIBLIOGRAFIA

Bafia J., *Podstawowe założenia procesu legislacyjnego*, „Państwo i Prawo" 1975, z. 7.

Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

Bieluk J., *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13.

Borysiak W., *Rozdział I. Rzeczpospolita. Art. 1–29*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Boska, Warszawa 2016.

Chmielewska-Gill W., Chlebicka A., Poślednik A., *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, Warszawa 2010.

Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 13).

Dekret z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. z 1950 r., nr 9, poz. 87).

Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994.

Grzelak J., *Funkcje preambuł w polskiej kulturze prawnej*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, t. 5, Poznań 2008.

Grzybowski S., *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961.

Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.

Jurcewicz A., *Polityki Wspólnoty. Rolnictwo*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2008.

Jurcewicz A., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012.

Kaliński M., Wyrozumska A., Wójtowicz K., Wiącek M., Bojarski M., Kijowski D., *Opinia z dnia 26 lutego 2016 roku o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, RL-0302-5/16, pkt II, ppkt 6.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

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

Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako dobro prawnie chronione*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.

Korzycka M., *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą (druk senacki 124)*, Opinie i Ekspertyzy OE-248, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, kwiecień 2016.

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

Lewandowski S., *Charakter normatywny preambuły*, „Studia Iuridica" 1998, t. 36.

Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2004, nr 2.

Mikołajczyk J., *Funkcje przepisu art. 23 Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015.

Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1996.

Prutis S., *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13.

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

Słownik wyrazów obcych, Warszawa 2007.

Stefaniuk M.E., *Normatywność preambuły aktu normatywnego – doktryna a orzecznictwo*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010.

Stefaniuk M.E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009.

Stefańska K., *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. 5.

Stefańska K., *Przesłanki prawnego różnicowania pojęcia gospodarstwa rolnego*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012.

Stelmachowski A., *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat)*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998.

Stelmachowski A., *Rolnictwo polskie wobec wspólnej polityki rolnej krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Polska. Rolnictwo. Unia Europejska*, Warszawa 1996.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 26 października 2012 r., 2012/C 326/1).

Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz.U. z 1982 r., nr 32, poz. 217 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156).

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 43, poz. 224 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 575).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 10:59:03

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585 ze zm.).

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 4 marca 2016 roku, druk sejmowy nr 293, http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=293 [dostęp: 14.09.2016].

Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7.

Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.

Zubik M., *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.

SUMMARY

To summarize briefly, the preamble in itself has no legal effect on its addressees. It cannot be stated categorically though, that its wording is for them irrelevant. The essence of the preamble focuses on resolutions and the manner of its use. The preamble has the features of the complex, full preamble and is the preamble in a formal sense. However, according to Article 1, valid can be thesis of the occurrence of two types of preambles, both in formal and material terms. Many social functions related to the justification of legal regulation of trade in agricultural property can be attributed to the preamble. Undoubtedly, it functions as propaganda, persuasion, education and communication. It brings the law closer to the society. The most important, however, should be the juridical function of the preamble – the function of interpretation. In this context, the preamble would have a binding impact on the process of interpretation of the regulation, which would influence the specific meaning of the legal standards. There is hope that the intention of the Polish legislator was not legislative demagoguery and through the included in the preamble merits it crystallizes "the spirit of the law".

Keywords: shaping of the agricultural system; preamble; household; agricultural real estate trade; sustainability; growth of rural areas