

Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592)¹, która weszła w życie 16 lipca 2003 roku, po długim okresie oczekiwania wypełniła wreszcie istotną lukę w polskim systemie prawnym, przynosząc definicję gospodarstwa rodzinnego, które, zgodnie z art. 23 konstytucji RP, stanowi podstawę ustroju rolnego państwa polskiego. Definicja ta, ze względu na swój ustrojowy charakter, była przedmiotem niezwykle wręcz zainteresowania doktryny, dokonującej bardzo szczegółowej analizy teoretycznej poszczególnych jej elementów i zmierzającej do ukazania praktycznych skutków wprowadzenia tej instytucji na obrót nieruchomości rolnymi. Niniejsze opracowanie wpisuje się zatem w ów ciąg rozpraw i dyskusji, stawiając sobie jednak znacznie bardziej ograniczone cele. Koncentrować ma się bowiem tylko na jednym z elementów definicji gospodarstwa rodzinnego, stanowiącym jednak odrębną instytucję prawną. Jak wiemy, definicja gospodarstwa rodzinnego w ustawie jest budowana „kaskadowo”, poprzez zestawienie ze sobą dwóch innych definicji. Składa się mianowicie na nią element przedmiotowy, tzn. pojęcie gospodarstwa rolnego, zdefiniowane jako gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego, jednakże o obszarze nie mniejszym niż 1 hektar i nie większym niż 300 hektarów oraz element podmiotowy, tj. pojęcie rolnika indywidualnego. I właśnie owemu elementowi podmiotowemu, a zatem „rolnikowi indywidualnemu” poświęcone ma być niniejsze opracowanie. Dokonana zostanie w nim *de lege lata* próba prezentacji kryteriów, jakie spełniać powinna osoba ubiegająca się o uzyskanie statusu rolnika indywidualnego oraz środków dokumentowania spełnienia owych kryteriów, jak również przywilejów, jakie aktualnie z tym statusem są związane. Ponadto chciałbym pokusić się tutaj również o dokonanie oceny obecnego stanu prawnego i sformułowanie kilku wniosków *de lege ferenda* co do przyszłej możliwej zmiany obowiązujących dzisiaj rozwiązań.

Przepis art. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego określa w sposób szczegółowy kryteria, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu, czy daną osobę fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne można traktować jako rolnika indywidualnego.

1 Zwana dalej „ustawą”.

Ciężar dokonania tej oceny spoczywa na barkach notariuszy, sporządzających umowę, na mocy której dochodzi do przejścia własności nieruchomości rolnej. Sposób zaś, w jaki notariusze mają dokonywać owej oceny, tj. zestaw dokumentów, które strony mają przedłożyć do aktu notarialnego, dokumentującego przeniesienie własności nieruchomości rolnej szczegółowo określa przepis art. 7 cytowanej ustawy.

Prześledźmy zatem przedmiotowe ustawowe kryteria, które musi spełniać rolnik indywidualny oraz sposób ich weryfikacji, a w końcu spróbujmy dokonać krytycznej oceny przyjętych rozwiązań. Pamiętajmy wreszcie, że jedynie łączne spełnienie wszystkich niżej przytoczonych warunków daje gwarancje uzyskania statusu rolnika indywidualnego.

1. Po pierwsze: rolnikiem indywidualnym w świetle prawa polskiego jest osoba fizyczna, która jest właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 hektarów. Chodzi tu zatem o sumę wszystkich użytków rolnych stanowiących własność lub dzierżawionych przez daną osobę fizyczną, natomiast zupełnie irrelevantna pozostaje kwestia, w skład ilu gospodarstw wchodzi przedmiotowe użytki. Co za tym idzie, rolnik indywidualny może być właścicielem lub dzierżawcą kilku gospodarstw rolnych, byle ich powierzchnia w sumie nie przekraczała owych 300 hektarów. Jeżeli rolnik jest współwłaścicielem nieruchomości stanowiących użytki rolne, to przy obliczaniu owej normy obszarowej bierze się pod uwagę taką powierzchnię tych nieruchomości, która odpowiada przysługującemu rolnikowi udziałowi we współwłasności nieruchomości, zaś gdy nieruchomości te są przedmiotem współwłasności łącznej, wynikającej np. z majątkowego ustroju ustawowej wspólności małżeńskiej, należy uwzględnić łączną powierzchnię nieruchomości, stanowiących przedmiot współwłasności. Analogicznie, choć z niewątpliwymi modyfikacjami wynikającymi z odmiennej natury prawa, należy postąpić w przypadku, gdy rolnik jest współposiadaczem użytków rolnych na podstawie obligacyjnego stosunku dzierżawy, nie przysługuje mu natomiast do nich prawo własności.

Dowodem potwierdzającym spełnianie przez rolnika indywidualnego przedmiotowego warunku, w chwili zawierania umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnej bądź korzystania z prawa pierwokupu dzierżawcy, jest wyłącznie jego oświadczenie. Nie wymaga ono żadnego urzędowego poświadczenia dokonywanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wobec powyższego, nieco absurdalny wydaje się wymóg, aby oświadczenie to stanowiło załącznik do umowy przeniesienia własności nieruchomości bądź oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Bardziej racjonalne zdaje się być stanowisko zezwalające notariuszowi na umieszczenie tego oświadczenia w samej treści umowy lub oświadczenia².

2 Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II) (w:) Rejent 2003, nr 11, s. 117 i n.

Analizowane kryterium na pierwszy rzut oka nie powinno budzić większych wątpliwości. W polskich warunkach pułap 300 hektarów, które mogą być własnością lub przedmiotem dzierżawy rolnika indywidualnego, wydaje się być dosyć liberalny. Można się jednak pokusić i tutaj o wskazanie kilku słabych punktów przyjętych rozwiązań. Przede wszystkim należy pamiętać, że jest to „druga” norma obszarowa, komplementarna z zawartą w definicji gospodarstwa rodzinnego, nakazującą traktować jako rodzinne tylko te gospodarstwa, w których łączna powierzchnia jest nie mniejsza niż 1 hektar i nie większa niż 300 hektarów. Analiza tych przepisów prowadzi z kolei do wniosku, że status rolnika indywidualnego dostępny jest również dla osoby prowadzącej gospodarstwo rolne, zorganizowane na gruntach rolnych o powierzchni niewiele tylko przekraczającej jeden hektar, a to już budzi uzasadnione wątpliwości co do racjonalności przyjętych rozwiązań, których głównym celem jest przecież poprawa struktury, również obszarowej, polskich gospodarstw rolnych. Poza tym takie sztywne, formalne wyznaczanie maksymalnych norm obszarowych wydaje się coraz bardziej anachroniczne. W ustawodawstwie agrarnym państw europejskich należy ono do rzadkości, zastępowane przede wszystkim kryterium dochodowości, ujmowanym dwojako: z jednej strony chodzi o to, żeby gospodarstwo prowadzone przez rolnika zapewniało mu odpowiedni dochód, z drugiej natomiast, żeby odpowiednia część dochodu rolnika pochodziła z prowadzonej przez niego działalności rolniczej. Jest to zresztą trend inspirowany w dużej mierze dorobkiem prawa wspólnotowego. Do kryterium dochodowości, a nie jakichkolwiek formalnych wymogów obszarowych, w przedmiocie wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych odwoływało się do niedawna obowiązujące rozporządzenie Rady nr 1257/ 99 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF)³.

Poza tymi bardzo ogólnymi rozważaniami, warto także zwrócić uwagę na kilka szczegółowych usterek tego kryterium. Oczywiście, jak w przypadku każdego wymogu ściśle formalnego, prowadzi on niejednokrotnie do nieracjonalnych konsekwencji, jak np. taka, że nabycie przez rolnika indywidualnego chociażby jednego ara użytków rolnych ponad ściśle wyznaczony pułap prowadzi automatycznie do utraty przez niego statusu rolnika indywidualnego i związanych z tym przywilejów, jakie by one nie były. Wątpliwości może budzić również sposób udowadniania przez rolnika, w sytuacji gdy nabywa nieruchomość rolną lub korzysta z prawa pierwokupu, że nie jest właścicielem lub dzierżawcą więcej niż 300 ha użytków rolnych, opierający się na samym oświadczeniu zainteresowanego. Można by zadać

3 Aktualnie obowiązujące Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) rezygnuje już jednak z warunku wykazywania dochodowości gospodarstwa rolnego jako kryterium umożliwiającego skorzystanie ze wspólnotowego wsparcia modernizacyjnego. Przedmiotowy akt prawny formułuje przesłanki tego wsparcia znacznie liberalniej, wymagając od rolników zamierzających przeprowadzić w swoim gospodarstwie materialne lub niematerialne inwestycje, by inwestycje te poprawiały ogólne wyniki gospodarstwa rolnego oraz spełniały normy wspólnotowe mające zastosowanie do danej inwestycji.

pytanie, dlaczego w tym względzie ustawodawca nie wymaga żadnych urzędowych poświadczeń, gdy taki wymóg istnieje chociażby w sytuacji, gdy rolnik udowodnić chce samą powierzchnię gospodarstwa rodzinnego. Oczywiście, samo zapewnienie w treści umowy, że spełnia się tę przesłankę, na pewno ułatwia również samemu notariuszowi jej przygotowanie, ale nie daje nawet cienia pewności, że tak jest w istocie.

2. Pod drugie: rolnik indywidualny powinien prowadzić osobiście gospodarstwo rolne, co z kolei oznacza, że podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Tę okoliczność rolnik udowadnia przedkładając do aktu notarialnego swoje oświadczenie, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Siłą rzeczy oświadczenie to powinno mieć formę pisemną i stanowić stosowny załącznik do umowy, zgodnie z treścią art. 7 ust. 6 u.k.u.r.

Sposób sformułowania samego kryterium budzi kilka wątpliwości, na które szybko zwrócono uwagę w doktrynie⁴. Warto zwrócić uwagę na kilka podstawowych wątpliwości:

- wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rozumiany jest zgodnie z wolą ustawodawcy jako podejmowanie przez rolnika wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie. Ta okoliczność prowadzi z kolei do usprawiedliwionego wniosku, że bez jakiegokolwiek znaczenia pozostaje fakt, czy dana osoba rzeczywiście pracuje w danym gospodarstwie, bezpośrednio prowadząc działalność rolniczą. Wystarczy tylko, że podejmuje wszelkie decyzje dotyczące tej działalności, przekazując swoje polecenie np. za pośrednictwem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, których wachlarz nieustannie powiększa się. Nietrudno zatem wyobrazić sobie takiego „rolnika indywidualnego”, który, całkowicie zgodnie z wymogami ustawowymi – przebywając na stałe w centrum dużego miasta przesyła rezultaty swoich „decyzji” osobom pracującym w jego gospodarstwie telefonicznie lub *via* Internet. Taka wizja, oczywiście w polskich warunkach nieco może jeszcze futurystyczna, nie była chyba zamierzonym celem ustawodawcy,
- kolejnym redakcyjnym *vitium* kryterium „osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego” jest podkreślenie, że osoba prowadząca to gospodarstwo powinna podejmować „wszelkie” decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej. Przecież niezwykle rzadko w praktyce zdarza się, że osoba prowadząca gospodarstwo robi to całkowicie sama, nie korzystając z pomocy osób trzecich albo przynajmniej małżonka, którym oddaje w samodzielny

4 Zob. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, z. 2, s. 393 i n.

„zarząd” przynajmniej fragment prowadzonej działalności. A właśnie chyba taki „idealny” obraz polskiego rolnictwa miał na uwadze ustawodawca tak a nie inaczej redagując brzmienie przedmiotowego kryterium. To sformułowanie teoretycznie zdaje się *a priori* wykluczać jakikolwiek podział pracy i zadań w prowadzonej działalności, będący przecież nieodłącznym elementem nowoczesnego gospodarowania. Co więcej, pozostaje w sprzeczności z ustrojową zasadą rodzinnego modelu gospodarstwa rolnego, przekreślając możliwość wpływu domowników rolnika, najczęściej członków jego rodziny, na podejmowane przez niego decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej. Oczywiście, można, jak to zresztą czyni doktryna⁵, ratować istniejący stan rzeczy poprzez interpretowanie „wszelkich” decyzji jako decyzji „podstawowych”, co jest efektem podziału decyzji podejmowanych w ramach prowadzonej działalności rolniczej na decyzje „podstawowe” i „wykonawcze”. Jednakże postępując zgodnie z zasadami wykładni literalnej, należałoby rolnika indywidualnego postrzegać jako samotnego kawalera luba pannę, dokonującego wszelkich prac w gospodarstwie samodzielnie, bez jakiegokolwiek pomocy osób z zewnątrz, bo ta okoliczność mogłaby już rodzić uzasadnione wątpliwości co do ich możliwego wpływu na proces decyzyjny w tym gospodarstwie.

3. Po trzecie: rolnik indywidualny musi posiadać również kwalifikacje rolnicze – rozumiane jako wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe (tzw. kwalifikacje teoretyczne) albo też osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat (tzw. kwalifikacje praktyczne).

Ustawa precyzuje, w jaki sposób należy dokumentować spełnienie wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych. W przypadku kwalifikacji teoretycznych, dowodem potwierdzającym ich posiadanie, jest świadectwo lub dyplom ukończenia szkoły z uzyskanym tytułem zawodowym albo dyplom uzyskania tytułu zawodowego lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, w przypadku zaś kwalifikacji praktycznych – oświadczenie poświadczane przez wójta lub świadectwo pracy. Należy również pamiętać, że oprócz wyżej wymienionych dokumentów krajowych, jako dowód posiadanych kwalifikacji może również posłużyć odpowiedni dokument wydany przez właściwe organy lub instytucje państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Tyle ustawodawca. Jeśli zaś chodzi o interpretację tak określonych przesłanek, to z całą pewnością powiedzieć można, że sposób redakcji kryterium kwalifikacji rolniczych zarówno praktycznych jak i teoretycznych należy do najbardziej kontrowersyjnych i dyskutowanych, a także krytykowanych, przepisów całej ustawy.

5 A. Majewski, Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. V, Białystok 2005, s. 185 i n.

Oдноśnie kwalifikacji „teoretycznych” podniesiono, i jest to dziś pogląd niemal jednogłośnie przyjmowany, że literalne rozumienie przepisów ustawy prowadzi do przyjęcia wniosku, że aby się na nie powołać, wystarczy posiadać jakiekolwiek wykształcenie średnie lub wyższe, niekoniecznie związane z działalnością rolniczą. W takiej sytuacji osoba stawająca przed notariuszem i okazująca świadectwo maturalne ukończenia liceum ogólnokształcącego albo dyplom ukończenia studiów, np. na wydziale prawa i administracji, już może zasadnie twierdzić, że posiada kwalifikacje rolnicze. Dokumenty te bądź ich odpisy powinny następnie stanowić załącznik do sporządzanej przez notariusza umowy.

Oczywiście, można zgodzić się ze stwierdzeniem, że w ten sposób promuje się niejako osoby wykształcone, zdolne prowadzić swą działalność zgodnie ze zmieniającymi się zapotrzebowaniami rynku i korzystające w szerszym zakresie ze zdobytych nowoczesnej techniki, bardziej otwarte na stale zmieniające się warunki gospodarcze.

Z drugiej jednak strony, łatwość z jaką można wykazywać posiadanie przez siebie teoretycznych kwalifikacji rolniczych, przewyższa znacznie osławione, znane z przeszłości, kursy pieczarkarskie, a nie takie było chyba zamierzenie ustawodawcy, oczywiście, przy założeniu jego racjonalności. Pojawiają się tu również pewne wątpliwości, czy nie mamy do czynienia z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, a mianowicie poprzez dyskryminację ze względu na cenzus wykształcenia. Można by spytać, co uzasadnia aż takie uprzywilejowanie osób z wykształceniem średnim lub wyższym w porównaniu z ludźmi po zasadniczej szkole zawodowej, szkole zasadniczej lub innej szkole równorzędnej (art. 11a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz.U. Nr 65, poz. 385), którzy muszą już mieć wykształcenie *stricte* rolnicze? Одноśnie natomiast ustalania zakresu rolniczego wykształcenia zawodowego, należy każdorazowo odwołać się do stosownych przepisów rozporządzenia ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18 lutego 2002 r. w sprawie kwalifikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz.U. nr 63, poz. 571).

Kontrowersji nie brak również w przypadku tzw. kwalifikacji praktycznych. Co do przesłanki osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat, to dotyczą go przedstawione wyżej uwagi odnoszące się do ogólnego wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez rolnika indywidualnego. Natomiast jeśli chodzi o drugi człon alternatywy, tj. przynajmniej pięcioletnią pracę w gospodarstwie, to należy zwrócić uwagę na brak precyzji przyjętych sformułowań. Przede wszystkim nie do końca wiadomo co znaczy sam termin „praca”. Dopiero dzięki przepisom odnoszącym się do weryfikacji faktu świadczenia pracy w gospodarstwie rolnym, dowiadujemy się, że chodzi tu o stosunek pracy podlegający kodeksowi pracy (bowiem wtedy pracodawca wystawia świadectwo pracy) lub też o pracę świadczoną przez rolnika bez jakiegokolwiek tytułu (wtedy rolnik taki składa pisemne oświadczenie, które powinno zostać poświadczane przez wój-

ta). Dalsze wątpliwości budzi określenie charakteru tejże pracy. Przepis nie mówi o pracy bezpośrednio przy produkcji rolnej, jak to miało miejsce np. w rozporządzeniu RM z 12 grudnia 1990 roku w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych⁶, tylko ogólnie o pracy w gospodarstwie rolnym. Taka redakcja może prowadzić do uzasadnionego wniosku, że chodzi tu o pracę w jakimkolwiek charakterze, np. księgowej lub kierowcy, pozbawionej jakiegokolwiek związku z pracą bezpośrednio przy produkcji rolnej. Podobnie w przeciwieństwie do wyżej cytowanego rozporządzenia, brak tu określenia „stała praca”. Zatem, czy można dopuścić tu wnioskowanie, że dla spełnienia tego kryterium wystarczy praca sezonowa, byleby świadczona przez okres co najmniej 5 lat? Taka konkluzja wydaje się zbyt daleko idąca. Raczej należałoby opowiedzieć się za ujmowaniem owego pięcioletniego okresu jako okresu stałego zatrudnienia, oczywiście z ewentualnymi przerwami powstałymi z przyczyn niezależnych od pracującego, ale jest to tylko jedna z kilku możliwych dróg interpretacji.

W każdym razie, na co warto jeszcze na koniec zwrócić uwagę, ustawodawca nie odwołuje się w tak skonstruowanym kryterium do roli, jaką owa praca w gospodarstwie rolnym powinna odgrywać w życiu zawodowym rolnika indywidualnego. Bez znaczenia zatem pozostaje okoliczność, czy stanowi ona dla niego podstawowe źródło dochodu oraz czy poświęca on jej przynajmniej większość swojego ogólnego czasu pracy, a są to przecież kryteria, jak już wspomniano, o dużej tradycji zarówno w ustawodawstwie wewnętrznym państw europejskich, jak i ustawodawstwie rolnym Wspólnot Europejskich. Wystarczy przypomnieć chociażby tylko tzw. dyrektywę modernizacyjną z 1972 roku.

Konkludując, w świetle obowiązujących przepisów, nie stoi na przeszkodzie aby osoba pracująca w gospodarstwie rolnym świadczyła tam pracę w wymiarze minimalnym, *gros* swoich dochodów czerpiąc z działalności o zupełnie odmiennym charakterze (np. szeroko pojętej działalności gospodarczej) i tej właśnie pozarolniczej działalności poświęcając przeważającą część swojego czasu pracy.

4. Po czwarte wreszcie: rolnik indywidualny powinien zamieszkiwać w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Dowodem potwierdzającym fakt zamieszkania jest zaś, zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 4 u.k.u.r., dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Zaś dokumentem takim, zgodnie z art. 37 ustawy z 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych jest (Dz.U. 2001 r., Nr 87, poz. 960 z późn. zm.) jest, oczywiście, dowód osobisty, w którym zamieszcza się adres miejsca zameldowania na pobyt stały. W razie jego braku, np. zagubienia, osoba powołująca się na tę przesłankę powinna przedstawić stosowne zaświadczenie zawierające peł-

6 Dz.U. Nr 89, poz. 519.

ny odpis przetworzonych danych dotyczących tej osoby, wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta) jako organ prowadzący zbiory meldunkowe, zbiór PESEL oraz ewidencję wydanych i utraconych dowodów osobistych, zgodnie z postanowieniem art. 44g cyt. ustawy.

Nieco inaczej ma się sytuacja w przypadku cudzoziemców, którzy również mogą zameldować się na pobyt stały na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku fakt ich zameldowania się na pobyt stały ustalany jest na podstawie karty pobytu wydawanej cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się, status uchodźcy lub zgodę na pobyt tolerowany. W karcie tej określony jest bowiem między innymi adres zameldowania na pobyt stały, oczywiście, jeśli cudzoziemiec zadośćuczynił obowiązкови meldunkowemu (art. 26 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych w zw. z art. 72 i 76 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach Dz.U. Nr 128, poz. 1175) Natomiast w przypadku obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, fakt zameldowania na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej wynika z karty pobytu obywatela Unii Europejskiej, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W tym miejscu należy również pamiętać, że faktu zameldowania na pobyt stały nie można ustalać na podstawie paszportu, który takich danych po prostu nie zawiera. Ta sytuacja nie ulega również zmianie w przypadku niedawno wprowadzonych paszportów biometrycznych, które także nie obejmują takich informacji.

Analiza tak zredagowanego kryterium zamieszkania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa prowadzi do wniosku, że osoba, która nie jest nigdzie zameldowana na pobyt stały, rozumiany jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania, w żadnym wypadku nie może uzyskać prawnego statusu rolnika indywidualnego. Nic zatem dziwnego, że mogą się tu pojawić pewne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnie zagwarantowaną swobodą wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 konstytucji). Oczywiście, zachowując w tym miejscu niezbędny obiektywizm, należy również wspomnieć, że wymogi o podobnej treści pojawiają się także w porządkach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej, czego sztandarowym przykładem może być ustawodawstwo rolne Danii, gdzie jednym z warunków nabycia nieruchomości rolnej, której obszar przekracza 30 hektarów, jest osiedlenie się na obszarze państwa duńskiego nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od nabycia nieruchomości. Pytanie jednak, czy nasze rodzime rozwiązanie, wymagając od rolnika indywidualnego, by zameldował się na pobyt stały w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład jego gospodarstwa, niezależnie od wielkości tegoż gospodarstwa, nie idzie nieco zbyt daleko. Rzeczywiście, z pewną emfazą można

powiedzieć, że mamy tu do czynienia z czymś na kształt późnorzymskiej *glebae adscriptio*, co chyba nie do końca odpowiada współczesnym realiom.

Niniejsze rozważania rozpoczęliśmy, antycznym wzorem, niejako *in medias res*. Powyższe omówienie kryteriów służących do wyodrębnienia instytucji rolnika indywidualnego byłoby jednakże niepełne bez wskazania szczególnego statusu tegoż rolnika indywidualnego, tzn. przywilejów bądź ewentualnie ciężarów, jakie z tym statusem są związane. Należy zawsze pamiętać, że przeprowadzenie analizy, dokonanie oceny i sformułowanie wniosków *de lege ferenda* odnośnie konkretnej instytucji, poprzedzone powinno być pytaniem – czemu ta instytucja tak naprawdę ma służyć. Odpowiedź na powyższe pytanie w przypadku rolnika indywidualnego może wydać się zaskakująca. Instytucja ta, sama w sobie, w oderwaniu od innych pojęć absolutnie niczemu nie służy!

Jak słusznie wskazano w doktrynie, ustawa nie wiąże z tym pojęciem żadnych skutków prawnych⁷. Pewne znaczenie uzyskuje definicja rolnika indywidualnego, tak szczegółowo przeanalizowana powyżej, dopiero w zestawieniu z pojęciem gospodarstwa rodzinnego, którego stanowi nieodłączną całość. Prześledźmy zatem te przepisy zarówno w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i na gruncie innych aktów prawnych, które kierowane są bezpośrednio do gospodarstw rodzinnych, pośrednio zaś do rolników indywidualnych:

- rolnikowi indywidualnemu, będącemu dzierżawcą sprzedawanej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż ANR nieruchomości rolnej, przysługuje ustawowe prawo pierwokupu tej nieruchomości, jeżeli ta nieruchomość wchodzi w skład jego gospodarstwa rodzinnego, zaś umowę dzierżawy zawarto w formie pisemnej z datą pewną i była ona wykonywana co najmniej przez trzy lata (art. 3 ust. 1 ustawy),
- w przypadku umowy przeniesienia własności nieruchomości rolnej, gdy nabywa ją rolnik indywidualny na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 hektarów, to taka transakcja nie jest ograniczona prawem pierwokupu lub nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 ustawy),
- rolnik indywidualny może korzystać z preferencyjnych dopłat do oprocentowania kredytów bankowych na zakup nieruchomości rolnych, które utworzą gospodarstwo rodzinne albo wejdą w skład takiego gospodarstwa (art. 3 ust. 2a ustawy z 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Dz.U. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.).

Jak widać wyliczenie to nie jest imponujące, a przecież stanowi wyłącznie teoretyczną egzemplifikację uprawnień przysługujących rolnikowi indywidualnemu

7 A. Majewski, Problematyka kwalifikacji..., *op. cit.*, s. 132.

w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zastosowanie tej instytucji w praktyce generuje dalsze, uzasadnione wątpliwości.

W początkowym okresie obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zdawało się, że wymienione regulacje odnoszące się do instytucji gospodarstwa rodzinnego, a co za tym idzie do rolnika indywidualnego, pozostaną w praktyce normami niemal całkowicie martwymi. Przyczyn takiego stanu rzeczy można się było dopatrywać przede wszystkim w błędach konstrukcyjnych samej definicji rolnika indywidualnego i gospodarstwa rodzinnego zarazem, zmuszających – jak się zdawało – zainteresowane osoby do przedstawienia szeregu szczegółowych dowodów na spełnianie bardzo drobiazgowo, ale zarazem nieściśle, określonych kryteriów. Z tego też względu można było spodziewać się, że bezwarunkowe umowy sprzedaży nieruchomości rolnych lub też inne umowy przenoszące własność takich nieruchomości, nieograniczone prawem nabycia Agencji Nieruchomości Rolnych, sporządzane w ten sposób tylko z tego powodu, że prowadzą do powiększenia gospodarstwa rodzinnego, będą należały do zupełnej rzadkości. Wiele przemawiało za tym, że notariusze sporządzający umowę zbycia nieruchomości rolnej, w celu oszczędzenia swoim klientom wydatków i wędrowek po urzędach, a sobie również nieco pracy, będą im po prostu doradzali złożenie oświadczenia, że nie są rolnikami indywidualnymi i nie prowadzą gospodarstwa rodzinnego, a tym samym będą sporządzali umowy w „zwykłym” trybie, tzn. ograniczone prawem nabycia lub pierwokupu ANR, nawet w sytuacjach, gdy nabywcy byliby w stanie wykazać, że spełniają wszystkie kryteria dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego.

Upowszechnienie się zaprezentowanej praktyki uprawdopodobniał dodatkowo niezmienny fakt niekorzystania przez ANR z przysługujących jej uprawnień (jak się podaje, Agencja skorzystała z prawa pierwokupu lub nabycia przy około 0,08% umów, w przypadku których przysługiwały jej te uprawnienia)⁸.

Z całą pewnością, gdyby taka sytuacja miała miejsce, byłaby patologiczną, uciążliwą również dla klientów kancelarii notarialnych, którzy np. w przypadku umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zmuszeni byliby dwukrotnie stawiać się u notariusza, po raz pierwszy, by zawrzeć umowę warunkową, a po odpowiedzi ANR – umowę przeniesienia własności⁹. Konsekwencje zaniedbania przez notariusza obowiązku ustalenia, że w konkretnej sytuacji nabywcą nieruchomości rolnej jest rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne, mogłyby okazać

⁸ Dane za: A. Majewski, *Problematyka kwalifikacji...*, *op. cit.*, s. 139.

⁹ Wspomniana sytuacja rodziłaby również w pewnym zakresie pytanie co do prawidłowego wykonywania przez notariuszy – działających jako osoby zaufania publicznego – swoich obowiązków, przede wszystkim tych określonych przepisami art. 80 § 2 i 3 Prawa o notariacie, zgodnie z którymi notariusz przy dokonywaniu czynności notarialnych obowiązany jest czuwać nad należyтым zabezpieczeniem praw i słusznym interesom stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne, jak również udzielać stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej. W skrajnych przypadkach takie postępowanie notariusza mogłoby nawet determinować jego odpowiedzialność cywilnoprawną na zasadach określonych przepisem art. 49 Prawa o notariacie, oczywiście przy założeniu, że spełnione będą pozostałe przesłanki tej odpowiedzialności, a więc szkoda oraz związek przyczynowy pomiędzy szkodą a zachowaniem notariusza.

się jeszcze poważniejsze, jeśli przeanalizujemy je pod kątem nieszczęśliwie sformułowanego przepisu art. 9 ustawy, stwierdzającego między innymi, że czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważna. Jeżeli przyjmimy zatem stanowisko, że notariusz sporządzający np. warunkową umowę sprzedaży nieruchomości rolnej, w sytuacji gdy umowa ta powinna być bezwarunkowa, bowiem w wyniku nabycia tej nieruchomości następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, prowadzonego przez rolnika indywidualnego, postępuje w sposób niezgodny z przepisami ustawy, to trzeba by konsekwentnie stwierdzić, że taka umowa będzie bezwzględnie nieważna. W takiej sytuacji zapewne pierwszą osobą, wobec której kierowałyby się roszczenia odszkodowawcze stron, byłby właśnie notariusz, który sporządził taką umowę. Co więcej, nie brak byłoby dla takich roszczeń uzasadnionych podstaw¹⁰.

Dziś, z perspektywy kilku lat obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, można stwierdzić, że praktyka poszła jednak w inną stronę. Umowy nabycia nieruchomości rolnych, w wyniku których dochodzi do powiększenia gospodarstwa rodzinnego, a zatem nieograniczone prawem nabycia lub pierwokupu ANR, nie należą wcale do rzadkości. Zapewne jest to w jakimś stopniu efektem przyjętych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) rozwiązań, polegających na poświadczaniu oświadczeń składanych przez rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne w jednym dokumencie. Rolnik nie musi się zatem ubiegać o urzędowe poświadczenia, oddzielnie dla każdego ze swych oświadczeń (np. co do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, co do powierzchni tegoż gospodarstwa lub posiadanych przez rolnika kwalifikacji „praktycznych”), nie przedkłada zatem do aktu, jak się obawiano „pliku załączników”, ale otrzymuje stosowne poświadczenie zawarte w jednym dokumencie. Z drugiej strony jednakże ta aktualna sytuacja również nie zasługuje na aprobatę. Dzieje się tak przede wszystkim z tego względu, że nie istnieje jednolity, ustawowy wzorzec tego „poświadczenia” o zasięgu ogólnokrajowym. Zatem w zakresie formy przeróżnych „zaświadczeń” lub „poświadczeń” wójtowie poszczególnych gmin mają w zasadzie pełną swobodę. Zdarza się więc, że przed notariuszem strona, powołująca się na swój status rolnika indywidualnego, przedkłada „zaświadczenie” stwierdzające np. że prowadzi gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, fakt zupełnie irrelevantny w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Co więcej, zróżnicowana terminologia, jaką posługują się te różnorodne dokumenty, może wywoływać wątpliwo-

10 Taka okoliczność, na całe szczęście, była i jest mało prawdopodobna, wobec wspomnianej, niemalże całkowitej rezygnacji ANR z przysługujących jej na podstawie ustawy uprawnień, bowiem umowa, nawet mimo swojego warunkowego charakteru, ostatecznie doszłaby do skutku i żadna z jej stron nie byłaby poszkodowana. Co jednak w sytuacji, gdyby ANR, oczywiście hipotetycznie, skorzystała z przysługującego jej prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, a notariusz w tej akurat konkretnej sprawie zaniedbał ustalenia, że nabywca spełnia jednak przesłanki określone definicją rolnika indywidualnego i prowadzi gospodarstwo rodzinne. Przecież w sytuacji, gdy nabywca taki dokonał określonych, nawet nieformalnych wydatków związanych z taką transakcją, umożliwiających mu udowodnienie wystąpienia po swojej stronie szkody, odpowiedzialność cywilnoprawna notariusza byłaby jak najbardziej uzasadniona.

ści, czy należy je traktować jako zaświadczenia w rozumieniu przepisu art. 217 kodeksu postępowania administracyjnego, co chyba jednak stanowi jedyne racjonalne rozwiązanie. Poza tym, co również wymaga podkreślenia, kwestia uzyskania takiego zaświadczenia stała się w praktyce czystą formalnością. Otrzymuje je praktycznie każdy, kto jest właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 1 ha, a nie przekraczających 300 ha użytków rolnych. Ciężko sobie przecież wyobrazić, że wójt rzeczywiście będzie dochodził, czy dana osoba podejmuje wszelkie decyzje produkcyjne w gospodarstwie o takim obszarze. Jeśli zatem osoba dysponująca takim zaświadczeniem posiada jeszcze np. jakiekolwiek wykształcenie średnie i odpowiedni adres zameldowania, wszelkie kryteria konieczne do uzyskania statusu rolnika indywidualnego zostają spełnione. Wypada jednak zadać pytanie, jaki ma to związek z właściwym kształtowaniem ustroju rolnego.

Natomiast jednoznacznie negatywne skutki przyniosło sprzężenie instytucji rolnika indywidualnego i gospodarstwa rodzinnego z inną niezwykle ważną instytucją agrarystyczną, tj. pierwokupem dzierżawcy. Mimo niewątpliwej korekty rozwiązań prawnych odnoszących się do formy i czasokresu samej umowy dzierżawy, zakres podmiotów, którym przysługuje prawo pierwokupu dzierżawionych nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uległ znaczącemu zawężeniu w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym na tle uchylonego przepisu art. 695 § 2 kodeksu cywilnego.

Przytoczone powyżej argumenty świadczą o bardzo ograniczonym praktycznym zastosowaniu instytucji rolnika indywidualnego, jak również o problemach, jakie zastosowanie tej instytucji wywołuje w praktyce. Paradoksalnie, ta sama instytucja, sprzężona z pojęciem gospodarstwa rodzinnego, formalnie i deklaratoryjnie stanowi podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Czy jest zatem jakieś wyjście z tej nieco kuriozalnej sytuacji? Z całą pewnością tak, choć nie może się tu obejść bez interwencji ustawodawcy. W tym miejscu pozwolę sobie przedstawić wariant możliwych zmian, dotyczących instytucji rolnika indywidualnego.

Przede wszystkim należy sobie zadać pytanie, czy różnicowanie sytuacji prawnej osób fizycznych prowadzących gospodarstwa rolne, wyodrębnianie ze względu na określone kryteria szczególnej grupy „rolników indywidualnych”, których status odbiega od pozycji prawnej innych osób prowadzących działalność rolniczą, nie pozostaje w sprzeczności z ustawą zasadniczą, a przede wszystkim konstytucyjnie gwarantowaną zasadą równości i wolności gospodarczej. Z całą pewnością jest to kwestia kontrowersyjna, tylko częściowo wyjaśniona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, uchylającym szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych, w którym Trybunał wskazał, że sytuacja prawna pewnych podmiotów czy grup podmiotów może być różnicowana i ograniczana, jeśli jest to niezbędne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej, a równocześnie

mieści się w granicach ustanowionych przez art. 31 ust. 3 konstytucji (ochrona bezpieczeństwa lub porządku prawnego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób) i nie narusza istoty prawa własności¹¹.

Jeśli zatem przyjmiemy, że tworzenie szczególnej kategorii rolników indywidualnych przyczynia się np. do poprawy szeroko rozumianych struktur rolnych, poprzez uprzywilejowanie grupy podmiotów, posiadających odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia działalności rolniczej i intensywnie powiązanych ze środowiskiem wiejskim, dojdziemy do wniosku, że takie zabiegi są nie tylko konstytucyjnie legitymowane, ale wręcz uzasadnione, oczywiście tylko w przypadku, jeśli nie naruszają wartości wymienionych w art. 31. ust. 3 konstytucji. Przedmiotowe stanowisko zdaje się również popierać analiza regulacji wspólnotowych, zgodnie z którymi unijna pomoc inwestycyjna kierowana jest do podmiotów spełniających szczególne kryteria, jak np. młodzi rolnicy lub do gospodarstw prowadzonych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (jak to miało miejsce w art. 5 cytowanego rozporządzenia Rady z 17 maja 1999 roku nr 1257/99). Należy jednak pamiętać, że do obrony jest również stanowisko „liberalne”, negujące jakąkolwiek możliwość tworzenia uprzywilejowanej grupy rolników indywidualnych, zgodnie z którym zresztą przeprowadzone zostały reformy prawa rolnego początku lat dziewięćdziesiątych.

Obojętnie jednak, który z tych dwóch poglądów wybierzemy, nie możemy jednak pominąć faktu, że instytucja rolnika indywidualnego w naszym systemie prawnym już istnieje. Istnieje, ale nie funkcjonuje zgodnie z oczekiwaniami. Aby zatem zaczęła funkcjonować zgodnie z tymi oczekiwaniami, potrzebne jest jej „ożywienie”. Jak sądzę, proces „ożywiania” powinien iść dwukierunkowo. Po pierwsze, należałoby rozszerzyć zakres zastosowania instytucji rolnika indywidualnego, sprawić, by z uzyskaniem tego statusu połączone były rzeczywiste uprawnienia i przywileje. Drugi kierunek zmian dotyczyłby kwestii konstrukcyjnych, modyfikacji samej, aktualnie bardzo niedoskonałej, definicji rolnika indywidualnego.

Jeśli chodzi o pierwsze z wyżej wymienionych zagadnień, to do rozważenia pozostałaby, jak sądzę, kwestia „uwolnienia” rolnika indywidualnego od jego nierozrwalnych aktualnie związków z instytucją gospodarstwa rodzinnego. Nie znaczy to, oczywiście, że obecny stan jest nie do zaakceptowania, ale zakres zastosowania instytucji rolnika indywidualnego powinien być daleko szerszy. Dobrym przykładem jest tu ustawodawstwo włoskie, gdzie instytucja producenta bezpośredniego (*coltivatore diretto*) – rolnika spełniającego szczególne kryteria, świadczące o jego ścisłym związku z pracą na roli – jest podobnie jak u nas elementem większej całości, to jest rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego (*l'impresa familiare coltivatrice*), ale ma też być zupełnie autonomiczny, z powodzeniem funkcjonując na płaszczyźnie innych regulacji prawnych, nie wyłączając prawa podatkowego i ubezpieczeń

11 Za: A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, op. cit., s. 434.

społecznych. Abstrahując od tak ogólnych uregulowań, można wskazać niezwykle szeroki wachlarz regulacji, w których instytucja rolnika indywidualnego z powodzeniem mogłaby znaleźć zastosowanie. Oczywiście, całościowe omówienie niniejszego problemu przekraczałoby ramy niniejszego opracowania. Jednak i teraz można pokusić się o podanie kilku przykładów praktycznego wykorzystania prawnego pojęcia „rolnika indywidualnego”:

- przede wszystkim wzorem ustawodawstw wielu państw europejskich (np. Włoch, Szwajcarii), należałoby szerzej wykorzystywać w stosunkach wiejskich prawo pierwokupu w różnych jego postaciach i konfiguracjach, na czele, oczywiście, ze skorygowanym prawem pierwokupu dzierżawcy. Podobnie należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem do systemu prawa rolnego tzw. „sąsiedzkiego prawa pierwokupu” (np. Włochy) oraz „rodzinnego prawa pierwokupu” (np. Szwajcaria, Włochy). W państwach, w których takie formy pierwokupu funkcjonują, przyczyniają się skutecznie do poprawy lokalnych struktur agrarnych. Z reguły możliwość skorzystania z nich zastrzeżona jest dla podmiotów odpowiednio kwalifikowanych, szczególnie powiązanych z gospodarką wiejską i realnie prowadzących działalność rolniczą. W naszych warunkach mogliby być to właśnie „rolnicy indywidualni”,
- osobom posiadającym status rolnika indywidualnego mogłyby być przyznane szczególne przywileje w trakcie postępowania spadkowego, dotyczącego odziedziczonych gospodarstw rolnych, jeśli nie na etapie otwarcia spadku, to na etapie jego działu, być może wzorem francuskiej instytucji *attribution preferentielle*,
- nabywanie przez rolników indywidualnych nieruchomości rolnych w celu utworzenia lub powiększenia już posiadanych gospodarstw rolnych powinno korzystać ze wsparcia finansowego. Możliwości w zakresie kształtowania tego wsparcia są praktycznie nieograniczone: zwolnienia podatkowe, obniżone taksy notarialne, system preferencyjnego kredytowania takich transakcji, dopłaty do oprocentowania zaciągniętych w tym celu pożyczek to tylko przykładowe udogodnienia, z jakich w omawianym zakresie mógłby korzystać rolnik indywidualny. Oczywiście, przykładów preferencyjnego traktowania osób nabywających nieruchomości rolne można by się z powodzeniem doszukiwać w obowiązujących przepisach prawnych. Być może jednak taki system wsparcia powinno się w większym stopniu powiązać ze szczególnymi wymogami, które spełniałaby osoba posiadająca status rolnika indywidualnego,
- osobom posiadającym status rolnika indywidualnego w przyjętym w niniejszym opracowaniu rozumieniu, powinno być w szczególności ułatwione prowadzenie działalności rolniczej w rozmaitych formach zbiorowego

gospodarowania, zgodnie z aktualną i zrozumiałą tendencją wspierania kooperacji w rolnictwie, jako środka optymalizacji produkcji, przetwarzania i komercjalizacji produktów rolnych. Mam tu na myśli przede wszystkim rozwijające się na przykład we Francji lub Włoszech spółki rolne, których brak w naszym kraju jest bardzo odczuwalny.

Jednakże poszerzenie aktualnie znikomego zakresu zastosowania instytucji rolnika indywidualnego powinno być tylko jednym z kierunków ewentualnych prób „ożywienia” tego pojęcia. Zmiany wymaga również konstrukcja samej definicji rolnika indywidualnego, zawarta w art. 6 ustawy, która – jak stwierdzono powyżej – pełna jest luk i nieścisłości, a momentami zdaje się operować zupełnie błędnymi kryteriami. Chciałbym zatem w tym miejscu, posiłkując się w dużym stopniu propozycjami przedstawicieli polskiej doktryny¹² wskazać te elementy konstrukcyjne, innymi słowy – wymienić takie kryteria, które w moim przekonaniu mogłyby w lepszym stopniu posłużyć do sformułowania prawidłowej definicji „rolnika indywidualnego”.

Jako istotne *novum*, w porównaniu do aktualnych rozwiązań, proponowałbym wykorzystanie kryterium dochodowości oraz kryterium czasu pracy angażowanego przez rolnika w prowadzenie gospodarstwa rolnego. Wydaje mi się, że te dwa kryteria znacznie lepiej niż np. wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa lub wymóg zamieszkania przez rolnika w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład jego gospodarstwa, „wiążą” tegoż rolnika z jego gospodarstwem i prowadzoną przezeń działalnością, zapewniając rzeczywście „zawodowy” charakter tej działalności. Kryteria te spotykają się również z dużym uznaniem w ustawodawstwach wewnętrznych, znaczących pod względem produkcji rolnej państw europejskich, takich jak Włochy (tzw. zawodowy przedsiębiorca rolny – i.a.p.) czy Hiszpania (osoby prowadzące tzw. gospodarstwa priorytetowe). Mają one również pewną tradycję w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wystarczy tu przypomnieć chociażby dyrektywę Rady nr 159 z 17 kwietnia 1972 roku – tzw. „modernizacyjną”¹³ i kryteria użyte dla indywidualizacji osób prowadzących tzw. gospodarstwa rozwojowe, a tym samym zasługujących na wsparcie ze strony Wspólnot Europejskich. Odwołanie się zatem do tych dwóch kryteriów pociągałoby za sobą konieczność uznania za rolnika indywidualnego osoby, która na działalność rolniczą poświęca co najmniej większość swojego czasu pracy i osiąga z tej działalności większość swojego całłościowego dochodu.

Kolejnym kryterium, które – jak uważam – mogłoby odegrać istotną rolę przy prawidłowym ukształtowaniu instytucji rolnika indywidualnego w prawie polskim, jest z całą pewnością kryterium kwalifikacji rolniczych. Powyżej starałem się wy-

12 Zob. E. Kremer, Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, Kraków 2004, s. 353 i n.

13 Dz.U. WE L 96 z 23.04.1972 r.

kazać, że aktualna redakcja tych kwalifikacji na gruncie przepisu art. 6 ust. 3 ustawy jest wysoce niedoskonała, pozostawiając nazbyt dużo wątpliwości interpretacyjnych, a czasem po prostu luk. Sądzę jednak, że i w naszym systemie prawnym znajdują się regulacje, które mogłyby stać się w analizowanym zakresie punktem wyjścia dla prób właściwego sformułowania kryterium kwalifikacji rolniczych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie jest bowiem jedynym aktem normatywnym posługującym się tym pojęciem. Kwalifikacje rolnicze na własny użytek definiują np.: rozporządzenie RM z dnia 12 grudnia 1990 roku w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych, ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o rentach strukturalnych¹⁴ czy wreszcie rozporządzenie RM z 30 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹⁵.

Według mnie, w sposób najbardziej precyzyjny i bezpośredni, pozostawiając tym samym najmniej wątpliwości, pojęcie kwalifikacji rolniczych zdefiniowane zostało we wciąż formalnie obowiązującej ustawie o rentach strukturalnych w rolnictwie. Jest to jednak definicja nader restryktywna, w szczególności bardzo surowy wydaje się sposób określenia tzw. kwalifikacji „teoretycznych”, rozumianych jako uzyskanie zasadniczego, średniego albo wyższego wykształcenia rolniczego lub ekonomicznego o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej. Jednakże właśnie kwalifikacje „teoretyczne” mają w dzisiejszej rzeczywistości gospodarczej, dla której charakterystyczna jest konieczność posiadania specjalistycznych wiadomości z danego zakresu wiedzy oraz umiejętność nadążania za wciąż zaskakującymi nowinkami technicznymi, absolutnie priorytetowe znaczenie, wobec czego takie precyzyjne, a zarazem restryktywne ich ujęcie uważam za najbardziej odpowiadające współczesnym potrzebom. Jeśli natomiast chodzi o tzw. kwalifikacje „praktyczne”, to pięcioletni okres prowadzenia działalności rolniczej określony w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o rentach strukturalnych, stanowiący przesłankę do formalnego ich uzyskania, również wydaje mi się w pełni uzasadniony.

Na zakończenie tych rozważań jeszcze jedna uwaga. Chcąc poprawnie zrehabilitować kryterium kwalifikacji rolniczych, nie powinno się, jak sądzę, pomijać dorobku ustawodawcy i orzecznictwa wspólnotowego, związanych ze definiowaniem tychże kwalifikacji, przede wszystkim na gruncie do niedawna obowiązującego przepisu art. 5 rozporządzenia nr 1257/99.

Wyżej opisane przeze mnie kryteria dochodowości, czasu pracy oraz posiadanych kwalifikacji, wyczerpywałyby, zdaniem moim, nową definicję rolnika indywidualnego. Analiza tych kryteriów nasuwa jednak pewne spostrzeżenie nieco ogólniejszej natury. Poprawna redakcja tych kryteriów niemożliwa jest bowiem bez precyzyjnego zdefiniowania pojęcia działalności rolniczej. W jaki sposób przecież

14 Dz.U. Nr 52, poz. 539.

15 Dz.U. Nr 114, poz. 1191.

wymagać od rolnika indywidualnego, by np. poświęcał na działalność rolniczą przeważającą część swojego ogólnego czasu pracy, jeśli nie do końca wiadomo, czym ta działalność rolnicza w rzeczywistości jest.

Niestety, w prawie polskim brak jest ogólnego, nowoczesnego określenia działalności rolniczej¹⁶. Luka ta z całą pewnością nie jest wypełniana przez liczne, mniej lub bardziej udane definicje działalności rolniczej, występujące w różnorodnych aktach prawnych, które znajdują zastosowanie wyłącznie na ich gruncie. Waloru ogólnego obowiązywania nie można przypisać również – hołdującej archaicznym, ziemiocentrycznym zasadom – definicji działalności rolniczej, zawartej w przepisie art. 46¹ kodeksu cywilnego, gdzie pojęcie to nieszczęśliwie powiązane zostało z pojęciem nieruchomości rolnej. Niewątpliwie zachodzi zatem również potrzeba wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa jednolitej, ogólnej i nowoczesnej definicji działalności rolniczej, która powinna być ściśle powiązana z będącą przedmiotem niniejszego opracowania instytucją rolnika indywidualnego. Jednakże treść takiej przyszłej definicji znowuż stanowi materiał na odrębne opracowanie monograficzne i nie chciałbym poświęcać jej tu więcej miejsca.

Podsumowując zaś powyższe szczegółowe wywody dotyczące samych konstrukcyjnych zagadnień pojęcia rolnika indywidualnego, pozwolę sobie w tym miejscu na sformułowanie syntetycznej jego definicji, która według mnie najlepiej odpowiadałaby szeroko rozumianym wymogom prawidłowego kształtowania ustroju rolnego. Zatem za „rolnika indywidualnego” powinno uważać się osobę fizyczną, która:

- prowadzi *działalność rolniczą* w swoim gospodarstwie samodzielnie lub z członkami swojej rodziny, poświęcając tej działalności ponad 50% swojego czasu pracy i uzyskując z niej ponad 50% ogólnego dochodu.
- uzyskała zasadnicze, średnie albo wyższe wykształcenie rolnicze lub ekonomiczne o specjalności przydatnej do prowadzenia *działalności rolniczej* lub prowadzi *działalność rolniczą* od co najmniej 5 lat.

Jednocześnie obowiązek sprawdzania tych kryteriów w konkretnej sytuacji nie powinien spoczywać, jak to ma miejsce aktualnie, na barkach notariuszy, którzy nie mają po prostu dostatecznych możliwości technicznych do przeprowadzania stosownych zabiegów weryfikacyjnych, opierając się przede wszystkim na dokumentach przedkładanych im przez strony. Oczywiście, obecny stan rzeczy może wydawać się pożądany z punktu widzenia organów administracji państwowej, bo oszczędza im czasu i wydatków, ale nie przynosi on, ponieważ nie może przynieść, satysfakcjonujących efektów. Zdając sobie sprawę z konieczności poniesienia poważnych kosztów, być może należałoby zatem pomyśleć o stworzeniu szczegółowego reje-

16 R. Budzinowski, Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. III, Białystok 2002, s. 102.

stru spełniających wyżej wymienione kryteria „rolników indywidualnych”, jak to ma miejsce w niektórych państwach europejskich, np. we Włoszech. Ułatwiłoby to ogromnie pracę również notariuszom, którzy sporządzaliby umowę, przy której jedną ze stron byłby właśnie rolnik indywidualny, na podstawie okazanego przez niego zaświadczenia lub wypisu z takiego rejestru.

Żeby jednak takie wydatki miały jakikolwiek sens, rolnicy indywidualni, wyspecjalizowana grupa zawodowa prowadząca działalność rolniczą powinni posiadać, jak była o tym mowa powyżej, odpowiednio szeroki status, umożliwiający im korzystanie z szeregu uprawnień i przywilejów. W przeciwnym razie pojęcie rolnika indywidualnego pozostanie, tak jak to ma miejsce obecnie, instytucją generującą więcej problemów niż korzyści.

Na zakończenie chciałbym jeszcze wspomnieć o jednej kwestii. Od jakiegoś czasu w doktrynie polskiej wspomina się o potrzebie uchwalenia „kierunkowej” ustawy dla polskiego rolnictwa, na wzór francuskiej *loi d'orientation agricole*¹⁷. Gdyby ten postulat miał być kiedyś zrealizowany, wśród odpowiednich regulacji takiego aktu normatywnego powinna też znaleźć się, jak sądzę, odpowiednio zdefiniowana instytucja rolnika indywidualnego, o szczegółowo określonym, szerokim statusie, również jako potencjalnego przedsiębiorcy. Tylko takie zmiany mogłyby doprowadzić do „ożywienia” tej aktualnie nieprawidłowo funkcjonującej instytucji, w sytuacji gdy polski ustawodawca zdecydował się już na wprowadzenie jej do rodzimego systemu prawa.

17 R. Budzinowski, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), RPEiS 2002, z. 3, s. 119.