

## Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych

Kwalifikacje rolnicze rozumiane jako kwalifikacje teoretyczne i pewien okres pracy w rolnictwie (określany w doktrynie prawa jako kwalifikacje praktyczne) – obok norm obszarowych, systemu ubezpieczeń społecznych rolników i innych instrumentów – realizowały głównie cele polityczne, w tym polityki rolnej, preferowane w danym okresie PRL w stosunku do rolników prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne (tj. gospodarstwa prowadzone przez osoby fizyczne)<sup>1</sup>. Cele polityki rolnej różniły się w poszczególnych okresach PRLu. Nadrzędną tendencją było dążenie do wzrostu produkcji rolnej, co kolidowało z dążnością do eliminowania nieuspołeczniczonych jednostek produkcji rolnej, jako niezgodnych z ustrojem socjalistycznym. W okresach niedoboru produktów rolnych i napięć społecznych liberalizowano politykę, a za nią prawo – w kierunku ekonomicznego wzmocnienia gospodarstw indywidualnych oraz zwiększenia u rolników poczucia pewności i stabilizacji gospodarowania na własnej ziemi. Można stwierdzić, że owa liberalizacja zmierzała w kierunku odformalizowania obrotu ziemią *inter vivos i mortis causa*<sup>2</sup>. Szczególnym okresem były lata 80-te, kiedy to w Konstytucji (art. 15 pkt 3)<sup>3</sup> zapewniono o trwałości rolnictwa indywidualnego. Ta swoista deklaracja polityczna pozostawała jednak w sprzeczności z niezmiennymi zasadami ustrojowymi, w szczególności z art. 11 ust. 1<sup>4</sup>. Rok wcześniej ustawą z 26.03.1982 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych<sup>5</sup> zmieniono art. 131 kc. wprowadzając w zasadzie nic nie znaczącą dla rolnictwa indywidualnego klauzulę generalną mówiącą, że przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego należy mieć na względzie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałe i

1 Na temat rozróżnienia pojęć „gospodarstwo rolne” i „przedsiębiorstwo rolne” zob. R. Budzinowski (w:) Prawo rolne pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2003, s. 43–48.

2 Na temat ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi zob. A. Stelmachowski (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 33–46; S. Prutis (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 95–100 oraz S. Oleszko (w:) Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 100–106.

3 Przepis ten zmieniono ustawą z 20.07.1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 39, poz. 175.

4 Art. 11 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. brzmiał: „Podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołeczniczonych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji”, Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36.

5 Dz.U. nr 11, poz. 81.

równoprawny element społeczno–gospodarczego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych jako przesłanki podmiotowej nabywania nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne w zasadzie przestał obowiązywać 1 października 1990 r.<sup>6</sup>; jednak do chwili obecnej odgrywają one rolę przy sądowym zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego<sup>7</sup>. Przy dziedziczeniu gospodarstw rolnych przesłanka kwalifikacji rolniczych po stronie spadkobiercy uznana została przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją i nie stosuje się jej do spadków otwartych po 13 lutym 2001 r.<sup>8</sup>; natomiast na mocy art. 1070 w zw. z art. 214 kc. mają one pewne zastosowanie przy dziale spadku obejmującego gospodarstwo rolne. Kwalifikacje rolnicze w obrocie nieruchomościami rolnymi (już nie jako wymóg przy ich nabywaniu) wprowadziła w 2003 roku ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>9</sup> (zwana dalej ustawą). Jak słusznie zauważono w doktrynie<sup>10</sup>, ustawa nie reguluje kompleksowo kształtowania ustroju rolnego, ograniczając się głównie do regulacji z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi i dzierżawy rolniczej. Nie chroni także rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego<sup>11</sup>. Jest ona niespójna pod względem merytorycznym i legislacyjnym<sup>12</sup>.

W prawie Unii Europejskiej posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych i wiedza praktyczna jest jednym z warunków pomocy młodym rolnikom w podejmowaniu działalności rolniczej, wspierania inwestycji w gospodarstwach rolnych. Odgrywają one także rolę przy wspieraniu przechodzenia na wcześniejszą emeryturę<sup>13</sup>. Ustawą z 26.04.2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie<sup>14</sup> uzale-

6 Art. 1 pkt 29 ustawy z 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 55, poz. 321) uchylił art. 160 kc. Ustawa weszła w życie 1.10.1990 r. (art. 16). Cytowaną ustawą zniesiono pierwszeństwo osób posiadających kwalifikacje teoretyczne w przejęciu nieruchomości rolnych w razie zniesienia współwłasności (art. 1 pkt 37) oraz wymóg posiadania kwalifikacji teoretycznych lub praktycznych przez spadkobiercę testamentowego (art. 1 pkt 117).

7 Art. 214 § 1 i 2 kc.

8 Wyrok TK z 31.01.2001 r., sygn. P 4/99, Dz.U. nr 11, poz. 91 w zw. z art. 190 § 3 Konstytucji RP.

9 Ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, poz. 592.

10 Z. Truszkiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), Rejent 2003, nr 9, s. 48 i 49.

11 Bliżej zob. A. Lichorowicz: Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2003, z. 3, s. 604–606.

12 Zob. Z. Truszkiewicz: Wszystko zależy od agencji i przypadku, Rzeczpospolita z 6.05.2003 r., s. C 3 oraz ten sam autor w artykule: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), Rejent 2003, nr 11, s. 139; J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, Państwo i Prawo 2003, nr 10, s. 17; A. Lichorowicz: Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2003, z. 3, s. 604.

13 Zob. w szczególności art. 5, 8, 11 rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999 z 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE L 160, z 26.06.1999, z późn. zm. Na temat ewolucji wsparcia finansowego w rolnictwie państw członkowskich UE zob. A. Lichorowicz: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 77–138; A. Jurcewicz (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz: Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Warszawa 1995, s. 83–89.

14 Dz.U. nr 52, poz. 539 z późn. zm.

zniono przyznanie zbywcy renty strukturalnej między innymi, jeżeli nabywcą będzie osoba fizyczne posiadająca kwalifikacje teoretyczne lub praktyczne, przy czym ostateczny termin składania wniosków o przyznanie renty strukturalnej na podstawie tej ustawy minął z końcem 2003 r.<sup>15</sup> Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przepisy regulujące powyższe kwestie obowiązują w naszym kraju. Po dostosowaniu prawa wewnętrznego do prawa UE polskie rozwiązania łączą prawo do uzyskania renty strukturalnej po przekazaniu gospodarstwa lub użytków rolnych (między innymi w drodze umowy) osobie, która posiada kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej<sup>16</sup>.

Z uwagi na temat opracowania rozważania zostaną ograniczone do problematyki kwalifikacji rolniczych i ich roli w nabywaniu nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wydaje się, że należy rozważyć kwestię interpretacji kwalifikacji rolniczych, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy, z punktu widzenia zasady kształtowania ustroju rolnego, określonej w art. 1 pkt 3.

Zasadniczo kwestie własnościowe dotyczące nieruchomości rolnych, w tym przesłanki podmiotowe i przedmiotowe nabywania takich nieruchomości, są wyłączone spod właściwości prawa wspólnotowego, o ile są zgodne z zasadą niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub siedzibę podmiotów. Tak więc polski ustawodawca z punktu widzenia prawa wspólnotowego, definiując w ustawie pojęcie rolnika indywidualnego, jako pomocnicze do zdefiniowania rodzinnego gospodarstwa rolnego, mógł określić je w sposób oddający kwalifikacjom teoretycznym ich rzeczywiste znaczenie (podobnie jak uczyniono w większości ustawodawstw wewnętrznych państw – członków Unii Europejskiej<sup>17</sup>).

Przed uchwaleniem ustawy, w doktrynie prawa rolnego postulowano wprowadzenie do ustawodawstwa wewnętrznego kontroli kwalifikacji rolniczych nabywcy nie tylko nieruchomości rolnych, lecz także leśnych. W zakresie kwalifikacji teoretycznych proponowano, jako minimalne uznać ukończenie zasadniczej szkoły

15 Art. 29 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie,

16 Kwalifikacje teoretyczne lub teoretyczne połączone z praktycznymi. W § 7, ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich, (Dz.U. nr 114, poz. 1191) określono definicję kwalifikacji zawodowych przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej, a są nimi: 1) wykształcenie rolnicze średnie lub wyższe; 2) wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym; 3) wykształcenie średnie lub wyższe na kierunku innym niż rolniczy i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym; 4) wykształcenie wyższe na kierunku innym niż rolniczy i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem.

17 Kwestia ta zostało szeroko opisana w literaturze przez Aleksandra Lichorowicza w monografii: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 49 in fine oraz w artykułach: Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Studia Prawnicze 2001, z. 3, s. 95–97 i Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, uwzględniających klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej, Rejent 2002, nr 5, s. 51–53.

rolniczej, a w zakresie praktycznych – co najmniej 5-letni okres pracy w rolnictwie (przy określeniu minimalnego czasu pracy)<sup>18</sup>. W trakcie prac nad ustawą w zasadzie uznano te postulaty do ostatniego dnia, w którym uchwalono ustawę, kiedy to posłowie w głosowaniu nad poprawkami nieoczekiwanie zmienili treść kwalifikacji teoretycznych.

Prace sejmowe nad ustawą mającą regulować obrót nieruchomościami rolnymi trwały dość długo, dopiero w końcowej fazie nadano im niepotrzebny pośpiech, co spowodowało wprowadzenie do ustawodawstwa jej aktualnej wersji. Sejm w dniu 26.07.2002 r. skierował poselskie projekty ustawy o obrocie ziemią rolną<sup>19</sup>, ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>20</sup>, a w dniu 17.12.2002 r. rządowy projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>21</sup>, do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pierwszy projekt uzależniał możliwość nabycia lub dzierżawy nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną od między innymi posiadania przez nabywcę wykształcenia rolniczego i proponował skomplikowaną procedurę uzyskiwania certyfikatów upoważniających do nabycia takich nieruchomości. Drugi projekt uzależniał możliwość nabycia lub dzierżawy nieruchomości rolnej od kwalifikacji teoretycznych w postaci co najmniej średniego wykształcenia rolniczego lub wyższego ekonomicznego o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej, albo kwalifikacji praktycznych w postaci 5-letniego okresu pracy poprzedzającego nabycie lub dzierżawę nieruchomości rolnych. Projekt proponował rozciągnięcie tych przesłanek na spadkobiercę testamentowego nie należącego do kręgu spadkobierców ustawowych. Projekt rządowy proponował uzależnienie możliwości nabycia lub dzierżawy takich nieruchomości przez osoby fizyczne od posiadania kwalifikacji, przy czym kwalifikacje teoretyczne określone były jako wykształcenie co najmniej zasadnicze rolnicze, a w przypadku nabywania lub dzierżawy po raz pierwszy – co najmniej średnie rolnicze. Kwalifikacje praktyczne określono w ten sam sposób jak czynił to drugi projekt poselski. Komisja po rozpatrzeniu wszystkich projektów, w sprawozdaniu<sup>22</sup> z 8.04.2003 r. wniosła o uchwalenie rządowego projektu ustawy, ale już zmienionego w ten sposób, że zrezygnowano z uzależnienia nabycia nieruchomości rolnych od posiadania kwalifikacji, lecz wprowadzono kontrolę kwalifikacji rozumianych jako uzyskanie wykształcenia co najmniej zasadniczego albo wykształcenia średniego lub wyższego przydatnego do prowadzenia działalności rolniczej, lub osobiste prowadze-

18 A. Lichorowicz: *op.cit.*, s. 53–54.

19 Druk Sejmowy nr 401 z 6.03.2002 r.

20 Druk Sejmowy nr 697 z 2.07.2002 r.

21 Druk Sejmowy nr 1128 z 28.11.2002 r.

22 Druk Sejmowy nr 1497 z 8.04.2003 r.

nie lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Sejm 10.04.2003 r. skierował ponownie projekt ustawy do Komisji w celu rozpatrzenia wniosków i poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Poseł sprawozdawca Romuald Ajchler przedstawił sprawozdanie Komisji. W dodatkowym sprawozdaniu<sup>23</sup> z 10.04.2003 r. wniosła ona o odrzucenie poprawki proponującej skreślenie zwrotu w art. 6 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” – w odniesieniu do wykształcenia średniego i wyższego<sup>24</sup>. Podczas drugiego czytania poseł sprawozdawca Romuald Ajchler stwierdził, że Komisja z udziałem ekspertów spośród 2 wariantów definicji kwalifikacji teoretycznych (1 wariant – co najmniej zasadnicze wykształcenie rolnicze, 2 wariant – co najmniej zasadnicze wykształcenie rolnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej) wybrała wariant drugi. W trzecim czytaniu Sejm przyjął poprawkę skreślającą w art. 6 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy zwrot „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej”, zarzucając mu zbyt ogólnikowość i trudność, po ewentualnym uchwaleniu, w jego praktycznej interpretacji. Wcześniej posłowie w swoich wystąpieniach wskazali na problem podmiotu dokonującego oceny jakie wykształcenie będzie przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. W założeniu zwrot „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” miał rozszerzyć zakres podmiotów posiadających kwalifikacje rolnicze na ekonomistów i inne zawody nierolnicze. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Wojciech Olejniczak wskazał na notariuszy, jako podmioty oceniające kwalifikacje teoretyczne przydatne do prowadzenia produkcji rolnej, co wzbudziło krytykę posłów. Posłowie (10.04.2003 r.) rozpatrując rządowy projekt ustawy i wnosząc poprawki do art. 6 w zakresie uchylenia zwrotu „które są przydatne do prowadzenia działalności rolniczej (chodziło o wykształcenie średnie lub wyższe) wskazywali też na następujące kwestie:

- nie tylko osoba, która ukończyła średnią lub wyższą szkołę rolniczą jest w stanie dobrze prowadzić produkcję rolną<sup>25</sup>,
- wymóg kwalifikacji typowo rolniczych, przy obniżeniu ich wymogu do różnych kursów, może być źródłem nieuczciwości w załatwianiu dyplomów.<sup>26</sup>

23 Druk Sejmowy nr 1497A z 10.04.2003 r.

24 Komisja wniosła także o odrzucenie poprawek dotyczących oparcia definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego na kryterium pracy rolnika i członków jego rodziny w gospodarstwie rolnym, oraz ograniczających w znacznym stopniu możliwość nabycia nieruchomości rolnych przez obywateli państw – członków Unii Europejskiej. W doktrynie prawa rolnego proponowano jako kryterium budowy definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego uznać osobiste prowadzenie lub pracę w gospodarstwie rolnym. Zob. A. Lichorowicz: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 231.

25 Wydaje się, że lepszą gwarancją prawidłowego prowadzenia działalności rolniczej jest jednak wykształcenie rolnicze co najmniej średnie.

26 Słuszną uwagę jest odstąpienie od różnego rodzaju kursów, ale ze względu na poziom wykształcenia osoby kończącej taki kurs. „Załatwianie” dyplomów nie jest w tym przypadku prawidłową argumentacją, ponieważ można załatwić każdy dyplom. Problem polega na skuteczności prawa karnego w eliminacji takich zjawisk.

Powyższe zastrzeżenia spowodowały przyjęcie poprawki<sup>27</sup>. Tym samym Sejm zwolnił notariuszy z trudnego zadania – określania, jakie wykształcenie uznać za przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. W efekcie art. 6 ust. 3 ustawy określa kwalifikacje rolnicze jako: wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe, lub osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Posłowie w głosowaniu przyjęli więc, że każde wykształcenie średnie lub wyższe daje osobie fizycznej status osoby posiadającej kwalifikacje rolnicze. Tak też powszechnie przyjęto w doktrynie i praktyce notarialnej.

Analizując zapis stenograficzny z posiedzenia Sejmu, odnosi się wrażenie, że część posłów podczas głosowania nad poprawką skreślającą zwrot „przydatne do prowadzenia działalności rolniczej” nie była zorientowana o jej treści i dopiero po głosowaniu uświadomili sobie o co chodziło w przegłosowanej poprawce. Można zaryzykować twierdzenie, że Sejm definiując kwalifikacje teoretyczne popełnił niezamierzony błąd (zresztą nie jedyny).

Znaczenie kwalifikacji praktycznych zdefiniowane w ustawie nie budzi takich zastrzeżeń jak kwalifikacji teoretycznych. Niezależnie jakie były intencje posłów tekst aktu prawnego należy interpretować za pomocą wypracowanych reguł wykładni. Oczywiście zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretenda* można przyjąć dosłowne brzmienie omawianego przepisu i uznać, że oprócz co najmniej zasadniczego wykształcenia rolniczego, każde średnie lub wyższe spełnia wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych. Zdaniem autora interpretacja kwalifikacji teoretycznych określonych w ustawie powinna iść – od początku jej stosowania w innym kierunku, chociaż zdają sobie sprawę, że jest to odosobniony pogląd. Problem powstaje przy analizie kwalifikacji teoretycznych w kontekście całej ustawy, a pomocniczo i systemu prawa, a wówczas nie jest oczywiste, czy posiadanie jakiegokolwiek wykształcenia średniego lub wyższego oznacza posiadanie kwalifikacji rolniczych; bowiem podstawą wykładni nie jest założenie racjonalności prawodawcy faktycznego, lecz założenie racjonalności abstrakcyjnego prawodawcy. Przede wszystkim należy założyć, iż prawodawca taki tworzy normy niesprzeczne z innymi, w szczególności zgodne z przepisami ogólnymi danego aktu prawnego, a także z jego celem oraz zgodne z zasadami systemu prawa. Jeżeli nastąpi ewidentne złamanie zasady racjonalności prawodawcy (a byłoby tak, kiedy norma odtworzona za pomocą językowych reguł interpretacyjnych okazałaby się rażąco sprzeczna z innymi normami i zasadami systemu) można zastosować reguły pozajęzykowe wykładni interpretacyjnej<sup>28</sup>.

27 Wydaje się jednak, że większość posłów chciała zliberalizować kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi, stwarzając pozory wymogu określonych kwalifikacji.

28 J. Jabłońska-Bonca: Wstęp do nauk prawnych, Poznań 1996, s. 152–155 i 168.

Jak wcześniej wspomniałem ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa między innymi przez zapewnienie prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej (w tym ogrodniczej i sadowniczej) lub zwierzęcej (w tym rybnej), przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach<sup>29</sup>. Ustawa odnosi odpowiednie kwalifikacje do osób prowadzących gospodarstwa rolne, a więc nie tylko indywidualne bądź rodzinne. Jednak reguluje ona w zasadzie tylko kwestie związane z prawem pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej oraz prawem pierwokupu lub nabycia (w przypadku zawarcia innej umowy niż sprzedaż) Agencji Nieruchomości Rolnych (zwanej dalej Agencją). Dodając do kodeksu cywilnego art.1070<sup>1</sup>, wprowadzono – w razie zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne – prawo pierwokupu współspadkobiercy, a w dalszej kolejności dzierżawcy, a następnie Agencji Nieruchomości Rolnych, której przysługuje dodatkowo prawo nabycia w przypadku zawarcia innej niż sprzedaż umowy przeniesienia własności udziału obejmującego nieruchomość rolną<sup>30</sup>. W efekcie istotą kształtowania ustroju rolnego w omawianym zakresie jest kontrola umów przenoszących własność nieruchomości rolnych oraz dość wąskie uregulowanie dzierżawy rolniczej. Przepisy prawa nie definiują pojęcia ustroju rolnego, a biorąc pod uwagę wypracowane przez doktrynę elementy tego pojęcia<sup>31</sup> stwierdzić można, iż ustawowa regulacja ustroju rolnego jest bardzo wąska, nawet w odniesieniu do konkretnego, lecz o wąskim zakresie merytorycznym<sup>32</sup> art. 23 Konstytucji RP, który jako jedyny dotyczący bezpośrednio rolnictwa nakłada na organy państwa obowiązek ustanowienia takich rozwiązań prawnych ustroju rolnego, aby jego podstawą były rodzinne gospodarstwa rolne, oraz obowiązek nie wprowadzania norm osłabiających ich pozycję ustrojową<sup>33</sup>. W związku z przedstawionymi uwagami omawianą zasadę określoną w ustawie można uznać jako programową dla wszystkich gospodarstw, a jeśli chodzi o gospodarstwa prowadzone nie przez osoby fizyczne, to wydaje się, iż w myśl tej zasady przedsiębiorca powinien zatrudnić do prowadzenia działalności rolniczej osobę o odpowiednich kwalifikacjach. Odniesienie „odpowiednich kwalifikacji” do „działalności rolniczej” wskazuje, że intencją racjonalnego prawodawcy są kwalifikacje przydatne do prowadzenia działalności rolniczej.

29 Art. 1 pkt 3 w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy.

30 Zob. bliżej Z. Truszkiewicz: *op.cit.*, s. 49–60. Wyłączenie przez ustawodawcę z prawa pierwokupu osób prowadzących działalność rolniczą przez dłuższy czas na podstawie prawa użytkowania lub chociażby w rezultacie zawarcia umowy użyczenia, wynika – jak się wydaje – z faktu, że podstawową formą korzystania z ziemi jest dzierżawa.

31 Przyjmuje się, że ustrój rolny jest układem stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego. Zob. A. Stelmachowski (w:) P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11.

32 Zob. A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle art. 23 Konstytucji* (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001, s. 113 i 114.

33 Bliżej na ten temat A. Lichorowicz: *op.cit.*, s. 118 i 119.

Określenie w art. 6 pkt 3 kwalifikacji teoretycznych, jako elementu konstrukcyjnego pojęcia rolnika indywidualnego, należy ocenić z pozycji gospodarstwa rodzinnego. Definicja rolnika indywidualnego jako taka niczemu nie służy. Ustawa nie wiąże z tym pojęciem żadnych skutków prawnych. Dopiero pojęcie to jako element konstrukcji definicji gospodarstwa rodzinnego wywołuje skutki prawne. Wynika stąd wniosek, że pojęcie rolnika indywidualnego jest pojęciem „słabszym” od pojęcia „gospodarstwo rodzinne”. W doktrynie prawa rolnik indywidualny jest osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne. W świetle art. 6 ustawy można stwierdzić, że nie o takim rolniku mówi ten przepis, wprowadzając dodatkowe wymogi zdefiniowania rolnika indywidualnego (miejsce zamieszkania itd.). Z faktu, że art. 6 wprowadza pojęcie pomocnicze do definicji gospodarstwa rodzinnego można wywnioskować, że taki rolnik, który posiada kwalifikacje (przy spełnieniu dodatkowych warunków) może prowadzić gospodarstwo rodzinne i właśnie taki rolnik indywidualny powinien podlegać szerszej reglamentacji prawnej w porównaniu z pozostałymi rolnikami indywidualnymi, którzy nie prowadzą gospodarstwa rodzinnego. Skoro tak, to rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne musi różnić się od rolnika indywidualnego nie prowadzącego gospodarstwa rodzinnego i w stosunku do tego ostatniego wymogi kwalifikacyjne mogą być niższe. Jak wcześniej wspomniano, ustawa wprowadza zasadę kształtowania ustroju rolnego przez zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, nie tylko w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych (choć z treści ustawy wynika, że chodzi tylko o gospodarstwa rodzinne). Przepis art. 1 pkt 3 jest zasadą ogólną, zaś przepisy art. 6 są przepisami szczegółowymi. Założenie, że przepisy art. 6 zapewniają prowadzenie działalności rolniczej przez osoby z wykształceniem nieprzydatnym do prowadzenia działalności rolniczej byłoby nieuzasadnione, skoro przepisy szczegółowe mają konkretyzować zasady ogólne, zawarte w przepisach ogólnych. Ponadto, gdyby ustawodawcy chodziło o jakiekolwiek wykształcenie średnie lub wyższe, użycie w art. 1 pkt 3 słowa „odpowiednie” byłoby zbędne. Wówczas przepis ten mógłby brzmieć „zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby posiadające kwalifikacje”. Wyraz „odpowiednie” należy więc łączyć ze zwrotem „działalność rolnicza”. Trudno przyjąć, że kwalifikacje w zawodach nierolniczych są odpowiednimi kwalifikacjami do prowadzenia działalności rolniczej. W art. 1 pkt 3 niewątpliwie chodzi o kwalifikacje, a nie potencjalną zdolność osoby posiadającej jakiekolwiek wykształcenie do przyswojenia wiedzy z zakresu produkcji rolnej. Taki wymóg dotyczący kwalifikacji rolniczych powinien być wyższy dla rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne i zgodny z tendencją zawartą w art. 23 Konstytucji. Z ustawy wynika jedynie prawo pierwokupu dzierżawcy prowadzącego rodzinne gospodarstwo rolne i brak kontroli Agencji w przypadku nabycia nieruchomości rolnych przez osobę prowadzącą takie gospodarstwo. Właściwie pra-

wem dla osoby prowadzącej rodzinne gospodarstwo rolne jest tylko prawo pierwokupu w razie sprzedaży nieruchomości rolnych przez wydzierżawiającego. Jak to się ma do wskazanych rozwiązań prawnych art. 23 Konstytucji? Nawet pobieżne spojrzenie pozwala zauważyć, że osoba która prowadzi gospodarstwo rodzinne w rozumieniu ustawy nie ma dostępu do funduszy strukturalnych, jeśli nie posiada kwalifikacji typowo rolniczych. A przecież to gospodarstwa rodzinne, zdefiniowane tylko w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, są zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa i nie powinny być w gorszym położeniu prawnym i ekonomicznym niż gospodarstwa nierodzinne. Ten ostatni argument również przemawia za interpretacją „wykształcenia średniego lub wyższego” (art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy) jako typowo rolniczego, a przynajmniej przydatnego do prowadzenia działalności rolniczej.

Stąd też biorąc pod uwagę relację pomiędzy art. 1 pkt 3 i art. 6 ustawy oraz art. 23 Konstytucji, a także przepisami dotyczącymi wspierania rozwoju obszarów wiejskich<sup>34</sup>, wydaje się iż określenie efektu zastosowania reguł językowych wykładni interpretacyjnej (w sytuacji ewidentnego złamania zasady racjonalności prawodawcy) skłania do zastosowania reguł systemowych i funkcjonalnych, które ze wskazanych wyżej przyczyn pozwalają skorygować pojęcie kwalifikacji teoretycznych, zawężając je do wykształcenia co najmniej zasadniczego rolniczego.

Jak wcześniej wspomniano, stosowanie art. 6 ust. 3 pkt 1 w praktyce notarialnej od wejścia w życie ustawy opierało się na wykładni tego przepisu dokonanej za pomocą reguł językowych i w efekcie każde wykształcenie średnie lub wyższe wchodzi w zakres kwalifikacji rolniczych<sup>35</sup>. W tej sytuacji uznanie wykształcenia średniego i wyższego, jako typowo rolniczego lub przydatnego do produkcji rolnej, jest już nie do przyjęcia, ponieważ albo należałoby weryfikować wcześniej zawarte umowy nabycia nieruchomości rolnych, co wprowadzałoby ogromny zamęt, albo tworzyłoby nierówne prawa dla nabywających takie nieruchomości, zależnie od terminu zawarcia umowy. W związku z tym, w dalszej części opracowania określenie kwalifikacji teoretycznych należy oprzeć na dosłownym brzmieniu art. 6 ust. 3 pkt 1, uznając za takie wykształcenie: rolnicze zasadnicze lub jakiegokolwiek średnie oraz jakiegokolwiek wyższe.

34 W szczególności w § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. nr 114, poz. 1191.

35 W doktrynie przeważa pogląd, że liberalna interpretacja kwalifikacji rolniczych jest prawnie nieuzasadniona i szkodziła strukturalnie. Zob. A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 396–398 i 429; Por. ten sam autor: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, *Białystok 2000*, s. 232. Autor uznał za wystarczające takie kwalifikacje, jakie są określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 grudnia 1990 r. w sprawie dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych, Dz. U. nr 89, poz. 519 z późn. zm. Jako wyraz nowoczesnego podejścia do zawodu rolnika, określenie kwalifikacji rolniczych w postaci wykształcenia jakiegokolwiek średniego lub jakiegokolwiek wyższego, aprobuję B. Wierzbowski. Zob. B. Wierzbowski: Obrót ziemią rolną po 15 lipca 2003 r., *Rzeczpospolita* 2003, nr 111, *Vademecum Rzeczpospolitej*, Obrót ziemią rolną po nowemu, s. 4.

Wykształcenie rolnicze zasadnicze, zgodnie z art. 11a ust 3 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty<sup>36</sup> posiada osoba, która:

- 1) ukończyła zasadniczą szkołę zawodową, szkołę zasadniczą lub inną szkołę równorzędną,
- 2) ukończyła zasadniczą szkołę zawodową (o okresie nauczania nie krótszym niż 2 lata i nie dłuższym niż 3 lata), których ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu, a także dalsze kształcenie w dwuletnich uzupełniających liceach ogólnokształcących lub trzyletnich technikach uzupełniających. Rozporządzenie wykonawcze<sup>37</sup> do wskazanej ustawy określa zakres rolniczego wykształcenia zawodowego, mieszczący się w sformułowaniu „zasadnicze wykształcenie rolnicze”. A są to przykładowo następujące zawody: rolnicy produkcji roślinnej i ogrodnicy, hodowcy zwierząt i pokrewni, rybacy.

Średnie wykształcenie – zgodnie z art. 11a ust. 4 ustawy o systemie oświaty – posiadają osoby, które ukończyły szkołę ponadpodstawową, z wyjątkiem ukończenia zasadniczej szkoły zawodowej (o okresie nauczania nie krótszym niż 2 lata i nie dłuższym niż 3 lata), których ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu, a także dalsze kształcenie w dwuletnich uzupełniających liceach ogólnokształcących lub trzyletnich technikach uzupełniających. Średnie wykształcenie, to także ukończenie szkoły ponadgimnazjalnej – z wyjątkiem, o którym mowa w zdaniu poprzednim oraz z wyjątkiem trzyletniej szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi; ukończenie takiej szkoły umożliwia uzyskanie świadectwa potwierdzającego przysposobienie do pracy.

Wyższe wykształcenie posiadają osoby, które ukończyły uczelnie państwowe lub niepaństwowe i uzyskały tytuł licencjata, inżyniera, magistra, lub magistra inżyniera. Skoro wykształcenie rolnicze posiada osoba ze średnim wykształceniem, niecelowa wydaje się dokładna analiza wykształcenia wyższego, ponieważ w przypadku wątpliwości co do uzyskania wyższego wykształcenia osoba fizyczna będzie zawsze legitymować się wykształceniem średnim.

Kwalifikacje praktyczne są w ustawie określone jako osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego lub praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat (art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy). Należy jednak odróżnić osobiste prowadzenie gospodarstwa należącego do rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 ust 2,

36 Dz.U. z 1996 r. nr 67, poz. 329 z późn. zm.

37 Rozporządzenie ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18.02.2002 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, Dz.U. nr 53, poz. 571.

który „osobiste prowadzenie” odnosi do konkretnego gospodarstwa, od osobistego prowadzenia gospodarstwa, jako treści kwalifikacji praktycznych, o których mówi art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Wydaje się, iż wymóg podejmowania wszelkich decyzji jest zbyt daleko idący. Decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej można podzielić na podstawowe oraz te, które mają na celu wykonanie decyzji podstawowych (decyzje wykonawcze). Sądzę, iż niemożliwe jest podejmowanie przez prowadzącego gospodarstwo rolne wszelkich decyzji, na przykład w zakresie czynności wykonywanych przez członków rodziny (jak odebrać poród u zwierząt, jak przeprowadzać udój mleka). Ponadto są nieprzewidziane sytuacje, w których podczas nieobecności rolnika, decyzję musi podjąć osoba obecna w gospodarstwie. Stąd *de lege ferenda* zwrot „wszelkie decyzje” powinien być zastąpiony zwrotem „podstawowe decyzje”. Należy zgodzić się z krytycznymi uwagami A. Lichorowicza dotyczącymi takiego określenia osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, które może prowadzić między innymi do dyskryminacji prawnej małżonka<sup>38</sup>.

Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego rozumiane jako kwalifikacje praktyczne odnosi się do jakiegokolwiek gospodarstwa. W doktrynie i orzecznictwie na gruncie nieobowiązujących przepisów kc. dotyczących dziedziczenia przeważa pogląd, że prowadzenie gospodarstwa oznacza kierowanie, zarządzanie, bez obowiązku pracy<sup>39</sup>. Na zasadzie analogii do art. 6 ust. 2 uznać można, iż jest to podejmowanie podstawowych decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym (państwowym, spółdzielczym, indywidualnym). Nie odgrywa roli tytuł prawny do prowadzenia gospodarstwa (własność, posiadanie samoistne, posiadanie zależne, dzierżenie na podstawie umowy). Skoro ustawodawca osobno wymienia takie czynności jak osobiste prowadzenie gospodarstwa oraz pracę w gospodarstwie, uznać należy że podejmowanie podstawowych decyzji związanych z prowadzeniem działalności rolniczej nie można traktować jako pracę w gospodarstwie rolnym. I tu pojawia się pytanie, czy zarządca zatrudniony na podstawie umowy o pracę w gospodarstwie, pracuje w tym gospodarstwie, czy osobiście je prowadzi? Wydaje się, że w tym wypadku na pewno spełnia przesłankę osobistego prowadzenia; jeżeli natomiast wykaże się 5-letnim okresem zatrudnienia, można również uznać iż spełnił przesłankę pracy przez okres 5 lat. Wynika stąd wniosek, że pojęcia pracy w gospodarstwie rolnym nie należy utożsamiać z pracą fizyczną.

38 Zob. bliżej A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 399–401.

39 M. Niedośpiał: Dziedziczenie testamentowe gospodarstw rolnych przez osoby fizyczne, Bielsko Biała 2003, s. 141 i podane tam orzecznictwo oraz literatura.

Alternatywną przesłanką w zakresie kwalifikacji praktycznych jest praca w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Bliższej interpretacji tego pojęcia można dokonać w oparciu o art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie lub pracę w gospodarstwie rolnym jest oświadczenie poświadczane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub świadectwo pracy. Tak więc praca w gospodarstwie rolnym może być wykonywana w ramach stosunku pracy (świadectwo pracy) lub osobiście przez rolnika, albo członków jego rodziny czy domowników. Ustawa nie wskazuje, kto ma złożyć takie oświadczenie. Należy przyjąć, iż oświadczenie należy łączyć z osobą oświadczającego<sup>40</sup>, ponieważ jest sposobem wykazania określonej okoliczności przez stronę w postępowaniu administracyjnym<sup>41</sup> o poświadczenie organu administracji, które jest w istocie zaświadczeniem. Oświadczenie korzysta ze względnego domniemania prawdziwości<sup>42</sup>. Jeśli prowadzący gospodarstwo rolne chce udowodnić własny okres pracy, sam składa oświadczenie. Z wymogu poświadczenia takiego oświadczenia wynika, iż należy je złożyć w formie pisemnej lub ustnie do protokołu<sup>43</sup>. W przypadku świadectwa pracy forma pisemna jest oczywista.

Ustawa nie określa w jakim czasie należy przepracować 5 lat, jaką przyjmując normę czasu pracy (czy 40 godzin tygodniowo, czy mniej), oraz milczy w kwestii przerw w pracy. Wykładnia historyczna pozwala uznać, że skoro ustawa nie operuje pojęciem „stałej pracy”, można domniemywać, iż dopuszcza przerwy w pracy, byleby w sumie przepracowany okres wynosił 5 lat. Z faktu, że kwalifikacje rolnicze są elementem definicji rolnika indywidualnego, który jest właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, może wynikać, iż co najmniej ostatni okres pracy powinien przypadać na dzień złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu, lub zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnych. Powstaje pytanie, czy przerwy w pracy z przyczyn nie leżących po stronie pracującego, należy wliczyć do okresów pracy? Wobec tylu problemów wydaje się, iż do ich częściowego rozwiązania pomocne mogą być uwagi doktryny i orzecznictwo do uchylonego art. 160 i 1059 kc. Przez pracę w gospodarstwie rolnym należy rozumieć czynności związane z funkcjonowaniem gospodarstwa w ramach przyjętego podziału pracy. Zakres czynności zależeć będzie od profilu gospodarstwa<sup>44</sup>.

40 Ponieważ poświadczenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest w istocie zaświadczeniem w rozumieniu Działu VII k.p.a., to wówczas w ramach postępowania wyjaśniającego, prowadzący gospodarstwo rolne może także złożyć oświadczenie (oprócz zainteresowanego), że osoba zainteresowana pracowała w tym gospodarstwie co najmniej 5 lat. Takie oświadczenie jest w rozumieniu k.p.a. podaniem i może być złożone w formie określonej w art. 63 k.p.a., podobnie jak oświadczenie zainteresowanego.

41 Art. 75 § 2 k.p.a.

42 Zob. K. Chorąży, Z. M. Kmiecik: Wydawanie zaświadczeń – kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze, *Samorząd Terytorialny* 2000 r. nr 6, s. 70.

43 Zgodnie z art. 63 § 3 k.p.a. może być ono wniesione ustnie do protokołu i powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

44 M. Niedosiał: *op.cit.*, s. 134 i podana tam literatura i orzecznictwo. Wydaje się jednak, iż wykonywanie zajęć typowo domowych nie powinno się zaliczać do pracy w gospodarstwie rolnym.

W kwestii czasu pracy, jako zależnego również od profilu gospodarstwa można stwierdzić, że wystarczy wykonywanie czynności przez pewien okres (np. w sadownictwie, produkcji polowej) lub okresowo (przy produkcji mleka) i w zasadzie nie ma znaczenia czas pracy jako taki, lecz kwestia wykonania określonych zadań gospodarczych. Osoba pracująca w gospodarstwie rolnym może jednocześnie wykonywać inny zawód i praca w gospodarstwie nie musi stanowić dla niej głównego źródła utrzymania<sup>45</sup>. Trudno sobie wyobrazić możliwość utrzymania się z gospodarstwa, w skład którego wchodzi 1 ha użytków rolnych. W przypadku osób pracujących w nieswoim gospodarstwie czas pracy należy odnieść do rodzaju umowy o pracę i do jej zakresu. Trudno przyjąć, że osoba zatrudniana sezonowo (z uwagi na profil produkcji np. rybnej) jeden miesiąc w ciągu roku, czyniąc tak przez 5 lat spełni przesłankę pięcioletniej pracy w gospodarstwie rolnym. W tym wypadku należy przyjąć do 5-letniego okresu łączne okresy zatrudnienia albo okres stałego zatrudnienia, chociażby w minimalnym czasie pracy.

Wydaje się, że należy zaliczać do 5-letniego okresu pracy przerwy w pracy powstałe z przyczyn niezależnych od pracującego. Wypada zgodzić się z M. Niedośpiałem<sup>46</sup>, że jest to taka przyczyna uniemożliwiająca wykonywanie pracy, której pracujący nie mógł usunąć, choćby nawet chciał.

*De lege ferenda* należałoby kwestię pracy w gospodarstwie rolnym uregulować w sposób jednoznaczny.

Należy zauważyć, że posiadanie kwalifikacji rolniczych nie ma jednak dużego znaczenia<sup>47</sup> z uwagi na zakres podmiotowy osób mogących się nimi legitymować, skutki nieposiadania kwalifikacji, a także z uwagi na zakres korzystania przez Agencję z prawa pierwokupu.

Krąg osób, które posiadają kwalifikacje rolnicze to ci, którzy posiadają wykształcenie podstawowe, zasadnicze nierolnicze, ukończone gimnazjum i jednocześnie nie należą do osób bliskich zbywcy nieruchomości w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami<sup>48</sup> oraz nie są następcami w rozumieniu art. 84 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>49</sup>. Ujmując omawiane zagadnienie inaczej, kontrola transakcji będzie wyłączona, jeżeli zbycie nieruchomości rolnych następuje na rzecz zstępnych, wstępnych, rodzeństwa, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiającej i przysposobionej, małżonka, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość, oraz osoby,

45 M. Niedośpiał: *op.cit.*, s. 135–136 wraz z podaną tam literaturą i orzecznictwem.

46 M. Niedośpiał: *op.cit.*, s. 138.

47 Zob. też A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 393–396.

48 Art. 4 pkt 13 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, *Dz.U.* z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

49 *Dz.U.* z 1998 r. nr 7, poz. 25 z późn. zm.

która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu<sup>50</sup>, a także następcy (osoba młodsza od przekazującego gospodarstwo rolne co najmniej o 15 lat). W praktyce krąg osób nabywających nieruchomości rolne jest ograniczony głównie do podmiotów wskazanych wyżej, ponieważ transakcje z innymi podmiotami są zawierane rzadziej. Kontrola obrotu będzie wyłączona także w przypadku innych osób posiadających zasadnicze wykształcenie rolnicze lub jakiegokolwiek średnie albo wyższe.

Skutki nieposiadania kwalifikacji rolniczych są też dość ograniczone. W kwestii prawa pierwokupu dzierżawcy należy zaznaczyć, iż nie przysługuje mu ono, gdy umowa dzierżawy (poza warunkami formalnymi) była wykonywana przez okres 5 lat, jeśli (poza innymi warunkami) dzierżawca wcześniej osobiście nie prowadził gospodarstwa rolnego lub w nim nie pracował i nie posiada kwalifikacji teoretycznych. Takie rozwiązanie wyklucza skorzystanie z prawa pierwokupu początkujących rolników nieposiadających kwalifikacji teoretycznych. Jeśli chodzi o prawo pierwokupu dzierżawcy, to należy podkreślić, że w warunkach polskich między osobami fizycznymi lub między osobą fizyczną a osobą prawną inną niż Agencja, nie odgrywa ono większej roli.

Agencji przysługuje prawo pierwokupu lub nabycia, gdy osoba fizyczna zamierzająca kupić lub nabyć nieruchomość rolną w drodze innej umowy niż sprzedaż, nie posiada kwalifikacji teoretycznych, jeśli nie prowadziła osobiście gospodarstwa rolnego lub nie pracowała w gospodarstwie rolnym przynajmniej 5 lat. Powoduje to kontrolę transakcji zawieranych przez osoby rozpoczynające działalność wytwórczą w rolnictwie, jednak nieposiadające jeszcze statusu rolnika indywidualnego (ponieważ nie posiadają gospodarstwa<sup>51</sup>). Takie rozwiązanie chroni przed brakiem kontroli nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców w celach spekulacyjnych, ale powoduje też, że np. nabycie nieruchomości rolnej przez osobę z wyższym wykształceniem rolniczym prowadzącą gospodarstwo rolne przez 3 lata, zależeć będzie od „zezwoenia” Agencji<sup>52</sup>. W praktyce Agencja nie zawsze korzysta z prawa pierwokupu, co osłabia w omawianej sytuacji znaczenie braku kwalifikacji teoretycznych jako przesłanki niweczącej naby-

50 Słusznie zauważył A. Lichorowicz, że ze statusu osoby bliskiej nie będzie korzystać synowa czy zięć zbywcy nieruchomości. Zob. A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 406 i 407. Mogą oni jednak być następcami w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

51 Takie rozwiązanie prawne w sposób istotny różnicuje sytuację osoby nie posiadającej zasadniczego wykształcenia rolniczego, pracującej w gospodarstwie o powierzchni 1 ha i osoby niepracującej w gospodarstwie rolnym, lecz posiadającej wyższe wykształcenie rolnicze. Osoba posiadająca wykształcenie rolnicze, chcąc ominąć kontrolę transakcji przez Agencję, może nabyć 1 ha użytków rolnych (Agencja w zasadzie nie korzysta z prawa pierwokupu przy tak niewielkim obszarze nieruchomości rolnych), a następnie (po spełnieniu dodatkowych wymagań) nabyć nieruchomości rolne na powiększenie gospodarstwa – już bez możliwości kontroli transakcji przez Agencję. Por. B. Wierzbowski: Pytania i odpowiedzi (w:) *Obrót ziemią rolną po 15 lipca 2003 r.*, Rzeczpospolita 2003, nr 111, *Vademecum Rzeczpospolitej, Obrót ziemią rolną po nowemu*, s. 5.

52 Por. Z. Truskiewicz: *Wszystko zależy od agencji i przypadku*, Rzeczpospolita z 5.05.2003 r., nr 104, s. C 3.

cie nieruchomości rolnej. Agencja korzysta z prawa pierwokupu bardzo rzadko w przypadku nieruchomości rolnych o obszarze kilku ha. W ciągu roku obowiązywania ustawy na 74500 umów, w stosunku do których Agencji przysługiwało prawo pierwokupu, Agencja wykonała to prawo jedynie w 60 przypadkach, co stanowi 0,0805 % tych umów.<sup>53</sup>

W sytuacji niewielkiego znaczenia posiadania kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi, należy zadać pytanie, czy w ogóle jest celowe wprowadzenie do ustawy pojęcia kwalifikacji rolniczych? Gdyby rzeczywiście wpływały one na kształt ustroju rolnego, można by *de lege ferenda* proponować pewne uwagi. Mając jednak na względzie zakres i sposób kształtowania ustroju rolnego w ustawie, pojęcie kwalifikacji rolniczych staje się pojęciem marginalnym i niewiele znaczącym. Gdyby kontrola obrotu w zakresie podmiotowym była powszechna, należałoby się zastanowić nad ewentualną zmianą pojęcia kwalifikacji rolniczych. W świetle aktualnych rozwiązań prawnych powstaje pytanie, czy w ogóle wymóg kwalifikacji rolniczych jest sam w sobie instrumentem kształtowania ustroju rolnego, tym bardziej, że podnosi się w doktrynie, iż w przyjętym znaczeniu pojęcie kwalifikacji jest niezgodne z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31.01.2001 r.<sup>54</sup> uznał, że wymóg spełniania przez spadkobierców szczególnych kwalifikacji jako przesłanki dziedziczenia gospodarstw rolnych jest niezgodny z art. 64 ust 2 Konstytucji RP<sup>55</sup>. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że ochrona gospodarstw rodzinnych nie może naruszać prawa własności, dziedziczenia oraz wolności gospodarczej<sup>56</sup>. W doktrynie zauważa się, że definicja ustawowa kwalifikacji rolniczych narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), stawiając w uprzywilejowanej pozycji osoby wykształcone, a wykonywanie prawa nabycia w przypadku braku kwalifikacji narusza zasadę swobody testowania chronioną art. 21 i 64 Konstytucji<sup>57</sup>. Podkreśla się, że ograniczenia zawarte w ustawie, w tym dotyczące kwalifikacji rolniczych, nie mieszczą się w ramach dopuszczalnego ograniczenia praw i wolności określonego w art. 31 ust 3 Konstytucji<sup>58</sup>.

Warto zastanowić się, czy rozwiązania ustawowe w zakresie kwalifikacji rolniczych naruszają także wolność działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 Kon-

53 T. Ciodyk, T. Zagórski: Pierwszy rok państwowego pierwokupu ziemi rolnej – podsumowania, tendencje, problemy, [www.anr.gov.pl](http://www.anr.gov.pl) z dnia 21.09.2004 r.

54 Wyrok TK z 31.01.2001 r., sygn. P 4/99, Dz.U. nr 11, poz. 91.

55 Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

56 Por. P. Czechowski: Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1128 z 28 listopada 2002 r.), Przegląd Legislacyjny 2003, nr 2, s. 142–146; A. Lichorowicz: Uwagi co do założeń i zasad przyszłej regulacji nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, uwzględniających klauzulę narodowego traktowania obywateli Unii Europejskiej, Rejent 2002, nr 5, s. 75.

57 A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, z. 2, s. 396, 420 i 424.

58 A. Lichorowicz: *op.cit.*, s. 434.

stytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, a w myśl art. 23 Konstytucji preferencje stwarzane ustawowo dla rodzinnych gospodarstw rolnych mogą prowadzić do ustawowych ograniczeń tej wolności tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Działalność wytwórczą w rolnictwie ustawodawca zalicza niewątpliwie do działalności gospodarczej. Już na podstawie definicji działalności gospodarczej zawartej w art. 2 ust. 1 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej<sup>59</sup> w związku z art. 10 ust. 1 tej ustawy wyłączającym od obowiązku zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej działalność wytwórczą w rolnictwie, wynikało że działalność wytwórcza w rolnictwie zaliczała się do działalności gospodarczej<sup>60</sup>. Wynikało to też wyraźnie z ustawy Prawo działalności gospodarczej<sup>61</sup>, która w art. 2 ust. 1, definiując pojęcie działalności gospodarczej, wskazywała że jej przepisów nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów (art. 3 ustawy). Identyczne rozwiązanie jak w ustawie Prawo działalności gospodarczej przyjęła w art. 2 i 3 ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>62</sup>. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego na użytek rozwiązań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi operuje pojęciem działalności rolniczej, określając ją jako działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art. 2 pkt 3)<sup>63</sup>. Niewątpliwie pojęcie „działalności rolniczej” mieści się w pojęciu działalności wytwórczej w rolnictwie, zdefiniowanej wcześniej w ustawie Prawo działalności gospodarczej, a obecnie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza rozumiana szeroko obejmuje czynności przygotowawcze do prowadzenia działalności wytwórczej oraz samą działalność wytwórczą.

Uzasadnienia ograniczeń zasady wolności gospodarowania należy zawsze wyprowadzać z całokształtu postanowień Konstytucji, a więc nie tylko w oparciu o klauzulę generalną „ważny interes publiczny”, ale i normy ujęte w art. 31 ust. 3, które zezwalają na ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw ze względu na

59 Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.

60 Kwestię tę omówiłem szerzej w artykule: Wysokość kar pieniężnych wymierzanych rolnikom za usunięcie bez zezwolenia drzew i krzewów, *Casus* 1997 r., nr 3, s. 33.

61 Ustawa z 19.11.1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

62 Dz.U. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

63 Nauki biologiczne zaliczają warzywa i owoce do roślin, a ryby do zwierząt; stąd zbędne wydaje się uściślenie produkcji roślinnej i zwierzęcej poprzez wskazanie na produkcję ogrodniczą, sadowniczą i rybą. Zob. też A. Majewski: Odpowiedzialność kontraktującego z tytułu rękojmi za wady fizyczne przedmiotów świadczeń dodatkowych, Gdańsk 1995, s. 19.

bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób<sup>64</sup>.

W przypadku pewnych rodzajów działalności gospodarczych istnieje wymóg, aby wytwarzanie lub usługi były wykonywane przez osoby o określonych kwalifikacjach np. świadczenie usług leczniczych, wytwarzanie i obrót materiałami leczniczymi; niemniej jednak w takich wypadkach podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą może być każdy podmiot prawa; ma on jedynie obowiązek zatrudnienia osób z odpowiednimi kwalifikacjami. Tak więc nabyć aptekę lub prywatną klinikę może każdy podmiot. Nie może on jednak świadczyć usług aptekarskich czy udzielać porad lekarskich. W przypadku nabycia nieruchomości rolnej sytuacja jest nieco dziwna. Co prawda może je nabyć każdy podmiot, jednak dzierżawca spełniający określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego warunki, a w dalszej kolejności ANR może wykonać prawo pierwokupu, niwecząc możliwość prowadzenia przez osoby fizyczne działalności wytwórczej w rolnictwie. O ile zrozumiała jest intencja ustawodawcy w zakresie ustanowienia prawa pierwokupu dzierżawcy, to nieuzasadnione jest nadanie tego prawa Agencji. Ustawa stawia w pozycji uprzywilejowanej spółdzielnię rolniczą (w razie sprzedaży wkładu gruntowego przez jej członka), osoby bliskie zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, oraz jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, czyli takiego którego nabywca posiada kwalifikacje rolnicze i spełnia dodatkowe warunki określone w ustawie<sup>65</sup>.

Polityka rolna UE zmierza do ograniczania nadprodukcji żywności, ale jednocześnie kładzie nacisk na wymiar środowiskowy rolnictwa jako największego użytkownika ziemi<sup>66</sup> produkcję rolne zgodną z wymaganiami ochrony środowiska<sup>67</sup>, upowszechnianie metod które spełniają minimalne normy dotyczące środowiska. Współczesny producent rolny powinien znać zasady zarządzania gospodarstwem rolnym oraz prowadzić działalność rolniczą w sposób zapewniający ochronę zdrowia konsumentów, w szczególności odpowiednio postępować ze środkami ochrony roślin i nawozami. W ślad za prawem Unii Europejskiej, prawo polskie wprowadziło szczegółowe rozwiązania chroniące środowisko i zdrowie człowieka w działalności rolniczej<sup>68</sup>. Wydaje się więc, że wymóg prowadzenia

64 J. Ciapała: Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej, RPEiS 2001, z. 4, s. 17 i nast.

65 Niezgodność powszechnie przyjętej interpretacji art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z Konstytucją jest dodatkowym argumentem pozwalającym na stwierdzenie, iż należało przy jego interpretacji przez praktykę prawniczą odstąpić od reguł językowych uznając, że kwalifikacje teoretyczne obejmują wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze.

66 Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 z 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE L 160, z 26.06.1999, z późn. zm.

67 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2078/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i utrzymania obszarów wiejskich Dz.Urz. L 215 z 30.7.1992, s. 85, z późn. zm.

68 Np. ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. z 2004 r., nr 11, poz. 94 z późn. zm; Ustawa z 26.07.2000 r. o nawozach i nawożeniu, Dz.U. nr 89, poz. 991 z późn. zm.

działalności rolniczej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach nie jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 i 22 Konstytucji. Tak więc ograniczenia działalności wytwórczej w rolnictwie z uwagi na ochronę zdrowia i środowiska mogą być wprowadzone ze względu na ważny interes publiczny.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, określając takie jego kształtowanie, które polega na zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, traktuje tylko o nabywaniu nieruchomości rolnych i pod tym kątem należy oceniać określone w niej kwalifikacje rolnicze. Wówczas można uznać, iż samo nabywanie nieruchomości nie jest ważnym interesem publicznym, który zezwalałby na ograniczanie nabywania nieruchomości rolnych przez osoby bez kwalifikacji, w celu prowadzenia takiej działalności. Konstytucyjna zasada oparcia ustroju rolnego na rodzinnych gospodarstwach rolnych powinna być realizowana za pomocą innych instrumentów niż wymóg kwalifikacji rolniczych przy nabywaniu takich nieruchomości.

Z drugiej strony, tak jak w przypadku regulacji rynków rolnych nie stosuje się ochrony konkurencji, również preferencyjne traktowanie gospodarstw rodzinnych nie jest naruszeniem swobody działalności gospodarczej<sup>69</sup>. Chodzi jednak o to, aby stworzyć osobom fizycznym takie same możliwości prowadzenia działalności rolniczej, co przy obecnej interpretacji kwalifikacji rolniczych nie jest realizowane.

Reasumując dotychczasowe rozważania można zaryzykować twierdzenie, że ustawa o ustroju rolnym nie zapewnia prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Pojęcie gospodarstwa rodzinnego jak i rolnika indywidualnego w oparciu o powszechnie przyjętą interpretację kwalifikacji rolniczych jest niespójne z ustawodawstwem strukturalnym i niezgodne z Konstytucją RP. Kwalifikacje odnoszą się tylko do gospodarstw rodzinnych, są one określone na tyle szeroko, iż osoba z wykształceniem średnim spełnia wymóg kwalifikacji. Ponadto skutki posiadania kwalifikacji są ograniczone nawet w kwestii ich kontroli przez Agencję przy umownym nabyciu nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną.

Sytuacja prawna przedstawiałaby się inaczej, gdyby zostało uchylone zd. II Konstytucji. Wówczas wprowadzenie wymogu kwalifikacji rolniczych pozwoliłoby na ukształtowanie obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób racjonalny, niesprzeczny z innymi normami systemu prawa, zbieżny z uregulowaniami wewnętrznymi większości państw Unii Europejskiej oraz z prawem wspólnotowym<sup>70</sup>.

69 A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle art. 23 Konstytucji* (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa* pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001, s. 124.

70 Wydaje się słuszny pogląd E. Kremer przedstawiony 23 września na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawa Rolnego w Jastrzębiej Górze, że analiza, ocena i propozycje *de lege ferenda* w zakresie problematyki kwalifikacji rolniczych, powinny być poprzedzone podstawowym pytaniem – czemu mają służyć kwalifikacje rolnicze. Odpowiedź na to pytanie powinna determinować ich treść w ustawodawstwie rolnym.