

Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

1. W związku z treścią art. 23 Konstytucji¹ stanowiącego, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, wskazano m.in., że funkcją tego przepisu nie jest jedynie opis istniejącej rzeczywistości, ale również kształtowanie jej w przyszłości², oraz że przepis ten – jak to podkreślił Trybunał Konstytucyjny formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej³. Trybunał Konstytucyjny wskazał równocześnie na określone oczekiwania wobec ustawodawcy dotyczące gospodarstw rodzinnych. Zauważył mianowicie że: 1) gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie, 2) gospodarstwo takie powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, 3) prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa (interes publiczny może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu tylko jednej osoby, 4) gospodarstwo rodzinne jest wartością konstytucyjną i dlatego też może być przedmiotem szczególnej regulacji np. prawnośpadkowej, z tym jednakże że przyjmowane modyfikacje nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji zasady wyrażonej w artykule 23 Konstytucji⁴.

Przypomniane tu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w związku z wyrażoną w art. 23 Konstytucji koncepcją gospodarstwa rodzinnego wyraźnie wskazuje na konieczność kompleksowego spojrzenia na problematykę gospodarstwa rodzinnego, jako jednego z elementów ustroju rolnego, jako wartość, która o tyle jest chroniona, o ile służy nie tylko realizacji uprawnień właściciela, ale równocześnie odpowiada oczekiwaniom społecznym związanym ze wskazaną formą gospodarowania w rolnictwie. Regulacja prawna dotycząca gospodarstw rodzinnych powinna więc być płaszczyzną harmonizowania interesu

1 Konstytucja RP z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 493).

2 R. Budzinowski, Czynniki rozwoju prawa rolnego, w: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 37.

3 Wyrok TK z dnia 31.1.2001 r., Sygn. P. 4/99 (Dz.U. nr. 11 poz. 91), opublikowany wraz z uzasadnieniem: Rejent 2001, z. 3, s. 150–193.

4 Por. uzasadnienie cyt. wyroku TK z dnia 31.1.2001 r.

indywidualnego rolnika i interesu społecznego. Mając to na uwadze można zgłosić wątpliwości dotyczące dość fragmentarycznego potraktowania problematyki gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego⁵. Ze względu na zawarte w art. 23 Konstytucji sformułowanie akcentujące, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa można by oczekiwać, że w u.k.u.r. zawarte będą konkretne rozwiązania wskazujące na normatywne rozwinięcie wspomnianej konstytucyjnej zasady oraz prawne środki ochrony tego typu gospodarstw. Uchwalenie ustawy już po opublikowaniu cytowanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego uzasadniało pytanie: na ile ustawodawca uwzględni w tej ustawie treści wyrażone w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych we wskazanym wyroku? Chodziłoby zwłaszcza o próbę odpowiedzi, czy zawarta w ustawie definicja gospodarstwa rodzinnego może być uznana za adekwatną dla tworzenia efektywnej formy gospodarowania w rolnictwie, w ramach której możliwa będzie harmonizacja interesu indywidualnego i społecznego.

2. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 u.k.u.r. „za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne: 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Warto tu także odnotować, że stosownie do art. 6 ust. 1 u.k.u.r. „za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodząca w skład tego gospodarstwa”.

Z cytowanego tu przepisu art. 5 ust. 1 wynika, że gospodarstwo rodzinne jest równocześnie gospodarstwem rolnym w rozumieniu tej ustawy. Uzasadnione jest więc przypomnienie, że ilekroć w ustawie jest mowa o gospodarstwie rolnym, należy przez to rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych (art. 2 ust. 2 u.k.u.r.).

Nie budzi wątpliwości fakt, że treść przepisu art. 55³ kc. zawierającego normatywną definicję gospodarstwa rolnego⁶ nawiązuje w zakresie podstawowego składnika gospodarstwa rolnego – gruntu rolnego do jego funkcjonalnego charakteru. Ustawodawca zastąpił dawniej używane w kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego określenie „nieruchomość rolna” pojęciem „grunt rolny”, by silniej niż to miało miejsce wcześniej podkreślić zdolność produkcyjną danego gruntu⁷. Jednocześnie w art. 46¹ kc. zawierającym definicję nieruchomości rolnej wskazał

5 Ustawa z dnia 11 IX 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592), cyt. dalej jako: u.k.u.r.

6 Wprowadzoną do kc. w wyniku jego nowelizacji ustawą z dnia 28 VII 1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz.U. Nr. 55, poz. 321).

7 Por. K. Stefańska, Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego, w: *Studia Iuridica Agraria*, t. II, Białystok 2001, s. 157 i cyt. tam literatura.

na równoznaczność tego pojęcia z pojęciem grunt rolny⁸. Przy określeniu definicji nieruchomości rolnej w kc. nastąpiła również rezygnacja z uprzedniego jej związku z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego⁹.

Natomiast za nieruchomość rolną według u.k.u.r. należy uznać nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). Jak już odnotowano w literaturze, nieruchomość rolna zdefiniowana w kc. jest pojęciem szerszym niż nieruchomość rolna w rozumieniu u.k.u.r. Ustawa nie dotyczy bowiem nieruchomości rolnych w rozumieniu kc. przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, na cele inne niż rolne¹⁰.

Mając na uwadze powyższe ustalenia uzasadniona wydaje się konstatacja o niespójności cytowanego tu uregulowania dotyczącego określenia pojęcia gospodarstwa rolnego w u.k.u.r. i kc. Ustawa, operując pojęciem gospodarstwa rolnego, wskazuje na nieruchomości rolne wchodzące w jego skład (art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1). Chodzi więc według u.k.u.r. o nieruchomości rolne, które są lub mogą być rolniczo wykorzystywane, ale tylko te, które znajdują się na terenach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Natomiast wskazanie w u.k.u.r., że gospodarstwo rolne jest gospodarstwem rolnym w rozumieniu kc. sugerowałoby, że w jego skład wchodzi nieruchomości rolne, które są lub mogą być rolniczo wykorzystywane niezależnie od tego czy w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na cele rolne, czy również na cele nierolne. Kc., jak już była o tym mowa, nie uzależnia kwalifikacji nieruchomości jako rolnej od ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego¹¹. W związku z tymi ustaleniami należy przyjąć, że nie wszystkie nieruchomości rolne tworzące gospodarstwo rolne według kc. będą nieruchomościami rolnymi określającymi zakres przedmiotowy pojęcia gospodarstwa rolnego według u.k.u.r. One mogą wchodzić w skład gospodarstwa rolnego, ale nie będą określone jako nieruchomości rolne w rozumieniu u.k.u.r. W tym więc zakresie odesłanie w art. 2 pkt 2

8 Zdaniem A. Stelmachowskiego wzmianka o gruntach rolnych zawarta w art. 46¹ kc. winna być odczytywana łącznie z ogólną definicją nieruchomości zawartą w art. 46 kc. i nie oznacza ona nic innego, jak tylko punkt odniesienia inny niż budynki i inne przedmioty własności – A. Stelmachowski, *Współczesne różnicowanie własności w: Studia Iuridica Agraria*, Białystok 2002 t. III, s. 33.

9 Por. rozp. RM z dnia 28 XI 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takiej nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (t.j. Dz.U. z 1983 r., nr 19, poz. 86 z późn. zm.).

10 Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (część II, Rejent z 2003 r. nr. 9, s. 53; G. Bieniek, *Kształtowanie ustroju rolnego, w: Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 132.

11 Por. A. Lichorowicz, *glosa do wyroku SN – Izba Cywilna z dnia 2 VI 2000 r.*, 11 CKN 1067/98, OSP 2001, z. 2, poz. 27, w której autor wyraził pogląd, że w art. 46¹ k.c. chodzi tylko o czysto agronomiczne cechy gruntu, z których wynika, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe. Uzyskiwanie z gruntu płodów rolnych nie musi stanowić faktu. Art. 46¹ kc., jak zauważa autor glosy, zadowala się istnieniem pewnej potencjalnej perspektywy uzyskiwania z gruntu płodów rolnych.

u.k.u.r. do definicji gospodarstwa rolnego w kc. jest nieadekwatne w związku z definicją nieruchomości rolnej zawartą w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Odsyłając do definicji gospodarstwa rolnego w cytowanej u.k.u.r. do definicji zawartej w kc. ustawodawca zawęził zakres pojęcia przyjętego w ustawie poprzez odwołanie się do kryterium obszarowego. Jak wiadomo, w definicji art. 55³ kc. nie ma wskazanego żadnego kryterium obszarowego. Natomiast nie uczyniono takiego zawężenia w kc., gdy chodzi o określenie podstawowego składnika gospodarstwa rolnego, jakim jest nieruchomość rolna. Przez odesłanie do definicji gospodarstwa rolnego w kc. wskazano na wszystkie nieruchomości, które są lub mogą być rolniczo wykorzystywane. Pojęcie gospodarstwa rolnego w u.k.u.r. nie jest więc tożsame z pojęciem gospodarstwa rolnego w kc. – nie tylko – gdy chodzi o kryterium obszarowe. Na tym tle przekonująco brzmią stwierdzenia o braku spójności i precyzji, gdy chodzi o konstruowane w różnych aktach prawnych definicje gospodarstwa rolnego, czy nieruchomości rolnej. Prowadzi to do wielu trudności interpretacyjnych oraz stwarza problemy przy wykładni i stosowaniu przepisów. Odwołanie się w tym przypadku do kc. jest w istocie pozorne¹².

3. W literaturze wyrażono pogląd, że definicja nieruchomości rolnej zawarta w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. jest niemalże mechanicznym przeniesieniem na grunt u.k.u.r. definicji nieruchomości rolnej z art. 46¹ kc. Wskazano, że ze względu na cel jakim jest kształtowanie ustroju rolnego należałoby w u.k.u.r. dokonać konkretyzacji tej definicji¹³. Zauważono, że cel ustawy nie uzasadnia objęcie jej działaniem gruntów wprawdzie nadających się do rolniczego użytkowania, ale które ze względu na obszar nie tworzą gospodarstwa rolnego w rozumieniu regulacji dotyczących np. podatku rolnego, ubezpieczeń majątkowych i społecznych, czy dziedziczenia¹⁴. Argumentując wskazany pogląd Z. Truskiewicz przypomina m.in. cytowane już w tym opracowaniu stanowisko SN¹⁵, w którym SN – rozpatrując sprawę zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego – podnosił, że aby nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego mogła być uznana za nieruchomość rolną, musi posiadać odpowiedni obszar. Jest pewne, zdaniem SN, że nie mogą to być obszary zbyt małe, gdyż działalność gospodarcza musi być poddana regułom racjonalnym (zwłaszcza opłacalności). Jak zauważa Z. Truskiewicz, ze względu na cel konkretnej regulacji prawnej, kodeksowa definicja nieruchomości rolnej powinna być modyfikowana w omawianej u.k.u.r.

Należy podzielić cytowany tu pogląd. Potwierdza on także uwagi zgłoszone wcześniej w tym opracowaniu w związku z definicją gospodarstwa rolnego

12 Por. S. Rudnicki, *Nieruchomości (grunty rolne)*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 215–216.

13 Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności...*, *op. cit.*, s. 56.

14 Tamże, s. 56.

15 Por. przypis 11.

zawartą w u.k.u.r. Odesłanie do kc. w przypadku definicji nieruchomości rolnej także może budzić określone wątpliwości. W zasadzie jest to tylko odwołanie się do kryterium własności, w oparciu o które skonstruowana jest definicja zawarta w art. 46¹ kc. (w związku z art. 46 § 1 kc.). Natomiast gdy chodzi o drugi istotny element zawarty we wskazanej w art. 46¹ kc. definicji nieruchomości rolnej, tzn. agronomiczne cechy gruntu, które pozwalają faktycznie ten grunt rolniczo wykorzystywać, został on w u.k.u.r. potraktowany jako drugorzędny, skoro najistotniejsze dla określenia pojęcia nieruchomości rolnej w u.k.u.r. jest przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym uzasadniona wydaje się wątpliwość o celowości odsyłania w u.k.u.r. do kc. gdy chodzi o definicje gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej. Należy jeszcze raz zauważyć, że w pojęciu gospodarstwa rolnego w kc. używa się określenia „grunty rolne” akcentując funkcjonalne ich znaczenie, ich zdolności produkcyjne. Jeśli więc celem jest tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza gospodarstw rodzinnych, jako efektywnych form gospodarowania, jako swego rodzaju przedsiębiorstw rolnych, to również powinno znaleźć to odzwierciedlenie w przyjmowanej terminologii. W u.k.u.r. odesłano do pojęcia gospodarstwa rolnego w kc., w którym użyto określenia „grunty rolne”; natomiast w u.k.u.r. oderwano się od pojęcia „grunty rolne” definiując pojęcie „nieruchomości rolnej”. Jest to częściowo zrozumiałe, gdyż ustawa u.k.u.r. dotyczy obrotu własnościowego, ale równocześnie przecież regulując np. prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej ustawa dała wyraz, że dla kształtowania ustroju rolnego ważną rolę powinny także spełniać gospodarstwa rolne prowadzone w oparciu o inny niż własność tytuł prawny¹⁶.

4. Jedną z zasadniczych przesłanek wydania tej ustawy, a mianowicie – obawa przed nabywaniem gruntów rolnych przez cudzoziemców¹⁷ determinowała także wprowadzenie pełnej kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi bez względu na kryterium obszarowe nabywanych tych nieruchomości. To może tłumaczyłoby, dlaczego w ustawie brak tego kryterium przy pojęciu nieruchomości rolnej. Natomiast patrząc na zagadnienie z ekonomicznego punktu widzenia i poszukując w ustawie elementów pozwalających kształtować model gospodarstwa rodzinnego, jako podstawy ustroju rolnego państwa, uzasadniona może być krytyczna uwaga o braku wspomnianego kryterium obszarowego, skoro jest ono zawarte w definicji gospodarstwa rolnego. Słusznie podniesiono, że między obu tymi pojęciami zachodzi ścisły związek. „Oznacza to, że pojęcia te nie mogą być tłumaczone na gruncie tej samej regulacji w oderwaniu od siebie”¹⁸.

16 Por. także Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności...*, *op. cit.*, s. 60.

17 Zwraca na to uwagę m.in. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 IX 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, rok XIII, 2004, z. 2, s. 389.

18 Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności...*, *op. cit.*, s. 59.

5. Odnotowując te spostrzeżenia, uzasadnione jest jednak podkreślenie, że kryterium obszarowego nie należałoby przeceniać. Może ono być tylko jednym z elementów określających pojęcie gospodarstwa rolnego, w oparciu o które ustawodawca tworzy w u.k.u.r. pojęcie gospodarstwa rodzinnego. SN w cytowanym już w tych rozważaniach wyroku z dnia 2.06.2000 r.¹⁹ wyraził pogląd że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt”. A. Lichorowicz w glosie do wskazanego wyroku słusznie wskazał, że stanowisko to w sensie ekonomicznym, polityki strukturalnej w rolnictwie, należy podzielić.²⁰ Problem nie sprowadza się bowiem do wskazania na konkretną normę obszarową przy ustalaniu zakresu pojęcia, ale na możliwość realizacji celu danej regulacji prawnej. W przypadku omawianego wyroku SN A. Lichorowicz trafnie odnotował, że póki obowiązuje przepis art. 55³ kc. możliwości jego ulepszenia przez wykładnię sądową są ograniczone i nie mogą prowadzić do odrzucenia wykładni gramatycznej. Należy zauważyć, że przy sądowym trybie zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego ustawodawca nie posługuje się żadnym kryterium obszarowym, lecz postanawia, że jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli byłoby sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, sąd przyzna to gospodarstwo temu współwłaścicielowi, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele”. By realizować cel – ochronę gospodarstwa rolnego przy zniesieniu jego współwłasności ustawodawca odwołał się do zwrotu niedookreślonego – „zasad prawidłowej gospodarki rolnej”, powierzając ustalenie jego treści, w okolicznościach konkretnej sprawy, sądowi.

W literaturze wskazuje się m.in., że wykładnia i stosowanie przepisów o zniesieniu współwłasności i podziale gospodarstwa rolnego powinny być ukierunkowane postanowieniem art. 23 Konstytucji. Sądy powinny dążyć do ustalenia, czy gospodarstwo będące przedmiotem postępowania stanowi podstawę utrzymania rodziny, która w nim mieszka i gospodaruje. Na ocenę tę powinny składać się takie elementy, jak: panujące stosunki miejscowe, profil prowadzonej gospodarki, techniczne wyposażenie gospodarstwa, obszar i klasa gruntów, możliwości osiągnięcia dochodów wystarczających do utrzymania pracującej w nim rodziny²¹.

Dla realizacji treści wskazanych w zawartej w art. 213 kc. klauzuli „zasady prawidłowej gospodarki rolnej” nie jest przeszkodą brak w kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego kryterium obszarowego. Można – jak sądzę – nawet twierdzić, że funkcjonalny wydzwitek definicji zawartej w art. 55³ kc. (bez wiązania jej

19 Por. przypis 11.

20 Jw. Podobnie S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2002, s. 297.

21 Tamże, s. 297. Por. także A. Oleszko, w: Prawo rolne, Warszawa 2003, s. 107.

formalnie z żadnym kryterium obszarowym) rzutuje na sposób wykładni takich przepisów jak cytowany tu art. 213 kc. Jest wskazaniem dla sądu, by przy podziałach gospodarstw rolnych dokonywanych przy dziale spadku czy zniesieniu współwłasności realizować zasadnicze cele, które determinują wprowadzanie ograniczeń w uprawnieniach właścicieli gospodarstw rolnych, tzn. by zaspokoić potrzeby społeczne, zwłaszcza bezpieczeństwo żywnościowe, oraz utrzymać gospodarstwo rolne jako miejsce pracy rolników²².

6. Takie też są oczekiwania, gdy chodzi o kształtowanie pojęcia gospodarstwa rodzinnego. W literaturze zwraca się uwagę, że gospodarstwo rodzinne jest elementem gospodarki rynkowej. „Wynika stąd obowiązek państwa stanowienia prawa, które będzie wspierać te gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw”.²³ Zestawienie treści art. 23 Konstytucji z tytułem omawianej w tym opracowaniu u.k.u.r. pozwalało przypuszczać, że ustawodawca podejmie w tej ustawie próbę wskazanego wyżej sposobu tworzenia modelu gospodarstwa rodzinnego. Dotychczasowe opracowania w tym przedmiocie są jednak wyraźnie krytyczne²⁴. Przekonujące są zwłaszcza uwagi E. Kremer, która wskazała, że przyjęta w u.k.u.r. definicja gospodarstwa rodzinnego stanowi tylko jeden z instrumentów regulacji obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi. Autorka zauważa, że poza przedmiotem zainteresowania ustawodawcy pozostały takie zagadnienia jak np. ochrona jedności i struktury gospodarstwa rodzinnego przed nieracjonalnym podziałem. Inne są więc powody dla których ustawodawca polski (w porównaniu z ustawodawcami zachodnimi) wprowadził do porządku prawnego kategorię gospodarstwa rodzinnego²⁵. Cel wydania omawianej ustawy, a mianowicie zapewnienie kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi determinował więc sposób zdefiniowania w tej ustawie pojęcia gospodarstwa rodzinnego.

Jest to ten sam cel, który uzasadniał także wprowadzenie pojęcia gospodarstwa rodzinnego do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁶, a mianowicie ograniczenie możliwości nabywania nieruchomości rolnych na inne niż rolnicze cele, ustanowienie preferencji przy sprzedaży dla osób,

22 Por. G. Turner, *Agrarrecht. Ein Grundrip*, Stuttgart 1994, s. 21.

23 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, s. 34.

24 Por. np. A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 405 i n.; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP w: Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 56 i n. 25.

25 E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Zakamycze 2004, s. 350.

26 Por. ustawę z dnia 29 XII 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994, nr 1 poz. 3).

które są rolnikami, które dadzą najlepszą gwarancję prowadzenia gospodarstwa rolnego, ograniczenie wielkości tworzonych gospodarstw rolnych²⁷.

Te same elementy odnajdujemy w omawianej u.k.u.r. Inny jest tylko sposób ich określenia. Elementy te ujęte zostały bowiem w sposób zbiorczy w definicji gospodarstwa rodzinnego. Wcześniej kryteria te znajdowaliśmy w różnych przepisach cytowanej tu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a zwłaszcza w przepisie wskazującym, że wśród zadań Agencji Nieruchomości Rolnych jest tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych²⁸, oraz w przepisach regulujących ustalenie kandydata na nabywcę państwowych nieruchomości rolnych w drodze przetargu ofert pisemnych (konkursu ofert)²⁹.

7. Wypełnianie treści definicji gospodarstwa rodzinnego zawartej w u.k.u.r. znaleźć można głównie w innych niż cytowana ustawa aktach prawnych. Oprócz wskazanej wyżej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa uzasadnione jest tu także spojrzenie na regulacje zawarte w tym zakresie w ustawie z dnia 29 XII 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³⁰. W pierwotnym brzmieniu tej ustawy wśród zadań Agencji wymieniono m.in. poprawę struktury agrarnej. W wyniku nowelizacji tej ustawy³¹ przyjęto, że zadaniem Agencji jest wspieranie „poprawy struktury agrarnej, w tym zwłaszcza tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego”. Realizacji tego zadania służyć mają np. preferencyjne dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na zakup nieruchomości rolnych, które utworzą gospodarstwo rodzinne, albo wejdą w skład takiego gospodarstwa (art. 3 ust. 2a cyt. ustawy). W związku ze wskazaną ustawą dotyczącą zadań ARiMR można już wyraźnie zauważyć, że gospodarstwo rodzinne staje się elementem kształtowania ustroju rolnego w związku z rozwojem obszarów wiejskich. Uzasadnione bowiem może być odnotowanie tych przepisów, z których wynika możliwość zwiększenia dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, jeśli podmiot ubiegający się o ten rodzaj pomocy finansowej będzie realizować przedsięwzięcie objęte planem regionalnym lub branżowym³². Struktura

27 K. Stefańska, Udział notariusza w przekształceniach struktury agrarnej w europejskiej integracji rolnictwa, II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Referaty i opracowania, Poznań Kluczbork 1999, s. 327. Por. także D. Łobos-Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości, w: Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004, s. 128–129.

28 Art. 6 pkt 5 w brzmieniu tj. Dz.U. z 2001 w 57, poz. 603; obecnie por. art. 6 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy wskazujący, że Agencja realizuje m.in. zadania w zakresie „tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

29 Art. 29 ust. 3 cyt. ustawy.

30 Dz.U. z 1994, nr I, poz. 2 z późn. zm.

31 Ustawą o k.u.r.

32 Por. § 3 11 ust. 3 rozp. RM. z dnia 30.1.1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 16, póź. 82, z późn. zm.).

obszarowa gospodarstw rolnych, w tym zwłaszcza gospodarstw rodzinnych staje się jednym z elementów realizacji zmian strukturalnych³³.

Uwagi te wskazują, że obie wymienione Agencje mają za zadanie m.in. wspieranie tworzenia i poprawianie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Na marginesie warto zauważyć, że precyzyjniejsze, jak się wydaje, jest w tym zakresie sformułowanie zawarte w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa, niż w ustawie dotyczącej ARiMR. Jak bowiem ARiMR ma powiększać gospodarstwa rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, skoro pojęcie to ograniczone zostało normą obszarową – 300 ha użytków rolnych. Takie gospodarstwo jest także gospodarstwem rodzinnym w rozumieniu u.k.u.r., ale jego powiększenie spowodowałoby już utratę jego rodzinnego charakteru. Właściwsze jest więc sformułowanie zawarte w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w której jest mowa o poprawie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, bez wskazania na u.k.u.r. W kontekście tych rozważań za słuszny należy uznać pogląd P. Czechowskiego, który na etapie prac przygotowujących uchwalenie u.k.u.r. wskazywał, że projekt przyszłej regulacji nie powinien koncentrować się na doktrynalnym pojęciu gospodarstwa rodzinnego, lecz powinien dotyczyć gospodarstw modernizowanych (rozwojowych, ulepszanych) bez względu na ich obszar, czy też strukturę własności. Państwo, jak wskazuje autor, powinno być zainteresowane poprawieniem rozdrobnionej struktury agrarnej, a nie jej konserwowaniem³⁴.

A.Stelmachowski wskazał, że konstytucyjny zapis, iż gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa, nie przesądza kształtu ani wielkości takiego gospodarstwa³⁵. W tym kontekście uzasadniony wydaje się postulat – *de legē ferenda* – by ustawodawca w szerszym zakresie, niż to ma miejsce obecnie odwoływał się do zwrotów niedookreślonych, gdy chodzi o przyjmowane regulacje prawne dotyczące gospodarstw rodzinnych.

Ze względu na konieczność kojarzenia różnych interesów w związku z przyjmowaną w tej dziedzinie regulacją prawną, a także dynamiką przedmiotu unormowania dotyczącą procesów gospodarczych, uzasadnione byłoby pozostawianie większej swobody kształtowania modelu gospodarstwa rodzinnego organom stosującym prawo. Zasadę przyjętą w tym względzie na gruncie art. 213 kc. należy ocenić pozytywnie. Z zagadnieniem tym wiąże się niewątpliwie poszukiwanie stosownych zabezpieczeń prawnych, by nie dochodziło do naruszania wartości, które

33 P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s.106 i n. Por. także S. Prutis, O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie w: Studia Iuridica Agraria, t. II, Białystok 2001, s. 151.

34 P. Czechowski, Proces... *op. cit.*, s. 132–133; Por. także A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, s. 243.

35 A. Stelmachowski, Współczesne różnicowanie..., *op. cit.*, s. 20.

chcemy osiągnąć, tworząc określony model gospodarstwa rodzinnego. Przedmiotem ochrony jest m.in. własność prowadzącego gospodarstwo rolne, swoboda działalności gospodarczej, interesy rodziny rolnika, dla której gospodarstwo rolne jest miejscem pracy, dochody. Wskazany tu interes indywidualny rolnika musi być równocześnie kojarzony z interesem społecznym, wyrażającym się m.in. w konieczności tworzenia właściwej struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ochrony gruntów rolnych, ochrony krajobrazu wiejskiego.

7. Ważne, jak sądzę, jest także takie kształtowanie zawodu rolnika, by był on podmiotem współtworzącym dokonujące się przekształcenia ustrojowe rolnictwa. Ustawodawca bardzo wyraźnie dał wyraz tej tendencji m.in. w ustawie o izbach rolniczych³⁶ stanowiąc, że mogą one, wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej (art. 5 ust. 2), oraz zadania przekazane w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 3).

Postulując określanie aktywnej roli jaką mieliby do spełnienia sami rolnicy w przebudowie ustroju rolnego, w tym kształtowania właściwego modelu gospodarstwa rodzinnego, pozytywnie – jak sądzę – można odnotować fakt, że w zawartej w u.k.u.r. definicji normatywnej „rolnika indywidualnego” ustawodawca położył nacisk na to, kto podejmuje decyzje dotyczące prowadzonej działalności rolniczej (art. 6 ust. 2 u.k.u.r.)³⁷. Jest to właściwy sposób określania pozycji rolnika, jako podmiotu współtworzącego przeobrażenia na wsi i w rolnictwie. Równocześnie uzasadnione jest zauważenie, że ustawodawca przywiązuje dużą wagę do wspierania rolników poprzez oferowaną im pomoc informacyjną, doradztwo rolnicze w zakresie np. możliwości uzyskiwania przez nich dodatkowych dochodów, funkcjonowania rynku rolnego, opłacalności produkcji rolnej³⁸. Wychodzi się bowiem z założenia, że skuteczność dokonujących się zmian w rolnictwie w istotny sposób będzie zależeć od wiedzy, jaką posiadać będą osoby bezpośrednio zainteresowane tymi przemianami, a więc rolnicy. Podobne założenie przyjmowano także w prawie wspólnotowym w związku z realizowanymi przekształceniami strukturalnymi. Wśród wydanych w tym przedmiocie w 1972 roku dyrektyw była także dyrektywa nr 161/72, tzw. informacyjna, zapewniająca uzyskiwanie kwalifikacji zawodowych i podnoszenia kwalifikacji rolniczych³⁹.

36 Ustawa z dnia 14 XII 1995 r. O izbach rolniczych (Dz.U. z 1996, nr 1, poz. 3, z późn. zm.).

37 Krytycznie na ten temat por. np. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, *op. cit.*, s. 400.; E. Kremer, *Odpowiedzialność...* *op. cit.*, s. 354.

38 Por. np. art. 5 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o izbach rolniczych oraz art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o ARiMR.

39 A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*. Warszawa 2004, s. 140; B. Kozłowska, w: *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2005, s. 287.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 u.k.u.r. uważa się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli: 1) uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe, lub 2) osobiście prowadziła gospodarstwo rolne, lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. Jak wynika z treści cyt. przepisu, w przypadku kwalifikacji teoretycznych nie zawsze muszą to być kwalifikacje rolnicze. Wprawdzie przekonująco brzmią wypowiedzi, że spełnienie wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych powinno łączyć się z uzyskaniem wykształcenia rolniczego średniego lub wyższego rolniczego⁴⁰, lecz równocześnie – jak sądzę – zasadne jest podkreślanie różnic zakresu pojęć: prowadzenie gospodarstwa rolnego i pracy w gospodarstwie rolnym. Odczytując treść art. 6 ust. 3 u.k.u.r. traktującego o kwalifikacjach rolniczych można, by nawet założyć, że ustawodawca świadomie nie zaznaczył w tym przepisie obowiązku posiadania wykształcenia średniego rolniczego czy wyższego rolniczego by zaakcentować, że przy prowadzeniu działalności rolniczej należy dziś dostrzegać nie tylko problemy związane z ekonomiką rolnictwa, ale także (o czym już była mowa wcześniej) mieć ogólne wykształcenie pozwalające dostrzegać różne, nie tylko bezpośrednio „rolne” problemy związane z prowadzoną działalnością. W zakresie zaś zagadnień „rolnych” prowadzący gospodarstwo rolne może korzystać z prowadzonej przez różne podmioty działalności informacyjnej.

Wprowadzanie do regulacji prawnej obrotu nieruchomościami rolnymi obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych odbywa się w sposób zróżnicowany. Np. w rozwiązaniach prawnych przyjętych w związku z uzyskiwaniem rent strukturalnych⁴¹ postanowiono, że kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej oznaczają zawsze teoretyczne wykształcenie rolnicze lub wykształcenie inne niż rolnicze, ale połączone z określonym czasem pracy w gospodarstwie rolnym⁴². Z kolei w przypadku dziedziczenia gospodarstw rolnych, po wyroku TK z 2001 r., nie obowiązują już żadne specjalne warunki, od których spełnienia zależałaby możliwość dziedziczenia gospodarstwa rolnego. Taki stan rzeczy jest trudny do zaakceptowania. Przyjmowane rozwiązania prawne są konstruowane do doraźnych celów, są przygotowywane w pośpiechu, który zapewne wynika przede wszystkim z konieczności harmonizowania naszego prawa z prawem UE.

8. W literaturze wskazano, że punkt ciężkości kontroli obrotu przyjętej w u.k.u.r. oparto na osobie notariusza. To notariusz, jak zauważono, ustala, czy sporządzony przez niego akt dotyczy rolnika indywidualnego, czy jego gospodar-

40 Tak E. Kremer, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 356.

41 Rop. RM. z dnia 30 IV 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191). Por. § 7 ust. 2 cyt. rozp. RM.

42 Por. § 7 ust. 2 cyt. rozp. RM.

stwo ma charakter rodzinny, czy nabywca jest osobą bliską zbywcy. Rola administracji lokalnej sprowadza się do potwierdzenia określonych oświadczeń składanych przez nabywcę. W związku z tym postuluje się, by kontrola strukturalnej celowości i strukturalnych skutków zawieranych transakcji była powierzana fachowym, znającym lokalne realia, służbom rolnym⁴³. Pogląd ten jest słuszny i nie musi wywoływać obaw dotyczących przywracania administracyjnej ingerencji w sferę kształtowania obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi. Nawet gdy rozwiązania te będą nawiązywały, o czym już była mowa w tym opracowaniu, do zwrotów niedookreślonych, dających swobodę organowi administracyjnemu w zakresie kształtowania stosunków społecznych w rolnictwie, w tym również oddziaływania na tworzone gospodarstwa rodzinne. Uzasadnione jest tu bowiem zwrócenie uwagi na fakt, że w odróżnieniu od uznania administracyjnego, które dotyczy konsekwencji prawnych zaistniałego stanu faktycznego, pojęcia niedookreślone odgrywają rolę przy ustalaniu znaczenia normy prawnej. W odróżnieniu od luzu, którym dysponuje organ administracji przy orzekaniu w granicach uznania administracyjnego, ustalanie znaczenia pojęć niedookreślonych podlega kontroli NSA.⁴⁴

Istnienie sądowej kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi stanowić może gwarancję ochrony interesu indywidualnego rolnik; musi być jednak kojarzony z interesem społecznym. Problem sprowadza się więc nie tyle do ilości i rodzaju przyjmowanych ograniczeń w sferze kształtowania stosunków własnościowych, ile do prawnych środków kontroli tych ograniczeń oraz organów sprawujących tę kontrolę.

43 A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...* *op. cit.*, s. 431–432.

44 W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Dom Wydawniczy ABC, 2002, s. 1 i cyt. tam literatura.