

## Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce

Problematyka prawna obrotu nieruchomościami rolnymi stanowi fragment znacznie szerszego pola badawczego, które leży w zakresie zainteresowania nie tylko nauk prawnych, lecz także nauk ekonomicznych, zwłaszcza ekonomii rolnictwa. Wynika to z faktu, że zmiana podmiotów władających nieruchomościami rolnymi, szczególnie zaś w aspekcie własnościowym, ma istotne znaczenie dla struktury gospodarstw rolnych, a więc i także dla produkcji rolnej<sup>1</sup>.

W nauce prawa obrót nieruchomościami rolnymi traktowany jako zespół zdarzeń prawnych, który obejmuje dwie sfery: szerszą, odnoszącą się do zmiany podmiotów gospodarczych w gospodarstwie rolnym oraz węższą – uwzględniającą jedynie zmiany własnościowe<sup>2</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu posłużono się węższym ujęciem, które zostało ograniczone do cywilnoprawnych form przeniesienia własności nieruchomości rolnych. Tak zawężone rozumienie obrotu (*sensu stricto*) występuje w doktrynie<sup>3</sup>.

Obrót ziemią w polskim systemie prawnym, poddany szczególnemu reżimowi prawnemu, różni się od obrotu nieruchomościami innymi niż rolne. Decyduje o tym m.in. produkcyjny walor nieruchomości rolnych, który przesądza o występowaniu układu praw i obowiązków związanych z wykonywaniem władztwa nad tymi nieruchomościami<sup>4</sup>. Specyfika regu-

---

<sup>1</sup> J. S. Piąkowski, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, w: *Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 5.

<sup>2</sup> S. Prutis, *Rolnicy indywidualni*, w: P. Czechowski et al. (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 88.

<sup>3</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Obrót ziemią*, w: idem, B. Zdziennicki (red.) *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 204.

<sup>4</sup> M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 14.

lacji prawnorolnych normujących własność ziemi rolniczej występuje jednak, gdy stanowi ona element zorganizowanej całości gospodarczej, za którą uznać należy gospodarstwo rolne<sup>5</sup>. Dlatego też treść prawa własności nieruchomości rolnych, zwłaszcza zaś ograniczenia tego prawa, zależą od tego, czy nieruchomości te wchodziły w skład gospodarstwa rolnego. Wówczas bowiem prawo własności nieruchomości rolnych podlegać będzie szczególnej reglamentacji<sup>6</sup>.

W ujęciu historycznym w polskim systemie prawnym obrót nieruchomościami rolnymi poddawany był oddziaływaniu środków prawnych umożliwiających państwu kontrolowanie struktury gospodarstw rolnych, jak też warunków produkcyjnych nabywcy gospodarstwa rolnego<sup>7</sup>. Własność ta występuje również w obecnym stanie prawnym. Wraz z wejściem w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>8</sup> po okresie liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi (obejmującego lata 1990-2003) ponownie pojawiły się instrumenty umożliwiające państwu ingerencję w obrót nieruchomościami rolnymi. Za sprawą tego aktu prawo własności nieruchomości rolnych, zwłaszcza zaś swoboda w rozporządzaniu oraz możliwość wolnego od ingerencji państwa nabycia takich nieruchomości związane zostały z konstrukcją normatywną gospodarstwa rodzinnego.

Zgodnie z regulacjami u.k.u.r. aktywność państwa w zakresie oddziaływania na własność nieruchomości rolnych wiąże się z występowaniem przesłanek zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych, podobnie jak miało to miejsce w okresie obowiązywania art. 160 oraz 161 k.c. Dodatkowo przesłanki te warunkują obecnie również możliwość nabycia nieruchomości z zasobów państwowych, co również stanowi powrót do uwarunkowań prawnych wiążących możliwość nabycia państwowych nieruchomości rolnych z posiadaniem kwalifikacji rolniczych oraz zachowaniem przez nabywcę określonych norm obszarowych, obecnych uprzednio w polskim systemie prawnym<sup>9</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić można, że wypracowany przez ustawodawcę model gospodarstwa rolnego, określony przepisami

<sup>5</sup> A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, w: P. Czechowski et al. (red.), op. cit., s. 12.

<sup>6</sup> A. Stelmachowski, *Obrót ziemią*, s. 12.

<sup>7</sup> K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990, s. 120.

<sup>8</sup> Dz. U. 2012, poz. 803 ze zm. (dalej jako: u.k.u.r.).

<sup>9</sup> Wymagania takie określał art. 2 oraz art. 4 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, Dz. U. 1958, Nr 17, poz. 71.

u.k.u.r, pomimo odmiennych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, w których funkcjonuje, oparty jest w znacznej mierze na kryteriach zbliżonych do tych występujących w materii normatywnej przed rokiem 1989.

Reglamentacja obrotu nieruchomościami rolnymi w okresie PRL służyła ustawodawcy do kształtowania stosunków własnościowych ziemi zgodnie z ówczesną formacją społeczno-ekonomiczną. Właściwy okresowi socjalizacji rolnictwa docelowy model gospodarstwa rolnego tworzyły kryteria powierzchniowe, jak też te związane z osobą prowadzącą takie gospodarstwo<sup>10</sup>. Docelowy model gospodarstwa rolnego, który w okresie PRL kształtowało państwo w ramach sektora indywidualnej własności rolniczej, stanowiły więc jednostki gospodarcze oparte na własnej sile roboczej rolnika oraz jego rodziny, łączące w sobie elementy gospodarstwa towarowego z gospodarstwem domowym<sup>11</sup>. Były to więc bez wątpienia gospodarstwa rolne o charakterze rodzinnym. Artykuł 15 ust. 3 Konstytucji PRL<sup>12</sup> określający, że państwo otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, odnosił się do pozycji prawnej indywidualnych gospodarstw rodzinnych w ustroju społeczno-gospodarczym<sup>13</sup>.

Okres transformacji systemowej rozpoczętej w 1989 r. wiązał się z gruntownymi przemianami w zakresie stosunków własnościowych, w tym również w sektorze rolnictwa. Wywołane przez przemiany systemowe tego okresu uwarunkowania gospodarcze wymagały wypracowania modelu gospodarstwa rolnego, który wpisywałby się w nową rzeczywistość gospodarczą. Stało się to tym bardziej zasadne, że w związku z nowelizacją Kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.<sup>14</sup> uchylone zostały obowiązujące od 1965 r. ograniczenia w powszechnym obrocie nieruchomościami rolnymi. Wprowadzona do Kodeksu cywilnego konstrukcja gospodarstwa

---

<sup>10</sup> Zob. przepisy ustawy z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. Nr 39, poz. 172), następnie art. 161-163 Kodeksu cywilnego oraz art. 2 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. 1957, Nr 39, poz. 172).

<sup>11</sup> W. Pawlak, *Formy organizacyjno-prawne gospodarki rolnej*, w: *Polskie prawo rolne*, Warszawa-Poznań 1988, s. 169. Autor ten wskazuje również, że podporządkowanie rodzinnych gospodarstw indywidualnych prawidłom gospodarki planowej oznaczało, że gospodarstwa te wprzęgnięte zostały w system produkcji towarowej. W takim ujęciu indywidualne gospodarstwa rodzinne prowadzące produkcję towarową, której odbiorcą były jednostki gospodarki uspołecznionej nabierały cech przedsiębiorstwa rolnego.

<sup>12</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm ustawodawczy 22 lipca 1952 r., t.jedn.: Dz. U. 1976, Nr 7, poz. 36 ze zm.

<sup>13</sup> W. Pawlak, op. cit., s. 167.

<sup>14</sup> Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 55, poz. 321.

rolnego<sup>15</sup> okazała się zbyt ogólna. Ponadto obecne w ustawach szczególnych ówczesne konstrukcje normatywne gospodarstwa rolnego nie zawierały elementów pozwalających na budowę w oparciu o nie konkretnego modelu gospodarstwa, który mógłby stanowić podstawę ustroju rolnego<sup>16</sup>. Stworzenie takiego modelu stało się kwestią zasadniczą, gdyż już w 1992 r. za sprawą obowiązywania ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>17</sup> rozpoczął się proces prywatyzacji i restrukturyzacji państwowej własności w rolnictwie.

Mimo że gospodarstwo rodzinne nie stało się przedmiotem definiującej go konstrukcji prawnej, zostało ono uznane za ważny element polityki państwa. Artykuł 6 ust. 5 u.g.n.r. wskazywał, że do zadań Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako podmiotu realizującego politykę państwa, należało m.in. tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych. Przepis ten nie został jednak poparty konkretnymi rozwiązaniami prawnymi, gdyż ani sama u.g.n.r.<sup>18</sup>, ani żaden inny akt prawny nie definiowały pojęcia gospodarstwa rodzinnego. W praktyce więc art. 6 ust. 5 miał jedynie charakter deklaracyjny, w wyniku czego sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej jako: Zasób WRSP) nie została ukierunkowana na poprawę struktury agrarnej gospodarstw rodzinnych, grunty trafiły bowiem głównie do gospodarstw wielkoobszarowych<sup>19</sup>.

Brak preferowanego modelu gospodarstwa rolnego w omawianym okresie powodował niemożność efektywnego kształtowania przez państwo struktury agrarnej gospodarstw rolnych<sup>20</sup>. Było to o tyle osobliwe, że

<sup>15</sup> Art. 1 pkt 12 ustawy z 28 lipca 1990 r., Dz. U. 1990, Nr 55, poz. 321.

<sup>16</sup> K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2, 2001, s. 159.

<sup>17</sup> Dz. U. 2012, poz. 1187 ze zm. (dalej u.g.n.r.).

<sup>18</sup> Obowiązujące w latach: 1991-2003 (do 16 lipca 2003 r., tj. wejścia w życie u.k.u.r.) postanowienia u.g.n.r. nie zawierały bezpośrednich wyznaczników, które pozwoliłyby na zarysowanie konstrukcji gospodarstwa rodzinnego. Niemniej jednak akt ten określał pewne cechy modelu gospodarstwa rolnego, który wspierany był w procesie prywatyzacji i restrukturyzacji Zasobu WRSP. Wyznacznikiem w tym zakresie była m.in. 100-hektarowa maksymalna norma obszarowa, wprowadzona nowelizacją ustawy z 6 maja 1999 r., która stała się elementem konstrukcji przetargu ograniczonego. W przetargach tych uczestniczyć mogli rolnicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, zamierzający utworzyć lub powiększyć bliżej nieokreślone (poza powyższym kryterium) gospodarstwo rolne.

<sup>19</sup> Zob. A. Zawojcka, *Wpływ rozdysponowania Zasobu WRSP na strukturę agrarną rolnictwa w Polsce*, w: *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, WEIOGŻ AR Szczecin, Warszawa 2005, s. 144.

<sup>20</sup> Brak instrumentów umożliwiających państwu kształtowania pożądanej struktury agrarnej był tym bardziej odczuwalny, że w latach 1990-1996 liczba gospodarstw, których areał nie

według *communis opinio* podstawą ustroju rolnego powinno być gospodarstwo rodzinne<sup>21</sup>. Wyrazem tego był m.in. opracowany w 1992 r. dokument „Kierunki działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa”, zgodnie z którym nieruchomości rolne Zasobu WRSP służyć miały głównie rozwojowi gospodarstw rodzinnych. Ustawodawca działał jednak w tej mierze niezwykle wstrzeźliwie, gdyż gospodarstwo rodzinne zostało zdefiniowane dopiero w regulacjach ustawy u.k.u.r., która weszła w życie 16 lipca 2003 r.

Niemniej jednak zauważyć należy, że legislator podejmował próby nadania pojęciu gospodarstwa rodzinnego postaci normatywnej. Przykładem tego był projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym<sup>22</sup>. Określał on szczegółowe przesłanki pozwalające zakwalifikować dane gospodarstwo rolne, jako gospodarstwo rodzinne<sup>23</sup>. Projekt ostatecznie stał się przedmiotem prac Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jednak nie został poddany dalszemu procesowi legislacyjnemu.

Bez wątpienia na proces kształtowania konstrukcji gospodarstwa rodzinnego przemożny wpływ odegrało wejście w życie 17 października 1997 r. Konstytucji RP<sup>24</sup>. Artykuł 23 tego aktu określił gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego. Tym samym gospodarstwa rodzinne na gruncie powyższego przepisu stały się częścią systemu społecznej gospodarki rynkowej. Za niewątpliwą zaletę omawianej regulacji uznać należy płynący z niej obowiązek ciążyący na ustawodawcy i polegający na

---

przekraczał 5 ha, systematycznie wzrastała (udział tych gospodarstw w ogólnej liczbie gospodarstwa rolnych wzrósł z 52,8% do 55,4%. Zob. *Rocznik Statystyczny z 1997 r.*, Warszawa 1997, s. 324); co więcej, gospodarstwa te w większości nie podlegały modernizacji, gdyż ich prowadzenie opierało się na finansowaniu własnym, a co czwarte z nich zaprzestało prowadzenia produkcji rolniczej (zob. W. Józwiak, *Ewolucja gospodarstw rolnych w latach 1996-2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, tekst powielony).

<sup>21</sup> T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1999, s. 111.

<sup>22</sup> Zob. projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym opracowany przez Zespół Poselski pod kier. posła Stanisława Bartosza, Warszawa 1995.

<sup>23</sup> Projektowane zapisy odwoływały się w tym przedmiocie do kryteriów podmiotowych związanych z osobą prowadzącą to gospodarstwo (rolnik posiadający odpowiednie wykształcenie, dla którego praca w rolnictwie stanowiła główne źródło utrzymania, prowadzący gospodarstwo wraz z członkami rodziny), jak i podmiotowych (gospodarstwo, którego powierzchnia minimalna równa jest minimalnej normie obszarowej gruntów rolnych przewidzianej dla jednostki JPL i nie większa niż 100 ha maksymalna norma obszarowa) – zob. T. Ciodyk, P. Iwaszkiewicz, *Preferowany model gospodarstwa rolnego w procesie kształtowania ustroju rolnego w Polsce*, w: M. Kłodziński, W. Dzun (red.), *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, Warszawa 2005, s. 176.

<sup>24</sup> T.jedn.: Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

stanowieniu prawa ze szczególnym uwzględnieniem ochrony gospodarstw rodzinnych<sup>25</sup>. Wątpliwości budzi jednak możliwość określenia art. 23 ustawy zasadniczej jako przepisu o charakterze ustrojowym, który umożliwiłby kreowanie mechanizmów wsparcia oraz rozwiązań normatywnych realizujących określone założenia systemowe<sup>26</sup>. Zasadne jest więc określenie omawianego przepisu jedynie jako quasi-ustrojowego. W żaden sposób przepis ten nie został powiązany z układem stosunków własnościowych w rolnictwie, formami organizacji produkcji czy też formami organizacji rynku rolnego<sup>27</sup>.

Tezy zawarte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym art. 23 ustawy zasadniczej jednoznacznie wskazują, że gospodarstwo rodzinne jest szczególnego rodzaju gospodarstwem rolnym, pozwalającym na najefektywniejszą formę gospodarowania oraz stanowiącym źródło godziwego utrzymania rodzin rolniczych. Pomimo tego do 2003 r. gospodarstwo rodzinne nie posiadało postaci normatywnej. Brak też było w materii ustawodawczej wyróżników wskazujących jego cechy jako kwalifikowanej postaci gospodarstwa rolnego. Sytuację tę zmienił art. 5 ust. 1 u.k.u.r., który wyraża pierwszą i jak dotąd jedyną definicję gospodarstwa rodzinnego w polskim systemie prawnym<sup>28</sup>. Sama konstrukcja tego pojęcia ma kluczowe znaczenie w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi, gdyż decyduje o możliwości ingerencji państwa w prawo własności.

Na mocy u.k.u.r. regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi powierzona została Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej jako: ANR lub Agencja), będącej następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że zmiana dawnej nazwy kojarzącej podmiot ten jedynie z mieniem rolniczym Skarbu Państwa stanowi dodatkowe podkreślenie jego nowej roli. Agencja jest bowiem aktywnym regulatorem stosunków własnościowych w rolnictwie, a nie jedynie scentralizowanym dysponentem uprawnień właścicielskich mienia rolnego Skarbu Państwa.

Wskazać należy, że ingerencja Agencji w obrót nieruchomościami rolnymi dotyczy jedynie własnościowego, umownego rozporządzania nie-

<sup>25</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Kraków 2002, s. 34.

<sup>26</sup> A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 1, 2000, s. 33.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>28</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 13, 2004, z. 2, s. 399.

ruchomościami rolnymi. Rozporządzenia o innym charakterze nie są objęte stosowaniem ustawy. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie obejmuje bowiem sytuacji, gdy do przeniesienia własności nieruchomości rolnych dochodzi z mocy prawa lub też na podstawie innych niż umowa zdarzeń prawnych. Podzielić należy stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 11 lipca 2003 r. w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wypracowane wspólnie z ANR, zgodnie z którym ustawa obejmuje wszelkie umowne sposoby nabycia własności nieruchomości rolnej.

Ingerencja ANR w umowne przeniesienie własności nieruchomości rolnych następuje na drodze dwóch zbliżonych do siebie konstrukcji prawnych. Pierwszą z nich jest określone w art. 3 ust. 4 u.k.u.r. prawo pierwokupu oraz zawarte w art. 4 ust. 1 prawo nabycia, zwane prawem wykupu.

W związku z art. 3 ust. 4 oraz art. 4 ust. 1 u.k.u.r. każde umowne przeniesienie własności nieruchomości rolnych (poza wyjątkami określonymi w ustawie) jest stosunkiem prawnym odbywającym się na płaszczyźnie konstrukcji gospodarstwa rodzinnego. Tym samym uzyskanie przez dane gospodarstwo statusu gospodarstwa rodzinnego przesądza o tym, czy ANR, korzystając z przyznanych jej przez ustawodawcę uprawnień, nabytej nieruchomości rolnej, ingerując tym samym w rynkowy obrót nieruchomościami rolnymi.

Prawo pierwokupu wprowadzone przez art. 3 ust. 4 u.k.u.r. jest drugim tego typu uprawnieniem, które przysługuje ANR. Występuje ono niezależnie od prawa pierwokupu określonego w art. 29 ust. 4 u.g.n.r., dzięki któremu Agencja może podejmować działania antyspekulacyjne w odniesieniu do nieruchomości nabytych z Zasobu WRSP. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przyznała ANR prawo pierwokupu pozwalające na ingerencje we wszelkie transakcje sprzedaży nieruchomości, gdy z uprawnienia tego nie skorzystały określone podmioty. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż ANR prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej, pod warunkiem jednak, że nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy.

Pierwokup przysługujący dzierżawcy określany w omawianej ustawie zastąpił analogiczne uprawnienie przyznane dzierżawcy na mocy uchylonego § 2 art. 695 k.c. Istotną zmianą poza określeniem, że prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej w przypadku, gdy dzierżawa zawarta została na piśmie z datą pewną, jest wymóg, aby nieru-

chomość rolna objęta uprawnieniem wchodziła w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Tym samym oznacza to, że dzierżawca, aby móc skorzystać z powyższego prawa, musi być m.in. rolnikiem indywidualnym ze wszystkim wynikającymi z tego faktu konsekwencjami.

Prawo pierwokupu jest głównym mechanizmem umożliwiającym państwu nabywanie własności nieruchomości rolnych w procesie kształtowania ustroju rolnego, o czym świadczy liczba transakcji podlegających badaniu przez ANR oraz liczba złożonych oświadczeń o skorzystaniu z tego prawa. Nowelizacja u.k.u.r., dokonana ustawą z 6 maja 2010 r.<sup>29</sup>, określiła, że przysługujące ANR uprawnienia, w tym prawo pierwokupu, nie ma zastosowania do umów sprzedaży przenoszących własność nieruchomości rolnych, których powierzchnia nie przekracza 5 ha. Wpłynęło to znacząco na zmniejszenie ilości warunkowych umów sprzedaży, jakie zmuszeni są zawierać nabywcy nieruchomości rolnych, którzy nie są rolnikami indywidualnymi.

Skonsumowanie przez ANR uprawnienia pierwokupu określonego w art. 3 ust. 4 u.k.u.r. powoduje, że wstępuje ona w miejsce nabywcy na warunkach określonych w warunkowej umowie sprzedaży<sup>30</sup>. Agencja wykonuje powyższe prawo na etapie istnienia pomiędzy stronami jedynie warunkowej umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości. Skutki rzeczowe, tj. przeniesienie własności, dokonują się dopiero w momencie zawarcia właściwej umowy przenoszącej własność nieruchomości. Jednakże własność nieruchomości rolnej może zostać przeniesiona na podstawie umowy innej niż sprzedaż (np. darowizna, aport). Dlatego aby wzmocnić rolę ANR jako regulatora obrotu, ustawodawca wyposażył ją w możliwość nabycia nieruchomości rolnej również w przypadku, gdy do jej przeniesienia dochodzi w wyniku zawarcia umowy innej niż sprzedaż. Nabycie nieruchomości w powyższym trybie przez ANR (zwane też prawem wykupu) wyłączone jest w przypadku, gdy skutkiem przeniesienia własności jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego.

Prawo wykupu ma wyjątkowy charakter, umożliwia bowiem państwu ingerencję w zapadłe skutki rzeczowe. Co więcej, ustawodawca pozostawił wypracowanie sposobu jego realizacji praktyce. Jeżeli prawo pierwokupu pozwala na ingerencję w sferę zobowiązaniową, to prawo wykupu jest znacznie bardziej rygorystyczne, gdyż oznacza ingerencję w sferę rzeczową. Nabycie własności nieruchomości rolnej w drodze umowy innej niż

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 110, poz. 725.

<sup>30</sup> J. Górecki, op. cit., s. 168.

umowa sprzedaży powoduje, że nabywca jako właściciel musi liczyć się z możliwością utraty nabytej nieruchomości. Własność nabytej w powyższy sposób nieruchomości rolnej nie może zostać od razu ujawniona w księdze wieczystej, prowadzonej dla tej nieruchomości, gdyż dla złożenia wniosku w tej sprawie do sądu wieczystoksięgowego niezbędne jest złożenie przez ANR oświadczenia o nieskorzystaniu z przysługującego jej prawa wykupu. Dopiero z tym momentem prawo własności, wpisane w księdze wieczystej na rzecz nabywcy, będzie korzystać z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Dlatego też słuszne wydaje się porównywanie tego prawa do wywłaszczenia, a nawet uznanie, że skutki jego realizacji są dotkliwsze dla właściciela, niż samo wywłaszczenie<sup>31</sup>. Zauważyć należy, że Rzecznik Praw Obywatelskich złożył 13 lutego 2008 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności m.in. art. 4 u.k.u.r. z przepisami Konstytucji. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 marca 2010 r. stwierdził, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją<sup>32</sup>.

Zarówno prawo pierwokupu, jak i omawiane powyżej prawo nabycia (wykupu) służą kontroli stosunków własnościowych, których przedmiotem są nieruchomości rolne. Wyłączenie kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, a więc możliwość swobodnego przeniesienia własności nieruchomości rolnej występuje, gdy w wyniku transakcji dochodzi do powiększenia gospodarstwa rodzinnego. Dlatego też konstrukcja normatywna gospodarstwa rodzinnego ma kluczowe znaczenie dla stosunków własnościowych, których przedmiotem są nieruchomości rolne. Przedstawienie konstrukcji normatywnej gospodarstwa rodzinnego wymaga uprzedniego wskazania, że gospodarstwo to stanowi kwalifikowany rodzaj gospodarstwa rolnego, na co wskazuje art. 5 ust. 1 u.k.u.r.

Związanie definicji gospodarstwa rodzinnego z gospodarstwem rolnym, w kodeksowym rozumieniu tego pojęcia, rodzi szereg istotnych konsekwencji. Jedną z nich jest nadanie mu nadrzędnej roli jednostki wytwórczej w rolnictwie. Definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 55<sup>3</sup> k.c. jest bowiem przejawem podejścia funkcjonalnego, służącego zaakcentowaniu jego produkcyjnej roli<sup>33</sup>. Ponadto kodeksowa postać gospodarstwa rolnego

---

<sup>31</sup> Zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę...*, s. 421; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 6, 2005, s. 178.

<sup>32</sup> K 8/08, OTK-A 2010, z. 3, poz. 23.

<sup>33</sup> K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu...*, s. 157.

nakazuje traktować je jako substrat majątkowy, którego realizacja wyraża się lub może się wyrażać włączeniu ziemi, kapitału i organizacji w celu uzyskania produktu rolnego, zgodnie z celem społeczno-gospodarczym<sup>34</sup>. Powiązanie definicji zawartej w art. 5 ust. 1 u.k.u.r. z kodeksową konstrukcją gospodarstwa rolnego powoduje również, że gospodarstwo rodzinne stało się jednostką produkcyjną w rolnictwie, której podstawowy składnik stanowi ziemia. Ponieważ konstrukcja gospodarstwa rolnego określona w art. 55<sup>3</sup> k.c. związana jest z pojęciem nieruchomości rolnej (art. 46<sup>1</sup>), gospodarstwo rodzinne jest w konsekwencji powyższego przejawem „gruntowej” koncepcji rolnictwa, w której czynnik ziemi odgrywa decydujące znaczenie.

W rezultacie więc gospodarstwo rodzinne jawi się jako jednostka produkcyjna, w ramach której nie mieszczą się wszystkie prowadzone obecnie formy działalności rolniczej. Dotyczy to zwłaszcza działów specjalnych produkcji rolnej, gdzie czynnik ziemi może odgrywać znaczenie drugoplanowe<sup>35</sup>.

Związek pojęciowy pomiędzy definicją gospodarstwa rodzinnego a kodeksową regulacją art. 55<sup>3</sup> komplikuje jednak definicja nieruchomości rolnej zawarta w art. 2 ust. 1 u.k.u.r. Ten ostatni przepis określa, że na potrzeby ustawy przez nieruchomość rolną rozumieć należy nieruchomość rolną w jej kodeksowym znaczeniu (określonym w art. 46<sup>1</sup>), z wyłączeniem jednak nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. W efekcie gospodarstwo rodzinne będzie gospodarstwem rolnym o powierzchni wynoszącej co najmniej 1 ha użytków rolnych. Ponadto w jego skład wchodzić będą tylko te nieruchomości rolne, które przeznaczone są w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Tymczasem gospodarstwo rolne, w jego postaci normatywnej określonej w art. 55<sup>3</sup> k.c., będzie zespołem majątkowym, bez względu na jego powierzchnię (minimalną i maksymalną), a wchodzące w jego skład nieruchomości rolne będą jego elementem bez względu na ich przeznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób gospodarstwo rodzinne jako instytucja u.k.u.r. zostało istotnie zawężone w sensie przedmiotowym w stosunku do gospodarstwa rolnego w jego kodeksowym ujęciu. O ile określenie gospodarstwa rodzinnego ze względu na normy obszarowe, odróżniające go od gospodarstwa rolnego

---

<sup>34</sup> J. Nadler, *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976, s. 153.

<sup>35</sup> J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 50.

definiowanego przez Kodeks cywilny można pogodzić na gruncie relacji art. 5 ust. 1 u.k.u.r. do art. 55<sup>3</sup> k.c., to określona w art. 2 ust. 1 tego aktu modyfikacja art. 46<sup>1</sup> k.c. powodować może niespójność i problemy z jego wykonywaniem w praktyce<sup>36</sup>.

Artykuł 5 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. określa maksymalną normę obszarową tworzącą wraz z konstrukcją rolnika indywidualnego normatywny model gospodarstwa rodzinnego. Zgodnie z tym przepisem za gospodarstwo rodzinne można uznać gospodarstwo, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Odpowiednie skonfigurowanie powyższych norm (minimalnej i maksymalnej) ma o tyle istotne znaczenie, że może przesądzać o docelowym charakterze modelu gospodarstwa rodzinnego jako drobnego, chłopskiego gospodarstwa rodzinnego lub też rodzinnego gospodarstwa rolnego o charakterze farmerskim<sup>37</sup>. Ustawodawca, określając gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo, które charakteryzuje jednohektarowa norma minimalna oraz 300-hektarowa norma maksymalna, oznacza, że zmieszczą się w nim zarówno drobne gospodarstwa rolne, gospodarstwa drobnotowarowe oraz towarowe, jak i duże gospodarstwa rolne do 300 ha.

W przedziale norm obszarowych 1-300 ha mieszczą się więc gospodarstwa nastawione na samokonsumpcję<sup>38</sup>. Jednocześnie jednak we wskazanych granicach powierzchniowych mieszczą się również gospodarstwa o charakterze komercyjnym, prowadzące produkcję rolniczą, służącą nie tylko potrzebom alimentacyjnym<sup>39</sup>. Bez wątplenia jednak 1 ha minimalna norma obszarowa sprzyja powstawaniu gospodarstw, które nie będą w stanie zapewnić egzystencji rodzinie rolniczej na niej gospodarującej.

O mniej komercyjnym charakterze gospodarstwa rodzinnego może świadczyć osoba rolnika indywidualnego, która odwołuje się do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. W tym kontekście należy zauważyć, że na mocy art. 12 ust. 10 u.k.u.r. normodawca zdecydował się wprowadzić dodatkową normę obszarową, niezależną od omawianej maksymalnej normy obszarowej właściwej gospodarstwu rodzinnemu. Na mocy tego przepisu do u.g.n.r. wprowadzony został art. 28a ust. 1, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może

---

<sup>36</sup> K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 6, 2005, s. 188.

<sup>37</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 232.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 209.

nastąpić, jeżeli w wyniku transakcji łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość niekontrolowanego (poddanego jedynie warunkom przetargu nieograniczonego) powstawania gospodarstw w związku z obrotem nieruchomościami Zasobu WRSP, które nie są gospodarstwami rodzinnymi. Sytuacja taka będzie miała miejsce w przypadku nabycia z Zasobu WRSP nieruchomości, których obszar przekracza 300 ha, lub też nieruchomości mniejszych, które wraz z nieruchomościami stanowiącymi własność nabywcy przekroczą 300 ha.

O odmienność normatywnej gospodarstwa rodzinnego od jego modelowej, cywilistycznej postaci wyrażonej w art. 55<sup>3</sup> k.c. przesądza również administracyjnoprawny tryb weryfikacji przesłanek wyróżniających to gospodarstwo.

W tym miejscu wskazać należy, że ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie możliwości administracyjnego potwierdzania rodzinnego statusu gospodarstwa rolnego<sup>40</sup>. Brak takiej możliwości oznacza, że o uznaniu danego gospodarstwa za gospodarstwo rodzinne decyduje *de facto* notariusz, przed którym dokonywana jest czynność skutkująca przeniesieniem własności nieruchomości. To właśnie notariusz na podstawie załączonych do umowy oświadczeń weryfikuje, czy w wyniku danej transakcji następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego.

Uzyskanie przez gospodarstwo rolne statusu gospodarstwa rodzinnego, w świetle art. 5 ust. 1 u.k.u.r., warunkowane jest poza omówionymi przesłankami przedmiotowymi występowaniem elementu podmiotowego związanego z osobą prowadzącą to gospodarstwo. Nadmienić jednak należy, że pod kątem techniki legislacyjnej konstrukcja art. 5, będącego kluczowym przepisem dla omawianego aktu, jest najsłabszym jego punktem. Przepis ten opiera się bowiem na skomplikowanej wzajemnej relacji postanowień odrębnych jednostek redakcyjnych aktu. W rezultacie oznacza to, że odczytując definicję gospodarstwa rodzinnego, należy kolejno zapoznawać się z treścią trzech różnych przepisów u.k.u.r.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw...*, s. 404.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 gospodarstwo rodzinne jest gospodarstwem rolnym (którego definicja zawarta jest w art. 2 ust. 2, a ta z kolei odsyła do art. 55<sup>3</sup> k.c., dodając jednohektarową minimalną normę obszarową użytków rolnych), prowadzonym przez rolnika indywidualnego (którego definicja zawarta została w art. 6 ust. 1). Na kaskadową konstrukcję gospodarstwa rodzinnego, na którą składają się przytoczone przepisy u.k.u.r., uwagę zwraca A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę...*, s. 399.

Przechodząc do analizy pojęcia rolnika indywidualnego, należy zauważyć, że jego kluczowa rola w definicji gospodarstwa rodzinnego wyraża dążenie ustawodawcy do wzmocnienia roli samych rolników w procesie kształtowania modelu gospodarstwa<sup>42</sup>. Tłumaczy to położenie w treści art. 6 u.k.u.r. nacisku na element osobistego prowadzenia gospodarstwa. W tym też duchu należy również rozpatrywać ustanowiony w art. 6 ust. 1 wymóg posiadania przez rolnika indywidualnego „kwalifikacji rolniczych”, które służą wyłonieniu spośród szeroko rozumianej grupy rolników osób przygotowanych do pracy w rolnictwie<sup>43</sup>.

Artykuł 6 u.k.u.r. określający konstrukcję pojęcia rolnika indywidualnego, będący podmiotowym wyznacznikiem gospodarstwa rodzinnego, poddany został istotnym zmianom, z czym wiąże się wejście w życie 3 grudnia 2011 r. ustawy z 16 września 2011 r.<sup>44</sup> Artykuł 7 noweli wprowadził okres przejściowy, tzn. osobom fizycznym, które w dniu jej wejścia w życie były rolnikami indywidualnymi, w rozumieniu art. 6 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu tego aktu (nie spełniały jednak warunków określonych nowelizacją), przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie noweli przyznany został status rolnika indywidualnego. Rozpatrując więc funkcjonowanie pojęcia rolnika indywidualnego w ramach przepisów u.k.u.r., należy mieć na względzie, że pomimo zmiany brzmienia art. 6 niniejszego aktu pierwotna treść tego przepisu do 3 grudnia 2016 r. będzie nadal decydować o możliwości uznania danej osoby za rolnika indywidualnego.

Podstawowym wyróżnikiem rolnika indywidualnego jest forma władania nieruchomościami rolnymi, tworzącymi prowadzone przez tę osobę gospodarstwo rolne. Pierwotna treść art. 6 ust. 1 określała, że za rolnika indywidualnego ustawodawca uważał tylko właściciela lub dzierżawcę nieruchomości rolnych. Wydaje się to o tyle zasadne, że są to podstawowe formy władania nieruchomościami rolnymi i przywołanie ich w brzmieniu powyższego przepisu nie budziło wątpliwości. Jednakże po dokonanej nowelą z 16 września 2011 r. zmianie u.k.u.r., nadającej m.in. nowe brzmienie omawianemu art. 6 ust. 1, za rolnika indywidualnego może zostać uznana osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych. Tak szerokie określenie form władania nieruchomościami rolnymi wydać

<sup>42</sup> K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego...*, s. 195.

<sup>43</sup> B. Zdziennicki, *Rolnicy indywidualni*, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 168.

<sup>44</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 233, poz. 1382.

może się zasadne, tym bardziej że formy te zostały również określone w orzecznictwie jako właściwe pojęciu prowadzenia gospodarstwa rolnego<sup>45</sup>. Należy jednak wziąć pod uwagę, że judykatura, odnosząc się do pojęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego, czyniła to w związku ze stanami prawnymi z zakresu świadczeń emerytalno-rentowych. Ich powtórzenie na potrzeby przepisów u.k.u.r., a więc obrotu nieruchomościami rolnymi, może budzić zastrzeżenia. Problematiczne bowiem jest określenie, że za rolnika indywidualnego uznaje się osobę, która jest m.in. samoistnym posiadaczem nieruchomości rolnych. W ten sposób status rolnika indywidualnego może uzyskać samoistny posiadacz, a w konsekwencji również bezumowny użytkownik (co więcej, nawet w złej wierze). Rodzi to konkretne skutki prawne, a jednym z nich jest możliwość zakwalifikowania do przetargów ograniczonych organizowanych przez ANR dla rolników indywidualnych zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne<sup>46</sup> osób będących bezumownymi użytkownikami nieruchomości Zasobu WRSP.

Kolejne wymogi stawiane osobie rolnika indywidualnego to: posiadanie kwalifikacji rolniczych, zamieszkiwanie co najmniej 5 lat w gminie, na której obszarze jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, oraz osobiste prowadzenie tego gospodarstwa w tymże okresie.

Wspomnieć też należy, że w zakresie wymagań co do kwalifikacji rolniczych stawianych w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. zaszła również istotna zmiana. W pierwotnym brzmieniu ustawy do „kwalifikacji rolniczych” (określanych jako teoretyczne) ustawodawca zaliczał oprócz wykształcenia rolniczego, co najmniej zasadniczego, jakiegokolwiek wykształcenie średnie lub wyższe. Tak więc wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych spełniony był w przypadku posiadania rolniczego wykształcenia na poziomie zasadniczym, co nie budzi większych zastrzeżeń. Jednocześnie jednak ustawodawca uznał, że kwalifikacje rolnicze posiadała także osoba z jakimkolwiek wykształceniem średnim lub wyższym, co biorąc pod uwagę założenia omawianej ustawy, było niewłaściwe. Ponadto posiadanie kwalifikacji rolniczych uznane zostało za spełnione, gdy dana osoba osobiście prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat. To rozwiązanie również nie zasługiwało na aprobatę, gdyż zarówno osobiste prowadzenie, jak i praca w gospodarstwie nie odnosiły się do konkretnego gospodarstwa, w ramach którego funkcjonował rolnik

<sup>45</sup> Zob. uchwała SN z 30 maja 1988 r., III UZP 8/88, OSNCP 1988, nr 12, poz. 166.

<sup>46</sup> Art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.

indywidualny, lecz jakiegokolwiek gospodarstwa rolnego<sup>47</sup>. Podobnie negatywnie ocenić należy przesłankę pracy w gospodarstwie jako uprawniającą do uznania, że dana osoba posiadała kwalifikacje rolnicze, gdyż ustawodawca nie określił, o jaką formę pracy chodzi ani czy ma to być praca przy produkcji rolnej bądź też w innym, nawet niezwiązanym z rolnictwem, charakterze.

Powyższą niewłaściwość dostrzegł również ustawodawca, gdyż art. 3 ust. 4 ustawy nowelizującej z 16 września 2011 r. w sposób istotny zmienił pierwotne brzmienie art. 6 u.k.u.r. W obecnym stanie prawnym art. 6 ust. 2 pkt 2 u.k.u.r. określa, że kwalifikacje rolnicze posiada osoba z wykształceniem *stricte* rolniczym (zasadnicze zawodowe, średnie lub wyższe), jak też legitymująca się tytułem kwalifikacyjnym, tytułem zawodowym lub tytułem mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i posiadająca dodatkowo 3-letni staż w pracy w rolnictwie. Jeśli dana osoba posiada wykształcenie inne niż rolnicze (w zależności od poziomu wykształcenia), ustawa wymaga dodatkowo posiadania stażu (3- oraz 5-letniego) lub ukończenia studiów podyplomowych w zakresie związanym z rolnictwem. Zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach jako cel, któremu służy kształtowanie ustroju rolnego, uznać należy za istotny i słuszny element prowadzonej przez państwo polityki agrarnej. Wykształcenie jest bowiem jednym z czynników wpływających na dochodowość gospodarstw rolnych<sup>48</sup>. Właściwość ta zachodzi zarówno w przypadku osób z wykształceniem rolniczym, jak i innym. Ponadto poziom wykształcenia wpływa na wyniki produkcyjne, jak też warunki strukturalne<sup>49</sup>. Ostatnie dwa czynniki są jednak związane z posiadaniem wykształceniem rolniczym, gdyż osoby je posiadające prowadzą bardziej wydajną produkcję oraz w większym stopniu powiększają swoje gospodarstwa niż podmioty z wykształceniem nierolniczym<sup>50</sup>.

Nowelizacja u.k.u.r. dokonana ustawą z 16 września 2011 r. zaostrzyła również wymóg zamieszkiwania w gminie, na której obszarze jest po-

<sup>47</sup> A. Majewski, *Problematyka kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2005, s. 131.

<sup>48</sup> M. Leszczyńska, *Wykształcenie rolników jako czynnik determinujący dochody ludności rolniczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2005, z. 7, s. 103.

<sup>49</sup> B. Gołębiowska, *Wykształcenie rolników jako czynnik różnicujący intensywność produkcji i dochody gospodarstw rolniczych*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Prace Naukowe nr 35, Zarządzanie Wiedzą w Agrobiznesie w Warunkach Polskiego Członkostwa w Unii Europejskiej, SGGW, Warszawa 2005, s. 147.

<sup>50</sup> Ibidem.

łożona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, stawiany przez ustawodawcę rolnikowi indywidualnemu. W obecnym stanie prawnym zamieszkiwanie musi obejmować okres 5 lat. Dodatkowo okres ten rozciągnięty został na wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jak wskazane zostało w uzasadnieniu do projektu noweli, wprowadzenie tych okresów (choć w projekcie określonych pierwotnie na 3 lata) miało zmniejszyć udział w obrocie nieruchomościami rolnymi osób niebędących rolnikami, które nieruchomości te mogłyby nabywać w celach inwestycyjnych<sup>51</sup>.

Nowela przyczyniła się również do podkreślenia statusu osoby rolnika indywidualnego jako osoby faktycznie związanej z prowadzeniem działalności rolniczej. W stanie prawnym przed nowelizacją przesłankę osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego rozumiano jako osobiste podejmowanie kluczowych działań związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Do działań tych zaliczyć należy składanie oświadczeń woli w sprawach związanych z funkcjonowaniem gospodarstwa lub też zamieszkanie na terenie tego gospodarstwa<sup>52</sup>. W obecnym stanie prawnym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego, oprócz podejmowania decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie, polega dodatkowo na pracy w gospodarstwie. Dzięki temu rolnik indywidualny jako podmiot kierujący (zarządzający) gospodarstwem rolnym musi dodatkowo pracować w tym gospodarstwie. Jest to konsekwencją wysuniętego przez judykaturę poglądu, zgodnie z którym prowadzenie gospodarstwa rolnego ściśle wiąże się z pracą w tymże gospodarstwie<sup>53</sup>.

W związku z powyższym, aby dana osoba mogła zostać uznana za rolnika indywidualnego, oprócz władania gospodarstwem rolnym, musi wykonywać również czynności natury funkcjonalnej, niezbędne dla racjonalnej gospodarki w prowadzonym gospodarstwie rolnym. Przyjąć należy, że na pojęcie pracy w gospodarstwie składają się czynności wykonywane nieprzerwalnie, w sposób ciągły, natomiast sam wymiar ekonomiczny tej pracy (np. to, czy stanowi ona główne źródło utrzymania) posiada znaczenie drugorzędne<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 2849 z 26 lutego 2010 r.

<sup>52</sup> T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, „*Studia Iuridica Agraria*” 6, 2005, s. 149.

<sup>53</sup> Wyrok SN z 29 września 2005 r., I UK 16/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 278.

<sup>54</sup> E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 115.

Jak wspomniano, konstrukcja normatywna gospodarstwa rodzinnego poza powszechnym obrotem nieruchomości rolnymi w sposób istotny zmieniła również sposób gospodarowania przez ANR mieniem Zasobu WRSP. Stało się to konieczne, gdyż ANR zyskała możliwość nabywania nieruchomości rolnych w procesie kontroli obrotu prywatnego, które wchodziły następnie do Zasobu WRSP.

Niezbędne więc stało się ukierunkowanie obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi, tak aby kształtowanie stosunków własnościowych z udziałem tych nieruchomości mogło również służyć wspieraniu gospodarstw rodzinnych. Postanowienia u.g.n.r. nie służyły bowiem realizacji obowiązującego od 19 stycznia 1994 r. zapisu zawartego w art. 6 ust. 5 tej ustawy statuującego, że gospodarowanie mieniem Zasobu WRSP powinno służyć m.in. tworzeniu gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększaniu już istniejących gospodarstw rodzinnych. Zmiana priorytetu działań w procesie gospodarowania Zasobem WRSP poprzez nowelizację art. 6 i określenie, że ANR realizuje cele wynikające z polityki państwa w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, musiała zostać powiązana ze zmianą narzędzi prawnych umożliwiających realizację tego zadania. Artykuł 29 ust. 3b u.g.n.r. w brzmieniu nadanym przez u.k.u.r.<sup>55</sup> służy właśnie temu celowi. Przepis ten przewiduje możliwość organizowania przez ANR przetargów ograniczonych do osób fizycznych, spełniających warunki, określone w przepisach u.k.u.r., które zamierzają utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne.

Dodatkowo nowelizacja u.g.n.r. dokonana powoływaną uprzednio ustawą z 16 września 2011 r. określiła sprzedaż nieruchomości jako uprzywilejowaną formę gospodarowania Zasobem WRSP. Możliwość ukierunkowania trwałego rozdysponowania nieruchomości Zasobu WRSP na rzecz gospodarstw rodzinnych należy uznać za realizację nałożonego na ANR obowiązku wykonywania polityki rolnej państwa, w szczególności w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

Podczas rozważań dotyczących konstrukcji prawnej gospodarstwa rodzinnego należy podać w wątpliwość określenie jej jako docelowego modelu gospodarstwa rolnego, szczególnie w aspekcie regulacji wspólnotowych tworzących Wspólną Politykę Rolną. Ustawodawstwo wspólnotowe kojarzy bowiem konstrukcję gospodarstwa rodzinnego z pracą rolnika

---

<sup>55</sup> Art. 12 ust. 11 u.k.u.r.

i jego rodziny, a obszar takiego gospodarstwa powinien zapewnić odpowiedni parytet dochodowy rodziny rolniczej<sup>56</sup>.

Ustawodawca, określając w przepisach u.k.u.r. konstrukcję gospodarstwa rodzinnego, winien wziąć pod uwagę kryteria występujące w ustawodawstwie europejskim odnoszące się do pomocy modernizacyjnej gospodarstw<sup>57</sup>. Byłyby to odpowiednio: kryterium prowadzenia gospodarstwa osobiście nie tylko przez samego rolnika, lecz także jego rodzinę, kryterium kwalifikacji (świadczące o zawodowym przygotowaniu do prowadzenia gospodarstwa) oraz kryterium przedmiotowe odnoszące się do obszaru gospodarstwa (co pozwoliłoby na wyodrębnienie gospodarstw zdolnych do zapewnienia przeciętnej egzystencji rodziny rolniczej)<sup>58</sup>.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie 1305/2013<sup>59</sup> wskazuje, że wśród priorytetów mających zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich znajdują się kwestie związane z zapewnieniem rentowności gospodarstw, promowaniem innowacyjnych technologii w gospodarstwach, dobrostanem zwierząt, propagowaniem efektywnego gospodarowania zasobami. W preambule rozporządzenia wskazane zostało m.in., że w celu efektywniejszego ukierunkowania pomocy państwa członkowskie powinny przeznaczać wsparcie na inwestycje gospodarstw m.in. w celu poprawy ich rentowności.

Pozwala to założyć, że model gospodarstwa rodzinnego na gruncie prawa krajowego powinien zostać tak określony, aby wspieranie tego typu gospodarstw oznaczało wspieranie jednostek produkcyjnych dających gwarancje rozwoju. Dlatego też gospodarstwo to cechować powinna swoista „żywołność”, w tym zdolność do wykorzystania pomocy modernizacyjnej w związku z polityką rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej<sup>60</sup>. W zestawieniu z powyższym konstrukcja gospodarstwa rodzinnego określona w u.k.u.r. budzić może zastrzeżenia. Co więcej, u.k.u.r. w żaden sposób nie określa konstrukcji gospodarstwa rodzinnego jako jednostki produkcyjnej w rolnictwie, wspólnie prowadzonej i zarządzanej przez osoby bliskie, tj. rodzinę. Element ten jest natomiast nierozdzielnie związany z modelem gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 208.

<sup>57</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw...*, s. 231.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 234.

<sup>59</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

<sup>60</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową...*, s. 403.

<sup>61</sup> D. Łobos, *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz ustawodawstwa narodowych państw członkowskich wspólnot europejskich*, w: S. Prutis (red.), op. cit., s. 176.

Powyższe uzasadnia potrzebę przededefiniowania pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Tym bardziej że 1 maja 2016 r. wygasa okres przejściowy dotyczący nabywania nieruchomości rolnych w Polsce przez obywateli państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Perspektywa uwolnienia rynku ziemi w Polsce i objęcia go w pełni regułami swobody przepływu kapitału spowodowała ustawodawcę do podjęcia prac nad projektami aktów prawnych mających w zamyśle służyć przeciwdziałaniu wykupowi polskiej ziemi. Na szczególną uwagę w tym przedmiocie zasługuje poselski projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109). Reguluje on kwestię obrotu nieruchomościami rolnymi, zarówno w odniesieniu do obrotu rynkowego, jak i do obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP. O ile rozwiązania dotyczące obrotu powszechnego stanowią rozwinięcie obowiązujących obecnie regulacji w zakresie kontrolowania przez ANR stosunków własnościowych ziemi, o tyle zaproponowane przez projektodawcę rozwiązania obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP wzmocniają w stosunku do obowiązujących obecnie przepisów u.g.n.r. rolę gospodarstwa rodzinnego. Świadczy o tym nałożony na ANR obowiązek organizowania w pierwszej kolejności przetargów na powiększenie gospodarstw rodzinnych (art. 21 pkt 4 projektu), jak też organizowania przetargów ofertowych dla rolników indywidualnych.

Jednocześnie założyć należy, że wzmocnienie kontrolnej funkcji ANR w ramach obrotu powszechnego nieruchomościami rolnymi<sup>62</sup>, a tym samym zwiększenie możliwości nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP, skutkować będzie umocnieniem roli przetargów ograniczonych na powiększenie gospodarstw rodzinnych, jako sposobu zagospodarowania nieruchomości skarbowych. Postanowienia projektu odnoszące się do gospodarstwa rodzinnego opierają się jednak na rozwiązaniach normatywnych obecnych w u.k.u.r., a tym samym powielają wskazywane uprzednio wady właściwe obecnemu modelowi gospodarstwa rodzinnego. Pożądane byłoby więc podjęcie próby określenia modelu gospodarstwa rodzinnego, tak aby uprzywilejowany obrót nieruchomościami

---

<sup>62</sup> Uprawnienia ANR w tym zakresie przysługiwać będą w odniesieniu do transakcji, których przedmiotem są nieruchomości rolne przekraczające areal 1 ha (obecnie prawo pierwokupu oraz wykupu przysługuje ANR w przypadku, gdy przedmiotem umowy przenoszącej własność jest nieruchomość rolna, której obszar przekracza 5 ha). Ponadto o wzmocnieniu ingerencji ANR w stosunki własnościowe świadczy określenie w art. 21 pkt 3 projektu, że w planie finansowym Zasobu 30% wydatków przeznaczają się na realizację zadań związanych z wykonywaniem prawa pierwokupu oraz wykupu.

rolnymi (zarówno w ramach obrotu powszechnego, jak i obrotu nieruchomościami Zasobu WRSP) ukierunkowany na powiększanie tych gospodarstw służył jednocześnie umacnianiu jednostek gospodarczych, stanowiących najefektywniejszą formę gospodarowania oraz zapewniających źródło godziwego utrzymania rodzin rolniczych.

## **FAMILY FARMS IN THE SYSTEM OF AGRICULTURAL PROPERTY TRADING IN POLAND**

### **S u m m a r y**

The article presents a family farm as a key legal institution when it comes to the trading in agricultural property in Poland. An analysis of the regulations of the law of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural regime shows that the normative construction of a family farm lacks coherence and does not serve implementation of the goals identified in the act. What is more, the construction of the concept and the elements that form the subjectivity of a family farm (an individual farmer) and its objectivity (and in particular the minimal area size of 1 ha) fail to provide a guarantee that focus will be put on farms with the most effective form of management, which ensure and maintain a source of fair income for a family of farmers. The same will also be true of the property from the Agricultural Property Resources of the State Treasury.

## **L'AZIENDA A CONDUZIONE FAMILIARE NELLA MEDIAZIONE IMMOBILIARE AGRICOLA IN POLONIA**

### **R i a s s u n t o**

L'obiettivo della pubblicazione è di presentare l'azienda a conduzione familiare come istituto giuridico cruciale nell'ambito della mediazione immobiliare agricola in Polonia. Tuttavia l'analisi delle norme, determinate dalle disposizioni di legge dell'11 aprile 2003 sul profilarsi dell'ordinamento agrario rivela che la costruzione normativa dell'azienda a conduzione familiare manchi di coesione, come anche essa non serve a realizzare le finalità indicate nell'atto giuridico riportato. Inoltre, gli elementi che costituiscono la parte-soggetto dell'azienda a conduzione familiare (agricoltore individuale) e la parte-oggetto (soprattutto la superficie minima di 1 ettaro) non portano a garantire l'orientamento della mediazione immobiliare agricola, tra cui anche gli immobili agricoli facenti parte dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato, a favore delle aziende che rappresentano la più efficace forma di gestione e che sono in grado di garantire un decente livello di sostentamento per la famiglia agricola.