

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA*

ORCID: 0000-0003-4060-4071

Prawne pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego

1. Wprowadzenie

Pojęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego jest utożsamiane z wykonywaniem działalności rolniczej w ramach gospodarstwa rolnego. Tak rozumiane prowadzenie gospodarstwa rolnego ma szczególną doniosłość dla prawa rolnego. Zarówno pojęcie działalności rolniczej, jak i gospodarstwa rolnego należą bowiem do pojęć podstawowych dla tej gałęzi prawa, które stanowiły o jej wyodrębnieniu. Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ posługuje się ponadto pojęciem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, a zostało ono użyte na potrzeby przewidzianych ustawą ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Przesłanka osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego została sformułowana już w pierwotnym tekście ustawy, jednak dopiero wejście w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw², która znacząco znowelizowała u.k.u.r., przeniosło restrykcje związane z osobistym prowadzeniem gospodarstwa rolnego na nowy poziom.

* Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

² Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585). Ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2016 r.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego poprzez wprowadzenie tych ograniczeń stanowi istotną ingerencję w szeroko pojmowaną własność rolniczą. Wejście w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw było w znacznej mierze związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Instrumenty przewidziane w ustawie były wprowadzone z uwagi na wpływ 1 maja 2016 r. okresu ochronnego na nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców³ w celu ochrony nieruchomości rolnych przed ich niekontrolowanym nabywaniem przez obywateli z Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Powołana ustawa wprowadziła daleko idące dodatkowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, w tym zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny. Jedną z przesłanek posiadania takiego statusu jest właśnie osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego. Ponadto nabywca nieruchomości rolnej był zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście.

Kolejne zmiany u.k.u.r. wprowadzone ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i niektórych innych ustaw⁴ stanowiły próbę wyeliminowania rozwiązań dysfunkcyjnych. W odniesieniu do pojęcia osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przyniosły zmianę, która polegała na skróceniu okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego do 5 lat od dnia nabycia i przyznania dyrektorowi generalnemu KOWR uprawnienia do wyrażenia zgody, w drodze decyzji administracyjnej, na dokonanie zbycia lub oddania w posiadanie innym podmiotom z uwagi na ważny interes nabywcy nieruchomości rolnej lub interes publiczny. Znowelizowany art. 2b u.k.u.r. wciąż rodzi jednak wiele wątpliwości interpretacyjnych, a co ważniejsze – nie realizuje celu ustawy określonego w preambule, polegającego na zapewnieniu właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Celem rozważań jest wykładnia pojęcia „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego”. Pozwoli ona odpowiedzieć na pytanie o zasadność wpro-

³ Okres przejściowy został wynegocjowany w traktacie akcesyjnym i stanowił wyjątek od zasady „narodowego traktowania cudzoziemców”, gdyż z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, tj. 1 maja 2004 r., niedopuszczalne było jakiegokolwiek różnicowanie statusu osób fizycznych i prawnych państw członkowskich w stosunku do pozycji tożsamy podmiotów polskich w dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Por. R. Paździk, A. Dudzic, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego)*, „Rejent” 2002, nr 12, s. 114 i n.

⁴ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

wadzenia tego ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, zwłaszcza przy założeniu, że cel ustawy, jakim jest zapewnienie właściwej struktury obszarowej i prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, może zostać osiągnięty w sposób znacznie mniej restrykcyjny. Przedmiotem rozważań jest więc analiza pojęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej, z uwzględnieniem wymogu jej osobistego wykonywania, a zwłaszcza pozycja prawna producenta rolnego oraz ograniczenia wynikające z konieczności osobistego zaangażowania w zarządzanie gospodarstwem rolnym i w pracę w tym gospodarstwie. Pozwoli to na sformułowanie oceny zastosowanych rozwiązań prawnych w kontekście zapewnienia producentom rolnym równych i konkurencyjnych zasad funkcjonowania na rynku.

2. Prowadzenie gospodarstwa rolnego

Gospodarstwo rolne według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego to gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k.c., w którym powierzchnia nieruchomości rolnej lub łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha⁵. Ustawodawca zdecydował się zatem na odesłanie do definicji gospodarstwa rolnego zawartej w Kodeksie cywilnym z uwagi na ogólny walor tej definicji w sferze prawa prywatnego oraz nadanie podstawowego znaczenia gruntom rolnym, co jest zbieżne z celami regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Odesłanie takie należy uznać za w pełni uzasadnione z uwagi na szerokie ujęcie przedmiotowo-funkcjonalne.

Gospodarstwo rolne jest traktowane jako zorganizowany zespół dóbr, pewna jedność gospodarcza złożona z określonych elementów. Jest to zatem kompleks majątkowy złożony z różnych składników (mienie). Masa majątkowa jest połączona funkcjonalnie, zmienna ilościowo i rodzajowo. Pomiędzy składnikami gospodarstwa rolnego powinna istnieć na tyle silna więź funkcjonalna o charakterze celowym (ekonomicznym), żeby można było mówić o nowej jakości, a nie o zbiorze elementów. Związki funkcjonalne

⁵ Stanowi to zmianę w stosunku do pierwotnego brzmienia definicji gospodarstwa rolnego, które odnosiło się do powierzchni gospodarstwa nie mniejszej niż 1 ha użytków rolnych. Ustawodawca nowelizacją u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r. wskazał, że norma obszarowa 1 ha dotyczy łącznej powierzchni wszystkich nieruchomości rolnych i nie ma wymogu, żeby co najmniej jedna nieruchomość miała 1 ha powierzchni (por. uzasadnienie ustawy z 26 kwietnia 2019 r.). Jak słusznie zauważa J. Bieluk, pojęcie nieruchomości rolnej jest szersze od pojęcia użytków rolnych i obejmuje także nieużytki, jeżeli mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej. Zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 61; odmiennie: E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX, art. 2.

między elementami powinny być na tyle mocne, aby masa majątkowa mogła służyć wykonywaniu działalności rolniczej. Trzeba wprawdzie pamiętać, że grunty rolne przesądzą o rolnej kwalifikacji całego zespołu składników majątkowych jako gospodarstwa rolnego⁶, ale w skład gospodarstwa rolnego wchodzi także inne składniki majątkowe: lasy, budynki, urządzenia, inwentarz, zapasy oraz prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego⁷. Składniki gospodarstwa rolnego muszą bowiem umożliwiać zorganizowanie w oparciu o nie działalności rolniczej. To właśnie funkcjonalny aspekt definicji gospodarstwa rolnego przesądza o potencjalnej możliwości prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Warto przypomnieć, że samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie zawsze są tożsame z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, co z kolei nie zawsze jest równoznaczne z wykonywaniem działalności gospodarczej.

Należy przede wszystkim wziąć pod uwagę klasyczne gruntowe ujęcie gospodarstwa rolnego, w ramach którego do uznania jednostki wytwórczej za gospodarstwo rolne wystarcza spełnienie przesłanki kwalifikacji gruntu jako rolnego i jedynie potencjalna możliwość rolniczego wykorzystania tego gruntu. Niewymagane jest natomiast prowadzenie jakiegokolwiek produkcji rolnej na gruntach. Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia „prowadzenie gospodarstwa rolnego” należy nadać mu typowe znaczenie, jakie zwrot ten ma w języku polskim. „Prowadzenie” oznacza zatem sprawowanie nad czymś nadzoru, zarządzanie, kierowanie czymś, zajmowanie się czymś, trudnienie się czymś, realizowanie jakiegoś celu⁸. Z uwagi na przeznaczenie gospodarstwa rolnego do prowadzenia działalności rolniczej należy uznać, że chodzi właśnie o tego typu aktywność. Trzeba więc przyjąć, że sama własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego w rozumieniu u.k.u.r. nie mogą być kwalifikowane jako prowadzenie gospodarstwa rolnego, konieczne jest jeszcze wykonywanie działalności rolniczej.

⁶ Postanowienie SN z 7 maja 1997 r., sygn. akt II CKN 197/97, Wokanda 1997, nr 9, s. 9; postanowienie SN z 7 maja 1997 r., sygn. akt 137/97, LEX nr 30450.

⁷ W doktrynie toczy się dyskusja, czy wyliczenie składników gospodarstwa rolnego ma charakter enumeratywny czy przykładowy. Przeważa stanowisko o przykładowym charakterze wyliczenia tych składników (tak: R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 79; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 219; K. Stefańska, *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego, w: Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 216–217. Stanowisko przeciwne zakłada, że niewymienione składniki nie wchodzi w skład gospodarstwa rolnego (tak: E. Skowrońska-Bocian, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449¹¹*, t. 1, Warszawa 2011, s. 286; wyrok NSA z 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26; wyrok NSA z 15 marca 1995 r., SA/Gd 3078/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 73).

⁸ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2006, s. 596.

3. Działalność rolnicza

W klasycznych ujęciach działalność rolnicza to pewna sfera działalności gospodarczej⁹. Zmiany w założeniach Wspólnej Polityki Rolnej¹⁰, które przewidują ochronę rolnika nie z uwagi na sam fakt posiadania gruntu rolnego, ale ze względu na inne funkcje spełniane przez producentów rolnych (produkcyjną, środowiskową i społeczną), wzbudziły potrzebę dokonania ponownej analizy tego zagadnienia przy uwzględnieniu przesłanek, które łączą posiadanie gruntu rolnego z wykonywaniem działalności rolniczej. Z perspektywy jurydycznej założenia te opierały się na powiązaniu wydatków publicznych przeznaczonych na rolnictwo europejskie z obowiązkami nałożonymi na rolników, w tym zapewnieniem bezpiecznej, zdrowej i jakościowo dobrej żywności oraz zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, a w szczególności ze spełnieniem wymogów ochrony środowiska, ochrony krajobrazu wsi i zasobów kulturowych obszarów wiejskich. Rolnika zaczęto postrzegać nie tylko jako wytwórcę produktów, ale także podmiot realizujący pewne funkcje społeczne i środowiskowe, będący jednocześnie dostawcą dóbr publicznych dla społeczności lokalnej¹¹. W takiej sytuacji uznano, że pomoc unijna przysługuje podmiotowi, który realizuje nałożone na niego obowiązki o różnym charakterze, i nie zawsze jest to obowiązek prowadzenia działalności rolniczej.

Status prawny rolnika i działalności rolniczej był przedmiotem wielu opracowań doktryny oraz rozstrzygnięć judykatury¹², co usprawiedliwia

⁹ B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 89 i n.

¹⁰ Zmiana w założeniach Wspólnej Polityki Rolnej, przypisująca rolnikowi realizację funkcji gospodarczej, środowiskowej i społecznej, została zapoczątkowana na szczycie berlińskim, w ramach Agendy 2000; a następnie była kontynuowana i rozwijana, czego normatywnym wyrazem są: rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE L 2005, 209/1) oraz 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 (Dz. Urz. UE L 2013, 347/487).

¹¹ P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, t. 36, nr 4, s. 387; J. Wilkin, *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, w: J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa 2010, s. 41.

¹² R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3; idem, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 118 i n.; B. Jeżyńska, *Producent rolny...*; P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 321–323; idem, *Definicja i status rolnika w prawie polskim i wło-*

wybiórczą prezentację poglądów w tym zakresie. Warto jednak odnotować, że unijny i polski prawodawca posługują się różnymi definicjami działalności rolniczej, co więcej, nawet w polskim systemie prawnym pojęcie to jest różnie definiowane, a to wpływa na odmienne określenie statusu takiej działalności, w tym zaliczenie jej do kategorii działalności gospodarczej.

Uniwersalny charakter definicji działalności gospodarczej zawartej w ustawie z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹³ i zaliczenie do jej zakresu działalności wytwórczej w rolnictwie powoduje, że właśnie ta definicja powinna jako pierwsza stać się przedmiotem rozważań. Jeśli bowiem ustawodawca w innych aktach prawnych o charakterze publicznoprawnym posługuje się zwrotem „działalność gospodarcza”, a nie definiuje go na potrzeby tego aktu, to należy odwołać się do definicji z ustawy Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z art. 3 powołanej ustawy działalność gospodarcza to zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Z prowadzeniem tej działalności związany jest status przedsiębiorcy.

Mimo tak szerokiego ujęcia zakresu regulacji przepisów ustawy nie stosuje się jednak 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, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego¹⁴, działalności rolników w zakresie sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym¹⁵, a także działalności prowadzonej przez koła gospodyń wiejskich¹⁶, o czym stanowi *expressis verbis* art. 6 powołanej ustawy.

skim, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, z. 3; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8, s. 23; D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2005, s. 56 i n.; eadem, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 205 i n.; eadem, *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, „Studia Iuridica” 2014, t. 59, s. 217 i n.

¹³ Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 162).

¹⁴ O których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1891).

¹⁵ Art. 20 ust. 1c ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 165 ze zm.).

Zdaniem większości przedstawicieli doktryny¹⁷ nie wyłącza to zaliczenia działalności rolniczej do działalności gospodarczej, jeśli spełnia ona wszystkie ustawowo określone wymogi do zakwalifikowania jej jako gospodarczej. Dotyczy to zatem działalności prowadzonej zarobkowo, której można nadać przymioty zorganizowania i ciągłości. Nie ma też uzasadnienia negowania gospodarczego charakteru działalności z uwagi na uwarunkowania klimatyczne czy przyrodnicze determinujące przebieg i organizację produkcji rolnej. Zadania organów administracji publicznej w stosunku do rolnictwa określają natomiast inne akty prawne¹⁸.

Także przepisy innych aktów o charakterze publicznoprawnym uznają działalność rolniczą za działalność gospodarczą, co dotyczy zwłaszcza ustaw podatkowych. Jako przykład można podać ustawę z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹, która w art. 3 pkt 9 stanowi, że za działalność gospodarczą uważa się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, nawet gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność – do przedsiębiorców.

¹⁷ Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. przez R. Budzinowskiego (*Status prawny rolnika...*, s. 111 i n.), A. Kidybę (*Galimatias z przedsiębiorcami*, „Rzeczypospolita” z 18.06.2003 r., s. C3), K. Kohutka (w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, LEX), B. Jeżyńską (*Producent rolny...*, s. 101 i n.), A. Wąlaszek-Pyziół (*Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 28), M. Walińskiego (*Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 90), A. Pietrzak (*Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 6, LEX).

¹⁸ D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza...*, „Studia Iuridica” 2014, nr 59, s. 217 i n.; R. Budzinowski, w: *Prawo rolne...*, s. 113-114; idem, *Status prawny rolnika...*; B. Jeżyńska, *Producent rolny...*, s. 101 i n.; A. Wąlaszek-Pyziół, *Swoboda działalności...*, s. 28; M. Waliński, *Nowe prawo...*, s. 90; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 57; K. Bukowski, *Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy*, „Radca Prawny” 2000, nr 4, s. 94 i n. Podobne stanowisko wyraził NSA w uchwale z 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, LEX nr 364703; uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 62; wyroku z 27 stycznia 2011 r., II OSK 2298/10, LEX nr 953044, w których stwierdził, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Należy zaznaczyć, że orzecznictwo nie jest jednolite: por. wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2006 r., VI SA/Wa 255/06, LEX nr 276749, w którym sąd stwierdził, że ustawodawca nie uznaje za przedsiębiorców osób prowadzących wyłącznie działalność wytwórczą w rolnictwie w postaci upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także agroturystyki.

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1325).

Podobnie ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁰ obejmuje swoim zakresem działalność rolniczą. Rolnik jest bowiem podatnikiem podatku VAT, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, który zawiera szeroką definicję działalności gospodarczej. Zgodnie z powołanym przepisem działalność ta obejmuje „wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników [...]”. Podatnikami podatku VAT są także osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel i rezultat tej działalności.

Cechą wspólną tych definicji jest odwołanie się do kryterium zysku jako konstytutywnej przesłanki działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców. Wynika to wprost z brzmienia jej art. 3, w którym ustawodawca postanowił, że działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły²¹. Konieczne jest zatem, aby działalność w celu zarobkowym zaspokajała na rynku potrzeby materialne i niematerialne osób trzecich i była działalnością prowadzoną na zbyt. Działalnością gospodarczą nie jest zatem zaspokajanie własnych potrzeb, tj. działalność konsumpcyjna²².

Odnosząc tą cechę działalności gospodarczej do pojęcia „prowadzenie gospodarstwa rolnego”, należy wskazać, że celem prowadzenia gospodarstwa rolnego powinno być osiągnięcie zysku, a nie jedynie działalność prowadzona w celu zaspokajania potrzeb rolnika i jego rodziny. W piśmiennictwie zauważono, że samo wytwarzanie szeroko rozumianych produktów rolnych (bez ich sprzedaży w mniejszym lub większym zakresie), a więc wytwarzanie

²⁰ Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.).

²¹ W doktrynie prawa gospodarczego i orzecznictwie podnosi się, że dana działalność jest zarobkowa, jeżeli jest prowadzona w celu osiągnięcia dochodu, zarobku, rozumianego jako nadwyżka przychodów nad nakładami z tej działalności. W aspekcie subiektywnym oznacza to cel podmiotu polegający na zamiarze osiągnięcia zysku z prowadzonej działalności, niezależnie od tego, czy zostanie on rzeczywiście osiągnięty, czy podmiot ponosi straty. Por. S. Koroluk, *Cechy działalności gospodarczej w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, w: A. Powałowski, S. Koroluk, *Podjęmowanie działalności gospodarczej w świetle regulacji prawnych*, Bydgoszcz – Gdańsk 2005, s. 33; uchwała SN z 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNCP 1993/5, poz. 79. O realizacji celu zarobkowego można także mówić w aspekcie obiektywnym, kiedy działalność jest prowadzona na tyle racjonalnie i gospodarnie, że może przynosić jakies zyski. Por. M. Brożyna, w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności...*, art. 2; wyrok NSA w Warszawie z 26 września 2008 r., II FSK 789/07, LEX nr 495147.

²² M. Brożyna, w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności...*, art. 2. Pogląd ten znajduje także oparcie w orzecznictwie – por. postanowienie SN z 29 kwietnia 1998 r., III CZP 7/98, OSNC 1998/11, poz. 188.

ich tylko na własne potrzeby, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, jako że nie spełnia przesłanki zarobkowości²³.

Na marginesie warto zauważyć, że pojęcie działalności rolniczej nie jest tożsame z pojęciem działalności wytwórczej w rolnictwie. Ta pierwsza obejmuje bowiem – oprócz działalności wytwórczej w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także zbywania płodów rolnych uzyskanych m.in. dzięki uprawie ziemi i hodowli zwierząt – skup produktów rolnych, przetwórstwo rolne i usługi dla rolnictwa. Takie rozumienie działalności rolniczej ustawodawca określił w ustawie o podatku od towarów i usług²⁴.

Tak ujęte w polskim systemie prawa rozumienie działalności rolniczej pozostaje jednak w sprzeczności z definicją działalności gospodarczej w przepisach dotyczących wsparcia bezpośredniego. Gospodarstwo rolne niekoniecznie musi bowiem produkować na zbyt, aby mieć taki status, a definicja działalności rolniczej jest zasadniczo odmienna (znacznie szersza) niż zawarta w ustawie Prawo przedsiębiorców. Definicja działalności rolniczej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009²⁵ obejmuje bowiem także utrzymywanie gruntów rolnych przy zachowaniu norm dobrej

²³ K. Kohutek, w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności...*, nadal aktualny; por. M. Magdziarczyk, *Glosa aprobuująca do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r.*, II OPS 1/2007, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 157; A. Rzetecka-Gil, *Glosa do uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r.*, sygn. II OPS 2007, nr 1, LEX.

²⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 15 ustawy o podatku od towarów i usług przez działalność rolniczą rozumie się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, gruntową, szklarniową i pod folią, produkcję roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczą, chów, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego lub fermowego oraz chów i hodowlę ryb i innych organizmów żyjących w wodzie, a także uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „in vitro”, fermową hodowlę i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowlę i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, chów i hodowlę dżdżownic, entomofagów i jedwabników, prowadzenie pasiek oraz chów i hodowlę innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej, z wyjątkiem drewna okrągłego z drzew tropikalnych (CN 4403 41 00 i 4403 49) oraz bambusa (CN 1401 10 00), a także świadczenie usług rolniczych.

²⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608.

kultury rolnej, bez konieczności prowadzenia na tych gruntach dalej idącej aktywności w postaci produkcji roślinnej i zwierzęcej²⁶.

Przepisy unijne wskazują dziedziny, w których muszą być zachowane wymogi dobrej kultury rolnej, ale ich szczegółowe określenie pozostawiają państwom członkowskim w ustawodawstwie krajowym²⁷. Trzeba jednak dodać, że spełnienie przesłanki prowadzenia działalności rolniczej nie jest wystarczające, lecz stanowi raczej punkt wyjścia do analizy, czy rolnik w danym wypadku odpowiada warunkom do uzyskania płatności. Aby uzyskać uprawnienie do płatności, rolnik powinien wykazać się także aktywnością zawodową²⁸. Mimo deklaracji przyjętej w rozporządzeniu, że płatności powinny trafiać do podmiotów, które rzeczywiście zajmują się działalnością rolniczą i są w stanie zapewnić funkcjonowanie odpowiedniej infrastruktury na obszarach wiejskich, przyjęta definicja rolnika aktywnego zawodowo odbiega jednak od potocznego rozumienia tego zwrotu. Nie wiąże bowiem tego statusu z prowadzeniem produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Za wystarczający należy uznać zwłaszcza wymóg, aby na obszarach utrzymywanych naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy prowadzone były działania minimalne określone przez państwa członkowskie, a roczna kwota płatności bezpośrednich wynosiła co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym. Ponadto rozporządzenie uznaje automatycznie za rolników aktywnych zawodowo takie podmioty, których płatności bezpośrednie w poprzednim roku nie przekroczyły kwoty 5 tys. euro.

²⁶ Definicja działalności rolniczej znajduje się w art. 4 ust. 1 c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 r. z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347/608 z 20.12.2013 r.). Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu działalność rolnicza to: (1) produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowla zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; (2) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję; (3) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy.

²⁷ Szerzej: D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 67.

²⁸ Definicja rolnika aktywnego zawodowo zawarta jest w art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347/608 z 20.12.2013 r.

Analiza ta prowadzi do wniosku, że pojęciami działalności rolniczej, działalności wytwórczej w rolnictwie czy prowadzenia gospodarstwa rolnego należy posługiwać się rozważnie, ze świadomością ich znaczenia i uwzględnieniem faktu, że ustawodawca unijny stosuje pojęcie działalności rolniczej, którą definiuje na potrzeby przyznawania uprawnienia do płatności. Obejmuje nim zatem nie tylko działalność wytwórczą, ale także inne formy aktywności w rolnictwie. Za niewystarczający należy natomiast uznać sam fakt posiadania gruntu rolnego czy utrzymywania go zgodnie z normami dobrej kultury rolnej, co dopiero potencjalnym czyni prowadzenie na nim działalności rolniczej.

4. Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego

Pozycja prawna rolnika indywidualnego odmiennie określona jest w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Aby ograniczyć obrót nieruchomościami rolnymi, ustawodawca wprowadził regułę, że uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnej przysługuje co do zasady wyłącznie rolnikowi indywidualnemu, który powinien spełniać przesłankę osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego²⁹. Ponadto nabywca nieruchomości rolnej jest zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. Ustawodawca wprowadził także zakaz zbywania i oddawania w posiadanie nieruchomości innym podmiotom we wskazanym okresie.

W ten sposób wprowadził dodatkowy wymóg, aby gospodarstwo rolne było prowadzone osobiście, a z analizy przepisów u.k.u.r. wynika, że w istocie chodzi o osobiste wykonywanie zarówno czynności zarządczych dotyczących gospodarstwa, jak i pracy w tym gospodarstwie. Jest to zatem zwrot, który daleko wykracza poza wykonywanie działalności wytwórczej w rolnictwie czy działalności rolniczej, determinuje bowiem prawną formę organizacji gospodarstwa rolnego oraz sposób zarządzania gospodarstwem. Już na tym etapie rozważań należy uznać, że ograniczenia wynikające z obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego istotnie wpływają na gwarantowaną konstytucyjnie wolność gospodarczą, która powinna być cechą działalności gospodarczej, także rolniczej działalności gospodarczej³⁰.

²⁹ Na zasadach wyjątku nabycie na rzecz innego podmiotu niż określony w art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r. jest dopuszczalne po uzyskaniu zgody dyrektora generalnego KOWR na podstawie art. 2a ust. 4 u.k.u.r.

³⁰ Należy bowiem przyjąć za doktrynę prawa publicznego gospodarczego i judykaturą, że w ramach tak zakreślonej wolności mieści się cały szereg cząstkowych swobód gwarantowanych

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 b) u.k.u.r. osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego przez osobę fizyczną obejmuje pracę oraz podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Przesłanki te nie są jednak sformułowane w sposób jednoznaczny, toteż stały się podstawą dyskusji w doktrynie i judykaturze. Na temat osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego wielokrotnie wypowiadały się sądy powszechne, stwierdzając, że gospodarstwo rolne o powierzchni do 300 ha użytków rolnych, tj. takie, które spełnia cechę rodzinności, opiera się przede wszystkim na pracy prowadzącego je rolnika. Wprowadzenie ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw³¹ kryterium pracy jest zatem doprecyzowaniem obowiązującego dotychczas wymagania osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „prowadzi gospodarstwo rolne ten, kto władając nim w sensie prawnym – jako właściciel, posiadacz samoistny czy zależny – wykonuje czynności natury funkcjonalnej, niezbędne dla racjonalnej gospodarki w konkretnym gospodarstwie rolnym. Z uwagi na różnorodność gospodarstw rolnych, zakres i rodzaj wykonywanych czynności może być rozmaity, jednakże w każdym przypadku chodzi o takie czynności, bez których funkcja gospodarstwa nie mogłaby być zrealizowana. Chodzi zatem o pracę w wymiarze i z częstotliwością odpowiednią do charakteru prowadzonej produkcji”³². Przesłanka pracy w gospodarstwie jest ponadto spełniona, jeżeli osoba fizyczna pracuje w całym gospodarstwie rolnym lub w znacznej jego części, w porównaniu do całości. Wymóg ten natomiast nie jest spełniony w przypadku wydzierżawienia znacznej części gospodarstwa.

W takim bowiem wypadku dochód osiągany jest z czynszu dzierżawnego, a nie z osobistego prowadzenia działalności rolniczej. Nie odpowiada to modelowi gospodarstwa rodzinnego, które w zamierzeniu ustawodawcy

konstytucyjnie i ustawowo. Do tych cząstkowych wolności należą: swoboda wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności, swoboda konkurencji z innymi podmiotami, swoboda w zakresie zbywania swoich towarów lub usług, swoboda w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału, swoboda w zakresie zatrudniania pracowników, swoboda umów, swoboda decydowania o przedmiocie działalności i czasie jej trwania. Por. A. Pietrzak, *Prawo przedsiębiorców...*, art. 2; E. Komierzyńska-Orlińska, *Prawo przedsiębiorców*, w: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX.

³¹ 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).

³² Uzasadnienie projektu ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 2849 z 26.02.2010 r., s. 17–18.

powinno zapewniać rolnikowi i jego rodzinie utrzymanie dzięki osobistemu prowadzeniu w nim działalności rolniczej, tj. działalności wytwórczej w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej³³. W doktrynie podkreśla się też, że praca w gospodarstwie rolnym powinna być pracą stałą, z uwzględnieniem cyklu biologicznego i przyrodniczo-klimatycznego. Przerwa w pracy w gospodarstwie rolnym „nie powinna stanowić przeszkody do stwierdzenia, że osoba zainteresowana nabyciem nieruchomości rolnej spełnia warunki art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. a u.k.u.r., dotyczy to zarówno przerwy powstałej wskutek okoliczności niezależnych od osoby zainteresowanej, powstałej wskutek choroby, jak i przerwy zamierzonej i spowodowanej świadomym podjęciem decyzji o rezygnacji z osobistej pracy w gospodarstwie rolnym”³⁴.

Podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej oznacza natomiast zawieranie umów dostawy, kontraktacji, dzierżawy, leasingu, umów o pracę i innych związanych z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego. W istocie chodzi o decyzje podstawowe, o istotnym dla funkcjonowania gospodarstwa znaczeniu. Pozostałe decyzje o mniejszej wadze lub takie, których podjęcie wymaga wiadomości specjalistycznych, pozostają poza zakresem tego zwrotu³⁵. Tak sformułowane przesłanki osobistego prowadzenia działalności gospodarczej przesądzają w zasadzie o braku możliwości prowadzenia gospodarstwa rolnego w formie jednostki organizacyjnej, w tym spółki czy zlecenia czynności zarządczych podmiotom zewnętrznym.

Warto również zauważyć, że przepisy u.k.u.r. wkraczają w konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 64 Konstytucji RP) i stanowią wyjątek od zasady swobodnego dysponowania własnością należącej do istoty tego prawa zgodnie z art. 140 k.c. Ograniczenia prawa własności, która jest chroniona art. 64 Konstytucji RP, są dopuszczalne w świetle ust. 3 powołanego artykułu, ale tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty tego prawa. Artykuł 2b ust. 2 ustanawia zaś *de facto* formę własności przymusowej³⁶.

³³ Wyrok SN z 13 listopada 2014 r., V CSK 52/14, LEX nr 1622340; wyrok SA we Wrocławiu z 2 kwietnia 2015 r., I ACa 227/15, OSAW 2016/1, poz. 333.

³⁴ E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2004, nr 6, s. 72; podobnie B. Wierzbowski, *Wójt nie musi być detektywem, ale będzie geodetą*, „Rzeczpospolita” z 5.09.2003 r.

³⁵ A. Majewski, *Problematyka prawna kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 185; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 342; odmiennie: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który stwierdził, że chodzi o wszystkie decyzje dotyczące gospodarstwa rolnego: wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14, LEX nr 1500398.

³⁶ Postanowienie Sądu Rejonowego w Wąbrzeźnie z 16 listopada 2018 r., I Ns 242/18, LEX nr 2623281.

Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego powinno być realizowane w okresie 5 lat od dnia nabycia gospodarstwa. We wskazanym okresie przepisy u.k.u.r. (art. 2b ust. 2) zakazują zbycia i oddania w posiadanie nieruchomości rolnej. Brak legalnej definicji zbycia nieruchomości rolnej i przyjęcie w tym względzie wykładni celowościowej prowadzi do uznania, że chodzi o przeniesienie własności nieruchomości pod tytułem odpłatnym lub darmym w drodze umowy lub jednostronnej czynności prawnej. Jeśli chodzi o zakaz oddawania nieruchomości rolnej w posiadanie innym podmiotom, to należy uznać regulację Kodeksu cywilnego za punkt odniesienia dla wykładni tego zwrotu i przyjmując, że zakaz ten obejmuje wszystkie przypadki, w których dochodzi do przekazania nieruchomości do faktycznego władania innemu podmiotowi. Nie dotyczy to jedynie dzierżyciela, który włada nieruchomością za kogoś innego³⁷. Przyjęcie tej interpretacji uniemożliwia zbycie niewielkiej procentowo powierzchni nieruchomości rolnej, wynajęcie siedliska czy części nieruchomości rolnej na cele agroturystyczne.

5. Podsumowanie

Regulacja art. 6 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 2b u.k.u.r. jest niezwykle restrykcyjna i budzi wiele wątpliwości związanych z celami ustawy określonymi w preambule³⁸, ale także w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy z 14 kwietnia 2016 r.³⁹ Wprowadzone do u.k.u.r. zmiany miały na celu wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, właściwe zagospodarowanie ziemi rolnej, zapewnienie bezpieczeństwa żywności-

³⁷ Tak m.in. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 130 i n.; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 176 i n.; odmienne stanowisko oparte jest na przyjęciu tezy, że na wszystkie ograniczenia w dysponowaniu własnością należy patrzeć zawężająco, a ponadto wskazane jest stosowanie wykładni pozwalającej na zachowanie w maksymalnym stopniu uprawnienia właścicielskiego do rozporządzania rzeczą; zastosowanie wykładni celowościowej, uwzględniającej intencje ustawodawcy wyrażone jako potrzeba urzeczywistnienia zasady, iż gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa, przeciwdziałanie spekulacyjnemu obrotowi nieruchomościami rolnymi stanowiącymi niepomnżalne dobro publiczne, a także zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, pozwala na uznanie, że dopuszczalne jest zbycie lub oddanie w posiadanie niewielkiej części nieruchomości, przy uwzględnieniu celu, jakiemu ma ono służyć. W. Gonet, w: P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 150–151; postanowienie Sądu Rejonowego w Wąbrzeźnie z 16 listopada 2018 r., I Ns 242/18, LEX nr 2623281.

³⁸ Preambuła dodana nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. poz. 585).

³⁹ Druk sejmowy nr 293, VIII kadencja Sejmu RP, s. 2.

wego, zapewnienie zrównoważonego rolnictwa, zgodnego z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano także, iż chodzi o „ochronę ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupowaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”. To właśnie ten ostatni, antyspekulacyjny cel ustawy, wprowadzony głównie z uwagi na cudzoziemców nabywających nieruchomości rolne w Polsce, zdecydował o przesłance osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przesądzającej o statusie rolnika indywidualnego i możliwości nabycia nieruchomości rolnej. Wydaje się to nieproporcjonalną ingerencją w sposób wykonywania własności rolniczej, w działalność gospodarczą, także rolniczą działalność gospodarczą.

Poruszona problematyka w szerszym kontekście musi zatem rodzić także wątpliwości natury konstytucyjnej. Ustawodawca zgodnie z art. 23 Konstytucji RP zobowiązany jest chronić gospodarstwa rodzinne, które są podstawą ustroju rolnego państwa, nie może jednak naruszać postanowień art. 21 i 22 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przywołana norma konstytucyjna jest przepisem kierunkowym, nie powinna wpływać bezpośrednio na zasady organizacji gospodarstwa rolnego ani nie powinno się z niej wyprowadzać praw, wolności lub obowiązków o charakterze podstawowym. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek poszukiwania równowagi pomiędzy wymienionymi wartościami konstytucyjnymi. Wprowadzenie ograniczeń ustawowych w u.k.u.r. w celu ochrony gospodarstwa rodzinnego musi być adekwatne do celu ochrony. Nie może też naruszać zasady proporcjonalności. Ta zasadnicza uwaga pozwala na sformułowanie kilku postulatów.

Po pierwsze, gospodarstwo rodzinne prowadzone osobiście przez rolnika jest podstawą ustroju rolnego i podlega ochronie, nie powinno to jednak oznaczać ograniczeń w wyborze prawnej i ekonomicznej formy organizacji tego gospodarstwa. Możliwość nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego, a następnie obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej istotnie narusza swobodę działalności gospodarczej w zakresie wyboru prawnej formy organizacji gospodarstwa rolnego. Na organizację gospodarstwa rolnego w ujęciu ekonomicznym wpływa natomiast pozbawienie rolnika

indywidualnego możliwości dokonywania takich czynności, jak zlecenie zarządu całym gospodarstwem rolnym lub wybranych czynności zarządczych w swoim gospodarstwie. Rolnik powinien mieć również możliwość swobodnego decydowania o wydzierżawieniu czy oddaniu w posiadanie niektórych nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa.

Po drugie, wszelkie ograniczenia wolności gospodarczej i prawa własności powinny być rozpatrywane przez pryzmat zasady proporcjonalności. Dla zapewnienia realizacji celów u.k.u.r., tj. właściwego zagospodarowania ziemi rolnej, wystarczające wydaje się wprowadzenie obowiązku zachowania rolnego charakteru nieruchomości, przy zachowaniu zasady, że są to obszary utrzymywane naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy. Dodatkowym wymogiem powinien być obowiązek prowadzenia na tych terenach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie. Takie podejście odpowiada modelowi rolnictwa przyjętemu we Wspólnej Polityce Rolnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bednarek M. (1997), *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego*, Kraków.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P. (2007), *Definicja i status rolnika w prawie polskim i włoskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. 3.
- Blajer P. (2009), *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków.
- Brożyna M. (2005), w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (2019), *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Bukowski K. (2000), *Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy*, „Radca Prawny” nr 4.
- Dubisz S. (red.) (2006), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa.
- Gonet W. (2020), w: P. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Jeżyńska B. (2008), *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin.
- Kidyba A. (2003), *Galimatias z przedsiębiorcami*, „Rzeczpospolita” z 18.06.2003 r.
- Klat-Górska E. (2004), *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” nr 6.
- Klat-Górska E. (2014), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, LEX.

- Kohutek K. (2005), w: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster (2005), *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Komierzyńska-Orlińska E. (2019), *Prawo przedsiębiorców*, w: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa, LEX.
- Koroluk S. (2005), *Cechy działalności gospodarczej w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, w: A. Powałowski, S. Koroluk, *Podjęmowanie działalności gospodarczej w świetle regulacji prawnych*, Bydgoszcz – Gdańsk.
- Lichorowicz A. (1998), *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 7–8.
- Łobos-Kotowska D. (2005), *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” t. XI.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D. (2014), *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, „Studia Iuridica” t. 59.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Magdziarczyk M. (2007), *Głosa aprobująca do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/2007*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 5–6.
- Majewski A. (2005), *Problematyka prawna kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Paździk R., Dudzic A. (2002), *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocyjnego)*, „Rejent” nr 12.
- Pietrzak A. (2019), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa, LEX
- Rzetecka-Gil A. (2007), *Głosa do uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. II OPS, nr 1*, LEX.
- Samuelson P.A. (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” t. 36, nr 4.
- Skowrońska-Bocian E. (2011), w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449¹¹*, t. 1, Warszawa.
- Stefańska K. (1997), *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków.
- Szydło M. (2005), *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa.
- Walaszek-Pyziół A. (1994), *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków.
- Waligórski M. (2001), *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań.
- Wierzbowski B. (2003), *Wójt nie musi być detektywem, ale będzie geodetą*, „Rzeczpospolita” z 5.09.2003 r.
- Wilkin J. (2010), *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, w: J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa.

LEGAL CONCEPTS OF RUNNING AN AGRICULTURAL HOLDING AS AN INDIVIDUAL

Summary

The issues discussed in the article concern the notion of running an agricultural holding in person. This term has been used for the purpose of restrictions in the trading in agricultural land contained in the Act on shaping the agricultural system. The requirement of “personal running” of an agricultural holding is extremely restrictive and gives rise to a number of doubts, including constitutional ones, which have been examined in the doctrine and in courts. Moreover, it seems to be a disproportionate interference in the way agricultural ownership is exercised, as well as in economic activity, including agricultural-economic. Any restriction of economic freedom and ownership rights should be considered through the prism of the proportionality principle. In order to ensure the fulfilment of the objectives of the Act on shaping the agricultural system, i.e. the proper management of agricultural land, it would seem to be sufficient to provide for an obligation to maintain the agricultural character of the real estate, with the implementation of the principle the latter is an area naturally maintained in a condition suitable for grazing or cultivation, with minimum standards being observed. Such an approach corresponds to the model of agriculture adopted in the Common Agricultural Policy.

Keywords: personal running of an agricultural holding, agricultural activity, limitations in trading in agricultural real estate

IL CONCETTO DI CONDUZIONE PERSONALE DELL’AZIENDA AGRICOLA

Riassunto

Le questioni discusse nell’articolo riguardano il concetto di conduzione personale dell’azienda agricola, il quale è stato impiegato con la finalità di affrontare i limiti posti al trasferimento dei terreni agricoli previsti dalla legge sul regime agrario. Il costrutto è molto limitativo e comporta una serie di dubbi, anche costituzionali, sollevati nella dottrina e nella giurisprudenza. In più, sembra realizzare un’ingerenza sproporzionata nel modo in cui viene gestita la proprietà agricola, nonché l’attività economica, compresa anche l’attività economica agricola. Tutti i limiti posti alla libertà economica e ai diritti di proprietà andrebbero valutati guardando attraverso il prisma del principio di proporzionalità. Al fine di raggiungere gli obiettivi proposti nella legge evocata, vale a dire una gestione adeguata del terreno agricolo, sembra essere sufficiente introdurre l’obbligo di mantenere il carattere agrario del terreno stesso, nel contempo stabilendo il principio secondo il quale si tratta di aree che vanno mantenute in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione in modo naturale, pur rispettando i minimi standard. Un tale approccio va di pari passo con il modello dell’agricoltura adottato nella politica agricola comune.

Parole chiave: conduzione personale dell’azienda agricola, attività agricola, limiti posti al trasferimento dei terreni agricoli