

*Mgr Marek Jarosiewicz*  
*Aplikant adwokacki w Szczecinie*

## **Formy wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych**

I. W dniu 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję RP. W tekście ustawy zasadniczej znalazł się m.in. przepis art. 23, określający podstawy ustroju rolnego w Polsce. Tym samym przerwany został kilkunastoletni okres, w którym ustawodawstwo polskie było pozbawione konstytucyjnej normy dotyczącej tej kwestii<sup>1</sup>. Chcąc określić, czym jest ustrój rolny, trzeba w pierwszej kolejności powołać powszechnie akceptowaną w doktrynie definicję zaproponowaną przez A. Stelmachowskiego. Według niej pod tym pojęciem rozumie się układ stosunków własnościowych w rolnictwie, formy organizacji produkcji rolnej oraz formy organizacji rynków rolnych<sup>2</sup>. Nie powinno budzić wątpliwości, że ustrój rolny jest elementem ustroju społeczno-gospodarczego<sup>3</sup>. Mając na uwadze szeroki zakres pojęcia „ustrój rolny”, należy skonstatować, że art. 23 Konstytucji to przepis niezwykle lakoniczny.

---

<sup>1</sup> Tak A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle art. 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 111.

<sup>2</sup> Tak A. Stelmachowski, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 11.

<sup>3</sup> Zob. w szczególności: A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 135; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 36; W. Skrzydło, *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 34; A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego...*, s. 80.

Stanowi on jedynie: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i 22 (dotyczących ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz wolności działalności gospodarczej – przyp. mój, M.J.)”. Wydaje się, że z obecnego brzmienia art. 23 Konstytucji można wywieść tylko dwa wnioski. Po pierwsze, dokonany został przedmiotowy podział na gospodarstwa rodzinne i gospodarstwa rolne niebędące rodzinnymi<sup>4</sup>. Po drugie, ustanowiona została zasada, w myśl której gospodarka rolna może przybierać wszelkie formy, jednakże preferowana jest w zakresie rolnictwa działalność opierająca się na rodzinnych gospodarstwach rolnych<sup>5</sup>. Istota preferencyjnego traktowania wyraża się w dopuszczeniu możliwości stworzenia regulacji szczególnej, dotyczącej gospodarstw rodzinnych. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że taka regulacja będzie zgodna z Konstytucją tylko wówczas, gdy będzie zawierać normy ochronne w stosunku do gospodarstw rodzinnych, a przy tym nie będzie pozostawała w sprzeczności z zasadami ochrony własności, dziedziczenia i swobody działalności gospodarczej.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej pojawiły się wątpliwości, czy art. 23 Konstytucji zgodny jest z art. 33 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>6</sup> (TWE). W świetle wymienionego przepisu Traktatu podstawowe cele wspólnej polityki rolnej to: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, w szczególności siły roboczej, i zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie. Wątpliwości zostały rozwiązane przez TK, który zauważył, że kwestia ustroju rolnego winna być rozstrzygana przez poszczególne krajowe porządki prawne, a w Polsce została uregulowana w art. 23 Konstytucji<sup>7</sup>. Z uwagi na to, że art. 33 TWE nie kształtuje ustroju rolnego bezpośrednio, a dotyczy

---

<sup>4</sup> Tak R. S z t y k, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 21.

<sup>5</sup> Por. K. S t e f a ń s k a, *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego*, *Studia Iuridica Agraria*, t. II, Białystok 2001, s. 163-165.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/2004 (OTK ZU 2005/5A poz. 49), zob. w szczególności punkt 18.4. uzasadnienia wyroku.

kwestii ogólniejszych, tj. celów wspólnej polityki rolnej, między nim a art. 23 Konstytucji nie zachodzi sprzeczność.

Art. 23 Konstytucji skonstruowany został zbyt ogólnie, aby nadawał się do bezpośredniego stosowania<sup>8</sup>. Większość doktryny słusznie przypisuje mu charakter normy programowej<sup>9</sup>, tzn. takiej, która nie jest bezpośrednio wiążąca, a jedynie, stanowiąc rodzaj klauzuli generalnej, wyznacza pewne ogólne kierunki działań władz<sup>10</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. Jego zdaniem art. 23 nie kreuje samoistnie żadnych wolności, praw ani obowiązków. Wyraża on jedynie jedną z zasad polityki państwa. Z zasady tej wynika, że organy władzy publicznej są zobligowane do takiego ukierunkowania swojej aktywności w sferze polityki rolnej, aby respektować, w możliwie szerokim zakresie, funkcjonowanie gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego<sup>11</sup>.

Zarówno agraryści, jak i konstytucjonaliści przyjęli brzmienie art. 23 Konstytucji dość chłodno. Zauważono w szczególności, że wbrew zgłaszanym wcześniej postulatam nie kształtuje on ani stosunków własnościowych, ani form organizacyjnych produkcji i rynków rolnych. Nie wskazuje też wystarczająco precyzyjnie, jaka winna być polityka rolna państwa<sup>12</sup>. Oznacza to, że nie formułuje on w kompleksowy sposób nawet założeń czy celów ustroju rolnego<sup>13</sup>, nie wspomina też, co należy rozumieć pod pojęciem gospodarstwa rodzinnego ani jakie są pożądane sposoby realizacji zasady szczególnego traktowania gospodarstw rodzinnych<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Tak A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 119.

<sup>9</sup> Por. w szczególności: A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 118; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 110-111, A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego...*, s. 81; J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 60.

<sup>10</sup> Zob. P. Sarnecki, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>11</sup> Por. uzasadnienie postanowienia TK z dnia 27 listopada 2001 r., Ts 60/2001 (OTK ZU 2002/2B, poz. 120) oraz uzasadnienie postanowienia TK z dnia 15 kwietnia 2002 r., Ts 60/2001 (OTK ZU 2002/2B, poz. 121).

<sup>12</sup> Tak A. Oleszko, *Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP)*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, vol. XLIV, 1997.

<sup>13</sup> Por. T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 111.

<sup>14</sup> A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 113-114.

Pomimo niewątpliwych niedoskonałości redakcyjnych, jakimi omawiany przepis jest obarczony, TK uznał, że wynika z niego obowiązek respektowania przez organy władzy publicznej funkcjonowania gospodarstw rodzinnych w polskiej rzeczywistości gospodarczej w możliwie najszerszym zakresie<sup>15</sup>. Obowiązek ten powinien być realizowany w szczególności poprzez stanowienie prawa będącego konkretyzacją zasady z art. 23 Konstytucji. Ustawodawca polski powinien zmierzać do utrwalania bytu istniejących oraz wspierania inicjatyw mających na celu tworzenie nowych gospodarstw rodzinnych. Gospodarstwa rodzinne należy otaczać szczególną opieką. Takie jest też stanowisko większości przedstawicieli doktryny<sup>16</sup>. J. Boć dodaje, że ta szczególna opieka winna znaleźć swój wyraz w trzech dziedzinach: finansowej, społecznej oraz gospodarczej<sup>17</sup>. Jeszcze raz należy w tym miejscu podkreślić, że ze względu na zastrzeżenie poczynione w art. 23 zd. drugie, wszelkie przejawy szczególnego traktowania gospodarstw rodzinnych nie mogą naruszać zasady wolności gospodarczej, tzn. w szczególności nie mogą dyskryminować innych uczestników obrotu gospodarczego.

W doktrynie słusznie zwrócono uwagę, że wobec braku rozstrzygnięcia przez Konstytucję, czym jest gospodarstwo rodzinne, tworzenie prawa rozwijającego zasadę wynikającą z art. 23 należy rozpocząć właśnie od opracowania ustawy, która zawierałaby objaśnienie tego pojęcia<sup>18</sup>. Niestety, ustawodawca bardzo długo zwlekał z wydaniem stosownych przepisów. W efekcie, aby wypełnić niewątpliwą lukę prawną, podejmowano w piśmiennictwie próby stworzenia definicji doktrynalnych. Akcentowano w nich możliwość utrzymania się rodziny rolnika z pracy w takim gospodarstwie<sup>19</sup> oraz to, że pracować w nim powinni w zasadzie osobiście członkowie tej rodziny<sup>20</sup>. Najbardziej rozbudowaną i kompleksową propozycję rozumienia pojęcia „gospodarstwo rodzinne” przedstawił

---

<sup>15</sup> Postanowienie TK z dnia 15 kwietnia 2002 r. (OTK ZU 2002/2B, poz. 121).

<sup>16</sup> Zob. w szczególności: A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 119; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 36; W. Skrzydło, *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 34; J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 60.

<sup>17</sup> J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 60.

<sup>18</sup> Zob. m.in. A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 139-140; A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 116.

<sup>19</sup> Tak P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 36.

<sup>20</sup> Tak J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 60.

A. Lichorowicz. Definicja zaproponowana przez tego autora skonstruowana została na podstawie funkcjonującego w ustawodawstwie Unii Europejskiej pojęcia gospodarstwa rozwojowego. Według A. Lichorowicza do znamion gospodarstwa rodzinnego zaliczyć należałoby w szczególności: osobiste prowadzenie gospodarstwa przez rolnika wraz z rodziną i uczynienie sobie z tego głównego źródła utrzymania, fachowe kwalifikacje rolnicze przynajmniej po stronie osoby kierującej pracami, a także kryterium obszarowe, ustalane elastycznie, z uwzględnieniem specyfiki stosunków własnościowych w danym regionie<sup>21</sup>. Podobne stanowisko zaprezentowała T. Kurowska<sup>22</sup>.

Mimo znacznego dorobku doktryny na tym polu, legalna definicja rodzinnego gospodarstwa rolnego została zamieszczona dopiero w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (u.k.u.r.)<sup>23</sup>. Art. 5 tego aktu, obowiązujący w niezmienionym brzmieniu do dziś, mówi, że gospodarstwem rodzinnym jest gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego (kryterium podmiotowe), o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha (kryterium przedmiotowe). Wymogi, jakie należy spełnić, aby uchościć za rolnika indywidualnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zamieszczono w jej art. 6. Zgodnie z tym przepisem rolnikiem indywidualnym jest osoba fizyczna będąca właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadząca osobiście gospodarstwo rolne, posiadająca kwalifikacje rolnicze, zamieszkała w gminie, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Jak zatem widać, twórcy ustawy odrzucili większość zgłaszanych wcześniej w piśmiennictwie postulatów co do sposobu ukształtowania instytucji gospodarstwa rodzinnego. Niestety, jak się wydaje, wpłynęło to niekorzystnie na przyjęte rozwiązania. Obecna definicja gospodarstwa

---

<sup>21</sup> Zob. A. L i c h o r o w i c z, *Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rodzinnego)*, Państwo i Prawo 1996, nr 4-5, s. 137-138 oraz tenże, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, Rejent 1996, nr 7-8, s. 41-43.

<sup>22</sup> Zob. T. K u r o w s k a, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 116-117.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 64, poz. 592.

rodzinnego jest przedmiotem dość ostrej i powszechnej krytyki<sup>24</sup>. W szczególności bardzo szybko dostrzeżono, że zawiera ona podwójne ograniczenie maksymalnej powierzchni użytków rolnych do 300 ha – występujące zarówno w kryterium przedmiotowym, jak i w pojęciu rolnika indywidualnego. Poza niedociągnięciami technicznymi na krytykę zasługuje nie dość jasne kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa, zbyt szerokie zakreszenie tzw. kwalifikacji teoretycznych do prowadzenia gospodarstwa, konieczność zamieszkiwania w gminie, w której znajduje się co najmniej jedna z nieruchomości wchodząca w skład gospodarstwa oraz przesądzenie, że gospodarstwa o powierzchni powyżej 300 ha użytków rolnych nie będą mogły nigdy uzyskać statusu gospodarstwa rodzinnego<sup>25</sup>. Co jednak najważniejsze, celem przyświecającym autorom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego było ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi, a nie realizacja funkcji ochronnej<sup>26</sup>. Stąd wydaje się, że czynione przez niektórych autorów twierdzenia o kompleksowym urzeczywistnieniu w tej ustawie zasady z art. 23 Konstytucji<sup>27</sup> można uznać za mocno przesadzone, a definicja w niej zamieszczona nie nadaje się do bezpośredniego stosowania przy interpretacji wielu aktów prawnych. Dotyczy to przede wszystkim tych spośród nich, których celem jest urzeczywistnianie idei ochrony gospodarstw rodzinnych. Ponieważ jest to jednak jedyna obowiązująca dziś definicja legalna gospodarstwa rodzinnego, należy, według mnie, kierować się względami spójności systemu prawnego i zawsze przy interpretacji przepisów poruszających kwestię gospodarstw rodzinnych sięgnąć w pierwszej kolejności do definicji z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie można jednak przenosić jej mechanicznie i w całości na grunt innej regulacji. Trzeba raczej uwzględnić specyfikę każdego aktu, w szczególności jego cele, i definicję gospodarstwa rodzinnego konstruować w pierwszym rzędzie w zgodzie z nimi. Art. 5 u.k.u.r. winien stanowić

---

<sup>24</sup> Zob. w szczególności A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004, nr 2, s. 399 i nast.; D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 44-47; R. Sztuk, *Podstawowe zasady...*, s. 22; Z. Truszkiewicz, *Wszystko zależy od agencji i przypadku*, Rzeczpospolita z 6 maja 2003 r.

<sup>25</sup> Zob. D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 44-46.

<sup>26</sup> Tamże, s. 43 i 48.

<sup>27</sup> Tak R. Sztuk, *Podstawowe zasady...*, s. 21.

w tym zakresie istotną wskazówkę co do kryteriów, jakie należałoby ewentualnie brać od uwagę przy konstruowaniu definicji na gruncie innego aktu. Wskazówki tej nie wolno jednak absolutyzować.

**II.** Po krótkim przedstawieniu ogólnych konsekwencji wynikających z art. 23 Konstytucji należy następnie przejść do zagadnienia realizacji normy ujętej w tym przepisie przez Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR, Agencja). Instrumenty, w jakie ANR została dla realizacji tego obowiązku wyposażona, odnaleźć można przede wszystkim w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>28</sup> (u.g.n.r.). Konieczne będzie też spojrzenie przez pryzmat art. 23 Konstytucji na szczególne uprawnienia ANR, pozwalające jej na daleko idącą ingerencję w uprawnienia właścicieli nieruchomości, tj. na uregulowane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego prawo pierwokupu oraz tzw. prawo nabycia, jak również na prawo odkupu przewidziane w art. 29 ust. 4 u.g.n.r.

Rozpocząć trzeba od krótkiego przypomnienia statusu prawnego ANR oraz ustalenia, dlaczego jest to podmiot właściwy dla realizacji zadań ciężających na władzy publicznej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.g.n.r., ANR jest państwową osobą prawną, ma zatem samodzielność prawną oraz, na podstawie art. 20 tej samej ustawy, samodzielność finansową<sup>29</sup>. Samodzielność prawną należy rozumieć zgodnie z art. 40 k.c., z którego wynika, że ANR nie odpowiada za zobowiązania Skarbu Państwa, ten zaś nie odpowiada za zobowiązania ANR. Jest to zatem samodzielność prywatnoprawna. Z kolei z art. 7 u.g.n.r. dowiedzieć się można, że Agencja działa na podstawie ustawy oraz statutu nadanego rozporządzeniem ministra właściwego do spraw rozwoju wsi<sup>30</sup>. Dysponuje ona wyodrębnioną masą majątkową, a zatrudnione w niej osoby nie są związane z nią stosunkiem członkostwa, można zatem zaliczyć ją do kategorii osób prawnych typu zakładowego<sup>31</sup>. Z art. 5

---

<sup>28</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700.

<sup>29</sup> Zob. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93 (OSNCP 1994, nr 6, poz. 121).

<sup>30</sup> Obecnie: Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz.U. Nr 140, poz. 1348 ze zm.).

<sup>31</sup> Tak M. Moździerz-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 39-40.

u.g.n.r. wynika, że ANR jest ustawowym powiernikiem Skarbu Państwa (SP) w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasób).

W doktrynie przyjmuje się, że na potrzeby ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zaadaptowano tzw. germański model powiernictwa (*Treuhand*)<sup>32</sup>. Oznacza to, że ANR wykonuje uprawnienia właścicielskie we własnym imieniu, ale w cudzym (Skarbu Państwa) interesie<sup>33</sup>.

Z samodzielności prawnej ANR wynika jej odrębność od państwa i SP<sup>34</sup>. Tak też orzekł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 września 1995 r.<sup>35</sup> W uzasadnieniu dodano nadto, że ANR nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji rządowej i mimo podporządkowania ministrowi nie może być zaliczona w poczet „innych równorzędnych organów należących do wewnątrzresortowych lub pozaresortowych urzędów centralnych”. Uwagi te należy opatrzyć zastrzeżeniem, że samodzielność ANR ograniczona jest statusem państwowej osoby prawnej<sup>36</sup>. Mimo że nie jest częścią aparatu państwowego, Agencja ma jednak swoje miejsce w strukturze organizacyjnej państwa<sup>37</sup>.

Należałoby zatem rozróżnić dwie sfery działania Agencji: 1) prywatnoprawną (dotyczącą przede wszystkim odpowiedzialności za zobowiązania), w której ANR ma pełną samodzielność, oraz 2) publicznoprawną, w której wyznacza się Agencji zadania istotne z punktu widzenia interesu publicznego. Szczególnie w tej drugiej sferze można mówić o pewnym politycznym „uwikłaniu” ANR, które wynika z przepisów regulujących jej ustrój. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.g.n.r. Prezesa ANR powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego. Prezes Rady Ministrów samodzielnie odwołuje Prezesa ANR; warto tu zaznaczyć, że ani ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu

---

<sup>32</sup> Zob. A. D o l i w a, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Studia Prawnicze 2003, z. 1, s. 113.

<sup>33</sup> Por. tamże, s. 127.

<sup>34</sup> Zob. tamże, s. 137 i 152.

<sup>35</sup> III AZP 18/95, z aprobowaną glosą E. Kremer (OSP 1997, nr 2, s. 107).

<sup>36</sup> Tak A. D o l i w a, *Ustawowe powiernictwo...*, s. 149.

<sup>37</sup> Tamże.



Państwa, ani statut Agencji nie przewidują żadnych przesłanek odwołania, wobec czego zasadna jest konstatacja, że *de facto* Prezes ANR ponosi przed Prezesem Rady Ministrów odpowiedzialność polityczną za swoje działania. Istotny dla omawianego aspektu statusu Agencji jest następnie art. 10 ust. 1 i 4 u.g.n.r. Według tych przepisów minister właściwy do spraw rozwoju wsi powołuje i odwołuje Przewodniczącego oraz członków Rady Nadzorczej (drugiego, obok Prezesa, organu ANR), przy czym także i w tym przypadku nie uregulowano przesłanek odwołania. Co więcej, zgodnie z art. 10 ust. 1 u.g.n.r., w dwunastoosobowym składzie Rady Nadzorczej znajdować się ma każdorazowo trzech przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, trzech przedstawicieli ministra właściwego do spraw SP, jeden przedstawiciel ministra właściwego do spraw finansów publicznych i jeden – ministra właściwego do spraw gospodarki. Stronę rządową w Radzie Nadzorczej reprezentuje wobec tego zawsze ośmiu przedstawicieli (2/3 składu Rady). Jeśli zatem pamięta się, że zdominowana przez przedstawicieli rządu Rada sprawuje stały nadzór nad wszystkimi działaniami Agencji, której pracami kieruje z kolei Prezes, powoływany i odwoływany przez premiera, praktycznie według jego uznania, nie powinno dziwić, że kierunek działań ANR co do zasady wynika z polityki rządu.

Agencja nie ma własnych zadań, a zobowiązana jest do realizacji zadań wynikających z polityki państwa, których przykładowe wyliczenie zamieszczono w art. 6 u.g.n.r.<sup>38</sup> Skoro zatem ANR realizować ma zadania wynikające z polityki rolnej państwa, trzeba w konsekwencji przyjąć, że do zadań tych zalicza się ujęte w **art. 23 Konstytucji** otaczanie gospodarstw rodzinnych szczególną opieką. Już sam przepis konstytucyjny jest wystarczającą podstawą do nałożenia takiego obowiązku na Agencję. Przepisy rangi ustawowej, czy tym bardziej niższej niż ustawowa, są jedynie konkretyzacją normy konstytucyjnej.

Reasumując, nie ulega wątpliwości, że ANR ma wspierać gospodarstwa rodzinne. Stwierdzenie to jest prawdziwe co najmniej od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do momentu uzyskania mocy obowiązującej przez przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego podstawą tego stwier-

---

<sup>38</sup> Zob. uchwałę SN – Izba Cywilna z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93 (OSNCP 1994, nr 6, poz. 121) oraz uchwałę SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 stycznia 1995 r., II UZP 1/95 (OSNAPiUS 199, nr 13, poz. 162).

dzenia był właściwie wyłącznie art. 23 Konstytucji. Nie było wówczas przepisów szczegółowych dotyczących tej kwestii i posługujących się pojęciem gospodarstwa rodzinnego (z wyjątkiem art. 6 u.g.n.r.), stąd jedynym rozwiązaniem było odpowiednia interpretacja zadań Agencji, utrzymana w duchu normy konstytucyjnej. Na mocy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ustawodawca wprowadził do **ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa** swego rodzaju łączniki wzmacniające związek między tym aktem a art. 23 Konstytucji. Łączniki te przybrały postać przepisów wprost odnoszących się do gospodarstw rodzinnych i zawierających konkretne rozwiązania w zakresie omawianej problematyki. Są to: **art. 6 ust. 1 pkt 1**, dotyczący zadań, jakimi zajmować się ma ANR, **art. 23 ust. 2 i 3** dający ANR możliwość udzielania w określonych sytuacjach poręczeń i gwarancji kredytowych, **art. 29 ust. 3b**, przewidujący możliwość przeprowadzenia przetargu ograniczonego na nieruchomości z Zasobu sprzedawane przez ANR, **art. 32a**, określający, kiedy może następować nabywanie nieruchomości do Zasobu, a pośrednio także **art. 39 ust. 1**, dopuszczający możliwość modyfikacji ogólnych zasad rządzących oddawaniem nieruchomości z Zasobu w dzierżawę przez odwołanie do określonych przepisów regulujących sprzedaż.

Obranie za temat opracowania kwestii wspierania gospodarstw rodzinnych przez ANR wymaga zatem analizy przede wszystkim odpowiednich przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zadanie to będzie wymagało w szczególności ustalenia znaczenia sformułowania „rodzinne gospodarstwo rolne” na gruncie obu przywołanych aktów. Nie nastręcza to trudności w przypadku ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, gdyż akt ten zawiera definicję legalną. Przy zabiegach interpretacyjnych na gruncie tej ustawy należy pamiętać jedynie, że gospodarstwo rodzinne jest tam elementem siatki pojęciowej związanej z mechanizmem ograniczania obrotu nieruchomościami rolnymi; służy ono określeniu jednego (w istocie najważniejszego) z przypadków, gdy wyłączone jest prawo pierwokupu i nabycia ANR, a także wskazaniu, kiedy pierwokup przysługuje dzierżawcy.

Wątpliwości mogą powstać przy okazji wykładni przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Określenie, jak należy rozumieć gospodarstwo rodzinne na potrzeby tej ustawy, nie jest już bowiem

tak oczywiste. Należy jednak zaznaczyć, że dopiero po przeprowadzeniu kompleksowej analizy poszczególnych przepisów ustawy możliwe będzie ustalenie, czy definicja gospodarstwa rodzinnego z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nadaje się do zaimplementowania na potrzeby ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, a jeśli nie – jak należy to pojęcie rozumieć na gruncie przepisów o ANR. W szczególności pojawi się wówczas konieczność rozstrzygnięcia, czy możliwe jest stworzenie jednej, uniwersalnej dla całej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, definicji gospodarstwa rodzinnego, czy też rozumienie tego sformułowania będzie się różniło w przypadku poszczególnych przepisów.

**III.** Dotychczasowe rozważania koncentrowały się na wykazaniu praktycznego znaczenia art. 23 Konstytucji oraz tego, że obowiązek realizacji wynikającej z tego przepisu normy spoczywa m.in. na ANR. Mając ten wstępny etap za sobą, należy następnie przejść do analizy poszczególnych przepisów, stanowiących rozwinięcie regulacji konstytucyjnej.

Zacząć wypada od najbardziej ogólnego spośród nich. **Art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.** mówi, że realizowanie przez ANR zadań wynikających z polityki państwa powinno wyrażać się m.in. w tworzeniu oraz poprawianiu struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Wskazuje on tym samym jeden z głównych kierunków aktywności Agencji.

Znamienna jest ewolucja, jaką przeszedł art. 6 u.g.n.r. na przestrzeni kilkunastu lat jego obowiązywania. Otóż w pierwotnym brzmieniu zamieszczony tam katalog zadań był ukształtowany tak, aby Agencja, nosząca początkowo nazwę Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), mogła skutecznie realizować swoje podstawowe zadanie, za które uważano wówczas przeprowadzenie restrukturyzacji państwowej własności rolnej oraz jej racjonalne rozdysponowanie<sup>39</sup>. Próżno było natomiast szukać w pierwotnym tekście ustawy zadań strukturalnych czy też jakiegokolwiek wzmianki o gospodarstwach rodzinnych. W art. 6 pkt 5 znalazło się postanowienie, że do zadań Agencji należy tworzenie gospodarstw rolnych, jednakże bez określenia formy prawnej tychże. Wynika z tego

---

<sup>39</sup> Por. S. Prutis, [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 204-205.

jedynie, że zadaniem Agencji było wówczas m.in. dążenie do racjonalnego gospodarowania własnością rolną wchodzącą w skład Zasobu, a jednym ze sposobów realizacji tego zadania było organizowanie mienia rolniczego w gospodarstwa rolne. Z kolei w art. 6 pkt 7 pierwotnego tekstu ustawy postanowiono, że Agencja ma prowadzić prace urządzeniowo-rolne na gruntach SP oraz popierać organizowanie na nich prywatnych gospodarstw rolnych. Także w tym przepisie brak było wzmianki co do charakteru rodzinnego wspieranych gospodarstw indywidualnych. Dlatego też należy przyjąć, że stanowił on po prostu dowód zmian, jakie dokonywały się w sferze gospodarczej, i był wyrazem wiary w większą efektywność sektora prywatnego w porównaniu z formami gospodarki społecznej.

Istotna z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania zmiana dokonała się w 1994 r., po wejściu w życie nowelizacji u.g.n.r. uchwalonej 29 grudnia 1993 r.<sup>40</sup> Nowela ta nadała art. 6 pkt 5 nowe brzmienie, na mocy którego wśród zadań Agencji znalazło się tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych. Dotychczasowa norma dotycząca tworzenia gospodarstw rolnych przez Agencję została zatem rozwinięta. Ustawodawca uznał szczególne znaczenie gospodarstw o charakterze rodzinnym. Co ciekawe, ich wspieranie przez ANR miało się wyrażać w powiększaniu gospodarstw rodzinnych już istniejących, brak było natomiast podstaw do szczególnego ich traktowania na etapie powstawania. Można chyba wobec tego skonstatować, że pierwszym próbom stworzenia szczególnego statusu prawnego gospodarstw rodzinnych w relacjach z AWRSP brak było konsekwencji. Trzeba przypomnieć, że nie istniała jeszcze w tamtym czasie definicja legalna gospodarstwa rodzinnego. Doktryna stanęła na stanowisku, że przez gospodarstwa rodzinne w rozumieniu art. 6 pkt 5 należało rozumieć takie gospodarstwa, które były prowadzone przez osoby legitymujące się kwalifikacjami rolniczymi, brak było bowiem bardziej konkretnych znamion<sup>41</sup>. Bez wątpienia omawiany przepis nabral szczególnego znaczenia po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Od

---

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3).

<sup>41</sup> Zob. K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu...*, s. 161-162.

tej pory działania Agencji podejmowane na podstawie art. 6 pkt 5 u.g.n.r. stanowiły realizację konstytucyjnej normy z art. 23 ustawy zasadniczej.

Obecny kształt art. 6 u.g.n.r. został określony przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. To właśnie ta ustawa postanowiła, że do zadań Agencji (której nazwę zmieniono z AWRSP na ANR) należeć będzie tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Analiza modyfikacji w katalogu zadań Agencji dokonanych na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, należy zauważyć, że ustawa ta poza dokonaniem wspomnianych zmian jednocześnie wprowadziła definicję legalną gospodarstwa rodzinnego. Dzięki temu także interpretatorzy innych aktów prawnych zyskali pewne wskazówki co do kierunków, jakie należy nadać poszukiwaniom właściwego znaczenia pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Po drugie, ustawodawca, jak się zdaje, zauważył, że działania ANR służące gospodarstwom rodzinnym nie muszą polegać wyłącznie na powiększaniu już istniejących jednostek produkcyjnych o takim charakterze. Nie zawsze przecież samo proste powiększenie gospodarstwa jest ekonomicznie najkorzystniejsze. Zwrot „poprawa struktury obszarowej istniejących gospodarstw” jest dużo bardziej elastyczny i należy przyjąć tę zmianę z zadowoleniem. Co więcej, od 2003 r. ANR powinna wspierać już nie tylko gospodarstwa rodzinne istniejące. Według nowego brzmienia art. 6 u.g.n.r. powinna ona podejmować także działania zmierzające do tworzenia nowych gospodarstw rodzinnych. Zmiana ta jest, jak sądzę, logiczną konsekwencją uznania w Konstytucji, że gospodarstwa takie stanowią podstawę ustroju rolnego Polski. Przyjmuje się powszechnie, że normy konstytucyjne, w tym także i te dotyczące ustroju rolnego, należy interpretować dynamicznie, tzn. w taki sposób, aby kształtować stosunki społeczne *pro futuro*<sup>42</sup>. Nie powinno wobec tego dziwić, że powierzono Agencji zadanie zwiększania ilości jednostek gospodarczych uznanych przecież za ustrojowy fundament. Wreszcie, po trzecie, znaczące jest moim zdaniem także to, że zadania Agencji dotyczące gospodarstw rodzinnych zostały przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego przesunięte z punktu 5. do punktu 1. stosownego wyciszczenia. Uważam, że w ten sposób ustawodawca dał wyraz szczególnej wagi, jaką przy-

---

<sup>42</sup> Tamże, s. 164.

wiązuje do gospodarstw rodzinnych, a zadaniom związanym z ich wspieraniem nadał priorytetowy charakter.

Jeśli chodzi o praktyczne znaczenie art. 6 ust. 1 pkt. 1, należy zauważyć, że zawiera on normę kierunkową, determinującą – wraz z art. 23 Konstytucji – sposób interpretacji m.in. pozostałych przepisów dotyczących zadań ANR. Dlatego też w razie wątpliwości co do ich wykładni, należy poszukiwać takiego znaczenia, jakie będzie w największym stopniu sprzyjało powstawaniu nowych albo poprawie struktury istniejących gospodarstw rodzinnych.

Wydaje się, że ustalona powyżej zasada będzie znajdowała zastosowanie szczególnie (choć oczywiście nie tylko) na gruncie przepisów regulujących gospodarowanie Zasobem. Stając przed ewentualnym pytaniem: którą z dopuszczalnych w świetle ustawy form gospodarowania wybrać i na jakich warunkach, Agencja powinna kierować się dyrektywą nakazującą tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Wydaje się, że spośród przewidzianych w rozdziale 5 u.g.n.r. sposobów gospodarowania, dla realizacji wspomnianej zasady istotne są zwłaszcza: sprzedaż, zamiana, a także oddawanie nieruchomości rolnych w dzierżawę. Odpowiednio dobierając kontrahentów, przedmiot zawieranych umów sprzedaży czy też dzierżawy oraz szczegółowe postanowienia takich kontraktów ANR może efektywnie wpływać na liczbę oraz strukturę gospodarstw rodzinnych.

W przepisach szczególnych można natrafić na rozwiązania zdające się potwierdzać niniejszą tezę. Jest wśród nich **art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.** przewidujący możliwość modyfikacji ogólnych reguł rządzących sprzedażą nieruchomości z Zasobu. Regułą jest, że taką umowę sprzedaży można zawrzeć wyłącznie w trybie przetargu<sup>43</sup>, a przetarg ten jest co do zasady nieograniczony. Wspomniany ust. 3b art. 29 daje ANR możliwość ograniczenia kręgu potencjalnych uczestników przetargu. Zgodnie z punktem 1 tego przepisu ograniczenie to jest fakultatywne i polega na dopuszczeniu do przetargu jedynie osób fizycznych spełniających warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych

---

<sup>43</sup> Wyjątek od tej zasady przewidziany jest np. w § 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 140, poz. 1350).

przepisów, które są: a) rolnikami posiadającymi gospodarstwo rolne w gminie, na obszarze której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu, oraz zamierzającymi powiększyć to gospodarstwo, lub b) pracownikami zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzającymi utworzyć gospodarstwo, lub c) rolnikami, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne, lub d) członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości. Z wytycznych stanowiących załącznik do zarządzenia nr 31/08 Prezesa ANR z dnia 30 lipca 2008 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>44</sup> wynika, że ANR może przeprowadzić przetarg ograniczony na sprzedaż z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek gminy, terenowej izby rolniczej lub co najmniej trzech rolników zainteresowanych uczestnictwem w takim przetargu (punkt 38).

Trzeba następnie zastanowić się, czy pojęciu gospodarstwa rodzinnego w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP należy nadać znaczenie różniące się od tego, które zostało określone przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. Zwrot: „osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów” może na pierwszy rzut oka sugerować odesłanie do przesłanek z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jednakże już samo przyzwolenie na przeprowadzenie przetargu ograniczonego do osób zamierzających dopiero utworzyć gospodarstwo rodzinne zdaje się wskazywać na szersze niż w przywołanej ustawie rozumienie omawianego pojęcia, bowiem pierwokup i tzw. prawo nabycia ANR są w niej wyłączone jedynie w przypadku transakcji, której skutkiem jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego już istniejącego.

Zwraca uwagę również odmienny sposób konstruowania pojęcia gospodarstwa rodzinnego na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. Zgodnie z art. 5 u.k.u.r., aby mówić o gospodarstwie rodzinnym, spełnione muszą być dwa warunki: areał użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego nie może przekroczyć 300 ha oraz gospodarstwo to musi być prowadzone przez

---

<sup>44</sup> Przepisy wewnętrzne ANR udostępnione mi przez oddział terenowy ANR w Szczecinie.

rolnika indywidualnego. Pojęcie rolnika indywidualnego jest zatem w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego niczym więcej, jak tylko jednym z dwóch podstawowych znamion służących wskazaniu, czym jest gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tejże ustawy. Tymczasem w omawianym przepisie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP mowa jest o dopuszczeniu do przetargu ograniczonego „osób fizycznych spełniających przesłanki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów (...)”. Komponent podmiotowy został zatem w tym przypadku niejako „wyciągnięty przed nawias” pojęcia gospodarstwa rodzinnego, postawiony poza tym pojęciem. Ustawodawca mówi bowiem w tym przepisie o osobach spełniających warunki z przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, odsyłając w ten sposób do kryteriów podmiotowych z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (przy czym wciąż do ustalenia pozostaje zakres tego odesłania), nie wspomina zaś o przesłance przedmiotowej. Uważam, że przesądza to o tym, iż definicja gospodarstwa rodzinnego z tej ustawy nie może być przenoszona na grunt art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.

Należy zatem ustalić, do jakich przesłanek podmiotowych z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego odsyła art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. Wśród owych przesłanek, definiujących w ustawie określenie „rolnik indywidualny”, znalazły się następujące wymogi: status właściciela lub dzierżawcy nieruchomości rolnych o powierzchni nieprzekraczającej 300 ha, zamieszkiwania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa, osobistego prowadzenia gospodarstwa oraz kwalifikacje rolnicze.

Przesłanki bycia właścicielem lub dzierżawieniem nieruchomości rolnych nie sposób stosować przy analizie art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r., wszak mowa jest tam o osobach zamierzających **utworzyć lub powiększyć** gospodarstwo rodzinne (podkr. moje – M.J.). Z uwagi na to, że zakresem tego przepisu obejmuje się m.in. osoby zamierzające dopiero tworzyć gospodarstwo rodzinne, nie znajduje uzasadnienia przenoszenie znamienia legitymowania się prawem własności lub dzierżawy nieruchomości rolnej o określonej powierzchni. Ten sam wniosek należy odnieść do wszystkich kategorii osób wymienionych w podpunktach a-d omawianego przepisu. Skoro te cztery kategorie podmiotów, tj. wymienione



w ppkt a-d objęte są zakresem art. 29 ust. 3b pkt 1 („osoby fizyczne spełniające warunki...”), nie można doszukać się podstaw do różnicowania ich statusu prawnego w kontekście działań Agencji.

Następnie, co do przesłanki zamieszkiwania rolnika w gminie, w której położona jest nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rodzinnego, trzeba zauważyć, że ppkt a) art. 29 ust. 3b pkt 1, który wyliczając „spełniających kryteria z u.k.u.r.”, do których można ograniczyć przetarg, wskazuje m.in. na „rolników posiadających gospodarstwo rolne w gminie, na obszarze której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu oraz zamierzających powiększyć to gospodarstwo”. Umieszczenie takiego przepisu w tekście ustawy wskazuje na to, że wolą ustawodawcy było nadanie pojęciu gospodarstwa rodzinnego w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP innego znaczenia niż w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Jedyną logiczną konstatacją jest uznanie, że na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP pojęcie gospodarstwa rodzinnego odrywa się od wymogu zamieszkania w gminie położenia nieruchomości, stąd też niezbędnym było dodanie ppkt a) do art. 29 ust. 3b pkt 1, mimo zastrzeżenia w nim wcześniej, że traktuje on o osobach spełniających warunki z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Teoretycznie zatem, zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, możliwe jest zamieszkiwanie w dowolnej odległości od gospodarstwa rodzinnego, o ile tylko odległość ta nie będzie uniemożliwiała racjonalnego prowadzenia gospodarstwa<sup>45</sup>. Analogiczny wniosek wydaje się słusznym także w stosunku do rygorystycznego wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa przez jedną tylko osobę – rolnika indywidualnego. W moim przekonaniu oba wymienione powyżej znamiona nie znajdują zastosowania na gruncie art. 29 ust. 3b pkt 1 ppkt a-d u.g.n.r.

W konsekwencji zwrot mówiący o spełnieniu warunków określonych w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego może oznaczać jedynie odwołanie do zaproponowanego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego rozumienia kwalifikacji rolniczych. Ten wymóg może być z powodzeniem stosowany wobec wszystkich osób wymienionych w podpunktach a-d. Przenoszenie innych znamion z tej ustawy byłoby nielogiczne z uwagi na zasady rządzące wykładnią (w szczególności dyrektywę racjonalnego

---

<sup>45</sup> Por. D. Ł o b o s - K o t o w s k a, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 46.

ustawodawcy) oraz funkcję ochronną, jaka ma być realizowana przez ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP w stosunku do gospodarstw rodzinnych. Względy te potwierdzają brak możliwości stosowania definicji z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na gruncie art. 29 ust. 3b u.g.n.r.

Szczegółowe informacje o tym, kiedy ANR przeprowadzać ma przetarg ograniczony na sprzedaż nieruchomości (abstrahując już od tego, kiedy mamy do czynienia z gospodarstwem rodzinnym w rozumieniu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP), znajdują się w przywoływanych już powyżej wytycznych stanowiących załącznik do zarządzenia nr 31/08 Prezesa ANR z dnia 30 lipca 2008 r. Zgodnie z punktem 36 załącznika, przedmiotem przetargu ograniczonego mogą być wyłącznie niezabudowane grunty rolne położone poza granicami administracyjnymi miast oraz niebędące potencjalnie atrakcyjnymi ze względu na możliwość ich wykorzystania na cele nierolne, związane np. z budownictwem mieszkaniowym, handlem, usługami, przemysłem, wydobywaniem surowców naturalnych, rekreacją i wypoczynkiem. Ograniczenie to wynika zapewne z celów, jakim podporządkowana została instytucja przetargu ograniczonego, tj. w szczególności wspierania działań mających na celu tworzenie i powiększanie gospodarstw rodzinnych. Dla realizacji tych celów grunty nierolne, a także rolne, ale położone w miastach (i co za tym idzie – o przeznaczeniu, które łatwo może zostać zmienione na nierolnicze), mają co najwyżej pomocnicze znaczenie.

Dużo trudniej doszukać się uzasadnienia dla pkt 37 wspomnianego załącznika. Zawiera on dodatkowe ograniczenie zakresu przedmiotowego przetargu ograniczonego i stanowi, że w trybie tym można oferować do sprzedaży jedynie nieruchomości o powierzchni ogólnej nie większej niż 50 ha. Sądzę, że tak zakreślona granica usztywnia i niepotrzebnie ogranicza instytucję przetargu ograniczonego, tym bardziej że w przetargu ograniczonym nieruchomości rolne mogą być sprzedawane przecież także osobom zamierzającym utworzyć nowe gospodarstwo rodzinne. Nie sposób doszukać się przyczyn prawnych, dla których tworzone w ten sposób gospodarstwo nie mogłoby nigdy mieć więcej niż 50 ha (i to powierzchni ogólnej, a nie samych użytków rolnych!). Punkt 37, jak się wydaje, służyć ma jedynie zabezpieczeniu interesu ekonomicznego Agencji poprzez umożliwienie jej wyboru korzystniejszej oferty dzięki wyklu-

czeniu możliwości ograniczenia ilości potencjalnych uczestników przetargu. Skoro bowiem więcej osób będzie mogło do przetargu przystąpić, większe będzie też prawdopodobieństwo uzyskania przez ANR stosunkowo najkorzystniejszej oferty. Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy jest to wystarczający powód, aby przepisy wewnętrzne ANR zmniejszały ilość sytuacji, w których potencjalnie mógłby być realizowany art. 23 Konstytucji.

Dane liczbowe wskazują, że przetarg ograniczony jest formą wspierania gospodarstw rodzinnych stosowaną przez ANR w praktyce, choć z pewnością nie w tak dużym stopniu, jak można byłoby sobie tego życzyć. W 2006 r. spośród 57,7 tys. zorganizowanych przetargów na sprzedaż nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 129,7 tys. ha, 2365 (ok. 4,1%) stanowiły przetargi ograniczone, w których oferowano 26 662 ha, z czego zdecydowaną większość – 26 578 ha – osobom zamierzającym powiększyć gospodarstwo rodzinne. Ostatecznie rozstrzygnięto 1599 przetargów ograniczonych, w których sprzedano 20 309 ha<sup>46</sup>. Z kolei w 2007 r. na ogólną liczbę 45,6 tys. przetargów na sprzedaż nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 82,4 tys. ha przypadło 1554 przetargów ograniczonych (ok. 3,4%) na łączną powierzchnię 17,8 tys. ha; niemal wszystkie przetargi ograniczone były organizowane dla osób zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne<sup>47</sup>. Oceniając powyższe dane, można wyciągnąć wniosek, że liczba przetargów ograniczonych organizowanych przez ANR jest szokująco niska w świetle obowiązku wspierania przez ANR gospodarstw rodzinnych. Lepiej na tym tle wypadają dane dotyczące powierzchni nieruchomości oferowanych w przetargach ograniczonych w ostatnich dwóch latach – suma ich powierzchni stanowi ponad 20% ogólnej powierzchni nieruchomości oferowanych do sprzedaży. Trzeba wyrazić nadzieję, że w przyszłości ANR częściej będzie korzystać z możliwości, jakie daje jej art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.

---

<sup>46</sup> Dane liczbowe na podstawie reasumpcji rocznego raportu ANR zamieszczonego na stronie internetowej Agencji pod adresem: <http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/56/289/Zalacznik%20-%20Reasumpcja%20raportu%202006.pdf>, strony IV-V.

<sup>47</sup> Dane na podstawie skrótu raportu rocznego ANR za 2007 r., dostępnego pod adresem: [http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/89/415/skrot\\_raportu\\_2007.pdf](http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/89/415/skrot_raportu_2007.pdf), strony III-IV.

Kończąc rozważania dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych przez ANR, wypada jeszcze dodać, że zgodnie z **art. 28a ust. 1 u.g.n.r.** może ona nastąpić, jeżeli w jej wyniku łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Przepis ten, dodany przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadza istotne ograniczenie w obrocie nieruchomościami rolnymi. Z uwagi na to, że dotyczy on jedynie obrotu właścicielskiego i to tylko z ANR, jego skuteczność oddziaływania jest ograniczona, tym niemniej, wobec braku przesłanek do przeciwnych wniosków, należy uznać, że znajduje on zastosowanie również do sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu ograniczonego. Tym samym, powracając do kwestii rozumienia wyrażenia „gospodarstwo rolne” na gruncie przepisów o sprzedaży nieruchomości z Zasobu, trzeba zauważyć, że art. 28a ust. 1 zdaje się potwierdzać w tym zakresie o oderwaniu tego pojęcia także od zawartej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego powierzchniowej granicy 300 ha użytków rolnych. Uważam, że zamieszczenie w tekście ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP przepisu art. 28a ust.1 przesądza o tym, że gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tej ustawy powinno mieścić się w granicy 500 ha użytków rolnych, a w każdym razie może mieć powierzchnię przekraczającą 300 ha użytków rolnych.

Trudno stwierdzić, dlaczego zdecydowano się akurat na taką granicę. 500 ha użytków rolnych to ponad 166% maksymalnej powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego według definicji ustalonej także przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego; widać tu wyraźnie niespójność obu aktów. Jak zauważono w doktrynie, taka niekonsekwencja ustawodawcy może przynieść niekorzystne dla struktury obszarowej konsekwencje<sup>48</sup>. Ustalenie granicy obrotu własnościowego z ANR na 500 ha użytków rolnych w każdym razie należy uznać raczej za dzieło przypadku niż przemyślanej polityki rolnej.

Organizowanie przetargów ograniczonych może być, jak się wydaje, instrumentem efektywnie wykorzystywanym dla realizacji zasady szczególnego traktowania gospodarstw rodzinnych. Z tego względu można byłoby oczekiwać podobnej regulacji w przepisach dotyczących dzier-

---

<sup>48</sup> Tak A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 393.

zawy gruntów z Zasobu. Rzeczywiście, **art. 39 ust. 1 u.g.n.r.** w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>49</sup> przewiduje, że zasadą w przypadku oddawania nieruchomości z Zasobu w dzierżawę jest wyłanianie kontrahenta w przetargu, a art. 29 ust. 3-3c u.g.n.r. stosuje się odpowiednio. Zatem także w przypadku, gdy ANR zamierza wydzierżawić nieruchomości rolne wchodzące w skład Zasobu, istnieje możliwość ogłoszenia przetargu ograniczonego, w którym wziąć udział mogą jedynie osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów.

Szczegółowe warunki, których spełnienia ANR wymaga w praktyce od uczestników przetargu ograniczonego na dzierżawę, określa załącznik nr 1 do zarządzenia nr 11/08 Prezesa ANR z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – zasady dzierżawy nieruchomości ZWRSP<sup>50</sup>. Zgodnie z nim, od rolników zamierzających poprzez dzierżawę powiększyć gospodarstwo rolne (zarządzenie milczy o zamierzających tworzyć nowe gospodarstwo) wymagane są: poświadczone przez wójta oświadczenia o osobistym prowadzeniu gospodarstwa i łącznej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie, które ma być powiększone, oświadczenia o łącznej powierzchni użytków rolnych własnych lub dzierżawionych, dowodu na posiadanie kwalifikacji rolniczych oraz potwierdzającego zamieszkanie. Warunki uczestnictwa w przetargu ograniczonym zostały w załączniku do omawianego zarządzenia określone oddzielnie także w stosunku do pracowników zlikwidowanego PPGR-u, rolników, którzy sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne, członków rolniczej spółdzielni produkcyjnej, osadników, repatriantów i spółek utworzonych przez pracowników. Łatwo zauważyć, że ANR wymaga zatem od potencjalnych uczestników przetargu ograniczonego dowodów na spełnienie znamion określonych przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Działanie takie z powodów wskazanych przy okazji analizy art. 29

---

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 484.

<sup>50</sup> Materiały wewnętrzne ANR udostępnione mi przez oddział terenowy ANR w Szczecinie.

ust. 3b zasługuje na krytykę. Skoro bowiem art. 39 ust. 1 zawiera odwołanie do przepisów o przetargu ograniczonym na sprzedaż nieruchomości z Zasobu, na gruncie których definicja z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie nadaje się do stosowania, to tezę tę należy rozszerzyć także na przepisy o dzierżawie.

Liczby dotyczące przetargów na dzierżawę prezentują się podobnie jak te dotyczące sprzedaży. W 2006 r. na ogólną liczbę 6,6 tys. przetargów na dzierżawę nieruchomości o łącznej powierzchni 63,3 tys. ha przypadło 1178 (ok. 17,8%) przetargów ograniczonych, w których oferowano w sumie 23 141 ha do wydzierżawienia, z tego aż 22 717 ha osobom zamierzającym powiększyć gospodarstwo rodzinne<sup>51</sup>. Z kolei w 2007 r. wśród 4,9 tys. przetargów na dzierżawę gruntów o łącznej powierzchni 47,1 tys. ha ANR zorganizowała 1264 (ok. 25,8%) przetargów ograniczonych na nieruchomości o łącznej powierzchni 22,9 tys. ha, z czego 21,8 tys. ha oferowano osobom zamierzającym powiększyć gospodarstwo rodzinne<sup>52</sup>. Jeśli zatem wziąć pod uwagę powierzchnię nieruchomości oferowanych w przetargu na dzierżawę, przetargi ograniczone stanowią blisko 50% wszystkich przetargów organizowanych przez ANR na dzierżawę nieruchomości z Zasobu. Pomimo częstszego, w porównaniu ze sprzedażą, korzystania z możliwości przeprowadzenia przetargu ograniczonego na dzierżawę także i tu trzeba postulować częstsze korzystanie z tej możliwości w celu wspierania gospodarstw rodzinnych.

Wydaje się, że poza sprzedażą i dzierżawą spore znaczenie, patrząc z perspektywy wspierania gospodarstw rodzinnych, mogłaby mieć umowa zamiany. Ustawodawca w **art. 24 ust. 1 pkt 6 u.g.n.r.** zaliczył zamianę do podstawowych sposobów gospodarowania Zasobem. Na podstawie tego przepisu wydane zostało rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lutego 2000 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości<sup>53</sup> (rozporządzenie z 22 lutego 2000 r.). Zgodnie

---

<sup>51</sup> Zob. reasumpcja raportu rocznego ANR pod adresem <http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/56/289/Zalacznik%20-%20Reasumpcja%20raportu%202006.pdf>, strony IV-V.

<sup>52</sup> Dane na podstawie skrótu raportu rocznego ANR za 2007 r. opublikowanego pod adresem: [http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/89/415/skrot\\_raportu\\_2007.pdf](http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/89/415/skrot_raportu_2007.pdf), strony III-IV.

<sup>53</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 288.

z § 4 tego rozporządzenia, ANR może dokonać zamiany w dwóch przypadkach: 1) jeżeli w jej wyniku ulegnie likwidacji gospodarstwo rolne stanowiące własność rolnika co najmniej przez 5 lat, położone na terenie województw, w których średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego jest mniejsza niż 5 ha, i zostanie przez tego rolnika utworzone gospodarstwo rolne na terenie innych województw oraz nastąpi odpowiednia zmiana stałego miejsca zamieszkania rolnika (§ 4 ust. 1 pkt 1); 2) na wniosek rolnika, jeżeli w jej wyniku zapobiegnie się zmniejszeniu powierzchni gospodarstwa rolnego w związku z przeznaczeniem nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (§ 4 ust. 1 pkt 2). W pierwszym z omawianych przypadków powierzchnia tworzonego w efekcie zamiany gospodarstwa nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego w danym województwie i nie większa niż 10-krotność tej średniej (§ 4 ust. 2). Co więcej, dla ekwiwalentności takiej zamiany wymagane jest przeniesienie przez ANR na rolnika 10 ha przeliczeniowych w zamian za 1 ha przeliczeniowy gruntu rolnego (§ 6 ust. 1). Choć rozporządzenie z 22 lutego 2000 r. nie wspomina nic o tym, że nowe gospodarstwo winno mieć przymiot gospodarstwa rodzinnego, to z uwagi na brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. wydaje się, że ANR powinna stosować umowę zamiany opisaną w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 22 lutego 2000 r., szczególnie wtedy, gdy doprowadzi to do powstania nowego gospodarstwa rodzinnego. Taka zamiana, umiejętnie stosowana, mogłaby stanowić katalizator procesów zmierzających do zwiększenia ilości nowych, silnych ekonomicznie gospodarstw rodzinnych, mających uporządkowaną strukturę gruntową.

Innym celom służy zamiana opisana w § 4 ust. 1 pkt 2 powołanego rozporządzenia. Ma ona przede wszystkim zapobiec szkodzie, jaka mogłaby powstać w majątku rolnika w wyniku przeznaczenia części nieruchomości wchodzących w skład jego gospodarstwa na cele publiczne. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby również taka umowa zamiany, zawierana przez ANR na wniosek rolnika prowadzącego gospodarstwo rodzinne, w którego skład wchodzi nieruchomości, których część przeznaczono na cele publiczne, przeciwdziałała dodatkowo zmniejszeniu powierzchni danego gospodarstwa rodzinnego.

Wydaje się, że umowa zamiany, szczególnie w formie określonej przez § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 22 lutego 2000 r., jest efektywnym mechanizmem, który prawidłowo wykorzystany mógłby służyć uporządkowaniu struktury własnościowej na wsi oraz zwiększaniu ilości nowych i – co ważne – silnych ekonomicznie gospodarstw, także rodzinnych. Niestety jest bardzo rzadko stosowana w praktyce. Wynika to chyba w pierwszej kolejności z małej mobilności rolników, dla których perspektywa zamiany swojej ziemi na położoną w innym województwie wciąż jest często trudna do zaakceptowania. ANR z kolei nie występuje sama ze stosownymi inicjatywami i tym sposobem potencjalne znaczenie zamiany jest marginalizowane. Należy wyrazić żal, że do tej instytucji podchodzi się z tak dużą rezerwą.

Poszukując następnie przepisów dotyczących instrumentów służących wspieraniu finansowemu gospodarstw rodzinnych przez Agencję, należy zwrócić uwagę na **art. 23 u.g.n.r.** (znajduje się on w rozdziale dotyczącym gospodarki finansowej ANR). Przewidziano w nim, że ANR może udzielać poręczeń i gwarancji kredytowych, w tym dewizowych. Możliwość stosowania tych instrumentów została jednak ograniczona. Po pierwsze, łączna wysokość udzielonych poręczeń i gwarancji nie może przekroczyć wysokości określonej w rocznym planie finansowym Agencji (art. 23 ust. 1). Po drugie, na mocy dodanego ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r.<sup>54</sup> art. 23 ust. 2 u.g.n.r., jeśli poręczenia i gwarancje mają obciążać mienie Zasobu, to do ich ustanowienia dodatkowo wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Szczególną kategorię poręczeń i gwarancji udzielanych przez ANR stanowią zatem te spośród nich, które obciążają mienie Zasobu. Ich odrębność potwierdza dodany przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego art. 23 ust. 3 u.g.n.r., na mocy którego poręczenia i gwarancje obciążające mienie Zasobu mogą być udzielane w wysokości do 80% kredytu z przeznaczeniem na nabycie nieruchomości rolnej, która wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego pod warunkiem, że wiarygodność Agencji zostanie zabezpieczona hipoteką na nabywanej nieruchomości, wpisaną w księdze wieczystej na pierwszym miejscu, oraz dodatkowo w inny sposób zaakceptowany przez

---

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64).



Agencję. Wydaje się, że pod pojęciem „zabezpieczeń i gwarancji obciążających mienie Zasobu” ustawodawca rozumiał hipoteki ustanowione na nieruchomościach z Zasobu, ewentualnie zastaw rejestrowy lub zastaw na ruchomościach wchodzących do Zasobu.

Ustęp 3 art. 23 u.g.n.r. jest wyrazem dążenia do udzielenia gospodarstwom rodzinnym wsparcia. Na zakup nieruchomości, która wejdzie potem w skład takiego gospodarstwa można udzielać poręczeń i gwarancji obciążających mienie Zasobu (za zgodą właściwego ministra) do granicy 80% kredytu. Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy brzmienie tego przepisu wyłącza możliwość udzielenia poręczenia lub gwarancji obciążających mienie Zasobu na inny cel niż określony w ust. 3. Uważam, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Wskazuje na to wykładnia literalna zdania „Poręczenia i gwarancje, o których mowa w ust. 2, mogą być udzielane do 80% kwoty kredytu z przeznaczeniem na nabycie nieruchomości rolnej, która wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego (...)”. Sądzę, że z braku posłużenia się tu przez ustawodawcę zwrotem takim jak „w szczególności” czy też „między innymi” wynika, że jeśli chodzi o poręczenia i gwarancje obciążające mienie Zasobu, to umożliwienie bądź ułatwienie nabycia nieruchomości, która wejść ma w skład gospodarstwa rodzinnego, jest jedynym celem uzasadniającym posłużenie się tymi instrumentami. Omawiany ust. 3 art. 23 ograniczył zatem zakres stosowania ust. 2 tego samego przepisu (*nota bene* dodanego zaledwie parę miesięcy wcześniej). Należy jednak jeszcze raz zaznaczyć, że poręczenia i gwarancje inne niż te, o których mowa jest w art. 23 ust. 2 u.g.n.r., tzn. nieobciążające mienia Zasobu, mogą być udzielane także na cele inne niż związane z gospodarstwami rodzinnymi.

Możliwość udzielenia przez ANR poręczeń lub gwarancji obciążających mienie Zasobu uzależniona jest od ustanowienia podwójnego zabezpieczenia wiarygodności Agencji (art. 23 ust. 3 u.g.n.r. *in fine*). Jednym z zabezpieczeń każdorazowo musi być hipoteka na nabywanej nieruchomości, wpisana w księdze wieczystej na pierwszym miejscu. Rodzaj drugiego, obligatoryjnego zabezpieczenia nie został przez ustawę sprecyzowany, wymagana jest jedynie jego akceptacja przez ANR. Taka konstrukcja omawianej instytucji ma za zadanie ograniczyć do minimum możliwość naruszenia interesów SP w wyniku zastosowania art. 23 ust. 2 omawianej ustawy.

Trzeba jeszcze dodać, że podobnie jak w przypadku przepisów dotyczących gospodarowaniem Zasobem, także na gruncie art. 23 ust. 3 u.g.n.r. brak jest podstaw do posługiwania się definicją legalną z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Taki zabieg doprowadziłby do nieuzasadnionego zawężenia zakresu omawianego przepisu w drodze wykładni; z punktu widzenia art. 23 Konstytucji taki skutek należy uznać za niepożądany. W szczególności żadne przepisy nie wskazują na konieczność przenoszenia na grunt art. 23 ust. 3 normy powierzchniowej 300 ha użytków rolnych czy też wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa przez rolnika indywidualnego. Brak jest tu jakiegokolwiek powiązania z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, choćby przez wzmiankę o „spełnianiu wymogów określonych przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego”, analogiczną do tej, która znalazła się w art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. Może to wywoływać uzasadnione wątpliwości nawet co do zasadności przenoszenia rozumienia kwalifikacji rolniczych z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do art. 23 ust. 3 u.g.n.r. W moim przekonaniu gospodarstwo rodzinne w rozumieniu omawianego przepisu całkowicie odrywa się od kryteriów z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i dotyczy to również kwalifikacji rolniczych.

Za pomocą instrumentów finansowych można z pewnością skutecznie realizować wskazane przez ustawodawcę cele. Możliwość udzielania przez ANR poręczeń i gwarancji kredytowych została z tego względu entuzjastycznie przyjęta przez doktrynę<sup>55</sup>. Wydaje się, że z uwagi na zadania, jakie powierzono ANR, korzystne byłoby rozszerzenie palety instrumentów finansowych pozostających w jej dyspozycji. W szczególności warto byłoby rozważyć stworzenie preferencyjnych warunków finansowych dla osób nabywających nieruchomości z Zasobu z zamiarem utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rodzinnego (np. poprzez rozłożenie ceny na raty, na warunkach korzystniejszych niż w ogólnym art. 31 u.g.n.r. albo możliwość odroczenia zapłaty zaległej raty).

**IV.** Już na podstawie dotychczasowych rozważań widać, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła wiele nowych rozwiązań

<sup>55</sup> Zob. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 405.

<sup>56</sup> Por. R. Szytyk, *Podstawowe zasady...*, s. 30; A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 430; J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, Państwo i Prawo 2003, nr 10, s. 17.

istotnych z perspektywy wspierania gospodarstw rodzinnych. Ustawa ta przesądziła również, że Agencja zajmować się ma nie tylko racjonalnym gospodarowaniem mieniem wchodzącym w skład Zasobu, lecz także (a może przede wszystkim) kontrolować obrót *inter vivos* nieruchomościami rolnymi<sup>56</sup>. W tym właśnie celu wyposażono ANR w prawo pierwokupu z art. 3 u.k.u.r. oraz uprawnienie z art. 4 tego samego aktu, tj. tzw. prawo nabycia. Nie bez znaczenia jest w tym zakresie także prawo odkupu uregulowane w art. 29 ust. 5 u.g.n.r., kolejnym dodanym przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego przepisie. Nie jest to miejsce na szczegółowe omawianie wspomnianych uprawnień, piśmiennictwo ostatnich lat jest już zresztą bogate w ich analizy<sup>57</sup>. Trzeba tu zatem poprzestać na stwierdzeniu, że wykonanie każdego z nich jest istotną ingerencją w sferę uprawnień właścicieli nieruchomości rolnych<sup>58</sup>. Pierwokup i prawo nabycia ANR są wyłączone, gdy sprzedaż nieruchomości rolnej jest dokonywana w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego (wyłączenie to nie dotyczy już jednak przypadku nabywania nieruchomości w celu utworzenia nowego gospodarstwa rodzinnego<sup>59</sup>). Ostatecznym skutkiem skorzystania przez Agencję z ustawowego prawa pierwokupu, nabycia czy też odkupu jest za każdym razem wejście własności określonej nieruchomości rolnej do Zasobu. Tym samym następuje wówczas powiększenie własności rolnej SP. Jej powiernikiem jest zaś ANR, do zadań której należy tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Uzasadniony wydaje się wobec tego wniosek, że jednym z podstawowych celów, którym ma służyć korzystanie przez Agencję z uprawnień przewidzianych w art. 3 i 4 u.k.u.r. oraz w art. 29 ust. 5 u.g.n.r. powinno być właśnie wspieranie rodzinnych gospodarstw rolnych.

Potwierdzeniem powyższej tezy jest art. 32a ust. 1 u.g.n.r. Zgodnie z nim Agencja może nabywać nieruchomości na własność SP, jeżeli wymaga tego realizacja zadań określonych w ustawie, w szczególności zadań

---

<sup>57</sup> Zob. w szczególności: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*; J. Górecki, *Nowe ograniczenia...*; R. Sztyk, *Podstawowe zasady...*; Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I)* Rejent 2003, nr 9 oraz (cz. II) nr 11; E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I)*, Rejent nr 2004, nr 5 oraz (cz. II) nr 6.

<sup>58</sup> Por. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 424-425.

<sup>59</sup> Tamże, s. 406.

w zakresie powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych. Uważam, że uwagi dotyczące rozumienia pojęcia „gospodarstwo rodzinne” sformułowane na podstawie dotychczasowej analizy innych przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP można odnieść także do art. 32a ust. 1 tego aktu. Oznacza to w szczególności, że nie znajdzie tu zastosowania definicja legalna z art. 5 u.k.u.r.

Jak starałem się wskazać powyżej, do sposobów nabywania nieruchomości na własność SP należy korzystanie przez ANR z ustawowego pierwokupu, tzw. prawa nabycia oraz prawa odkupu. W świetle art. 32a ust. 1 u.g.n.r. takie działania Agencji powinny być podejmowane tylko, gdy wymaga tego realizacja jej zadań określonych w ustawie, w szczególności gdy może to służyć powiększaniu istniejących gospodarstw rodzinnych. Wynika z tego, że za każdym razem, gdy zachodzą przesłanki skorzystania z jednego ze wspomnianych instrumentów wpływania na strukturę obszarową, należy w pierwszej kolejności zastanowić się, czy potencjalnym skutkiem będzie zwiększenie powierzchni istniejących gospodarstw rodzinnych, ewentualnie realizacja jakiegokolwiek z pozostałych zadań ANR. Dopiero w razie pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie możliwe jest ich faktyczne użycie. Dodatkowego argumentu na poparcie tej tezy dostarcza sam tytuł ustawy. Skoro jest to ustawa traktująca o „kształtowaniu ustroju rolnego”, zaś podstawą tego ustroju, zgodnie z art. 23 Konstytucji, jest rodzinne gospodarstwo rolne, to ANR winna stosować instrumenty, w jakie ustawa ją wyposażyla, przede wszystkim mając na uwadze ochronę gospodarstw rodzinnych. Tylko wtedy ustrój rolny będzie kształtowany zgodnie z Konstytucją. W tym samym duchu utrzymane jest pismo Prezesa ANR z dnia 18 lipca 2003 r. nr ZGZ-sd-4200/8-32/1447/2003/TZ<sup>60</sup>, w szczególności jego punkty 1 i 2, gdzie czytamy m.in.: „Uprawnienia do pierwokupu i wykupu nieruchomości rolnych powinny być traktowane przez Agencję jako instrumenty służące realizacji głównych celów ustawy, określonych w art. 1 (...)” oraz „Nie powinny być co do zasady nabywane do Zasobu nieruchomości, które ze względu na ich charakter (...), powierzchnię (...) lub inne cechy (...), nie mają znaczenia dla realizacji celów ustawy, np. nie nadają się na powiększanie gospodarstw rodzinnych”.

---

<sup>60</sup> Materiały wewnętrzne ANR, udostępnione mi przez oddział terenowy ANR w Szczecinie.

Pisma wewnętrzne Agencji zawierające wytyczne co do tego, kiedy ANR wykonywać ma przyznane jej przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego prawa, formułowane są w sposób elastyczny. Zawierają one jedynie pewne wskazówki i zalecenia, brak jest w nich natomiast określenia sytuacji, w których ANR byłaby zobligowana do wykonania swych uprawnień. Z pism Prezesa ANR z dnia 17 czerwca 2003 r. nr ZGZ-sd-4200/8-32/1447/2003/TZ, z dnia 30 sierpnia 2006 r. nr ZGZ-nn-604/5-2/2636/06<sup>61</sup> oraz powołanego nieco powyżej pisma nr ZGZ-sd-4200/8-32/1447/2003/TZ wynika, że w razie zaistnienia ustawowych przesłanek wykonania prawa pierwokupu, odkupu lub tzw. nabycia ostateczna decyzja Agencji winna być determinowana w szczególności przez takie czynniki, jak: potencjalna przydatność danej nieruchomości dla realizacji celów z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP (co następować ma przede wszystkim poprzez sprzedaż lub wydzierżawianie nabywanych nieruchomości w trybie przetargów ograniczonych, stąd konieczna jest każdorazowo analiza możliwości rozdysponowania nieruchomości w rozsądnym terminie), powierzchnia nieruchomości stanowiącej przedmiot transakcji, specyfika danego regionu, tj. w szczególności zapotrzebowanie na grunty na danym terenie, wielkość i potencjał ekonomiczny gospodarstw funkcjonujących już na tym obszarze, prawa obciążające daną nieruchomość. Ponadto, w szczególnych przypadkach wykonanie praw pierwokupu lub nabycia może być uzasadnione zamiarem przeprowadzenia na tych nieruchomościach działań restrukturyzacyjnych. Również jedynie w szczególnych wypadkach nabywane w ten sposób mogą być nieruchomości o faktycznym charakterze nierolnym (chodzi tu o nieruchomości rolne faktycznie wykorzystywane do celów nierolniczych). Uwzględniać należy również przesłanki społeczno-gospodarcze, jak np. aktywizacja obszarów wiejskich, przeciwdziałanie bezrobociu, wspieranie rozwoju lokalnych społeczności i regionów, względnie interes SP lub cele publiczne. Z przywołanych pism wynika nadto, że w praktyce ANR nie wykonuje nigdy przysługujących jej uprawnień w stosunku do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha użytków rolnych.

W załączniku do pisma z dnia 30 sierpnia 2006 r. nr ZGZ-nn/604/5-2/2636/06 – wytyczne do sporządzania protokołów z badania celowości

---

<sup>61</sup> Tamże.

nabycia nieruchomości – opisano szczegółowo procedurę analizy celowości wykonania przez ANR praw nadanych jej przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. W stosunku do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 100 ha analiza ta może być przeprowadzona przez koordynatora ds. realizacji tej ustawy, w pozostałych przypadkach jest to zadanie specjalnej komisji powołanej przez dyrektora danego oddziału terenowego. Brak tu miejsca na szczegółową prezentację sposobu przeprowadzania owej analizy, trzeba jednak zaznaczyć, że koncentruje się ona na przywołanych wyżej czynnikach, w szczególności sytuacji ekonomicznej w danym regionie i rzeczywistym zapotrzebowaniu na ziemię.

Lektura wewnętrznych wytycznych ANR nasuwa dość smutny wniosek o braku ostrych kryteriów wskazujących, kiedy uprawnienia ANR winny być bezwzględnie wykonane, oraz, co za tym idzie, o uznaniowym charakterze podstawowego instrumentarium przewidzianego w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Na ich podstawie możliwe są jedynie tak ogólne wnioski, jak np. ten, że rezygnacja z wykonania pierwokupu, odkupu lub nabycia może być uzasadniona małą powierzchnią nieruchomości lub jej znacznym obciążeniem. Niewątpliwą wadą tej konstrukcji jest brak sankcji za naruszenie przez ANR ogólnej zasady z art. 32a ust. 1 u.g.n.r., co sprawia, że wspomniany przepis należy uznać za typowy *lex imperfecta*. W obecnym stanie prawnym można jedynie wyrazić nadzieję, że ustawodawca wkrótce naprawi to zaniedbanie.

Jeśli chodzi o dane liczbowe, zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej Agencji, od dnia wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do końca 2007 r. wpłynęło do niej ok. 408 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych, w stosunku do których ANR przysługiwało prawo pierwokupu lub tzw. prawo nabycia. Agencja skorzystała z tych uprawnień w 483 przypadkach (ok. 1,2%)<sup>62</sup>. Nabyte w ten sposób nieruchomości zwykle przeznaczają się następnie do sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne<sup>63</sup>. Liczba przypadków ingerowania przez ANR w uprawnienia właścicieli nieruchomości rolnych jest zatem zni-

---

<sup>62</sup> Zob. pod adresem internetowym: [http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/89/415/skrot\\_raportu\\_2007.pdf](http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/89/415/skrot_raportu_2007.pdf)

<sup>63</sup> Za artykułem zawierającym skrót raportu ANR za 2006 r. opublikowanym pod adresem: <http://www.anr.gov.pl/pl/article/79476>.

koma i uzasadnia poddanie w wątpliwość zasadność tworzenia w ustawie całego skomplikowanego mechanizmu związanego z kontrolą obrotu przez ANR. Zadowolenie powinien mimo wszystko budzić fakt, że większość nabytych w ten sposób nieruchomości jest dziś sprzedawana i to po przeprowadzeniu przetargów ograniczonych. Trzeba jednak postulować, dla zagwarantowania realizacji zasady wspierania gospodarstw rodzinnych, zamieszczenie w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP przepisu nakazującego Agencji obligatoryjną sprzedaż nieruchomości nabytych do Zasobu (nie tylko w wyniku skorzystania z prawa pierwokupu, nabycia lub odkupu). Potrzebę taką dostrzegają także same władze ANR, tym bardziej więc trudno wytłumaczyć opieszałość ustawodawcy w tym względzie. W postulowanym przepisie należałoby określić precyzyjny termin, przed upływem którego powinien być przeprowadzony odpowiedni przetarg na sprzedaż. Powinno się tam też znaleźć postanowienie przewidujące, że preferowaną formą przetargu na sprzedaż tych gruntów jest przetarg ograniczony do osób zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne. Byłaby to gwarancja, że nabywane przez ANR nieruchomości nie będą niepotrzebnie przetrzymywane w Zasobie, lecz zostaną wykorzystane dla realizacji celów ANR, w szczególności wspierania gospodarstw rodzinnych. Takie rozwiązanie jest powszechnie przyjmowane w krajach Europy Zachodniej, gdzie odpowiednie organy wykupujące grunty rolne mają najczęściej obowiązek w określonym terminie sprzedać je rolnikom (np. francuska SAFER). Sankcją za niedochowanie tego obowiązku jest zwykle możliwość żądania zwrotu wykupionych nieruchomości przez ich byłego właściciela<sup>64</sup>.

Tę część rozważań można podsumować stwierdzeniem, że przepisy regulujących szczególnie uprawnienia ANR służących wpływu na obrót, tj. prawa pierwokupu, nabycia oraz odkupu nie można interpretować w oderwaniu od art. 32a ust. 1 u.g.n.r. Przepis ten powinien mieć duże znaczenie przede wszystkim dla stosowania pierwokupu i prawa nabycia, gdyż zgodnie z danymi opublikowanymi na stronach internetowych Agencji są to obecnie dwa podstawowe sposoby nabywania mienia dla Zasobu<sup>65</sup>. Oczywiście, wspomniany art. 32a należy stosować także w innych

---

<sup>64</sup> Zob. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 414.

<sup>65</sup> Pod adresem <http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/56/289/Zalacznik%20-%20Reasumpcja%20raportu%202006.pdf>, strona III publikowanego tam raportu.

przypadkach nabywania mienia do Zasobu, w szczególności „zwykłej”, kodeksowej sprzedaży lub zamiany nieruchomości.

V. Z powyższego omówienia wybranych przepisów jednoznacznie wynika, moim zdaniem, że nie sposób przenosić definicję gospodarstwa rodzinnego z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na grunt ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Na poparcie tej tezy można przedstawić trzy podstawowe argumenty. Po pierwsze, wskazuje na to konstrukcja poszczególnych przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, przede wszystkim art. 29 ust. 3b pkt 1. Co do zasady można je czytać jedynie w oderwaniu od kryteriów z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w przeciwnym razie rezultatem byłyby powtórzenia i, co gorsza, wewnętrzne sprzeczności w redakcji samej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Po drugie, do podobnego wniosku skłaniają podstawowe dyrektywy wykładni. Próba interpretowania przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP zgodnie z definicją z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego doprowadziłaby do znacznego i, co ważniejsze, całkowicie bezpodstawnego zawężenia ich zakresu. Należy tymczasem pamiętać, że zarówno interpretacja zawężająca, jak rozszerzająca jest błędem, a przepisom należy nadawać takie znaczenie, jakie wynika z ich treści. Wreszcie po trzecie, nie bez znaczenia jest też funkcja, jaką dany akt ma pełnić. Należy zatem pamiętać, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego służy przede wszystkim wprowadzeniu mechanizmu kontroli nad obrotem rolnym, zaś ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP ma w pierwszej kolejności przyczyniać się do tworzenia oraz powiększania gospodarstw rodzinnych. Cele te nie są co do zasady zbieżne, stąd zrozumiałe jest, że kluczowemu dla obu aktów pojęciu gospodarstwa rodzinnego nadaje się na ich podstawie dwa różne znaczenia.

Jak zatem należy to pojęcie interpretować na potrzeby ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP? W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na pewne odmienności w konstrukcji tego pojęcia w poszczególnych przepisach wspomnianej ustawy; różnice te zarysowują się pomiędzy jego rozumieniem w przepisach art. 29 ust. 3b oraz odsyłającym do niego art. 39 ust. 1, a pozostałymi przepisami u.g.n.r. posługującymi się sformułowaniem „gospodarstwo rodzinne”. Z uwagi na odesłanie w art. 29 ust. 3b do przesłanek określonych przepisami



o kształtowaniu ustroju rolnego, na gruncie tego przepisu (a także art. 39 ust. 1) należy stosować wymóg kwalifikacji rolniczych, zgodny z tym, który zamieszczono w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie ma podstaw do analogicznego zabiegu w przypadku pozostałych przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, tj. w szczególności art. 6 ust. 1 pkt 1, 23 ust. 3, a także art. 32a.

O drugiej odmienności stanowi, według mnie, art. 28a ust. 1 u.g.n.r. Przewiduje on granicę 500 ha użytków rolnych stosowaną w obrocie właścicielskim z ANR. Z literalnego brzmienia przywołanego przepisu wynika, że bez wątpienia znajdzie on zastosowanie do sprzedaży nieruchomości z Zasobu, w tym także sprzedaży w drodze przetargu ograniczonego (i, ze względu na odesłanie, także do oddawania nieruchomości z Zasobu w dzierżawę). W przypadku pozostałych przepisów granica 500 ha może stanowić jedynie pewną wskazówkę interpretacyjną, nie zaś bezwzględnie wiążącą normę. Jest to druga ze wspomnianych różnic między rozumieniem pojęcia gospodarstwa rodzinnego w przepisach o sprzedaży (i dzierżawie) gruntów z Zasobu oraz w pozostałych przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP.

W pozostałym zakresie (tj. z wyjątkiem znamienia kwalifikacji i powierzchni) należy przyjąć tożsamość znamion pojęcia gospodarstwo rodzinne na gruncie wszystkich przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Niestety, brak jednoznacznych wskazówek interpretacyjnych co do tego, jakie te pozostałe znamiona pozytywne winny być. Należy wobec tego skonstatować, że każdorazowo zachodzić będzie potrzeba badania *in concreto*, czy mamy do czynienia z gospodarstwem rodzinnym, przy pomocy kryteriów wypracowanych przez doktrynę. Powoduje to oczywiście, że pojęcie to będzie nieprecyzyjne, jednakże *de lege lata* nie sposób formułować inne wnioski.

Reasumując, gospodarstwem rodzinnym na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP jest z pewnością gospodarstwo rolne oparte na wspólnej pracy członków wspólnoty rodzinnej. Kwestią dyskusyjną jest, czy istnieje uzasadnienie dla wprowadzenia przesłanki wymagającej przynajmniej od osób podejmujących decyzje (tj. prowadzących gospodarstwo) kwalifikacji rolniczych (tylko w przypadku art. 29 ust. 3b i 39 ust. 1 przesądzono, że wymaga się kwalifikacji z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w pozostałych przepisach brak jedno-

znacznego określenia, jak ewentualnie należałoby te kwalifikacje rozumieć). W zakresie norm powierzchniowych także należałoby opowiedzieć się za postulatami zgłaszanymi przez doktrynę i zrezygnować ze sztywnych kryteriów ustanowionych dla całego kraju, a raczej opierać się przy ustalaniu ewentualnego rodzinnego charakteru na specyfice danego regionu i przeciętnej wielkości gospodarstw na tym terenie (tu znów należy poczynić zastrzeżenie, że w przypadku art. 29 ust. 3b i 39 ust. 1 u.g.n.r. powierzchnia nie mogłaby jednak przekroczyć nigdy 500 ha użytków rolnych). Rozumienie „rodzinnego charakteru” gospodarstwa na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP jest zatem bliższe temu wypracowanemu na gruncie art. 23 Konstytucji niż ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Mając powyższe na uwadze, z niepokojem należy przyjąć obecną praktykę ANR, polegającą na próbach bezpośredniego przenoszenia definicji z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Wynika ona z wewnętrznych przepisów ANR i, niestety, w istotnym stopniu wpływa na praktykę obrotu rolnego. W moim przekonaniu dokonywana jest ona jednak wbrew brzmieniu ustawy i prowadzi do nieuzasadnionego zawężania zakresu przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Kwestią wykraczającą poza ramy niniejszego opracowania jest rozstrzygnięcie, czy takie praktyki ze strony ANR nie stanowią naruszenia Konstytucji RP.

**VI.** Brzmienie przepisów regulujących problematykę wspierania gospodarstw rodzinnych przez ANR zmieniało się wraz z biegiem czasu. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego miała w założeniu uporządkować je tak, aby stanowiły spójną całość. Swego rodzaju „część ogólną” stanowi art. 6 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. wyznaczający kierunek działań Agencji. Ogólny charakter ma też art. 32a ust. 1 u.g.n.r., istotny dla interpretacji wszystkich przepisów dotyczących nabywania przez ANR mienia do Zasobu. Uzupełniają je przepisy szczegółowe, dotyczące sposobów sprzedawania i oddawania w dzierżawę gruntów z Zasobu, zawierania przez ANR umowy zamiany, udzielania przez nią poręczeń i gwarancji kredytowych, a także korzystania z praw pierwokupu, tzw. prawa nabycia oraz prawa odkupu. Co więcej, przepisy ogólne, w szczególności art. 6 u.g.n.r., potwierdzają wynikającą z art. 23 Konstytucji normę kierunkową wyzna-

czającą kierunek wykładni innych przepisów dotyczących Agencji, także tych niemówiących wprost o gospodarstwach rodzinnych. Poszczególne przepisy dotyczące działalności ANR powinny być interpretowane przez pryzmat normy konstytucyjnej nakazującej otaczanie gospodarstw rodzinnych opieką.

Próbując sformułować ogólną ocenę obowiązujących rozwiązań dotyczących wspierania gospodarstw rodzinnych przez ANR, nietrudno zauważyć, że pozostawiają one sporo do życzenia. Sądzę, że obecna regulacja ma dwie zasadnicze wady: 1) brak definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego poza tą znajdującą się w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, 2) brak sankcji za nierealizowanie art. 23 Konstytucji przez Agencję, czy to z powodu wadliwego stosowania nadanych jej instrumentów, czy też przez jej bierność.

Ad 1) Definicja gospodarstwa rodzinnego z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego służy innym celom niż określone w Konstytucji, w związku z czym nie nadaje się ona na potrzeby ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. Co więcej, definicje tworzone na potrzeby poszczególnych przepisów tej ustawy w drodze wykładni wykazują pewne różnice między sobą. Znacznie utrudnia to skuteczną realizację ochronnej normy z art. 23 Konstytucji, bowiem brak definicji legalnej zawsze powoduje pewien stan niepewności i niedookreśloności. Tworzy to potencjalne ryzyko niewykonywania swych konstytucyjnych obowiązków przez ANR, gdyż przynajmniej jej niemałą uznaniowość w określaniu, czym jest ta forma gospodarki rolnej, która ma podlegać szczególnej ochronie ze strony Agencji. Efektem tej właśnie luki prawnej jest obecna praktyka ANR polegająca na mechanicznym przenoszeniu definicji z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na grunt ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP – dokonywana moim zdaniem *contra legem*.

Wydaje się, że w obecnej sytuacji najlepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie nowej definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego i umieszczenie jej w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP. W ten sposób zlikwidowane zostałyby wątpliwości towarzyszące interpretowaniu tego pojęcia na gruncie wspomnianej ustawy; zniknęłyby też potencjalne różnice występujące w różnych przepisach tego aktu. Odpowiednia definicja legalna znacznie ułatwiłaby działanie ANR w zakresie pomocy gospodarstwom rodzinnym. Definicja ta winna odpowiadać postulatom

zglaszanym w doktrynie, a zatem w szczególności cechować się elastycznymi granicami powierzchniowymi, kłaść akcent na wspólną pracę członków rodziny w gospodarstwie i wymagać jasno określonych kwalifikacji rolniczych jedynie od osób podejmujących decyzje co do kierunków działań w gospodarstwie. Należy sądzić, że jasność w określaniu, które gospodarstwo cechuje się przymiotem rodzinności, pociągnęłoby za sobą odważniejsze działania ANR i częstsze udzielanie takim gospodarstwom pomocy.

Ad 2) Drugą spośród najistotniejszych wad obecnej regulacji jest brak sankcji za niezrealizowanie przez ANR normy z art. 23 Konstytucji. Działania podejmowane w celu realizacji tego przepisu są obowiązkiem ANR, niezależnie od tego, że niektóre z regulacji szczególnych mogą tworzyć pozory fakultatywności. Dane liczbowe udostępniane przez ANR wskazują tymczasem, że korzysta ona z omawianych instrumentów dość ostrożnie lub zgoła wcale (jak np. z umowy zamiany). Wydaje się, że opatrzenie odpowiednich przepisów szczególnych sankcjami za brak ich stosowania nadałoby ochronie gospodarstw rodzinnych dużo bardziej konkretny wymiar. Wśród ewentualnych sankcji warto byłoby rozważyć przede wszystkim możliwość żądania zwrotu wykupionych nieruchomości przez byłych właścicieli, jeśli nie zostaną one przeznaczone na cele związane z tworzeniem nowych lub powiększaniem istniejących gospodarstw rodzinnych. Skutecznym środkiem zapewne byłoby też przyjęcie odpowiedzialności politycznej Prezesa ANR przed Sejmem bezpośrednio za realizowanie działań prowadzących do wspierania gospodarstw rodzinnych. Podstawą weryfikacji mógłby być składany przez Prezesa co roku odpowiedni raport, poświęcony wyłącznie obowiązkowi nałożonemu na Agencję przez art. 23 Konstytucji, połączony ze szczegółową analizą ekonomiczną stanu gospodarstw rodzinnych w Polsce. W raporcie tym winny zostać wyszczególnione instrumenty, w jakie ANR została wyposażona przez ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP i w przypadku każdego z nich należałoby wskazać dokładne dane liczbowe dotyczące korzystania z niego w danym roku. Warto byłoby rozważyć wprowadzenie możliwości odwołania Prezesa ANR przez Sejm w przypadku niesatysfakcjonujących rezultatów w zakresie wspierania gospodarstw rodzinnych. Stosując tego rodzaju środki, ustawodawca uzyskałby pewność, że ANR będzie dokładać wszelkich starań, aby gospodarstwa rodzinne rzeczywiście stanowiły podstawę ustroju rolnego w Polsce.