

mgr Adam Lasek
Instytut Nauk Prawno – Administracyjnych
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Pozycja prawna gospodarstwa rolnego w polskim systemie prawnym

*Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej
pod kierunkiem Prof. dra hab. Pawła Czechowskiego*

Promotor: Prof. dr hab. Paweł Czechowski
Recenzenci: Dr hab. prof. UŚ Dorota Łobos-Kotowska
Dr hab. prof. UMCS Beata Jeżyńska

Warszawa 2019

1. Wybór tematu pracy

Wybór tematu rozprawy doktorskiej motywowany jest przede wszystkim społeczną doniosłością prawnych regulacji otaczających gospodarstwo rolne oraz jego strategicznym charakterem. Rolnictwo to jeden z wielu działów gospodarki, którego zasady funkcjonowania cieszą się nieustającym zainteresowaniem nauki w sferze prawnej, ekonomicznej, jak również socjologiczno-społecznej. Stanowi ona podstawową i pierwotną formę działalności człowieka, która na przestrzeni lat dodatkowo uwarunkowana była różnymi koncepcjami Państwa w zakresie jej prowadzenia.

Sektor rolny odgrywa kluczową rolę w zakresie aprowizacji społeczeństwa w bezpieczną i dostępną dla każdego żywność. Społeczny udział ludzi trudniących się rolnictwem na świecie wynosi około 30%, zaś w Polsce zaledwie 12%¹. Prawodawca krajowy mając na uwadze wielkość grupy rolniczej, ustanowił w art. 23 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej normę programową², która przyjęła jako podstawę ustroju rolnego formę gospodarstw rodzinnych. Jest to wyraz ochrony i wsparcia najmniejszych podmiotów, niemniej najliczniej występujących gospodarstw w Polsce. System prawny w Polsce dopuszcza istnienie innych modeli gospodarstw rolnych (w szczególności wielkoobszarowych i wielkotowarowych), niemniej ustawodawca postanowił objąć szczególną regulacją gospodarstwa rodzinne z uwagi na ich wielopokoleniowy dorobek oraz rodzinno-społeczny wkład w produkcję rolną.³ Jest to wyraz troski Państwa nie tylko w zakresie ekonomiczno-gospodarczym, lecz również socjalnym, który ma za zadanie przeciwdziałać upadkowi i rozpadzie słabszych podmiotów rynkowych. Przewidziana w ustawie zasadniczej norma, zgodnie z art. 23 zd.2 Konstytucji dodatkowo sygnalizuje, iż przybrany model nie narusza postanowień w zakresie ochrony prawa własności i zasady wolności gospodarczej.

Próby porównywania typowych gospodarstw rolnych występujących w Europie oraz innych krajach, ukazują znaczne różnicowania w zakresie powierzchni oraz form prawnych w jakim są prowadzone. Rozwój technologiczny oraz coraz to większe zapotrzebowanie na żywność, doprowadził do intensyfikacji produkcji rolnej do postaci przedsiębiorstw rolnych, wykorzystujących środki pochodzenia przemysłowego. Najdobitniejszą egzemplifikacją industrialnego modelu rolnictwa są Stanów Zjednoczonych Ameryki, które jednocześnie są

¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2018,6,12.html>

² M. Safjan [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Beck, Warszawa 2016, s. 642.

³ A. Sadowski, W. Poczta, E. Szuba-Barańska, P. Beba, *Modele gospodarstw rolnych w państwach UE*, WIEŚ I ROLNICTWO, NR 3 (168), Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, 2015, s. 45,

największym producentem żywności na świecie⁴. Regulacje agrarne obierają kierunek interwencyjno-regulacyjny, w taki sposób aby zgodnie z przybraną teorią zrównoważonego rozwoju, aby nie dopuścić do nadmiernej i nieodwracalnej eksploatacji dobrostan roślinnego i zwierzęcego.

Preferowany model gospodarstwa rodzinnego, poza zachowaniem jego bytu, stanowić ma jednocześnie ustawową gwarancje produkcji bezpiecznej żywności. Założeniem ustawodawcy jest dalszy rozwój tychże gospodarstw w podmioty o charakterze wielofunkcyjnym⁵. Powyższą koncepcję wydaje się problematyczna w zakresie jej wdrożenia, szczególnie gdy uwzględni się obecną rozdrobnioną strukturę agrarną polskiej wsi, jak również pogłębiający się globalny proces skupu ziemi rolnej przez podmioty zagraniczne⁶.

Przeciwnicy utrzymania małych (rodzinnych) gospodarstw, podnoszą zarzuty w zakresie wysokich kosztów subwencji (z budżetu Skarbu Państwa i UE), które sięgają niemal 40%. Ekonomisci i politycy przyjęli rozwiązanie, które w krótkiej perspektywie czasowej pozwoli na osiągnięcie ładu ekonomicznego i społecznego, z uwzględnieniem przesłanek wynikających z konieczności ochrony środowiska. Koncepcja zrównoważonego rozwoju zakładała budowanie i rozwój gospodarstw rolnych o dużym potencjale ekonomicznym, z jednoczesną próbą podjęcia troski o gospodarstwa małe (socjalne), które nie byłyby w stanie poddać wyzwaniom wolnego rynku. J. Wilkin zauważył, iż współczesna wielofunkcyjność rolnictwa nakierowana jest na zewnątrz gospodarstwa i służy zaspokojeniu wielu ważnych potrzeb: środowiskowych, kulturowych, gospodarczych i społecznych⁷.

Niezależnie od często silnie spolaryzowanych poglądów na temat pożądanego przez Państwo modelu, polskie rolnictwo kształtowane jest przez szereg szczegółowych i rozproszonych regulacji prawnych urzeczywistniającej politykę rolną (krajową i wspólnotową), którą zobligowana jest uwzględniać historyczne uwarunkowania, jak również polską rzeczywistość gospodarczą. Mowa tu o regulacjach faktycznie i realnie wpływających na status gospodarstwa rolnego, którą objętą jest indywidualnym podejściem do sfery prawa własności rolniczej oraz dedykowanemu zespołowi obowiązków administracyjnych.

⁴ P. Blajer, *Amerykańskie famili famrs – status i instrumenty wspierania przez instytucje federalne* [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2015, s. 312.

⁵ A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2004, s. 88.

⁶ R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne* - Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVI, 1, 2017, s.148,

⁷ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 2004, s. 19.

2. Tematyka i przedmiot pracy

Gospodarstwo rolne jako współuczestnik rynku gospodarczego, ulokowane jest w wielopłaszczyznowej regulacji zarówno na gruncie prawa krajowego i wspólnotowego. Klasyczne ujęcie czynników produkcji (praca, kapitał oraz ziemia), klasyfikuje gospodarstwo rolne jako swoistego rodzaju przedsiębiorstwo⁸, które objęte jest odrębną i preferencyjną regulacją prawną, z uwagi na strategiczny charakter i rolę dla każdego Państwa i funkcjonującego w nim społeczeństwa.

W pracy poruszono zagadnienia uwarunkowujące procesy legislacyjne w kontekście konkretnych zdarzeń polityczno-gospodarczych, które odzwierciedlały całokształt przybieranych przez Państwo koncepcji i modeli rolnictwa, jak również próbę wyważenie interesu prawa własności względem nakładanych obowiązków administracyjnych. Poza analizą doktrynalną systemu prawnego, praca zawiera również odniesienie do relacji z sferami. Tylko interdyscyplinarne ujęcie badanego zagadnienia, pozwala na pełne zaznajomienie się z niniejszą problematyką oraz wyjaśnienie potrzeby utrzymania preferencyjnego i interwencyjnego systemu prawnego nad sektorem agrarnym.

Celem niniejszej pracy jest potwierdzenie hipotezy, iż rodzinne gospodarstwo rolne, stanowi podstawową jednostkę wytwórczą w rolnictwie, która jest objęta szczególną więzłą ochrony i wsparcia Państwa na gruncie normatywnym. Zgodnie z konstytucyjną normą programową wyrażoną w art. 23 Konstytucji RP, stanowi iż podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Powyższa norma nie wyklucza możliwości istnienia gospodarstw wielkoobszarowych, niemniej to właśnie preferowany rodzinny model gospodarstwa wpierany i realizowany jest w oparciu o system prawnym ochrony i wsparcia ze strony Państwa.

Pomimo iż przedmiotowa tematyka poddawana była kilkakrotnie analizom naukowym, niniejsza praca ukazuje aktualne relacje gospodarstwa rolnego z obowiązującym systemem prawnym. Wnioski zawarte w pracy, bezsprzecznie pozwalają na wyprowadzenie twierdzenia, iż przemiany społeczne, postęp technologiczny oraz nowe zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa żywności, obligują każde Państwo do ciągłej aktualizacji regulacji prawnych, celem zachowania supremacyjnego charakteru gospodarstwa rodzinnego.

⁸ R. Budzinowski, A. Suchoń, *Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2015, s. 323,

3. Metoda badawcza pracy

Charakteryzując metody badawcze przybrane w pracy, należy wymienić przeprowadzoną analizę historyczną, prawno-dogmatyczną oraz prawno-porównawczą. Dwie pierwsze z nich wydają się najlepiej realizować koncepcję pracy, bowiem ukazują genezę i ewolucję najważniejszych agrarnych konstrukcji prawnych.⁹ Powyższy sposób prezentacji omawianego zagadnienia, pozwala na wyprowadzenie kluczowych wniosków dotyczących czynników kształtujących ustrój rolny w Polsce, w zakresie regulacji prawodawstwa krajowego oraz wspólnotowego.

Istotną bazą dla rozwiązań dotyczących analizowanego tematu, jest dyspozycja art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej, która stanowi swoistego rodzaju normatywną gwarancję. Ustawodawca podczas każdego procesu legislacyjnego winien zarówno wspierać gospodarstwa rodzinne, jak również nie zakłócać ich funkcjonowania. Podjęte badania prawno-porównawcze, dodatkowo pozwoliły na potwierdzenie ustawowej preferencji modelu gospodarstw rodzinnych, stosowanych przez inne państwa członkowskie UE. Powyższy wynik uzasadnia się zbliżonym tłem historycznym oraz współistnieniem na rynku objętym Wspólną Polityką Rolną.

Niezwykle istotną w pracy okazała się także semantyczna analiza terminologii jaką posługuje się prawodawca, bowiem różnorodność stosowanych definicji legalnych, opiera się na podejściu funkcjonalnym. Niejednorodność definicji związanych z gospodarstwem rolnym, związana jest z cechą krzyżowania zakresu pojęciowego zastosowaną przez ustawodawcę do konkretnego przypadku, co uniemożliwia tym samym ich unifikację.

W pracy został również zawarty aneks z wykazem implementowanych aktów prawnych dotyczących Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz zestawienia tabel i rysunków ilustrujących dane statystyczne. W rozdziale III oraz IV uwagę poświęcono analizie danych przedstawiających relacje gospodarstw rolnych w ujęciu ekonomiczno-społecznym. Dodatkowa obserwacja danych statystycznych wraz analizą typu SWOT, ukazują bezpośrednie relację, problematykę oraz przyszłe zagrożenia związane z ówczesnym rolnictwem. Adekwatność konstrukcji normatywnych, wymaga uwzględnienia aspektów ekonomiczno-społecznych, co w przedmiotowej pracy pozwala nadać niniejszym rozważaniom walor pragmatyczny.

⁹ W szczególności poczynając od form prawnych gospodarstwa rolnego, nieruchomości rolnych, jak również instrumentów interwencji i subwencji państwowych, systemu ubezpieczeń społecznych KRUS, egzekucji świadczeń pieniężnych z majątku rolniczego, a także odstępstwa rolnego,

4. Struktura pracy

Rozdział pierwszy został poświęcony zagadnieniom związanym z ewolucją instytucji gospodarstwa rolnego i jego prawnymi uregulowaniami. Przyjrano się w nim źródłom pojęć oraz definicji gospodarstwa rolnego w ujęciu konstytucyjnym, administracyjnym i cywilistycznym. Rozważania oparte w znaczącej części analizy wsparte zostały koncepcją własności rolniczej implementowanej przez Profesora Andrzeja Stelmachowskiego¹⁰. Podjęto również rozważania nad kwestią pojęcia przedsiębiorstwa rolnego, którego potrzebę wprowadzenia postuluje się już od lat 90 XX wieku. Analiza relacji gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego, przeprowadzono na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i prawnej (tj. na gruncie prawa materialnego i procesowego). Podniesiono także kwestie dotyczące polityki rolnej, zasadności regulacji ochronnych i ustawowego wsparcia¹¹, jak również mechanizmów interwencyjnych stosowanych wobec gospodarstw rolnych¹².

Rozdział drugi zawiera charakterystykę i ocenę korelacji prawa rolnego względem pozostałych dziedzin prawa. W dalszej części ukazano odrębność systemu ubezpieczeń społecznych, podatków, systemu obrotu i ochrony nieruchomości rolnych, odstępstwa rolnego oraz systemów wsparcia i ochrony zasobów środowiska naturalnego w gospodarstwach rodzinnych. Wyjątkowo istotną materią tego rozdziału jest również kwestia egzekucji świadczeń pieniężnych z składników gospodarstwa rolnego¹³ oraz dedykowanej dla tego sektora form restrukturyzacji i pomocy finansowej.¹⁴

Rozdział trzeci odnosi się do zagadnień związanych z prawno-ekonomicznymi regulacjami wsparcia rodzinnych gospodarstw rolnych, w których skoncentrowano się na tematyce wpływu WPR, założeniach EFRROW, PROW w latach 2014–2020 i innych systemach wsparcia dla rodzinnych gospodarstw wiejskich.

Rozdział czwarty zawiera analizę komparatystyczną ustroju i rozwiązań prawnych zapewniających wsparcie dla rodzinnych gospodarstw rolnych stosowanych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej.

¹⁰ Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, PWN, Warszawa 1969, s. 227,

¹¹ Por. M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Zakład Wydawnictwa CZSR, Warszawa 1979, s. 16 i nast.

¹² Por. M. Kocot, *Uwagi o przyczynach interwencjonizmu w obszarze rolnictwa*, De Doctrina Europea, Roczniki Instytutu Europeistyki, Oficyna Wydawnicza "Humanitas, Sosnowiec 2008, s. 105-109,

¹³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji (Dz.U. 2017 poz. 1385),

¹⁴ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz.U. 2019 poz. 33),

5. Wnioski oraz tezy badawcze

Niezależnie od zmian normatywnych pojęcie gospodarstwa rolnego nie ulega diametralnym zmianom. Ustawodawca otacza coraz to większym zakresem regulacji tryb i funkcjonowanie gospodarstw rolnych, co determinuje pozycję prawną gospodarstwa rolnego w licznych aktach normatywnych. Wyjątkowość sektora agrarnego ustawodawca uwydatnia poprzez rozwinięcie oddzielnych regulacji oraz odmiennego podejścia i ujęcia sfery majątkowej rolników, jak też ich obowiązków publicznych. Wysoce rozbudowana konstrukcja instrumentów regulacyjnych stawia gospodarstwa rolne jako równoprawny podmiot gospodarczy z zapewnioną uprzywilejowaną pozycją w stosunku do silniejszych kapitałowo podmiotów na rynku gospodarki wolnorynkowej. Czynniki globalizacyjne jednak spowodowały, że do dziś wiele osób traktuje rolnictwo w sposób bagatelizujący, wynikający najprawdopodobniej z niezrozumienia znaczenia i specyfiki tego sektora, w stosunku do ogólnoświatowej części systemu gospodarczego.

Ustawodawca uwarunkowany jest dotychczasowym dorobkiem i systematyką prawodawczą uprzednich ustrojów rolnych, którego następstwem jest wyrażona w art. 23 Konstytucji RP naczelną zasadą ustrojową wraz pożądanym modelem rodzinnego gospodarstwa rolnego. Ulokowanie w ustawie zasadniczej normy programowej dobitnie podkreśla strategiczny charakter oraz kierunek prac legislacyjnych (w tym również zakaz przeciwdziałania tej idei), jakimi prawodawca winien się kierować względem najliczniej występującej grupy rolników w Polsce. Trzeba przy tym uwzględnić niezwykle istotny fakt, że Polska jest jednym z zaledwie trzech krajów UE obok Portugalii i Włoch, które w swoich konstytucjach zawarły wyraźną normę ustrojową, czyniącą z gospodarstw rodzinnych fundament własnego ustroju rolnego. Podkreślenia wymaga, iż brak jest regulacji międzynarodowych, które by w zbliżony do art. 23 Konstytucji RP sposób wyraźnie chroniły rodzinne gospodarstwa rolne. Polska norma programowa oceniania jest często jako niewystarczająco doprecyzowana (blankietowa), bowiem określa jedynie kierunek polityki państwa. Pomimo skorelowanego i spójnego rozwinięcia w innych aktach prawnych, ustawodawca poza zakresem regulacyjnym winien wdrażać instrumenty prawne, które posiadałyby realny wpływ na czynnik rozwoju gospodarstw rolnych. Jest to także następstwem faktu, iż aktualna pozycja prawna polskiego gospodarstwa rolnego jest uwarunkowana podczas każdego procesu legislacyjnego czynnikami o znaczeniu międzynarodowym, wspólnotowym, regionalnym oraz lokalnym, które mają za zadanie utrzymanie supremacyjnego charakteru tego typu gospodarstw.

Konstytucyjna norma programowa nie zawiera żadnych praw podmiotowych, a co więcej, jest zbyt ogólna i nie wyznacza konstytucyjnego statusu tej jednostki, pozbawiając ją tym samym miana racjonalnej definicji. Dla efektywnego zapewnienia ochrony i wsparcia gospodarstwa rodzinnego, regulacja z ustawy zasadniczej, kodeksu cywilnego oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wydają się niewystarczające, albowiem zakres regulacji jest o wiele szerszy. Nieprecyzyjne kryterium obszarowe oraz podmiotowo zawężony krąg osób, nie pozwala na właściwe odróżnienie potencjału i udziału rynkowego gospodarstw rolnych. W zakresie kluczowych atrybutów rodzinnego charakteru prawodawca nie uwzględni przesłanek: osobistej pracy, rodzinnych relacji, związku gospodarstwa z rodziną, osobistego kierownictwa, wielopokoleniowości, ochrony ojcowizny i zapewnienia godnego sukcesora¹⁵. Definicja z art. 55 ind. 2 kc, określana jest w doktrynie jako statyczna, bowiem odnosi się jedynie do sfery majątkowej, pomijając przy tym walor ekonomiczny i socjologiczny w zakresie rodzinnego wkładu w pracę na gospodarce.

Prawodawstwo unijne narzuca model rozwojowego gospodarstwa rolnego, co również wywarło znaczący wpływ na polski kształt tej instytucji. Przyjmowanie przez polskiego prawodawcę rozwiązań prawnych o charakterze strukturalnym, wymaga uwzględnienia regulacji unijnych oraz utrwalonych standardów zgromadzonych w orzecznictwie TSUE. Krajowy system prawny oparty jest na regulacjach kodeksowych, które w momencie styku z rolnictwem, doznają szczególnej liberalizacji i odformalizowania. Kluczowym problemem polskiego ustawodawcy nie jest kwestia różnorodności definicji gospodarstwa rolnego¹⁶, ale jego zakres pojęciowy jako przedmiotu wsparcia, a tym bardziej dywersyfikacji. Przedmiotowa różnorodność nie jest dominantą polskiego prawodawcy, bowiem jej dopuszczalność wynika również z orzecznictwa TSUE¹⁷.

Norma programowa wpisana w rozdziale I Konstytucji RP stanowi swoistą instrukcję oraz gwarancję zakazu działań legislacyjnych mogących zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu gospodarstw rolnych, a w szczególności pozbawiania możliwości utrzymania się z rolnictwa w godnych warunkach bytowych. Trzeba traktować ją w kategoriach

¹⁵ Puślecki D., *Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie unijnym, krajów Europy zachodniej oraz w polskim ustawodawstwie rolnym* [w:] M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, FAPA, Warszawa 2015, s. 222.

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2000 r., I CKN 1036/99, LEX Nr 51799; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 5 marca 2009 r., I SA/OI 481/08, niepubl.

¹⁷ Wyrok Trybunału z dnia 28 lutego 1978 r., 85/77, *Société Azienda avicola Sant'Anna przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) i Servizio contributi agricoli unificati (SCAU)*, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Tribunale civile e penale di Roma – Włochy, ECLI: ECLI:EU:C:1978:38.

uzupełniającej zasady ustrojowej tzw. „drugiego szczebla”, której rolą jest nie jest wytyczanie wyjątku od zasady społecznej gospodarki rynkowej, lecz podkreślenie specyfiki i potrzeby ochrony ustroju rolnego¹⁸. Stworzone przez ustawodawcę odrębności i ułatwienia w zakresie prawa cywilnego, spadkowego, ubezpieczeniowego, podatkowego oraz wszelkich procedur administracyjnych, pozytywnie oddziałują na uprzywilejowanie gospodarstwa rolnego względem pozostałych podmiotów gospodarczych (tj. przedsiębiorstw). Praktyka organów Państwa może dopiero pokazać, na ile będą one utożsamiać i harmonizować z przyszłymi regulacjami, z pojęciami użytymi w innych przepisach konstytucyjnych¹⁹.

Przepisy prawa cywilnego oraz handlowego, nie definiują wprost rolnika jako przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą, bowiem w ewolucji przedmiotowych regulacji nie wyodrębniono kategorii prawnej przedsiębiorstwa rolnego, które objęte byłoby odrębnym reżimem prawnym. Dotychczasowa praktyka wydaje się jednak uznawać rolnika za przedsiębiorcę²⁰, zarówno w sferze ekonomicznej jak i prawnej. Kryterium rozróżniające rolnika od przedsiębiorcy w praktyce sądowej²¹, określane jest poprzez czynnik większego stopnia produkcji. Powyższe stanowisko wydaje się być wyjątkowo nieostre, co zmusza każdorazowo do rozstrzygnięcia przypadku *a casu ad casum*. Postulaty w zakresie stworzenia definicji przedsiębiorstwa rolnego, podnoszone są od początku lat 90. minionego wieku, niemniej do tej pory ustawodawca nie zdecydował się na jego wprowadzenie. Pomimo iż regulacje zawarte w kodeksie spółek handlowych nie przewidują odrębnej regulacji dla spółek zajmujących się produkcją rolną, doktryna prawa rolnego jak również praktyka obrotu gospodarczego, dopuszcza prowadzenia gospodarstwa rolnego w formie spółek prawa handlowego, na tych samych zasadach co przedsiębiorstwa o profilu pozarolniczym.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca stworzył system prawny, który uwzględnia *mutatis mutandis* regulacji rolnych niemal w każdej dziedzinie prawa mającego styczność

¹⁸ L. Garlicki, M. Zubik, uwaga 3 do art. 20 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 2016; a także Bisztyga A., *Rodzinne gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do artykułu 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] P. Litwiniuk (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń, nowe wyzwania*, Monografie Instytutu Prawa Ustrojowego, Warszawa 2016, s. 94–96).

¹⁹ Zubik M., *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne* [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2015,

²⁰ W szczególności: przyjmowania podwyższonego miernika staranności z art. 355 § 2 k.c., zakazu waloryzacji świadczeń pieniężnych z art. 3581 § 4 k.c., przepisów regulujących szczególne tryby zawierania umów (art. 662, 681 czy 682 k.c.) czy nawet uznawania imienia i nazwiska rolnika za firmę (art. 434 k.c.), krótszych terminów przedawnienia z dziesięciu do trzech lat (art. 118 k.c.), jak również obowiązek rozpoznania sprawy przez wydziały gospodarcze w sprawach cywilnych,

²¹ uchwała Sądu Najwyższego z 26 lutego 2015 r. (III CZP 108/14),

z tą materią, niemniej całokształt norm pozarolnych, nie zawsze skutecznie koresponduje z naczelną zasadą supremacyjnego i ochronnego charakteru gospodarstw rodzinnych. Opinie co do słuszności i efektywnego wykorzystania tego preferencyjnego systemu prawnego są różne. Nie brakuje przy tym głosów, że priorytet gospodarstw rodzinnych w rozwiązaniach systemowych dla polskiej wsi powoduje dalsze rozdrobnienie gospodarstw i tym samym prowadzi do ich osłabienia wobec konkurencji. Dalszy brak reakcji ze strony państwa z całą pewnością przyczyni się do zubożenia polskich gospodarstw rolnych²².

Sfera finansowo-inwestycyjna gospodarstw rolnych, jest niemal tożsama z przedsiębiorstwami prowadzącymi pozarolniczy profil działalności. Rolnik pomimo regulacji o zliberalizowanym i odformalizowanym charakterze, jest również uczestnikiem rynku gospodarczego, który zawiera umowy cywilne, w tym zobowiązania pieniężne. Dorobek legislacyjny z lat dwudziestych minionego wieku, potwierdza kontynuację utrzymania ponadnormatywnej wiązki ochronny dłużników rolnych w toku każdego postępowania egzekucyjnego. Powyższe rozwiązanie rodzi z jednej strony wysokie niezadowolenie społeczne (w szczególności wierzycieli), jak również trudności w stosowaniu zabezpieczeń spłaty należności przy zawieraniu umów cywilnoprawnych.

W związku z obowiązującymi ograniczeniami, w zakresie potencjalnych nabywców mienia nieruchomości dłużników, stawiana jest kontrowersyjna teza, iż rolnicy stanowią grupę dłużników nieegzekwowalnych, mimo posiadania majątku o znacznej wartości.²³ Obecnie znowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego²⁴, ponownie wyłącza obostrzenia administracyjne w zakresie nabycia nieruchomości rolnych w drodze egzekucji. Przedmiotowa nowelizacja, tworzy jednak potencjalne zagrożenie przenoszenia własności nieruchomości rolnej bez żadnych ograniczeń administracyjnych w drodze egzekucji²⁵. Rozwiązanie w sferze finansowej powinny w większym stopniu przeciwdziałać rozpadowi i likwidacji gospodarstwa, celem utrzymania jego całości i ciągłości produkcyjnej.

²² Zarobki w rolnictwie charakteryzują się dużą nieregularnością z uwagi na fluktuację cen płodów rolnych, które są uzależnione każdego roku od wielu czynników (w szczególności klęsk żywiołowych, nieurodzaju, suszy, podaży rynkowych oraz polityką handlu transgranicznego). Majątek rolników to w głównej mierze ich ziemia uprawna, czyli warsztat pracy. Ze statystyk wynika, że rolnikom w porównaniu z innymi grupami społecznymi pozostaje więcej pieniędzy i mają większe majątki, nie oznacza to jednak, że wszyscy mieszkańcy wsi są zamożni. W przypadku rolników rozwarstwienie pod względem zamożności jest o wiele większe, co dobrze obrazuje współczynnik Giniego, który do całej Polski przyjmuje 30%, dla sektora rolnego zaś 55%.

²³ M. Komarowska, *Nowe rozporządzenie określające przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji*, *Studia Iuridica Agraria*, 2017, tom XV, s. 180,

²⁴ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3298, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3298>

²⁵ Istnieje hipotetyczne możliwości przeniesienia praw własności nieruchomości rolnej w drodze egzekucji sądowej na każdy dowolny podmiot, w przypadku kiedy to podstawą postępowania będzie nakaz zapłaty z weksla, w której to causa roszczenia, może być uzgodniona bądź wcześniej antycypowana przez strony.

Materiał zebrany w niniejszej pracy pozwala na wyprowadzenie końcowego stwierdzenia *de lege ferenda*, iż pozycja prawna gospodarstwa rolnego jest uzależniona od ustawowego zakresu pojęciowego modelowo przyjętych form gospodarstw rolnych, tj. gospodarstwa rodzinnego. Prawodawca powinien baczniej doprecyzować i dostosowywać regulacje do bieżących problemów sektora agrarnego. Należy również zaakcentować, iż precyzyjnie uregulowana ochrona gospodarstwa rodzinnego powinna stanowić najlepszą gwarancję oraz pewność posiadania i czerpania pożytków z prawa własności (w szczególności jasno i klarownie określone źródła prawa, eliminacja obecnych sprzeczności w interpretacji i kwalifikacji stosowania prawa, gwarancja rzeczywistego respektowania uprawnień, legitymowane w prawie działania władzy, jak również przewidywalność skutków prawnych)²⁶. Zaproponowany ostatnio projekt tzw. „Konstytucji dla rolników” ma ujednoczyć i skodyfikować regulacje związane z pozycją rolnika i gospodarstwa rolnego w Polsce. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że jej wejście w życie nie rozwiąże wszystkich problemów gospodarstw rodzinnych, bowiem zakłada ona jedynie próbę kodyfikacji, nie zaś systemowych i strukturalnych rozwiązań aktualnych problemów. Problematykę tę można rozwiązać jedynie za pomocą kompleksowych działań w płaszczyźnie normatywnej i ekonomicznej, z jednoczesnym wykorzystaniem pomocy publicznej UE, która jest z pewnością niezbędna ze względu na brak środków narodowych.

Dzięki interdyscyplinarnym podejściu, jesteśmy w stanie zaobserwować nowe zagrożenia dla rolnictwa (w szczególności: redukcja środków subwencyjnych, zwiększenie popytu na żywność spowodowanego wzrostem populacji, zmniejszenie areалу rolnego wykorzystywanego do produkcji rolnej, skupowanie ziemi przez podmioty zagraniczne w celach spekulacyjno-inwestycyjnych, zapewnienie efektywnego rynku zbytu lokalnym producentom rolnym, bezpieczeństwo żywności genetycznie modyfikowanej, emigracja ludności z ośrodków wiejskich, problem z sukcesją i obejmowaniem gospodarstw rolnych przez nowe pokolenie). Brak właściwej podstawy prawnej o charakterze gwarancyjnym, skutkuje niechęcią i niezaangażowaniem młodego społeczeństwa do prowadzenia gospodarstwa rolnego, gdyż przestaje być to rentowne i godziwe zajęcie²⁷.

²⁶ Czerwińska-Koral K., *Pojęcia niedookreślone w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2016, s. 204.

²⁷ Lichorowicz A., *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” 1996, nr 7–8: „Projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym nie powinien ograniczać się tylko do regulacji zasad oraz form udzielania przez państwo pomocy gospodarstwom rodzinnym, lecz powinien określić zasady organizacji wewnętrznej takich gospodarstw, jak też pozycję prawną osób w nich pracujących tudzież stabilizować byt prawny gospodarstw rodzinnych. Równocześnie jednak rozwiązania dotyczące gospodarstw rodzinnych nie powinny stanowić zbyt wąskiego „gorsetu”, utrudniającego rolnikom swobodne prowadzenia działalności gospodarczej. Jeśli bowiem nabycie statusu prawnego gospodarstwa rodzinnego, które z natury

Globalny problem wyludniania obszarów wiejskich, winien zostać objęty szczególnym nadzorem, zarówno przez politykę krajową jak i europejską.

W obliczu zbliżających się zagrożeń dla rolnictwa, dane statystyczne potwierdzają tendencje pomniejszenia liczby gospodarstw rolnych na przełomie ostatnich 10 lat.²⁸ Ubyło zwłaszcza gospodarstwa najmniejszych, zaś powiększyła się liczba gospodarstw większych niż 20 ha (a w szczególności udział gospodarstw powyżej 50ha zwiększył się o jedną trzecią w porównaniu do 2010r).²⁹ Rozdrobniona struktura, brak ziemi oraz kapitału uniemożliwia wielu mniejszym gospodarstwom dalszy rozwój. Z kolei dane demograficzne ETO wskazują, iż mniej ludzi pracuje w rolnictwie, zaś społeczeństwo na wsi się starzeje³⁰. Nie ulega wątpliwości, że obecnie zawód rolnika nie jest postrzegany jako atrakcyjny. Działania mające zmienić ten stan rzeczy nie odnoszą większego skutku mimo wdrożenia programu „Młody rolnik”. Co więcej, media utrwalają obraz pracy rolnika jako niezwykle ciężkiej i mało opłacalnej, co stawia ustawodawcę przed ciężkim wyzwaniem zmiany tego poglądu. Kampanii promującej życie na wsi czy też prowadzenia gospodarstwa rolnego, które mogłyby zapewnić rolnikowi i jego najbliższej rodzinie godziwy status społeczny, dotychczas nie odnotowano.

Przeświadczenie, iż ziemia i prowadzone na niej gospodarstwo stanowi niejako dorobek wielopokoleniowy, uległo dewaluacji i nie przedstawia już wartości ojcowizny, tak jak było to pojmowane przez poprzednie pokolenia. Jest to obszar wymagający zdecydowanej zmiany ze strony polityki Państwa, bowiem wpływa to na zapewnienie odpowiedzialnego sukcesora oraz ciągłości produkcji rolnej³¹. Natenczas brak jest skutecznego dowodu normatywnego na przeciwdziałanie temu zjawisku, niemniej doktryna w tym zakresie nie pozostaje obojętna. Obecnie ustawodawca nie podejmuje dostatecznych

rzeczy powinien być uzależnione od woli rolnika, ma być dla niego atrakcyjne, to obowiązki związane z nabyciem tego statusu nie powinny być zbyt duże, powinny być z nadwyżką równoważone przez korzystne skutki prawne płynące z faktu, iż dane gospodarstwo uzyskało status gospodarstwa rodzinnego. W przeciwnym wypadku szanse praktycznego oddziaływania na szerszą skalę przepisów o gospodarstwie rodzinnym będą znikome”.

²⁸ Dane statystyczne GUS, wskazują iż w 2010 roku występowało w Polsce 1 509,1 tys. gospodarstw rolnych, zaś w 2017 roku odnotowano jedynie 1 405,7 tys., wobec czego procentowy spadek wyniósł 7%, zaś licząc od 1989 roku spadek wyniósł aż 15%. Dodatkowo znacznie zmniejszyła się w ciągu kilku lat powierzchnia użytków rolnych. W Polsce w latach 2007-2014 dopłaty dotyczyły nieco ponad 14 mln ha, zaś w 2016 - 11,8 mln ha,

²⁹ M. Hałamska, *Specyfika rolnictwa rodzinnego w Polsce: ciężar przeszłości i obecne uwarunkowania* - WIEŚ I ROLNICTWO, NR 1.1 (166.1) 2015, s. 120,

³⁰ Tylko 20 proc. unijnych rolników ma mniej niż 40 lat. Pod tym względem Polska jest jednym z liderów, bowiem 12 % rolników nie osiągnęło jeszcze 30 lat. Najgorzej wynik odnotowano w Portugalii, gdzie ponad połowa rolników ma 65 lat. Natomiast średnia wieku rolników w UE przekroczyła już 50 lat. Dla porównania, tylko 6% społeczeństwa rolniczego w USA, stanowią osób poniżej 35 roku życia.

³¹ Dudek M., *Sukcesja indywidualnych gospodarstw rolnych jako czynnik przeobrażeń strukturalnych w polskim rolnictwie*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dział Wydawnictw, Warszawa 2016.

działań zmierzających do poprawy odbioru społecznego zawodu rolnika. Promocja rolnictwa jako gałęzi gospodarki, która jest ważnym udziałowcem w rynku rolnym, nadal wymaga aktualizacji³².

Prawo rolne przestaje być postrzegane jedynie jako działalność produkcyjna, bowiem rozwój regulacji agrarnych nieustannie doznaje ekspansji na coraz to szersze sfery życia na wsi (m.in. poprawę zagospodarowania obszarów wiejskich, kondycję społeczeństwa wiejskiego, produkcję nieskażonej żywności, utrzymanie dobrostanu zwierząt). Regulacje wspólnotowe ukierunkowują zaś obecnie swój charakter na wariant bardziej regulacyjny niż interwencyjny. Mimo to gospodarstwo rolne pozostaje centralną kategorią prawa rolnego.

Opinie doktryny kierowane w stosunku do art. 23 Konstytucji RP zdają się mieć potwierdzenie, albowiem przedmiotowa norma, w obliczu tak skomplikowanego systemu, pozostaje jedynie truistyczną ideą pożądanego modelu, którego nie sposób urzeczywistnić w praktyce. Próba wytyczania przyszłych kierunków legislacyjnych nadal będzie wymagać uwzględnienia prymatu gospodarstwa rodzinnego, a rozwiązania w postaci dotacji pieniężnych, preferencji w systemie podatkowym i ubezpieczeniowym, powinny stanowić regulacje służące do wyrównania opłacalności w sektorze produkcji rolnej, która pierwszoplanowo powinna skłaniać do zapewnienia rentowności i maksymalizacji produkcji, z uwzględnieniem utrzymania dobrostanu zwierząt, ochrony środowiska, w ramach zrównoważonej polityki rolnej. Wydaje się jednocześnie, że występuje swego rodzaju deficyt regulacji normatywnych, które znosiłyby dysproporcje opłacalności ekonomicznej działania w sektorze rolnym w odniesieniu do innych sektorów gospodarki. Potrzeba dalszego wsparcia i ochrony rodzinnych gospodarstw rodzinnych, jak również dążenie do stworzenia samowystarczalnych jednostek produkcyjnych pozostaje nadal aktualna, bowiem to one stanowią dalszą podstawę ustroju rolnego w Polsce, który zajmuje specjalną i strategiczną pozycję w całej gospodarce.

³² Obecnie 80% rolników w krajach EU stanowią osoby powyżej 45. roku życia. W latach 2007–2013 wydano na wsparcie młodych rolników ponad 10 mld euro, niemniej z drugiej strony odnotowano spadek ich liczebności z 3,3 mln do 2,3 mln. Z danych zgromadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w badaniach ankietowych młodzi rolnicy wskazali jako najważniejszą formę pomocy (ponad 60%), ułatwienie w zakupie gruntu, w dalszych punktach zaś – dostęp do kredytów bądź doradztwo. Przyszła wspólna polityka rolna będzie musiała znacznie lepiej wytyczyć nowe cele i zadania dla nadchodzących problemów cywilizacyjnych. Niezbędne stanie się podjęcie decyzji, którzy rolnicy powinni otrzymywać od Unii największe wsparcie, ponieważ prognozowany fundusz przeznaczony na wsparcie uległ zmniejszeniu. Źródło: Eurostat Farm Structure Survey 2010, w publikacji Young Farmers and the CAP, EU 2015.