

Zakład Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami

ALEKSANDER OLESZKO

*Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego
jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa
oraz orzecznictwa w sprawach rolnych
(uwagi w świetle projektu Konstytucji RP)*

Die Bedeutung der Familienbauernhöfe als einer Grundlage des Agrarsystems
für die Gesetzgebung und Rechtsprechung
(im Lichte des Entwurfs der Verfassung der Republik Polen)

I

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 stycznia 1997 r.¹ w rozdziale I *Rzeczpospolita* przewiduje w art. 21, iż „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 19 i 20”. Te ostatnie zaś postanowienia statuują, iż Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia². Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 19) oraz gdy zapewnia wolność działalności gospodarczej, a jej ograniczenie jest dopuszczalne tylko przez ustawę i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 20).

Przytoczone uregulowania skłaniają do podjęcia próby określenia znaczenia i wpływu konstytucyjnego uznania rodzinnego gospodarstwa rolnego za podstawę polskiego ustroju rolnego³.

¹ „Rzeczpospolita”, nr 15 (4572) z dnia 18–19 stycznia 1997 r.

² W rozdziale II projektu w tytule *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* art. 62 także statuuje, iż każdy ma prawo do dziedziczenia, które podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Wydaje się, że przepisy art. 19 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 i 2 powinny być zsynchronizowane. Zbyt często wydaje się dwukrotne powtarzanie w oddzielnych artykułach prawa do dziedziczenia. Także konstytucyjna ochrona własności (art. 19 ust. 1) oraz redakcja przepisu art. 62 nie powinny być ujmowane w oddzielnych uregulowaniach, a do tego w różnych rozdziałach.

³ Refleksja ta jest tym bardziej uzasadniona, iż art. 21 projektu na wniosek klubu PSL został sformułowany dopiero w ostatnim etapie prac Komisji Konstytucyjnej. Co do projektów konstytucji odnośnie do regulacji dotyczącej rolnictwa, zob. B. Zawadzka: *Sprawy wsi i rolnictwa w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Rolne” 1992, z. 2 (4), s. 51 i n.

W pierwszym rządzie wypada wyraźnie podkreślić, iż przepis art. 21 projektu nie ujmuje rolnictwa⁴ będącego podstawowym działem naszej gospodarki jako przedmiotu regulacji konstytucyjnej, stanowiącej istotną część ustroju społeczno-gospodarczego kraju. Nie upatruje również ustrojowego znaczenia i roli rolnictwa w funkcjonowaniu państwa jako podstawy wyżywienia narodu⁵. Nie chodzi zatem o nadanie w konstytucji określonego (trwałego) modelu ustrojowego polskiego rolnictwa⁶. Można upatrywać zatem w projektowanym rozwiązaniu ciągły i nadal przedłużający się brak wyraźnej wizji polityki rolnej państwa po r. 1989. W sferze rolnictwa widzimy bowiem tylko oczywistą preferencję rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy ustroju polskiego rolnictwa. W związku z tym nasuwa się podstawowe pytanie, a mianowicie, czy przepis art. 21 projektu pełnić ma funkcję jurydycznej regulacji sfery rolnictwa jako jednego z głównych działów naszej gospodarki, a jego sformułowania stanowią nie tylko wytyczne dla ustawodawstwa zwykłego, ale obowiązują bezpośrednio wszystkich obywateli, organy władzy i instytucje, czy też omawianą regulację uważać należy jako konstytucyjną klauzulę generalną stwarzającą możliwość dowolności interpretacyjnej dla pracodawcy i egzekutora praw, a nawet bardziej zbliżoną do manifestu ideologicznego niż *stricte* prawnego⁷.

Nie można bowiem sformułowania art. 21 projektu odrywać od równoczesnego konstytucyjnego zapewnienia „wolności działalności gospodarczej” (art. 20 ust. 1). Pewnym kuriozum jest bowiem redagowanie w tym samym przepisie zasady utroju rolnego, jaką ma być rodzinne gospodarstwo rolne oraz jednocześnie wyraźne osłabianie tej zasady, jeżeli stwierdza się, iż nie narusza ona postanowień art. 20 projektu. Gwarantowana konstytucyjnie „wolność działalności gospodarczej” zamieszczona w tym samym rozdziale I projektu może sugerować, iż mamy do czynienia z równorzędnymi zasadami ustrojowymi także w sferze rolnictwa: rodzinnym gospodarstwem rolnym oraz wolnością działal-

⁴ M. Błażejczyk: *Prawne pojęcie rolnictwa w polityce rolnej Wspólnoty Europejskiej*, „Prawo Rolne” 1993, z. 3–4, s. 5 i n.

⁵ Por. np. J. Sandorski: *Międzynarodowa ochrona prawa do wyżywienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 2, s. 43 i n.; J. Szczepański: *Miejsce spółdzielczości rolniczej w gospodarce żywnościowej Wspólnoty Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 3, s. 48 i n.; J. Paliwoda: *Zagadnienia legislacyjne polskiego prawa żywnościowego*, „Prawo Rolne” 1994, z. 1 (11), s. 53 i n.; idem: *Kodeks Żywnościowy Organizacji do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa ONZ*, „Prawo Rolne” 1994, z. 3 (13), s. 5 i n.; idem: *Zbliżanie polskiego prawa żywnościowego do prawodawstwa Wspólnot Europejskich*, [w:] *Wspólna polityka rolna w perspektywie członkostwa we Wspólnotach Europejskich*, Warszawa 1996, s. 128 i n.; E. Skrzydło-Tefelska: *Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej*, „Rejent” 1995, nr 10, s. 51 i n.; A. Oleszko: *Prawo do wyżywienia. Dylematy prawa publicznego oraz prawa prywatnego*, [w:] A. Oleszko, B. Jeżyńska, S. Tarasiuk: *Prawo rolne, Wybrane zagadnienia*, Kraków–Lublin 1997, s. 20 i n. Zob. także Zawadzka: *op. cit.*, s. 62.

⁶ Zob. np. M. Gulczyński: *Zasady ustrojowe w projektach Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 13 i n.

⁷ *Ibid.*, s. 14.

ności gospodarczej obejmującą zarówno sferę rodzinnych gospodarstw, jak i pozostałych sektorów rolnictwa. Należy bowiem uznać trwałe istnienie także innych niż rodzinne gospodarstwa rolne form własności rolniczych środków produkcji⁸.

Określenia „ustrój rolny” oraz „rodzinne gospodarstwo rolne”, „gospodarstwo rodzinne” znane są ustawodawstwu polskiemu, a także państwowi Wspólnoty Europejskiej⁹. Również w języku prawniczym pojęcia te są powszechnie uznawane. Na gruncie prawa polskiego dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁰ w art. 1 ust. 1 zd. 2 stwierdza, że „ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstw rolnych stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”. Pomijając ideologiczną retorykę reformy rolnej (a także jej praktyczne wynaturzenia), trzeba się zgodzić, iż dekret z r. 1944 jednoznacznie określił ustrój rolny w Polsce jako „oparty na gospodarstwach stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”, co powszechnie wiązało się z przyznaniem rodzinnym gospodarstwom chłopskim prawa własności do ziemi i tworzeniem podstaw do ochrony własności rolniczej. Współcześnie ustrój rolny traktuje się jako składnik szerszego pojęcia ustroju społeczno-gospodarczego. W konsekwencji przyjmuje się, że ustrój rolny można określić jako układ stosunków własnościowych i formy organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego¹¹. M. Błażejczyk uważa wprost, iż fundamentem ustroju rolnego, do którego ma przysposobić nasze rolnictwo restrukturyzująca i prywatyzująca je reforma, jest rodzinne gospodarstwo rolne¹².

Pierwszą konstytucyjną próbą konstruowania modelu ustrojowego chłopskiego gospodarstwa rolnego była ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. nr 39, poz. 175), której art. 15 pkt 3 otrzymał następujące brzmienie: „Polska Rzeczpospolita Ludowa otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantuje trwałość tych gospodarstw, udziela im pomocy w zwiększaniu produktywności i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego [...]”¹³. Z wcześniejszych oraz

⁸ Por. Zawadzka: *op. cit.*, s. 64.

⁹ M. Błażejczyk: *Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Prawo Rolne” 1992, z. 2 (4), s. 5 i n. oraz cyt. tam obszerna literatura; Juan J. S. Jarque: *Rodzinne gospodarstwo rolne w Hiszpanii*, „Prawo Rolne” 1992, z. 4 (6), s. 27 i n.; A. Lickorowicz: *Harmonizowanie ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 176 i n.; idem: *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” 1996, nr 7–8, s. 31 i n.

¹⁰ Dz. U. 1945, nr 3, poz. 13; zm. z 1957 r., nr 38, poz. 172; z 1968 r. nr 3, poz. 6. Tytuł dekretu z dnia 6 września 1946 r. wprost brzmi: „O ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska” (Dz. U. nr 49, poz. 279 ze zm.).

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

¹² Błażejczyk: *op. cit.*, s. 7.

¹³ Przepis ten został uchylony ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy – Konstytucji PRL (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 94).

innych uregulowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym trzeba przede wszystkim wymienić art. 131 k.c. w jego pierwotnym brzmieniu¹⁴ oraz w świetle noweli dokonanej ustawą z dnia 26 marca 1982 r.¹⁵

Co do wskazanej regulacji należy podzielić poglądy przyjmujące, iż przepis art. 15 pkt 3 ówczesnej konstytucji nie wprowadził nowej konstrukcji normatywnej do naszego systemu prawnego, choć stanowił podstawę wspierającą teoretyczne konstruowanie *de lege ferenda* modelu ustrojowego chłopskiego gospodarstwa rolnego¹⁶. Inna wada tej regulacji przejawiała się w tym, iż jeżeli nawet przyjmowano w prawodawstwie cechy rodzinności gospodarstwa rolnego, to jednak określenie to odnoszono do wszystkich indywidualnych gospodarstw rolnych, czyniąc ten wyróżnik wobec wielosektorowości rolnictwa, a zwłaszcza państwowych gospodarstw rolnych oraz rolniczych spółdzielni produkcyjnych¹⁷. Natomiast treść art. 131 k.c. w obu jego brzmieniach traktowano jako przepis zawierający wskazówkę interpretacyjną wszystkich przepisów kodeksu, jeżeli dotyczyć one miały indywidualnych gospodarstw rolnych, a od 6 kwietnia 1982 r. uważano nadto, iż wyraża on zasadę jedności polskiego rolnictwa oraz trwałość i równoprawność wszystkich sektorów gospodarki rolnej, a także gwarancję rozwoju każdego z nich¹⁸.

II

Odniesienie się do treści przepisu art. 21 projektu konstytucji wymaga w pierwszym rzędzie wyznaczenia ustrojowej pozycji oraz charakteru rodzinnego gospodarstwa rolnego wobec równorzędnej – równie konstytucyjnej –

¹⁴ W okresie od 1 stycznia 1965 r. do 5 kwietnia 1982 r. art. 131 k.c. obowiązywał w następującym brzmieniu: „Przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego należy mieć na względzie opiekę, którą PRL otacza indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów”.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 11, poz. 81 ze zm.) określiła z dniem 6 kwietnia 1982 r. brzmienie art. 131 k.c.: „Przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego należy mieć na uwadze, że PRL gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałe i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju PRL”. Przepis ten obowiązywał do 30 września 1990 r. i z dniem 1 października 1990 r. został skreślony przez ustawę z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 55, poz. 321).

¹⁶ K. Stefańska: *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990, s. 34.

¹⁷ Tak trafnie B. Błażejczyk: *Pozycja prawna chłopskiego gospodarstwa rodzinnego w ustroju rolnym PRL*, [w:] *Zagadnienia Ustroju Prawnego Rolnictwa*, t. 6, Ossolineum 1988, s. 32 i n.; idem: *Rodzinne gospodarstwo rolne...*, s. 7–8.

¹⁸ J. Majorowicz [w:] J. Majorowicz, J. Pietrzykowski: *Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie*, Warszawa 1984, s. 101 i n.; R. Budzinowski: *Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (Rozważania na tle art. 131 k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1983, z. 2, s. 9 i n.

zasady wolności działalności gospodarczej. Drugi zasadniczy problem wiąże się z określeniem (wyznaczeniem) wpływu unormowania art. 21 projektu na zakres ustawodawstwa zwykłego. Można stwierdzić, iż udzielenie próby odpowiedzi na drugie pytanie wymaga ustosunkowania się co najmniej do następujących kwestii: a) określenia prawnych znamion rodzinnego gospodarstwa rolnego, b) wyznaczenia metody regulacji kształtującej to gospodarstwo, ze szczególnym uwzględnieniem środków oddziaływania w postaci norm o charakterze publicznoprawnym oraz prywatnym, c) zakresu dostosowania obowiązującego prawa do przyjętych rozwiązań prawnorolnych w ustawodawstwie krajowym oraz Unii Europejskiej.

W świetle art. 21 w zw. z art. 20 projektu wyznaczenie ustrojowej pozycji rodzinnego gospodarstwa rolnego w proponowanym kształcie musi uwzględniać zasadę wolności działalności gospodarczej. Równorzędność tych zasad będzie urzeczywistniana przede wszystkim na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Nasuwa się w takim razie pytanie, czy nie należałoby poszukiwać innej redakcji przepisu art. 21 projektu. Równorzędność i pogodzenie tych dwóch zasad ustrojowych przyszłej konstytucji wymaga najpierw spojrzenia na obecne ich rozumienie, a zwłaszcza odniesienia się do niektórych uregulowań realizujących „wolność gospodarczą”.

Konstytucyjna zasada ustrojowa wyrażona w art. 21 projektu powinna także odzwierciedlać, a przede wszystkim wskazywać na zasadnicze kierunki polityki rolnej państwa¹⁹. Polskie doświadczenia (doktrynalne oraz ustawowe, gdyby patrzeć na poszczególne ustawy emerytalne dla rolników indywidualnych i ich rodzin) wskazują raczej, iż przed r. 1989 rodzinne gospodarstwo rolne wiązano z taką organizacją indywidualnego gospodarstwa rolnego, która ma zapewniać zmianę generacji w rolnictwie wiejskim oraz opierać jego rozwój na rodzinnej sile roboczej w warunkach słabego nasycenia kapitałem na wsi. Zmiany organizacyjne w tym sektorze miały zapewniać podstawy bytu rodziny w sferze organizacji i funkcjonowania indywidualnego gospodarstwa rolnego²⁰. Pojawiały się nawet obawy, czy ramy rodzinnego gospodarstwa rolnego nie okażą się „za ciasne” i nie staną się hamulcem postępu rolnego w przyszłości²¹. Natomiast zakres uwzględnienia przez ustawodawcę rodzinnego charakteru indywidualnego gospodarstwa rolnego zdeterminowany był przez stosunek państwa do tej formy

¹⁹ Co do kierunków tej polityki po r. 1989 zob. uchwałę Sejmu RP z 20 grudnia 1989 r. w sprawie rządowych założeń polityki rolnej na r. 1990 (Mon. Pol. nr 43, poz. 343) oraz uchwałę Sejmu RP z 19 grudnia 1990 r. w sprawie rządowych założeń polityki rolnej (Mon. Pol. 1991, nr 1, poz. 1).

²⁰ Por. zwłaszcza R. Budzinowski: *Rodzinny charakter indywidualnego gospodarstwa rolnego. Zagadnienia prawne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 4, s. 63 i n.; idem: *Koncepcje gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 112 i in.

²¹ Zob. A. Stelmachowski: *Własność rolnicza i metody jej badania*, [w:] *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim* (oprac. zbiorowe pod red. A. Stelmachowskiego), Ossolineum 1974, s. 13 i n.

gospodarowania wobec wielosektorowości własnościowej gospodarstw rolnych²². Obecnie trudno byłoby bronić takiej koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy ustroju państwa. Wymogi Wspólnoty Europejskiej jednoznacznie wyznaczają nam kierunek akceptacji omawianej zasady ustrojowej polskiego prawa rolnego²³. Ustawodawstwo europejskie powszechnie wykształciło pewien model docelowy gospodarstwa rolnego (gospodarstwa rozwojowego o charakterze rodzinnym) z równoczesnym jego strukturalnym przekształceniem co do opłacalnej powierzchni tego gospodarstwa. Zmiany te wiąże się z ochroną żywotności i racjonalności jego rozmiarów, co zapobiegałoby nadmiernej koncentracji gruntów, koncentracji nieuzasadnionej względami gospodarczymi i produkcyjnymi²⁴. Godzi się w tym miejscu wyraźnie podkreślić, iż ustrojowa realizacja za pomocą ustawodawstwa zwykłego rodzinnego gospodarstwa rolnego chronić powinna głównie przed dominacją ze strony wielkich producentów wykupujących ziemię ze względów spekulacyjnych²⁵. W niczym jednak nie powinno się stwarzać dla gospodarstwa rodzinnego „konkurencyjnych” priorytetów wobec większych obszarowo gospodarstw, doprowadzając przez to do niepożądanych procesów dekoncentracyjnych, a w żadnej mierze nie można powracać do sztywnych środków prawnoadministracyjnych w tym zakresie²⁶.

Jeżeli spojrzymy na niektóre wcześniejsze projekty konstytucji, zmierzające do określenia ustrojowej pozycji gospodarstwa rodzinnego, to wydaje się, iż obecnie projektowany art. 21 jest nader kompromisowy, żeby nie powiedzieć bardziej o wymiarze ideologicznym niż prawnoustrojowym. Mogą powstać takie obawy, iż prezentowane rozwiązanie ograniczy się w ustawodawstwie do zwykłego dążenia do utrzymania dotychczasowej koncepcji indywidualnego gospodarstwa rolnego, przejawiającej się w preferencyjnym utrzymaniu podstaw bytu rodziny chłopskiej bez jednoczesnej wyraźnej ingerencji i wydatnej pomocy państwa w przekształceniach strukturalnych rolnictwa indywidualnego. Po prostu obecna koncepcja rodzinnego gospodarstwa rolnego ma być przeciwwagą farmeryzacji rolnictwa przed powstaniem tego typu gospodarstw²⁷.

²² Budzinowski: *op. cit.*, s. 73.

²³ Zob. zwłaszcza M. Błażejczyk: *Ustrojowe podstawy i kierunkowe założenia programu rolnego w świetle traktatowych zasad polityki rolnej EWG ustanowionych*, [w:] *Il Frattato di Roma Della Politica Agricola Comune*, Ossolineum 1990, s. 44; idem: *Rodzinne gospodarstwo...*, s. 6 i n.; idem: *Strategiczne kierunki restrukturyzacyjne rolnictwa w przejściowym okresie stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi*, „Prawo Rolne” 1993, z. 1, s. 26 i n.; idem: *Ustrojowe pojęcie i prawne znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego*, „Prawo Rolne” 1993, z. 1, s. 94 i n.

²⁴ A. Lichorowicz: *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 224 i n.; idem: *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, „Studia Prawnicze” 1991, z. 3, s. 97 i n.

²⁵ Prutis [w:] *Polskie prawo rolne...*, s. 94.

²⁶ Lichorowicz: *Problematyka struktur...*, s. 226.

²⁷ Zob. K. Daniel: *Dostosowawcze zmiany prawa rolnego do europejskiego prawa wspólnotowego w poglądach rolników*, „Prawo Rolne” 1994, z. 1, s. 37 i n.

Można jednak twierdzić, że uznanie rodzinnego gospodarstwa za podstawę ustrojową państwa będzie realizowane przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż zasada ta nie narusza konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej działalności²⁸, w niczym nie naruszając statusu prawnego innych jednostek produkcyjnych (podmiotów gospodarczych w rolnictwie). Jak się wydaje, rzecz jednak w tym, czy przez takie właśnie rozwiązanie konstytucyjne nie dopuszczamy do tego, że w razie „zderzenia” się obu zasad, wolność gospodarcza – przy preferencyjnej doraźnej polityce państwa – będzie domeną ustawodawstwa zwykłego, poddawanego zbyt często zmieniającym się koniunkturam partyjnym, co przy koniecznych i znacznych nakładach na zmianę strukturalną rolnictwa „skaże”, rodzinny charakter gospodarstwa na stałe niedoinwestowanie²⁹.

Konkludując tę część rozważań, należałoby wskazać na konieczność wyrażonego i jednoznacznego ustrojowego określenia w przyszłej konstytucji, iż: 1) państwo uznaje rolnictwo i gospodarkę żywnościową za podstawę gospodarki narodowej, 2) Rzeczpospolita Polska dąży do upowszechnienia rozwojowego rodzinnego gospodarstwa rolnego zapewniającego członkom rodzin chłopskich źródło wydajnej pracy oraz porównywalne dochody, jakie uzyskuje ludność pozarolnicza; właściciele gospodarstw rolnych mają te same prawa i obowiązki, 3) własność rolnicza pozostaje pod szczególną ochroną jako dobro ogólnoludzkie.

Jak trafnie zauważa B. Zawadzka, określona w ten sposób preferencja rodzinnego i rozwojowego gospodarstwa rolnego nie jest gołosłowna, gdyż łączy się z obowiązkiem państwa tworzenia warunków do upowszechniania gospodarstw rodzinnych „racjonalnych”, tj. efektywnych ekonomicznie i dostarczających rodzinom chłopskim środków do życia na poziomie nie odbiegającym od warunków życia innych grup społecznych utrzymujących się z pracy. Owo „tworzenie warunków” powinno oznaczać, iż za pomocą ustawodawstwa zwykłego państwo zapewni taką politykę gospodarczą i finansową, która gwarantować będzie racjonalność gospodarstw rodzinnych³⁰. Jednocześnie nadanie rolnictwu oraz gospodarce żywnościowej rangi ustrojowej zapewni rozwój wszelkich form organizacyjnych gospodarstw rolnych oraz rolniczej działalności produkcyjnej, a konkretyzacja tego znajdzie odzwierciedlenie

²⁸ Co do normatywnego ujęcia i znaczenia wolności gospodarczej zob. zwłaszcza C. Kosiński: *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 34 i n.; M. Zdyb: *Publiczne prawo gospodarcze*, Lublin 1995, s. 91 i n.

²⁹ A. Lichorowicz wyraźnie stwierdza, iż brak jest ze strony państwa jakichkolwiek rozwiązań prawnych dotyczących kryteriów, jakie powinny spełniać gospodarstwa rozwojowe o charakterze rodzinnym. Bez przyjęcia odpowiednich rozwiązań w tej kwestii, rozpoczęcie procesu upodobniania się polskich struktur agrarnych do struktur europejskich nie będzie możliwe (*Problematyka struktur...*, s. 225).

³⁰ Zawadzka: *Sprawy wsi w projektach Konstytucji...*, s. 64.

w ustawodawstwie zwykłym. Konstytucyjne podkreślenie znaczenia własności rolniczej oznacza także szczególną ochronę dziedziczenia gospodarstw rolnych (a nie jak się błędnie przyjmuje „prawa do dziedziczenia”).

III

Konstrukcja i charakter rodzinnego gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie zwykłym oraz orzecznictwie. Opracowany projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym w dużej mierze ułatwia dalszą dyskusję³¹. W tym miejscu można jednak odnieść się tylko do podstawowych konstrukcji przewidzianych regulacji. Wypada także zwrócić uwagę na ewentualne odniesienia charakteru gospodarstwa rodzinnego w sferze dotychczasowej regulacji cywilnoprawnej, zwłaszcza kodeksu cywilnego.

Uchwalenie ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym nie powinno budzić żadnych wątpliwości. Można nawet powiedzieć że oczekiwanie na nią jest nader spóźnione³². Kardynalną jednak sprawą jest określenie przedmiotu regulacji w taki sposób, ażeby zakres unormowań jednoznacznie wskazywał na „miejsce ustawy nie tylko w sferze prawnorolnej”³³, ale w równym stopniu określał zamiar ustawodawcy co do kierunku podjęcia szerszych przedsięwzięć legislacyjnych wymagających dostosowania dotychczasowej regulacji prawnorolnej (zwłaszcza w odniesieniu do przepisów kodeksu cywilnego) do wymogów wynikających z zawartego przez Polskę Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Gdy jest mowa o kodeksie cywilnym, to czy projektowana ustawa ma potwierdzać (umacniać), czy też zrywać z zasadą jedności prawa cywilnego³⁴. Ponadto, czy przedmiotem przyszłej regulacji ma być wyłącznie rodzinne gospodarstwo rolne z licznymi rozwiązaniami preferencyjnymi dla tej tylko formy gospodarowania, czy też należałoby widzieć miejsce i rolę gospodarstwa rodzinnego w ramach równoczesnych przekształceń strukturalnych. Wia-

³¹ *Projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym*, Warszawa 1995, opracowany przez Zespół Poselski pod kier. posła S. Bartoszką z udziałem konsultantów: M. Błażejczyka (profesora zwyczajnego Instytutu Nauk Prawnych PAN), A. Germano (profesora zwyczajnego Istituto di Diritto Agrario Internazionale a Comparato we Florencji), B. Pelignota (profesora zwyczajnego Institut des Hautes Etudes de Droit Rural st d'Economis Aricola).

³² Zapowiedź opracowania ustawy o gospodarstwie rolnym zawierała uchwała Sejmu z 19 grudnia 1990 r. (Mon. Pol. 1991, nr 1, poz. 1).

³³ Chodzi o to, czy ustawa ma regulować jedynie stosunki prawnorolne w ramach przyjętego ustroju rolnego, czy też zawierać również normy o charakterze ustrojowym odpowiadające obecnym przeobrażeniom społeczno-gospodarczym rolnictwa.

³⁴ Por. zwłaszcza S. Wójcik: *Wprowadzenie do kodeksu cywilnego*, Bielsko-Biała 1993, s. 22; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk: *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 18–19.

domo przecież, że w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny³⁵, kontrolę obrotu gruntami rolnymi zredukowano poniżej pewnego racjonalnego minimum. Bez wprowadzenia instrumentów prawnych, stymulujących koncentrację gruntów rolnych i zapobiegających ich rozdrabnianiu, Polska nie może stać się poważnym partnerem dla Wspólnoty Europejskiej³⁶. Należałoby bowiem zastanowić się, czy celowa jest szczegółowa regulacja rodzinnego gospodarstwa rolnego (bez względu na zakres oraz sposób tej propozycji) w oddzielnej ustawie, w zupełnym oderwaniu od dotychczasowych przepisów kodeksu cywilnego dotyczących obrotu gruntami rolnymi między żyjącymi oraz dziedziczenia takiego gospodarstwa na zasadach ogólnych, jeżeli np. nabywcą gospodarstwa rodzinnego bądź jego spadkobiercą (w sytuacji dziedziczenia testamentowego albo z wyłączeniem art. 1058 k.c.) może być każda osoba³⁷. Jeżeli rodzinne gospodarstwo rolne ma być „otaczane szczególną ochroną”, to czy można oczekiwać lepszej stabilności aniżeli dodanie do obecnego przepisu art. 55³ k.c. dalszego zdania albo paragrafu wskazującego jednoznacznie na ustawowy obowiązek interwencji państwa w tę właśnie sferę działalności rolniczej. Tymczasem projekt wyłącza w ogóle stosowanie przepisu art. 55³ k.c. w odniesieniu do gospodarstwa rodzinnego. Co więcej, gdyby do tych właśnie gospodarstw wyłączyć stosowanie art. 55³ k.c., to powstaje pytanie, według jakiego reżimu prawnego należałoby oceniać cywilnoprawny obrót gruntami wchodzącymi w skład indywidualnych gospodarstw, skoro definicja ustawowa rodzinnego gospodarstwa rolnego zostałaby określona tylko na użytek projektowanej ustawy. Dodanie do przepisu art. 55³ k.c. stosownej regulacji wyznaczającej określony, szczególny obowiązek państwa względem gospodarstw rodzinnych oznaczałoby także zachowanie przez ustawodawcę kodeksowego pojęcia gospodarstwa rolnego w szeroko rozumianym obrocie cywilnoprawnym z równoczesnym odesłaniem – co do zakresu oraz form interwencjonizmu państwowego w stosunku do rozwojowych rodzinnych gospodarstw rolnych – do przepisów o charakterze szczególnym.

³⁵ Dz. U. nr 55, poz. 321; Zob. także A. Oleszko: *Wprowadzenie do kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 18 i n.

³⁶ Zob. zwłaszcza M. Ptaszyk: *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, PiP 1991, nr 7, s. 52 i n.; idem: *Zmiany w dziedziczeniu gospodarstw rolnych*, „Prawo Rolne” 1991, z. 2, s. 62 i n.; M. Błażejczyk: *Polityczno-legislacyjny dysonans w dążeniu do zintegrowania polskiego rolnictwa z Europejską Wspólnotą Gospodarczą*, „Prawo Rolne” 1991, z. 1, s. 5 i n.; A. Lichorowicz: *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 11, s. 31 i n.; idem: *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1992, s. 175; idem: *Problematyka struktur...*, s. 225; idem: *Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 31 i n.

³⁷ Nie wydaje się celowe powracanie do kontroli o charakterze administracyjnym przejawiającej się w orzekaniu za pomocą decyzji, czy dane gospodarstwo spełnia znamiona rodzinnego gospodarstwa rolnego. Wydaje się, że powinny w tej mierze decydować kryteria ekonomiczne, a nie prawoadministracyjne.

Zachowanie jedności prawa cywilnego w sferze prawnorodnej miałyby istotne znaczenie dla przyszłego orzecznictwa sądowego. Znowelizowane brzmienie art. 55³ k.c. mogłoby stanowić wskazówkę interpretacyjną dla sądów w zakresie zniesienia (działu) współwłasności rodzinnego gospodarstwa rolnego w sprawie konkretyzacji takich klauzul, jak: zasady prawidłowej gospodarki rolnej (art. 213 k.c.), interes społeczno-gospodarczy (art. 214 § 1 k.c.), określenie gwarancji należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego (art. 214 § 2 k.c.).

ZUSAMMENFASSUNG

Der Entwurf der Verfassung in der Version vom 16.01.1997 sieht im Art. 21 vor, daß „der Familienbauernhof eine Grundlage des Agrarsystems des Staates“ bildet. Im Hintergrund des vorgesehenen Verfassungsprinzips wird die Analyse der agrarrechtlichen Problematik durchgeführt, die in der Zukunft in der Gesetzgebung entsprechende Normung finden soll. Es wird auch auf eventuelle Bedeutung dieses Prinzips in der Rechtsprechung hingewiesen. Es betrifft vor allem das vorbereitete Gesetz über Familienbauernhöfe (Version von 1995) und stellt sowohl die Hauptlösungen im Lichte der bisherigen Gesetzgebung im Bereich des Agrarrechts dar, als auch der Erfordernisse der Europäischen Union, der Polen beizutreten beabsichtigt. Es wird die Normung des Art. 21 des Entwurfs der Verfassung kritisiert, mit der Hervorhebung, daß im künftigen Grundgesetz ihren Platz nicht nur Angelegenheiten des Familienbauernhofes finden sollen, dessen gesetzliche Definition äußerst zweifelhaft ist, sondern es soll eine extra Regelung für die ganze Landwirtschaft im allgemeinen (als dem Hauptbestandteil der Staatswirtschaft) eintreten, in deren Rahmen der Staat bestimmte Präferenz der Entwicklung der Landwirtschaft sichern soll. Erst darunter soll der Familienbauernhof als Teil des Umstrukturierungsprozesses des polnischen Agrarsystems ihre Stelle finden.