

Zakład Nauk o Pracy  
Wydziału Ekonomicznego UMCS

L u b a M A T R A S Z E K

Social-legal Situation of Individual Farmers  
in the Light of New Regulations in Agriculture

**Społeczno-prawna pozycja rolników indywidualnych  
w świetle nowych ustaw rolnych**

Общественно-правовое положение владельцев единоличных сельскохозяйственных хозяйств в свете новых сельскохозяйственных законов

W roku 1982 Sejm uchwalił szereg ustaw, których wspólnym celem jest dążenie do zapewnienia prawnych podstaw intensyfikacji produkcji rolnej oraz do poprawy warunków pracy i życia na wsi.

Jakkolwiek o realizacji tych celów zadecydują przede wszystkim czynniki ekonomiczne, społeczno-polityczne i techniczne, prawo może być stymulatorem korzystnych przeobrażeń oczekiwanych przez całe społeczeństwo. Jednym z warunków osiągnięcia pożądaných zmian jest m. in. poczucie stabilizacji zawodowej oraz te wszystkie czynniki, które wpływają na pozycję społeczną rolnika.

I. Klamrą spinającą nowe uregulowania jest znowelizowany art. 131 k.c.<sup>1</sup>, nakazujący przy tłumaczeniu i stosowaniu kodeksu cywilnego mieć na względzie gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałą i równoprawny element ustroju społeczno-gospodarczego naszego państwa. Zapis ten wywołuje do chwili obecnej wiele emocji i kontrowersji zwłaszcza w kontekście dokonanych w 1983 roku zmian w Konstytucji<sup>2</sup>, gwarantującej trwałość indywidualnych rodzinnych gospodarstw rolnych pracujących chłopów.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 o zmianie ustawy — kodeksu cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 39, poz. 175).

Początkowo podkreślano, że zawartą w art. 131 k.c. klauzulą interpretacyjną winny kierować się zarówno sądy, jak i organy administracji państwowej, przy czym wskazywano, iż skuteczność ochrony zależy m. in. od warunków władczego wkraczania administracji państwowej w sferę wykonywania własności indywidualnej.<sup>3</sup> W doktrynie wskazuje się również, że artykuł ten podkreśla „jedną z podstawowych zasad obecnej polityki rolnej naszego państwa, a mianowicie zasadę jedności polskiego rolnictwa oraz równoprawności wszystkich sektorów gospodarki rolnej i gwarancję rozwoju każdego z nich.”<sup>4</sup>

Pojawiły się jednak głosy negujące zarówno trwałość, jak i równoprawność indywidualnych gospodarstw rolnych. Wskazuje się na ograniczone zastosowanie zasady równoprawności do rozstrzygania spraw indywidualnych trafiających do sądów powszechnych. Opierając się jedynie na wykładni językowej stwierdza się, że równoprawność nie została w Konstytucji zagwarantowana, nie ma zatem podstaw do przyjęcia, iż Konstytucja wprowadza tę zasadę do polityki rolnej.<sup>5</sup>

Wykładnia językowa — jakkolwiek najważniejsza — jest jednak tylko jedną z metod interpretacji obowiązującego prawa, nie zawsze decydującą o rozstrzygnięciu interpretacyjnym. Ponieważ przedstawiony problem ma istotne znaczenie polityczne, należy sięgnąć do funkcjonalnych dyrektyw interpretacyjnych, które mają charakter polityczny. Stosując te dyrektywy wybiera się jako właściwe to rozwiązanie, które daje normę „najlepiej uzasadnioną aksjologicznie na gruncie przyjmowanego oficjalnie systemu wartości.”<sup>6</sup> Wydaje się, iż przyjęty obecnie system wartości przemawia za zasadą równoprawności wszystkich sektorów gospodarki rolnej. Stanowisko takie zostało potwierdzone w roku 1981 i 1982 przez KC PZPR i przez NK ZSL. Do przeszłości winna należeć rozbieżność między deklaracjami politycznymi a rozwiązaniami prawnymi i ich interpretacją. Warto w tym miejscu przypomnieć, że „jedną z przyczyn stosunkowo małej skuteczności i nietrwałości przemian, zapoczątkowanych przełomem październikowym 1956 r. był brak konstytucyjnego, a w ślad za tym ustawowego, uregulowania wielu podstawowych zagadnień w zakresie stosunków pomiędzy władzą a obywatelami.”<sup>7</sup> Należy

<sup>3</sup> Por. M. Błażejczyk: *Prawne gwarancje indywidualnej własności rolniczej*. PiP 1982, z. 10, s. 32 i n.

<sup>4</sup> J. Majorowicz, J. Pietrzykowski: *Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie*. Warszawa 1984, s. 102.

<sup>5</sup> A. Bałaban (rec.): J. Majorowicz, J. Pietrzykowski: *Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie*, Warszawa 1984, /w/ „Wież Współczesna” 1985, nr 1, s. 152.

<sup>6</sup> Z. Ziębiński: *Teoria prawa*. PWN, Warszawa, Poznań 1978, s. 120.

<sup>7</sup> M. Rybicki: *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej*. „Studia Prawnicze” 1983, z. 4 (78), s. 9.

również zwrócić uwagę na fakt, iż w Sejmie podkreślono, że nowy zapis konstytucyjny spełnia przede wszystkim funkcje gwarancyjne trwałości rodzinnych gospodarstw rolnych jako równoprawnego elementu istniejącego ustroju społeczno-gospodarczego PRL.<sup>8</sup> Równoprawność ta nie może mieć jednak tylko formalnego charakteru. Oznaczać ona winna równość dostępu do inwestycji, środków produkcji, kredytów i innej pomocy państwa dla wszystkich sektorów rolnictwa. Pominięcie któregośkolwiek elementu jest niesłuszne i nieracjonalne z punktu widzenia potrzeb wyżywienia narodu.

Nie ma żadnych wątpliwości prawnych co do zasady trwałości indywidualnych gospodarstw rolnych, która została zawarta w Konstytucji. Jej brak w przeszłości doprowadził do osłabienia rolnictwa indywidualnego, zestarzenia się polskiej wsi i innych ujemnych konsekwencji, które przewyższać będziemy jeszcze przez długie lata. Stworzenie odpowiednich gwarancji i zapewnienie ich realizacji może przyczynić się do usunięcia barier psychologicznych i prawnych hamujących rozwój rolnictwa indywidualnego i wzrost produkcji rolnej<sup>9</sup> w takim zakresie, w jakim dotychczas ograniczały.

Jednym z nadrzędnych celów społecznych i gospodarczych naszego kraju jest intensyfikacja produkcji rolnej; będzie ona możliwa m. in. przy poprawie samopoczucia i pewności jutra rolników indywidualnych.<sup>10</sup> Nie bez znaczenia jest bowiem fakt, że w ich rękach znajduje się przeważająca część ogółu gruntów rolnych.

Na tle psychicznego komfortu, wynikającego z konstytucyjnej gwarancji trwałości indywidualnych gospodarstw rolnych może razić stwierdzenie, że „Teza o trwałości drobnej gospodarki chłopskiej jest niefortunnym stwierdzeniem, dlatego że cechą szczególną tej gospodarki jest właśnie nietrwałość...”<sup>11</sup> Wydaje się jednak, iż nieporozumienie dotyczy prawnego i ekonomicznego pojęcia trwałości. Jej zagwarantowanie w Konstytucji oznacza, że indywidualna własność rolnicza nie będzie w sposób przymusowy likwidowana, co wcale nie przeczy możliwościom dobrowolnej zmiany form gospodarowania w sprzyjających warunkach ekonomicznych. Twierdzeniu temu nie przeczy teza o nietrwałości tym bardziej, że podkreśla się, iż „nietrwałość ta jest względna, bowiem zanikowi egzy-

<sup>8</sup> Por. wystąpienie posła-sprawozdawcy Z. Czeszejki-Sochackiego na posiedzeniu Sejmu 20 lipca 1983, cyt. za Rybickim: *op. cit.*, s. 32.

<sup>9</sup> Por. Błażejczyk: *op. cit.*, por. też Z. Jędrzejczak: *Kierunki zmian w ustawodawstwie rolnym*, RNGA 1982, nr 4, s. 6.

<sup>10</sup> Por. F. Tomczak: *O teraźniejszości i przyszłości chłopów polskich*, „Więś Współczesna” 1985, nr 1, s. 25.

<sup>11</sup> H. Chołaj: *Teoretyczna spuścizna K. Marksa a charakter prostej produkcji towarowej*, „Ekonomista” 1983, 5—6, s. 742.

stencji jednych gospodarstw towarzyszy powstawanie innych.”<sup>12</sup> Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że każda forma gospodarowania rolnictwa chłopskiego, z jaką mamy obecnie do czynienia powinna trwać tak długo, dopóki wykazuje swą efektywność.<sup>13</sup>

II. Zasada trwałości indywidualnych gospodarstw rolnych znalazła swe odzwierciedlenie we wszystkich zmianach wprowadzonych zarówno do kodeksu cywilnego, jak i do innych ustaw uchwalonych w 1982 roku. Stwierdzenie powyższe odnosi się m. in. do bardzo poważnie zmodyfikowanych zasad obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi oraz do niektórych innych form obrotu *sensu largo*<sup>14</sup>.

Sygnalizowane zmiany idą tak daleko, że w chwili obecnej można mówić nie o ograniczeniach obrotu nieruchomościami rolnymi, lecz o jego przesłankach, jakkolwiek tym pierwszym pojęciem posługuje się kodeks cywilny (*argumentum a contrario* z art. 168) i judykatura.<sup>15</sup> Znajduje też ono odbicie w literaturze przedmiotu.<sup>16</sup>

Ostatnio zdaje się utrwać w doktrynie pojęcie przesłanek nabycia nieruchomości rolnej.<sup>17</sup> Stanowisko to jest ze wszech miar słuszne zważywszy, iż obowiązujące w chwili obecnej ustawodawstwo jest w tym względzie liberalne. Stanowi ono w zasadzie jedynie ramy, w obrębie których rolnik indywidualny uzyskał nieznany dotąd w Polsce Ludowej zakres prawnej swobody kształtowania nie tylko struktury obszarowej swojego gospodarstwa. Za nowym stanowiskiem przemawia i sama istota prawa własności. Granice korzystania i rozporządzania własnością określone przez ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa nie są jego ograniczeniami a stanowią jedynie jego normatywną treść.<sup>18</sup> Nie ma ona charakteru stałego

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Por. Tomczak: *op. cit.*

<sup>14</sup> Co do wyodrębnienia tych form por. interesujące wywody A. Stelmachowskiego i B. Zdziennickiego: *Prawo rolne*. PWN, Warszawa 1980, s. 244; Por. też J. Piątkowski: *Problematyka prawna obrotu gruntami chłopskim*. Warszawa 1961, s. 11 i n., oraz F. Błahuta, J. Piątkowski, J. Policzekiewicz: *Gospodarstwa rolne, obrót, dziedziczenie, podział*. Warszawa 1967, s. 33 i n.

<sup>15</sup> Por. J. Szachulowicz: *Obrót nieruchomościami rolnymi według przepisów kodeksu cywilnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*. Nowe Prawo 1984, nr 11—12, s. 129 i n.

<sup>16</sup> Por. np. J. Ignatowicz: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1976, s. 97; Jędrzejczak: *op. cit.*; B. Banaszekiewicz, A. Pięta: *Podstawowe warunki nabycia nieruchomości rolnych w drodze przeniesienia własności*. „Nowe Prawo” 1983, nr 6, s. 14.

<sup>17</sup> Por. Majorowicz, Pietrzykowski: *op. cit.*, s. 114 i n.

<sup>18</sup> Por. System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe. Ossolineum 1977, s. 48.

a ulega rozszerzeniu lub zwięźeniu zależnie od różnych czynników ekonomicznych, politycznych, społecznych i psychologiczno-socjologicznych.

Swoboda powyższa doznaje pewnych ograniczeń tam, gdzie wkracza organ administracji państwowej. Na gruncie kodeksu cywilnego możliwości takich jest niewiele i nie wszystkie dotyczą obrotu *sensu stricto*. Można je określić mianem „szczególnych ograniczeń obrotu<sup>19</sup>.” Dwa jednak mają charakter ogólny i dotyczą obrotu własnościowego. Należy tu wymienić uprawnienie terenowego organu administracji państwowej szczebla podstawowego do stwierdzenia spełnienia warunków wymaganych do nabycia własności nieruchomości rolnej oraz do stwierdzenia warunków uznania gospodarstwa rolnego za zdolne do towarowej produkcji rolnej.

Wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 160 § 3 i art. 165 k.c. rozporządzenie Rady Ministrów<sup>20</sup> określa, iż „stwierdzenia” te następują w formie zaświadczeń. Zgodnie natomiast z art. 219 k.p.a. „odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.”<sup>21</sup> W literaturze podkreśla się, że unormowanie to pogarsza sytuację indywidualnego rolnika w porównaniu ze stanem poprzednim, gdyż uniemożliwia sądową kontrolę legalności działania administracji poprzez zaskarżenie do NSA.<sup>22</sup> Pogląd ten jest o tyle słuszny, że na podstawie art. 196 § 1 k.p.a. zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem może być tylko decyzja organu administracji państwowej. Przyjęte w znowelizowanym k.p.a. zasady postępowania administracyjnego, takie jak przekonywania, pogłębiania zaufania do organów państwa kształtowania świadomości prawnej obywateli wydają się w zbyt małym stopniu chronić interes rolnika indywidualnego.

Sądzić jednak można, iż weźmie go w obronę sąd powszechny. Już bowiem na gruncie dotychczasowego stanu prawnego Sąd Najwyższy przyjął, że ważność umowy o przekazanie własności nieruchomości rolnej zależy od zgodności umowy z dyspozycją art. 163 k.c. Mimo zmiany

<sup>19</sup> Omówione one zostały przez S z a c h u ł o w i c z a: *op. cit.*, s. 135.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Tekst jedn.: Dz.U. 1983, Nr 19, poz. 86).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jedn.: Dz.U. z 1980, Nr 9, poz. 26).

<sup>22</sup> Por. J. Kapera: Problematyka administracyjna w sprawach o nabycie nieruchomości rolnej na tle znowelizowanego art. 165 k.c., *Nowe Prawo* 1984, nr 9, s. 42 i n.

k.c. w tym zakresie, orzecznictwo Sądu Najwyższego nie straciło aktualności.<sup>23</sup>

Dla społecznej pozycji rolnika niezmiernie istotne jest zrównanie w prawach osób mających różne przygotowanie do prowadzenia gospodarstwa rolnego i pracujących w różnych sektorach rolnictwa. Dotychczasowe przepisy dyskryminowały rolników nie mających przygotowania teoretycznego a niektóre z nich były szczególnie niekorzystne dla rolników pracujących w państwowych gospodarstwach rolnych. Obecnie różnice te zostały zniesione a dla wszystkich sposobów nabycia własności uregulowanych zarówno w kodeksie cywilnym, jak i poza nim została wprowadzona zasada, iż nabywcą może być rolnik stale pracujący w jakimkolwiek gospodarstwie rolnym bezpośrednio przy produkcji rolnej albo mający kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Nastąpiła tym samym pełna rehabilitacja zawodu rolnika a jego kształtowanie i ochrona jest obecnie jedną z zasad prawa rolnego.<sup>24</sup>

W doktrynie podkreśla się, że rolnik mający przygotowanie praktyczne jest w chwili obecnej w lepszej sytuacji, gdyż jego uprawnienia określa bezpośrednio ustawa, natomiast rodzaje kwalifikacji teoretycznych uprawniających do nabycia własności określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Przyznać trzeba, że jest ono w chwili obecnej liberalne.

Rozwiązania prawne uznające jednakowe możliwości rozwojowe wszystkich rolników, bez względu na ich wykształcenie, jest ze wszechmiar słuszne. Naturalna selekcja powinna dokonywać się nie na drodze normatywnej, lecz ekonomicznej i winna być nośnikiem postępu i korzystnych przeobrażeń rolnictwa. Jak wskazują badania przeprowadzone w 1984 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej, istnieje związek między decyzjami związanymi z własnym warsztatem pracy a poziomem wykształcenia, zwłaszcza rolniczego. Wykształcenie też jest jednym z najważniejszych czynników w kształceniu postaw wobec przyszłości. „Legitymujący się wyższym poziomem wykształcenia a przede wszystkim wykształceniem rolniczym przejawiają większy ' optymizm...’”<sup>25</sup>

III. Na pozycję rolnika indywidualnego warto również spojrzeć od strony ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Analiza treści tej ustawy zdaje się wskazywać, że ochronie podlegają nie tylko określone grunty, ale i ich właściciele. Przejawia się ona m. in. w precyzyjniejszym

<sup>23</sup> Por. Szachułowicz: *op. cit.*, s. 131

<sup>24</sup> Por. Czechowski, A. Stelmachowski: *Zasady prawa rolnego*. PiP 1979, z. 12.

<sup>25</sup> W. Komar: *Przyszłość gospodarstw indywidualnych w opiniach rolników*, „Wiś Współczesna” 1985, nr 3, s. 102.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79).

niż dotychczas określeniu warunków dysponowania własnością rolniczą oraz — niekiedy — w braku sankcji za zachowanie sprzeczne z ustawą. Należy tu przede wszystkim wspomnieć o przeznaczaniu gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Pierwsze pytanie, jakie nasuwa się w tym miejscu dotyczy zakazu przeznaczania na te cele gruntów wysokiej jakości. Art. 5 pkt. 1 ustawy takiego zakazu nie przewiduje, nie można go też pośrednio wywnioskować z całej ustawy. Wspomniany artykuł zezwala jedynie na przeznaczanie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, odpowiednio usytuowanych. Przeznaczenie natomiast na te cele gruntów klasy I—IV wymaga, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

W doktrynie podkreśla się, że jakkolwiek w ustawie brak jest kategorycznego zakazu, niemniej przyjęta na gruncie uchylonego ustawodawstwa taka zasada obowiązuje nadal przy wyrażaniu zgody na przeznaczenie tych gruntów na inne niż rolnicze czy leśne cele.<sup>27</sup> Za taką interpretacją przemawiają bowiem założenia ustawy. Funkcjonalne dyrektywy interpretacyjne przemawiają za tym stanowiskiem i niewątpliwie w tym kierunku będzie zmierzała praktyka. Wydaje się jednak, iż taki zakaz powinien być wprowadzony bezpośrednio do ustawy tym bardziej, że operuje ona administracyjną metodą regulacji stosunków prawnych w rolnictwie.

Zakaz, o którym mowa przewidziany jest natomiast w ustawie o ochronie środowiska z 1980 r.<sup>28</sup> zgodnie z którą grunty rolne wysokiej jakości i grunty leśne nie mogą być przeznaczane na cele nierolnicze i nieleśne, chyba że zezwalają na to przepisy szczególne. Zakaz ten zatem skierowany jest do organów stosujących prawo, nie dotyczy natomiast organów stanowiących prawo. Mogą one wprowadzić odstępstwa od zasad ogólnych. Przykładem jest tu właśnie ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jeszcze dalej idące odstępstwa przewiduje nowa ustawa o planowaniu przestrzennym.<sup>29</sup> Wprowadziła ona do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dodatkowy przepis (art. 46 pkt 1, lit. b), zgodnie z którym przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych klasy I—IV na cele budownictwa mieszkaniowego wymaga zgody wojewody a nie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Wojewoda może ją wprawdzie wyrazić na podstawie wytycznych wojewódzkiej rady narodowej i po uprzednim uzgodnieniu z MRiGŻ, nie wydaje się jednak, by

<sup>27</sup> Por. Majorowicz, Pietrzykowski: *op. cit.*, s. 27.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 12 lipca 1984 o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 35, poz. 185).

taka regulacja służyła realizacji celów określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ochronie tych gruntów służy natomiast art. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia w planach zagospodarowania przestrzennego dotyczące przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następują po przeprowadzeniu wszechstronnych analiz i uwzględnieniu m. in. potrzeb produkcji rolnej i leśnej. Nie bez znaczenia jest również fakt, że dla obszarów wyodrębniających się szczególnymi funkcjami gospodarczymi czy przyrodniczo-środowiskowymi sporządza się odrębne plany zagospodarowania przestrzennego a mianowicie plany obszarów funkcjonalnych.

Ustawa o planowaniu przestrzennym zwolniła natomiast (art. 46 pkt 2) tereny przeznaczone na cele budownictwa mieszkaniowego z trzyletniego okresu wyczekiwania z wejściem na grunt, jaki na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych musi upłynąć od złożenia wniosku o zgodę na pozarolnicze przeznaczenie gruntów do zamierzonego wyłączenia gruntów z produkcji. W tym względzie nastąpił niejako nawrót do uchylonej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1971 roku.<sup>30</sup>

Omówione rozwiązania nie mają wprawdzie wpływu na pozycję prawną czy społeczną rolnika indywidualnego, mogą jednak rzutować na problem skuteczności ochrony ilościowej gruntów rolnych. Natomiast z punktu widzenia pozycji rolnika indywidualnego duże znaczenie może mieć przeznaczanie gruntów na cele nierolnicze na podstawie lokalizacji inwestycji centralnych. Inwestycje te winny być tak zlokalizowane, by przedsięwzięciom inwestycyjnym zapewnić najbardziej korzystne warunki ich realizacji i eksploatacji. Uchwała nr 196 Rady Ministrów z 1977 roku<sup>31</sup>, a więc z okresu obowiązywania ustawy z 1971 o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o rekultywacji gruntów nakazywała ponadto uwzględnianie zakazu lokalizacji inwestycji na gruntach klasy I—III.

Obecnie jak wykazano, w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 roku zakaz taki formalnie nie został przewidziany. Użyte w niej zostały natomiast pojęcia niedookreślone, np. „grunty o najniższej przydatności produkcyjnej” czy „najmniejsze rozmiary niezbędne do realizacji określonych celów”, co zdaniem niektórych autorów pozostawia organom administracji państwowej swobodę oceny, jakiej jakości

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 26 października 1971 o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 27, poz. 249; zm.: Dz. U. z 1974 Nr 38, poz. 230).

<sup>31</sup> Uchwała nr 196 Rady Ministrów z 29 grudnia 1977 w sprawie lokalizacji inwestycji (M.P. z 1978 Nr 1, poz. 6).



grunty mogą być przeznaczone na cele pozarolnicze.<sup>32</sup> Użycie tych pojęć świadczy również o tym, że w dalszym ciągu brak jest normatywów powierzchniowych dla określonych typów wykorzystania produkcyjnego. Fakt ten już poprzednio utrudniał ochronę gruntów rolnych.<sup>33</sup>

Normatywy takie nie są również przewidziane w rachunku ekonomicznym, którego wynikami należy uzasadniać wnioski o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne.<sup>34</sup> Ze sceptycyzmem zatem należy przyjąć wymóg (by rachunek ekonomiczny w każdym przypadku stanowił porównanie korzyści wynikających z wyłączenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne ze stratami, jakie gospodarka narodowa może z tego wyłączenia ponieść. W obowiązującym systemie prawnym jest to postulat, który nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w aktach normatywnych.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że pojęcia niedookreślone użyte są również w ustawie o ochronie środowiska, np. w postaci wymogu oszczędnego wykorzystywania gruntów rolnych i leśnych. Jego naruszenie pociąga za sobą odpowiedzialność karną (art. 109 ust. 1).

Osobny problem stanowią obowiązki związane z ochroną jakościową gruntów rolnych i leśnych. Podstawowym z nich jest obowiązek rolniczego wykorzystania użytków rolnych i gruntów zrekultywowanych na cele rolne (art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Ustawa ta nie określa jednak charakteru tych obowiązków. Podaje natomiast poszczególne grunty różnym reżimom prawnym, w zależności od ich przeznaczenia czy miejsca położenia.<sup>35</sup>

Niektóre obowiązki, jak wymóg stosowania właściwych metod uprawy w szczególności płodozmianu i nawożenia organicznego oraz stosowania środków chemicznych i biologicznych w ilościach i w sposób nie naruszający równowagi przyrodniczej a zwłaszcza nie powodujących szkodliwego zanieczyszczenia środowiska, przewiduje ustawa o ochronie środowiska (art. 15 ust. 1 i 3).

Powstaje pytanie, czy niewykonanie obowiązku rolniczego wykorzystania użytków jest zagrożone sankcjami a jeśli tak, to jakimi. W przeszłości zachowanie takie pociągało za sobą dotkliwe sankcje, aż do utraty prawa własności łącznie. Obecnie natomiast, na podstawie art. 40 ust. 1

<sup>32</sup> Por. A. Wróbel: *Prawne formy ochrony gruntów rolnych przed przeznaczeniem ich na cele nierolnicze*. PiP 1984, z. 1, s. 87.

<sup>33</sup> Por. K. R. Mazurski: *Ekonomiczne aspekty ochrony gruntów rolnych*, „Gospodarka Planowa” 1982, nr 8.

<sup>34</sup> Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 czerwca 1982 w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 20, poz. 149).

<sup>35</sup> Por. W. Pawlak: *Obowiązek rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych w PRL*. RPEiS 1983, z. 2.

ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Można zatem orzec grzywnę w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępcze.

Naruszenie obowiązku rolniczego wykorzystywania użytków rolnych oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne może w krańcowej postaci doprowadzić do zawinionego powstania odlogów. Sankcją będzie wówczas uiszczenie jednorazowo kwoty w wysokości 5<sup>0</sup>/<sub>0</sub> opłaty rocznej na rzecz Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (art. 42 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W razie bezskuteczności tej sankcji, naczelnik wymierza podwojoną opłatę za każdy rok odlogowania. Na podstawie dotychczasowych wywodów nie można stwierdzić, jak uważają niektórzy autorzy<sup>36</sup>, że ustawa ta w porównaniu z poprzednio obowiązującymi przepisami zaostrza sankcję m.in. za naruszenie obowiązków rolniczego wykorzystywania gruntów.

Ze stanowiskiem tym można zgodzić się jedynie w odniesieniu do właścicieli, którzy nie interesują się swoimi gruntami i co najmniej od 2 lat nie zamieszkują w miejscu położenia tych nieruchomości. Grunty te mogą być przejęte na własność państwa a w doktrynie wskazuje się, iż w związku z nieprecyzyjnym określeniem wielkości odlogów, w tym zakresie przepisy są surowsze od dotychczasowych.

Omawiając obowiązek rolniczego wykorzystywania użytków rolnych warto raz jeszcze sięgnąć do ustawy o ochronie środowiska. Jak już wspomniano, działalność związana z rolnictwem nie może m.in. powodować szkodliwego zanieczyszczenia gleby przez zastosowanie środków chemicznych i biologicznych. Nawet nieumyślne naruszenie tego zakazu, jeśli może narazić na niebezpieczeństwo życie lub zdrowie ludzkie, spowodować znaczne zniszczenia flory lub fauny bądź wyrządzić poważne szkody gospodarcze, zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3 albo (jeśli sprawca działa nieumyślnie) do roku lub karą ograniczenia wolności albo grzywny. Przewidziana też jest kara surowsza, jeśli następstwem jest śmierć człowieka, ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia.

Stwierdzić natomiast można, że zarówno na gruncie ustawy o ochronie środowiska, jak i ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych terenowe organy administracji państwowej w praktyce nie mają możliwości władczyego wkroczenia zarówno w przypadkach nieracjonalnego wykorzystywania gruntów, jak i uzyskiwania rażąco niskich plonów. Niektórzy autorzy w związku z tym przypuszczają, iż znając realia gospodarki ziemią rolniczą, można spodziewać się zmiany ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Por. Majorowicz, Pietrzykowski: *op. cit.*, s. 58.

<sup>37</sup> Por. Błażejczyk: *op. cit.*

Jakościowa ochrona gruntów rolnych polega również na obowiązku przeciwdziałania erozji gleb. Jest on przewidziany zarówno w ustawie o ochronie środowiska, jak i w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wykonywany on być powinien niewątpliwie w ramach gminnego planu kompleksowej ochrony gruntów przed erozją opracowanego przez naczelnika na podstawie programu kompleksowej ochrony gruntów przed erozją opracowanego przez wojewodę.<sup>38</sup>

Na tej podstawie naczelnik może zlecić zadrzewienie, zakrzewienie i wykonanie innych czynności. Rokrocznie sprawdza też on wykonanie obowiązku przeciwdziałania erozji gleb. Stwierdzić trzeba, że jego niewykonanie bądź nienależyte wykonanie nie jest w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych bezpośrednio zagrożone żadną sankcją. Powyższe uwagi odnoszą się również do obowiązku konserwowania i utrzymania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwerozyjnych (art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Gdyby natomiast te zaniechania wpływały szkodliwie na środowisko, wydaje się możliwe zastosowanie art. 80 ustawy o ochronie środowiska, przewidującego cywilnoprawną odpowiedzialność za poniesione szkody.

IV. Prawną pozycję rolnika jako właściciela gospodarstwa rolnego wzmocniła ustawa o scalaniu gruntów.<sup>39</sup> Wskazać tu trzeba przede wszystkim na zlikwidowanie postępowania wymiennego, będącego wyrazem zasady uprzywilejowania sektora uspołecznionego w rolnictwie. Realizacja wymiany prowadziła niekiedy do rozdrabniania gruntów rolników indywidualnych oraz do mniej korzystnego ich usytuowania.<sup>40</sup>

Nowa ustawa jest kolejnym wyrazem realizacji zasady równoprawności sektorowej w rolnictwie. Na podkreślenie zasługuje fakt, że nie zawiera ona żadnych uprawnień dla Rady Ministrów i innych naczelných organów administracji państwowej do wydawania przepisów wykonawczych. Jak wykazała praktyka minionych lat, niejednokrotnie wypaczały one idee zawarte w aktach normatywnych uchwalanych przez Sejm.

Ustawa w poważnym stopniu demokratyzuje postępowanie scaleniowe. Wskazać tu trzeba m. in. na takie momenty, jak przekazanie kompetencji naczelnikowi, czy dwuinstancyjność postępowania. Zasada demokratyzacji znajduje też odbicie w szerokich uprawnieniach uczestników scalenia do decydowania o ostatecznym kształcie projektu scalenia i o sposobie urządzania ich gospodarstw, a także o cenach stosowanych przy rozliczaniu dopłat. Dla omawianej problematyki nie bez znaczenia

<sup>38</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 czerwca 1982, *op. cit.*

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 o scalaniu gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 83).

<sup>40</sup> Por. Jędrzejczak: *op. cit.*

jest obligatoryjność bądź fakultatywność wszczęcia postępowania scaleniowego.

Jak wynika z ustawy, terenowy organ administracji państwowej nie może odmówić wszczęcia postępowania, gdy odpowiedni wniosek złoży większość właścicieli gospodarstw rolnych lub właścicieli gruntów, których obszar przekracza połowę gruntów całej wsi (art. 3 ust. 1 ustawy). Natomiast w trybie warunkowym postępowanie może być wszczęte z urzędu m. in. wówczas, gdy grunty PFZ nie mogą być racjonalnie zagospodarowane bez scalenia a ich powierzchnia przekracza 10% obszaru wsi. Jednakże w tym przypadku wymagana jest uprzednia pozytywna opinia właściwej komisji gminnej rady narodowej. Na mocy ustawy zatem inicjatywa wszczęcia postępowania z urzędu została w istotny sposób ograniczona.

W całym toku postępowania zapewniony został osobisty udział uczestników scalenia, co bezpośrednio umożliwi im obronę swoich interesów. Niebagatelną rolę odgrywać też będzie możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej, aż do skierowania skargi do NSA wyłącznie. Ustawa zapewniła też podejmowanie przez uczestników scalenia uchwał w sposób demokratyczny. Wszystkie te rozwiązania skutecznie powinny usunąć możliwość powstawania sporów między uczestnikami scalenia, służą też realizacji przewidzianego w k.p.a. obowiązku organów administracji państwowej pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

V. W systemie nowej regulacji prawnorodnej szczególne miejsce należy się ubezpieczeniom społecznym.<sup>41</sup>

Załączki systemu emerytalnego rolników sięgają początków lat sześćdziesiątych,<sup>42</sup> jakkolwiek trudno twierdzić, by spełniały one podstawowy cel społeczny, jakiemu ustawodawstwo tego typu winno odpowiadać. Można raczej mówić o celu polityczno-gospodarczym związanym z przeobrażeniami sektorowymi w rolnictwie polskim. Ustawodawstwo to było konsekwencją zmian metod regulacji stosunków prawnych w rolnictwie, jakie zaszły po roku 1956, przy nie zmienionych założeniach ustrojowych dotyczących uspołeczniania polskiego rolnictwa. Było ono również konsekwencją wypaczeń okresu poprzedniego, które spowodowały m. in. nadmierne obciążenia podatkowe i dostawami obowiązkowymi gospodarstw indywidualnych. Stąd też wiele gospodarstw rolnych było zadłużonych, podupadłych bądź chylących się ku upadkowi. „Świadome osłabianie gospodarki chłopskiej przyspieszyło załamanie produkcyjne wielu gospo-

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. 40, poz. 268).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz. U. Nr 38, poz. 166).

darstw, wypchnęło z rolnictwa całą generację młodzieży, osłabiło jej siłę produkcyjną.”<sup>43</sup>

Przy założeniu przejściowego charakteru gospodarki chłopskiej należało stworzyć nowe prawne możliwości przejmowania gospodarstw przez Państwo, przy równoczesnym zapewnieniu jakichkolwiek środków egzystencji dla ich właścicieli. Jakkolwiek poczynając od 1957 roku przyjęto — jako podstawową — cywilnoprawną metodę regulacji stosunków prawnych w rolnictwie, Państwo nie wyrzekło się również możliwości przymusowego przejęcia gospodarstw rolnych.

Niezależnie od generalnie negatywnej oceny ustawy z 1962 roku, zwrócić należy uwagę na dwa momenty. Przede wszystkim po raz pierwszy zaczęto dostrzegać istnienie ludzi starych na wsi; po raz pierwszy również zaistniała możliwość dobrowolnego przekazania gospodarstwa rolnego Państwu, w zamian za rentę. Rozwiązanie to nie wpłynęło na poprawę sytuacji ekonomicznej i społeczno-prawnej rolnika indywidualnego, skoro przejęcie było fakultatywne a renty tak niskie, że ustawa spotkała się ze znikomym zainteresowaniem rolników.

Kolejna ustawa z 1968 roku<sup>44</sup> nie miała już tak wyraźnego wydźwięku politycznego. Jej ocena może budzić kontrowersje zważywszy warunki przekazania gospodarstwa rolnego, z drugiej zaś bardziej rozbudowany system świadczeń rentowych. Polepszyło to nieco sytuację ekonomiczną rencistów, natomiast nie wpłynęło na pozycję społeczną rolników indywidualnych.

Na podkreślenie natomiast zasługuje fakt, że ustawa ta została uchwalona niemal równocześnie z ustawą o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym.<sup>45</sup> Trzeba stwierdzić, że do przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>46</sup> odwoływała się również, choć w niewielkim zakresie ustawa z 1962 roku.

Nie zmienia to generalnej oceny lat 1956—1970, wyznaczających nowy etap polityki rolnej państwa. Zaniechano wprowadzenia forsownej kolektywizacji wsi a podkreślano konieczność stopniowych, socjalistycznych przeobrażeń rolnictwa, powoli jednak rozbudowywano preferencje dla gospodarstw uspołecznionych. Końcowe lata tego okresu charakteryzuje tzw. *pegeeryzacja*.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Tomczak: *op. cit.*, s. 21.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz. U. Nr 3, poz. 15).

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6).

<sup>46</sup> Dekret z dnia 25 czerwca 1954 o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. z 1958, Nr 23, poz. 97).

<sup>47</sup> Por. R. Budzinowski: *Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL* (rozważania na tle art. 131 k.c.), RPEiS 1983, z. 2, s. 4.

Wyrazem zmian w polityce rolnej i polityce społecznej wobec rolników indywidualnych była kolejna ustawa z 1974 roku.<sup>48</sup> Była ona wyrazem próby poszukiwań nowych rozwiązań prawnych stymulujących z jednej strony przeobrażenia międzysektorowe w rolnictwie i wzrost produkcji rolnej, z drugiej zaś uwzględniających problemy ludzi starych na wsi.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że uchwalenie tej ustawy było poprzedzone szeregiem aktów prawnych uchwalonych w 1971 roku, dotyczących m.in. ochrony gruntów rolnych, zmian w zakresie obrotu i dziedziczenia gospodarstw rolnych, objęcia ludności rolniczej bezpłatnym leczeniem uzdrowisk państwowych.

Sądzić należy, że zarówno akty prawne z 1971 roku, jak i ustawa z 1974 przyczyniły się do wzrostu świadomości społecznej rolników indywidualnych oraz do korzystnych przeobrażeń w sferze psychologiczno-socjologicznej. Wspomnieć należy w tym miejscu o takich rozstrzygnięciach, jak bezwzględny wymóg szanowania woli rolnika, chcącego przekazać nieruchomości państwu, znaczne ograniczenie możliwości przejęcia gospodarstwa rolnego z urzędu, zagwarantowanie renty minimalnej itp.

Ustawa wprowadziła też nowe formy szeroko pojętego obrotu międzysektorowego w postaci możliwości przekazania gospodarstwa nie tylko państwu, ale i jednostkom uspołecznionej gospodarki rolnej. W tym ostatnim przypadku przeniesienie własności następowało w drodze umowy zatwierdzonej decyzją naczelnika gminy. Uregulowanie takie było swoistym wyrazem rozbudowy systemu preferencji dla gospodarstw uspołecznionych. Rozbudowa tych preferencji była (zwłaszcza dla form zespołowych) charakterystyczna dla całej dekady lat siedemdziesiątych.<sup>49</sup>

W zupełnie inny sposób preferencje te znalazły odbicie w ustawie emerytalnej z 1977 roku.<sup>50</sup> Zmiany w niej wprowadzone można niewątpliwie określić jako rewolucyjne. Stanowiła ona początek powszechnego systemu zaopatrzenia emerytalnego rolników indywidualnych, wpłynęła w znacznej mierze na wzrost prestiżu zawodowego tej grupy społecznej, o czym przesądził zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres tej

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 29 maja 1974 o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. Nr 21, poz. 118).

<sup>49</sup> Szerzej na ten temat por. R. Manteuffel: Sektory społeczno-gospodarcze w rolnictwie polskim i ich efektywność, Nauka Polska 1981, nr 5—6.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 27 października 1977 o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32, poz. 140). Por. też A. Bierć: *Zaopatrzenie emerytalne rolników indywidualnych w PRL*. Warszawa 1979, Ossolineum, s. 184.

<sup>51</sup> B. Wojciechowska-Ratajczak: *Przemiany demograficzne na wsi w Polsce Ludowej*. „Wieś Współczesna” 1985, nr 1, s. 67.

ustawy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w latach 1978—1982 odnotowano po raz pierwszy dopływ ludzi młodych do rolnictwa indywidualnego zarówno spośród mieszkańców wsi, jak i miast. Świadczy to o tym, że zawód rolnika zyskał na prestiżu społecznym a rolnictwo stawało się coraz atrakcyjniejszym miejscem zatrudnienia.<sup>51</sup>

Stwarzając możliwości i przewidując pierwszeństwo przekazywania gospodarstwa następcy ustawa była niejako zapowiedzią gwarancji trwałości indywidualnych gospodarstw rolnych. Po raz pierwszy z woli ustawodawcy stwarzać miała warunki do korzystnej przebudowy struktury tych gospodarstw.

Ustawa była jednak produktem okresu, z którego pochodziła: stwarzała korzystniejsze przesłanki przekazywania gospodarstwa rolnego państwu. Nie przewidywała natomiast możliwości jego przejęcia (od 1 I 1980 r.) z urzędu, gdy gospodarstwo wykazywało niski poziom produkcji.

Ustawa łączyła funkcję socjalną z funkcją ekonomiczną poprzez związanie prawa do świadczeń emerytalnych i ich wysokości z wynikami produkcyjnymi. Stan taki wskazywał, że rozwiązania w niej przyjęte nie mogły mieć charakteru ostatecznego i będą ulegały ewolucji w miarę wzrostu możliwości państwa i nacisków społecznych. Potrzeba doskonalenia przyjętych w ustawie rozwiązań zakładana zresztą była po analizie pierwszego okresu jej działania.

Ustawa emerytalna z 1977 roku, oprócz szeregu zalet, zawierała niewątpliwie pewne mankamenty, które przesądziły o konieczności jej zmiany. Przykładowo wspomnieć tu można o przyjętej koncepcji renty za przekazanie gospodarstwa, co różniło zasadniczo ustawę od przyjętej na ogół w systemach rentowych zasady przyznawania świadczeń jedynie w razie osobistej niezdolności do zapewnienia sobie środków do życia. Ustawa nie uwzględniała też dostatecznie faktu, że w gospodarstwie rolnym żyją na ogół i inni oprócz małżonków, dorośli członkowie rodziny, czy inne osoby zdolne do pracy w tym gospodarstwie.<sup>52</sup> Ponadto systemu emerytalnego rolników nie ominęły te wszystkie negatywne zjawiska, które wystąpiły w innych systemach emerytalnych.<sup>53</sup>

W atmosferze gorącej dyskusji społecznej wniesiony został do Sejmu poselski projekt nowej ustawy ubezpieczeniowej, do którego oficjalne stanowisko zajęła Rada Ministrów.<sup>54</sup> Sejm w 1982 roku uchwalił usta-

---

<sup>52</sup> Por. H. Pławucka: *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów SN z dn. 31 III 1981, V UZP 2/80, OSPiKA 1982, z. 5—6.*

<sup>53</sup> Por. M. Ciepliński: *Reforma systemu ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych*. RNGA 1982, nr 23, s. 28.

<sup>54</sup> Szczegółowo różnice stanowisk przedstawia Ciepliński: *op. cit.*

wę<sup>55</sup>, będącą wynikiem kompromisu między oczekiwaniami rolników a możliwościami finansowymi państwa.

Ustawa stanowi zmodyfikowaną i znacznie ulepszoną wersję założeń systemu emerytalnego rolników, przyjętych w 1977 roku. W dalszym ciągu służyć ma ona realizacji celu socjalnego, produkcyjnego i strukturalnego: znacznie natomiast wzmocniono jej funkcję socjalną. Wspomnieć należy w tym miejscu chociażby fakt, że od 1 I 1986 r. najniższe renty i emerytury rolnicze wynosić będą 100% najniższej emerytury pracowniczej.

Po uchwaleniu tej ustawy Polska stała się pierwszym krajem na świecie, w którym w warunkach przewagi gospodarki drobnotowarowej objęto rolników i członków ich rodzin powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego, zbliżonym do systemu ubezpieczeń społecznych pracowników.<sup>56</sup>

Pomijając szeroki wachlarz świadczeń, z punktu widzenia pozycji prawnej i społecznej rolnika indywidualnego niezmiernie istotne jest też zrównanie w prawach następcy stale pracującego w jakimkolwiek gospodarstwie rolnym bezpośrednio przy produkcji rolnej i następcy posiadającego kwalifikacje do prowadzenia takiego gospodarstwa.

Nie można jednak sądzić, by ustawa z 1982 roku była ostatecznym rozwiązaniem problemu zaopatrzenia emerytalnego rolników indywidualnych. Już obecnie ze strony rolników wysuwane są postulaty, by przywrócić możliwość przekazywania gospodarstwa rolnego następcy w drodze umowy spisywanej przez naczelnika.<sup>57</sup> Ponadto analiza funkcjonowania ustawy wskazuje, że ma ona wpływ na poprawę struktury agrarnej i demograficznej wsi, sprawą otwartą pozostaje natomiast jej wpływ na intensyfikację produkcji rolnej.<sup>58</sup>

Przyczyn tego stanu może być wiele, a wśród nich niebagatelną rolę odgrywa ogólna sytuacja ekonomiczna kraju. Nie bez znaczenia wydaje się również fakt liczebnej przewagi kobiet w wieku starszym w rolnictwie indywidualnym.<sup>59</sup>

Odrębnych badań wymaga natomiast ustalenie, czy przejęcie gospodarstwa przez następców nie ma tylko charakteru formalnego, czy faktycznie na nich nie gospodarują ich dotychczasowi właściciele.

VI. Zawarte w opracowaniu rozważania obejmują niektóre tylko

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 268).

<sup>56</sup> A. Firganek: *Ubezpieczenia społeczne rolników indywidualnych — dwa lata funkcjonowania ustawy*. RNGA 1984, nr 22, s. 33.

<sup>57</sup> Por. Firganek: *op. cit.*

<sup>58</sup> *Ibidem.*

<sup>59</sup> B. Wojciechowska-Ratajczak: *Przemiany demograficzne na wsi w Polsce Ludowej*. „Wiś Współczesna” 1985, nr 1, s. 70.



aspekty bardzo bogatego materiału normatywnego, regulującego stosunki prawne w rolnictwie i każdy z nich może być przedmiotem odrębnych rozważań. Uwypuklenie niektórych problemów społecznych wydaje się jednak konieczne zważywszy, że bariery psychologiczno-społeczne ograniczały dotychczas rozwój rolnictwa indywidualnego i wzrost produkcji rolnej.

Sądzić należy, że analizowane unormowania powinny ten stan zmienić. Stworzony został jednolity, wewnętrznie spójny system prawny służący m.in. umocnieniu pozycji rolnika indywidualnego. Nie można wprawdzie zgodzić się z twierdzeniem, że poprawa samopoczucia i pewności jutra rolników jest zasadniczym warunkiem integracji gospodarki chłopskiej z potrzebami i rozwojem kraju<sup>60</sup>, przyznać jednak trzeba, że jest jednym z tych czynników.

Efekty gospodarcze dotychczasowych rozwiązań prawnych zależą w chwili obecnej od zjawisk ekonomicznych zachodzących w skali makro- i mikrospołecznej.

#### РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу изменений правовых отношений в сельском хозяйстве с точки зрения общественного положения частных землевладельцев. Было предпринято предположение, что чувство уверенности в завтрашнем дне, профессиональная стабилизация и повышение престижа земледельца являются одними из условий интенсификации сельскохозяйственного производства. Несмотря на то, что решающее значение для достижения этой цели имеют прежде всего экономические, общественно-экономические и технические факторы, право может стимулировать желательные перемены, которых ожидает все общество.

В статье доказано, что начиная с 1982 года была создана единая, внутренне связанная правовая система, направленная, в частности, на укрепление позиции земледельца в обществе. Эта система охватывает Конституцию ПНР, гражданский кодекс, закон об охране сельскохозяйственных и лесных земель, закон об укреплении земельных участков и закон о социальном страховании крестьян-земледельцев и членов их семей.

Анализ изменений в Конституции ПНР ограничивается представлением помещенной в ней записи о гарантии стабильности единоличных семейных земледельческих хозяйств как равноправного элемента общественно-экономического строя. Указывается основной принцип новой сельскохозяйственной политики государства — принципа единства сельского хозяйства в Польше и равноправия всех его секторов. Эти изменения способствовали повышению психического комфорта крестьян.

Под этим углом обсуждается также гражданский кодекс. В частности, обращается внимание на модификацию положений, касающихся оборота хозяйственными недвижимостями. В них также проявляется принцип стабильности единоличных земледельческих хозяйств.

Относительно закона об охране сельскохозяйственных и лесных земель, обращается внимание на положения, касающиеся их использования с дру-

<sup>60</sup> Pogląd taki reprezentuje Tomczak: *op. cit.*, s. 25.

гими целями, нежели сельскохозяйственные, и регулирующие обязанность сельскохозяйственного использования угодий. Новые положения надежнее, чем предыдущие, охраняют крестьянина-земледелца от власти органов государственной администрации, что укрепляет его юридическую позицию.

Закон об укрупнении земельных участков обсуждается под углом демократизации судопроизводства и непосредственного участия в нем заинтересованных лиц.

При обсуждении закона о социальном страховании крестьян-землевладельцев и членов их семей, в частности, обращается внимание на тот факт, что Польша стала первой страной в мире, в которой в условиях преобладания мелкотоварного хозяйства крестьяне и члены их семей охватываются всеобщей системой страхования, похожей на систему социального страхования работников.

### SUMMARY

The present paper is devoted to the analysis of changes of regulations in legal relationships in agriculture from the point of view of the social situation of individual farmers. The assumption has been adopted that the feeling of security as regards the future, professional stability and growth of a farmer's prestige are one of the conditions of intensifying agricultural production. Although a decisive role in achieving this aim is first of all played by economic, socio-political and technical factors, law may be a stimulator of favourable changes expected by whole society.

It was shown in the present paper that, beginning with 1982, a coherent, homogeneous legal system was formed, serving among others the strengthening of the social position of farmers. This system comprises the Constitution, civil code, the act of protecting agricultural and forest grounds, the act of consolidating the grounds, and the act of social insurances for individual farmers and members of their families.

The analysis of changes in the Constitution has been limited to discussing its guarantee function in relation to the permanence of individual family farms as an equal element of the socio-economic system. The basic principle of new agrarian policy of the State has been pointed at, it is the principle of the unity between Polish agriculture and equality of all sectors of agricultural economy. These changes have given the farmers large psychological comfort. It is from this angle that the civil code has been discussed. Moreover, modified regulations concerning the sales of agricultural estates have been indicated. They, too, are a sign of the permanence of individual farms.

In the act about protecting the agricultural and forest grounds, regulations concerning assigning them for non-agricultural purposes and referring to the duty of utilizing the grounds for agricultural means have been indicated. New regulations protect the farmers against the powerful activity of State administration organs more than the previous ones, which strengthens the farmers' legal position.

The act of consolidating the grounds was discussed from the point of view of democratization of proceedings and direct participation of involved farmers in it.

While discussing the act of social insurances for individual farmers and members of their families, it has been pointed out, for instance, that Poland has become the first country in the world where in the conditions of the prevalence of small producers' economy, farmers and members of their families have been included under a general system similar to the social insurance system for workers.