

## **Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)\***

Przepisy dotyczące rolnictwa, a tym bardziej określające ustrój rolny RP, są w Konstytucji z 2 IV 1997 r. stosunkowo nieliczne. Art. 12 i art. 59 Konstytucji podkreślają prawo rolników do zrzeszania się w organizacjach społeczno-zawodowych. Pośrednie, jakkolwiek doniosłe oddziaływanie mieć mogą w sferze rolnictwa art. 5, art. 74 ust. 2, art. 86 Konstytucji, stwarzające gwarancje ochrony środowiska naturalnego w Polsce.

Zasadnicze jednakże, modelowe dla spraw rolnych znaczenie, ma niewątpliwie art. 23 Konstytucji stanowiący zasadę, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. On też będzie przedmiotem niniejszych rozważań.

**I.** Aby lepiej ocenić charakter, zakres i zasadność sformułowania zasady ustrojowej zawartej w art. 23 Konstytucji metodologicznie uzasadnione wydaje się podjęcie próby spojrzenia na nią z perspektywy prawnoporównawczej.

Zacznijmy od konstytucji krajów Unii Europejskiej. Otóż szersze regulacje o charakterze ustrojowym dotyczące rolnictwa znajdujemy zasadniczo w dwóch konstytucjach (Portugalia, Włochy). Do grupy tej można dołączyć jeszcze ewentualnie konstytucję Grecji, która, jakkolwiek nie stworzyła jednego przepisu o charakterze ustrojowym, zawiera dość liczne rozwiązania szczegółowe dotyczące rolnictwa.

Najwięcej uwagi problematyce ustroju rolnego poświęca niewątpliwie konstytucja Portugalii z 2 IV 1976 r. Już jej art. 81 precyzując zadania państwa w dziedzinie budowy ustroju gospodarczego kraju zobowiązuje je do likwidowania wielkiej własności ziemskiej jak też różnic ekonomicznych i społecznych pomiędzy miastem a wsią. Zasadnicze znaczenie ma tu jednak art. 96, który precyzuje generalne zadania polityki rolnej państwa, tudzież precyzuje podstawowe założenia całego ustroju rolnego Portugalii. Charakter uzupełniający w stosunku do art. 96

---

\* Przedruk za zezwoleniem Fundacji Spraw Publicznych w Warszawie.

mają art. 97 i art. 98 konstytucji portugalskiej, które regulują problem wielkości gospodarstw w kierunku ograniczania rozmiarów gospodarstw rolnych zbyt dużych i popierania rozwoju gospodarstw mniejszych. Ze względu na tematykę niniejszego opracowania podkreślić wypada, że art. 97 ust. 2 i art. 100 ust. 1 konstytucji portugalskiej przewidują szczególną pomoc państwa dla gospodarstw rodzinnych.

Znacznie bardziej zwięzła, nie mniej określająca w sposób wyczerpujący podstawy ustroju rolnego państwa, jest regulacja zawarta w art. 44 włoskiej konstytucji z 27 XII 1947 r. Dopuszcza ona możliwość nakładania obciążeń i wprowadzenie ograniczeń prywatnej własności w rolnictwie w celu zapewnienia racjonalnego wykorzystania gruntów i sprawiedliwych stosunków społecznych na wsi. W szczególności art. 44 konstytucji włoskiej przewiduje likwidację wielkiej własności ziemskiej, określenie wielkości gospodarstw rolnych, prowadzenie prac nad poprawą ich struktury. Podobnie jak konstytucja portugalska przewiduje konstytucja włoska pomoc państwa dla małych i średnich gospodarstw rolnych.

Można zatem stwierdzić, że konstytucja portugalska i włoska to ustawy zasadnicze krajów Unii Europejskiej gdzie idea ochrony gospodarstw rodzinnych znajduje najszersze i w sposób najbardziej jednoznaczny sformułowane gwarancje.

Z kolei konstytucja grecka z 9 VI 1975 r. nie zawiera jednego, generalnego przepisu określającego ustrój rolny kraju. Pewne założenia co do ustroju rolnego Grecji znajdujemy jednakże w jej art. 18 dotyczącym ograniczeń własności. Mianowicie art. 18 ust. 4 i 6 konstytucji greckiej przewidują dopuszczalność ograniczeń własności w celu zahamowania procesu rozdrabniania własności rolniczej, ponownego zagospodarowania odłogów, komasacji, zalesiania etc. Z kolei art. 12 ust. 5 konstytucji greckiej gwarantuje samorządność spółdzielni rolniczych oraz opiekę nad nimi ze strony państwa zaś art. 12 ust. 6 przewiduje równe traktowanie członków zakładanych przymusowo spółdzielni rolniczych mających na celu realizację interesów ogólnospołecznych czy też wspólną uprawę ziemi.

Konstytucje pozostałych krajów Unii Europejskiej są już znacznie bardziej wstrzemięzliwe jeśli chodzi o regulacje dotyczące ustroju rolnego. Ograniczają się one do dość skrótowych regulacji bądź też kwestię ustroju rolnego kraju pomijają w ogóle milczeniem.

I tak: art. 91 a) ust. 1, pkt 3 niemieckiej konstytucji z 23 V 1949 r., rezygnując z szerokiej regulacji ustroju rolnego zawartej w konstytucji weimarskiej, zobowiązuje tylko rząd federalny do podejmowania działań mających na celu polepszenia struktury agrarnej kraju. Z kolei art. 45 ust. 2, pkt e) irlandzkiej konstytucji z 1 VII 1937 r. zobowiązuje państwo do osiedlania na wsi takiej tylko liczby rodzin rolniczych, która zapewni osiedleńcom bezpieczeństwo ekonomiczne. Jest to niewątpliwie, jakkolwiek wyrażona pośrednio, idea ochrony gospodarstw o charakterze rodzinnym. Wreszcie art. 130 hiszpańskiej konstytucji z 29 XII 1978 r. zobowiązuje władze do szczególnej troski o rozwój i modernizację rolnictwa.

Konstytucje innych krajów członkowskich Unii a w szczególności konstytucja Francji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Danii, Szwecji, Finlandii, Austrii nie zawierają szczególnych przepisów określających ustrój rolny tych krajów. Widzimy więc, że szersze zapisy o charakterze ustrojowym dotyczące rolnictwa spotykamy z reguły w konstytucjach tych krajów Unii Europejskiej gdzie rolnictwo stoi na stosunkowo niskim poziomie i ulega ciągłym przekształceniom.

Wypada wreszcie wskazać w tym miejscu na zapisy rolne dwóch krajów europejskich nie będących członkami UE, a mianowicie Szwajcarii i Norwegii. Szczególną uwagę czytelnika pragnąłbym zwrócić na sformułowanie art. 31 bis ust. 3, lit. b) konstytucji szwajcarskiej z 29 V 1874 r. gdyż będzie nam ono szczególnie przydatne przy ocenie rozwiązania zawartego w art. 23 Konstytucji. Otóż formułując zasadę wolności handlu i przemysłu konstytucja szwajcarska zezwala władzom związkowym na wydawanie przepisów zawierających odstępstwa od tej zasady jeśli jest to konieczne dla utrzymania silnego stanu chłopskiego i wydajnego produkcyjnie rolnictwa jak również dla umocnienia chłopskiej własności gruntów rolnych. Jest to konstrukcja akurat odwrotna od tej jaką przyjął omawiany tu art. 23 Konstytucji (zob. niżej).

Z kolei ochrona gospodarstw rodzinnych zawarta w § 107 konstytucji Norwegii z 17 V 1814 r. ma charakter pośredni. Nie wprowadzając deklaracji o charakterze ustrojowym przepis ten gwarantuje niewzruszalność tradycyjnych norweskich zasad dziedziczenia (Aasaterette) i nabywania gospodarstw rolnych (Bordersrette) gwarantujących pozostanie ziemi rolniczej w rękach szeroko ujętej rodziny rolniczej. I znowu, odwrotnie niż w art. 23 Konstytucji, szczególne, surowsze, zasady dziedziczenia i obrotu gruntami rolnymi traktowane są przez konstytucję jako instrument ochrony gospodarstw rodzinnych.

Na tym tle szczególnie interesujące wydaje się ustalenie jak wygląda kwestia konstytucyjnej regulacji ustroju rolnego w krajach postkomunistycznych. Jakkolwiek Polska była jedynym wśród tych krajów, który nie przeprowadził kolektywizacji rolnictwa, ma mimo wszystko wspólny z innymi państwami postkomunistycznymi problem pełnej prywatyzacji w rolnictwie, opracowania właściwego sobie modelu gospodarstwa rolnego tudzież sformułowania zasad przyszłego ustroju rolnego.

Otóż generalnie stwierdzić trzeba, że studium konstytucji tych krajów zawodzi. Zapisy ustrojowe dotyczące rolnictwa są tam stosunkowo skromne i o wąskim zasięgu bądź w ogóle ich brak. Studium obowiązujących postanowień zdaje się potwierdzać tezę, że wiele krajów postkomunistycznych nie potrafiło dotąd stworzyć dojrzałej koncepcji dotyczącej swego przyszłego ustroju rolnego w związku z czym powstrzymują się od formułowania odpowiednich norm konstytucyjnych.

Najlepszym tego przykładem jest konstytucja Rosji z 12 XII 1993 r., która (art. 9, art. 36) ogranicza się do stwierdzenia, że ziemia może być własnością państwową, zespołową bądź prywatną gwarantując równocześnie prawną ochronę prywatnej własności ziemi. Z kolei art. 21 ust. 2 konstytucji Bułgarii z 12 VII 1991 r. oraz art. 77 konstytucji Słowenii z 23 XII 1991 r. przewidują wydanie szczegółowej regulacji ustawowej dotyczącej ochrony rolniczego wykorzystywania gruntów rolnych. Natomiast w konstytucjach Albanii, Czech, Węgier, Rumunii, Estonii, Chorwacji brak w ogóle zapisów ustrojowych dotyczących rolnictwa.

Zestawiając zapis zawarty w art. 23 Konstytucji z przedstawionymi wyżej rozwiązaniami zagranicznymi stwierdzić wypada co następuje: Na tle konstytucji krajów postkomunistycznych Konstytucja RP stanowi niewątpliwie pozytywny wyjątek gdyż podejmuje w ogóle próbę określenia ustroju rolnego kraju czego konstytucje innych państw z reguły nie czynią. Zestawiając z kolei przepis art. 23 Konstytucji z konstytucjami krajów Unii Europejskiej stwierdzić wypada, iż należy on do najpowszechniejszej w chwili obecnej grupy zapisów krótkich, wskazujących na najważniejszy aspekt polityki rolnej danego kraju, bez podejmowania próby dokładniejszego określenia podstaw jego ustroju rolnego.

Jak wskazałem wyżej studiując konstytucje krajów Unii Europejskiej daje się zauważyć pewna prawidłowość, że tam gdzie problemy rolne są najbardziej skomplikowane i ich rozwiązanie nasuwa najpoważniejsze trudności, przepisy konstytucyjne dotyczące ustroju rolnego są najobszerniejsze. Polska nie jest członkiem Unii Europejskiej i wspomniana prawidłowość nie musi mieć do niej zastosowania. Nie można jednakże powstrzymać się od uwagi, iż aktualny stan polskiego rolnictwa przemawiałby raczej za poświęceniem w Konstytucji nieco więcej miejsca sprawom ustroju rolnego.

**II.** Zapis art. 23 nie powstał w polskim ustawodawstwie konstytucyjnym *Deus ex machina*. Stanowi on pewien etap procesu ewolucji postanowień dotyczących rolnictwa w konstytucjach jakie obowiązywały na terenie Polski. Stąd dla lepszej oceny i zrozumienia tego przepisu wydaje się metodologicznie uzasadnione zestawienie go z innymi zapisami rolnymi jakie spotykamy w naszych konstytucjach.

Rozpocząć wypada od art. 99 konstytucji marcowej. Zasadniczym celem tego przepisu była ochrona i stworzenie gwarancji swobodnego wykonywania własności. Stąd troska ustawodawcy o możliwie jak najbardziej precyzyjne określenie sytuacji, w których prawa własności i zakres ich wykonywania mogą ulec ograniczeniom. I te właśnie względy zadecydowały o wprowadzeniu kwestii rolnych do art. 99 konstytucji marcowej. Stojąc na stanowisku, iż ziemia stanowi jeden z najważniejszych czynników bytu Narodu i Państwa, który nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu, konstytucja marcowa dopuszczała ograniczenia wykony-

wania jej własności, przyznając państwu prawo wydawania ustaw wprowadzających przymusowy wykup ziemi oraz regulujących obrót ziemią. Powyższe ograniczenia wprowadzane przez państwo winny jednak uwzględniać zasadę, że ustrój rolny Polski ma opierać się na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

Tak sformułowane postanowienia zawarte w art. 99 nie określają z pewnością zasad polskiego ustroju rolnego. Mają on charakter wycinkowy i uwarunkowane są przede wszystkim najbardziej wówczas społecznie palącą kwestią reformy rolnej. Równocześnie jednak, niejako przy okazji rozstrzygania kwestii o szerszym zakresie, art. 99 określa, precyzuje charakter, cechy gospodarstw rolnych mających stanowić podstawą ustroju rolnego: Mają to być gospodarstwa stanowiące osobistą własność rolników i zdolne do prawidłowej wytwórczości. Tak określone gospodarstwo rolne zbliża się niewątpliwie swym zakresem do pojęcia gospodarstwa rodzinnego z art. 23 Konstytucji. Ma ono nad nim tą przewagę, iż od razu w treści konstytucji znajdujemy określenie cech jakie winno spełniać gospodarstwo rolne mające stanowić podstawę ustroju rolnego II Rzeczypospolitej, czego art. 23 niestety nie czyni.

Zważywszy, że konstytucja kwietniowa utrzymała w mocy art. 99 konstytucji marcowej problem zapisu rolnego odżywa dopiero w Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. Generalnie stwierdzić wypada, że konstytucja lipcowa zawiera najbardziej wyczerpującą, jakkolwiek idącą w wadliwym kierunku, regulację ustroju rolnego PRL. Spoglądając z perspektywy czasu na tą regulację nie można zapominać, że pomija ona milczeniem, zataja dwie podstawowe zasady ówczesnej polityki rolnej. Mimo, iż otwarcie deklarowano preferencje państwa i jego polityki gospodarczej dla sektora uspołecznionego w rolnictwie, tymczasowy charakter gospodarstw indywidualnych, z lektury art. 8-12 wynika wyraźnie równouprawnienie sektora państwowego, spółdzielczego i indywidualnego w rolnictwie. Deklarowana dalej w art. 10 ust. 2 zasada dobrowolności tworzenia rolniczych spółdzielni produkcyjnych także daleka była od rzeczywistości.

Szczegółowe omawianie założeń ustrojowych rolnictwa zawartych w konstytucji lipcowej miało by się z celem. Dla potrzeb niniejszych rozważań wystarczy stwierdzić, iż:

1. Konstytucja lipcowa statuowała zasadę trójsektorowości ustroju rolnego PRL deklarując szczególną opiekę i pomoc dla PGR (art. 8), szczególną poparcie i pomoc dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych (art. 10 ust. 2 i art. 11), opiekę i ochronę na podstawie obowiązujących ustaw dla indywidualnych gospodarstw rolnych (art. 10 ust. 1 i art. 12). Tym ostatnim art. 12 konstytucji lipcowej gwarantował indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi jak też innych środków produkcji.

2. Konstytucja ta kładła szczególny nacisk na rozwój ekonomiczno-produkcyjnych powiązań i wymiany pomiędzy miastem a wsią (art. 9),

3. Art. 9 ust. 2 podkreślał planowy charakter gospodarki w rolnictwie,

4. Szczególny, zrozumiały w ówczesnych warunkach nacisk, kładła konstytucja lipcowa na stały wzrost towarowej produkcji rolniczej (art. 9 i 10 ust. 1).

Generalna klęska ekonomiczna sektora uspołecznionego w rolnictwie jaka legła u podstaw zasadniczych zmian polityki rolnej ostatniej dekady PRL znalazła swój wyraz także w konstytucji lipcowej. Jej nowelizacja dokonana 20 VII 1983r.<sup>1</sup> wprowadziła do konstytucji nowy zapis rolny zawarty w art. 15 ust. 3, zgodnie z którym PRL miała otaczać opieką indywidualne, rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantować trwałość tych gospodarstw, udzielać im pomocy w zwiększaniu produktywności i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego.

W ten sposób po raz pierwszy w sposób wyraźny i jednoznaczny do konstytucji polskiej wprowadzono pojęcie gospodarstwa rodzinnego traktując je jako jeden z fundamentów ustroju rolnego kraju i osadzając w systemie gospodarczym Polski.

Nie można jednakże rozumieć w pełni nowej zasady zawartej w art. 15 pkt. 3 konstytucji lipcowej pomijając przy jego egzegezie art. 131 kodeksu cywilnego. Ten wprowadzony nieco wcześniej do kodeksu cywilnego przepis<sup>2</sup> postanawiał, że przy stosowaniu i tłumaczeniu 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. Zakres oddziaływania tego przepisu, jakkolwiek dotyczył tylko sfery stosowania kodeksu cywilnego, obejmował swym zasięgiem wszystkie indywidualne gospodarstwa rolne, a nie tylko gospodarstwa rodzinne oraz jednoznacznie statuował równoprawność gospodarstw indywidualnych z innymi elementami ustroju rolnego PRL<sup>3</sup>.

Zmiany jakie zaszły w ustroju politycznym i gospodarczym Polski po 1989 r. nie mogły pozostać bez wpływu na postanowienia dotyczące rolnictwa zawarte w konstytucji lipcowej. Dominujące w tym okresie koncepcje gospodarcze Unii Demokratycznej kładące szczególny nacisk na swobodę działalności gospodarczej, wolną konkurencję, prawa rynku, zastosowano, jak wykazała praktyka

---

1. Dz.U. nr 39, poz. 175.

2. Ustawa z 26 III 1982 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 11, poz. 81).

3. Szczegółowe omówienie znaczenia ustrojowego i treści art. 131 kc. znajdzie czytelnik w pracy R. Budzinowskiego: Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (rozważania na tle art. 131 kc.). RPEiS, nr 2/1983 r.

późniejszych lat - mylnie, także do rolnictwa. W konsekwencji uznano, iż ustrojowe przepisy ochronne dotyczące określonych sektorów czy grup producentów rolnych pozostawały by w sprzeczności z zasadami nowego porządku ekonomicznego w Polsce. W konsekwencji ustawa z 29 XII 1989 r. o zmianie ustawy - Konstytucja PRL uchylił art. 15 pkt 3 konstytucji.<sup>4</sup> Niedługo potem ustawa z 28 VII 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny uchyliła<sup>5</sup>, z dniem 1 X 1990 r., art. 131 kc. W konsekwencji od roku 1990 aż do wydania Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. ustawodawstwo polskie było pozbawione konstytucyjnej normy o charakterze ustrojowym dotyczącej rolnictwa.

**III.** I w ten sposób dochodzimy do genezy interesującego nas tutaj art. 23 Konstytucji. Otóż przez pierwsze lata po 1989 r. liczne zgłaszane wówczas przez różne kręgi polityczne projekty konstytucji kontynuują panujące wówczas *desinteressement* sprawami rolnymi. Na 11 projektów konstytucji zgłoszonych w latach 1989-1991 tylko trzy (senacki, PSL, KPN) zawierało zapisy rolne.<sup>6</sup>

Sytuacja uległa zmianie dopiero w 1995 r. Porozumienie koalicyjne SLD-PSL z 15 II 1995 r. potwierdziło, że podstawą ustroju rolnego Polski są rodzinne gospodarstwa rolne. Równocześnie do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wpływa pierwsza wersja zapisu rolnego zgłoszona przez PSL. Od obecnego brzmienia art. 23 różni ją przede wszystkim szerszy zakres proponowanej ochrony: Miała ona rozciągać się na całą chłopską własność rolniczą a dopiero w jej obrębie na oparte na niej rodzinne gospodarstwa rolne prowadzone siłami własnymi rolnika i członków jego rodziny.

Chyba słuszne, z punktu widzenia techniki legislacyjnej, było zawarcie w tym przepisie delegacji przewidującej wydanie ustaw określających prawną definicję własności rolniczej, gospodarstwa rodzinnego, charakter opieki nad własnością rolniczą tudzież zakres pomocy udzielanej gospodarstwom rodzinnym.

**IV.** Warto obecnie poświęcić nieco uwagi genezie art. 23 Konstytucji w jego aktualnym brzmieniu gdyż może to rzucić światło, pozwolić zrozumieć przesłanki jakie legły u podstaw jego mało udanej, jak postaram się wykazać, redakcji.

Otóż sformułowanie, iż podstawą ustroju rolnego Państwa jest gospodarstwo rodzinne pojawia się w trakcie dyskusji Komisji Konstytucyjnej nad ówczesnym art. 13 projektu Konstytucji gwarantującym swobodę działalności gospodarczej. Sformułowanie dotyczące gospodarstw rodzinnych stanowiło ust. 2 tego przepisu.

4 Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 94.

5 Dz.U. nr 55, poz. 321.

6 Por. Projekty konstytucji 1989-1991, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1992.

Fakt ten może *prima facie* wywołać zdziwienie gdyż związek gwarancji dla gospodarstw rodzinnych z zasadą swobody działalności gospodarczej jest dość daleki. Jego wyjaśnienie znajdujemy w wypowiedzi senatora S. Pastuszki (PSL), który uzasadniając umiejscowienie zapisu o gospodarstwach rodzinnych w art. 13 projektu Konstytucji stwierdził, iż „... w Europie Zachodniej występują podobne tendencje, wyrażające się w przepisach konstytucyjnych i ustawowych ograniczających wielkość gospodarstw rolnych.”<sup>7</sup>

I tutaj zdaniem moim leży podstawa, pierwotna przyczyna aktualnej redakcji art. 23 Konstytucji. Autorzy zapisu zawartego w art. 13 ust. 2 projektu rozumieli gwarancje konstytucyjne dla gospodarstw rodzinnych między innymi jako ograniczanie powstawania gospodarstw większych, o charakterze farmerskim. Stąd gwarancje dla gospodarstw rodzinnych rozumieli jako wyjątek, ograniczenie zasady swobody działalności gospodarczej. Przy takim założeniu umiejscowienie gwarancji dla gospodarstw rodzinnych w przepisach o swobodzie działalności gospodarczej staje się zrozumiałe.

Inna rzecz, że założenie to jest merytorycznie błędne. Faktu, iż szczególna pomoc rezerwowana dla gospodarstw rodzinnych przyznawana jest w ustawodawstwach Europy zachodniej tylko gospodarstwom mieszczącym się w pewnym przedziale obszarowym nie można traktować jako ograniczania wielkości gospodarstw rolnych. W krajach, w których kontrola procesu powiększania występuje, nie polega ona na generalnym zakazie powstawania większych gospodarstw, lecz na poddaniu transakcji prowadzących do poważniejszej koncentracji gruntów rolnych kontroli państwowej, która ma za zadanie sprawdzić, czy koncentracja taka jest ekonomicznie zasadna.<sup>8</sup>

I to właśnie zd. moim błędne założenie legło u podstaw aktualnej redakcji art. 23 Konstytucji.

Dodać wypada, że na posiedzeniu w dniu 21 II 1995 r. Komisja Konstytucyjna słusznie wyłączyła zapis o gospodarstwie rodzinnym z przepisów o wolności gospodarczej.<sup>9</sup> Przez prawie 2 lata projekt Konstytucji pozostawał bez regulacji ustroju rolnego. Do sprawy powrócono dopiero w styczniu 1997 r. PSL powróciło

7 Por. stenogram z posiedzenia Komisji Konstytucyjnej w dniu 9 II 1995 r., Biuletyn Komisji Konstytucyjnej. T. XIII, s. 87.

8 Por. szerzej A. Lichorowicz: Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej. Studia Prawnicze, nr 3/91 r., s. 101 i nast.

9 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej T. XIV, s. 16. Przy okazji z pewnym żalem stwierdzić wypada, że na tym samym posiedzeniu Komisja odrzuciła zapis rolny zgłoszony przez KPN znacznie bardziej wyczerpująco i nowocześnie określający ustrój Polski. Przepis ten brzmiał następująco: „ art. 15.1. Rolnictwo, zapewniające wyżywienie społeczeństwa i jego trwanie biologiczne ,pełni szczególną rolę w funkcjonowaniu Rzeczypospolitej. 2. Ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. 3. Powinna ona przede wszystkim znajdować się w rękach prywatnych.

do swej pierwotnej koncepcji i znowu wystąpiło z wnioskiem o wprowadzenie gwarancji dla gospodarstw rodzinnych do przepisu gwarantującego swobodę działalności gospodarczej. Komisja Konstytucyjna podtrzymała jednak swe uprzednie stanowisko i nie zgodziła się na takie umiejscowienie gwarancji dla gospodarstw rodzinnych. W konsekwencji gwarancje te słusznie zapisano jako osobny artykuł ograniczając je równocześnie zastrzeżeniami o nienaruszaniu zasady wolności działalności gospodarczej oraz ochrony własności i dziedziczenia.<sup>10</sup> W tym też brzmieniu, jako art. 23, znalazł się on w tekście obowiązującej Konstytucji.<sup>11</sup> Jak więc widzimy aktualna redakcja art. 23 stanowi przeciwieństwo jej pierwotnej wersji. O ile bowiem pierwotnie zasada ochrony gospodarstw rodzinnych stanowiła wyjątek ograniczający zasadę wolności gospodarczej to aktualnie zasada wolności gospodarczej stanowi wyjątek ograniczający zasadę ochrony gospodarstw rodzinnych (art. 23 zd. drugie Konstytucji).

V. Przedstawiwszy genezę art. 23 Konstytucji czas przejść do krótkiej przynajmniej analizy jego treści:

Zacząć wypada niewątpliwie od pytania na ile art. 23 Konstytucji w swym aktualnym brzmieniu może być traktowany jako zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa. Otóż w doktrynie wskazuje się, iż obok konstytucji o szerokich, rozbudowanych zapisach ustrojowych spotyka się również konstytucje, w których zapisy takie zredukowane są do minimum.<sup>12</sup> Jeśli by zapis zawarty w art. 23 traktować jako zapis ustrojowy, to należy on z pewnością do tej drugiej grupy. Po dokładniejszej analizie art. 23 Konstytucji rodzi się jednak wątpliwość, czy w ogóle może on być traktowany jako zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa.

Dokonana wyżej analiza prawno-porównawcza zapisów rolnych w konstytucjach krajów europejskich jak też odpowiednich zapisów w konstytucjach polskich pozwala na sformułowanie pewnego minimum treści przepisu ustrojowego dotyczącego rolnictwa. Otóż przepis taki powinien zd. m. określać:

- a) miejsce rolnictwa w systemie gospodarki narodowej,
- b) zakres dóbr wchodzących w skład sektora rolnego objętych ochroną konstytucyjną,
- c) określenie celów i przemian ustrojowych, urzeczywistnieniu których ma służyć polityka rolna państwa,
- d) wskazanie form pomocy państwowej i środków prawnych, przy pomocy których mają być realizowane przyjęte założenia ustrojowe.

10 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej, T. XLIII, s. 19.

11 Na posiedzeniu w dniu 11 III 1997 r. nie powiodła się próba wprowadzenia przepisu o „szczególnej opiece państwa” dla gospodarstw rodzinnych. Por. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej, T. XLIV, s. 108.

12 Por. M. Gulczyński: Zasady ustrojowe w projektach Konstytucji RP. PiP nr 4/94; s. 14.

Tak sformułowany zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa poza zaletą konkretności i jednoznaczności realizowanych celów ma tę zasadniczą zaletę, zwłaszcza dla podmiotów z sektora rolnego objętych jego działaniem, że umożliwia im dochodzenie od organów państwa podjęcia konkretnych działań mających na celu realizację założeń ustrojowych dotyczących rolnictwa, poprzez swoje bezpośrednie działanie wiąże podmioty stosujące prawo, ułatwia wreszcie ocenę konstytucyjności konkretnych działań organów państwa podejmowanych w stosunku do rolnictwa.

Nie ulega wątpliwości, iż art. 23 Konstytucji nie spełnia wymienionych wyżej postulatów dotyczących zapisu ustrojowego dotyczącego rolnictwa. Nie określa on miejsca rolnictwa w systemie gospodarki narodowej, nie określa celów i przemian ustrojowych, które urzeczywistniać winna polityka rolna państwa. Co najważniejsze nie precyzuje w jakikolwiek sposób środków, przy pomocy których realizowana ma być wyrażona w nim zasada, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Niech przykładem prawidłowego rozwiązania będzie tu art. 164 konstytucji weimarskiej, który głosił, że „Ustawodawstwo winno popierać samodzielny stan średni w rolnictwie... oraz chronić go przed wyzyskiem i pochłonięciem przez inne”.

Art. 23 Konstytucji sprowadza się w rzeczywistości do jednej dyspozycji o charakterze ustrojowym: gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego Polski. Z całym naciskiem podkreślić wypada, iż zasada ta ujęta jest bardzo statycznie. Nie traktuje gospodarstw rodzinnych jako pewnego celu polityki rolnej państwa, nie wskazuje kierunków w jakich powinny iść ich przemiany. Z treści art. 23 Konstytucji przebija raczej troska jego autorów o utrzymanie aktualnej pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawowej grupy gospodarstw w polskim rolnictwie co, mając na uwadze przemiany strukturalne w rolnictwie występujące praktycznie we wszystkich krajach Europy zachodniej, jest założeniem niewątpliwie błędnym. Gdyby bowiem przyjrzeć się bliżej przepisom określającym zasady oddziaływania i pomocy dla gospodarstw rodzinnych w krajach Europy zachodniej, to nie trudno było by zauważyć, że popierając co do zasady istnienie gospodarstw rodzinnych jako podstawowego elementu struktury agrarnej, kraje te starają się równocześnie aktywnie oddziaływać na koncentrację gruntów w tych gospodarstwach, ich modernizację i dostosowanie do aktualnych wymogów techniczno - produkcyjnych w rolnictwie.

Zastanowić się dalej wypada, czy art. 23 Konstytucji określa przynajmniej założenia polskiego ustroju rolnego. I w tym wypadku udzielić wypada odpowiedzi negatywnej.

Doktryna prawa rolnego wypracowała ogólnie akceptowane elementy prawne go pojęcia ustroju rolnego, przez który rozumie się:

a) układ stosunków własnościowych w rolnictwie, b) formy organizacji produkcji w rolnictwie, c) formy organizacji rynku rolnego.<sup>13</sup>

Zestawienie dyspozycji art. 23 Konstytucji z tak ujętym pojęciem ustroju rolnego uwypukla najlepiej cząstkowy charakter tej regulacji. Wynika z niej tylko, że podstawą stosunków własnościowych w rolnictwie są gospodarstwa rodzinne i że praca rodziny rolniczej stanowi jedną z podstaw organizacji produkcji rolnej. Art. 23 Konstytucji nie określa natomiast innych elementów układu stosunków własnościowych w rolnictwie jak też pomija milczeniem liczne obecnie i wysoko wyspecjalizowane formy organizacji produkcji w rolnictwie, które nie mają charakteru rodzinnego. Z żalem wreszcie stwierdzić trzeba, że zupełnie pominięta została w art. 23 Konstytucji kwestia organizacji rynku rolnego. Tymczasem ten właśnie element ustroju rolnego ma w tej chwili największe znaczenie w ustroju rolnym krajów Unii Europejskiej a strajki rolne z początku 1999 r. chyba najdobitniej wykazały jego doniosłość także w polskim ustroju rolnym.

W tej sytuacji art. 23 Konstytucji jawi się nam bardziej jako deklaracja polityczna niż konstytucyjny zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa. W toczącej się od dłuższego czasu walce politycznej o przyszły model polskiego rolnictwa, w walce pomiędzy zwolennikami koncepcji farmerskiej a koncepcji gospodarstw rodzinnych winien on być niewątpliwie odczytywany jako konstytucyjnie zapisane zwycięstwo zwolenników tej ostatniej koncepcji.<sup>14</sup> Ceną tego zwycięstwa jest wspomniany wyżej statyczny charakter zapisu art. 23 Konstytucji.

Koncentrując się na konstytucyjnych gwarancjach istniejącego *status quo* nie zatroszczono się o wskazanie kierunków ewolucji istniejących gospodarstw rodzinnych mimo, iż powszechna jest wiedza i akceptacja faktu, nawet wśród zwolenników tej koncepcji, że w swym istniejącym kształcie gospodarstwa rodzinne nie mogą się utrzymać. Nie skorzystano tu w szczególności z powszechnie znanych doświadczeń Unii Europejskiej, której polityka rolna bardzo skutecznie dąży do przekształcenia tradycyjnych gospodarstw rodzinnych w rodzinne gospodarstwa rozwojowe (zob. niżej). Podkreśla się tam w szczególności, iż wybór gospodarstw rodzinnych jako wiodącego modelu jednostki produkcyjnej w rolnictwie nie jest wcale wyborem oczywistym. Obok niewątpliwych zalet będących wynikiem życiowego związania się rodziny rolniczej z gospodarstwem takich jak stabilność, odporność na fluktuacje ekonomiczne, ograniczenie konsumpcji, umocnienie elementu narodowego, rodzinny model gospodarstwa rolnego ma też swoje słabe

---

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

14 Wskazywał już na to w trakcie dyskusji nad Konstytucją A. Oleszko: *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*. Rejent, nr 5/1997 r., s. 85.

strony. Zaliczyć do nich między innymi wypada słabość kapitałową, kłopoty demograficzne związane ze starzeniem się ludności, słabszą podatność na specjalizację, mechanizację i zespołowe formy produkcji i niekiedy wyższe koszty produkcji.<sup>15</sup> Stąd konieczność stałego oddziaływania przez państwo na gospodarstwa rodzinne, konieczność popierania ich szybszej modernizacji i specjalizacji. Niestety statyczny charakter normy zawartej w art. 23 Konstytucji nie stwarza, przynajmniej *prima facie*, ram prawnych dla takiego oddziaływania.

I w ten sposób dochodzimy do zasadniczej dla niniejszych rozważań kwestii: na ile norma zawarta w art. 23 Konstytucji może wpływać na dalszy rozwój naszego ustawodawstwa rolnego, czy i na ile dalej obowiązuje ona bezpośrednio organy państwa i poszczególnych obywateli? Ażeby móc odpowiedzieć na to pytanie musimy najpierw ustalić zakres pojęcia „gospodarstwo rodzinne” użytego w art. 23.

**VI.** Jedną z podstawowych wad redakcyjnych art. 23 Konstytucji stanowi niewątpliwie fakt, iż nie wskazuje on kryteriów, w oparciu o które można ustalić zakres pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Nie chodzi tu oczywiście o zawarcie w Konstytucji definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego. Jednakże, jak wskazano wyżej, wiele ustaw zasadniczych różnych krajów europejskich w swych zapisach dotyczących gospodarstw rodzinnych wskazuje przynajmniej na podstawowe, uznawane przez siebie, kryteria decydujące o uznaniu gospodarstw za rodzinne np. gospodarstwo oparte na pracy jednej rodziny, zapewniające źródło utrzymania jednej rodzinie, które daje wystarczające zatrudnienie 2 osobom etc. Tak ujęte kryteria stanowią potem podstawę do opracowania przez ustawy szczegółowe legalnej definicji gospodarstwa rodzinnego.

Art. 23 Konstytucji takich kryteriów wiodących nie podaje. Powstaje więc zasadniczy problem na ile przyszłe ustawy szczegółowe odczytają w sposób wierny intencje Komisji Konstytucyjnej i stworzą definicję legalną gospodarstwa rodzinnego intencjom tym odpowiadającą. Sprawa ma o tyle kluczowe znaczenie, iż ustawowe określenie pojęcia gospodarstwa rodzinnego decydować będzie o sposobie i zakresie realizacji normy ustrojowej zawartej w art. 23 Konstytucji.

Sprawa nie będzie rzeczą prostą gdyż określenie zakresu pojęcia gospodarstwa rodzinnego ma wydzźwięk polityczny i różni się zależnie od orientacji politycznej projektodawców. Znamienna jest tu wypowiedź w trakcie obrad sejmowych przedstawiciela PSL, który uważał, że gospodarstwa rodzinne obejmują około 80% ogółu gospodarstw rolnych utożsamiając w praktyce gospodarstwo ro-

---

15 Szczegółową analizę tej kwestii znajdzie czytelnik w pracy R. Anderegg: *Schicksal und Zukunft des bauerlichen Familienbetriebes in der schweizerischen Landwirtschaftspolitik*. St. Gallen, 1980 r., s. 21 i nast.

dzinne z gospodarstwem indywidualnym.<sup>16</sup> Spotyka się również opinie diametralnie różne twierdzące, że przy obecnym poziomie techniki rolnej także gospodarstwo kilkusethektarowe nie traci rodzinnego charakteru.

W tej sytuacji opracowanie definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego staje się sprawą palącą, na co od 1997 r. wskazuje bezskutecznie Rada Legislacyjna. Także pochodzący z 1995 r. Plan Fischlera dotyczący przemian strukturalnych i rynkowych w rolnictwie krajów Europy środkowej pretendujących do członkostwa w Unii Europejskiej zobowiązuje Polskę do określenia optymalnego w jej warunkach modelu gospodarstwa rolnego, które będzie objęte pomocą Unii.

Zdać sobie trzeba sprawę z tego, że z braku odpowiednich wskazówek zawartych w brzmieniu Konstytucji definicja ta będzie przedmiotem przetargów i odzwierciedlać będzie bardziej aktualny układ sił politycznych w Sejmie niż intencje Komisji Konstytucyjnej. W konsekwencji będzie to prawdopodobnie definicja ulegająca zmianom co nie wpłynie dodatnio na stabilność pozycji prawnej gospodarstw rodzinnych.

Wydaje się, że na przyszłą definicję gospodarstwa rodzinnego nie może pozostać bez wpływu ewolucja definicji gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Unii Europejskiej. Tematyka niniejszego opracowania wyklucza szersze omawianie tego zagadnienia.<sup>17</sup> Na potrzeby niniejszych rozważań wystarczy zd. moim stwierdzić, że ustawodawstwo Unii Europejskiej nie wytworzyło własnej definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego. Natomiast wytworzona przez nie począwszy od 1972 r. i konsekwentnie stosowana definicja gospodarstwa rozwojowego<sup>18</sup> w sposób pośredni otacza bardzo wydatną i intensywną pomocą znaczną grupę gospodarstw rodzinnych, które spełniają określone kryteria dochodowości, zatrudnienia, i kwalifikacji zawodowych osób prowadzących. Otaczając pomocą i opieką rodzinne gospodarstwa rozwojowe rezygnuje natomiast ustawodawca europejski z kryteriów obszarowych, które, jak dotąd, stanowią główny przedmiot zainteresowania ustawodawcy polskiego.

Jak więc widać określenie definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego będzie rzeczą trudną. Z jednej bowiem strony art. 23 Konstytucji nie daje żadnych wskazówek jak szeroko Komisja Konstytucyjna rozumiała to pojęcie, z drugiej zaś

16 Por. wypowiedź posła A. Śmietanko na 36 posiedzeniu Sejmu w dniu 2 XII 1994 r., Diariusz Sejmowy z tegoż posiedzenia, s. 71.

17 Szerzej na ten temat zob. A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego - *de lege ferenda*, Rejent nr 7-8/1996, T. Kurowska: Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru

18 Pojęcie to wprowadziła po raz pierwszy do europejskiego ustawodawstwa strukturalnego dyrektywa Rady nr 159 z 17 IV 1972 r., Dz.U. W. E. L 96 z 23 IV 1972 r. Dodać wypada, że ustawodawstwu europejskiemu znana jest również definicja prawna rodziny rolniczej - por. rozporządzenie Rady nr 3813 z 19 XII 1989 r., Dz.U. W.E. nr 371 z 20 XII 1989 r.

strony ewolucja odpowiednich pojęć w ustawodawstwie europejskim, których w dłuższej perspektywie nie możemy nie uwzględnić, opiera się na kryteriach różnych od tych jakie były brane pod uwagę w trakcie prac nad Konstytucją.

*Rebus sic stantibus* ochrona gospodarstw rodzinnych przewidziana w art. 23 Konstytucji będzie musiała być realizowana w oparciu o potocznie przyjęte rozumienie takiego pojęcia, które łączy się najczęściej z rodzinnym charakterem uprawy i prowadzenia gospodarstwa. Będzie to więc, przynajmniej do momentu wydania prawnej definicji gospodarstwa rodzinnego, ochrona o dość szerokim zakresie, znacznie szerszym niż przewidziany przez ustawodawstwo unijne oraz ustawodawstwa wewnętrzne większości krajów Europy zachodniej.

**VII.** Jak wspomniano wyżej art. 23 Konstytucji, jakkolwiek nie określa w pełni ustroju rolnego Polski, formułuje jednakże pewną zasadę ustrojową głoszącą, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. W dotychczasowych rozważaniach starałem się wskazać na zakres, a właściwie trudności związane z ustaleniem zakresu, oddziaływania tej zasady. Czas obecnie zastanowić się jakie mogą być praktyczne aspekty jej stosowania w obrocie prawnym i gospodarczym.

Ażeby móc to uczynić wypada przede wszystkim podjąć próbę określenia charakteru normy zawartej w art. 23 Konstytucji. Uważam, że w oparciu o wszystko co wyżej powiedziano, uzasadnione będzie twierdzenie, że norma ta ma charakter normy programowej określającej nie regułę postępowania lecz pewną zasadę, normę optymalizacyjną.<sup>19</sup> Przyjęcie takiego właśnie a nie innego charakteru normy zawartej w art. 23 mieć będzie zasadnicze znaczenie dla zakresu i sposobu jej stosowania.

1. W pierwszej kolejności podkreślić trzeba, że dyspozycję art. 23 Konstytucji należy traktować, mimo iż nie wynika to z jej treści, nie tylko jako deklarację ustrojową ale również jako normę o charakterze ochronnym. Skoro gospodarstwo rodzinne stanowi zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawę ustroju rolnego Polski, to w konsekwencji akty i rozwiązania prawne, których skutkiem, choćby pośrednim, mogło by być ograniczenie i osłabienie gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego państwa można, przynajmniej teoretycznie, dopuścić uznanie ich przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z Konstytucją.

W praktyce jednak może to okazać się bardzo trudne. Trybunał Konstytucyjny będzie tu bowiem musiał dokonywać oceny celowości użycia zawartych w przepisach prawnych rozwiązań z punktu widzenia realizacji zasady zawartej w art. 23

---

19 Por. szerzej na ten temat T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski: Normy programowe w konstytucji. (w:) Charakter i struktura norm konstytucji (pod red. J. Trzebińskiego), Warszawa 1997 r., s. 101.

czy też celowości dania przez ustawodawcę pierwszeństwa tej właśnie zasadzie przed innymi zasadami programowymi (choćby art. 21 i 22 Konstytucji). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny będzie tu musiał opierać się bardziej na kryteriach empirycznych, ocenie społecznych skutków wprowadzonych rozwiązań niż na kryteriach ściśle prawnych, co zasadniczo nie należy do jego kompetencji. W konsekwencji w znacznej ilości wypadków Trybunał Konstytucyjny nie będzie w stanie w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości ustalić niekonstytucyjności danego rozwiązania prawnego. Uważam jednak, że w wypadkach gdy niecelowość, z punktu widzenia gospodarstw rodzinnych, użytych środków prawnych jest oczywista, gdy działa one w sposób jednoznaczny przeciw interesom gospodarstw rodzinnych jako podstawowej grupy producentów rolnych, orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności danego rozwiązania prawnego będzie dopuszczalne.

2. Jeszcze mniej oczywista jest kwestia, czy z art. 23 Konstytucji wynika obowiązek organów państwowych prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarczej i finansowej, a w konsekwencji wydawania aktów prawnych preferujących i ugruntowujących podstawowe znaczenie gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym Polski.

Odpowiedzi na to pytanie nie można wyprowadzić wprost z brzmienia art. 23 Konstytucji. Uważam jednakże, że skoro przepis ten w sposób jednoznaczny stwierdza podstawowe znaczenie gospodarstw rodzinnych dla ustroju rolnego Polski, logiczną konsekwencją tego stwierdzenia będzie przyjęcie istnienia po stronie państwa obowiązku prowadzenia takiej polityki gospodarczej i finansowej, która pomagała by, utrzymywała byt gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego kraju.<sup>20</sup> Natomiast intensywności, rozmiarów i charakteru takiej pomocy nie da się z brzmienia art. 23 Konstytucji wyinterpretować. Decydować o tym będą aktualna sytuacja ekonomiczna kraju, potrzeby gospodarcze rolnictwa i aktualny układ sił politycznych w parlamencie.

3. Podnieść dalej należy kwestię, czy zasada ustrojowa zawarta w art. 23 Konstytucji nadaje się do bezpośredniego stosowania (art. 8 Konstytucji), czy wiąże ona bezpośrednio organy administracji, inne instytucje i poszczególnych obywateli. Zdaniem moim zasada ustrojowa zawarta w art. 23 Konstytucji w zbyt znacznym stopniu zawiera w sobie znamiona deklaracji politycznej, dyspozycja art. 23 jest sformułowana zbyt ogólnie, by można było żądać od poszczególnych instytucji czy obywateli bezpośredniego jej stosowania w obrocie prawnym.

O bezpośrednim stosowaniu art. 23 będziemy mogli natomiast mówić jeśli przyjmiemy, że tzw. współstosowanie konstytucji jest formą jej bezpośredniego stosowania. Zasada zawarta w art. 23 Konstytucji będzie bowiem miała niewątpli-

---

20 Na gruncie uprzednich projektów Konstytucji podobne stanowisko zajmowała B. Zawadzka: *Sprawy wsi i rolnictwa w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo Rolne*, nr 2/92.

wie doniosłe znaczenie w trakcie tegoż właśnie współstosowania konstytucji.<sup>21</sup> W trakcie stosowania określonych przepisów prawa organy je stosujące winny dawać pierwszeństwo takiej ich interpretacji, która najlepiej realizuje zasadę zawartą w art. 23. To samo dotyczyć będzie motywacji indywidualnych rozstrzygnięć czy to sądowych czy administracyjnych.

4. Zadać sobie wreszcie wypada pytanie, czy możliwe jest wniesienie skargi konstytucyjnej z art. 79 Konstytucji zarzucającej danemu aktowi normatywnemu sprzeczność z art. 23 Konstytucji. Rozmiary i charakter niniejszego opracowania uniemożliwiają mi wchodzenie w skomplikowaną problematykę skargi konstytucyjnej bardzo przecież różnorodnie ujmowanej przez poszczególnych autorów. Na potrzeby niniejszych rozważań wystarczy zd. m. ograniczyć się do dwóch stwierdzeń: Nie jest zd. moim możliwe wniesienie skargi konstytucyjnej zarzucającej danemu aktowi normatywnemu sprzeczność z art. 23 zd. pierwsze Konstytucji. Przepis ten nie formułuje bowiem żadnych konstytucyjnych wolności lub praw czy też konstytucyjnych obowiązków a zawiera jedynie deklarację polityczną co do miejsca gospodarstw rodzinnych w ustroju Polski.

Widziałbym natomiast możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej z powołaniem się na naruszenie art. 23 zd. drugie Konstytucji. Jeśliby bowiem dany akt normatywny dotyczący gospodarstw rodzinnych naruszał prawo własności lub dziedziczenia poszczególnych podmiotów (art. 64 ust. 1 Konstytucji), to w takim wypadku nic nie stoi na przeszkodzie wystąpieniu ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego. Szedłbym nawet dalej przyjmując również dopuszczalność wystąpienia ze skargą konstytucyjną w wypadku gdyby dany akt normatywny dotyczący gospodarstw rodzinnych naruszał wolność działalności gospodarczej. Jak zobaczymy poniżej taka możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej odnośnie aktów normatywnych regulujących status prawny gospodarstw rodzinnych może w istotny sposób zahamować rozwój i modernizację tych gospodarstw.

**VIII.** Przedstawiony wyżej, już ze swej natury dość wąski, zakres ochronnego oddziaływania art. 23 Konstytucji ulega dodatkowym zasadniczym ograniczeniom zawartym w zdaniu drugim tego przepisu. Mianowicie zgodnie ze zdaniem drugim art. 23 Konstytucji zawarta w zdaniu pierwszym zasada ustrojowa czyniąca z gospodarstw rodzinnych podstawę ustroju rolnego państwa nie może naruszać postanowień art. 21 Konstytucji (ochrona własności i prawa dziedziczenia) oraz art. 22 Konstytucji (zasada wolności działalności gospodarczej).

---

21 Por. K. Działocha: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy, *Studia Prawnicze* nr 4/88 r. oraz B. Banaszek: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999 r., s. 92 nieco inaczej P. Czarny, B. Naleziński: *Bezpośrednie stosowanie konstytucji; normy samowykonane w konstytucji*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji* (pod red. J. Trzecińskiego), Warszawa 1997 r., s. 136.

Konstrukcja przyjęta przez art. 23 Konstytucji ma charakter unikalny i w sposób zasadniczy odbiega, różni się od regulacji dotyczących gospodarstw rodzinnych obowiązujących w krajach Europy zachodniej. Istota tych regulacji idzie w kierunku zasadniczo różnym od art. 23 Konstytucji. Chroniąc i promując rozwój gospodarstw rodzinnych ustawodawstwa Europy zachodniej, opierając się często na odpowiednich postanowieniach swych konstytucji, w istotny sposób ograniczają działanie w stosunku do gospodarstw rodzinnych zarówno zasady wolności działalności gospodarczej jak też ochrony własności i dziedziczenia. Ograniczając np. spekulacyjny wykup gruntów rolnych, poddając kontroli nadmierną koncentrację gruntów rolnych, uzależniając podjęcie działalności gospodarczej w rolnictwie od szczególnych wymogów kwalifikacji zawodowych - wszystko to w interesie gospodarstw rodzinnych - ustawodawstwa krajów europejskich ograniczają niewątpliwie zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Tworząc szczególne systemy dziedziczenia gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym, które uprzywilejowują i ułatwiają dojście do spadku właśnie przez osoby prowadzące rolne gospodarstwo rodzinne, obciążając własność rolniczą bardzo skomplikowanym systemem praw pierwokupu i wykupu gruntów działającym na korzyść członków rodziny rolniczej, ustawodawstwa te ograniczają i to w istotny sposób, własność i prawo dziedziczenia. Można w konsekwencji zaryzykować twierdzenie, że istota ochrony gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej sprowadza się do ograniczania, w ich interesie, prawa własności i dziedziczenia gruntów rolnych jak też swobody podejmowania działalności gospodarczej w rolnictwie.

Dopiero na tym tle widzimy wyraźnie specyfikę konstrukcji art. 23 Konstytucji. Deklarując z jednej strony podstawowy dla ustroju rolnego Polski charakter gospodarstw rodzinnych ogranicza się równocześnie działanie tej zasady zastrzegając, iż nie może ona naruszać prawa własności i dziedziczenia jak też wolności działalności gospodarczej. W ten właśnie sposób kompromis polityczny, który legł u podstaw wprowadzenia zapisu art. 23 do Konstytucji zdecydował o skuteczności i zakresie oddziaływania tego przepisu. Deklarując podstawową dla ustroju rolnego państwa zasadę preferencji gospodarstw rodzinnych ograniczono ją równocześnie tak daleko idącymi zastrzeżeniami, iż realizacja samej zasady stanie się w praktyce bardzo utrudniona.

Spróbujmy w konsekwencji zastanowić się pokrótce jaki wpływ na obowiązujące i przyszłe regulacje prawne mające na celu zapewnienie gospodarstwom rodzinnym ich podstawowej dla ustroju rolnego Polski pozycji, mieć będą zastrzeżenia zawarte w art. 23 zd. drugie Konstytucji.

Zasadnicze znaczenie dla zajęcia stanowiska w tej kwestii będzie miał fakt uznania przez nas powyżej art. 23 Konstytucji jako normy programowej zawierającej nie reguły lecz zasady, normy optymalizacyjne. Fakt ten nie może pozo-

stać bez wpływu na rozstrzygnięcie kolizji zasad zawartych w art. 23, która to kolizja może dość często występować w praktyce, w szczególności legislacyjnej, gdy wprowadzenie regulacji chroniącej gospodarstwa rodzinne może pozostawać w kolizji np. z zasadą ochrony prawa własności i dziedziczenia (por. niżej). Otóż podkreślić tu wypada, że inaczej niż przy konflikcie reguł, rozstrzygnięcie konfliktu na korzyść jednej z zasad nie oznacza uznania drugiej zasady za nie obowiązującą lecz tylko przyznanie, w określonej sytuacji, priorytetu ,przewagi działania zasadzie pierwszej.<sup>22</sup>

Spróbujmy zatem wskazać na sytuacje, w których współobowiązywanie art. 23 Konstytucji z jej art. 21 i 22 może doprowadzić do kolizji pomiędzy rozwiązaniami chroniącymi i promującymi gospodarstwa rodzinne a konstytucyjnymi zasadami ochrony własności, dziedziczenia, wolności działalności gospodarczej.

A) Zastrzeżenie nienaruszania zasady ochrony własności i dziedziczenia (art. 21 Konstytucji).

Zastrzeżenie to może mieć istotny, niekorzystny wpływ na podstawowe rozwiązania dotyczące obrotu gruntami rolnymi zarówno *inter vivos* jak i *mortis causa*. Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych jaki obowiązuje, jakkolwiek w znacznie okrojonej wersji, w Polsce, powstał i działa niewątpliwie w celu ochrony gospodarstw o charakterze rodzinnym. Pozbawia on, w określonych sytuacjach, prawa dziedziczenia gospodarstwa rolnego z ustawy członków rodziny nie będących rolnikami na rzecz członków rodziny - rolników, preferuje nabycie gospodarstwa rodzinnego w trakcie postępowania działowego przez spadkobierców czy współwłaścicieli powiązanych zawodowo z rolnictwem kosztem spadkobierców i współwłaścicieli z rolnictwem nie powiązanych. Także ochronę gospodarstw rodzinnych mają niewątpliwie na celu przepisy ograniczające obowiązek spłat obciążających osobą, która w wyniku działu przejmuje gospodarstwo rodzinne.

W konsekwencji rodzi się wątpliwość, czy cały szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych (Ks. IV, tytuł X kc.) jak też zasady zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213-217 kc.) nie pozostają w sprzeczności z art. 23 zd. drugie Konstytucji. Ich uchylanie na tej podstawie wydaje się mało prawdopodobne niemniej podniesiona tu wątpliwość może zaważyć na przyszłej ewolucji polskiego ustawodawstwa w przedmiocie obrotu gruntami rolnymi. Z jednej strony Unia Europejska ponawia naciski, by Polska opracowała instrumenty prawne zapewniające koncentrację gruntów rolnych i upodobnienie naszych struktur agrarnych do struktur europejskich, z drugiej zaś strony wprowadzenie odpowiednich rozwiązań może okazać się sprzeczne z art. 23 zd. drugie Konstytucji.

---

22 Por. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski: op. cit., s. 103.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, iż art. 23 Konstytucji mieć będzie istotny wpływ na toczące się w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego prace nad nowym modelem dziedziczenia gospodarstw rolnych. Trzeba będzie odrzucić jako sprzeczny z art. 23 zd. drugie Konstytucji dotychczasowy model dziedziczenia gospodarstw rolnych, który pozbawia prawa dziedziczenia tych gospodarstw określonych krewnych - nierolników. W konsekwencji wypadnie go zastąpić łagodniejszym modelem romańskim, który zapewnia prawa dziedziczenia i spłat z gospodarstwa rolnego wszystkim spadkobiercom, preferencje dla spadkobierców rolników ograniczając do pierwszeństwa przyznania im w naturze gospodarstwa spadkowego (*attribution preferentielle*), tudzież rozłożenia spłat na raty.

Liczyć się wreszcie można z podnoszeniem w przyszłości, w miarę rozwoju ustawodawstwa w przedmiocie gospodarstw rodzinnych, z zarzutami, że takie rozwiązania jak rodzinne prawo pierwokupu czy wykupu gospodarstw rolnych, preferencje w spłatach z gospodarstwa rolnego dla członków rodziny pracujących uprzednio w tym gospodarstwie, są sprzeczne z zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i dziedziczenia. W moim przekonaniu, jak długo pierwokup czy wykup gospodarstwa dokonywany będzie po cenach rynkowych, sprzeczność taka nie powstaje. Także umiarkowane obniżenie przez ustawę obowiązku spłat z gospodarstwa nie może być uznane za naruszające istotę własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Podkreślić na koniec wypada, iż podniesione tu wątpliwości mają charakter tylko przykładowy, ilustracyjny. Rozmiary i cel niniejszego opracowania wykluczają możliwość wyczerpującego omówienia wszystkich sytuacji, w których ochrona własności i dziedziczenia gospodarstw rodzinnych może narazić się na zarzut sprzeczności z art. 23 zd. drugie Konstytucji.

B) Zastrzeżenie nienaruszania zasady wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji).

Z faktu wprowadzenia tego zastrzeżenia do art. 23 Konstytucji wynika jedna, zasadnicza dla naszej struktury agrarnej, decyzja polskiego ustawodawcy: W polskim ustroju rolnym dopuszczalne jest istnienie i działalność dużych gospodarstw o charakterze farmerskim i przemysłowym, które co do zasady winny być traktowane jako równorzędni z gospodarstwami rodzinnymi producenci rolni. Konsekwencją wprowadzenia tego zastrzeżenia do art. 23 Konstytucji będzie możliwość podniesienia zarzutu sprzeczności z Konstytucją co do podejmowanych już kilkakrotnie prób wprowadzania ustawowych górnych pułapów nabywania nieruchomości rolnych, zakazu sprzedawania nieruchomości rolnych państwowych większych od określonych norm maksymalnych etc.

Oczywiście art. 22 Konstytucji zawiera pewną furtkę w postaci dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes

społeczny. Zdaniem moim przeprowadzenie dowodu przed Trybunałem Konstytucyjnym, że wprowadzenie górnego pułapu wielkości gospodarstwa rolnego, zwłaszcza gdy będzie on niski, podyktowane jest ważnym interesem społecznym, nie będzie rzeczą łatwą.

Utrzymanie roli gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego państwa wiązać się musi z konieczności, jak wskazano już wyżej, z preferencyjną wobec nich polityką gospodarczą i finansową, z gwarantowaniem im pomocy ekonomicznej, ulg finansowych, podatkowych, kredytowych etc., uprzywilejowującą generalnie gospodarstwa rodzinne w porównaniu z innymi producentami rolnymi.

Stąd dla dalszego rozwoju ustawodawstwa w przedmiocie gospodarstw rodzinnych kluczowe znaczenie mieć będzie odpowiedź na pytanie: czy przedstawione wyżej preferencyjne traktowanie i pomoc dla gospodarstw rodzinnych stanowić będzie naruszenie art. 22 Konstytucji? Otóż zdaniem moim naruszenie takie nie będzie miało miejsca. Preferencyjne traktowanie przez ustawodawcę gospodarstw rodzinnych może być niewątpliwie traktowane jako naruszenie zasady swobodnej konkurencji, z pewnością nie stanowi jednakże naruszenia zasady wolności działalności gospodarczej, a do tej właśnie zasady odnoszą się ograniczenia zawarte w zdaniu drugim art. 23 Konstytucji.

W sumie stwierdzić zd. moim wypada, że zastrzeżenie nienaruszania postanowień art. 22 Konstytucji zawarte w jej art. 23 stanowi mniejsze, niż zastrzeżenie zgodności z art. 21, zagrożenie dla rozwoju ustawodawstwa gwarantującego podstawową rolę gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym Polski. W każdym zaś razie zgodzić się wypada z wynikającą zeń zasadą, iż w ustroju rolnym Polski jest miejsce, obok gospodarstw o charakterze rodzinnym, dla większych, nastawionych na metody przemysłowe, rolniczych jednostek produkcyjnych.

\* \* \*

Reasumując stwierdzić wypada, że art. 23 Konstytucji jawi się nam jako rozwiązanie mało udane, na którego treści i zakresie stosowania w niekorzystny sposób zaciążył kompromis polityczny, którego jest wynikiem. Jest to norma programowa o wąskim z punktu widzenia ustroju rolnego, zakresie działania i bardzo statycznym charakterze utrudniającym aktywne oddziaływanie na procesy rozwojowe i modernizacyjne w grupie gospodarstw rodzinnych, co w zasadniczy sposób odróżnia ją od odpowiednich rozwiązań dotyczących gospodarstw rodzinnych w krajach Unii Europejskiej.

Norma zawarta w art. 23 Konstytucji zawiera ponadto zasadniczą sprzeczność: deklarując podstawowe dla polskiego ustroju rolnego znaczenie gospodarstw rodzinnych, wyłącza równocześnie możliwość ograniczenia, w wyniku realizacji art. 23, zasady ochrony własności i dziedziczenia czy też wolności działalności go-

spodarczej. Tymczasem, jak wykazała dotychczasowa polska praktyka ustawodawcza jak też doświadczenia ustawodawcze krajów europejskich, efektywna pomoc gospodarstwom rodzinnym nie jest niekiedy możliwa bez ograniczenia działania tychże zasad. Dokonana wyżej analiza art. 23 Konstytucji uzasadnia w konsekwencji wątpliwość i obawę, czy może stanowić on podstawę prawną dla rzeczywistej pomocy i modernizacji gospodarstw rodzinnych w Polsce.