

Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego

1. Problematyka dotycząca gospodarstwa rodzinnego nabrała szczególnej aktualności po uchwaleniu w 1997 r. Konstytucji¹, której art. 23 stanowi, że „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Treść tego przepisu była już wielokrotnie przedmiotem analizy². W swoich wcześniejszych rozważaniach na temat art. 23 Konstytucji akcentowałam m.in. kontekst polityczno-prawny wprowadzenia tego przepisu do Konstytucji zauważając, że pewne negatywne zjawiska powstające w związku z nabywaniem państwowych nieruchomości rolnych skłaniały ustawodawcę, jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji, do ustanawiania ograniczeń przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa³. Uzasadnione jest tu przypomnienie, że w wyniku zmienionej w 1993 r. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴ przyjęto m.in., że zadaniem wynikającym dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z polityki państwa było tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych (art. 6 pkt. 5 ustawy). Ustawodawca nie zdefiniował treści tego pojęcia, ale poprzez tę nowelizację wskazano, że pierwszeństwo nabycia nieruchomości od Agencji w drodze przetargu ofert pisemnych ma osoba podlegająca ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Należy uznać, że chodziło przede wszystkim o zapewnienie nabycia tych nieruchomości przez rolników.

To założenie potwierdzała kolejna nowelizacja tej ustawy z 1999 r.⁵, kiedy to przyjęto m.in., że w przetargu ograniczonym mogą uczestniczyć np. podmioty, które już prowadzą lub podejmą działalność rolniczą na powierzchni nie przekra-

1 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

2 Por. np. R. Budzinowski: Czynniki rozwoju prawa rolnego (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 36; A. Oleszko: Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego Uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., Rejent z. 5/1997, s. 80; A. Lichorowicz: Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji), Studia Iuridica Agraria, t. I, Białystok 2000, s. 35.

3 K. Stefańska: Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego (w:) Studia Iuridica Agraria, t. II, Białystok 2001, s. 161 i n.

4 Ustawa z dnia 29 XII 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r., nr 1, poz. 3).

5 Ustawa z dnia 6 V 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 49, poz. 484).

czającej 100 ha przeliczeniowych w rozumieniu przepisów o podatku rolnym (art. 3 b ustawy). Wskazana norma obszarowa 100 ha stanowiła niewątpliwie próbę zapobieżenia tworzeniu wielkoobszarowych gospodarstw rolnych i jednocześnie wyznaczenia maksymalnej granicy obszarowej dla gospodarstw o charakterze rodzinnym.

Należy także zauważyć, że w podobnym kierunku nowelizowano przepisy odnoszące się do działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w których przyjmowano m.in., że dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych rolnikom m.in. na zakup gruntów rolnych nie przysługują w odniesieniu do tej części nabywanego gruntu, który spowoduje powiększenie powierzchni gospodarstwa rolnego ponad 100 ha przeliczeniowych gruntów rolnych⁶.

2. Odnotowanie przesłanek wprowadzenia przepisu art. 23 do Konstytucji uzasadniało jednocześnie pytanie o kryteria określenia pojęcia „gospodarstwo rodzinne”. A. Lichorowicz wskazywał, że ich zupełny brak w konstytucji może utrudniać sposób i zakres realizacji wskazanej normy ustrojowej⁷. Postulując jak najszybsze opracowanie definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego, autor zauważał jednocześnie, że na przyszłą definicję gospodarstwa rodzinnego będzie mieć wpływ ewolucja gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Unii Europejskiej.

To trafne spostrzeżenie ma także swoje formalne potwierdzenie w treści art. 68 Układu Europejskiego⁸, z którego wynika, że „istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Mając jednocześnie na uwadze treść art. 77 Układu Europejskiego zauważamy, że w dziedzinie rolnictwa, w tym także ustawodawstwa rolnego ważne będą nie tylko sprawy kształtowania określonego modelu gospodarstwa rolnego, ale także sprawy dotyczące np. modernizacji infrastruktury wsi (transport, zaopatrzenie w wodę, telekomunikacja), planowania przestrzennego wsi, w tym budownictwa i planowania urbanistycznego, popierania komplementarności w rolnictwie.

Wymienione w cyt. art. 77 Układu Europejskiego dziedziny spraw w zestawieniu np. z dotychczasową regulacją dotyczącą zadań realizowanych przez Agen-

6 Por. § 11 ust. 4 pkt. 1 lit. a Rozporządzenia z dnia 4 IV 1995 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 47, poz. 244). Por. także Rozporządzenie z dnia 30 I 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. nr 16, poz. 82 z późn. zm).

7 A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy...*, op. cit., s.36.

8 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony podpisany dnia 16 XI 1991 r. wszedł w życie dnia 1 II 1994 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 1, poz. 38) opublikowany (w:) *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa 1997, s. 145 i n.

cję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹ pozwalają wyraźnie akcentować problematykę wielofunkcyjnego rozwoju wsi, ewolucję od polityki rolnej do polityki obszarów wiejskich.

P. Czechowski odnotowuje trzy podstawowe funkcje przestrzeni rolniczej: 1) funkcję gospodarczą – przestrzeń rolnicza powinna zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe, 2) funkcję środowiskową – przestrzeń rolnicza obejmuje grunty, wody, powietrze, lasy i krajobraz wiejski, 3) funkcję socjalną – przestrzeń rolnicza jako źródło zatrudnienia i utrzymania ludności wiejskiej¹⁰.

Mając na uwadze konieczność harmonizacji polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem Unii Europejskiej oraz dokonujące się w Polsce przekształcenia ustrojowe naszego rolnictwa należy zauważyć, że przy odczytywaniu treści art. 23 Konstytucji i poszukiwaniu rozwiązań prawnych dla urzeczywistnienia tej treści uzasadnione byłoby bardziej całościowe poszukiwanie odpowiednich rozwiązań prawnych uwzględniających w sposób kompleksowy, łączny i równoważny kryteria gospodarstwa rodzinnego oraz założenia ustroju rolnego.

W literaturze krytycznie oceniono fakt, że w treści art. 23 Konstytucji nie wskazano na żadne kryteria określenia pojęcia gospodarstwa rodzinnego, ani nie wskazano na założenia polskiego ustroju rolnego.

Na tym tle wyrażono m. in. pogląd, że zasada zawarta w art. 23 Konstytucji, iż gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego Polski została ujęta bardzo statycznie.¹¹

3. Pogląd na temat statycznego charakteru art. 23 Konstytucji może być, jak sądzę, dyskusyjny. Przepisu art. 23 nie można bowiem analizować w oderwaniu od całego kontekstu polityczno–prawnego, a ten wskazuje na dużą dynamikę procesu legislacyjnego w dziedzinie prawa rolnego¹².

Samo wprowadzenie tego przepisu do konstytucji było wyrazem określonej ewolucji, odpowiedzią ustawodawcy na powstałe na początku transformacji ustrojowej zjawisko nabywania ziemi nie zawsze dla celów gospodarki rolnej. Było to wskazanie na konieczność interwencjonizmu państwowego w początkowy rynkowy proces przemian w rolnictwie. Wskazano więc na konieczność poszukiwania w zwykłym ustawodawstwie określonego modelu gospodarstwa rolnego, jako elementu ustroju rolnego.

9 Ustawa z dnia 29 XII 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 1994 r., nr 1, poz. 58 z późn. zm.).

10 P. Czechowski: *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 92. Por. na ten temat także A. Stelmachowski: *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat) (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 64.

11 Por. A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy...*, op. cit., s.34.

12 Por. na ten temat R. Budzinowski: *Czynniki rozwoju...*, op. cit., s. 29 i n.

Na tę dynamikę treści art. 23 Konstytucji zdaje się wskazywać także Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku TK z dnia 31 I 2001 r.¹³ czytamy m.in., że art. 23 Konstytucji formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego, jako wytyczną dla organów władzy państwowej. TK zauważa jednocześnie, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu konstytucji wynika, zdaniem TK, że „powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa”. Czytając cytowany tu fragment uzasadnienia wyroku TK odnoszę wrażenie, że gospodarstwo rolne jest tu bardziej widziane jako określona jednostka produkcji rolnej, niż jako pewna wartość, którą można osiągnąć, realizując jednocześnie wiele celów społecznych, majątkowych i ekologicznych.

TK zaznacza m.in., że „zasada równej ochrony prawa dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza możliwości ograniczenia wysokości spłat należnych od spadkobiercy uzyskującego gospodarstwo rolne w wyniku działu spadku, ani rozłożenia w czasie ich płatności, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ochrony rodzinnego charakteru danego gospodarstwa albo zapewnienia prawidłowego i racjonalnego gospodarowania. Regulacja ustawowa tej problematyki winna zapewnić możliwość odpowiedniego „wyważenia” w takiej sytuacji kolidujących ze sobą interesów i uprawnień spadkobiercy obejmującego wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne i pozostałych spadkobierców (np. przez uwzględnienie dotychczasowej pracy w danym gospodarstwie rolnym).”

Wyrażony tu pogląd TK wskazuje zwłaszcza na uwzględnianie majątkowego aspektu gospodarstwa rodzinnego. W innym zaś miejscu cytowanego tu uzasadnienia wyroku TK akcent położono z kolei bardziej na aspekt produkcyjny. Dotyczy to np. tego fragmentu, w którym TK stwierdza, że „prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa. Trzeba przyjąć, iż w przypadku dziedziczenia przedsiębiorstw interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu jednej tylko osoby. Łączy się to z dyrektywą wynikającą z art. 23 Konstytucji przy założeniu, że gospodarstwo rolne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było „produktywną” formą gospodarowania”.

13 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 I 2001 r., Sygn. akt. P.4/99 (Dz.U. nr 11, poz. 91) opublikowany w Rejencie z. 3/2001, s. 150 i n.

Na podstawie przypomnianych tu stwierdzeń wyrażonych w stanowisku TK uzasadnione wydaje mi się zauważenie, że gospodarstwo rolne jest przez TK widziane tradycyjnie, jako określona jednostka produkcji rolnej i jako mienie. W pierwszym przypadku względy ekonomiczne uzasadniałyby ograniczanie podziałów gospodarstw rolnych, w drugim zaś konieczne jest wyważenie stopnia ochrony współwłaścicieli gospodarstwa rolnego. Taki punkt widzenia jest oczywiście słuszny, ale w rozważaniach na temat gospodarstwa rodzinnego, jako podstawy ustroju rolnego w świetle art. 23 Konstytucji uzasadnione byłoby, jak sądzę, silniejsze zaakcentowanie związku pojęć: „gospodarstwo rodzinne” i „ustrój rolny”. Gospodarstwo rodzinne ma być podstawą tego ustroju, ale jednocześnie nie jedyną wartością, którą chcemy osiągnąć w ramach kształtowanego ustroju rolnego. Jeśli wyraźnie akcentujemy konieczność realizacji także innych niż tylko majątkowe i gospodarcze cele tego ustroju, a zwłaszcza podkreślamy konieczność przekształceń struktury wsi, a nie tylko samego rolnictwa, to może, jak sądzę, budzić zastrzeżenie pogląd wyrażony przez TK, że dla ochrony rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego można przyjmować ograniczanie wysokości spłat spadkowych. Z punktu widzenia ochrony sytuacji ekonomicznej gospodarstwa rolnego jest to pogląd słuszny, ale z punktu widzenia tego celu ustroju rolnego, jakim jest zatrudnianie ludności odchodzącej z rolnictwa w zawodach pozarolniczych (ale pozostawianie ich na wsi) takie akcentowanie ochrony interesu majątkowego może budzić wątpliwości. Wydaje mi się, że przy analizie treści art. 23 Konstytucji zbyt mocno akcentuje się problem związany z interpretacją użytego w tym przepisie pojęcia „gospodarstwo rodzinne”; zamiast nierozłącznego traktowania tego pojęcia z drugim użytym tu określeniem „ustrój rolny”, a także z treścią zd. 2 tego przepisu, według którego zasada, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (zd. 1) nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji.

Nierozłączne odczytanie treści obu zawartych tu postanowień zmniejsza, jak sądzę, uwagi krytyczne, że przepis art. 23 Konstytucji nie spełnia postulatów dotyczących zapisu ustrojowego rolnictwa, gdyż nie określa on np. celów i przemian ustrojowych, które urzeczywistniać winna polityka rolna państwa¹⁴. Należy odnotować, że ustrój rolny jest elementem ustroju gospodarczego państwa i działa w oparciu o zasady konstytucyjne wyrażone zwłaszcza w przepisach: art. 20, stanowiącego m.in., że podstawę ustroju gospodarczego RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, art. 21 stanowiącego, że RP chroni własność i prawo dziedziczenia, czy art. 64 stanowiącego, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (zd. 1) oraz własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (zd. 2.).

14 A. Lichorowicz: *Konstytucyjne podstawy...*, op. cit., s. 34.

W konstytucji wyrażono więc różne wartości, które są przedmiotem ochrony. Taką wartością chronioną jest także gospodarstwo rodzinne.¹⁵ Dlatego też TK zauważył, że ustawodawca w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia może potraktować gospodarstwo rolne, jako szczególnie przedmiot dziedziczenia i poddać go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. TK zaznaczył jednak, o czym już była mowa, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z uzasadnienia wyroku TK warto także przypomnieć ten fragment, z którego wynika, że regulacja ustawowa winna zapewniać możliwość „wyważenia” kolidujących ze sobą interesów i uprawnień: spadkobiercy obejmującego wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne i pozostałych spadkobierców (np. przez uwzględnienie dotychczasowej pracy w danym gospodarstwie rolnym).

W podsumowaniu tej części rozważań chciałabym podkreślić, że w dotychczasowym sposobie interpretacji konstytucyjnej zasady, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego akcentuje się zwłaszcza majątkowe i produkcyjne elementy określenia gospodarstwa rodzinnego. Wydaje mi się natomiast, że *de lege ferenda* należałoby dążyć do całościowego uregulowania statusu tych gospodarstw, uwzględniając konieczność harmonizowania ich funkcji majątkowej i produkcyjnej z innymi, np. ekologiczną¹⁶, oraz dostosowywanie regulacji prawnej do wymagań wynikających z celów przekształcanego ustroju rolnego. Jeżeli więc do dotychczasowej podręcznikowej definicji ustroju rolnego¹⁷ włącza się element dotyczący kształtowania „struktury wsi”, to jest to równie ważny element, jak inne wyrażane w tej definicji. Chroniąc gospodarstwo rodzinne, jako podstawę ustroju rolnego, nie można tylko eksponować gospodarstwa jako jednostki produkcji rolnej i mienia. Dla przekształcenia ustroju rolnego w kierunku zgodnym z rozpoczętym procesem harmonizacji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej uzasadnione jest w większym zakresie akcentowanie także innych, niż tylko majątkowe i produkcyjne aspektów funkcjonowania gospodarstw rodzinnych. Chociaż więc TK skupił się zwłaszcza na tych dwóch sferach, wyraźnie zaznaczył przecież, że „gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie”.

W literaturze zaakcentowano także, że projekt przyszłej regulacji nie powinien koncentrować się tylko na pojęciu gospodarstwa rodzinnego, lecz – wzorem rozwiązań unijnych – dotyczyć gospodarstw modernizowanych (rozwojowych, ulepszanych)¹⁸. Wypracowanie kryteriów określenia gospodarstwa rodzinnego

15 Por. uzasadnienie Wyroku TK z dnia 31 I 2001 r.

16 T. Kurowska: Ekologiczna funkcja własności rolniczej (w:) Studia Iuridica Agraria, Białystok 2001, t. II, s. 109 i n.

17 Por. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis i A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 11. Ustrój rolny określany jest tu jako układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego.

18 Por. P. Czechowski: Proces dostosowania..., op. cit., s. 132 i n. Por. tak że A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – *de lege ferenda*, Rejent z. 7/8 z 1996 r., s. 43 i n.; Tenże: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000, z. 230 i n.

wiąże się nierozłącznie z przekształceniami także innych elementów ustroju rolnego i dlatego też pozytywnie należy ocenić fakt, że tak problem ten został chociaż zasygnalizowany w jednym z projektów nowej regulacji prawnej w tej dziedzinie, a mianowicie w projekcie ustawy „o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw”.¹⁹

4. W projekcie tym zaproponowano rozwiązania mające na celu: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (art. 1 projektu). Jednak należy od razu zauważyć, że zasadniczy wpływ na kształt tego projektu miała podstawowa przesłanka wprowadzenia do konstytucji art. 23. W uzasadnieniu tego projektu wskazano bowiem na oczekiwanie radykalnego przyspieszenia przemian agrarnych i ograniczenie nabywania nieruchomości rolnych przez osoby nieuprawnione nabywające je w celach spekulacyjnych. W projekcie zaproponowano więc np. by nabywca nieruchomości rolnych zobowiązał się do osobistego prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, w którego skład wejdzie nabywana nieruchomość (art. 3 ust. 3 pkt. b), by miał miejsce zamieszkania w miejscowości, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład należącego do niego gospodarstwa rolnego i zobowiązał się do dalszego zamieszkiwania w takiej miejscowości przez okres co najmniej 10 lat (art. 3 ust. 3 lit. c). Przewidziano także ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne (art. 7). W ramach nadzoru sprawowanego nad spełnianiem wyżej wymienionych warunków przewidziano m. in. możliwość wydania decyzji administracyjnej, nakazującej nabywcy nie spełniającemu tych warunków, zbycie nieruchomości rolnej w terminie 12. miesięcy.

Na proponowane w projekcie ustawy rozwiązania miały wpływ zwłaszcza przesłanki natury politycznej – dążenie do ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych w celach spekulacyjnych. Z tego punktu widzenia patrząc, nie dziwi rygoryzm wielu postanowień projektu. Jednak już pobieżna analiza proponowanych zmian wskazuje, że przyjęcie regulacji projektu oznaczałoby zbyt daleko idącą ingerencję w sferę interesów majątkowych i produkcyjnych podmiotów nabywających nieruchomości rolne. W uzasadnieniu projektu wskazano także, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego ma na celu wdrożenie do systemu prawa rolnego konstytucyjnej zasady, że ustrój rolny w Polsce opiera się na funkcjonowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. W projekcie zaproponowano także definicję gospodarstwa rodzinnego stanowiąc, że „należy przez to rozumieć gospodarstwo rolne, w którym działalność rolnicza jest prowadzona osobiście przez właści-

¹⁹ Nie publikowany.

ciela lub przez właściciela oraz domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, których wymiar czasu pracy przeważa nad wymiarem czasu pracy pracowników najemnych” (art. 2 pkt. 3 projektu). W innym z kolei przepisie projektu wskazano, że osoba fizyczna osobiście prowadzi działalność rolniczą, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tej działalności w należącym do niej gospodarstwie rolnym oraz bezpośrednio wykonuje prace związane z tą działalnością (art. 3 ust. 3 projektu). Jest to bardzo tradycyjne rozumienie pojęcia gospodarstwa rodzinnego, wskazujące na element pracy rodziny rolniczej, jako podstawową przesłankę organizacji produkcji rolnej. Tak też akcentowany jest rodzinny charakter gospodarstwa rolnego w orzecznictwie TK. W uzasadnieniu cytowanego w tych rozważaniach wyroku TK z dnia 31.01.2001 r. podkreślono m.in., że regulacja przewidziana w art. 1063 kc. zapobiega sytuacji, w której gospodarstwo rolne nabyłyby na własność wyłącznie osoby niezdolne do pracy w chwili otwarcia spadku²⁰. Rozwiązanie to uznać należy, zdaniem TK, za uzasadnione w świetle konstytucyjnych założeń dotyczących ustroju rolnego państwa. Jak wskazuje TK doświadczenie życiowe dowodzi, że osoba trwale niezdolna do pracy w gospodarstwie rolnym nie jest w stanie prowadzić samodzielnie takie gospodarstwo, a tym samym zmuszona byłaby do korzystania z usług innych osób. Zatem w sytuacji, gdy właścicielami gospodarstwa rolnego stałyby się wyłącznie osoby trwale niezdolne do pracy, zagrożona byłaby, zdaniem TK, jego efektywność.

Należy zauważyć, że zagadnienie to było już w przeszłości przedmiotem uwagi²¹. Wyrażano na ten temat pogląd, że dziedziczeniu przez osoby trwale niezdolne do pracy nie muszą sprzeciwiać się względy gospodarcze. Osoby te mogą bowiem sprawować zarząd nad gospodarstwem rolnym. Będą kierowały prowadzeniem gospodarstwa rolnego przez inne osoby²².

Stanowisko zajęte w tej sprawie przez TK jest wyrazem tradycyjnego rozumienia pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Jest wyrazem interpretacji przepisu art. 23 Konstytucji akcentującej treść użytego w tym przepisie pojęcia gospodarstwa rodzinnego, zamiast łącznego traktowania pojęć: „gospodarstwo rodzinne” i „ustrój rolny”. Gospodarstwa rodzinne będą podstawą ustroju rolnego państwa, gdy ich model będzie kształtowany wraz ze wszystkimi elementami ustroju rolnego. Jeśli, jak podkreślono w literaturze, funkcją tego przepisu nie jest jedynie opis istniejącej rzeczywistości, ale również kształtowanie tej rzeczywistości w

20 Art. 1063 kc. został uznany przez TK za zgodny z konstytucją w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez ustawę z dnia 26 III 1982 r. O zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 11, poz. 81).

21 Por. Uchwałę SN Izba Cywilna i Administracyjna z dnia 22 lutego 1984 r., III CZP 2/84, OSPIKA 1984, nr 9, poz. 183.

22 M. Niedośpiał: Głosa do uchwały SN z dnia 8 lutego 1984 r, Nowe Prawo 1985, z. 7/8, s. 130. Por. także K. Stefańska: Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego (w:) Problematyka prawna nieruchomości w praktyce notarialnej. I Ogólnopolska notarialna konferencja naukowa, Lublin 1995, s. 184 i n.

przyszłości²³, to przyszła regulacja dotycząca ustroju rolnego powinna uwzględniać różne wartości, które chcemy osiągnąć w ramach przekształcanego ustroju rolnego, dążyć do harmonizacji i wyważania interesów oraz brać pod uwagę uwarunkowania regionalne²⁴. Jeśli celem jest dążenie do zwiększenia efektywności rolnictwa i sektora rolno-spożywczego, to należy – zgodnie z art. 77 Układu Europejskiego – uwzględniać nie tylko rozwój gospodarstw prywatnych, ale także np. problemy dotyczące modernizacji infrastruktury wsi, planowania przestrzennego wsi, planowania urbanistycznego, popierania komplementarności w rolnictwie. W tym kontekście akcentowanie rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego poprzez wskazywanie na konieczność osobistej pracy w gospodarstwie rolnym nie wydaje się uzasadnione. Tak ujęty warunek jest zbyt rygorystyczny. Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 26.04.2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie²⁵ przewidziano już warunek posiadania kwalifikacji rolniczych przez osobę fizyczną, z którą ma być zawarta umowa o przekazaniu gospodarstwa rolnego w trybie tej ustawy, ale nie wymaga się, by osoba taka prowadziła osobiście działalność rolniczą.²⁶

5. W konkluzji niniejszych rozważań chciałabym jeszcze raz zauważyć, że dążenie do przekształceń ustroju rolnego państwa, harmonizowanie naszej regulacji prawnej z rozwiązaniami w Unii Europejskiej, poszukiwanie nowego modelu gospodarstwa rodzinnego powinny być wyrazem wyważania i kojarzenia różnych wartości, a zwłaszcza majątkowych, produkcyjnych, ekologicznych. Odchodzenie od dotychczasowej liberalizacji w dziedzinie prawnej regulacji obrotu nieruchomości rolnymi nie może otwierać drogi dla nadmiernej ingerencji w sferę prawa własności. Jeśli dążymy do osiągnięcia efektywności w działalności rolniczej, to przecież nie musimy tak zaostrzać, jak obecnie się proponuje, warunków podmiotowych nabywania nieruchomości rolnych, poprzez wprowadzanie wymogu osobistego wykonywania tej działalności, czy eliminowanie możliwości nabywania gospodarstw rolnych przez osoby trwale niezdolne do pracy. Jeśli chcemy przekształcać ustrój rolny w związku z jednoczesnym oddziaływaniem na zmianę struktury wsi, to nie można, jak sędzę, jednostronnie wskazywać na ochronę przede wszystkim sytuacji prawnej właściciela gospodarstwa, który je otrzyma w wyniku działu spadku, kosztem innego właściciela, który miałby otrzymać spłaty niższe od należnych.

Wydaje się, że niemożliwość przyjmowania jednoznacznych rozwiązań wielu trudnych i złożonych problemów uzasadniałaby postulat – *de lege ferenda* –

23 R. Budzinowski: Czynniki rozwoju..., op. cit., s. 37.

24 Por. A. Lichorowicz: Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, Państwo i Prawo z. 9/1992, s. 55.

25 Dz.U. nr 52, poz. 539.

26 Por. art. 8 ust. 2 pkt. 2 ustawy.

odwoływania się w przyszłej regulacji prawnej w szerszym zakresie do klauzul generalnych. Dziś obawa o ewentualną zbyt daleko idącą ingerencję administracyjną w sferę kształtowania stosunków własnościowych w rolnictwie nie rysowałaby się tak wyraźnie, jak w przeszłości, zwłaszcza do 1982 r., kiedy kontrola administracyjna obrotu była bardzo rozbudowana. Istnienie w strukturze organów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz obowiązujące prawne instrumenty kontroli sądownoadministracyjnej stanowiłyby gwarancję ochrony praw obywateli.