Paulina Zasada

EWOLUCJA KONSTYTUCYJNEJ REGULACJI USTROJU ROLNEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ[1]

Wprowadzenie

Problematyka kształtowania ustroju rolnego nie należy do tematów wzbudzających szczególne emocje w debacie publicznej. Nie zmienia to jednak faktu, że ustrój rolny odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu systemu społeczno-gospodarczego, a w konsekwencji stanowi interesujący przedmiot badań nie tylko nauk ekonomicznych, ale także nauk prawnych. Jak wskazuje definicja doktrynalna: „[...] przez ustrój rolny rozumie się układ stosunków własnościowych oraz form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego. W znaczeniu węższym ustrój rolny oznacza całokształt stosunków własnościowych w rolnictwie" (Prutis 2015).

Ponieważ czynniki społeczne, gospodarcze i polityczne, zmieniające się przez lata, wpływają na brzmienie przepisów, analiza ewolucji konstytucyjnej regulacji ustroju rolnego państwa polskiego wymaga zachowania chronologicznego porządku.

Różnorodność koncepcji w zakresie konstytucyjnej regulacji kwestii agrarnych była widoczna już w okresie międzywojennym, następnie w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, a także w Trzeciej Rzeczypospolitej. Obecnie obowiązująca regulacja ustroju rolnego jest wpisana w zasady ustroju gospodarczego państwa: gospodarkę rynkową, prawo własności i dziedziczenia oraz wolność działalności gospodarczej, które składają się na ideę społecznej gospodarki rynkowej[2]. Zgodnie z wykładnią przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny powyższy model ma zapewnić osiąganie celów gospodarczych, a ingerencja państwa – w pewnym zakresie – w mechanizmy rynkowe jest pożądaną aktywnością, mającą na celu „łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania

[1] Na podstawie pracy magisterskiej *Konstytucyjne podstawy kształtowania ustroju rolnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem doktora habilitowanego Konrada Składowskiego.

[2] Artykuł 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku brzmi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej".

gospodarki rynkowej" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 roku, sygn. K 17/00).

Ustrój rolny w świetle konstytucyjnej regulacji okresu międzywojennego

Brzmienie przepisów obowiązujących w Drugiej Rzeczypospolitej determinowały między innymi potrzeba ujednolicenia przepisów regulujących stosunki własnościowe na terenach pozaborowych, pośpiech przy tworzeniu aktów prawnych spowodowany niepewną sytuacją polityczną, silny wpływ ugrupowań chłopskich, a także konieczność respektowania porządku określonego konstytucją marcową (Stanulewicz 2008). Biorąc pod uwagę ówczesne uwarunkowania historyczne, gospodarcze i społeczne, wprowadzenie prawnoustrojowych zmian w przedmiocie ustroju rolnego stało się potrzebą zarówno gospodarczą, jak i polityczną (Stanulewicz 2008). Problemy wsi były przedmiotem zainteresowania kręgów ziemiańskich oraz rozmaitych nurtów politycznych – kręgów narodowych, sanacyjnych, ludowych, socjalistycznych czy komunistycznych (Wojtas 1983).

Główne założenia reformy okresu międzywojennego ujęto w uchwale Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 roku w przedmiocie zasad reformy rolnej (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych Rzeczypospolitej Polskiej z 1919 roku, nr 13). Zakładały one wzrost udziału gospodarstw chłopskich produkujących intensywnie, ograniczenie grupy właścicieli ziemi uprawnej do osób indywidualnie prowadzących gospodarstwa, przeprowadzenie parcelacji majątków publicznych, a następnie prywatnych i kolonizacji ziemi. Przyjęty kierunek reformy rolnej wspierali działacze ruchów ludowych i lewicowych, nie odpowiadał on jednak kręgom konserwatywnym i ziemiańskim (Stanulewicz 2008). Ówczesny ustawodawca, świadomy niedoskonałości uchwały lipcowej, w treści powyższego aktu wskazywał potrzebę wprowadzenia zmian w ustroju rolnym w ramach całościowej regulacji ustawowej. Rok później sejm uchwalił Ustawę z dnia 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. z 1920 r., nr 70, poz. 462), bezpośrednio nawiązującą do postanowień uchwały lipcowej. W ustawie określono między innymi zamknięty katalog gruntów podlegających parcelacji, wskazano wytyczne niezbędne do przeprowadzenie wyceny i przymusowego wykupu gruntów oraz opisano zasady parcelacji. Zaniedbania ustawodawcy, polegające na nieokreśleniu ram czasowych procesu przekształcania wsi, niezapewnieniu odpowiedniego zaplecza administracyjnego oraz braku prawidłowo oszacowanej powierzchni gruntów

podlegających reżimowi ustawy, uniemożliwiły ukształtowanie ustroju rolnego zgodnie z przyjętymi założeniami (Stanulewicz 2008). Mnożenie zarzutów – pospieszne przygotowanie ustawy, pominięcie uprzednich konsultacji, brak spójności aktu, a przede wszystkim niezgodność przepisów ustawy z konstytucją marcową – świadczyło o tym, że Sejm Ustawodawczy nie zdołał przedstawić przemyślanej koncepcji przekształcenia ustroju rolnego (Stanulewicz 2008; Fenichel 2014). Ponieważ ustawa dotycząca reformy rolnej była treściowo powiązana z innymi aktami prawnymi, między innymi z Ustawą z dnia 6 lipca 1920 roku o organizacji urzędów ziemskich (Dz.U. z 1920 r., nr 70, poz. 461), z Ustawą z dnia 17 grudnia 1920 roku o przejęciu na własność Państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 4, poz. 17) czy z Ustawą z dnia 17 grudnia 1920 roku o nadaniu ziemi żołnierzom Wojska Polskiego (Dz.U. z 1921 r., nr 4, poz. 18), to przekształcenie ustroju rolnego wymagało całościowego podejścia do problemu, co stanowiło dla ustawodawcy spore wyzwanie.

Przechodząc do analizy przepisów ustawy z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267), należy zauważyć, że stanowiły one o ochronie własności osobistej, zbiorowej oraz państwowej przy jednoczesnym zakreśleniu granic każdego z rodzajów tego prawa. Własność osobista, stanowiąca jedyny rodzaj własności w wypadku ziemi, wraz z własnością zbiorową stanowiły jeden z fundamentów ustroju społecznego (Fenichel 2014; Jaworski 1922). Ustawodawca wskazał trzy przesłanki ograniczenia prawa własności, mianowicie: wyższą użyteczność, pożytek ogółu oraz względy publiczne, lecz możliwość uchylenia lub limitowania własności osobistej albo zbiorowej występowała jedynie w wypadku zaistnienia warunków wyższej użyteczności i wypłacenia odszkodowania, co uniemożliwiało przeprowadzenie konfiskaty majątku (Fenichel 2014).

W ust. 2 art. 99 konstytucji marcowej[3] problematyka ustroju rolnego znalazła bezpośrednie i wyłączne ujęcie. Na podstawie powyższego przepisu państwu przyznano prawo przymusowego wykupu ziemi, ponadto wyeliminowano niegraniczony obrót ziemią i wskazano kierunek kształtowania struktury agrarnej (Fenichel 2014). Wskazując ziemię jako „jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa", dokonano deklaracji politycznej, która stała się

[3] Artykuł 99 ust. 2 Ustawy z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: „Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność".

podstawą wprowadzania reformy rolnej, nie stanowiła jednak konstytucyjnej regulacji ustroju rolnego (Lichorowicz 2001). Warto zauważyć, że regulacja konstytucyjna nie ustanowiła, a jedynie usankcjonowała i w pewnym zakresie rozszerzyła zakres ówczesnych przepisów zezwalających na ingerencję państwa w obrót ziemią (Fenichel 2014). Konstytucyjnie przewidziana możliwość przymusowego wykupienia ziemi przez państwo dotyczyła gruntów wszystkich rodzajów majątków ziemskich, co w porównaniu z przepisami uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 roku w przedmiocie zasad reformy rolnej i Ustawy z dnia 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej świadczyło o rozszerzeniu kompetencji władz państwowych (Fenichel 2014). Dwa powyższe akty prawne stanowiły punkt wyjścia redakcji art. 99 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym ziemia mogła stanowić jedynie własność prywatną, co miało wytworzyć naturalną więź między właścicielem a jego majątkiem i umożliwić osiągnięcie lepszych wyników gospodarczych (Fenichel 2014). W ten sposób ustawodawca uczynił z osiągnięcia odpowiedniego poziomu produkcji i indywidualnego charakteru własności podstawę gospodarstw rolnych, stanowiących fundament dla koncepcji kształtowania ustroju rolnego.

Podsumowując, fragmentaryczna regulacja konstytucyjna, wymagająca wieloaspektowego dookreślenia na poziomie ustawowym, nie mogła ukształtować ustroju rolnego na nowo ani wywołać głębokich przemian na polskiej wsi (Lichorowicz 2001). Wskazując konieczność zapobiegania rozdrobnieniu gospodarstw, a jednocześnie zapominając o potrzebie stymulowania gospodarstw już istniejących, ustawodawca nie zdołał wyrazić istoty reformy rolnej (Krzetuski 2014).

Ówcześni prawnicy zwracali uwagę na niedoskonałość różnych aspektów regulacji konstytucyjnej. Dostrzegano bowiem sprzeczność art. 113 konstytucji marcowej, stanowiącego o możliwości nabycia nieruchomości przez związki wyznaniowe, z jej art. 99, który w wypadku ziemi dopuszczał jedynie własność indywidualną (Fenichel 2014). Podkreślano także brak pełnej zgodności między ust. 1 a ust. 2 art. 99 konstytucji marcowej (Heydel 2014). Mimo wskazanych ułomności brzmienie konstytucyjnej regulacji pozostało w tym zakresie bez zmian. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227) uchyliła ustawę konstytucyjną z 1921 roku, z wyjątkiem art. 99 stanowiącego o kwestiach własności i ziemi.

W przedmiocie stosunków agrarnych przyjęto także Ustawę z dnia 28 grudnia 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. z 1926 r., nr 1, poz. 1). W założeniu ustawodawcy „silne, zdrowe i zdolne do wydatnej produkcji gospodarstwa różnego typu i wielkości, stanowiące prywatną własność ich posiadaczy", miały

być podstawą ustroju rolnego Rzeczypospolitej, a struktura ukształtowania jednostek produkcyjnych miała polegać przede wszystkim na powiększaniu dotychczasowych małych, indywidualnych gospodarstw, dopiero następnie na tworzeniu nowych majątków, ponadto na zabezpieczeniu produkcji ogrodniczo-warzywniczej, zakładaniu ogródków robotniczych oraz na zagospodarowaniu terenów dla edukacji rolniczej. Powyższe ekonomiczne i socjalne cele planowano osiągać przez parcelację gruntów, sama zaś procedura parcelacji miała służyć regulacji granic nieruchomości, wykorzystaniu pozostałych zabudowań gospodarskich, zapewnieniu dostępu do infrastruktury wodnej i drogowej. Ponadto ustawodawca zawęził krąg nabywców gospodarstw do niekaranych obywateli polskich mających doświadczenie lub odpowiednie wykształcenie w zakresie prowadzenia działalności rolniczej.

Analiza zarówno konstytucyjnej, jak i ustawowej regulacji obowiązującej w Drugiej Rzeczypospolitej w przedmiocie kształtowania ustroju rolnego uzasadnia negatywną ocenę aktów prawnych, które nie uwzględniały ani czynników ekonomicznych (niedostatek ziemi i kapitału), ani aspektów prawnych (konieczność modyfikacji prawa spadkowego i ksiąg wieczystych) (Stanulewicz 2008). Ustawodawcy zarzucano nadmierny interwencjonizm, przejawiający się w parcelacji przeprowadzanej za odszkodowaniem i w przymusowym wykupie, który nie przynosił zmian w ustroju rolnym, a jedynie naruszał swobodę gospodarczą i destabilizował obrót ziemią (Stanulewicz 2008). Poziom skomplikowania ówczesnych problemów rolnictwa był na tyle wysoki, że kompromisowe rozwiązania prawne okazały się niewystarczające pod względem ekonomicznym i społecznym (Roszkowski 1989). Zupełnie nowe brzmienie konstytucyjnej regulacji ustroju rolnego przyjęto po drugiej wojnie światowej – w latach pięćdziesiątych XX wieku.

Założenia konstytucyjnej regulacji ustroju rolnego w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej

Odmienne podejście rządzących nie tylko do stosunków własnościowych, ale także do systemu społeczno-gospodarczego, zadecydowało o kształtowaniu ustroju rolnego według nowych reguł. Całościowe uregulowanie ustroju, w tym także ustroju rolnego, na poziomie ustawy zasadniczej nastąpiło dopiero w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232)[4].

[4] Uprzednio rewolucyjne zmiany ustroju rolnego wprowadzono na podstawie Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1944 r., nr 4, poz. 17), który uchylił Ustawę z dnia 28 grudnia 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej.

Zgodnie z systematyką aktu przepisy bezpośrednio odwołujące się do rolnictwa uwzględniono w rozdziale poświęconym ustrojowi społeczno-gospodarczemu. Polska Rzeczpospolita Ludowa, określona w preambule konstytucji z 1952 roku jako republika ludu pracującego opierającego się na klasie robotniczej z uwzględnieniem sojuszu robotniczo-chłopskiego, pamiętała o ludności wiejskiej, zwanej ówcześnie chłopską.

Na poziomie konstytucyjnym Polska Rzeczpospolita Ludowa deklarowała zacieśnianie relacji gospodarczych między miastem a wsią w sposób zorganizowany, polegający na gwarancji zwiększenia produkcji przemysłu państwowego oraz na stymulowaniu wzrostu towarowej produkcji rolniczej[5]. Podkreślenie konieczności wzajemnego dostarczania sobie towarów przez przemysł i rolnictwo świadczyło o uwzględnieniu współzależności sektorów gospodarki, a także o wpływie czynników ekonomicznych na brzmienie przepisów ustrojowych.

Konstytucyjne gwarancje udzielone rolnictwu zostały zróżnicowane ze względu na charakter organizacji produkcji. Zgodnie ze złożoną deklaracją polityczną Polska Rzeczpospolita Ludowa obrała wąski zakres ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych, należących do prowadzących je chłopów, gdyż liczono na nasilanie się procesu uspółdzielczenia gospodarstw indywidualnych (Budzinowski 1983). Zagrożenie kapitalistycznym wyzyskiem, potrzeba zwiększenia produkcji rolnej, stymulowanie rozwoju organizacyjno-technicznego, a także poprawa warunków życia ludności zostały uznane za obszary, które wymagały interwencji ze strony państwa[6]. „Uspołecznione" formy gospodarowania, w rolnictwie szczególnie rolnicze spółdzielnie produkcyjne, uzyskały szersze zabezpieczenie na poziomie konstytucyjnym, w zrzeszaniu się gospodarujących chłopów upatrywano bowiem szansę na podniesienie efektywności produkcji rolnej, wyeliminowanie rynkowych nieprawidłowości, a w konsekwencji – poprawę warunków bytowych na wsi[7]. Ponadto przepisy konstytucyjne

[5] Artykuł 9 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku: „1. Polska Rzeczpospolita Ludowa planowo wzmacnia spójnię gospodarczą między miastem i wsią na podstawie braterskiej współpracy robotników i chłopów. 2. W tym celu Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia nieustanny wzrost produkcji przemysłu państwowego, służącej wszechstronnemu zaspokajaniu potrzeb wytwórczych i konsumpcyjnych ludności wiejskiej, jednocześnie planowo wpływając na stały wzrost towarowej produkcji rolniczej, która zaopatruje przemysł w surowce, a ludność miejską w żywność".

[6] Artykuł 10 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku: „Polska Rzeczpospolita Ludowa otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów i udziela im pomocy – w celu ochrony przed wyzyskiem kapitalistycznym, zwiększenia produkcji, podwyższenia poziomu rolniczo-technicznego oraz podniesienia dobrobytu".

[7] Artykuł 10 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku: „Polska Rzeczpospolita Ludowa udziela szczególnego poparcia i wszechstronnej pomocy powstającym na zasadzie dobrowolności rolniczym spółdzielniom produkcyjnym – jako

uwzględniły różne rodzaje wsparcia dla spółdzielni[8]. Spółdzielnie, których powstanie i funkcjonowanie miało opierać się na dobrowolności, były jednak w rzeczywistości podmiotami skupiającymi członków pod ekonomicznym i administracyjnym przymusem (Budzinowski 1983).

Na poziomie konstytucyjnym własność indywidualna i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i środków produkcji uzyskały jedynie akceptację i zabezpieczenie w ramach obowiązujących już ustaw, co w konsekwencji świadczyło o odmiennym traktowaniu chłopów, rzemieślników i chałupników względem pozostałych obywateli[9]. Zgodnie z przepisami konstytucji własność osobista uzyskała gwarancję całkowitej ochrony ze strony Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej[10], z kolei własność społeczna podlegała wyjątkowej opiece i ochronie, gdyż stanowiła fundament porządku społeczno-gospodarczego (Budzinowski 1983).

Ustawą z dnia 10 lutego 1976 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1976 r., nr 5, poz. 29) konstytucyjnie określona demokracja ludowa uległa przekształceniu w państwo socjalistyczne z kierowniczą rolą Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Zadeklarowano zabezpieczenie socjalistycznych osiągnięć wsi, zorganizowany rozwój całej gospodarki, a także poprawę bytu ludności z jednoczesnym wyrównaniem dysproporcji między miastem a wsią. Zupełnie nowe brzmienie otrzymał przepis poświęcony wcześniej uspołecznionemu bądź nieuspołecznionemu gospodarowaniu na wsi[11]. Sektor rolniczy miał zapewnić wyżywienie ludności,

formom gospodarki zespołowej. Dzięki zastosowaniu metod najbardziej wydajnej wspólnej uprawy i mechanizacji pracy gospodarka zespołowa umożliwia pracującym chłopom osiągnięcie przełomu w produkcji i jest środkiem do całkowitego usunięcia wyzysku na wsi oraz do szybkiego i znacznego podniesienia jej dobrobytu i kultury".

[8] Artykuł 10 ust. 3 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku: „Głównymi formami poparcia i pomocy państwa dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych są: państwowe ośrodki maszynowe, dające możność stosowania nowoczesnej techniki, oraz tanie kredyty państwowe".

[9] Artykuł 12 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku: „Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników".

[10] Artykuł 13 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku: „Polska Rzeczpospolita Ludowa poręcza całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli".

[11] Artykuł 1 pkt 7 ustawy z dnia 10 lutego 1976 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: „Art. 10. Polska Rzeczpospolita Ludowa w trosce o wyżywienie narodu: 1) stwarza rolnictwu warunki zapewniające stały wzrost produkcji rolnej, sprzyjające socjalistycznym przeobrażeniom wsi oraz podniesieniu dobrobytu rolników, 2) dba o właściwe użytkowanie ziemi jako dobra ogólnonarodowego, 3) otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, udziela im pomocy w zwiększeniu produkcji i podwyższaniu poziomu techniczno-rolniczego, popiera rozwój samorządu

celem Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej stało się zatem przede wszystkim doprowadzenie do wzrostu produkcji rolnej przy jednoczesnym przekształcaniu wsi w duchu socjalistycznym. Uznanie ziemi za narodową wartość, służącą całemu społeczeństwu, uzasadniało zaś dopuszczalność ingerencji państwa w celu zapewnienia właściwego użytkowania gruntów. Ponadto podtrzymano pomoc dla indywidualnych gospodarstw rolnych, ale w zmodyfikowanej formie, priorytetem stało się bowiem zwiększenie ich produkcji i podwyższenie poziomu ich wyposażenia technicznego. Działalność samorządu rolniczego i specjalizacja produkcji uzyskały aprobatę państwa na poziomie konstytucyjnym. Całe wsparcie służyło jednak silnemu powiązaniu gospodarstw indywidualnych z gospodarką socjalistyczną, zgodnej z ówczesnym modelem państwa wspierającego zespołowe formy gospodarowania, szczególnie rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Państwowe gospodarstwa rolne, utrwalane przez prowadzoną politykę rolną i uwzględnione w przepisach ustrojowych, miały w przekonaniu władz zapewnić efektywność produkcji, zaawansowanie techniczne i stymulowanie postępu w całym sektorze rolniczym zgodnie z ideą socjalizmu.

Gospodarstwo rolne w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, w zależności od aktu prawnego, miało różne definicje. Mogło stanowić zbiór przedmiotów służących do realizacji produkcji rolnej bądź jednostkę gospodarczą o rolniczo-wytwórczym charakterze albo majątek, w opisanych zaś przepisach ustawy zasadniczej wyróżniano trzy odmienne jednostki organizacji produkcji rolnej: indywidualne, zespołowe albo państwowe gospodarstwa rolne (Pawlak 1980). Redakcja przepisów konstytucji pozwalała dostrzec zróżnicowane podejście ówczesnego ustrojodawcy do gospodarstw indywidualnych, które „otaczano opieką", do gospodarstw zespołowych, którym „udzielano poparcia i pomocy", i do gospodarstw państwowych, które „rozwijano i umacniano".

Szeroko rozumiany ustrój rolny Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej ponownie uległ zmianie po uchwaleniu Ustawy z dnia 20 lipca 1983 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej (Dz.U. z 1983 r., nr 39, poz. 175), która utrzymywała ochronę i wsparcie produkcyjno-techniczne dla gospodarstw indywidualnych, poparcie dla samorządu rolniczego, specjalizację i współpracę gospodarstw oraz zacieśnianie więzi z socjalistyczną gospodarką,

rolniczego, a zwłaszcza kółek rolniczych i ich spółdzielni, popiera rozwój kooperacji i specjalizacji produkcji, rozszerza powiązania indywidualnych gospodarstw rolnych z socjalistyczną gospodarką narodową, 4) udziela poparcia i pomocy powstającym na zasadzie dobrowolności zespołowym gospodarstwom rolnym, a szczególnie rolniczym spółdzielniom produkcyjnym, 5) rozwija i umacnia państwowe gospodarstwa rolne, stanowiące formę wysokowydajnej, socjalistycznej gospodarki w rolnictwie, wdrażające postęp techniczno-rolniczy i wpływające korzystnie na rozwój całego rolnictwa".

ale jedynie wobec „indywidualnych rodzinnych gospodarstw rolnych pracujących chłopów", którym zapewniono trwałość na poziomie konstytucyjnym.

Przepisy konstytucyjne nadały indywidualnym gospodarstwom rodzinny charakter, co świadczyło o dostrzeżeniu powiązania tych jednostek produkcyjnych z rodzinnym wymiarem panujących w nich stosunków pracy (Budzinowski 1983). W Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne powszechnie cechowało zespolenie gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym, współzależność rozwoju rodziny i gospodarstwa, a także charakterystyka pracy członków rodziny w gospodarstwie (Budzinowski 1985). Aspekty społeczno-gospodarcze przełożyły się na ujęcie prawne, ponieważ ze względu na nierozerwalność gospodarstwa rolnego i gospodarstwa rodzinnego ochrona gospodarstwa rolnego mogła przełożyć się na zabezpieczenie sytuacji gospodarującej rodziny i odwrotnie, występowała zatem potrzeba harmonijnego spajania statusu rodziny z uwarunkowaniami gospodarstwa rolnego. Powstanie nowej konstrukcji sprawiło, że w zależności od okoliczności politycznych, społecznych czy gospodarczych „rodzinne gospodarstwo" mogło zmieniać swoje znaczenie (Budzinowski 1985).

Ustrój rolny Trzeciej Rzeczypospolitej

Przemiany ustrojowe 1989 roku znalazły odzwierciedlenie w nowelizacji konstytucji dokonanej Ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444), która demokratyzowała przepisy ustawy zasadniczej przez zapewnienie swobody działalności gospodarczej, ochrony własności i prawa dziedziczenia, a także całkowitej ochrony własności osobistej. Nowelizacja ta przekształciła przepisy określające ustrój gospodarczy oraz uchyliła regulację bezpośrednio odnoszącą się do sektora rolnego. Kolejne przepisy rangi konstytucyjnej, wpływające na kształtowanie ustroju rolnego, zostały wprowadzone Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjętą przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483). Uprzednio jednak Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego na podstawie Ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r., nr 67, poz. 336) rozpatrywała projekty złożone w ramach inicjatywy ustawodawczej (Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego 1993).

Projekt złożony przez grupę pięćdziesięciu ośmiu członków Zgromadzenia Narodowego proponował, że: „Państwo otacza opieką rodzinne gospodarstwa rolne, udzielając im stosownej pomocy". W treści kolejnego projektu, podpisanego przez sześćdziesięciu dwóch członków Zgromadzenia Narodowego należących do Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Klubu Parlamentarnego, znalazło się sformułowanie: „Ustawa może określić, jakie dobra i w jakim zakresie mają, ze względu na interes publiczny, stanowić wyłączną własność Państwa. Ustawa określi również przyczyny ograniczenia uprawnień obywateli i osób prawnych do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych bogactw przyrody", a „Ziemia, jako jeden z najważniejszych składników bytu Narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nie ograniczonego obrotu. Ustawa określa przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, jak i zasady obrotu ziemią". Projekty podpisane kolejno przez sześćdziesięciu trzech reprezentantów Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna, sześćdziesięciu jeden członków Zgromadzenia Narodowego należących głównie do Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego i do Koła Parlamentarnego Unii Pracy, a także projekt prezydenta Lecha Wałęsy w żaden sposób nie regulowały problematyki sektora rolnego. Projekt podpisany przez pięćdziesięciu ośmiu członków Zgromadzenia Narodowego, będących głównie przedstawicielami Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej, zakładał zaś, że: „Dziedzictwo narodowe: ziemia, środowisko przyrodnicze, krajobraz, zabytki przeszłości, tradycja, kultura, wspólny majątek są pod szczególną ochroną Rzeczypospolitej". Projekt ten bezpośrednio odnosił się do sektora rolnego: „Art. 15. Ust. 1. Rolnictwo, zapewniające wyżywienie społeczeństwa i jego trwanie biologiczne, pełni szczególną rolę w funkcjonowaniu Rzeczypospolitej. Ust. 2. Ziemia nie może być przedmiotem nie ograniczonego obrotu. Ust. 3. Powinna ona przede wszystkim znajdować się w rękach prywatnych. Ust. 4. Ustrój rolny opiera się na gospodarstwach indywidualnych i rodzinnych, zdolnych do samodzielnej gospodarki". Projekt podpisany przez sześćdziesięciu trzech członków Zgromadzenia Narodowego, w większości należących do Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum, przewidywał z kolei, że: „Państwo otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne, udzielając im stosownej pomocy".

Różnorodność koncepcji w zakresie kształtowania ustroju rolnego państwa była widoczna także podczas posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Choć posłowie proponowali przepisy możliwe do wprowadzenia w ramach regulacji ustrojowej, to nie stanowiły one przedmiotu szerokiej debaty wśród członków Komisji (Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego 1995).

Ostateczne brzmienie art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku nie pozostawia wątpliwości, że gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa, co nie uchybia przepisom konstytucyjnym gwarantującym ochronę prawa własności, prawa dziedziczenia oraz wolności działalności gospodarczej. Warto zauważyć, że brzmienie przyjęte przez Zgromadzenie Narodowe wyraża założenia przeciwne wobec propozycji początkowo przedstawianych podczas posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego 1997). „O ile bowiem pierwotnie zasada ochrony gospodarstw rodzinnych stanowiła wyjątek ograniczający zasadę wolności gospodarczej, o tyle obecna zasada wolności gospodarczej stanowi wyjątek ograniczający zasadę ochrony gospodarstw rodzinnych (art. 23 zdanie drugie Konstytucji)" (Lichorowicz 2001).

Współczesny ustrojodawca uznał gospodarstwo rodzinne za podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej[12]. Przyjmuje się, że zaznaczenie roli rodzinnych gospodarstw w gospodarce czyni zadość zasadom sprawiedliwości społecznej, gdyż służy wyrównaniu szans podmiotów prowadzących działalność rolniczą, spośród których gospodarstwa rodzinne są zazwyczaj stosunkowo słabe pod względem obszarowym i finansowym (Rakoczy, Bień-Kacała 2015). Brak definicji legalnej, a nawet podstawowych kryteriów na poziomie konstytucyjnym, sprawia, że zasadny wydaje się pogląd doktryny, zgodnie z którym rodzinny charakter gospodarstwa przejawia się w tym, że jest ono źródłem utrzymania rodziny rolnika, szerokiej grupy osób spokrewnionych lub spowinowaconych, warunki obszarowe i technologiczne umożliwiają samodzielną pracę, a osoby spoza rodzinnego kręgu są zatrudniane jedynie subsydiarnie (Winczorek 2008; Borysiak 2016). Przepisy ustaw szczegółowych, mające urzeczywistnić postanowienia konstytucji, mogą jednak nie wypełniać woli ustrojodawcy, co sprawia, że brak definicji czy jasnych kryteriów na poziomie konstytucyjnym pozostaje kwestią problematyczną (Lichorowicz 2001). Dorota Łobos-Kotowska (2018) wskazała, że gospodarstwo rolne jest rozmaicie definiowane na gruncie różnych ustaw. W ujęciu przedmiotowym składa się ono z zespołu składników[13], w ujęciu funkcjonalnym

[12] Artykuł 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22". Artykuł 21 konstytucji stanowi o ochronie własności i prawa dziedziczenia, zgodnie zaś z art. 22 konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ustawowo i jedynie ze względu na ważny interes publiczny.

[13] Na przykład art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 Ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1256) definiuje gospodarstwo rolne jako obszar gruntów, które są

stanowi określoną działalność[14], a konstrukcja przedmiotowo-funkcjonalna zakłada celowe i ekonomiczne powiązania między rozmaitymi składnikami spójnie działającego gospodarstwa[15]. Regulacja publicznoprawna, przyjęta przez ustawodawcę „w celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych", poza licznymi definicjami z zakresu problematyki ustroju rolnego zawiera własną definicję gospodarstwa rodzinnego. Artykuł 5 ust. 1 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1362) określa gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 hektarów, prowadzone przez rolnika indywidualnego[16]. Jerzy Bieluk (2016) zaznaczył, że regulacja ustawowa, przemilczając rolę rodziny w prowadzeniu tego rodzaju gospodarstw, nie uściśla konstytucyjnego pojęcia „gospodarstwa rodzinnego", ale mimo to zapewnia rolnikowi, spełniającemu ustawowe warunki, ochronę jako osobie prowadzącej gospodarstwo rodzinne. Dyskusji jest również poddawany charakter art. 23 konstytucji. Z jednej strony uznaje się go za przepis dynamiczny, wymagający nowelizowania ustaw w celu skorelowania sytuacji gospodarczej z treścią aktów prawnych (Rakoczy, Bień-Kacała 2015). Z drugiej strony przedstawia się go jako przepis statyczny, który jedynie utrwala zastaną sytuację gospodarczą (Lichorowicz 2001).

sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 hektar lub 1 hektar przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, niemającej osobowości prawnej.

[14] Na przykład art. 6 pkt 4 w zw. z pkt 3 Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 299) określa, że gospodarstwo rolne służy prowadzeniu działalności rolniczej, to jest działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej.

[15] Na przykład art. 55^3 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1145) przyjmuje, że gospodarstwo rolne to: „[...] grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego".

[16] Artykuł 2 pkt 1–3 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1362) stanowią, że „nieruchomość rolna" to nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, „gospodarstwo rolne" to gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 hektar, a „prowadzenie działalności rolniczej" polega na prowadzeniu działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Rolnik indywidualny jest zdefiniowany w art. 6 ust. 1 Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jako „osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo".

Przyjmuje się, że art. 23 konstytucji nie stanowi jedynie deklaracji politycznej, ale wyznacza zakres ustrojowej zasady[17] uprzywilejowującej gospodarstwa rodzinne i potwierdzającej ich status jako podstawowej formy organizacji produkcji rolnej (Jeżyńska 2014). Powyższa interpretacja jest całkowicie zbieżna z wykładnią przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał za nakaz „utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewnia gospodarstwom rodzinnym charakter »podstawy ustroju rolnego państwa« [...]. Zasada, o której mowa, wyznacza też kierunki polityki państwa – nakazuje władzom publicznym, zwłaszcza ustawodawcy, tak kształtować ustrój rolnictwa, aby zapewnić gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 roku, sygn. K 43/12). Za sprawą tego przepisu działania państwa, będącego swoistym gwarantem statusu gospodarstw rodzinnych w strukturze agrarnej, mogą pełnić funkcję ochronną i wspierającą (Borysiak 2016). Ponieważ ani formy, ani wymiaru tego wsparcia nie można ustalić w ramach wykładni, zależy ona jedynie od sytuacji gospodarczej i politycznej w kraju (Lichorowicz 2001).

Warto również zauważyć, że postanowienie konstytucji jest nośnikiem koncepcji zakładającej, że wspieranym modelem działalności rolniczej jest gospodarstwo rodzinne pozbawione przemysłowego charakteru, a ziemia rolnicza nie może stanowić jedynie formy lokaty kapitału (Stefańska 2001). Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd na rolę gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym i w gospodarce krajowej: „[...] gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu konstytucji wynika, 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" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99).

Reguły społecznej gospodarki rynkowej wymagają zabezpieczenia własności i wolności działalności gospodarczej na poziomie ustawy zasadniczej (Budzinowski 2007), należy zatem wspólnie rozpatrywać treść art. 20–23 konstytucji poświęconych współzależnym od siebie koncepcjom: społecznej gospodarki rynkowej, własności i działalności gospodarczej.

[17] Ponieważ art. 23 konstytucji nie sytuuje rolnictwa w systemie gospodarki, nie określa elementów podlegających ochronie konstytucyjnej, nie wytycza kierunków, celów ani środków polityki rolnej, Aleksander Lichorowicz (2001) wyraża wątpliwości co do ustrojowego charakteru powyższego przepisu.

Konstrukcja art. 23 konstytucji podkreśla kluczowe znaczenie własności w kształtowaniu sytuacji prawnej gospodarstw rodzinnych, wykluczając tym samym możliwość wprowadzenia kolektywizacji czy ustanowienia preferencji dla państwowych gospodarstw rolnych (Borysiak 2016; Stefańska 2009). Dopuszczona jest jednocześnie modyfikacja granicy prawa własności za względu na ideę wzmacniania rodzinnych gospodarstw rolnych (Rakoczy, Bień-Kacała 2015). Pogląd ten można uznać po części za przejaw tak zwanego społecznego związania prawa własności, wywodzącego się z niemieckiego porządku konstytucyjnego, polegającego na przypisaniu ustawodawcy tym szerszych kompetencji w określeniu granic prawa własności, osłabiających jednocześnie ochronę tego prawa, im większą rolę o charakterze społecznym odgrywa przedmiot prawa własności, w wypadku ustroju rolnego – nieruchomości rolnej (Jurcewicz, Popardowski 2011). W doktrynie występują również poglądy, według których art. 23 konstytucji z jednej strony eksponuje pozycję gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym, z drugiej – osłabia ją przez wprowadzenie ograniczeń na rzecz ochrony własności, prawa dziedziczenia i wolności działalności gospodarczej, co wpływa nie tylko na skuteczność realizacji zasady ustrojowej, ale także na możliwość występowania kolizji między konstytucyjnymi normami (Lichorowicz 2001).

Artykuł 21 ust. 1 konstytucji[18], znajdujący się pośród zasad ustrojowych, nie stanowi o rodzaju własności podlegającej ochronie, co pozwala uznać, że wszelkie formy własności są objęte konstytucyjną gwarancją (Banaszak 2012). Interpretacja ta, w zestawieniu z treścią art. 23 konstytucji, wydaje się całkowicie zbieżna z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 roku, sygn. K 43/12) dopuszczającą prowadzenie wielohektarowych, niekoniecznie rodzinnych, gospodarstw rolnych[19]. Podobne jest stanowisko doktryny, która wyklucza regulowanie obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób uniemożliwiający faktycznie lub niedopuszczający prawnie zakładanie gospodarstw rolnych, których powierzchnia przekracza areał rodzinnych gospodarstw rolnych (Winczorek 2008). Założenie to odpowiada rzeczywistemu obrazowi struktury własnościowej rolnictwa w Rzeczypospolitej Polskiej, w której występują również nieruchomości rolne stanowiące własność spółdzielni produkcji rolniczej,

[18] Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku: „Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia".

[19] Wyrok ten jest istotny tym bardziej, że kwestie własnościowe zostały przyjęte w orzecznictwie za kryterium decydujące o rodzinnym charakterze gospodarstwa rolnego. Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku głosi stanowisko, że gospodarstwo rodzinne powinno stanowić własność „pozostającą w zasadzie w rękach jednej rodziny".

spółek prawa handlowego, Kościołów i związków wyznaniowych, wspólnot gruntowych czy Skarbu Państwa (Czapiewski, Głębocki 2010). W związku z tym należy uwzględnić, że regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi jest decydującym instrumentem wpływającym na efektywność struktury agrarnej i wykorzystanie ziemi zgodnie z jej przeznaczeniem, według analityków powinna ona zatem wspierać rozmaite formy gospodarczego władania gruntami i umożliwiać kontrolę obrotu spekulacyjnego, a także zapobiegać kumulacji gruntów i ustanawiać reguły nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców (Jeżyńska 2014).

Co ważne, gospodarowanie ziemią we właściwy sposób to cel wyznaczony przez ustawodawcę w Ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1362), której założenia mają służyć ulepszeniu struktury obszarowej gospodarstw rolnych, zapobieganiu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, a także prowadzeniu gospodarstw rolnych przez osoby zawodowo przygotowane. Zdaniem ustawodawcy, ziemia jest podstawowym czynnikiem produkcji rolnej, który nie ma trwałego i powszechnego charakteru, a zmniejszanie powierzchni gruntów rolnych – „niepomnażalnego dobra publicznego" – niekorzystnie wpływa na produkcyjno-strategiczny wymiar rodzinnych gospodarstw rolnych[20].

Ponieważ zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego prawo dziedziczenia jest nieodłącznym elementem prawa własności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 roku, sygn. K 23/98), uzasadnione jest poruszenie tego zagadnienia w związku z kształtowaniem ustroju rolnego. Kwestia spadków obejmujących gospodarstwo rolne była przedmiotem wykładni (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99), zgodnie z którą dziedziczenie jest jedyną dopuszczalną możliwością przejścia własności gospodarstwa rolnego, także rodzinnego gospodarstwa rolnego, w sytuacji śmierci jego właściciela bądź współwłaścicieli, niedopuszczalne są zatem przepisy eliminujące swobodę testowania lub równą ochronę praw spadkobierców. Ponadto nie jest uzasadnione ani pozbawianie uprawnień właścicieli gospodarstw, ani obligatoryjne zakładanie własnościowych wspólnot rodzinnych. Uwzględniając jednak kompetencję ustawodawcy do regulacji dziedziczenia, rodzinne gospodarstwa rolne, podlegające ochronie na poziomie konstytucyjnym, mogą podlegać zmodyfikowanym przepisom spadkowym uwzględniającym ich specyfikę i funkcje, a także prowadzącym do zaspokojenia potrzeb rodziny rolniczej i gospodarki kraju. Zdaniem Trybunału

[20] Tezy sformułowane w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr 293.

Konstytucyjnego, gospodarstwo rolne to swoiste przedsiębiorstwo, w pewnych okolicznościach interes publiczny może więc skłaniać do pozostawienia go w niepodzielnym władaniu jednej osoby.

Z zagwarantowaną ochroną własności oraz koncepcją uznania rodzinnych gospodarstw za podstawę ustroju rolnego koresponduje konstytucyjna regulacja wolności gospodarczej (Garlicki, Zubik 2016). Powyższe wartości składają się na ideę społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącą podstawę wyprowadzenia właściwości ustroju rolnego z przepisów konstytucji, a także uzasadniającą ukierunkowanie polityki rolnej na szczególne potrzeby rolnictwa i tworzenie dla tej gałęzi gospodarki korzystniejszych warunków rozwoju niż ukształtowane przez reguły rynku (Budzinowski 2007). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego również można odnaleźć pogląd, zgodnie z którym: „[...] prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99). W publikacjach podkreślana jest także teza, że wspieranie pozycji rodzinnych gospodarstw wymaga zapewniania korzystnych warunków gospodarczych dla ich rozwoju, a przychylne nastawienie ustawodawcy do rodzinnych gospodarstw nie wyklucza jednoczesnego funkcjonowania gospodarstw przemysłowych, także prowadzonych przez podmioty niebędące osobami fizycznymi bądź rolników bazujących na pracy zatrudnionych pracowników (Lichorowicz 2001; Rakoczy, Bień-Kacała 2015). Rodzące się na tej płaszczyźnie wątpliwości z zakresu ochrony konkurencji można rozwiać, gdyż równe traktowanie podmiotów prowadzących działalność rolniczą skutkowałoby rzeczywistą nierównością i osłabieniem gospodarstw rodzinnych (Lichorowicz 2001; Rakoczy, Bień-Kacała 2015). Wydaje się zatem, że ustrojodawca, podkreślając znaczenie rodzinnego charakteru gospodarstwa, nie dopuszcza występowania kapitałowych bądź osobowych spółek handlowych ani spółek cywilnych jako prawnych form prowadzenia rodzinnych gospodarstw rolnych, prowadzących do zatracenia ich specyfiki (Rakoczy, Bień-Kacała 2015). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ustrojowa koncentrująca ustrój rolny wokół rodzinnych gospodarstw nie czyni z nich „celu samego w sobie", ale podkreśla konieczność pełnienia przez nie funkcji produkcyjnej, umożliwiającej zaspokajanie potrzeb zarówno rolniczej rodziny, jak i społeczeństwa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99). Pogląd ten z jednej strony nadaje rodzinnym gospodarstwom rolnym charakter dobra wspólnego, które służy zabezpieczeniu żywnościowych potrzeb obywateli, z drugiej – narzuca rodzinnym gospodarstwom rolnym efektywne

gospodarowanie i sytuuje je pośród pozostałych uczestników wolnego rynku (Rakoczy, Bień-Kacała 2015).

Podsumowanie

Dokonanie analizy konstytucyjnych regulacji ustroju rolnego obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu stulecia pozwala sformułować konkretne wnioski.

Okres międzywojenny, w którym występowała kumulacja czynników politycznych, niekorzystnie wpływał na procesy legislacyjne, wymagające przemyślanych koncepcji i rozważnego działania. Międzywojnie okazało się zbyt krótkim i zbyt niestabilnym etapem w funkcjonowaniu państwa, aby skutecznie przeprowadzić złożoną reformę rolnictwa.

Analiza przepisów ustawy zasadniczej obowiązującej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pozwala zauważyć, że rozbudowane ujęcie kwestii agrarnych w ustawie zasadniczej nie jest równoznaczne z przeprowadzeniem skutecznej reformy rolnej.

Redagowanie obowiązującej konstytucji wiązało się zaś z koniecznością wypracowania kompromisowego rozwiązania. Choć ówczesne ugrupowania polityczne nie przejawiały dużego zainteresowania ustrojem rolnym, to część z nich uwzględniła problematykę rolnictwa w swoich projektach ustawy zasadniczej. Obecne brzmienie przepisu stanowiącego o gospodarstwie rodzinnym jako podstawie ustroju rolnego państwa w założeniu ustrojodawcy nie koliduje z ochroną własności, prawa dziedziczenia ani wolnością działalności gospodarczej. Syntetyczna konstrukcja przyjęta w 1997 roku, mimo że nieprzewidywana na początku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, uzyskała aprobatę i obowiązuje do dziś.

Bibliografia

Banaszak B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Bieluk J. (2016). Artykuł 5. W: J. Bieluk (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Borysiak W. (2016). Artykuł 23. W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Budzinowski R. (1983). Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (rozważania na tle art. 181 K.C.). *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2, 4–9, https://bit.ly/3tuIxla [dostęp: 20.09.2019].

Budzinowski R. (1985). Rodzinny charakter indywidualnego gospodarstwa rolnego. Zagadnienia prawne. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 4, 63–72, https://bit.ly/2SGKY7z [dostęp: 20.09.2019].

Budzinowski R. (2007). Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1, 38–40, https://bit.ly/3vYBYch [dostęp: 20.09.2019].

Czapiewski K., Głębocki B. (2010). 06. Struktura agrarna. W: J. Bański (red.), *Atlas Rolnictwa Polski*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, https://bit.ly/3xWyfxu [dostęp: 20.09.2019].

Fenichel Z. (2014). Problem własności w najnowszych konstytucjach. W: W.J. Jaworski (red.), *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Garlicki L., Zubik M. (2016). Artykuł 20. W: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Heydel A. (2014). Własność prywatna w nowych konstytucjach. W: W.J. Jaworski (red.), *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Jaworski W.J. (1922). *Państwo praworządne a reforma rolna. Zbiór artykułów i opinij*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.

Jeżyńska B. (2014). *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami.* Warszawa: Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych. Kancelaria Senatu.

Jurcewicz A., Popardowski P. (2011). Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE. *Studia Iuridica Agraria*, 9, 138, https://bit.ly/3xUAod4 [dostęp: 20.09.2019].

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (1993). Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&local_base=BIS01&doc_number=000007248 [dostęp: 20.09.2019].

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (1995). Biuletyn XIII. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&local_base=BIS01&doc_number=000007248 [dostęp: 20.09.2019].

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (1997). Biuletyn XLIII. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&local_base=BIS01&doc_number=000007248 [dostęp: 20.09.2019].

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (1997). Biuletyn XLIV. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&local_base=BIS01&doc_number=000007248 [dostęp: 20.09.2019].

Krzetuski K. (2014). Własność i prawa w Konstytucji 17 marca 1921 r. W: W.J. Jaworski (red.), *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Lichorowicz A. (2001). Konstytucyjne podstawy kształtowania ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji. W: M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Łobos-Kotowska D.J. (2018). Artykuł 55^3. W: M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Pawlak W. (1980). *Prawo rolne PRL*. Warszawa–Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Prutis S. (2015). Ustrój rolny. W: B. Hołyst, R. Hauser, S. Prutis (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 8. Warszawa: Fundacja „Ubi societas, ibi ius".

Rakoczy B., Bień-Kacała A. (2015). Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r., *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, 3, 14–31, https://bit.ly/3vRbMA7 [dostęp: 20.09.2019].

Roszkowski W. (1989). Rolnictwo i leśnictwo. W: K. Kozłowski (red.), *Problemy gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Stanulewicz M. (2008). Reforma rolna jako próba regulacji stosunków agrarnych w Polsce. Koncepcje i próby ich realizacji w latach 1918–1944. W: E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafrański (red.), *Reformy rolne w Polsce międzywojenne i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprywatyzacyjne*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

Stefańska K. (2001). Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego, *Studia Iuridica Agraria*, 2, 163–164, https://bit.ly/2R57LJE [dostęp: 20.09.2019].

Stefańska K. (2009). Pojęcia „nieruchomość rolna" i „gospodarstwo rolne" w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawno-rolnej, *Studia Iuridica Agraria*, 7, 101, https://bit.ly/3uwGleg [dostęp: 20.09.2019].

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr 293, https://bit.ly/2Q0Ate4 [dostęp: 20.09.2019].

Winczorek P. (2008). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber.

Wojtas A. (1983). *Problematyka agrarna w polskiej myśli politycznej 1918–1948*. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.

Akty prawne

Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 roku w przedmiocie zasad reformy rolnej, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych Rzeczypospolitej Polskiej z 1919 r., nr 13, https://bit.ly/3uzhVR9 [dostęp: 20.09.2019].

Ustawa z dnia 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. z 1920 r., nr 70, poz. 462), https://bit.ly/308KZwE [dostęp: 20.09.2019].

Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267), https://bit.ly/2QYUXEK [dostęp: 20.09.2019].

Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 roku o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. z 1926 r., nr 1, poz. 1), https://bit.ly/3ocrof7 [dostęp: 20.09.2019].

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227), https://bit.ly/3txzaBc [dostęp: 20.09.2019].

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232), https://bit.ly/3vQtK5M [dostęp: 20.09.2019].

Ustawa z dnia 10 lutego 1976 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1976 r., nr 5, poz. 29), https://bit.ly/33zGlhr [dostęp: 20.09.2019].

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1983 r., nr 39, poz. 175), https://bit.ly/3ewN3eI [dostęp: 20.09.2019].

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444), https://bit.ly/302W16h [dostęp: 20.09.2019].
Ustawy konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r., nr 67, poz. 336), https://bit.ly/3xXtNi3 [dostęp: 20.09.2019].
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), https://bit.ly/3hdJUly [dostęp: 20.09.2019].
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1362), https://bit.ly/3uzjUFh [dostęp: 20.092019].

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 roku, sygn. K 23/98. OTK ZU 2/1999, poz. 25, http://otkzu.trybunal.gov.pl/1999/2/25 [dostęp: 20.09.2019].
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 roku, sygn. K 17/00. OTK ZU 1/2001, poz. 4, http://otkzu.trybunal.gov.pl/2001/1/4 [dostęp: 20.09.2019].
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99. OTK ZU 1/2001, poz. 5, http://otkzu.trybunal.gov.pl/2001/1/5 [dostęp: 20.09.2019].
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 roku, sygn. K 43/12. OTK ZU 5A/2014, poz. 50, http://otkzu.trybunal.gov.pl/2014/5A/50 [dostęp: 20.09.2019].