

ROMAN BUDZINOWSKI

Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego

1. Z prawnego punktu widzenia szczególne traktowanie rolnictwa w polityce gospodarczej państwa może być zdeterminowane przez regulację zawartą w ustawie zasadniczej. W tym kontekście mówi się tu o ustrojowym czynniku rozwoju prawa rolnego jako dziedziny legislacji. Społeczną funkcją konstytucji, której postanowienia są również wynikiem pewnego wyboru politycznego, nie jest bowiem jedynie opis istniejącej rzeczywistości, ale również kształtowanie jej w przyszłości. To właśnie regulacja konstytucyjna, z racji miejsca ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa, może przesądzać o dopuszczalności specjalnej, czy nawet szczególnej regulacji ustawowej dotyczącej rolnictwa. Może ona zatem decydować o tym, na ile inne czynniki rozwoju prawa rolnego znajdują wyraz w ustawodawstwie zwykłym¹.

W literaturze konstytucyjna regulacja dotycząca rolnictwa jest rozpatrywana z różnych punktów widzenia, aczkolwiek nie zawsze jako determinanta rozwoju ustawodawstwa rolnego. W starszych opracowaniach, w tym o charakterze podręcznikowym, była ona często omawiana jako „konstytucyjne podstawy” prawa rolnego czy polityki rolnej². Z doktryny zagranicznej można by przytoczyć (mający przede wszystkim walor historyczny) przegląd „prawa rolnego w konstytucjach europejskich”³ oraz

¹ Ogólne rozważania o czynnikach rozwoju prawa rolnego zob.: R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białyłstok 1998, s. 29 i n.

² Zob. np. W. Pawlak, *Prawo rolne PRL*, Warszawa-Poznań 1980, s. 28 i n.; A. Bałaban, *Konstytucyjne i ustawowe gwarancje trwałości polityki rolnej i prawa rolnego*, w: *Nauka prawa rolnego wobec zmodyfikowanej polityki rolnej PRL*, red. B. Jastrzębski, Gdańsk 1985, s. 139 i n.

³ Zob. G. Galloni, *Il diritto agrario nelle Costituzioni europee*, „Rivista di Diritto Agrario” 1961, z. 1, s. 86 i n.

bardziej współczesne rozważania wskazujące na rolę regulacji konstytucyjnej, traktowanej jako „konstytucyjne ramy prawa rolnego”⁴, czy nawet jako „konstytucjonalizacja prawa rolnego”⁵. Z nowszych prac, odnoszących się zwłaszcza do Konstytucji RP z 1997 r., na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego⁶, poruszające wiele wątków będących przedmiotem także niniejszego opracowania.

W tym miejscu trudno byłoby przeprowadzić całościową charakterystykę ustrojowego czynnika rozwoju prawa rolnego. Chodzi o prezentację – tylko w niezbędnym zakresie – konstytucyjnych regulacji dotyczących rolnictwa w Polsce na tle wybranych państw europejskich oraz ogólne określenie ich roli w kształtowaniu ustawodawstwa. Przystępując natomiast do przedstawienia ustaw zasadniczych z interesującego nas tu punktu widzenia, należy zauważyć, że w tej materii występują istotne różnice między konstytucjami poszczególnych państw. Punktem wyjścia do rozważań dotyczących współczesnych rozwiązań będzie pokazanie kształtowania się konstytucyjnych regulacji rolnictwa w pewnej perspektywie historycznej.

2. W tym celu warto sięgnąć do opracowanego przed niemalże półwieczem przeglądu „prawa rolnego w konstytucjach europejskich”. Jego Autor, G. Galloni⁷, wyróżnił – według kryterium historycznego – cztery podstawowe grupy konstytucji.

⁴ A. Luna Serrano, *Il diritto agrario e costituzione spagnola 1978: fondamenti costituzionali della proprietà e dell'impresa agraria*, „Rivista di Diritto Agrario” 1985, z. 1, s. 52 i n. Zdaniem Autora, takie określenie norm konstytucyjnych odnoszących się do rolnictwa jest bardziej usprawiedliwione, niż używanie zwrotu „rolne prawo konstytucyjne” (s. 53-54); zob. też K. Kreuzer, *Fondamenti costituzionali della proprietà e dell'impresa agraria nella Repubblica federale tedesca*, „Rivista di Diritto Agrario” 1985, z. 1, s. 80 i n.; E. Romagnoli, *Le basi costituzionali del diritto agrario italiano*, w: *Fonti ed oggetto del diritto agrario*, Milano 1986, s. 101 i n.

⁵ A. Carrozza, *Diritto agrario e costituzione*, „Rivista di Diritto Agrario” 1985, z. 1, s. 4 i n.; G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario. I. Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova 1988, s. 81 i n.

⁶ Wymienić tu należy przede wszystkim studium A. Lichorowicza, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I, red. S. Prutis, s. 25 i n. (opublikowane z drobnymi zmianami także w: *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 105 i n.); A. Oleszko, w: B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo rolne i żywnościowe*, Zakamycze 2003, s. 31 i n.

⁷ G. Galloni, w: *ibidem*, zwłaszcza s. 91 i n.

Pierwsza grupa obejmuje konstytucje europejskie (np. Belgii z 1831 r., Danii z 1915 r., Norwegii z 1814 r., Szwecji z 1809 r., Grecji z 1915 r.), które za francuską Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. traktują własność jako nienaruszalne prawo człowieka. Uznają one wprawdzie własność ziemi jako prawo podmiotowe, ale nie uznają przedsiębiorstwa (działalności gospodarczej) i pracy. Działalność produkcyjna objęta jest sferą wykonywania prawa własności.

Drugą grupę tworzy konstytucja radziecka z 1918 r., zmodyfikowana w 1936 r., która przypisuje państwu lub spółdzielniom obowiązek prowadzenia działalności produkcyjnej w celu zaspokojenia potrzeb społecznych. Własność państwowa, kołchozowa i spółdzielcza nie różni się – zdaniem G. Gallonio – od przedsiębiorstwa (działalności gospodarczej), które jest porządkiem (*ordinamento*) produkcyjnym, a więc i tutaj, tak jak w konstytucjach wyżej omówionych, działalność gospodarcza nie uzyskuje autonomii względem własności⁸.

Trzecia, bardzo liczna grupa konstytucji przyjętych już po I wojnie światowej (m.in. w Irlandii, we Francji, we Włoszech, w Austrii, Finlandii, Turcji i w Niemczech), zasługuje na szczególną uwagę. Jest ona inspirowana postanowieniami Konstytucji weimarskiej z 1919 r., która zawierała liczne postanowienia dotyczące interwencji w rolnictwie⁹. Akt ten, powtarzając tradycyjne prawa cywilne i polityczne, wprowadzał prawo wolności gospodarczej i rozwijał koncepcję „społecznej funkcji” środków produkcji. Obok znanego sformułowania „własność zobowiązuje” (powtórnego następnie w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec), Konstytucja weimarska wprowadziła po raz pierwszy do zadań państwa nie tylko ochronę pracy, ale także programowanie gospodarcze w celu określenia i koordynowania prywatnej inicjatywy gospodarczej. Nastąpiła ewidentna zmiana dotychczasowych koncepcji co do własności ziemi. Ten czynny środek produkcji w rolnictwie przestał być traktowany wyłącznie jako przedmiot prawa własności, ale – z punktu widzenia funkcji społecznej i gospodarczej – stał się podstawą (*fundus*) prowadzenia rolniczej działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa rolnego). Koncepcja „własność zobowiązuje” legła też u podstaw – jak pisze K. Kreuzer – przeprowadzenia szerokich reform gruntowych i rolnych w wielu państwach europejskich po obu wojnach światowych¹⁰.

⁸ Ibidem, s. 94.

⁹ Omawia je bliżej K. Kreuzer, op. cit., s. 81.

¹⁰ Ibidem, s. 97.

Do czwartej grupy konstytucji zaliczone zostały ustawy zasadnicze dawnych państw tzw. demokracji ludowych (Jugosławii, Albanii, Polski, Czechosłowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii), różniące się zarówno od konstytucji zachodnioeuropejskich, jak i od konstytucji dawnego Związku Radzieckiego¹¹.

W podsumowaniu Autor podkreśla ewolucję postanowień ustaw zasadniczych w omawianym tu zakresie, w tym w szczególności dotyczących własności gruntowej i przedsiębiorstwa rolnego. Ogólna tendencja wyraża się w przejściu od pozycji agnostycznej państwa (*Stato agnostico*) do czynnego wpływu państwa na życie gospodarcze. Zaznacza się wyraźne rozróżnienie własności środków produkcji i własności dóbr konsumpcyjnych. Wśród tych pierwszych szczególne znaczenie zyskuje ziemia – jako typowy środek produkcji rolnej. Na tym tle rysuje się również jasno ogólna prawidłowość, polegająca na wyodrębnianiu się przedsiębiorstwa względem własności gruntowej¹².

3. Charakteryzując współczesne regulacje konstytucyjne, należy zauważyć, że ich treść – z analizowanego tu punktu widzenia – jest bardzo zróżnicowana, a i sam przedmiot „rolnych” postanowień również nie jest jednakowy. Niektóre z nich odnoszą się do rolnictwa w sposób wyraźny (*explicite*), inne jedynie w sposób domyślny (*implicite*)¹³. Dla dalszych rozważań istotne będzie wyróżnienie, w nawiązaniu do powołanego już studium A. Lichorowicza¹⁴ – trzech grup ustaw zasadniczych:

- konstytucji, które zawierają bardzo rozbudowane postanowienia „rolne”,
- konstytucji, w których regulacja „rolna” jest skromna,
- konstytucji, które w ogóle nie zawierają postanowień dotyczących rolnictwa.

Na tym tle dopiero zostanie zaprezentowana charakterystyka Konstytucji RP.

Spośród państw UE najszersza regulacja rolnictwa występuje w konstytucjach – wymieniając w porządku chronologicznym – Włoch, Grecji i Portugalii.

¹¹ W dalszych rozważaniach z tej grupy konstytucji zostaną bliżej scharakteryzowane „rolne” postanowienia polskiej Konstytucji lipcowej z 1952 r.

¹² Należy dodać, że G. Galloni w swoich starszych pracach ujmował prawo rolne jako prawo przedsiębiorstwa rolnego; zob. G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli 1980.

¹³ Jest to rozróżnienie A. Carrozy, op. cit., s. 12-13.

¹⁴ A. Lichorowicz, op. cit., s. 25 i n.

W konstytucji włoskiej z 1947 r. do omawianego tu działu gospodarki odnoszą się różne postanowienia. Bardzo liczne są zasady konstytucyjne o pośrednim znaczeniu dla kształtowania stosunków rolnych (dotyczą one również innych dziedzin)¹⁵. Dla przykładu wystarczy wymienić zasadę równości określoną w art. 3, do której często odwołuje się orzecznictwo konstytucyjne właśnie w sprawach rolnictwa. Istotne są postanowienia art. 41 i 42 dotyczące wolności inicjatywy gospodarczej oraz gwarancji dla własności. Oba powołane przepisy powierzają ustawom kwestie wyznaczenia ram działalności gospodarczej oraz własności, by ta pierwsza mogła być skoordynowana i ukierunkowana na osiągnięcie celów społecznych, a drugiej mogła być zapewniona jej funkcja społeczna.

Natomiast przepisem o bezpośrednim znaczeniu dla kształtowania stosunków rolnych jest art. 44, traktowany w literaturze jako „prawdziwa mała karta konstytucyjna” (*vera piccola carta costituzionale*), wyznaczająca granice prawnej regulacji rolnictwa, szczególnie w odniesieniu do polityki struktur rolnych¹⁶. Zgodnie tym przepisem, w celu zapewnienia racjonalnego wykorzystania ziemi i tworzenia sprawiedliwych stosunków społecznych, ustawa nakłada obowiązki i ograniczenia na prywatną własność ziemską, ustala granice jej rozszerzania w zależności od regionów i stref rolnych, popiera i wymusza meliorację gruntów, przekształcenie latyfundiów oraz odbudowę jednostek produkcyjnych, pomaga małej i średniej własności oraz ustanawia środki na rzecz stref górskich. Warto też wspomnieć o art. 47 zd. 2, który wyraża wsparcie oszczędzania ludności w celu nabycia m.in. własności bezpośredniej (*proprietà diretta coltivatrice*).

Z kolei w konstytucji greckiej z 1975 r. nie występuje tak ogólny przepis dotyczący kształtowania ustroju prawnego rolnictwa, jak w konstytucji włoskiej, ale do tego działu gospodarki odnosi się kilka szczegółowych postanowień. Art. 12 ust. 5 gwarantuje spółdzielniom rolniczym samorządność i opiekę państwa, a ust. 6 tego artykułu przewiduje równe traktowanie członków zakładanych przymusowo spółdzielni rolniczych mających na celu realizację interesów ogólnospołecznych czy też wspólną uprawę ziemi. Natomiast art. 18 w ust. 4 i 6 dopuszcza ograniczenia wła-

¹⁵ Szerzej zasady konstytucyjne o pośrednim znaczeniu dla rolnictwa omawia A. Carrozza, op. cit., s. 14-16.

¹⁶ Ibidem, s. 14. Co do interpretacji art. 44 zob. np. L. Costato, *Corso di diritto agrario*, Milano 2001, s. 40 i n.

ności w celu zahamowania procesu rozdrabniania własności rolniczej, ponownego zagospodarowania odłogów, komasacji, zalesiania itd.

Najbardziej rozbudowana regulacja rolnictwa występuje w Konstytucji portugalskiej z 1976 r., zarówno w brzmieniu oryginalnym, jak i ukształtowanym wskutek nowelizacji. W pewnej mierze można tu było dostrzec, co do tekstu pierwotnego, wpływ Konstytucji włoskiej, gdy chodzi o szczegółowy i szeroki program reformy rolnej. Jednakże, jak się zauważa¹⁷, niedwuznaczne były też inspiracje socjalistyczne, gdy weźmie się pod uwagę, że cele tej reformy zostały przyporządkowane zasadzie, według której „ziemia należy do tych, którzy na niej pracują” (art. 96 lit. a w brzmieniu oryginalnym)¹⁸. Wymieniony artykuł formułował generalne zadania polityki rolnej państwa, jak również precyzował podstawowe założenia ustroju rolnego. Dalsze przepisy (do art. 104) zawierały regulacje dotyczące różnych szczegółowych kwestii rolnictwa.

Kolejne nowelizacje zmieniły pierwotną wymowę Konstytucji portugalskiej, aczkolwiek – jak się uważa¹⁹ – zostały zachowane zasady podstawowe określające jej tożsamość. Modyfikacji uległy również postanowienia „rolne”. W obowiązującym brzmieniu tej Konstytucji zwraca uwagę bardzo szczegółowe określenie celów polityki rolnej oraz środków służących do ich realizacji. Same cele tej polityki (art. 93) ujęte są bardzo szeroko, obejmują wiele zagadnień współczesnej gospodarki rolnej (np. zwiększenie produkcji i wydajności rolnictwa, zapewnienie odpowiedniej jakości produktów rolnych, prowadzenie działań na rzecz rozwoju wsi, tworzenie warunków potrzebnych do osiągnięcia rzeczywistej równości między pracującymi w rolnictwie a pozostałymi pracownikami itd.).

W tym samym przepisie znalazło się też postanowienie stanowiące m.in., że to państwo prowadzi politykę porządkowania i przekształcenia rolnictwa zgodnie z uwarunkowaniami ekologicznymi i społecznymi kraju. Wyraźnie została też określona pomoc państwa dla rolników mało- i średniorolnych, w tym szczególnie dla gospodarstw rodzinnych (art. 97). Poza tym Konstytucja deklaruje zmniejszenie powierzchni zbyt dużych gospodarstw rolnych (eliminację latyfundiów – art. 94), powiększanie powierzchni gospodarstw rolnych zbyt małych (art. 95), wsparcie dla dzier-

¹⁷ Tak A. Carrozza, op. cit., s. 12-13.

¹⁸ Taka formuła występowała w konstytucjach niektórych państw socjalistycznych z końca lat czterdziestych; zob. R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych*, Warszawa-Poznań 1985, s. 55, przypis 90.

¹⁹ J. Miranda, *Wstęp do konstytucji portugalskiej*, w: *Konstytucja Portugalii*, Warszawa 2000, s. 33.

żawy (art. 96), zrzeszania się rolników (art. 97 ust. 2 d) oraz zapewnienie udziału pracowników rolnych i rolników w ustalaniu polityki rolnej²⁰. Jak widać, Konstytucja portugalska określiła wyraźne granice dla kształtowania prawnej pozycji rolnictwa w ustawodawstwie zwykłym.

Z kolei do drugiej grupy ustaw zasadniczych, w których regulacja rolnictwa jest uboga, można zaliczyć – obok wymienionej już wcześniej Konstytucji Irlandii z 1937 r. – Konstytucję niemiecką z 1949 r. i Konstytucję hiszpańską z 1978 r. Dwie pierwsze, jak wspomniano, zostały w literaturze zaliczone do konstytucji inspirowanych postanowieniami Konstytucji weimarskiej.

Konstytucja niemiecka, jeśli chodzi o zakres regulacji rolnictwa, znacznie odbiega od Konstytucji weimarskiej, która przewidywała dość szeroką ingerencję państwa w stosunki rolne. Wprawdzie podobne przepisy zawarte są w ustawach zasadniczych krajów związkowych, ale – z uwagi na nadrzędność konstytucji federalnej – były one oceniane jako „prawie pozbawione znaczenia”²¹. Konstytucja niemiecka w brzmieniu oryginalnym nie zawierała żadnego postanowienia odnoszącego się wprost do rolnictwa. Do tego działu gospodarki miały zastosowanie – co rozumiały – ogólne przepisy dotyczące gwarancji dla własności, prawa dziedziczenia, czy ogólna zasada równości. Znane zaś postanowienie „[...] własność zobowiązuje. Używanie własności powinno zarazem służyć dobru ogólnemu” (art. 14 ust. 2), było traktowane jako konstytucyjna podstawa dla interwencji publicznej w zakresie działalności rolniczej (np. ochrony integralności gospodarstw i ich funkcjonowania)²². Dopiero nowelizacja z 1969 r. wprowadziła do tekstu Konstytucji jeden przepis bezpośrednio dotyczący stosunków rolnych. Otóż według art. 91a ust. 1 pkt 3, rząd federalny zobowiązany jest do współdziałania z krajami związkowymi w zakresie podejmowania działań mających na celu polepszenie struktury agrarnej kraju.

Z kolei w obowiązującej Konstytucji hiszpańskiej postanowienia „rolne” są bardzo ograniczone w porównaniu z Konstytucją włoską czy hiszpańską z 1931 r. Oczywiście do rolnictwa znajdują również zastosowanie ogólne formuły dotyczące polityki gospodarczej, planowania, jak też uznanie własności prywatnej i prawa dziedziczenia oraz wolności działal-

²⁰ Szerzej zob. M. Masseno, *Sprawy wsi i rolnictwa w portugalskiej konstytucji*, „Prawo Rolne” 1997, z. 3, s. 5 i n.

²¹ Tak K. Kreuzer, op. cit., s. 83

²² Ibidem, s. 85.

ności gospodarczej. Tylko jeden przepis odnosi się wprost do wspomnianego działu gospodarki. Art. 130 ust. 1 stanowi m.in., że władza publiczna troszczy się o modernizację i rozwój wszystkich sektorów, a w szczególności rolnictwa, hodowli zwierząt i rybołówstwa w celu zapewnienia równych warunków życia dla wszystkich obywateli Hiszpanii. Jest to formuła bardzo ogólna, mająca postać raczej deklaracji politycznej powiązanej z wieloma postanowieniami Konstytucji²³.

Na koniec wyróżnić można trzecią grupę ustaw zasadniczych państw UE (jak np. Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Holandii, Luksemburga czy Szwecji), które nie zawierają żadnych specjalnych przepisów odnoszących się do rolnictwa. W państwach zachodnioeuropejskich, poza państwami członkowskimi UE, przepisy „rolne” występują tylko w konstytucjach Szwajcarii i Norwegii. W państwach postkomunistycznych regulacja konstytucyjna w rozważanym tu aspekcie jest bardzo zróżnicowana – przepisy „rolne” są raczej ubogie albo nie występują wcale²⁴.

Przeprowadzone rozważania potwierdzają zasadnicze zróżnicowanie wymienionych konstytucji europejskich, zarówno co do zawartości specjalnych regulacji rolnych, jak i ich treści. U podstaw tego zróżnicowania leży wiele przyczyn. Można by tu wymienić istniejącą w danym państwie tradycję, układ sił politycznych, ale również przyjmowaną ideologię (zwłaszcza w odniesieniu do form i roli własności), a także rangę rolnictwa w rozwoju danego kraju. Podzielić należy wyrażany w literaturze pogląd²⁵, że przepisy konstytucyjne dotyczące ustroju rolnego są najobszerniejsze w tych państwach, w których problemy rolne są najbardziej skomplikowane, a ich rozwiązanie nasuwa najpoważniejsze trudności. Błędny byłby jednak wniosek, że brak specjalnych „rolnych” regulacji konstytucyjnych stanowi hamulec rozwoju ustawodawstwa rolnego, a nawet przesądza o jego braku. O rozwoju tego ustawodawstwa decyduje wszakże wiele czynników.

4. Jak na tle dokonanego przeglądu przedstawia się charakterystyka ustaw zasadniczych, w tym zwłaszcza obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r.? Otóż już na samym wstępie należy zauważyć, że regulacja spraw

²³ Omówiona bliżej w artykułach: G. Garcia Cantero, *Il diritto agrario nella nuova Costituzione spagnola*, „Rivista di Diritto Agrario” 1979, z. 1, s. 14 i n.; A. Luna Serrano, op. cit., s. 52-53, zwłaszcza s. 77 i n.

²⁴ Bliżej A. Lichorowicz, op. cit., s. 27 i n.

²⁵ Ibidem, s. 28.

rolnictwa w polskich ustawach zasadniczych ma już pewną tradycję, aczkolwiek jej przedmiot, jak i zakres nie są – co zrozumiałe – jednakowe. Takie postanowienia zawierała Konstytucja marcowa z 1921 r. oraz lipcowa z 1952 r. i taki „zapis rolny” występuje w obowiązującej Konstytucji RP. Jedyne wyjątek obejmuje okres od 1991 r. do wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., w którym do rolnictwa odnosiły się tylko ogólne formuły gwarancji dla własności oraz swobody działalności gospodarczej²⁶.

Przepis art. 99 Konstytucji marcowej, wprawdzie bardzo krótki, zawiera wszakże bogatą treść. Jego podstawową funkcją było zagwarantowanie własności. Dodanie w ostatnim stadium prac nad tą ustawą zasadniczą postanowień „rolnych” posłużyło nie tylko do określenia kształtu budowanego ustroju rolnego, ale i zwiększenia owych gwarancji dla własności. Nie była to wprawdzie własność w ujęciu Kodeksu Napoleona, skoro ziemia – według powołanego przepisu – uznana za jeden z najważniejszych czynników bytu Narodu i Państwa, nie mogła być przedmiotem nieograniczonego obrotu, a państwo miało ten obrót regulować²⁷, jednakże to właśnie prawo własności miało stanowić podstawową formę władania ziemią, a jego odebranie poprzez przymusowy wykup mogło nastąpić jedynie (jak wynika też z innych przepisów) za słusznym odszkodowaniem.

Zarówno regulacja obrotu ziemią, jak i przymusowego wykupu powinny uwzględniać zasadę, że ustrój rolny ma się opierać na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność²⁸. Taka regulacja ustroju rolnego, aczkolwiek wycinkowa²⁹, dotyczyła kwestii o podstawowym wówczas znaczeniu, służyła uporządkowaniu spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej. Gospodarstwa rolne miały być oparte na prywatnej („osobistej”) własności, gdyż tylko takie – jak zakładał ustawodawca – są zdolne do „prawidłowej wytwórczości”. Ciężar omawianego postanowienia „rolnego” spoczywał –

²⁶ Zob. art. 6 i 7 Konstytucji lipcowej w brzmieniu ustalonym ustawą konstytucyjną z 29 grudnia 1989 r., Dz. U. Nr 75, poz. 444.

²⁷ Na co zwrócił uwagę Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, Warszawa 1932, s. 254. Ochrona została przyznana własności ze względu na jej funkcję w budowie prawnej państwa, a zatem (jak pisał M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 26) „własność równocześnie zobowiązuje”.

²⁸ Bliższe omówienie art. 99 Konstytucji marcowej zob. K. Krzetuski, *Własność i praca w konstytucji 17 marca 1921 r.*, w: *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W. L. Jaworski, Kraków 1924, s. 348 i n.

²⁹ Tak słusznie A. Lichorowicz, op. cit., s. 28.

jak widać – na uregulowaniach spraw dotyczących podstawowego dla rolnictwa środka produkcji (tj. ziemi), co odpowiadało ówczesnemu stanowi gospodarki.

Znacznie bardziej rozbudowane postanowienia dotyczące rolnictwa znalazły się w Konstytucji lipcowej, szczególnie po jej nowelizacjach z 1976 i 1983 r.³⁰ Były one wprawdzie zdeterminowane przez przyjmowane wówczas zasady ustrojowe, ale obejmowały szerszy zakres zagadnień, wychodziły poza tradycyjną problematyką własności w odniesieniu do ziemi. Omawiana Konstytucja zawierała zarówno przepisy dotyczące całej gospodarki rolnej, jak i przepisy odnoszące się do poszczególnych form gospodarowania w rolnictwie. Do tych pierwszych należy zaliczyć np. postanowienia dotyczące rozwoju ekonomiczno-produkcyjnych powiązań i wymiany pomiędzy miastem a wsią, planowego charakteru gospodarki rolnej czy zapewnienia stałego wzrostu produkcji rolnej. Takim postanowieniem było również uznanie ziemi za dobro ogólnonarodowe.

Jednakże określenie celów polityki państwa zakładało już niejednakowy status gospodarstw indywidualnych w trójsektorowym rolnictwie, co znalazło wyraz w zróżnicowanym określeniu stosunku państwa wobec poszczególnych kategorii gospodarstw rolnych (państwowych, zespołowych i indywidualnych), z wyraźnie określonymi preferencjami dla gospodarstw uspołecznionych (państwowych i zespołowych). Zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła dopiero wskutek nowelizacji Konstytucji w 1983 r. poprzez zagwarantowanie trwałości indywidualnym rodzinnym gospodarstwom rolnym. Wprawdzie nowa formuła pomijała cechę „równoprawności” tych gospodarstw, występującą w art. 131 k.c. w brzmieniu nadanym w 1982 r.³¹, ale trudno byłoby zapewnić trwałość gospodarstw rodzinnych w sytuacji, gdyby nie stanowiły one jednocześnie równoprawnego elementu ustroju społeczno-gospodarczego. Należy też podkreślić, że po raz pierwszy do konstytucji polskiej zostało wprowadzone pojęcie gospodarstwa rodzinnego³², aczkolwiek usytuowanie tego gospodarstwa w ramach rolnictwa i całej gospodarki było zdeterminowane przez ówczesne założenia ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego.

³⁰ Zob. art. 9, 10 i 12 Konstytucji z 22 lipca 1952 r. w brzmieniu oryginalnym oraz art. 14, 15 i 17 po nowelizacji ustawą z 1976 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 36) i art. 15 po nowelizacji ustawą z 20 lipca 1983 r.; (Dz. U. Nr 39, poz. 175).

³¹ Bliżej o nowej treści art. 131 k.c. zob. R. Budzinowski, *Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (rozważania na tle art. 131 k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 2.

³² Co odnotowuje A. Lichorowicz, op. cit., s. 30.

5. W obowiązującej Konstytucji RP „zapis rolny” jest niezwykle krótki, choć – przynajmniej na pierwszy rzut oka – jego „normatywny potencjał” wydaje się ogromny³³. Doktryna już dawno zwróciła uwagę na mało udaną redakcję art. 23 Konstytucji, będącego bardziej deklaracją polityczną i zawierającego normy o charakterze programowym, co ma być skutkiem pewnego kompromisu politycznego leżącego u podstaw wprowadzenia do tekstu ustawy zasadniczej specjalnej regulacji określającej status gospodarstw rodzinnych³⁴. Wymieniony przepis stanowi jedynie, że „podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne” oraz że „zasada ta nie może naruszać postanowień określonych w art. 21 i 22 Konstytucji”. Taka regulacja obejmuje – jak widać – tylko pewien wycinek stosunków społecznych w rolnictwie. Jej zrozumienie wymaga odwołania się do kontekstu historycznego, a określenie kierunków kształtowania ustawodawstwa rolnego – również do innych przepisów Konstytucji.

Pierwsze zdanie art. 23 Konstytucji, oznajmujące po prostu, że podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa rodzinne, nie wnosi niczego nowego do rzeczywistości drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych. Taki był bowiem w owym czasie – z punktu widzenia ekonomicznego i socjologicznego – charakter ogromnej większości gospodarstw rolnych. Wolor normatywny powołanego przepisu wyjaśnia odwołanie się do kontekstu historycznego. Zmiany w gospodarce rolnej zachodzące w latach dziewięćdziesiątych rodziły u rolników obawę przed farmeryzacją rolnictwa³⁵. Konstytucja zatem rozstrzygnęła dylemat, czy podstawą ustroju rolnego mają być gospodarstwa rodzinne czy farmerskie, na korzyść tych pierwszych³⁶. Jest to niezwykle istotne rozstrzygnięcie ustrojowe. Nie wyklucza

³³ Wskazując na ogromny normatywny potencjał art. 23 Konstytucji, L. Garlicki, pisze: „[...] ale zarazem podświadomość sugeruje, że nie powinniśmy czytać go w taki sposób”; *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, w: *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 18-19.

³⁴ Bliżej o genezie „zapisu rolnego” oraz o jego cechach zob. zwłaszcza powoływane już wielokrotnie studium A. Lichorowicza, op. cit., s. 31 i n.

³⁵ O obawie „amerykanizacji” polskiego rolnictwa pisał M. Błażejczyk, *L'europeisation ou l'americanisation de l'agriculture polonaise*, w: *Il modello comunitario del diritto agrario di fronte ai nuovi problemi dell'ordine internazionale (Atti delle VII Giornate camerti di diritto agrario comunitario)*, red. E. Capizzano, Camerino 1993-1994, s. 45 i n.

³⁶ Zob. np. A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 85; A. Lichorowicz, op. cit., s. 35; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, w: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 109-111; A. Stelmachowski, *Zróżnicowanie własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, red. T. Kurowska, S. Prutis, s. 20.

ono oczywiście funkcjonowania w ustroju rolnym innych (poza rodzinnymi) form gospodarstw rolnych. Analizowany tu fragment art. 23 Konstytucji ma charakter niezwykle statyczny.

Dopiero spojrzenie przez pryzmat zdania drugiego art. 23 Konstytucji pozwala „wydobyć” elementy dynamiczne omawianego rozstrzygnięcia ustrojowego. Ustawodawca założył takie kształtowanie wskazanej wcześniej pozycji gospodarstw rodzinnych, które nie będzie naruszać gwarancji dla własności i prawa dziedziczenia oraz wolności działalności gospodarczej. Określił więc granice, w ramach których „zapis rolny” może być realizowany w ustawodawstwie zwykłym. Granice te są sztywne, gdy chodzi o zachowanie gwarancji dla własności i prawa dziedziczenia, skoro art. 21 nie dopuszcza możliwości naruszenia (poza wyłączeniem) wymienionych praw. Natomiast mają one charakter bardziej elastyczny, jeśli chodzi o naruszenie wolności działalności gospodarczej, ponieważ art. 22 przewiduje możliwość wprowadzenia wyjątku od tej zasady w przypadku, gdy przemawia za tym „ważny interes publiczny”.

Dynamiczny charakter art. 23 Konstytucji rysuje się jednak bardzo słabo, gdyż analizowany przepis nie precyzuje bliżej szczegółowych celów oddziaływania państwa, nie określa środków tego oddziaływania, ani nie zawiera bliższych wskazówek co do zdefiniowania gospodarstwa rodzinnego (jego cech). Poszukując wskazówek umożliwiających konkretyzację wspomnianych kwestii, należy sięgnąć do innych przepisów Konstytucji, w tym zwłaszcza określających podstawy ustroju gospodarczego (art. 20), odnoszących się do ochrony środowiska (art. 5, 74 i 86)³⁷ oraz ochrony zdrowia (art. 68 ust. 4). Określony zaś w Konstytucji status gospodarstw rodzinnych koresponduje z przepisami w zakresie ochrony środowiska, skoro to gospodarstwo uważane jest za taką formę gospodarowania w rolnictwie, która tworzy optymalne warunki dla jego ochrony³⁸.

W szczególności warto spojrzeć na omawianą regulację przez pryzmat społecznej gospodarki rynkowej. Ustrój rolny (w tym pośrednio także rynek rolny) stanowi niewątpliwie – w świetle Konstytucji RP – element składowy społecznej gospodarki rynkowej³⁹. Ta zaś, zgodnie z art. 20,

³⁷ O konstytucyjnych podstawach ochrony środowiska zob. bliżej B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 78 i n. oraz powołaną tam literaturę.

³⁸ Zob. np. M. Błażejczyk, *Rolnictwo i jego środowisko w prawie rolnym*, „Prawo Rolne” 1997, nr 4, s. 22.

³⁹ Zagadnienie to nie jest bliżej rozważane w literaturze prawniczej. Z punktu widzenia ekonomii oraz polityki rolnej omawia je J. Simons, *Landwirtschaft in der sozialen Marktwirtschaft*.

wyznaczona jest – z jednej strony – przez podstawowe tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś – przez solidarność społeczną, społeczny dialog oraz współpracę partnerów społecznych. Odwołanie się do społecznej gospodarki rynkowej – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zakłada możliwość ingerencji państwa w stosunki gospodarcze⁴⁰. Oznacza ona odejście od czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego i dopuszcza korygowanie praw rynkowych przez państwo w celu realizacji określonych potrzeb społecznych⁴¹. Przepis art. 20 jest interpretowany jako zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania rynku, prowadzonych jednocześnie z poszanowaniem tych praw⁴².

Omawiana tu zasada odnosi się również do rolnictwa jako działu gospodarki, w tym także do rynku rolnego, z modyfikacją przewidzianą w analizowanym wcześniej przepisie art. 23. Oznacza ona odejście od gospodarki liberalnej także w tym sektorze, ale przy uwzględnieniu zasady, że podstawę ustroju rolnego stanowią gospodarstwa rodzinne. W tym kontekście postanowienie „rolne” należy rozumieć nie tylko jako zobowiązanie państwa do zaniechania wprowadzania takich rozwiązań, które podważyłyby deklarowane miejsce gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym, ale również jako zobowiązanie ustawodawcy do aktywnej realizacji tej zasady⁴³. Przy innej interpretacji wskazanie w art. 23 na konieczność uwzględniania gwarancji dla własności i wolności działalności gospodarczej (ważny interes publiczny pozwala na naruszenie tej ostatniej) byłoby zbędne. Inna rzecz, że – jak już wcześniej zaznaczono – ten element dynamiczny rysuje się słabo.

Spojrzenie na rolnictwo przez pryzmat zasady społecznej gospodarki rynkowej (podstawy ustroju) pozwala na sformułowanie dwóch istotnych wniosków. Po pierwsze – dopuszczalne, a nawet konieczne jest prowadzenie polityki rolnej jako polityki zmierzającej do stwarzania rolnictwu korzystniejszych warunków rozwoju, niż zapewnia to mechanizm rynkowy. Po drugie – właśnie u podstaw tej polityki leży konieczność uwzględ-

Notwendigkeit und Möglichkeit einer Liberalisierung der europäischen Agrarmärkte, Frankfurt am Main, Bern, New York, Paris (bez d.w.)

⁴⁰ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., K.17/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 2001, z. 1, poz. 4, s. 38-39 (i powołanego tam C. Kosikowskiego).

⁴¹ Por. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 39 (powołany w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r.).

⁴² Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 78.

⁴³ Nieco inaczej L. Garlicki, *ibidem*, s. 80.

nienia swoistości rolnictwa, różniąca ten dział gospodarki od innych⁴⁴. Wprawdzie Konstytucja wyraźnie wymienia tylko miejsce gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym, ale nie znaczy to, że inne cechy rolnictwa są pominięte. Mieszczą się one w ogólnym postanowieniu o społecznej gospodarce rynkowej jako podstawie ustroju gospodarczego państwa.

6. Jak wskazuje powyższy przegląd, Konstytucję RP można zaliczyć do grupy ustaw zasadniczych, które zawierają postanowienia „rolne”, ale stosunkowo skromne⁴⁵. Jednakże sam zakres konstytucyjnej regulacji spraw rolnictwa nie przesądza jeszcze o roli tej regulacji w rozwoju prawa rolnego. Jako przykłady można by tu przytoczyć rozbudowane ustawodawstwo rolne w państwach, które również mają skromną regulację spraw rolnictwa w konstytucji albo taka regulacja w ogóle nie występuje. Zatem o roli regulacji konstytucyjnej jako czynnika rozwoju prawa rolnego decyduje wiele względów.

W świetle dotychczasowych doświadczeń legislacyjnych wyraźnie zarysowała się funkcja korygująca „zapisu rolnego” obowiązującej Konstytucji RP, której znanym przykładem jest zmiana modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych⁴⁶. Na tym tle bardzo słabo wypada funkcja „kreująca”. Nie doszło jednak przed laty do uchwalenia „specjalnej” ustawy dotyczącej gospodarstwa rodzinnego ani szczególnych przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi⁴⁷, a u podstaw wydania 11 kwietnia 2003 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego legły inne motywy⁴⁸. Nie można więc nadmiernie eksponować faktycznej roli Konstytucji RP w rozwoju prawa rolnego⁴⁹.

⁴⁴ Bliżej o czynniku przyrodniczo-technicznym rozwoju prawa rolnego zob. bliżej R. Budzinowski, *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, red. R. Budzinowski, Piła 2006, s. 9 i n.

⁴⁵ Tak też A. Lichorowicz, op. cit., s. 28.

⁴⁶ W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności niektórych przepisów o dziedziczeniu gospodarstw rolnych z Konstytucją; zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 2001, nr 1, poz. 5.

⁴⁷ Zob. np. Z. Truszkiewicz, *Propozycje zmian obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, red. T. Kurowska i S. Prutis, s. 251 i n.

⁴⁸ Zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, red. S. Prutis, B. Wierzbowski, s. 28.

⁴⁹ Dłatego A. Carrozza, mając na uwadze rolę konstytucji włoskiej, uznał wcześniej przez siebie użyte wyrażenie „konstytucjonalizacja prawa rolnego” za nadmiernie i niezasadnie eksponujące wpływ ustawy zasadniczej na kształt prawa rolnego; zob. A. Carrozza, *La ricostruzione*

Istotna rola w tym zakresie przypadła natomiast czynnikowi międzynarodowemu, zwłaszcza europeizacji. Znalazła ona wyraz najpierw w formie dostosowywania prawa (także rolnego) do standardów europejskich, a następnie – w warunkach członkostwa w UE – w formie wdrażania prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. Tu zaś warto podkreślić, że ustrój gospodarczy oparty na społecznej gospodarce rynkowej jest przedmiotem troski również UE⁵⁰, czego wyrazem jest między innymi bardzo rozbudowana legislacja z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej.

Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego, z uwagi na cechy konstytucji jako aktu prawnego, ma charakter bardziej statyczny (trwały) w tym sensie, że nie ulega zmianie w krótkim czasie. Również z uwagi na cechy konstytucji omawiany czynnik rozwoju prawa rolnego ma charakter wybitnie lokalny, związany z terytorium danego państwa⁵¹. Istotne natomiast – z teoretycznego punktu widzenia – będzie podkreślenie, że obowiązująca regulacja konstytucyjna, stanowiąca o gwarancjach dla własności i wolności działalności gospodarczej, pozwala na ujmowanie rolnictwa nie tylko jako formy wykonywania prawa własności (co jest ujęciem tradycyjnym), ale na traktowanie rolnictwa jako formy prowadzenia działalności gospodarczej. Takie ujęcie odpowiada współczesnym gospodarkom rynkowym.

THE CONSTITUTIONAL FACTOR OF THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL LAW

Summary

The objective of the study was to provide general assessment of the role of constitutional provisions regulating agriculture in the shaping of agricultural law.

The author first analyses relevant provisions in selected European constitutions and then discusses article 23 of Poland's Constitution in more detail. Article 23 provides that the basis of the agricultural system of the State is the family farm. Looking for guidelines

ne teorica del sistema del diritto agrario attraverso i suoi istituti. Ragionamenti sulla tecnica di applicare, „Rivista di Diritto Agrario” 1992, z. 2, s. 225-226.

⁵⁰ Taka jest wymowa art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 1-3 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; bliżej zob. K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 58 i podana tam literatura.

⁵¹ Aczkolwiek współczesne konstytucje państw europejskich zawierają wiele podobnych sformułowań określających podstawy ustroju gospodarczego.

how to construe this constitutional 'agricultural' provision, the author quotes other provisions, and in particular the one which describes the social market economy as the basis of the economic system. The agricultural system (as well as the agricultural market) is an element of a social market economy. Thus agriculture is also part of the national economy, which means a departure from the strictly liberal attitude to it, allowing for certain corrections, or adjustments of the market rules.

In conclusion the author states that the provisions of Poland's constitution justify an agricultural policy whose aim is to ensure that agriculture enjoys more favourable development conditions than those secured by the available market mechanisms. Such a policy is based on the need to take account of the specificity of agriculture that makes it so distinct from other sectors of the economy.

The actual role of the Constitution of the Polish Republic in the development of agricultural law is not significant. As the legislative experience has shown so far, while the 'corrective' function of the 'agricultural' provision of Poland's Constitution is very clear, its creative function is not at all pronounced. On the other hand, the recent years have proved a growing importance of the international, and in particular European factor, in the development of agricultural law in Poland.