

## I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

### INDYWIDUALNE GOSPODARSTWA ROLNE W USTROJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM PRL (ROZWAŻANIA NA TLE ART. 181 K.C.)

#### I

1. Określenie (miejsca i roli indywidualnych gospodarstw rolnych w naszym ustroju społeczno-gospodarczym należy obecnie do węzłowych zagadnień polityki rolnej i prawa. Nie są to wprawdzie zagadnienia nowe, ileż dopiero w świetle ostatnich dyrektyw polityki rolnej i zmian ustawodawstwa uzyskują one nową interpretację. W wytycznych Biura Politycznego KC PZPR i Prezydium NK ZSL ze stycznia 1981 r. stwierdzono min., że polskie rolnictwo jest jedno, jego podstawę stanowią indywidualne gospodarstwa rolne mające trwałe perspektywy rozwoju, a nienaruszalność chłopskiej własności i prawo jej dziedziczenia „znajdzie ustawowe potwierdzenie”<sup>1</sup>. (Wyrazem realizacji tych dyrektyw są zmiany ustawodawstwa dokonane w ostatnim czasie, a zwłaszcza uchwalone w dniu 26 marca 1982 r. ustawy „rolne”<sup>2</sup>.

Na szczególną uwagę — z punktu widzenia określenia miejsca i roli indywidualnych gospodarstw rolnych — zasługuje nowa treść art. 131 k.c. Otóż przepis ten stanowi, że „Przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów niniejszego kodeksu należy mieć na względzie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospo-

<sup>1</sup> Zob. Wytyczne Biura Politycznego KC PZPR i Prezydium NK ZSL z 20 I 1981 r. w sprawie węzłowych problemów polityki rolnej, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, opublikowane w Trybunie Ludu z 21 I 1981, nr 17, s. 5.

<sup>2</sup> Chodzi zwłaszcza o ustawę o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U., nr 11, poz. 81), ustawę o scalaniu gruntów (poz. 80), ustawę o zmianie Ustawy — Kodeks postępowania cywilnego (poz. 82), ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych (poz. 79). Z problematyką poruszaną w artykule łączy się także ustawa z dnia 6 VII 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. nr 19, poz. 147) oraz ustawa z 8 X 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. nr 32, poz. 217).

darstw rolnych, stanowiących trwałą i równoprawny element ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej". Jest to, utrzymana w dotychczasowej stylizacji, nowa konkretyzacja sformułowanej w art. 4 k.c. ogólnej zasady tłumaczenia i stosowania przepisów prawa cywilnego. Jej znaczenie wykracza jednak poza funkcję dyrektywy interpretacyjnej. Określa ona bowiem — najszerzej w naszym ustawodawstwie — stosunek państwa do indywidualnych gospodarstw (rolnych i ich miejsce w ustroju (społeczno-gospodarczym).

2. Już sama treść art. 131 k.c. sugeruje, by wyróżnić i przeanalizować dwa zagadnienia, a mianowicie: indywidualne gospodarstwa rolne jako trwałą i równoprawny element ustroju społeczno-gospodarczego oraz gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych. Już na pierwszy rzut oka wydaje się, że oba zagadnienia są ze sobą bardzo ściśle związane. Można powiedzieć wstępnie, że chodzi o gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych w warunkach uznania ich za trwałą i równoprawny element ustroju społeczno-gospodarczego.

Łatwo zauważyć, że ustawodawca w art. 131 k.c. wprowadził do języka prawnego pojęcia, które nie mają — jak dotychczas — dostatecznie, jasno określonej treści. Takie wyrażenia, jak „trwałość” i „równoprawność” indywidualnych gospodarstw rolnych jako elementu ustroju społeczno-gospodarczego, są nowe w naszym ustawodawstwie. Już choćby z tego względu wymagają one bliższego określenia. Również niezmiernie trudno jest znaleźć normatywną treść dla wyrażenia „całkowita ochrona” indywidualnych gospodarstw rolnych. Wreszcie rodzi się pytanie, jakie są gwarancje własności i całkowitej ochrony tych gospodarstw? Chodzi przecież ostatecznie o to, by wyraźnie sformułować kierunki kształtowania pozycji prawnej indywidualnych gospodarstw rolnych w naszym ustroju.

3. Nie sposób w ograniczonych ramach artykułu (przeprowadzić wyczerpującą analizę wymienionych wyżej zagadnień. Niemniej trzeba wyraźnie zaznaczyć, że rozważania nie mogą ograniczać się tylko do samej analizy treści art. 131 k.c. Za przeprowadzeniem rozważań na szerszym tle normatywnym i doktrynalnym przemawiają co najmniej dwa względy. Po pierwsze, indywidualne gospodarstwa rolne stanowią kategorię prawną niezwykle złożoną. W świetle przepisów Konstytucji można bronić twierdzenia, że chodzi tu nie tyle o kategorię mienia, lecz o określoną jednostkę gospodarczą (wytwórczą)<sup>3</sup>. Natomiast ujęcia ustawodawstwa zwykłego dotyczą z reguły tylko niektórych elementów gospo-

<sup>3</sup> Za tezę, by gospodarstw rolnych, o których mowa w art. 15 pkt 3, nie traktować tylko w kategorii mienia, zdaje się opowiadać W. Pawlak, *Prawo rolne*, Warszawa-Poznań 1980, s. 72.

darstwa rolnego rozumianego jako jednostka wytwórcza. Po drugie, zasadne wydaje się przekonanie, że o treści trwałości i równoprawności indywidualnych gospodarstw rolnych decydują nie tyle uroczyste deklaracje (jak np. w art. 131 k.c), co konkretne rozwiązania prawne dotyczące np. ingerencji w wykonywanie prawa własności, zaopatrzenia W środki produkcji, skupu produktów rolnych itp.

## II

1. Określenie, że indywidualne gospodarstwa rolne stanowią „trwały i równoprawny element ustroju społeczno-gospodarczego” jest — jak się wydaje — kluczem do zrozumienia kierunków kształtowania ustawodawstwa w obecnym okresie. Tu kryją się także motywy gwarancji własności i całkowitej ochrony tych gospodarstw. Trzeba jednakże od razu powiedzieć, że przytoczona formuła nie wyraża idei ani obcych, ani zupełnie nowych dla naszego ustawodawstwa<sup>4</sup>. Celowe zatem będzie, jeszcze przed dokonaniem jej analizy, wskazanie przyczyn, które przysądziły o potrzebie nowego, wyraźnego określenia miejsca indywidualnych gospodarstw rolnych w ustroju społeczno-gospodarczym, a następnie scharakteryzowanie — jako przesłanki omawianych regulacji prawnych — politycznej zasady jedności rolnictwa.

2. Przyczyn, które przysądziły o potrzebie nowego, wyraźnego określenia miejsca indywidualnych gospodarstw rolnych w ustroju społeczno-gospodarczym, należy poszukiwać w doświadczeniach realizowanej do 1980 r. polityki rolnej. Dlatego uzasadnione będzie krótkie omówienie — z interesującego tu punktu widzenia — etapów rozwoju polityki rolnej i prawa rolnego<sup>5</sup>.

W latach 1944 -1948 (do sierpniowo-wrześniowego Plenum KC PZPR z 1948 r.) zostały zbudowane podstawy nowego ustroju społeczno-gospodarczego. Przede Wszystkim — w zakresie ustroju rolnego — w wyniku szerokiej reformy rolnej i osadnictwa rolnego nastąpiło upowszechnienie własności indywidualnych gospodarstw rolnych. Jednocześnie niektóre nieruchomości ziemskie zostały wyłączone spod parcelacji z przeznaczeniem na ośrodki kultury rolnej; nieruchomości te, wraz z nie rozparcelowanymi jeszcze majątkami ziemskimi, umożliwiły w przyszłości zorga-

<sup>4</sup> Art. 1 ust. 1 ad. 2 dekretu z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowi, że „Ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy” — tekst jednolity Dz. U. z 1945 r., nr 3, poz. 13.

<sup>5</sup> Nawiązuję do periodyzacji przyjętej przez A. Stelmachowskiego z tym, że od stycznia 1981 r. wyróżniam kolejny (nowy) etap rozwoju polityki rolnej i prawa rolnego. Zob. A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne* Warszawa 1980, s. 47 - 63.

nizowanie państwowych gospodarstw rolnych<sup>6</sup>. Ogólnie można jednak powiedzieć, że cechą charakterystyczną omawianego okresu było dążenie do oparcia ustroju rolnego „na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”<sup>7</sup>.

Lata 1948-1956 (od sierpniowo-wrześniowego Plenum KC PZPR z 1948 r. do październikowego Plenum KC PZPR z 1956 r.) określane są jako okres polityki kolektywizacyjnej. Podstawowym ogniwem ustroju rolnego miały być gospodarstwa spółdzielcze (w formie rolniczych spółdzielni produkcyjnych). Indywidualne gospodarstwa rolne zostały poddane silnemu naciskowi ekonomicznemu<sup>8</sup>. Wprawdzie uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja podkreślała dobrowolność jako zasadę tworzenia spółdzielni, jednak w praktyce stwarzano atmosferę przymusu ekonomicznego i administracyjnego. Trzeba zaś zaznaczyć, że indywidualnej gospodarce rolnej ustawa zasadnicza poświęciła niewiele przepisów. Wynikało to zapewne z przekonania, żywego w okresie uchwalania Konstytucji, że losy indywidualnej własności ziemi są przesądzone — nastąpi szybkie uspołdzielczenie indywidualnej gospodarki rolnej.

Lata 1956-1970 (od październikowego Plenum KC PZPR z 1956 r. do grudniowego Plenum KC PZPR z 1970 r.) wyznaczają kolejny „okres w polityce rolnej. Została zaniechana forsowna kolektywizacja. Wytyczne w sprawie polityki rolnej ze stycznia 1957 r.<sup>9</sup> podkreślały konieczność kojarzenia wzrostu produkcji rolnej ze stopniowymi, socjalistycznymi przeobrażeniami rolnictwa. Wraz ze zmianą polityki rolnej nastąpiło ożywienie działalności ustawodawczej. Akty prawne uchwalone na początku omawianego okresu zostały bardzo pozytywnie przyjęte przez rolników — wzmacniały poczucie trwałości gospodarowania<sup>10</sup>. Stopniowo jednak wprowadzono wiele ograniczeń i rozbudowano ustawodawstwo przewidujące preferencje dla gospodarstw uspołecznionych. Wreszcie pod koniec lat sześćdziesiątych daje się zauważyć wyraźne dążenie do uspołecznienia rolnictwa poprzez tzw. „pegeeryzacje”<sup>11</sup>.

Kolejny okres rozwoju polityki rolnej i prawa rolnego zamyka się w latach 1970-1980 (od grudniowego Plenum KC PZPR w 1970 r.). Wypracowane na początku tego okresu dyrektywy polityczne zakładały przyspieszenie wzrostu produkcji rolnej we wszystkich sektorach rol-

<sup>6</sup> Zob. R. Cholewa, T. Ostrowski, *Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej*, Warszawa 1976, s. 15 i nast.

<sup>7</sup> Art. 1 ust. 1 zd. 2 dekretu z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

<sup>8</sup> Szerzej A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, s. 56-58,

<sup>9</sup> Opublikowane w Trybunie Ludu z 9 I 1957 r.

<sup>10</sup> Chodzi zwłaszcza o ustawę z 13 VII 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, Dz. U. nr 39, poz. 172. Co do oceny polityki rolnej lat 1956-1963 zob. M. Halamska, *Rolnicy a polityka rolna* (I), *Więś Współczesna* 1981, nr 5, s. 72.

<sup>11</sup> A. Stelmachowski, w: *Prawo rolne*, s. 60.

nictwa oraz tworzenie warunków dla stopniowych socjalistycznych przeobrażeń na wsi<sup>12</sup>. Charakterystyczne, że już pod koniec 1971 r. Sejm uchwalił cały blok ustaw „rolnych”<sup>13</sup>. Wzmocnienie poczucia stabilizacji i trwałości indywidualnych gospodarstw rolnych dało wymierny efekt w postaci wzrostu produkcji rolnej<sup>14</sup>. Można zauważyć jednak, już po 1973 r., stopniowie ograniczanie indywidualnej gospodarki rolnej (choćby w zakresie nabywania nieruchomości rolnych Państwowego Funduszu Ziemi)<sup>15</sup>. Został rozbudowany system preferencji dla gospodarstw uspołecznionych, zwłaszcza zespołowych<sup>16</sup>. W konsekwencji doszło do szerokiej konfrontacji gospodarstw indywidualnych z gospodarstwami uspołecznionymi, w warunkach ekspansji tych ostatnich<sup>17</sup>.

Wreszcie od stycznia 1981 r. (wytyczne z 20 stycznia) datuje się kolejna zmiana polityki państwa w stosunku do rolnictwa, a indywidualnych gospodarstw rolnych w szczególności. Wyraża ją najpełniej przytoczona już dyrektywa polityczna o jedności polskiego rolnictwa i — odpowiednio do niej — teza o jedności polityki rolnej. Podkreślenia zaś wymaga fakt, że niezmiernie szybko sformułowano kierunki i zakres niezbędnych zmian legislacyjnych, m.in. z punktu widzenia ochrony własności indywidualnych gospodarstw rolnych<sup>18</sup>.

Powyższa charakterystyka jest oczywiście tylko wycinkowa. Wystarcza jednak do sformułowania kilku ogólnych wniosków, wskazujących na pewne prawidłowości. Otóż można zauważyć, że po momentach „przesilenia” politycznego (lata 1956, 1970) następował okres względnej ko-

<sup>12</sup> Zob. Wytyczne Biura Politycznego RC PZPR i Prezydium NK ZSŁ z kwietnia 1971 r. (opublikowane w zbiorze: *Polityka rolna. Wybrane materiały i dokumenty*, Warszawa 1973) oraz uchwałę VI Zjazdu PZPR z grudnia 1971 r., Nowe Drogi 1972, nr 1.

<sup>13</sup> Są to ustawy: o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, o zmianie ustawy o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, o zmianie ustawy — Kodeks cywilny, o zniesieniu obowiązkowych dostaw zbóż, ziemniaków i zwierząt rzeźnych, o podatku gruntowym oraz o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich rodzin, Dz. U. nr 27, poz. 249 - 255.

<sup>14</sup> Zob. M. Ignar, *Tendencje rozwoju rolnictwa polskiego do 1979 r.*, Wieś i Rolnictwo 1981, nr 1, s. 9. Por. także ocenę polityki rolnej lat 1971-1975 w opinii rolników — M. Halamska, *Rolnicy a polityka rolna (I)*, s. 72.

<sup>15</sup> M. Ignar, *Tendencje rozwoju rolnictwa*, s. 9. Zob. także dane liczbowe przytoczone przez B. Klenka w recenzji pracy H. Rudnickiego, *Wpływ powiększania obszaru na poziom produkcji gospodarstw indywidualnych*, Warszawa 1980, Wieś Współczesna 1981, nr 6, s. 159.

<sup>16</sup> Bliżej R. Manteuffel, *Sektory społeczno-gospodarcze w rolnictwie polskim i ich efektywność*, Nauka Polska 1981, nr 5-6, s. 13 i nast.

<sup>17</sup> Tak W. Adamski, *Stosunek ludności wiejskiej do form gospodarki rolnej*, Wieś Współczesna 1981, nr 6, s. 41.

<sup>18</sup> Formułuje je uchwała Nr 40 RM z dnia 20 II 1981 r, w sprawie gospodarki gruntami rolnymi, MP nr 6, poz. 50.

niunktury dla rolnictwa indywidualnego. Wraz ze zwrotem w polityce rolnej ulegała ożywieniu działalność legislacyjna. Jednakże stopniowo wprowadzano ograniczenia indywidualnych gospodarstw rolnych na rzecz preferencji dla gospodarstw (uspołecznionych (dotyczy to okresów po 1956 r. i 1970 r.). Coraz bardziej uwidaczniały się niekonsekwencje w kojarzeniu wzrostu produkcji rolnej z socjalizacją rolnictwa. Niejako „naukowym” uzasadnieniem takiej polityki były tezy o przejściowym i nietrwałym charakterze indywidualnych gospodarstw rolnych, o ich ograniczonych możliwościach produkcyjnych, o stałym odradzaniu się kapitalizmu itd.<sup>19</sup> Stąd tak mocno po 1980 r. domagano się weryfikacji sądów i uznania indywidualnych gospodarstw rolnych za element socjalistycznej gospodarki narodowej.

3. Poszukując normatywnej treści dla trwałości i równoprawności indywidualnych gospodarstw rolnych, jako elementu ustroju społeczno-gospodarczego, trzeba wyjść od politycznej zasady jedności rolnictwa. Rolnictwo polskie ma charakter wielosektorowy: obok indywidualnej gospodarki rolnej występuje gospodarka zespołowa i państwowa. Odpowiednio do tego rozróżnienia Konstytucja wymienia: indywidualne gospodarstwa rolne, zespołowe gospodarstwa rolne i państwowe gospodarstwa rolne (art. 15 pkt 3, 4 i 5). Zróżnicowanie form organizacji produkcji rolnej jest zatem wyraźne. Stąd sformułowaną zasadę jedności rolnictwa należy ujmować przede wszystkim na płaszczyźnie stosunku państwa do poszczególnych kategorii gospodarstw rolnych<sup>20</sup>.

Z ekonomicznego punktu widzenia zasadę jedności rolnictwa można by sprowadzić do stosowania jednakowych reguł ekonomicznych wobec poszczególnych sektorów<sup>21</sup>. Nie muszą to być — oczywiście — reguły te same, skoro poszczególne gospodarstwa różnią się całym szeregiem elementów (choćby kapitałochłonnością, materiałochłonnością i czasochłonnością produkcji). Dlatego operuje się terminem „jednakowych” (a więc takich samych) reguł. Wyrazem realizacji zasady jedności jest choćby wprowadzenie jednolitego kryterium oceny poszczególnych sektorów — efektywności<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Por. M. Urbain, *Możliwości i hamulce rozwoju gospodarstw indywidualnych*, *Więś i Rolnictwo* 1981, nr 3, s. 32.

<sup>20</sup> Jedność rolnictwa nie oznacza „równości” własności indywidualnej i własności społecznej. Ta ostatnia bowiem — zgodnie z art. 11 Konstytucji — jest podstawą ustroju społeczno-gospodarczego.

<sup>21</sup> Zob. uchwałę IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR, wydaną nakładem Trybuny Ludu, Warszawa, lipiec 1981, s. 18. Zob. także J. Zegar, *Kierunki doskonalenia systemu sterowania rozwojem rolnictwa*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1981, z. 1, s. 127.

<sup>22</sup> Porównanie efektywności poszczególnych sektorów przeprowadza M. Urban, *Możliwości i hamulce*, s. 25 i nast.

Gdy chodzi o prawny punkt: widzenia, to trzeba od razu zauważyć, że elementy jedności rolnictwa występowały już wcześniej w naszych ustawodawstwie. Jeśliby tę jedność ujmować — jak powiedziano wyżej — na płaszczyźnie stosunku państwa do poszczególnych kategorii gospodarstw rolnych, to można wymienić co najmniej dwa elementy wspólne. Przede wszystkim stosunek państwa do rolniczych jednostek wytwórczych zdeterminowany jest „troską o wyżywienie narodu” oraz „dbałością o właściwe użytkowanie ziemi jako dobra ogólnonarodowego” (art. 15 Konstytucji); nie jest więc zróżnicowany ani w zależności od formy własności, ani od sektorowej przynależności” gospodarstwa. Można też powiedzieć, że poszczególne sektory łączy rodzaj potrzeb, których zaspokojeniu służy produkcja rolna gospodarstw<sup>23</sup>. W praktyce jednak wymienione elementy zasady jedności nie były konsekwentnie realizowane, na niekorzyść zwłaszcza indywidualnych gospodarstw rolnych.

4. Najbardziej ogólną, ale i najważniejszą konsekwencją politycznej zasady jedności polskiego rolnictwa jest sformułowanie w art. 131 k.c, że indywidualne gospodarstwa rolne są trwałym i równoprawnym elementem ustroju społeczno-gospodarczego. Punktem odniesienia obu określeń nie jest ustrój rolny, lecz kategoria szersza — ustrój społeczno-gospodarczy. Nie jest to ujęcie bez znaczenia. Cechy charakteryzujące indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym są ze sobą ściśle związane. Trudno byłoby mówić o trwałości tego elementu ustroju społeczno-gospodarczego, gdyby nie był on elementem równoprawnym i odwrotnie. Nie można twierdzić, że indywidualne gospodarstwa rolne są elementem równoprawnym, jeśli nie będą trwałe.

Określenie indywidualnych gospodarstw rolnych jako „trwałego” elementu ustroju społeczno-gospodarczego można rozpatrywać w aspekcie politycznym, gospodarczym i społecznymi. Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym (art. 1 Konstytucji). To postanowienie determinuje m.in. podstawowe cele działalności państwa (art. 4). Indywidualne gospodarstwa rolne realizują te cele, działają więc na korzyść socjalizmu<sup>24</sup>. Wobec wyraźnego uznania indywidualnych gospodarstw rolnych za trwałe element ustroju rolnego, nie do utrzymania jest dotychczasowa realizacja ogólnego celu polityki rolnej sformułowanego jako „stwarzanie warunków sprzyjających socjalistycznym przeobrażeniom

<sup>23</sup> POT. M, Korzyńska, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 20.

<sup>24</sup> iPor. M. Urban, *Możliwości i hamulce*, s. 30. Uznanie indywidualnych gospodarstw rolnych za trwałe element naszego ustroju jest możliwe, gdyż gospodarstwa te nie są zagrożeniem socjalizmu, a ich rozwój w decydujący sposób określony jest przez socjalistyczny układ kierowania gospodarką indywidualną. Por. E. Bejgrowicz, *Strukturalne przeobrażenia w rolnictwie polskim — uwarunkowania i tendencje (I)*, Nowe Rolnictwo 1982, nr 5, s. 15 oraz J. Zegar, *Zagadnienia kierowania rolnictwem chłopskim (I)*, Wieś Współczesna 1978, nr 3, s. 13.

wisi" (art. 15 pkt 1 Konstytucji). Najogólniej można by powiedzieć, poszukując normatywnej treści dla „trwałości” indywidualnych gospodarstw rolnych, że ustawodawca nie będzie wprowadzał takich rozwiązań, które podważą u rolników poczucie pewności gospodarowania<sup>25</sup>. Chodzi tu zwłaszcza o rozwiązania prawne przewidujące przymusową utratę prawa własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych<sup>26</sup>. Zagrożeniem dla tak rozumianej „trwałości” nie będą powstające na zasadzie dobrowolności zespołowe gospodarstwa rolne (przy przestrzeganiu zasady jedności rolnictwa).

Z kolei określenie indywidualnych gospodarstw rolnych jako równoprawnego elementu ustroju społeczno-gospodarczego należy rozpatrywać przede wszystkim w płaszczyźnie gospodarczej i społecznej. W świetle realizowanej do 1980 r. polityki rolnej zrozumiałe jest, dlaczego akcentuje się równoprawność tego właśnie elementu ustroju społeczno-gospodarczego, a nie np. gospodarstw uspołecznionych. Wiadomo jednak, że co do tych ostatnich omawiana tu cecha (wobec zasady jedności rolnictwa) będzie również miała zastosowanie<sup>27</sup>. Jeśli indywidualne gospodarstwa rolne mają być równoprawnym elementem ustroju społeczno-gospodarczego, to należy im stworzyć jednakowe warunki rozwoju i jednakowy dostęp do środków produkcji w porównaniu z innymi sektorami<sup>28</sup>. Oznacza to więc zniesienie preferencji sprzecznych z zasadą jodndści rolnictwa, a dyktowanych niejednokrotnie woluntarystycznym pojmowaniem wyższości jednego sektora nad innym.

<sup>25</sup> Jest to więc kwestia niezwykle delikatnej natury. Np. konstytucyjną formułę o ziemi jako dobru ogólnonarodowym część środowiska wiejskiego odczytało jako przejaw i zapowiedź nacjonalistycznych zamiarów. Por. W. Paniko, recenzja pracy M. Korzyckiej, *Ochrona własności rolniczej*, Państwo i Brawo 1982, z. 3-4, s. 157 -158,.

<sup>26</sup> Do czasu Wejścia w życie ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych ... obowiązywało szereg aktów prawnych przewidujących przymusowe pozbawienie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego z różnych tytułów. Przymusowe pozbawienie prawa własności było niejednokrotnie stosowanie z naruszeniem przepisów, rodząc szczególne zagrożenie dla trwałości indywidualnych gospodarstw rolnych. Kwestia ta znalazła wyraźny wyraz w Porozumieniu Rzeszowskim z dnia 18 II 1981 r., jak i w skargach rolników o zwrot własności (zob. np. M. Błażejczyk, *Skargi rolników o zwrot własności*, Dziennik Ludowy z 13 V 1982 r.). Wspomniana wyżej ustawa z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych uchyliła aż cztery podstawy prawne przymusowego przejmowania. Natomiast przewidziana tą ustawą możliwość przymusowej utraty prawa własności dotyczy nie gospodarstw rolnych, lecz gruntów rolnych pozostawionych odłogiem. Treść art. 44 ust. 1 tej ustawy może jednak nasuwać wątpliwości interpretacyjne.

<sup>27</sup> Np. ograniczeniu winny ulec interwencyjne funkcje gospodarstw uspołecznionych, spełniane przez te gospodarstwa wobec całego rolnictwa — zob, F, Dąbrowski i in., *Rolnictwo w dobie wychodzenia z kryzysu*, Nowe Rolnictwo 1981, nr 12, s.33.

<sup>28</sup> Należałoby również wprowadzić odpowiednie zmiany w sferze polityki społecznej wobec indywidualnych gospodarstw rolnych.

5. Omawiana tu formuła o trwałości i równoprawności indywidualnych gospodarstw rolnych jako elementu ustroju społeczno-gospodarczego łączy się wyraźnie z treścią art. 15 Konstytucji. Można nawet powiedzieć, że stanowi ona pewne rozwinięcie postanowień tam zawartych. W każdym zaś razie treść art. 15 Konstytucji nie daje podstawy do twierdzenia, że indywidualne gospodarstwa rolne nie są elementem trwałym i równoprawnym naszego ustroju społeczno-gospodarczego. Stwierdzenie to nie neguje jednak potrzeby odpowiednich zmian postanowień ustawy zasadniczej, nawiązujących do omawianej tu formuły. Chodzi przecież o wzmocnienie pewności gospodarowania przez zagwarantowanie perspektyw rozwoju. Takie są przecież oczekiwania rolników. Żałować natomiast należy, że w treści art. 131 k.c. zostało pominięte określenie indywidualnych gospodarstw rolnych jako *rodzinnych*. Przymiotnik ten wyraźnie Wskazuje na charakter tej jednostki wytwórczej, a zwłaszcza na występujące w niej stosunki pracy. Być może, pominięcie tej cechy zostało spowodowane również i przez to, że w sferze regulacji prawnej rodzinny charakter indywidualnych gospodarstw rolnych rysuje się — jak dotychczas — niezbyt silnie.

### III

1. Wyrażenie, że państwo "gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych" stanowi novum w naszym ustawodawstwie. Jest to formuła ochronna znacznie bogatsza w treść, aniżeli znane z uchwały nr 40 RM z 20 lutego 1981 r.<sup>29</sup> sfortoułowanie o „zapewnieniu warunków nienaruszalności własności indywidualnych gospodarstw rolnych” Chodzi w niej bowiem — co widać już choćby z ujęcia słownego — o coś więcej. Można powiedzieć ogólnie, że przytoczona formuła wzbogaca dotychczasowe postanowienia określające stosunek państwa do indywidualnej własności ziemi i do indywidualnych gospodarstw rolnych.

Nie ma w tym miejscu potrzeby szerszego wyliczania przyczyn, które przesądziły o wprowadzeniu w art. 131 k.c. postanowienia o gwarancjach. Na niektóre z nich już została zwrócona uwaga. Dość tu przypomnieć, że złożyły się na nie doświadczenia realizowanej do 1980 r. polityki rolnej<sup>30</sup>. Nic więc dziwnego, że tak mocno została zaakcentowana potrzeba

<sup>29</sup> MP nr 6, póź. 50.

<sup>30</sup> W tym zakresie interesujące są dane z badań opinii rolników co do oceny aktualnej polityki rolnej i przyszłości gospodarki rolnej. Zob. M. Halamska, *Rolnicy a polityka rolna (II)*, *Wiś Współczesna* 198(1, nr 6, s. 54 oraz W. Adaimski, *Opinie rolników o przyszłości gospodarki rolnej*, *Wiś Współczesna* 1981, nr 9, s. 90 i nast.

wypracowania „realnego i rzeczywistego”<sup>31</sup> zabezpieczenia pozycji indywidualności gospodarstw rolnych, aż po wprowadzenie (gwarancji konstytucyjnych)<sup>32</sup>. W świetle art. 131 k.c. powstaje (pytanie, co jest przedmiotem gwarancji państwa? Stąd wyłania się potrzeba omówienia wstępnie dwóch zagadnień: własności indywidualnych gospodarstw rolnych i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych.

2. Normatywną podstawą organizowania i funkcjonowania indywidualnych gospodarstw rolnych w naszym ustroju społeczno-gospodarczym jest prawo własności. Można wszakże wymienić szereg aktów prawnych opartych na założeniu „właścicielskiego” modelu indywidualnych gospodarstw rolnych, poczynając od dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wspomniany dekret przewidywał oparcie ustroju rolnego na gospodarstwach rolnych „stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”<sup>33</sup>. Nieprzypadkowo więc w treści art. 131 k.c. zostało zamieszczone sformułowanie traktujące o gwarancjach własności indywidualnych gospodarstw rolnych. Powstaje zatem pytanie, jaki jest „obraz” własności indywidualnych gospodarstw rolnych w ustroju społeczno-gospodarczym, własności, której państwo udziela gwarancji?

Trzeba już na wstępie zaznaczyć, że w przytoczonym wyżej sformułowaniu „własność” rozumiana jest szeroko — jako mienie. Charakterystyczne zaś jest to, że przymiotnik wyróżniający tę kategorię mienia został odniesiony nie bezpośrednio do własności, lecz do jednostek wytwórczych — gospodarstw rolnych. Nie jest to również bez znaczenia<sup>34</sup>. Inna sprawa, że przepisy z reguły nie dotyczą tak rozumianej „własności indywidualnych gospodarstw rolnych”, lecz elementów składowych gospodarstwa rolnego (zwłaszcza ziemi) i — odpowiednio — praw podmiotowych.

Podmiotem prowadzącym indywidualne gospodarstwo rolne jest w naszych warunkach ustrojowych z reguły właściciel nieruchomości rolnych. Wprawdzie indywidualne gospodarstwa rolne mogą funkcjonować także na podstawie dzierżawy albo użytkowania tych nieruchomości, jednakże takie sytuacje są wyjątkowe. Co więcej, ustawodawca wielokrotnie likwi-

<sup>31</sup> Zob. wypowiedzi posłów na posiedzeniu Sejmu w dniu 20 II 1980 r. — Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu PRL w dniach 20 i 21 "listopada 1980 r., Warszawa 1980.

<sup>32</sup> Zob. uchwałę VI Plenum NK ZSL z 6 XI 1981 r. oraz uchwałę VII Plenum NK ZSL z 31 III 1982 r., a także wypowiedzi posłów — członków ZSL w debacie sejmowej w dniach 25 - 26 III 1982 r., Diariusz Sejmowy 1982, nr 1.

<sup>33</sup> Art. 1 ust. 1 zd. 2 dekretu z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Poir. także W. Paniko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 10.

<sup>34</sup> Indywidualne gospodarstwo rolne może być zorganizowane nie tylko na nieruchomościach własnych rolnika, lecz także np. na gruntach dzierżawionych z PFZ.

dował rozdzwięk między osobą prowadzącego indywidualne gospodarstwo rolne a osobą właściciela nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa<sup>35</sup>. Należy dodać, że warunki nabycia nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne były i są ustalane przede wszystkim ze względu na sprowadzenie produkcji rolnej<sup>36</sup>. Ustawodawca określił również maksymalny obszar nieruchomości rolnych (mogących stanowić przedmiot własności osoby fizycznej<sup>37</sup>. Wreszcie należy zaznaczyć, że określona jest również i treść poszczególnych praw podmiotowych, a zwłaszcza prawa własności nieruchomości rolnych. Prawo indywidualnej własności nieruchomości rolnych, kształtowane zwłaszcza przez ustawodawstwo regulujące proces korzystania z nieruchomości, zakłada aktywną (postawę właściciela<sup>38</sup>. Niewykonywanie tego prawa może prowadzić do jego utraty. Wyrazem tego jest, przewidziana w ustawie z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, możliwość przymusowego przejęcia gruntów, odłogujących na własność państwa<sup>39</sup>.

3. Wyrażenie „całkowita ochrona” zostało w art. 131 k.c. odniesione do indywidualnych gospodarstw rolnych, a więc do jednostek wytwórczych. Gwoli ścisłości należy przypomnieć, że — w świetle przepisów Konstytucji — inny jest stosunek państwa do indywidualnej własności ziemi, a inny do indywidualnych gospodarstw rolnych. O ile indywidualna własność ziemi jest uznana i chroniona na podstawie ustaw (art. 17), to indywidualne gospodarstwa rolne otaczane są opieką (art. 15 pkt 3). Z ostatnio wymienionym przepisem należy łączyć — jak się wydaje — nowe określenie stopnia ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych. Bliższe sprecyzowanie treści (tej ochrony nie jest jednak łatwe. Wprawdzie wyrażenie „całkowita ochrona” jest znane naszemu ustawodawstwu, lecz wyraża stosunek państwa do własności osobistej, odzwierciedla funkcje tej własności w naszym ustroju<sup>40</sup>. Funkcje indywidualnych gospodarstw rolnych są zgoła inne, aczkolwiek i te gospodarstwa służą

<sup>35</sup> Tytułem przykładu można wymienić choćby art. 2 ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz. U. nr 27, poz. 250 i z 1975. r., nr 16, poz. 91.

<sup>36</sup> Zob. np. art. 160 § 1 k.c. (w brzmieniu nadanym ustawą z 26 III 1982 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny).

<sup>37</sup> Zob. art. 161 i 1068 k.c. (w brzmieniu j.w.).

<sup>38</sup> Należy podkreślić, że zawarty w ustawie z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79) obowiązek rolniczego wykorzystywania przez właściciela gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne (art. 23 ust. 1 pkt 2) wyraźnie nawiązuje do treści prawa własności — uprawnienia korzystania z rzeczy (art. 140 k.c.).

<sup>39</sup> Zob. art. 44 i 45 ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych... Przymusowe przejęcie gruntów odłogujących jest środkiem ostatecznym, stosowanym w razie bezskuteczności środków przewidzianych w art. 42 ustawy.

<sup>40</sup> Art. 18 Konstytucji oraz art. 139 k.c.

w pewnym stopniu zaspokajaniu osobistych potrzeb właściciela i jego bliskich<sup>41</sup>.

Poszukując elementów do scharakteryzowania treści „całkowitej ochrony”, należy prześledzić — w świetle (postanowień art. 15 Konstytucji — stosunek państwa do poszczególnych kategorii gospodarstw (indywidualnych, zespołowych i państwowych). Otóż wszystkie wymienione gospodarstwa zostały poddane działalności państwa podejmowanej „w trosce o wyżywienie narodu”. Tym samym produkcja rolna gospodarstw została przyporządkowana jednemu kierunkowi działania. Jednakże, mimo owej jedności, Konstytucja różnicuje stosunek państwa do poszczególnych kategorii gospodarstw rolnych. Świadczą o tym następujące sformułowania ustawy zasadniczej: „otaczanie opieką i udzielanie pomocy” w odniesieniu do gospodarstw indywidualnych, „udzielanie poparcia i pomocy” w odniesieniu do gospodarstw zespołowych oraz „rozwijanie i umacnianie” co do gospodarstw państwowych.

Zróżnicowanie przytoczonych formuł konstytucyjnych jest zrozumiałe, gdyby spojrzeć od strony stopniowania ochrony poszczególnych form własności<sup>42</sup>. Pamiętać jednak trzeba, że produkcja rolna wszystkich gospodarstw, niezależnie od ich sektorowej przynależności, służy jednemu celowi — zapewnieniu wyżywienia narodu. Względy produkcji rolnej uzasadniałyby nawet potrzebę zapewnienia jednakowej ochrony. Wprowadzenie w art. 131 k.c. wyrażenia „całkowita ochrona” odczytać należy jako dążenie do wzmocnienia ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych. Nie jest to jednak zrównanie stopnia ochrony tych gospodarstw z ochroną gospodarstw zespołowych i państwowych<sup>43</sup>.

Szczegółowych elementów do scharakteryzowania treści „całkowitej ochrony” dostarcza ustawodawstwo „zwykłe”, a zwłaszcza wspomniane zmiany niektórych aktów prawnych. Tu trzeba podnieść kilka kwestii. Przede wszystkim wspomnieć należy o wyraźnej korelacji między ochroną indywidualnych gospodarstw rolnych a zakresem tych rozwiązań, które przewidują przymusową utratę własności nieruchomości wchodzą-

<sup>41</sup> Stąd proponuje się uznanie za własność osobistą gospodarstwa rolnego, którego produkcja służy do zaspokajania osobistych potrzeb właściciela oraz jego bliskich i nie jest w żadnym stopniu przeznaczona na rynek. Porównaj idące w tym kierunku rozważania J. Nadlera, *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976, s. 174 i nast.

<sup>42</sup> Własność społeczna podlega szczególnej ochronie (art. 12 Konstytucji i art. 129 k.c.), a indywidualna własność ziemi uznana jest „tylko” na podstawie ustaw (art. 17 Konstytucji). Przy okazji warto zaznaczyć, że Konstytucja traktuje państwowe przedsiębiorstwo rolne jako element składowy mienia ogólnonarodowego (art. 12) i jako rolniczą jednostkę wytwórczą (art. 15 pkt 5).

<sup>43</sup> Aczkolwiek trudno byłoby przeprowadzić wyraźne rozróżnienie między „całkowitą ochroną” indywidualnych gospodarstw rolnych a „szczególną ochroną” gospodarstw uspołecznionych.

cych w ich skład, a zatem likwidację gospodarstwa. Nie chodzi tu tyle o sytuacje, w których właściciel nie wykonuje (prawa własności — więc nie organizuje na posiadanych nieruchomościach rolnych gospodarstwa rolnego<sup>44</sup>. Utrata prawa własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych może nastąpić (także ze względów nie związanych z zachowaniem się właściciela-producenta, np. wywłaszczenie. Wyrazem wzmocnienia ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych w tym zakresie jest np. wprowadzenie zasady, że wywłaszczenie nieruchomości z przeznaczeniem dla organizacji spółdzielczych i dla organizacji kółek rolnych „nie może nastąpić na cele produkcji rolnej”<sup>45</sup>. Ochronę gospodarstwa rolnego ma także na względzie ustalenie obowiązku dostarczenia nieruchomości zamiennej za wywłączoną nieruchomość stanowiącą gospodarstwo rolne, hodowlane, ogrodnicze<sup>46</sup>.

Przytoczone przykłady nasświetlają niektóre elementy treści „całkowitej ochrony” indywidualnych gospodarstw rolnych w płaszczyźnie „państwo—indywidualne gospodarstwo rolne”. Zadaniem ustawodawcy jest tu wyważenie interesów obu stron zgodnie z deklarowanym stopniem ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych<sup>47</sup>. Trzeba pamiętać także o ochronie realizowanej w płaszczyźnie „indywidualne gospodarstwa rolne — inne podmioty”, zwłaszcza w licznych sytuacjach konfliktowych (np. w związku z działalnością przemysłu, wykonywaniem umów dotyczących produkcji rolnej, zaopatrzeniem w środki do produkcji, itd.)<sup>48</sup>. Zadaniem ustawodawcy jest tu również wyważenie interesów obu stron, przy (uwzględnieniu deklarowanego stopnia ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych. Wydaje się, że w treści „całkowitej ochrony” należy widzieć — ogólnie biorąc — zapewnienie przez państwo warunków dla

<sup>44</sup> Wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnych przejawia się w zorganizowaniu na tych nieruchomościach gospodarstwa rolnego. Tak W. Pawlak, *Prawo rolne*, s. 264. Na rzecz przyjęcia tej koncepcji przemawia rozwiązanie przyjęte w art. 44 ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych — w razie pozostawiania gruntów w odłogu przejściu podlega nie gospodarstwo rolne, lecz nieruchomości (ściślej — grunty odługujące).

<sup>45</sup> Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 12 III 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. nr 10, poz. 64) dodany ustawą z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych ... (art. 48 ust. 1 pkt 1).

<sup>46</sup> Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 III 1958 r. o zasadach i trybie... w brzmieniu nadanym ustawą z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych... (art. 48 ust. 2 pkt 4a). Warto także dodać, że ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu gruntów zniósła instytucję wymiany gruntów, przeprowadzanej w celu poprawienia struktury rolnej gospodarstw uspołeczniczonych.

<sup>47</sup> Chodzi nie tylko o interesy produkcyjne, lecz także o interesy majątkowe rolnika prowadzącego indywidualne gospodarstwo rolne.

<sup>48</sup> Zob. rozważania M. Korzyckiej (*Ochrona własności*, s. 63 i mast.), która wykazuje, jak niedoskonałe są jeszcze środki ochrony „własności rolniczej” (zwłaszcza w związku z działalnością przemysłu).

niezakłóconego i prawidłowego funkcjonowania indywidualnych gospodarstw rolnych.

Trudno jest — oczywiście — o pełniejszą analizę treści wyrażenia „własność indywidualnych gospodarstw rolnych” i „całkowita ochrona indywidualnych gospodarstw rolnych”. Niemniej już przeprowadzona charakterystyka uzasadnia wniosek, że treść obu wyrażenia jest ze sobą ściśle związana, a kolejność ich użycia przez ustawodawcę — nieprzypadkowa. Własność indywidualnych gospodarstw rolnych — gwarantowana przez państwo — jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla zapewnienia tym gospodarstwom całkowitej ochrony.

4. Nasuwa się wreszcie pytanie o gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych. Odpowiedź nie jest łatwa choćby dlatego, że trudno jest precyzyjnie określić dobro chronione. Chodzi przecież o materię bardzo dynamiczną. Wydaje się także, że niełatwe będzie niekiedy odróżnienie norm prawnych kształtujących własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych od tych norm, które stanowią gwarancje dla własności i całkowitej ochrony. Poszukując „środków i czynników, które (by w sposób trwały zabezpieczyły wprowadzenie w życie i przestrzeganie”<sup>49</sup> własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych, trzeba w pierw odpowiedzieć na pytanie, czy taką gwarancją jest sam art. 131 k.c.

Można stwierdzić lapidarnie, sięgając do języka politycznego, że w treści art. 131 k.c. własność i całkowita ochrona indywidualnych gospodarstw rolnych „znalazła ustawowe potwierdzenie”. Przypomnieć jednak trzeba, że wspomniany przepis pełni funkcję dyrektywy interpretacyjnej w zakresie tłumaczenia i stosowania przepisów kodeksu cywilnego. Nowa treść art. 131 k.c. nie jest powtórzeniem (jak poprzednio) istniejącej formuły konstytucyjnej. Trudno powiedzieć, że w zakresie gwarancji własności i całkowitej ochrony rozwija ona postanowienia ustawy zasadniczej, skoro zawiera elementy zupełnie nowe. Nie można także traktować analizowanego przepisu — w omawianym tu zakresie — jako sformułowania zasad konstytucyjnych, aczkolwiek wyraża on aktualne kierunki kształtowania ustawodawstwa. Nasuwa się wątpliwość, czy taka regulacja, wychodząca poza Konstytucję, nie osłabia znaczenia ustawy zasadniczej.

Nie można zatem twierdzić, że przepis art. 131 k.c. stanowi gwarancję własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych w naszym „ustroju społeczno-gospodarczym. Niemniej takie gwarancje można wskazać. Chodzi w pierwszym rzędzie o gwarancje materialne,

<sup>49</sup> Por. A. Burda, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, s. 192.

a więc o te uwarunkowania gospodarcze, społeczne i polityczne, które przesądzą w ostatecznym rachunku o rozwiązaniach legislacyjnych. Nie (roszcząc pretensji do ich wyczerpującego przedstawienia, należy zwłaszcza wskazać na warunki realizacji aktualnej polityki rolnej, jej cele oraz środki. Nie trzeba udowadniać, że obecne formułowane cele polityki rolnej są zdeterminowane przez głęboki kryzys społeczno-gospodarczy kraju. Wyjście z tego kryzysu nie jest możliwe bez zmiany stosunku państwa do rolnictwa, a do indywidualnej gospodarki rolnej w szczególności. Chodzi zwłaszcza o usunięcie hamulców rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych i o wyrobienie u rolników przekonania o stabilności i (trwałości tej formy gospodarowania. Wychodzi temu na przeciw polityczna zasada jedności polskiego rolnictwa. Wymaga ona jednak konkretyzacji. Rolnicy zaś, mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia, oczekują formalnego zabezpieczenia realizowanej aktualnie polityki rolnej.

Gdy chodzi o formalne gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych, trzeba podnieść kilka kwestii. Przede wszystkim nie powinna ulegać wątpliwości potrzeba zmian ochronnych formuł konstytucyjnych<sup>50</sup>. Uzasadniają ją powoływane już względy społeczne, gospodarcze, jak i prawnoustrojowe. Kierunek zmian wskazuje choćby treść art. 131 k.c.<sup>51</sup> Wzmocnienie konstytucyjnych gwarancji odpowiada oczekiwaniom rolników. Czynnikiem zabezpieczającym własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych mogą być także organizacje społeczno-zawodowe rolników<sup>52</sup>. Trudne natomiast byłoby opracowanie w formie aktu prawnego „Karty Rolnika Indywidualnego”<sup>53</sup>; prawa i obowiązki rolnika wywodzą się bowiem z różnych stosunków prawnych. Stąd należałoby raczej akcentować te środki i czynniki, które zabezpieczają przestrzeganie prawa, a m.in. sądową kontrolę decyzji administracyjnych (zwłaszcza w zakresie szeroko rozumianej gospodarki ziemią).

5. Materialne i formalne gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych są ze sobą ściśle związane. Brak gwarancji materialnych powodował niejednokrotnie, że zawodziły gwa-

<sup>50</sup> Inaczej J. Paliwoda, *Uwagi o przystosowaniu prawa rolnego do aktualnej polityki rolnej państwa*, Państwo i Prawo 1981, z. 7, s. 102.

<sup>51</sup> Por. wypowiedź W. Michny na posiedzeniu Sejmu — opublikowaną we Wsi Współczesnej 1982, nr 5, s. 12, a zatytułowaną „Gwarancje ustawowe dla gospodarki indywidualnej (wystąpienie na Sesji Sejmu w dniu 25 - 26 marca 1982 r.)”.

<sup>52</sup> Zob. preambułę oraz zwłaszcza art. 1 ust. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 X 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz. U. nr 32, poz. 217.

<sup>53</sup> Zob. wypowiedź posła J. Ozdowskiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 20 XI 1980 T., Sprawozdanie Stenograficzne, j.w., łam 80.

rancje formalne<sup>54</sup>. Jednocześnie gwarancje fonmalne zabezpieczają trwałość realizowanej aktualnie (polityki rolnej. Należy sądzić, że w ustawodawstwie kształtowane będą „specjalne” gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych.

#### IV

1. Prezentowane rozważania nie wyczerpują — oczywiście — wszystkich kwestii, jakie może nasuwać (treść art. 131 k.c. Akcentują one jedynie nowe diamenty lub nową interpretację szczegółowych zagadnień oraz niektóre wątpliwości. Sam zaś problem pozycji prawnej indywidualnych gospodarstw rolnych w naszym ustroju społeczno-gospodarczym jest niezwykle złożony. Można stwierdzić ostatecznie wyraźną zależność między zagwarantowaniem przez państwo własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych a uznaniem tych gospodarstw za trwałe i równoprawny element ustroju społeczno-gospodarczego. Wszakże charakteryzując treść obu formuł z art. 131 k.c. trzeba było niejednokrotnie sięgać do tych samych przykładów rozwiązań legislacyjnych. Bardziej przekonująco brzmi więc twierdzenie, że chodzi o gwarancje własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych w warunkach uznania tych gospodarstw za trwałe i równoprawny element ustroju społeczno-gospodarczego.

Zagwarantowanie własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych nie oznacza zniesienia ingerencji państwa: Do obrony wydaje się twierdzenie, że państwo gwarantuje własność indywidualnych gospodarstw rolnych w określonych granicach oraz pod pewnymi warunkami. Zarówno granice, jak i warunki mają charakter normatywny. Pierwsze można by sprowadzić do określenia przesłanek nabycia przez osoby fizyczne nieruchomości rolnej ;na własność, a zwłaszcza do ustalenia maksymalnego obszaru dla indywidualnego gospodarstwa rolnego. Własność indywidualnych gospodarstw rolnych „przekraczająca” dopuszczalny obszar nie jest gwarantowana przez państwo<sup>55</sup>. Warunki zaś zagwarantowania przez państwo własności indywidualnych gospodarstw rolnych można by sprowadzić do wykonywania prawa własności nieruchomości rolnych. Nowe określenie w art. 131 k.c. sto-

<sup>54</sup> Jest to Zdanie A. Burdy, określające znaczenie materialnych gwarancji podstawowych wolności i praw obywateli (*Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie*, s. 194). Słuszność tego stwierdzenia w zakresie rozważanym w artykule potwierdza choćby zmienna, praktyka sprzedaży rolnikom nieruchomości rolnych PFZ.

<sup>55</sup> Nadwyżka może być przejęta na własność państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń (art. 161 i 1068 k.c),

sunku państwa do indywidualnych gospodarstw rolnych rzutuje na treść uznania i ochrony indywidualnej własności ziemi (art. 17 Konstytucji).

2. W trakcie rozważań okazywało się niejednokrotnie, że łatwiej o tłumaczenie rozstrzygnięć ustawodawcy, niż o sformułowanie koncepcji dla tych wszystkich — omówionych w artykule — poczynań legislacyjnych. Czy jednak brak wyraźnych koncepcji ustawodawczych nie jest konsekwencją pewnych niedomagań polityki rolnej, jak i nieco innego ukierunkowania dotychczasowej doktryny prawniczej? Z tego punktu widzenia celowe będzie sformułowanie kilku postulatów co do kształtowania polityki rolnej, ustawodawstwa, jak i rozwoju nauki prawa rolnego.

3. Polityka rolna w większym niż dotychczas stopniu powinna uwzględniać cechy indywidualnego gospodarstwa rolnego, cechy pracy i społeczny status rolnika<sup>56</sup>. Dla wyrażenia stosunku państwa do indywidualnych gospodarstw rolnych nie wystarczą ogólnie sformułowane cele i zasady tej polityki, lecz (przede wszystkim ich „przełożenie” na cząstkowe cele w konkretnych warunkach. Te ostatnie zwłaszcza są dla rolników źródłem informacji o realizowanej polityce rolnej. Owo „przełożenie”, jak dotychczas, niejednokrotnie szwankowało. Wydaje się także, że znacznie większą rolę w kształtowaniu polityki rolnej winna odgrywać ekonomika rolnictwa. Nie może bowiem być tak, że polityka dominuje nad ekonomiką, pełniąc funkcje służebne, szukającą uzasadnienia i tłumaczącą posunięcia polityczne<sup>57</sup>,

4. Dopóty, dopóki formuły z art. 131 k.c. nie znajdą wyraźnego odzwierciedlenia w Konstytucji, będą przede wszystkim wyrażać aktualne kierunki kształtowania ustawodawstwa, zdeterminowane dyrektywami politycznymi. Potrzeba zmian odpowiednich przepisów ustawy zasadniczej — w świetle przeprowadzonych rozważań — nie powinna budzić wątpliwości. Gdyby przyjąć, że kierunek zmian wyznacza aktualne brzmienie art. 131 k.c., to treść art. 15 Konstytucji należałoby odpowiednio uzupełnić o postanowienie o trwałości i równoprawności indywidualnych gospodarstw rolnych jako elementu ustroju społeczno-gospodarczego oraz o gwarancje całkowitej ochrony tych gospodarstw, natomiast treść art. 17 — o gwarancje własności indywidualnych gospodarstw rolnych. Propozycja ta wymaga jednak szczegółowego rozważenia.

<sup>56</sup> Podobne postulaty zgłasza M. Urban, *Możliwości i hamulce*, s. 39.

<sup>57</sup> Odnotować trzeba, że i w zakresie ekonomiki rolnictwa następuje również pewne przewartościowanie poglądów — zob. R. Manteuffel, *Zmiany poglądów w zakresie ekonomiki rolnictwa w dziesięcioleciu od 1971 do 1980 r.*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1982, nr 1 - 2, s. 3-8,

Zgodnie z nowym określeniem miejsca i roli indywidualnych gospodarstw rolnych w ustroju społeczno-gospodarczym należałoby kształtować ustawodawstwo zwykłe. Już dokonane zmiany aktów prawnych nie załatwiają tej kwestii do końca. Konieczne wydaje się wypracowanie środków ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych. Dotychczas istniejące środki w tym zakresie nie mogą być oceniane jako zadowalające. Ustawodawca w większym stopniu powinien uwzględniać cechy indywidualnego gospodarstwa rolnego (zwłaszcza rodzinny charakter tych gospodarstw), jak i (problemy szeroko pojętego rynku rolnego, mającego (przecież niewątpliwy wpływ na sytuację gospodarstw rolnych. Należałoby postulować także rozszerzenie zestawu formalnych gwarancji własności i całkowitej ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych, zwłaszcza o gwarancje „specjalne”.

5. Nowe określenie miejsca i roli indywidualnych gospodarstw rolnych w ustroju społeczno-gospodarczym stawia także pewne zadania przed nauką prawa, zwłaszcza prawa rolnego. Poszukiwać należy prawnej formuły indywidualnego gospodarstwa rolnego i jako elementu ustroju społeczno-gospodarczego, i jako przedmiotu ochrony. Określenie przyjęte w artykule, nawiązujące do ujęcia ekonomicznego, można traktować tylko jako punkt wyjścia<sup>58</sup>. W nauce prawa rolnego o wiele silniej niż kiedykolwiek dotychczas zaznacza się potrzeba całościowego spojrzenia na pozycję prawną indywidualnych gospodarstw rolnych w naszym ustroju. Bliższych rozważań wymagają także konstytucyjne podstawy kształtowania miejsca i roli indywidualnych gospodarstw rolnych w ustroju społeczno-gospodarczym. U podstaw prowadzonych badań winno leżeć przeświadczenie o aktywnej roli doktryny prawniczej wobec zjawisk politycznych, ekonomicznych i społecznych.

#### INDIVIDUAL FARMS IN THE SOCIO-ECONOMIC SYSTEM OF POLAND A STUDY ON SEC. 131 OF THE POLISH CIVIL CODE)

##### Summary

A new regulation of sec. 131 of the Civil Code (cc.) is deserving particular attention in the aspect of defining a place and role of individual farms in the socio-economic system. It is a new substantiation of a general clause of interpretation and application of civil law provisions formulated in sec. 4 c.c. In its impact the regulation exceeds a role of the interpretational directive. It is the most exhaustive, in our legislation, formulation of a relation of the State to individual farms.

<sup>58</sup> W. Pańko gospodarstwo rolne jako przedmiot ochrony pojmuję jatkę „celowy zespół majątkowy i produkcyjny” — W. Pańko, recenzje pracy M. Korzyckiej, *Ochrona własności*, s. 158.

Two questions are the subject of detailed discussions i.e.:

a) individual farms as a stable and equal in rights element of the socio-economic system,

b) guarantees of ownership and complete protection of individual farms.

There is an apparent interrelation between the guarantees of ownership and complete protection afforded by the State to individual farms, and recognizing these farms as a stable and equal in rights element of the socio-economic system. Yet, the guarantees of ownership and complete protection do not preempt the State's right of intervention. It seems justified to say that the ownership of individual farms is guaranteed by the State in certain limits and under certain conditions. The regulation of sec 131 c.c, will be expressing current trends in the legislation determined by political considerations, until it is reflected in the Constitution.

The article is concluded with the postulates on the development of agrarian policies, on legislation and on the studies on agricultural law.