

dr hab. Beata Jeżyńska, prof. nadzw. UMCS  
dr Radosław Pastuszko  
Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami

Lublin, 3 grudzień 2014r.

#### **Spis treści**

I. Prawne ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi .....	1
II. Charakter prawny art. 23 Konstytucji RP .....	5
III. Gospodarstwo rodzinne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ....	8
IV. Ochrona gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie zwykłym .....	14
1. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego ...	14
2. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.....	18
V. Konkluzje .....	20

### **Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi**

#### **I. Prawne ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi**

Problematyka zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, zwłaszcza wchodzącymi w skład gospodarstw rodzinnych, nabrała w ostatnim czasie szczególnego znaczenia. Dobiegający końca okres przejściowy ustalający reguły nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, jak też wyraźnie widoczne wzmożone zainteresowanie nieruchomościami rolnymi w transakcjach krajowych, a co za tym idzie wzrost cen gruntów rolnych, ożywiły działalność legislacyjną oraz społeczną dyskusję wokół reguł obrotu nieruchomościami. Pojawiające się propozycje rozwiązań koncentrują się przede wszystkim na stworzeniu administracyjnej kontroli obrotu i ograniczeniu nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Natomiast w zdecydowanie mniejszym stopniu odnoszą się do poprawy struktury agrarnej gospodarstw rolnych oraz zachowania produktywności gruntów,

zmierzającej do zapewnienia właściwej wielkości i efektywności produkcji żywności. Wszystkie propozycje zmierzają do stworzenia systemu ograniczeń i reglamentacji obrotu, a podmiotem właściwym w tych sprawach czynią Agencję Nieruchomości Rolnych.

Zasadnicze dla przedmiotowych zagadnień jest ustalenie:

- **po pierwsze**, czy w świetle postanowień Traktatowych dopuszczalne jest przyjęcie prawnych rozwiązań ograniczających swobodę nabywania nieruchomości przez cudzoziemców i w jakim zakresie;
- **po drugie**, czy reguły konstytucyjne dopuszczają szczególne regulacje obrotu gruntami rolnymi;
- **po trzecie**, (o ile odpowiedź na wcześniejsze pytanie będzie pozytywna tj. dopuszczająca ograniczenia) wskazanie jakimi instrumentami ograniczenia takie mogą być realizowane (zwłaszcza przez wskazanie organów, trybów postępowania oraz postępowań kontrolnych i odwoławczych).

Oceniając aspekt europejski regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi należy zwrócić uwagę, że w opinii Trybunału Konstytucyjnego UE, kształtowanie zasad ustroju rolnego jest sprawą prawodawstwa krajowego, któremu przepis art. 39 TfUE niczego wprost nie nakazuje ani też nie zakazuje<sup>1</sup>. Traktat zawiera nakaz uwzględniania przy realizacji wspólnej polityki rolnej szeregu czynników, określonych w art. 39 ust. 2 TfUE do których należy m.in. szczególny charakter gospodarki rolnej wynikający ze struktury społecznej rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Ustalanie i realizacja celów wspólnej polityki rolnej nie naruszają konstytucyjnych zasad ustroju rolnego w Polsce oraz powinny uwzględniać istniejący stan rzeczy. W takim ujęciu wspólna polityka rolna nie zagraża konstytucyjnie gwarantowanym strukturom ustrojowym rolnictwa polskiego<sup>2</sup>.

Ograniczenia w zakresie nabywania nieruchomości dotyczące obywateli państw członkowskich UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz cudzoziemców (podmiotów spoza terytorium UE i EOG) były przedmiotem szeregu rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości UE, który przedmiotową problematykę rozpatrywał w świetle zasady swobody przedsiębiorczości (art. 49 TfUE) oraz – w

---

<sup>1</sup> Zob. uzasad. wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 Nr 5, poz. 49.

<sup>2</sup> Z uzasad. cyt. wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r.

szczególności – zasady swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TfUE) <sup>3</sup>. Zgodnie z art. 63 ust. 1 TfUE, zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi. Powyższa reguła w szczególności oznacza zakaz dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia. Według art. 65 ust. 1 TfUE, powyższa zasada nie narusza jednak prawa Państw Członkowskich do wprowadzenia pewnych ograniczeń (w określonym zakresie przedmiotowym), które nie powinny jednocześnie stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału i płatności (art. 65 ust. 3 TfUE) <sup>4</sup>.

Określony w art. 65 TfUE katalog przesłanek uzasadniających ograniczenia swobody nie ma charakteru zamkniętego. Trybunał Sprawiedliwości określił również inne dopuszczalne ograniczenia swobody przepływu kapitału, przez które należy rozumieć ograniczenia wynikające z „nadrzędnych wymogów interesu publicznego”, takich jak np. wymogi zagospodarowania przestrzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego. Trybunał w szeregu orzeczeń, których przedmiotem była ocena „usprawiedliwienia interesem publicznym”, dokonywał rozszerzenia przesłanek określonych w art. 65 TfUE określając je mianem "interesu ogólnego" bądź "innych nadrzędnych wymogów interesu publicznego" czy też "wymogów koniecznych" <sup>5</sup>

Cele leżące u podstaw **ograniczeń w zakresie nabywania nieruchomości rolnych** odnoszące się kształtowania struktury populacyjnej oraz przestrzennej w rolnictwie są bez wątpienia **zgodne ze wspólną polityką rolną i mogą być**

---

<sup>3</sup> B. Pawłowski, *Opinia prawna na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń prawnych w nabywaniu ziemi rolnej przez cudzoziemców*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 2, s. 134.

<sup>4</sup> Zob. szerzej B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, „Opinie i Ekspertyzy, Kancelaria Senatu” 2012, nr OE-197 i cyt. tam literatura.

<sup>5</sup> A. Frąckowiak - Adamska: *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 126 i n., M. Mataczyński [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. nauk. A. Wróbel, tom III (art. 223-358), pod red. D. Kornobis – Romanowskiej, s. 1073, tenże: *Swoboda przepływu kapitału Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Oficyna 2007, s. 105, który to Autor podkreśla, że w opinii Trybunału przesłanki dopuszczalności ograniczania swobód mogą być poszerzane w o nadrzędne wymogi interesu publicznego, tzn. wartości, których ochrona pozwala Państwom Członkowskim uzasadnić ograniczenia.

uznawane za „nadrzędne wymogi interesu publicznego”, które mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału. Przepisy krajowe mające na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych służą ułatwianiu nabywania gruntów osobom zamierzającym je faktycznie uprawiać i w ten sposób odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny <sup>6</sup>.

Przyjęte **środki nie mogą** jednak **wykraczać** ponad to, **co jest konieczne** dla osiągnięcia założonego celu. Po pierwsze, **nie mogą być szczególnie uciążliwe**. Po wtóre, ustawodawca krajowy powinien stosować konstrukcje **jak najmniej restrykcyjne**. W odniesieniu do drugiego wymogu szczególnego znaczenia nabiera konieczność **określenia racjonalnych i przejrzystych przesłanek stosowania środków** ograniczających wobec uczestników obrotu prawnego. Niedopuszczalne są rozwiązania przyznające organom kontrolnym zbyt daleko idącą swobodę oceny. Oznacza to również konieczność zapewnienia **odpowiedniego systemu weryfikacji** działań podmiotów kontrolujących obrót nieruchomościami.<sup>7</sup> Należy podkreślić, że Trybunał uznał, iż prawo UE nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu krajowych regulacji, które uzależniają nabycie nieruchomości rolnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia <sup>8</sup>.

W odniesieniu do porządku krajowego za najważniejsze należy uznać orzeczenie TK z 31 stycznia 2001 r. <sup>9</sup> w którym stwierdził, że Konstytucyjne przepisy,

---

<sup>6</sup> Wyrok TS z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 postępowanie karne przeciwko Uwe Kayowi Festersenowi, ZOTSiSPI 2007/1B/I-01129.

<sup>7</sup> Por. B. Pawłowski, *Opinia prawna na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń prawnych w nabywaniu ziemi rolnej przez cudzoziemców*, op. cit., s. 136. Zob. orzeczenia TS: wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. C-302/97 *Klaus Konle p. Republice Austrii*, ECR 1999/6/I-03099; wyrok z dnia 5 marca 2002 r., w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99 *Hans Reisch i inni v. Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*, ECR 2002/3A/I-02157; wyrok z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 *Doris Salzmann*, ECR 2003/5B/I-04899; wyrok z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-423/98 *Albore*, ECR 2000/7B/I-05965; wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, ECR 2003/8-I-09743.

<sup>8</sup> Wyrok TS z dnia 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych C-197/11 i C-203/11 *Eric Libert i in. v. Gouvernement flamand* oraz *All Projects & Developments NV i in. v. Vlaamse Regering*, ECLI:EU:C:2013:288, niepubl.

<sup>9</sup> P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5.

statuujące gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego państwa oraz regulacje dotyczące działalności gospodarczej, otwierają możliwość dla specjalnej ingerencji ustawodawcy, kształtującego reżim prawny gospodarstwa rolnego (także w dziedzinie prawa spadkowego). Tym samym dopuszczone zostały regulacje szczególne w odniesieniu do gruntów rolnych wchodzących w skład takich gospodarstw.

Najwięcej wątpliwości, co już ujawniły przedstawione projekty ustaw, wiąże się z przyjęciem modelu kontroli obrotu nieruchomości rolnymi (gospodarstwami rolnymi). Próba oceny przedłożonych projektów, oczywiście bardzo pobieżna i wstępna, wymaga poprzedzenia uwagami natury ogólnej, co do znaczenia gospodarstwa rodzinnych, w strukturze gospodarczej kraju oraz dla potrzeb obrotu gospodarczego.

## **II. Charakter prawny art. 23 Konstytucji RP**

1. Stosownie do treści art. 23 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>10</sup> podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne, przy czym zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Według art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Ustrój rolny jest częścią ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem odnoszą się do niego ogólne zasady dotyczące tego ustroju (art. 20-22 Konstytucji)<sup>11</sup>, przy czym w odróżnieniu od regulacji art. 20 Konstytucji, ujmującej podstawy ustroju gospodarczego przedmiotowo, w art. 23 dla ustroju rolnego przyjęto kryterium podmiotowe – rodzinę<sup>12</sup>. Charakter i znaczenie art. 23 Konstytucji budzi liczne wątpliwości interpretacyjne, obszernie sygnalizowane w piśmiennictwie.

---

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.1997 Nr 78, poz. 483 ze zm. .

<sup>11</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 63.

<sup>12</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C. H. Beck 2012, s. 176-178.

Poszukując odpowiedzi na zasadnicze pytanie o konsekwencje prawne przyjętego brzmienia art. 23 Konstytucji sformułowane zostały konkluzje częściowe. Punktem wyjścia do ich formułowania było stwierdzenie, że art. 23 Konstytucji, nie do końca unormował zasady ustroju rolnego, pod którym rozumie się układ stosunków własnościowych, form organizacji produkcji i rynku rolnego. Niewystarczające jest zarówno statyczne ujęcie, z którego nie wynikają środki zmierzające do zapewnienia realizacji tak zdefiniowanej zasady ustrojowej, jak i wyraźnie częściowy charakter regulacji, która ani nie określa miejsca działalności rolniczej w systemie gospodarczym kraju, ani zasad organizacji takiej produkcji<sup>13</sup>. Podkreśla się, że dyspozycja art. 23 Konstytucji RP stanowi przykład tzw. normy programowej, która nie formułuje żadnych konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków<sup>14</sup>. Mimo tych mankamentów powszechnie uznaje się, że:

**1.1.**Przepis art. 23 Konstytucji RP formułuje dyrektywę wyrażającą oznaczoną zasadę polityki, w myśl której Państwo jest zobowiązane do przestrzegania zasady ochrony gospodarstwa rodzinnego i prowadzenia wobec rolnictwa właściwej polityki<sup>15</sup>. W szczególności chodzi o regulacje ustawowe, które mają wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej oraz chronić właścicieli takich gospodarstw<sup>16</sup>. Adresatem normy programowej są organy władzy publicznej, zobligowane do takiego ukierunkowania swojej aktywności w sferze polityki rolnej, które w możliwie szerokim zakresie będą respektować funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego<sup>17</sup>.

**1.2.**Przepis art. 23 Konstytucji wytycza kierunki polityki państwa, dopuszczając pewne działania interwencyjne w zakresie kształtowania ustroju rolnego, nie

---

<sup>13</sup> T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, nr 14-29, ss. 14–29.

<sup>14</sup> A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2001; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2014.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013, s. 36.

<sup>17</sup> T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), Częstochowa 2004, s. 45-59.

formułuje natomiast praw podmiotowych i nie wyznacza konstytucyjnego statusu jednostki<sup>18</sup>. Wskazuje się, że zasada z art. 23 Konstytucji nie traktuje gospodarstw rodzinnych jako celu polityki rolnej, nie wskazuje kierunków pożądaných przemian. Natomiast, zmierza do utrzymania aktualnej pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawowej grupy gospodarstw w polskim rolnictwie<sup>19</sup>.

**1.3.** Istnienie gospodarstw rodzinnych nie może naruszać zasady ochrony własności (art. 21) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 22). Gospodarstwa rodzinne mają być wprawdzie podstawą ustroju rolnego państwa, winny być więc otaczane przez nie szczególną opieką i przeważać w ekonomicznym obrazie rolnictwa, ale nie oznacza to, że poza nimi żaden inny typ gospodarstwa rolnego nie może w Polsce funkcjonować. Tym samym nie można wprowadzać ograniczeń w obrocie ziemią, które powodowałyby, iż prawnie niedopuszczalne lub faktycznie niemożliwe stałoby się tworzenie gospodarstw rolnych przekraczających wielkość zwykłych gospodarstw rodzinnych<sup>20</sup>. Z woli ustrojodawcy, priorytetowy charakter nadano więc ochronie własności i prawa dziedziczenia, jak i wolności działalności gospodarczej<sup>21</sup>. Nie można bowiem interpretować zasady ochrony gospodarstwa rodzinnego w oderwaniu od zdania 2 art. 23 Konstytucji, które harmonizuje jego treść z unormowaniami zawartymi w art. 21 i art. 22 Konstytucji<sup>22</sup>. Działania podejmowane dla zachowania i wsparcia systemu rodzinnych gospodarstw rolnych są dopuszczalne w takim zakresie i w takich formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności gospodarczej<sup>23</sup>. Względ na ochronę rodzinnych gospodarstw rolnych powinien zostać jednak uwzględniony przy interpretacji przesłanek ograniczeń

---

<sup>18</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, Warszawa 2005, t.VI, s. 6.

<sup>19</sup> T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>20</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, *op. cit.*, s. 63 - 64.

<sup>21</sup> Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2001 r. Ts 60/01, OTK-B 2002 Nr 2, poz. 120.

<sup>22</sup> Stanowisko Marszałka Sejmu w sprawie P 35/11, BAS-WPTK-1701/11.

<sup>23</sup> L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, *op. cit.*, t.VI., s. 6.

prawa własności zawartych m.in. w art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 czy też art. 64 ust. 1 Konstytucji <sup>24</sup> (ze szczególnym uwzględnieniem przesłanki proporcjonalności) <sup>25</sup>.

**1.4.**Przepis ten pełni rolę gwarancyjną, nakazując utrzymanie takiej struktury rolnictwa, która nie tylko zapewni funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych, ale też ich charakter „podstawy ustroju rolnego państwa” <sup>26</sup>.

**1.5.** Przyjmuje się, że art. 23 Konstytucji wprowadza **zasadę ustrojową „drugiego szczebla”, która dopełnia i konkretyzuje zasady bardziej ogólne**, a przede wszystkim zasadę społecznej gospodarki rynkowej <sup>27</sup>.

### III. Gospodarstwo rodzinne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

1. Konstytucyjne znaczenie gospodarstwa rodzinnego oraz relacja zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji do zasady ochrony własności oraz prawa do dziedziczenia (art. 21 Konstytucji) znalazły najdalej idący wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do regulacji dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. <sup>28</sup>, w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, że ocena unormowań szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstwa rolnego (art. 1058 i nast. k.c. w ówczesnym brzmieniu) wymagają uwzględnienia treści art. 23 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że chroniąc gospodarstwo rodzinne,

---

<sup>24</sup> A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii reformy aktualnego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych* [w:] *Prace z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Z. Banaszczyk (red.), Warszawa 2000, s. 150.

<sup>25</sup> BAS-WPTK-1701/11.

<sup>26</sup> A. Oleszko, *Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP)*, „Annales UMCS, Sectio G - lus”, 1997, t. 44., s. 93, zob. cyt. tam literaturę.

<sup>27</sup> A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, *op. cit.*, s. 85.

<sup>28</sup> P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5.



ustawodawca nie może naruszać prawa własności, dziedziczenia i wolności działalności gospodarczej.

Gospodarstwo rolne może być przedmiotem szczególnej regulacji prawnośpadkowej. Konstytucyjną odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku potwierdza art. 23 konstytucji. Przepis ten formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 Konstytucji, a więc także prawa dziedziczenia. Oznacza to, że rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Podobnie nie powinien on być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Zdaniem Trybunału nie wyklucza to jednak, że ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją potraktuje gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. Art. 23 zd. 2 Konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców. Nie wyłącza on natomiast wprowadzenia co do spadków, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wyrażonej w art. 23 zasady, zgodnie z którą gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa. Oczywiście przy tym jest, że **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. Przepis art. 23 Konstytucji daje podstawę do przyjęcia przez ustawodawcę uregulowań szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych także z uwagi na fakt, że inne dyrektywy konstytucyjne, a zwłaszcza wynikające z nakazu ochrony prawa dziedziczenia, nie są w tym przypadku jednoznaczne. Uzasadnia to

pewien stopień swobody ustawodawcy, który realizując wskazane wyżej minimalne wymogi ochrony prawa dziedziczenia może wprowadzić rozwiązania służące innym wartościom konstytucyjnym. Do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy normy ustawowe, określające sposób i zakres realizacji w takiej sytuacji kilku różnych wartości konstytucyjnych, pozostają w zgodzie z konstytucją <sup>29</sup>.

Godzi się podkreślić, że Trybunał wskazał na możliwość **uznania prowadzenia gospodarstwa za szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samego gospodarstwa rolnego - za rodzaj przedsiębiorstwa**. Trzeba przyjąć, iż w przypadku dziedziczenia przedsiębiorstw interes publiczny, o którym mowa w art. 22 konstytucji, może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu jednej tylko osoby. Łączy się to z dyrektywą wynikającą z art. 23 konstytucji, przy założeniu, że **gospodarstwo rolne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było “produktywną” formą gospodarowania**. Dlatego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, także art. 22 i 23 konstytucji dają pewną podstawę do odrębnego – choć tylko w pewnym zakresie i pod ściśle określonymi warunkami – uregulowania spraw spadkowych dotyczących gospodarstw rolnych. Rzecz jasna regulacja ta powinna być skorelowana z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi <sup>30</sup>.

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

---

<sup>29</sup> Z uzasad. cyt. wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r.

<sup>30</sup> Ibidem.

W postanowieniu z dnia 4 lutego 2008 r.<sup>31</sup>, Trybunał stwierdził, że kwestionowane przepisy naruszyły prawo własności nabyte w drodze dziedziczenia oraz związaną z tym prawem zasadę ochrony praw nabytych i zaufania do państwa oraz stanowionego prawa. Sąd rozpatrujący sprawę nie znalazł podstaw do przyjęcia, by odstępianie od tych zasad mogło mieć uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych o takiej randze, które uzasadniałyby naruszenie prawa własności. W szczególności więc zasada wyrażona w art. 23 Konstytucji wskazująca, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, w żadnym razie nie może uzasadniać pozbawiania własności gospodarstw rolnych osób, które nabyły je w drodze dziedziczenia. Brak było przy tym regulacji przewidujących właściwą rekompensatę za utratę własności. W konsekwencji spadkobiercy pozbawieni zostali, bez istotnego uzasadnienia, ochrony prawa własności. Co więcej, należy przyjąć, iż przepisy ograniczające dziedziczenie gospodarstw rolnych nie gwarantowały ani niepodzielności gospodarstwa rolnego, ani objęcia go przez jedną osobę posiadającą wszelkie niezbędne kwalifikacje. Cel ten mógł być osiągnięty np. poprzez odpowiednie ukształtowanie przepisów o dziale spadku. Brak więc przesłanek do takiego kształtowania regulacji dotyczącej dziedziczenia gospodarstw rolnych, a tym bardziej do pozbawiania własności osób, które gospodarstwa te nabyły w drodze dziedziczenia.

Wskazane tezy zostały *in extenso* powtórzone przez Trybunał w wyroku z dnia 5 września 2007 r.<sup>32</sup>, w którym negatywnej ocenie poddano art. LV, art. LVI i art. LVIII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny<sup>33</sup>.

**2.** Interesującą tezę sformułował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r.<sup>34</sup>, który dotyczył zgodności z Konstytucją instytucji zachowku (art. 991 k.c.). Przedmiotowa ocena nawiązywała w ograniczonym zakresie do treści art. 23 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, zasada że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne nie wskazuje żadnych podmiotów uprawnionych do żądania konkretnych działań prawodawczych ani szczegółowego przedmiotu tychże działań.

---

<sup>31</sup> Postanowienie TK z dnia 4 lutego 2008 r., P 45/07, OTK-A 2008 Nr 1, poz. 14.

<sup>32</sup> P 21/06, OTK-A 2007 Nr 8, poz. 96.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.

<sup>34</sup> P 56/11, OTK-A 2003 Nr 6, poz. 85.

Innymi słowy, potwierdzono w ten sposób, że **art. 23 zd. 1 Konstytucji pełni funkcję gwarancyjną w ujęciu przedmiotowym**. Po raz kolejny podkreślono, że ochrona gospodarstwa rodzinnego nie może modyfikować konstytucyjnego rozumienia prawa własności oraz prawa dziedziczenia. Nie budzi wątpliwości stwierdzenie Trybunału, że nie istnieje bezpośredni i oczywisty związek między ochroną gospodarstwa rodzinnego, a zagwarantowaniem prawa do zachowku. **Przymusowe rozdrobnienie** następujące z konieczności pokrycia zachowku **może w konkretnych okolicznościach jednak stanowić zagrożenie dla całości i ciągłości gospodarstw rodzinnych**.

3. Wyrok z dnia 7 maja 2014 r.<sup>35</sup> odnosił się w ograniczonym zakresie do kwestii zgodności z art. 23 Konstytucji art. 19 ust. 1, 1a i 1b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>36</sup> (stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego). We wniosku skierowanym do Trybunału sformułowany został zarzut, że stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego rolników narusza art. 23 Konstytucji, przez to że stanowi zagrożenie „dla utrzymania gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego państwa”, ponieważ przyjęte rozwiązania ograniczają możliwość przekazywania gospodarstw rolnych młodszemu pokoleniu.

Zdaniem Trybunału, przepis art. 23 Konstytucji wyraża zasadę ustrojową dopełniającą i konkretyzującą zasady bardziej ogólne, w szczególności zasadę społecznej gospodarki rynkowej (i trzech składających się na nią filarów). Zasada wyrażona w tym przepisie nie wyklucza istnienia innych typów gospodarstw rolnych. Nakazuje jednak utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewnia gospodarstwom rodzinnym charakter „podstawy ustroju rolnego państwa”. Gospodarstwo rodzinne ma więc być efektywną formą gospodarowania, zapewniającą godziwe utrzymanie rodzinom rolniczym oraz zaspokajającą potrzeby społeczeństwa. Zasada, o której mowa, wyznacza też kierunki polityki państwa – nakazuje władzom publicznym, zwłaszcza ustawodawcy, tak kształtować ustrój rolnictwa, aby zapewnić gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie (finansowe, społeczne i gospodarcze). Podkreślenia wymaga, że Trybunał wyraźnie wskazał że

---

<sup>35</sup> K 43/12, OTK-A 2014 Nr 5, poz. 50.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jedn. tekst - Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.

przez pojęcie gospodarstwa rodzinnego na płaszczyźnie konstytucyjnej oznacza gospodarstwo rolne, którego własność pozostaje w zasadzie w rękach jednej rodziny. Zmiana jednego z warunków uzyskania przez rolnika uprawnień emerytalnych, a dotycząca podwyższenia wieku emerytalnego, nie powoduje sama przez się zmian w strukturze własnościowej gospodarstwa rolnego ani – tym bardziej – nie zmienia ustroju rolnego w Polsce.

Podwyższenie wieku emerytalnego starszych członków rodziny prowadzącej gospodarstwo rolne może mieć oczywiście wpływ na sytuację młodszych jej członków. Wynika to z różnego rodzaju powiązań w ramach rodziny, przede wszystkim tych w sferze majątkowej, i ze związanej z nią kwestii następstwa prawnego. Tylko w tym znaczeniu okoliczności wskazywane we wniosku grupy posłów, tego rodzaju jak późniejsze przejęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego przez kolejne, młodsze pokolenie, mogą być jednym z następstw późniejszego przejścia na emeryturę starszych członków rodziny. Nie są to jednak skutki bezpośrednio pozostające w związku z treścią zakwestionowanych przepisów. Wynikają one systemowo z regulacji przyjmowanych w różnych dziedzinach, związanych bezpośrednio z treścią wzorca konstytucyjnego z art. 23 Konstytucji, np. dotyczących struktury gospodarstw rolnych, w tym określających krąg osób takie gospodarstwo prowadzących (np. ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego), czy określających zasady przekazywania *inter vivos* lub zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Odnosząc się do zarzutu opóźnienia wymiany pokoleniowej w rolniczych gospodarstwach rodzinnych, Trybunał zaznaczył jeszcze, że rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlegają rolnik oraz domownik rolnika, a na wniosek – osoba, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestała działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jeżeli podlegała ona ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez co najmniej 12 lat i 6 miesięcy (art. 16 u.u.s.r). Przekazanie gospodarstwa rolnego zstępnym przed osiągnięciem wskazanego w przepisach wieku emerytalnego, którym docelowo będzie 67 lat, i pozostanie w reżimie ubezpieczenia społecznego rolników, jest więc możliwe również po 31 grudnia 2012 r.

We wskazanym orzeczeniu uwagę zasługuje ujęcie przez **Trybunał art. 23 Konstytucji jako swoistego (częstkowego) desygnatu pojęciowego art. 20 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa oparta**

**na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP.** Przepis art. 20 Konstytucji nie definiuje pojęcia społecznej gospodarki rynkowej, jakkolwiek niektóre z komponentów konstrukcji są jednak wprost wyrażone w omawianym przepisie (wolność działalności gospodarczej, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych). Treść pojęcia „**społeczna gospodarka rynkowa**” **współwyznaczona jest pośrednio m.in. przez art. 23 Konstytucji**, który określa swoiste cechy ustroju gospodarczego w rolnictwie.

#### **IV. Ochrona gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie zwykłym**

##### **1. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego**

Nie budzi wątpliwości, że przepis art. 23 Konstytucji może stanowić podstawę dla szczególnej regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Podstawowe znaczenie w tym zakresie realizować miała ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>37</sup>, która zmierzała do urzeczywistnienia ustrojowej zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP<sup>38</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.k.u.r., za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne, które spełnia dwie przesłanki: jest prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha. Stworzony przez ustawę system ograniczeń w obrocie nieruchomościami bezsprzecznie nawiązuje do pojęcia gospodarstwa rodzinnego, ale może budzić wątpliwości, czy to nawiązanie jest prawidłowe<sup>39</sup>. Co więcej – czy ustawowe pojęcie gospodarstwa rodzinnego (art. 5 ust. 1 u.k.u.r.) należy traktować jako zgodne z pojęciem konstytucyjnym<sup>40</sup>.

W wymiarze formalnym, wprowadzenie konstrukcji gospodarstwa rodzinnego do ustawodawstwa zwykłego należy ocenić pozytywnie. Powstaje jednak pytanie, na

---

<sup>37</sup> Jedn. tekst – Dz. U. z 2012 r., poz. 803, cyt. dalej jako u.k.u.r.

<sup>38</sup> T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, op. cit., s. 21.

<sup>39</sup> B. Wierzbowski, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej w Suwałkach” 2005, nr 11, s. 24-37.

<sup>40</sup> Zob. cyt. wyrok TK z dnia z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12.

ile ustawowe pojęcie gospodarstwa rodzinnego realizuje programową funkcję art. 23 Konstytucji w płaszczyźnie materialnej.

Określenie gospodarstwa rodzinnego przyjęte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zostało zdeterminowane tylko przez jeden element wskazywany tradycyjnie w treści pojęcia „ustrój rolny”. Zakres przedmiotowy ustawy koncentruje się na kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie i to w ograniczonym zakresie. Poza przedmiotem zainteresowania ustawodawcy pozostały choćby takie zagadnienia, jak ochrona struktury gospodarstwa przed nieracjonalnym podziałem czy problematyka obrotu *mortis causa*, a także zagadnienia produkcyjnego wykorzystania gruntów rolnych, prowadzenia efektywnej działalności rolniczej oraz kształtowania relacji obrotu gospodarczego.<sup>41</sup>

Na gruncie polskiej regulacji konstytucyjnej wyrażono jednoznaczny pogląd, że gospodarstwo rodzinne to takie, które zapewnia utrzymanie rodzinie rolnika, a wielkość tego gospodarstwa i jego wyposażenie pozwala na to, by prowadzone było w zasadzie przez właściciela pracującego w nim wraz z członkami własnej rodziny. Zatrudnianie siły najemnej jest w takim gospodarstwie oczywiście dopuszczalne, lecz funkcjonowanie gospodarstwa rodzinnego nie powinno się na niej głównie opierać. Wielkość powierzchni gospodarstwa rodzinnego, wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej może być zróżnicowana i zależy m.in. od profilu produkcji, wyposażenia technicznego, wiedzy jakim dysponuje jego właściciel<sup>42</sup>.

Trudno uznać, że obiektywnie „rodzinny” charakter gospodarstwa rolnego z art. 5 ust. 1 u.k.u.r. wynika z tego, że podmiotem prowadzącym gospodarstwo jest rolnik indywidualny (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.), którego status rodzinny, jest w świetle przepisów powołanej ustawy obojętny. Jedynym elementem, który może znaleźć uzasadnienie w perspektywie tradycyjnego ujęcia gospodarstwa rodzinnego (na gruncie konstytucyjnym) jest obowiązek osobistego prowadzenia danego gospodarstwa rolnego przez rolnika indywidualnego<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, op. cit., s. 103 i cyt. tam literatura.

<sup>42</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 63.

<sup>43</sup> K. Stefańska, *Przesłanki prawnego różnicowania pojęcia gospodarstwa rolnego* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, J. Bieluk, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, A. Doliwa (red.), Białystok 2012, s. 288 - 302; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, op. cit., s. 106.

Jeszcze większe wątpliwości budzi maksymalna norma obszarowa gospodarstwa rodzinnego w postaci 300 ha powierzchni użytków rolnych. Wskazana powierzchnia nie znajduje żadnego uzasadnienia w obiektywnych uwarunkowaniach ekonomicznych czy potencjale produkcyjnym danej jednostki produkcyjnej w zakresie możliwości utrzymania statystycznej rodziny rolniczej. Równie poważne zastrzeżenia można sformułować w stosunku do minimalnej powierzchni gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.k.u.r., która została określona na poziomie 1 ha użytków rolnych (art. 5 ust. 1 w zw. art. 2 ust. 2 u.k.u.r.) Trudna dopatrzeć się racjonalnego uzasadnienia, że gospodarstwo rolne o powierzchni 1,2 ha użytków rolnych, które z reguły nie jest w stanie zapewnić egzystencji przeciętnej rodzinie rolniczej, jeśli spełnia przesłanki określone w art. 5 i 6 u.k.u.r., może pretendować do statusu gospodarstwa rodzinnego <sup>44</sup>.

Pozostaje powtórzyć, że procesowi legislacyjnemu nad komentowaną ustawą nie przyświecała troska o wzmocnienie polskiego rolnictwa, lecz obawa przed wykupem nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z krajów Unii Europejskiej. Zasadnicze znaczenie miał cel polityczny, a nie właściwy kształt przemian własnościowych i strukturalnych w rolnictwie w warunkach gospodarki rynkowej, gdzie gospodarstwo rodzinne, wśród innych jednostek produkcyjnych w rolnictwie, podlegałoby szczególnej ochronie państwa <sup>45</sup>. Wskazany cel zaważył wyraźnie na przyjętej w ustawie definicji gospodarstwa rodzinnego <sup>46</sup>.

Niestety, proponowane najnowsze rozwiązania zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego realizują tą samą myśl polityczną oraz obarczone są tymi samymi wadami.

---

<sup>44</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 397.

<sup>45</sup> T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>46</sup> E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju...*, *op. cit.*, s. 102; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 170 i nast.; tenże: *Kształtowanie ustroju rolnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej - adekwatność stosowanych instrumentów prawnych* [w:] E. Kremer, Z. Truskiewicz (red.) *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi A. Lichorowiczowi*, Warszawa 2009, s. 208.



Nie dokonując całościowej analizy projektów ustaw (druk 1659<sup>47</sup> oraz projekt złożony w dniu 1 lipca 2014 r.<sup>48</sup>), trzeba zwrócić uwagę na:

- administracyjny tryb kontroli obrotu, polegający przede wszystkim na wprowadzaniu obowiązku pośrednictwa sprzedaży przez ANR;
- ograniczenia obrotu gruntami nabytymi;
- szczególny tryb rejestracji gruntów rolnych, ale bez sprecyzowania funkcji takiego rejestru oraz powiązania z innymi już funkcjonującymi w rolnictwie;
- poszerzenie uprawnień Agencji tak w ramach pierwokupu, jak i prawa odkupu;
- bardzo niejasno określony tryb odwoławczy i kontrolny w zakresie decyzji ANR;
- projekt nr 1659 w nieco większym zakresie ujmuje obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na gruntach rolnych i wskazuje na dodatkową przesłankę – kryterium jaki jest dochodowość produkcji rolnej, ale bez wskazania zasad jej ustalania i weryfikacji;
- w obu projektach w sposób zasadniczy poszerzony zostaje zakres uprawnień i kompetencji ANR, przyjęty tryb administracyjnego postępowania, ale z różnicami co do regulacji KPA oraz w sposób bardzo pobieżny określający tryby nadzoru, postępowań odwoławczych i kontrolnych;
- Projekty, właściwie nie odnoszą się do kontroli innych niż sprzedaż czynności dokonywanych między żyjącymi, ani też czynności dokonywanych na wypadek śmierci, co powoduje że proponowane zmiany utrwalają dotychczasową fragmentaryczność regulacji.

Można przeto, zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jako konkretyzacja zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji<sup>49</sup>, powinna znacząco wykraczać poza konstrukcję *stricte* formalną, zbudowaną na przesłankach powierzchni gospodarstwa oraz przymiotu rolnika indywidualnego. Dotychczasowy sposób zdefiniowania pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego i

---

<sup>47</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wniesiony przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości.

<sup>48</sup> Poselski projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw wniesiony przez grupę posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego, nie oznaczony numerem; w dniu 7 października 2014 r. skierowany do uzupełnienia uzasadnienia.

<sup>49</sup> Wyrok z dnia 31 marca 2008 r., P 20/07, OTK-A 2008 Nr 2, poz. 31.

rolnika indywidualnego w u.k.u.r., zdecydowanie odbiega od regulacji prawnej statusu gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej<sup>50</sup>, a nowe propozycje tylko w nieznacznym zakresie poprawiają tę sytuację. Nie usuwają też wielokrotnie sygnalizowanych w piśmiennictwie błędów dotychczasowej regulacji.

Prawidłowe zdefiniowanie powołanych pojęć ma szczególne znaczenie, gdyż posługują się nimi inne przepisy szczególne, a zwłaszcza ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wobec proponowanych zmian w jej brzmieniu koniecznym jest podniesieniu kilku zasadniczych uwag.

## **2. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**

Bezpośrednie nawiązanie do analizowanej konstrukcji rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz rolnika indywidualnego pojawia się w regulacjach ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>51</sup>. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy, jednym z podstawowych zadań Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) jest tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Realizacja tego celu następować ma zarówno w drodze instrumentów określonych w u.g.n.r.S.P., jak i wykonywania przez Agencję uprawnień określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (prawa pierwokupu oraz tzw. prawa nabycia – art. 3 i 4 u.k.u.r.).

Tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych na gruncie u.g.n.r.S.P. sprowadza się do możliwości rozdysponowania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) w ramach tzw. przetargu ograniczonego. Zgodnie z art. 29 ust. 3b pkt 1 – 2 u.g.n.r.S.P., Agencja jest uprawniona do zastrzeżenia, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie rolnicy indywidualni (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.), zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli posiadają miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą

---

<sup>50</sup> Szerzej: A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, *passim*.

<sup>51</sup> Jedn. tekst - Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm., cyt. dalej jako u.g.n.r.S.P.

gminą lub osoby posiadające kwalifikacje rolnicze (art. 5 ust. 2 u.k.u.r.)<sup>52</sup>, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne<sup>53</sup>.

Przedstawiony projekt zmian w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 1925<sup>54</sup>) motywowany jest wzmocnieniem pozycji gospodarstw rodzinnych, statusu rolników indywidualnych oraz przeciwdziałaniem nabywania gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w celach spekulacyjnych przez osoby, które nie są związane z rolnictwem.<sup>55</sup> Podstawowe znaczenie ma koncepcja ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w przetargu, co wydaje się spełniać standard konstytucyjny wyznaczony art. 23 Konstytucji.

Niezależnie od pozytywnej oceny wartości, które legły u podstaw propozycji zmian, szczegółowe rozwiązania budzą szereg wątpliwości prawnych w perspektywie zgodności z Konstytucją RP oraz prawodawstwem Unii Europejskiej:

- kryterium wyboru oferty w postaci odległości między gospodarstwem oferenta i sprzedawaną nieruchomością (co w szczególności oznacza dyskryminację tzw. młodych rolników),
- zobowiązanie nabywcy do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z ZWRSP w terminie 10 lat oraz nieustanawiania hipoteki na danej nieruchomości,
- uprawnienie ANR do wyrażania zgody na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z ZWRSP,

---

<sup>52</sup> Zob. również rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą, Dz. U. z 2012 r., poz. 109.

<sup>53</sup> Por. Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, LexisNexis, 2014, s. 187.

<sup>54</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 18 czerwca 2013 r., druk nr 1925.

<sup>55</sup> Swoistym uzupełnieniem przedmiotowej propozycji w zakresie przeciwdziałania nabywaniu nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne i prawne występujące faktycznie na rzecz cudzoziemców jest projekt ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw z dnia 21 października 2014 r., druk nie oznaczony numerem. Propozycje koncentrują się do dodatkowych ograniczeniach w zakresie nabywania udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych.

- obowiązek złożenia przez nabywcę oświadczenia o pochodzeniu środków na zakup nieruchomości,
- wysokość sankcji za bezprawne wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu,

## V. Konkluzje

Przepis art. 23 Konstytucji RP nie może być traktowany jako deklaracja polityczna. Jakkolwiek powołany przepis ustawy zasadniczej nie definiuje gospodarstwa rodzinnego, ani też nie wskazuje na kryteria zdefiniowania tegoż pojęcia, to jednak przyjmując za podstawę stosunków gospodarczych w rolnictwie gospodarstwa rodzinne, statuuje ustrojową zasadę, w myśl której gospodarstwo rodzinne (praca producenta rolnego i jego rodziny) stanowić będzie jedną z podstawowych form organizacji produkcji. Postanowienia art. 23 Konstytucji RP tworzą normę programową – optymalizacyjną, wyznaczającą ramy ochronne jej realizacji. Normy programowe, jako skierowane do organów władzy publicznej, określają cele i granice ich działalności<sup>56</sup>. Stąd w zakresie konstytucyjnej ochrony zmieści się zakaz podejmowania wszelkich działań, w tym wprowadzania w regulacjach zwykłych postanowień zmierzających do ograniczenia lub osłabienia ustrojowego znaczenia gospodarstw rodzinnych, jako sprzecznych z Konstytucją<sup>57</sup>.

Przyjęte ujęcie wywołuje daleko idące konsekwencje<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Zob. J. Trzcziński, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 9 nast.; zdaniem Autora można wyróżnić trzy sytuacje, w których nastąpi naruszenie norm programowych: 1. gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu i w ten sposób naruszył prawa i wolności; 2. gdy ustawodawca uchwalając ustawę ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa oraz 3. gdy ustawodawca regulując jakieś prawo lub wolność na poziomie poniżej minimum tego prawa wyznaczonym przez istotę tego prawa.

<sup>57</sup> Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997, s. 99 i nast. a także A. Oleszko [w:] A. Oleszko, B. Jeżyńska, *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, Zakamycze 2003, s. 82.

<sup>58</sup> Por. B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Senat RP, Warszawa 2014., s. 1 i cyt. tam literatura; A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP...*, *op. cit.*, s. 33 i nast.

Przede wszystkim dokonuje generalnego zróżnicowania gospodarstw rolnych na gospodarstwa rodzinne oraz inne jednostki produkcyjne o charakterze rolnym, lecz nie rodzinnym. Charakter ochronny przepisu art. 23 Konstytucji przesądza zaś o wzajemnych relacjach między poszczególnymi kategoriami jednostek produkcyjnych w ten sposób, że dokonuje uprzywilejowania rodzinnego gospodarstwa (pracę producenta wraz z rodziną) względem innych gospodarstw rolnych, z uwagi na przyjęte podstawowe znaczenie dla kształtowania ustroju rolnego w RP. Takie ujęcie nie oznacza, że obok gospodarstw rodzinnych nie będą funkcjonować inne jednostki organizacyjne, w których prowadzona będzie działalność rolnicza. Przeciwnie, art. 23 w zw. z art. 21 Konstytucji nie powinien być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych<sup>59</sup>. Gospodarstwo rodzinne jako jednostka produkcyjna nie jest celem samym w sobie, ale ma stanowić efektywną formę gospodarowania. Tylko tak prowadzone gospodarstwa mogą stanowić podstawę ustroju rolnego państwa, zaś władze publiczne mają obowiązek podejmowania takich działań, aby jego prowadzenie było produktywną formą. Stąd też **obowiązkiem ustawodawcy zwykłego stało się takie sformułowanie pojęcia gospodarstw rolnych w systemie gospodarki narodowej, by nie tylko nie ograniczały, ale wręcz gwarantowały trwałość i efektywność produkcji rolnej prowadzonej przez producentów rolnych w każdej jednostce organizacyjnej, jaką są gospodarstwa rolne, ale przede wszystkim w gospodarstwach rodzinnych**<sup>60</sup>.

Realizacja wskazanego założenia wymaga jednak uwzględnienia, że wynikająca z postanowień Konstytucji zasada nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż już zdanie drugie omawianego przepisu statuuje pewne jej ograniczenie, zastrzegając, że nie może naruszać innych, również ustrojowych, zasad wyrażonych w art. 20–22 Konstytucji<sup>61</sup>. Przyjęte zastrzeżenie zmierza do wkomponowania instrumentów prawnych regulujących rodzinną produkcję rolną w społeczną gospodarkę rynkową, zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz prymat sektora prywatnego w gospodarce, czyli uznanie własności prywatnej za

---

<sup>59</sup> Por. powoływany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego, P 4/99.

<sup>60</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27.

<sup>61</sup> Zob. B. Banaszkiwicz, *op. cit.*, s. 28 i nast.

podstawę życia gospodarczego<sup>62</sup>. Niestety z uwagi na zbyt wąskie ujęcie w ustawie zasadniczej regulacji ustroju rolnego, miejsce rodzinnych gospodarstw rolnych w systemie gospodarczym nie zostało określone. I, o ile opowiedzenie się w Konstytucji za rodzinnym gospodarstwem jako zasadniczym modelem jednostki produkcyjnej w polskim rolnictwie koresponduje z rozwiązaniami przyjętymi w krajach Unii Europejskiej<sup>63</sup>, o tyle jednocześnie osłabienie jego pozycji wskutek zastrzeżenia, że zasada ta nie może naruszać innych praw, już nie<sup>64</sup>. Brak konsekwencji w przedmiotowej regulacji zgodnie oceniany jest jako istotna wada skutkująca zarówno rozbięciem unijnej koncepcji rodzinnego gospodarstwa, jak i utrudnieniem realizacji celów społecznych z reguły realizowanych przez gospodarstwa rodzinne. Podkreśla się zwłaszcza, że produkcja rodzinna jest bardziej elastyczna i łatwiejsza dla wdrożenia europejskich systemów wsparcia. Nadto, producenci koncentrują swoje życie zawodowe i rodzinne we własnych gospodarstwach, co zapobiega nadmiernym migracjom, wyludnianiu się terenów wiejskich, sprzyja utrzymaniu odrębności kulturowych a także umożliwia realizację zadań ze sfery ochrony środowiska polegających na zapobieganiu procesom erozyjnym wskutek utrzymywania produkcji rolniczej<sup>65</sup>. I właśnie z uwagi na owe, inne niż produkcyjne, aspekty działalności rolniczej w krajach Unii Europejskiej tworzone są ramy ochronne dla gospodarstw

---

<sup>62</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja ...*, op. cit., s. 24 i nast.; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2013, s. 84; L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej [w:] Konstytucyjne podstawy systemu...*, op. cit., s. 18 i nast.; M. Granat [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 140 i nast.

<sup>63</sup> Szerzej zob. A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw ...*, op. cit., s. 229-244.

<sup>64</sup> Zob. E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Zakamycze 2004, s. 344–346; R. Budzinowski, *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 26-41.

<sup>65</sup> Zob. A. Oleszko, *Znaczenie rolniczego gospodarstwa rodzinnego ...*, op. cit.; tenże: *Uznanie rodzinnego gospodarstwa...*, op. cit., s. 85 i nast. oraz F. Tomczak, *Procesy dostosowawcze rodzinnych gospodarstw do warunków gospodarki rynkowej*, Warszawa 1994 oraz tenże: *Doświadczenia rolnictwa rodzinnego w krajach o gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994. O konstytucyjnych podstawach ochrony środowiska zob. też B. Rakoczy, *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 78 i nast.

rodzinnych. Przepis art. 23 Konstytucji RP takich potrzeb nie dostrzegł i nie uwzględnił, a w konsekwencji ograniczył możliwości ustawodawstwa zwykłego<sup>66</sup>.

Podjmując najnowsze próby skonstruowania reguł obrotu nieruchomościami rolnymi koniecznym jest uwzględnienie dotychczas podnoszonych uwag co do szczególnego znaczenia i miejsca gospodarstw rodzinnych w systemie gospodarczym kraju oraz utworzenie spójnej koncepcji regulującej obrót nieruchomościami między żyjącymi, jak i na wypadek śmierci. Nowe regulacje nie powinny ograniczać się do kontroli i przeciwdziałaniu nadmiernej kumulacji gruntów czy zasad nabywania gruntów rolnych przez cudzoziemców, ale w znacznie większym zakresie tworzyć instrumenty gwarantujące poprawę istniejącej struktury agrarnej, racjonalnego wykorzystania gruntów na cele produkcji rolnej, kontrolę obrotu spekulacyjnego oraz zapewnienia trwałości innych form gospodarczego władania gruntem, zwłaszcza długoterminowych dzierżaw rolniczych.

---

<sup>66</sup> B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 66 – 69.