

Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP

W procesie analizy zespołów norm, składających się na poszczególne gałęzie prawa, wyodrębnia się w nauce pewne kategorie reguł, którym nadaje się miano „zasad prawa”.² Te normy o szczególnym charakterze stanowią zwykle swoisty drogowskaz w kwestii identyfikacji i wykładni aksjologicznych podstaw oraz celów danej gałęzi prawa. Przyjmuje się, że zasady prawa wyznaczają kierunki interpretacji nie tylko poszczególnych norm, ale również – ze względu na ich doniosłe znaczenie – całych instytucji prawnych w ramach konkretnej gałęzi. Mają one niewątpliwie wpływ na sposób stosowania prawa, w tym dobór reguł kolizyjnych w procesie wykładni i ustalanie znaczeń klauzul generalnych, jak również inspirują do postulowania i podejmowania działań legislacyjnych w określonym obszarze regulacji.

Jeśli chodzi o źródła pochodzenia zasad prawa, czy też sposób ich wyodrębnienia w ramach całego systemu prawnego, to stwierdzić należy, iż nie istnieje jednolita metoda stanowienia lub wyróżniania norm o tym szczególnym statusie. Na pewno nie można przyjąć, że zasady prawa zostały jakościowo wyeksponowane w ramach zamkniętego, przynajmniej z założenia, katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na mocy przepisów Konstytucji RP.³ Dlatego, biorąc pod uwagę charakter polskiego systemu prawnego – zorganizowanego hierarchicznie, ale grupującego normy w formalnie równe kategorie (konstytucyjne, prawa międzynarodowego, ustawowe, wykonawcze, prawa miejscowego), ocenić należy, że zasady prawa z rzadka tylko zostają wprost wyrażone w przepisach prawa pozytywnego, gdyż najczęściej są rezultatem rekonstrukcji, dokonywanej przez judykaturę i doktrynę, w oparciu o cechy i wartości systemu prawa w ogóle lub w ramach danej gałęzi. Zastrzec należy, że formułowanie zasad prawa nie może opierać się na ustaleniach o charakterze dowolnym – niezbędne jest powiązanie ich z wartościami wynikającymi z regulacji o charakterze nadrzędnym (np. ustrojowym) albo cie-

1 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

2 Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974. Autorzy ci wskazują na dwa podstawowe typy zasad prawa: w sensie opisowym (kreujące wzorce ukształtowania instytucji prawnej) i w sensie dyrektywalnym (wskazujące wzorce zachowań lub stanów rzeczy).

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

szącymi się szeroką aprobatą wśród adresatów norm prawnych.⁴ Kreowanie zasad prawa może być czasem oceniane jako praktyka prawotwórcza, gdyż niejednokrotnie nie sprowadza się ono do odtwarzania norm prawnych z treści obowiązujących przepisów, ale polega na wnioskowaniu o istnieniu nowej (innej) normy na podstawie normy lub zespołu norm wyrażnie przez ustawodawcę ustanowionych. Należy przy tym zaznaczyć, że teoretycznie przyjmuje się, iż inferowanie stanowi jednak element reguł wykładni. W ramach rozważań nad charakterem zasad prawa trzeba także mieć na uwadze, że normy te mają charakter stopniowalny. Można też mówić o hierarchii w zbiorze zasad prawa, ułożonej według źródła umocowania poszczególnych spośród nich.

Od zasady prawa w wyżej opisanym znaczeniu odróżnić należy pojęcie „zasady prawnej”, o którym mowa w art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym,⁵ którą to moc posiada uchwała wyjaśniająca zagadnienia i rozstrzygająca rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych i Sądu Najwyższego. Jednakże przyjęć należy, że autorytet Sądu Najwyższego, działającego w poszerzonym składzie, przyczynia się w wielu przypadkach do definiowania zasad prawa w rozumieniu niniejszego opracowania.

Studia nad zasadami prawa nie są obce nauce prawa rolnego. Próba opracowania katalogu zasad prawa rolnego została m.in. podjęta i zreferowana w 1979 r. na łamach „Państwa i Prawa” przez P. Czechowskiego i A. Stelmachowskiego.⁶ Upryły ponad 30 lat, transformacja ustrojowa i gospodarcza, a także uzyskane przez Polskę członkostwo w Unii Europejskiej, wiążące się wprost z przyjęciem jej dorobku prawnego i zasad wspólnotowego rynku rolnego, zrewidowały zaproponowany wówczas katalog.⁷ Współcześnie pierwszy z wyżej wymienionych Autorów zaproponował zmodyfikowaną listę zasad prawa rolnego, uszeregowaną według doniosłości regulacji prawnej:

- 1) zasada interwencyjnego oddziaływania przez Unię Europejską i państwa narodowe na rolnictwo i obszary wiejskie zgodnie z celem Wspólnej Polityki Rolnej UE;
- 2) zasada produktywności, w tym stymulacji przez państwo postępu techniczno-rolnego i biologicznego;

4 Por. W. Pogasz, O legitymowaniu zasad prawa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, z. 2.

5 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 499.

6 Zob. P. Czechowski, A. Stelmachowski, Zasady prawa rolnego, „Państwo i Prawo” 1979, z. 12, s. 30–38.

7 Zaliczono do niego: 1) zasadę produktywności, a w jej ramach zasady: ochrony produktywności ziemi, ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika, stymulacji postępu techniczno-rolnego, specjalizacji i koncentracji; 2) zasadę zróżnicowanego planowego sterowania rolnictwem przez państwo; 3) zasadę kształtowania i ochrony zawodu rolnika; 4) zasadę preferencji dla uspołecznionych form gospodarowania.

- 3) zasada ochrony produktywności ziemi w ramach ochrony zasobów naturalnych w powiązaniu z zagospodarowaniem przestrzennym obszarów wiejskich;
- 4) zasada ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika oraz ochrony innych form gospodarowania ziemią.⁸

Próbę wyodrębnienia aktualnie obowiązujących zasad prawa rolnego podjął też A. Lichorowicz. Do najistotniejszych z nich Autor zaliczył:

- 1) zasadę ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego, w obrębie której wyróżnił: zasadę szczególnej ochrony interesów osób faktycznie prowadzących produkcję rolną wobec osób nie będących producentami rolnymi, zasadę pozytywnego oddziaływania na strukturę gruntową gospodarstw w celu jej modernizacji i zapewnienia gospodarstwom samowystarczalności ekonomicznej oraz zasadę kooperacji producentów rolnych;
- 2) konstytucyjną zasadę szczególnej ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego Polski (art. 23 Konstytucji);
- 3) zasadę ekonomicznego i socjalnego równouprawnienia ludności miejskiej i wiejskiej, a w szczególności: wprowadzenie gwarancji zrównania, a w każdym razie zbliżenia dochodów ludności miejskiej i producentów rolnych, uwzględnianie losowego charakteru produkcji rolnej i związanej z tym konieczności zwiększonej ochrony producenta rolnego przed jednostronnym ponoszeniem ryzyka produkcyjnego oraz zapewnienie producentom rolnym i ich rodzinom takiego samego stopnia ochrony socjalnej jak ludności miejskiej;
- 4) zasadę maksymalnej ochrony zdrowotnej konsumenta produktów rolnych;
- 5) zasadę harmonizacji regulacji struktury i procesów produkcyjnych w rolnictwie z wymogami ochrony środowiska.⁹

Jak wyżej wspomniano, w ramach zbioru zasad prawa właściwych dla danej gałęzi można zastosować ich hierarchiczne uporządkowanie. Kluczem wartościującym może być w pierwszej kolejności kryterium kategorii (rangi) aktu, w którym dana zasada znajduje umocowanie. Z tego względu za cel niniejszego opracowania przyjęto analizę poszczególnych nazwanych powyżej zasad prawa rolnego w kontekście ich umocowania w przepisach rangi konstytucyjnej.¹⁰ Efekty tej oceny mogą służyć za przyczynek do lepszego usystematyzowania tychże zasad oraz ustalenia zakresu ich spójności ze społeczno–gospodarczym modelem ustrojowym. Wydaje

8 P. Czechowski, Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 113.

9 A. Lichorowicz, Pojęcie i przedmiot prawa rolnego, Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa, [w:] A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2009, s. 30–31.

10 Por. A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (świeśle art. 23 Konstytucji), [w:] M. Wyrzykowski (red.), Konstytucyjne podstawy systemu prawa, Warszawa 2001.

się też, że rezultaty pogłębionych badań nad tą kwestią mogłyby stać się przydatne w procesie ustalania konstytucyjnego wzorca kontroli rozwiązań prawnych, której przedmiotem są obowiązujące normy prawa rolnego.

Wyartykułowana powyżej za P. Czechowskim zasada interwencyjnego oddziaływania przez Unię Europejską i państwa narodowe na rolnictwo i obszary wiejskie zgodnie z celem Wspólnej Polityki Rolnej UE¹¹ wydaje się nie mieć bezpośredniego umocowania w Konstytucji RP. To uogólniające określenie przedmiotowej zasady sprowadza się w istocie do uznania celów i zadań Wspólnej Polityki Rolnej oraz sposobów ich realizacji, wyrażonych przede wszystkim w art. 39 i 40 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹² za zasadę polskiego prawa rolnego. Jest to przejaw przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, co bezpośrednio wynika z treści art. 9 Konstytucji RP. Omawiana zasada eksponuje w pierwszej kolejności prymat prawa europejskiego nad krajowym w przedmiocie ustanawiania instrumentów interwencyjnych w rolnictwie. Warto przy tym zauważyć, że zakres dopuszczalnego interwencjonizmu krajowego w ramach prezentowanej koncepcji jest ściśle limitowany, zatem nie istnieje w obecnych uwarunkowaniach traktatowych w ramach uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pełna swoboda programowania i realizowania krajowej polityki rolnej. To specyficzne ukształtowanie sytuacji prawnej polskiego ustawodawcy i właściwego ministra znajduje formalne umocowanie konstytucyjne. Po myśli art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Niewątpliwie Traktat dotyczący przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r.¹³ stanowi przejaw realizacji uprawnienia do przekazania niektórych kompetencji władzy państwowej organizacji międzynarodowej, w tym także w obszarze programowania i wdrażania polityki rolnej. Problemy związane z obowiązaniem, stosowaniem i przestrzeganiem norm prawnych, kształtowanych w umowie międzynarodowej oraz na jej podstawie, rozstrzygają reguły kolizyjne wyrażone w art. 91 Konstytucji RP. Zgodnie z nimi, tego rodzaju umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Nadto, jeżeli wynika to z ratyfikowanej umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Prymat prawa europejskiego został też wprost potwierdzony w postanowieniach Traktatu Akcesyjnego. Zgodnie z art. 2 Aktu, dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w traktatach stano-

11 A. Lichorowicz również zaprezentował pogląd, że „w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej (...) katalog zasad uległ wzbogaceniu o zasady zawarte w art. 33 TWE”. Zob. A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot...*, *op. cit.*, s. 31.

12 Dz. Urz. UE 2012 C 326.

13 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

wiących podstawę Unii Europejskiej, stanowiącego część składową Traktatu Akcesyjnego, „od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i niniejszym Akcie”.¹⁴ Prymat ten eksponowany jest również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.¹⁵ W tym stanie rzeczy nie budzi wątpliwości, że normy prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej, dotyczące polityki rynkowo–dochodowej oraz strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, zachowują pierwszeństwo stosowania wobec regulacji krajowych.

Kolejne przywołane powyżej zasady – produktywności w aspekcie stymulacji przez państwo postępu techniczno–rolnego i biologicznego oraz ochrony produktywności ziemi w ramach ochrony zasobów naturalnych w powiązaniu z zagospodarowaniem przestrzennym obszarów wiejskich, a także zasada harmonizacji regulacji struktury i procesów produkcyjnych w rolnictwie z wymogami ochrony środowiska nawiązują pośrednio do wartości wyrażonych w ustawie zasadniczej. Kreują one obowiązek sprawowania przez władze publiczne aktywnej roli w celu zagwarantowania zgodności produkcji rolnej oraz kierunków postępu techniczno–rolnego i biologicznego z wymaganiami jakościowymi ochrony środowiska naturalnego i prawem własności intelektualnej, co w aspekcie negatywnym stanowi zakaz produkcji rolnej metodami nadmiernie godzącymi w uwarunkowania środowiskowe w znaczeniu biologicznym i przestrzennym oraz z naruszaniem prawa własności intelektualnej innych podmiotów, a w sensie pozytywnym nakazuje prowadzenie polityki zapewniającej osiągnięcie poziomu produkcji, gwarantującego bezpieczeństwo dostaw żywności w odpowiedniej ilości i o właściwej jakości. Za źródło konstytucyjne tychże obowiązków władzy publicznej przyjąć należy przede wszystkim art. 5, na mocy którego Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo, art. 74 ust. 1 i 2 nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrony środowiska. Adresatami podobnego obowiązku, ale na mocy art. 86, są wszystkie podmioty podległe postanowieniom Konstytucji RP. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji RP – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności

14 Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej, Warszawa 2003, s. 5.

15 Zob. np. orzeczenie ETS w sprawie 6/64 Flaminio Costa v. ENEL (Zb. Orz. 1964, s. 585), orzeczenie ETS w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, (Zb. Orz. 1970, s. 1161).

Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat środowiska i rozwoju, mającej miejsce w Rio de Janeiro w dniach 3–14.06.1992 r. W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny.¹⁶ Dodatkowo, Trybunał w innym orzeczeniu wskazał, że wymagania w dziedzinie ochrony środowiska, rzutujące przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej, mogą również uzasadniać ingerencję w sferę praw właścicieli przy zachowaniu proporcjonalności ingerencji i nienaruszaniu istoty prawa własności.¹⁷ W tym kontekście nie dziwi uwzględnianie przez władze publiczne w ramach programowania mechanizmów nowej Wspólnej Polityki Rolnej istotnych wydatków na dopłaty do praktyk rolnośrodowiskowych oraz akceptacja dla konsekwentnego „zazielenienia” tej polityki.

Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 Konstytucji RP, państwo ma obowiązek chronić własność, co rozciąga się niewątpliwie również na ochronę własności intelektualnej, której poszanowanie ma coraz większe znaczenie w związku z dynamicznym rozwojem biotechnologii.

Zasada ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy rolnika oraz ochrony innych form gospodarowania ziemią (wg P. Czechowskiego) i zasada ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego (wg A. Lichorowicza) posiadają realne umocowanie prawne w przepisach ustaw zwykłych, ale na gruncie Konstytucji RP doznają znacznego osłabienia w kontekście treści art. 21, chroniącego m.in. prawo dziedziczenia. Należy tu w szczególności przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹⁸ w sprawie o sygn. P 4/99, znoszący obowiązujące do początku 2001 roku szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych. Trzeba jednak podkreślić, że wniosku wypływającego z sentencji tego orzeczenia nie powinno się absolutyzować. Już przecież w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – może odwołać się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego i realizując ją, potraktować gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, poddając je w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. Zdaniem Trybunału, art. 23 zd. 2 Konstytucji nie wyłącza wprowadzenia co do spadku, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Trybunał podkreślił jednak, że modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wartości konstytucyjnej wyrażonej w art. 23 ustawy zasadniczej. Z tych względów omawianym zasadom można w tym zakresie przypisać charakter postulatyczny, a w oparciu

16 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r. sygn. K 23/05 (OTK ZU 2006, Nr 6A, poz. 62).

17 Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r. sygn. P 32/05 (OTK ZU 2006, Nr 5A, poz. 56).

18 Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. P 4/99 (OTK ZU 2001, Nr 1, poz. 5).

o nie inspirować ustawodawcę zwykłego do wprowadzenia głębszej ochrony warsztatu pracy rolnika oraz ochrony jego produktywności i dochodowości.

Za konstytucyjną podstawę ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy w sensie funkcjonalnym można też przyjąć art. 24 ustawy zasadniczej. Ustrojodawca zobowiązał w nim władze publiczne do ochrony pracy i sprawowania nadzoru nad jej warunkami. Ocenic należy, iż sens tej regulacji nie ogranicza się wyłącznie do zapewnienia ochrony praw pracowników w relacjach z pracodawcami, ale także – w szerszym rozumieniu – do otoczenia opieką w drodze odpowiednich regulacji ochrony warsztatów pracy osób samozatrudniających się, w tym również rolników. Chodzi tu o powstrzymanie się ustawodawcy od wdrażania rozwiązań prawnych, godzących w organizacyjne i ekonomiczne podstawy funkcjonowania takich jednostek, przy jednoczesnym stosowaniu instrumentów umacniających możliwości organizowania sobie przez obywateli zatrudnienia o produktywnym charakterze. Stąd też obowiązek sprawowania państwowego nadzoru nad warunkami pracy dotyczy więc także pracy rolniczej, przy której dochodzi do ponadprzeciętnej liczby wypadków, co implikuje konieczność prowadzenia działań prewencyjnych.¹⁹ Warto też zwrócić uwagę na ustanowioną w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego²⁰ zasadę preferencji producenta rolnego (rolnika indywidualnego), mającą zastosowanie w procesie trwałego rozdysponowywania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ukierunkowaną na powiększanie rodzinnych gospodarstw rolnych.

Wyżej opisane podejście koresponduje również ściśle z wartościami wyrażonymi w art. 65 ust. 1 i 5 Konstytucji RP (wolność wyboru i wykonywania zawodu, obowiązek prowadzenia polityki mierzącej do pełnego i produktywnego zatrudnienia) oraz w art. 66 (gwarancje bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) i art. 67 ustawy zasadniczej (prawo do zabezpieczenia społecznego).

Również wyrażoną przez A. Lichorowicza zasadę ekonomicznego i socjalnego równouprawnienia ludności miejskiej i wiejskiej warto przeanalizować w świetle wartości konstytucyjnych. Oczywiście, w pierwszej kolejności nasuwa się art. 32 ustawy zasadniczej, głoszący, iż wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Dodatkowo, ust. 2 tego artykułu statuuje zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, w tym w życiu społecznym i gospodarczym. Według Trybunału Konstytucyjnego art. 32 stanowi całość normatywną. Ustęp 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej, zarówno stanowiących, jak i stosujących prawo. Natomiast ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia. Określa także bli-

19 Zob. P. Litwiniuk, M. Podstawka, Ubezpieczenie wypadków przy pracy rolniczej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2011, nr 91, s. 18–30.

20 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 803).

żej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty.²¹ Trybunał wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w świetle zasady równości jest oceniany zawsze w ramach ich określonej klasy (kategorii), co oznacza, że porównywane podmioty powinny być takie same pod względem ich relewantnej (istotnej) cechy w kontekście danego uregulowania. Podejście to uzasadnia rozpatrywanie sytuacji producentów rolnych w porównaniu z uczestnikami obrotu (w tym pracownikami) w innych sektorach polskiej gospodarki. Trzeba przy tym pamiętać, że ustanowiona w art. 32 Konstytucji RP zasada równości jest ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 ustawy zasadniczej.²²

Wskazać także należy, iż rolnicy objęci są też formalnie na równych prawach z pracownikami innych sektorów gospodarki opieką państwa nad warunkami pracy (art. 24, art. 66), gwarancjami zabezpieczenia społecznego (art. 67) i ochrony zdrowia (art. 68). Jednakże pewne jest, że w praktyce wzorce te w wielu przypadkach mają wciąż charakter intencjonalny. Wprowadzenie postulowanej przez Autora tej zasady gwarancji zrównania lub zbliżenia dochodów ludności miejskiej i producentów rolnych może okazać się niemożliwe w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Tak głęboka ingerencja prawodawcza w stosunki gospodarcze mogłaby nie ostać się w konfrontacji z wzorcem konstytucyjnym wyrażonym w art. 20 ustawy zasadniczej. Jednakże zgodzić się należy, że założenie to stanowić powinno cel polityki państwa – i jako taki może być przeciw elementem treści zasady prawa – ukierunkowanej na spłaszczanie dysparytetów dochodów pomiędzy poszczególnymi grupami społeczno-zawodowymi. Postulat uwzględniania losowego charakteru produkcji rolnej i wynikającej z tego faktu konieczności zwiększenia ochrony przed ryzykiem produkcyjnym powinien być akceptowany w świetle zasad i wartości konstytucyjnych. Można ocenić, iż w obliczu tej okoliczności walor zgodności z ustawą zasadniczą zachowują rozwiązania ustawowe kreujące preferencyjny (faworyzujący) system ubezpieczeń społecznych oraz majątkowych rolników i członków ich rodzin. Pogłębionej analizy wymaga natomiast kwestia zrównania stopnia ochrony socjalnej ludności trudniącej się rolnictwem i pozostałej. Sposób ustalania prawa rolników i członków ich rodzin do zasiłków, stypendiów socjalnych oraz ich wysokości zasługuje na zainteresowanie nim Trybunału Konstytucyjnego.

W kontekście zasady równouprawnienia ludności miejskiej i wiejskiej warto zwrócić też uwagę na pozytywny przejaw dostrzeżenia i równoprawnego uznania

21 Wyrok TK z dnia 23 października 2001 r. sygn. K 22/01 (OTK ZU 2001, Nr 7, poz. 215).

22 W wyroku TK z dnia 15 listopada 2005 r. sygn. P 3/05 (OTK ZU 2005, Nr 10A, poz. 115) Trybunał wyraził pogląd, że zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej ma zbliżony zakres treściowy, nakazuje bowiem równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w przypadku przyznawania określonego dobra.

przez ustrojodawcę zróżnicowanych form organizacyjno–prawnych aktywności rolników oraz innych grup zawodowych. Mianowicie, art. 12 i art. 59 Konstytucji RP zapewniają wolność tworzenia i działania organizacji, w tym organizacji społeczno–zawodowych rolników oraz wolność zrzeszania się w nich. Wskutek tej regulacji rolnicy zostali przez ustrojodawcę w sposób wyraźny uznani za uczestników społeczeństwa obywatelskiego, uprawnionych do organizowania się także w specyficznej formie w celu popierania swoich interesów zawodowych, socjalnych i innych. Przewidziana dla rolników dodatkowa, obok związków zawodowych formuła: organizacje społeczno–zawodowe jest przejawem dostrzeżenia specyfiki wiejskiej. Jak zauważa się w literaturze, rolnicy – w przeciwieństwie do robotników – pozostają w rozproszeniu; nie łączy ich wspólny zakład pracy, co powoduje ich relatywną słabość. Dlatego zagwarantowanie prawa zrzeszania się w organizacjach społeczno–zawodowych ma szczególnie duże znaczenie.²³ Problematyka ta zyskała na znaczeniu po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej i zaistnieniu potrzeby reprezentowania zbiorowych interesów rolników na szczeblu wspólnotowym.²⁴

Kolejna zasada – maksymalnej ochrony zdrowotnej konsumenta produktów rolnych niewątpliwie wpisuje się w wartości gwarantowane konstytucyjnie. Nie trudno dostrzec, że zadania realizowane przez normy prawa rolnego są istotne nie tylko dla producentów rolnych, ale i konsumentów. W oparciu o to warto ponownie odwołać się do treści normatywnej art. 5 Konstytucji RP, z której m.in. wywodzimy gwarancję zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Pojęcie bezpieczeństwa żywności, oprócz zasygnalizowanego wyżej aspektu zapewnienia jej dostaw, jest rozpatrywane też w kontekście ochrony zdrowia konsumenta, co się wiąże z potrzebą nadzoru państwowego nad procesami związanymi z wytwarzaniem żywności i handlem nią. Problematyka ta jest w szczególności przedmiotem zainteresowania prawa żywnościowego, obejmującego normy regulujące bezpieczeństwo żywności (*food safety*) i jej jakość rynkową (*food quality*) na etapie produkcji, przetwarzania i obrotu gospodarczego.²⁵ Regulacje prawa żywnościowego wpisują się także w realizację uprawnienia ściśle powiązanego z tym wywiedzionym z art. 5 ustawy zasadniczej – prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny z przepisu art. 68 ust. 1 wywiódł podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji tego prawa.²⁶ Dodatkowo, art. 76 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek chronienia konsu-

23 S. Prutis, Rolnicy indywidualni, Społeczno–zawodowe organizacje rolników, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 144.

24 Zob. E. Tomkiewicz, Legitymizacja organizacji rolników w UE i ich wpływ na regulacje unijnego prawa rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 271–281.

25 M. Korzycka–Iwanow, Prawo żywnościowe, Zakres i cechy charakterystyczne prawa żywnościowego, [w:] A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2009, s. 474.

26 Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r. sygn. K 2/98 (OTK ZU 1999, Nr 3, poz. 38).

mentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zatem sprawowanie nadzoru nad procesem produkcji, przetwarzania i wprowadzania do obrotu żywności, formułowanie przez ustawodawcę obowiązków producentów żywności o charakterze jakościowym i informacyjnym oraz utworzenie organizacyjno-prawnych form weryfikowania spełniania tych wymagań, stanowią elementy systemu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów.

Ostatnia z przedstawionych zasad prawa rolnego to konstytucyjna zasada szczególnej ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego Polski (art. 23 ustawy zasadniczej). Jako jedyna z omawianych norm o szczególnym charakterze posiada ona bezpośrednio umocowanie w Konstytucji RP, czego w ramach niniejszego opracowania nie trzeba dowodzić. Wprowadzenie do ustawy zasadniczej tego rodzaju treści jest w pewnym sensie nawiązaniem do polskiej tradycji istnienia tzw. zapisu rolnego. Usytuowanie go w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita” stwarza wrażenie nadania mu doniosłego charakteru, choć w rzeczywistości mamy tu do czynienia z tzw. kategorią zasady ustrojowej „drugiego szczebla”, dopełniającej i konkretyzującej zasadę bardziej ogólnej, głównie zasadę społecznej gospodarki rynkowej.²⁷ Jednakże należy wyrazić pogląd, iż zasada wynikająca z art. 23 Konstytucji RP, mimo zastrzeżeń poczynionych w zdaniu drugim przepisu, znajduje zastosowanie zarówno w statycznej, jak i dynamicznej formule. W pierwszej z nich oznacza obowiązek powstrzymania się przez władze publiczne od stanowienia regulacji godzących w podstawy działalności rodzinnych gospodarstw rolnych, a w drugiej sprowadza się do nałożenia na państwo obowiązku aktywnego podejmowania działań zapobiegających odchodzeniu za sprawą zjawisk i mechanizmów rynkowych od modelu gospodarstwa rodzinnego.²⁸ Podobny pogląd wyraża W. Skrzydło, stwierdzając, że z zasady tej wynika obowiązek państwa stanowienia prawa, które będzie wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw.²⁹ Wydaje się jednak, że oczekiwana aktywna postawa władz publicznych w zakresie wspierania i ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw powinna uwzględniać dyrektywy wynikające z konstytucyjnej zasady pomocniczości.³⁰ Gospodarstwo rodzinne nie jest definiowane na gruncie przepisów konstytucji, trudno też przyjąć, że mamy tu do czynienia z pojęciem zastanym, czyli w miarę jednolicie rozumianym w doktrynie prawa. Zresztą, podobne problemy w definiowaniu tego pojęcia występują na grun-

27 L. Garlicki, *Komentarz do art. 23*, [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 3.

28 Por. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 72–73.

29 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 28.

30 Por. P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 48–59.

cie prawa Unii Europejskiej.³¹ Definicja legalna „gospodarstwa rodzinnego” została wprowadzona co prawda w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, ale wydaje się, że jego ustawowy desygnat ma węższe znaczenie od swego konstytucyjnego odpowiednika. Przyjęcie bardziej otwartej koncepcji gospodarstwa rodzinnego pozwoliłoby na usprawiedliwione ukształtowanie nowej sytuacji prawnej, chociażby w obszarze opodatkowania i obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne, gospodarstw aktywniej uczestniczących w wiejskim życiu gospodarczym, które mogłyby realizować rolę nie tylko jednostek produkcyjnych, ale również lokalnych ognisk mikroprzedsiębiorczości, kultywowania tradycji, rozwoju kultury, umacniania więzi rodzinnych i urozmaicenia krajobrazu społecznego.³² Dlatego konstytucyjne pojęcie gospodarstwa rodzinnego nadal wymaga twórczego rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym i programach ustanowionych w ramach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Warto mieć na uwadze, iż Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że gospodarstwo rodzinne, jako wartość konstytucyjna, może być przedmiotem szczególnej ochrony – co przesądza o słuszności w wyeksponowaniu omawianej zasady – ale ochrona ta udzielana na mocy odrębnych przepisów powinna być uzasadniona.³³ W innym wypadku przyjęte instrumenty prawne będą musiały pozostawać w pełnej zgodności z wartościami wyrażonymi w art. 21 i 22 ustawy zasadniczej.³⁴ Z orzecznictwa trybunalskiego, które co prawda osłabiło restrykcyjne regulacje dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych, trzeba przede wszystkim wywodzić upoważnienie dla ustawodawcy do rozwoju instytucji gospodarstwa rodzinnego, do czego inspiracją może być ogłoszony przez ONZ Międzynarodowy Rok Rolnictwa Rodzinnego 2014.

Reasumując stwierdzić należy, że zaproponowane przez P. Czechowskiego i A. Lichorowicza zasady prawa rolnego posiadają wielopłaszczyznowe umocowanie w przepisach Konstytucji RP, które pozwala na ich lepsze zrozumienie i pełniejsze zdefiniowanie. Jedyna natomiast zasada o randze konstytucyjnej wymaga dla swej większej użyteczności szerszego wykorzystania na gruncie ustaw zwykłych.

Wydaje się też, że potrzebą czasu jest nowe, nieco szersze, spojrzenie na zasady prawa rolnego, zastanowienie się nad nazwaniem nowych, szczególnie w świetle doświadczeń już niemal dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej i ponad piętnastu lat obowiązywania ustawy zasadniczej z 1997 roku.

31 Zob. A. Lichorowicz, Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, Białystok 2000 r.; B. Tańska-Hus, M. Orlewski, Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego w ustawodawstwie UE i w Polsce, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu” 2006, nr 540, s. 537–541.

32 Por. K. Stefańska, Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rodzinnego, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 164.

33 Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. P 4/99 (OTK ZU 2001, Nr 1, poz. 5).

34 Por. T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII, s. 14–29.

THE EMPOWERMENT OF THE PRINCIPLES OF AGRICULTURAL LAW
IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Key words: the principle of agricultural law, the Constitution of the Republic of Poland, the Constitutional Tribunal, the Common Agricultural Policy, the system of agriculture.

Within the set of principles of agricultural law there can be distinguished those that are directly or indirectly empowered in the Constitution of the Republic of Poland. The outcome of analyzing them according to this criterion may serve as contribution to better systematize these principles and to determine the extent of their consistency with the socio-economic model of the system. It also appears that the results of in-depth research of this issue could become useful in the determination of the constitutional norm for controlling legal solutions applicable to the existing provisions of agricultural law.

As a result of the analysis conducted, it can be assessed that the principles of agricultural law proposed by P. Czechowski and A. Lichorowicz have multifaceted empowerment in the provisions of the Constitution, which allows to better understand and more fully define them. The only principle of a constitutional status, regarding the family farm as the basis of the agricultural system, for its greater usefulness, requires a wider application on the basis of ordinary laws. It seems that it is the requirement of the times to take a new, slightly more comprehensive, look at the principles of agricultural law and to cogitate on establishing new ones, particularly in the light of the experience of almost a decade of the Polish membership in the European Union and more than fifteen years of the Constitution of 1997.