

**Cytowanie**

CHICAGO: A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3, s. 141–154, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.03.10>

APA: Niewiadomski, A. (2023), *Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3, s. 141–154, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.03.10>

---

**Adam Niewiadomski**

ORCID ID: 0000-0002-0838-2686

Uniwersytet Warszawski

E-mail: [adnie20@wp.pl](mailto:adnie20@wp.pl)

**Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa  
ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego**

**Słowa kluczowe:** gospodarstwo rolne, gospodarstwo rodzinne, Konstytucja, kwestia rol-  
na w Konstytucji, art. 23 Konstytucji, prawo rolne, ustrój rolny, kodeks rolny

**Keywords:** farm, family farm, Constitution, agricultural issue in the Constitution, Arti-  
cle 23 of the Constitution, agricultural law, agricultural system, agricultural code

**Streszczenie**

W artykule przedstawiono zagadnienia związane z określeniem gospodarstwa rodzinnego jako konstytucyjnej podstawy ustroju rolnego w Polsce. Przedstawiono główne założenia doktrynalne art. 23 Konstytucji, a także odniesiono się do różnych możliwych interpretacji tego przepisu Konstytucji. Dokonano analizy ewolucji definicji gospodarstwa rodzinnego w polskim prawie konstytucyjnym i ustrojowym na tle regulacji europejskich. Przedstawiono znaczenie gospodarstwa rodzinnego we współczesnym obrocie nieruchomościami rolnymi i jego zgodność z Konstytucją. Trzonem rozważań uczyniono ocenę nowej propozycji definicji gospodarstwa rodzinnego w projekcie Kodeksu rol-

nego w świetle art. 23 Konstytucji oraz jej wpływu na system prawa. Ocena ta jest krytyczna dla analizowanej definicji. W podsumowaniu wskazano wnioski *de lege ferenda*.

## Abstract

### Family Farm as the Constitutional Basis of the Agricultural System in the Light of the Draft Agricultural Code

The article presents issues related to the definition of the family farm as the constitutional basis of the agricultural system in Poland. The main doctrinal assumptions of Art. 23 of the Constitution are presented, and reference is made to various possible interpretations of this provision of the Constitution. An analysis was made of the evolution of the definition of the family farm in Polish constitutional and political system law against the background of European regulations. The significance of the family farm in modern agricultural real estate trade and its compliance with the Constitution were presented. The core of the consideration is the evaluation of the new proposal for the definition of a family farm in the draft Agricultural Code in the light of Art. 23 of the Constitution and its influence on the law. This assessment is critical of the definition under consideration. In conclusion, *de lege ferenda* conclusions are indicated.

✱

## I. Uwagi wstępne

Tematyka związana z gospodarstwem rodzinnym w świetle konstytucyjnych zasad ustroju państwa, w szczególności ustroju rolnego<sup>1</sup> doczekała się bogatej literatury<sup>2</sup>, orzecznictwa, a także jest przedmiotem licznych problemów

<sup>1</sup> A. Stelmachowski pojęciem ustroju rolnego określił układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacji rynku rolnego. A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 19.

<sup>2</sup> T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru* [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998; D. Łobos, *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich* [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998; A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000; M.A. Król, A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju* [w:] *Ekonomiczne i prawne*

stosowania prawa. Jest to jednocześnie zagadnienie niezwykle kontrowersyjne zarówno z jurydycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Prowadzone są także różne badania komparatystyczne dla znalezienia modelu gospodarstwa rodzinnego w Polsce<sup>3</sup>.

Gospodarstwo rodzinne wprowadzone do polskiego prawa w art. 23 Konstytucji wskazuje, że powinno ono być podstawą ustroju rolnego<sup>4</sup>. Zasada wyrażona w art. 23 wydaje się jednak normą wysoce kontrowersyjną. Rację trzeba przyznać Aleksandrowi Lichorowiczowi, który wskazuje, że „zasada ustrojowa zawarta w art. 23 Konstytucji w zbyt znacznym stopniu zawiera w sobie znamiona deklaracji politycznej, dyspozycja art. 23 jest sformułowana zbyt ogólnie, by można było żądać od poszczególnych instytucji czy obywateli bezpośredniego jej stosowania w obrocie prawnym”<sup>5</sup>. Dlatego też dalsze rozważania obarczone są tym przesłaniem ogólności wyrażonej w art. 23 Konstytucji. Rozważania te będą czynione przede wszystkim z agrarystycznego punktu widzenia regulacji dotyczących gospodarstw rodzinnych. Pomimo powyższych wątpliwości doktryny ustawodawca rozwija znaczenie gospodarstwa rodzinnego opierając każdorazowo propozycję zmian na art. 23 Konstytucji. Poszukując w tej normie uzasadnienia wydaje się czynić błąd już na samym początku poprzez wątpliwości zastosowania tych reguł w legislacji. Artykuł 23 ujmowany jest jako „konstytucyjna zasada programowa”<sup>6</sup>. Dlatego też zapełnienie go treścią normatywną ustawy, która byłaby zgodna z innymi unormowaniami Konstytucji wydaje się dość trudnym zadaniem.

Bohdan Zdziennicki podkreśla, że „art. 23 zd. 1 Konstytucji RP przesądza tylko o tym, że ustawodawca zwykły powinien tworzyć takie rozwiąza-

---

*mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015, s. 240–255; R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa* [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019, s. 118 i n.; A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” 1996, nr 7–8, s. 37.

<sup>3</sup> Por. m.in. art. 44 Konstytucji Włoch z 1947 r., art. 93–97 Konstytucji Portugalii z 1976 r., art. 104 ust. 2 Konstytucji Szwajcarii z 1999 r.

<sup>4</sup> A. Łabno, *Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie Konstytucji RP z 1997 roku i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2016, s. 95–97.

<sup>5</sup> A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, nr 1, s. 25–45.

<sup>6</sup> B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013, s. 49.

nia prawnorolne, które zapewniają gospodarstwu rodzinnemu odpowiednie warunki do istnienia i rozwoju”<sup>7</sup>. Powstaje pytanie, czy norma art. 23 ma w sobie sens normatywny, czy jest tylko polityczną wytyczną dla kształtowania przepisów prawa? Poniższa analiza zdaje się uzasadniać dotychczasowe poglądy o tym, że są to znamiona deklaracji politycznej, czy „wytyczna polityczna na przyszłość”<sup>8</sup>. Jednocześnie jest to norma wykorzystywana przez ostatnie 20 lat do wprowadzania zmian w rolnictwie, a w szczególności w obrocie nieruchomościami rolnymi<sup>9</sup>.

Przez sześć lat (1997–2003) lat nie była znana jego legalna definicja i tylko w sferze orzecznictwa i poglądów doktryny nabierało ono jurydycznego kształtu. W 2003 r. wprowadzając ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego doprecyzowano w art. 5 ust. 1 definicję legalną gospodarstwa rodzinnego<sup>10</sup>. Przez kolejne 13 lat służyła ona realizacji dość ograniczonych praw związanych z prawem pierwokupu nieruchomości rolnych, czy też prawem nabycia<sup>11</sup>. W odszyfrowaniu znaczenia gospodarstwa rodzinnego nie bez znaczenia pozostawało jego wykładania w kontekście regulacji europejskich i orzecznictwa<sup>12</sup>. Obecnie zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne: 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Oczywiście aby znaleźć zakres definicyjny tak określonego pojęcia trzeba dokonać wykładni systemowej w zakresie nie tylko gospodarstwa rolnego, czy użytków rolnych, ale przede wszystkim rolnika indywidual-

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. III, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 282.

<sup>9</sup> W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 167; R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 294–295.

<sup>10</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2569 ze zm.).

<sup>11</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.

<sup>12</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 140; por. także L. Garlicki, *uwagi do art. 23 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, s. 1; A. Bisztyga, *Gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do art. 23 Konstytucji RP* [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa 2016, s. 94–96.

nego. Wpisanie do gospodarstwa rodzinnego normy obszarowej na poziomie 300 ha uczyniło z tego gospodarstwa gospodarstwo powszechne, obejmujące swym zakresem regulacji większość prowadzonej działalności rolniczej.

Dopiero w 2016 r. wraz z końcem okresu przejściowego związanego z nabywaniem nieruchomości rolnych przez obywateli UE stała się ona kluczowym wyznacznikiem w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi<sup>13</sup>. Trzeba zauważyć, że prace nad zmianami<sup>14</sup> trwały już w 2014 i 2015 r. i zaowocowały nową ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>15</sup>, którą uchylono zanim weszła w życie w 2016 r. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, znana tylko nielicznym prawnikom, którzy na studiach wybrali prawo rolne, musiała stać się wyznacznikiem każdego podmiotu, który uczestniczy w obrocie nieruchomościami rolnymi. Szczególnego znaczenia nabrała dla notariuszy, bo to na nich spoczywa obowiązek kontroli potencjalnych transakcji i ocena spełniania warunków ustawy. W przypadku ich braku umowa dotknięta jest rygiorem nieważności. Na marginesie trzeba zwrócić uwagę, że wszystkie przesłanki podmiotowe dotyczące rolnika indywidualnego, takie jak kwalifikacje rolnicze, domicyl, prowadzenie gospodarstwa nie wspominają w żadnym miejscu o rodzinnym charakterze prowadzonej działalności rolniczej<sup>16</sup>. Powstaje pytanie czy możemy tu mówić o gospodarstwie rodzinnym, czy indywidualnym. Moim zdaniem ustawodawca chcąc wypełnić koncepcję art. 23 zd. 1 Konstytucji wpisał do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego gospodarstwo rodzinne, jednocześnie mając pełną świadomość, że nie ma ono nic wspólnego z rodziną, poza semantyką.

Wprowadzając zasadę, iż nabywcą nieruchomości rolnych może być tylko rolnik indywidualny (z określonymi w ustawie wyjątkami), ustawodawca uczynił z gospodarstwa rodzinnego centralną jednostkę w zakresie prowadzenia obrotu nieruchomościami rolnymi. W tym czasie jednakże powstaje pytanie, czy wprowadzone w 2016 r. zasady nabywania nieruchomości rolnych

---

<sup>13</sup> Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. 2022, poz. 507).

<sup>14</sup> J. Matys, *Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi do projektu Polskiego Stronnictwa Ludowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 121–136.

<sup>15</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. poz. 1433 i 2179).

<sup>16</sup> P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. 11, s. 119–130.

wypełniły normę art. 23 Konstytucji<sup>17</sup>. Jedną z hipotez tego artykułu zakłada, że nadal nie spełniono zasady, że to gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego. Taka konstatacja jest uzasadniona tym, że główny trzon definicji legalnej zakładający normę obszarową od 1 ha nieruchomości rolnych do 300 ha użytków rolnych pozostał niezmienny. Co każe zawierać w tej definicji przytłaczającą większość gospodarstw rolnych w Polsce i nie czyni z niego szczególnej formy ochrony tych gospodarstw.

Norma art. 23 zd. 1 Konstytucji jest aktualnie jedynie normą programową. Projektowany Kodeks rolny nie zmieni w żaden sposób tej sytuacji. Główną tezą artykułu jest deklaracyjny charakter postanowień dotyczących gospodarstwa rodzinnego w polskiej Konstytucji. Jednocześnie pozostawiono poza sferą regulacji inne formy prowadzenia gospodarstwa rolnego w Polsce<sup>18</sup>.

## II. Gospodarstwo rodzinne w projekcie Kodeksu rolnego

Na początku stycznia 2023 r. ogłoszono projekt Kodeksu rolnego<sup>19</sup>. Nie wpłynął on jeszcze do Sejmu jako formalny projekt poselski (został ogłoszony przez autora – jednego z posłów na swoim portalu społecznościowym), ale już dyskutują o nim różne zespoły parlamentarne i trwają zakrojone dyskusje z izbami rolniczymi i przedstawicielami innych organizacji rolniczych. Projekt w mojej ocenie na obecnym etapie niewiele mający wspólnego z ideą kodeksu i jego zupełności zawiera nową definicję gospodarstwa rodzinnego. Jednocześnie nie usuwa tej aktualnie istniejącej z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W artykule zostanie przedstawiona próba odpowiedzi na pytanie czy projektowana nowa zmiana realizuje normę art. 23 Konstytucji. Czy rzeczywiście to gospodarstwo rodzinne będzie podstawą ustroju rolnego w Polsce?

---

<sup>17</sup> P. Gała, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2021, nr 2(29), s. 201–214.

<sup>18</sup> A. Bień-Kacała, B. Rakoczy, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przeгляд Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 9–33.

<sup>19</sup> [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisje\\_arch.xsp?rok=2023&month=01#EBB-35B5ED71205CDC1258939003105F5](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2023&month=01#EBB-35B5ED71205CDC1258939003105F5) (12.04.2023).

Marek Zubik wskazał słusznie, że „można byłoby postawić tezę, że mamy do czynienia z uśpioną rolą zasady ustrojowej, która została wyrażona w art. 23 Konstytucji. Chociaż przepis ten nie był często przywoływany w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest – w mojej ocenie – pozbawiony potencjału normatywnego”<sup>20</sup>. Powstaje pytanie czy ustawodawca projektując Kodeks rolny chce tę normę obudzić? W uznanej doktrynie prawa rolnego podkreśla się, że „gospodarstwa rodzinne zasługują na odrębną regulację, której będą głównym celem i przedmiotem. Nie powinny być przedmiotem regulacji „na marginesie” czy „przy okazji” aktu normatywnego służącego realizacji innych celów polityki rolnej”<sup>21</sup>. W tym zakresie projektowany Kodeks rolny nie spełnia tego wymogu, gdyż gospodarstwu rodzinnemu wprost poświęca jeden artykuł, a całej koncepcji realizacji art. 23 Konstytucji<sup>22</sup> tylko kilka zagadnień związanych z obrotem nieruchomościami.

Przywołując jednocześnie cytowany już pogląd Bohdana Zdziennickiego w projekcie Kodeksu rolnego nie mamy żadnych mechanizmów, które określałyby warunki rozwoju gospodarstwa rodzinnego. Istnieją propozycje dla gospodarstw rolnych, czy rolników, ale żadna, nawet w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi nie dotyczy gospodarstwa rodzinnego. Dlatego też podkreślić należy już na wstępie tej części rozważań, że projektowana definicja gospodarstwa rolnego nie spełnia warunków określonych w art. 23 Konstytucji.

W kolejnych wersjach projektu w art. 20 ust. 1 wprowadza się następującą definicję gospodarstwa rodzinnego „Podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej stanowi gospodarstwo rodzinne, za które uważa się gospodarstwo rolne o powierzchni nie większej niż 300 ha, kierowane przez rolnika indywidualnie lub wspólnie z osobami bliskimi”.

Nie różni ona się zbyt od tej obowiązującej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Spostrzeżenie to jednak jest daleko myślące. Poza pozostawie-

<sup>20</sup> M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 65.

<sup>21</sup> S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)* [w:] *Prawne mechanizmy...*, s. 16.

<sup>22</sup> P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji* [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 49.

niem normy obszarowej, tym razem mocno niedookreślonej, bo nie wiadomo o jakie 300 ha chodzi – czy nieruchomości rolnych, czy użytków rolnych, czy też może jakiejś innej kategorii, dochodzi kwestia kierowania gospodarstwem rodzinnym. Wskazując na jego rodzinność projektodawca wiąże gospodarstwo z prowadzeniem go przez osoby bliskie, jednocześnie rozszerzając katalog tych osób w porównaniu do dotychczasowej definicji w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego o osoby pozostające w konkubinacie<sup>23</sup>. Nadal jednak gospodarstwo rodzinne może być prowadzone przez rolnika indywidualnie (a nie jak dotychczas rolnika indywidualnego).

Jak wskazuje Stanisław Prutis warunkiem nowych regulacji powinna być rodzinność tego gospodarstwa. „Gospodarstwo rodzinne jest to gospodarstwo, „w którym mamy ścisły związek produkcji rolnej ze wspólnotą domową”; „takie, w którym działalność gospodarcza jest sprzężona z rodziną”. Regulacja prawna, a szczególnie definicja czy konstrukcja prawna „gospodarstwa rodzinnego” powinna uwzględniać rodzinny charakter gospodarowania. Rolnicze gospodarstwo rodzinne, w ramach ogółu gospodarstw indywidualnych, wyróżnia właśnie aspekt „rodzinności”. Konstrukcja prawna gospodarstwa nazywanego „rodzinnym” pozbawiana elementów „rodzinności” jest co najwyżej atrapą takiego gospodarstwa”<sup>24</sup>. Co prawda projektowana definicja jest bardziej „rodzinna” niż ta zawarta w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, gdzie następuje odwołanie tylko do rolnika indywidualnego. Jednakże poprzez pozostawienie możliwości prowadzenia działalności rolniczej indywidualnie, a także na obszarze 300 ha rodzinność już jest wysoce wątpliwa, by nie powiedzieć, że jest nią tylko z nazwy. Odwołując się do Stanisława Prutisa z całą stanowczością można stwierdzić, że jest atrapą gospodarstwa rodzinnego. Realizacja postulatu rodzinności w projektowanym przepisie jest iluzoryczna i nie mająca nic wspólnego nawet z „wytycznymi politycznymi” zawartymi w art. 23 zd. 1 Konstytucji. W moim przekonaniu z Konstytucją projektowana definicja jest niezgodna poprzez niedookreśloność stosowanych pojęć i naruszenie zasady pewności prawa.

---

<sup>23</sup> Projektowana definicja brzmi: art. 17 ust. 2 Osobami bliskimi w rozumieniu Kodeksu są małżonkowie, krewni w linii prostej, rodzeństwo, zstępni rodzeństwa, powinowaci do drugiego stopnia, osoby pozostające w stosunku przysposobienia i ich małżonkowie oraz osoby pozostające w stałym pożyciu.

<sup>24</sup> S. Prutis, *op.cit.*, s. 16.



W kolejnym projektowanym ustępie wskazuje się, że „jeśli przepisy odrębne przewidują określone wsparcie dla gospodarstw rolnych, wsparcie to przysługuje w pierwszej kolejności gospodarstwu rodzinnemu, uwzględniając gospodarstwa należące do spółdzielni lub innych zrzeszeń gospodarstw rolnych”. To zdanie właściwie zamyka większość regulacji o gospodarstwie rodzinnym w projekcie Kodeksu rolnego. Regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi połączone są z osobą nabywcy (rolnika) oraz przedmiotu, czyli nieruchomości rolnych. Nie jest zupełnie jasna relacja tych przepisów do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Co prawda w projekcie Kodeksu rolnego w art. 2 ust. 2 zawarto stwierdzenie, że „w razie kolizji między przepisami Kodeksu a przepisami innych ustaw stosuje się przepisy Kodeksu”, ale konstytucyjność tego rozwiązania budzi moje poważne obawy, przede wszystkim z uwagi na hierarchiczną budowę źródeł prawa w Polsce i nie rozwiązuje problemu kolizji projektu z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego.

Ratio legis ustawodawcy do wypełnienia treścią art. 23 zd. 1 Konstytucji poprzez takie zdefiniowanie gospodarstwa rodzinnego nie znajduje żadnego uzasadnienia. Nawet w projektowanym czterostronicowym uzasadnieniu projektu Kodeksu rolnego nie znalazło się ani jedno słowo do takiego zdefiniowania gospodarstwa rodzinnego. Projektodawca nie odwołuje się do tej definicji i nie uzasadnia swojego wyboru w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Poza aspektem konstytucyjnym urąga to jakimkolwiek zasadom legislacji, aby uzasadnienie projektu kodyfikacji gałęzi prawa, która bezpośrednio dotyczy 2 milionów obywateli była sformułowana w ten sposób.

Ponadto w samym projekcie Kodeksu rolnego w art. 21 ust. 1 wprowadza się nowe kategorie gospodarstw rolnych. Podkreśla się, że odrębne przepisy mogą ustanawiać szczególne preferencyjne zasady wspierania małych i średnich gospodarstw rolnych, określając maksymalną wielkość tych gospodarstw. Powstaje problem czy w tej kategorii będzie się mieścić też gospodarstwo rodzinne i jakie będą relacje znaczeniowe pomiędzy tak określonymi pojęciami. Jest to tym ważniejsze w kontekście uzyskiwanej pomocy finansowej przez poszczególne typy gospodarstw rolnych ze środków europejskich. Zgodnie z art. 21 ust. 2 projektu Kodeksu rolnego, jeśli na podstawie odrębnych przepisów gospodarstwo rolne korzysta ze wsparcia ze środków publicznych, krajowych lub w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, odrębne przepisy mogą wprowadzić określenie maksymalnej wysokości tego wspar-

cia a także maksymalnej powierzchni gospodarstwa lub maksymalnej obłady zwierząt gospodarskich, powyżej których wsparcie nie przysługuje lub przysługuje w ograniczonej wysokości.

W świetle tego przepisu wynika, że gospodarstwa rodzinne mogą być różnicowane wewnętrznie z uwagi na różne wskaźniki produkcyjne. Oznacza to, że norma art. 23 zd. 1 Konstytucji nie zostanie wypełniona, bo nie będziemy mieli do czynienia z jednym typem gospodarstwa rodzinnego, które będziemy wspierać, ale z kilkoma (kilkunastoma?), których uprawnienia nie będą wynikać z Kodeksu rolnego, ale z innych regulacji. Poza tym, że przeczy to idei kompleksowej regulacji jakim jest kodeks, to tworzy to kolejny chaos prawny, który nie będzie służył rolnikom.

### III. Podsumowanie i konkluzje

Przeprowadzona powyżej analiza skłania do kilku wniosków końcowych. Zasada wyrażona w art. 23 zd. 1 Konstytucji moim zdaniem nadal pozostaje „uśpiona”. Ani aktualne regulacje, ani tym bardziej projektowane nie dają żadnych konkretnych mechanizmów ochrony gospodarstw rodzinnych. Norma ta pozostaje jedynie normą programową. Poza wprowadzoną definicją do obrotu prawnego dla rolników i ustroju rolnego nie idą żadne uprawnienia. Rozróżnienie na gospodarstwa rodzinne i inne nie powoduje stworzenia realnych podstaw do możliwości określenia funkcjonowania ustroju rolnego w Polsce. Norma art. 23 zd. 1 nadal pozostaje „wytyczną polityczną na przyszłość”. Poza tym gospodarstwo rodzinne nadal nie ma nic wspólnego z „rodzinnością”. Już sama ta obserwacja powoduje niezrealizowanie art. 23 zd. 1 Konstytucji.

Głównym przedmiotem rozważań i tezą artykułu była deklaratorywna rola art. 23 zd. 1 Konstytucji. Zarówno poglądy doktryny, jak i orzecznictwo wyraźnie wskazują na brak instrumentów prawnych, które mogłyby wypełnić normę konstytucyjną odpowiednią treścią. W moim przekonaniu nadszedł czas na rozpoczęcie dyskusji o kształcie ustroju rolnego w Polsce oraz znaczenia dla niego gospodarstw rodzinnych. Dyskusja ta powinna się odbywać w uwzględnieniu innych norm konstytucyjnych, tak aby ustrojem rolnym w Polsce zostały objęte wszystkie możliwe formy prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Realizacja postanowień Konstytucji w projekcie Kodeksu rolnego budzi szereg wątpliwości. Poza zakresem tego artykułu pozostała ocena innych przepisów, ale chociażby wspomniany art. 2 ust. 2 projektu nasuwa konstatację o niekonstytucyjności tych regulacji. Jako agrarysta jestem przekonany o potrzebie uchwalenia Kodeksu rolnego w Polsce. Natomiast nie może on przyjmować kształtu jaki został zaprezentowany w ogłoszonym projekcie. Regulacja kodeksowa nie może być odpowiedzią na bieżącą politykę i zaspokajanie żądań określonych grup społecznych w roku wyborczym. Krótkie kilkustrońnicowe uzasadnienie wprowadzanej regulacji nie spełnia jakichkolwiek norm legislacyjnych w cywilizowanych państwach. Cały projekt pozostaje w sferze deklaracji politycznych i z prawem nie powinien mieć nic wspólnego.

Jeżeli przyjąć by, że wszedłby on w życie w projektowanym kształcie to omawiana definicja gospodarstwa rodzinnego w moim przekonaniu nie spełnia reguł określonych w Konstytucji. Jej wprowadzenie wywoła chaos prawny w zestawieniu z obowiązującą ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego. Właściwie obrót nieruchomościami rolnymi przestanie istnieć, a jeżeli się czytać dokładnie w postanowienia projektu Kodeksu rolnego, to obrót wszystkimi nieruchomościami, poprzez przepisanie do projektu art. 46<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego nie miałby racji bytu, poza regulacją projektowanego Kodeksu.

Będąc zwolennikiem regulacji kodeksowej w prawie rolnym wyraźnie postuluję podjęcie szerokich prac kodyfikacyjnych, które stworzą w Polsce kodeks rolny na wzór innych państw europejskich. Aktualne prace mogą być tylko przyczynkiem do ich rozpoczęcia, a nie początkiem procesu legislacyjnego, którego *vacatio legis* ma wynosić 14 dni i nie uwzględniać żadnych przepisów przejściowych.

Gospodarstwo rodzinne jako kategoria prawna powinno być takim instrumentem prawnym, które rzeczywiście będzie chroniło gospodarstwa rolne będące prowadzone w sposób tradycyjny i przez szerzej rozumianą rodzinę. Aktualny stan prawny, a tym bardziej postulowany w projekcie Kodeksu rolnego nie wprowadzają prawnie żadnego zróżnicowania pomiędzy gospodarstwami rolnymi, a rodzinnymi. Biorąc pod uwagę statystykę w kategorii gospodarstw rodzinnych nie mieszczą się tylko gospodarstwa wielkotowarowe. Proponowana zmiana w zestawieniu z normą art. 23 zd. 1 Konstytucji oraz z obowiązującą ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzi tylko chaos i właściwie uniemożliwi obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce.

Dwadzieścia lat obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego pokazuje, że kategoria gospodarstwa rodzinnego była wykorzystywana instrumentalnie dla bieżących potrzeb politycznych. Zgodzić się należy, że Aleksandrem Lichrowiczem, że „Kończące się w 2002 r. negocjacje z UE uświadomiły, zwłaszcza stronnictwom ludowym, że klauzula narodowego traktowania przysługująca po naszym wstąpieniu do Unii obywatelom innych krajów członkowskich, w sytuacji, gdy w Polsce praktycznie nie istnieje prawna kontrola nabywania gruntów rolnych, spowoduje dużą łatwość nabywania gruntów przez cudzoziemców – obywateli UE. Chcąc temu zapobiec należało możliwie szybko wprowadzić kontrolę nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich, by móc ją stosować także wobec obywateli Unii. I ten cel jest rzeczywistym celem ustawy z 11 kwietnia 2003 r.”<sup>25</sup>

Podobnym motywem zmian był 2016 r., kiedy to 1 maja 2016 r. zakończył się okres przejściowy w zakresie nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z innych państw UE. Poszukiwanie modelu obrotu nieruchomościami właśnie wskazało na konieczność nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i uczynienia z gospodarstwa rodzinnego głównego instrumentu prawnego umożliwiającego ten obrót.

Omawiany projekt Kodeksu rolnego jest w mojej ocenie także odpowiedzią na polityczną potrzebę. Tym razem jest to wygrana wyborcza. Dlatego też z obawą należy przyjąć możliwość uchwalenia kodyfikacji rolnej w obecnym kształcie. Budzi ona nie tylko konstytucyjne i systemowe wątpliwości, ale przede wszystkim nie daje żadnej gwarancji, że spełni deklarowany cel, czyli pomoc rolnikom.

Dopóki gospodarstwo rodzinne będzie instrumentem prawnym mającym służyć zaęgniwyaniu kolejnych spraw politycznych w rolnictwie, dopóty nie będzie mogło być mowy o wypełnieniu normy art. 23 zd. 1 Konstytucji. Pozostanie ona tak jak to określiła uznana doktryna normą uśpioną, czy też deklaracją polityczną.

---

<sup>25</sup> A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV, s. 9–30.

**Literatura**

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bień-Kacała A., Rakoczy B., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3.
- Bisztyga A., *Gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do art. 23 Konstytucji RP [w:] Samorząd terytorialny w procesie rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa 2016.
- Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa [w:] Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019.
- Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
- Gała P., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2(29).
- Garlicki L., *Komentarz do art. 23 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Król M.A., Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru [w:] Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998.
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2.
- Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)* „Studia Iuridica Agraria” 2000, nr 1.
- Lichorowicz A., *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” 1996, nr 7–8.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.
- Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.
- Litwiniuk P., *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji [w:] XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.
- Litwiniuk P., *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. 11.

- Łabno A., *Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie Konstytucji RP z 1997 roku i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2016.
- Łobos D., *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich* [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998.
- Matys J., *Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi do projektu Polskiego Stronnictwa Ludowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2014, t. XII.
- Prutis S., *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Stelmachowski A. [w:] *System prawa prywatnego*, t. III, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Zdziennicki B., *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013.
- Zubik M., *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.