

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2015 r.

**Zbigniew Obrocki**

Zastępca Przewodniczącego  
NSZZ RI „Solidarność”

*Szanowny Pan*  
**Andrzej Duda**  
**Prezydent Rzeczypospolitej**  
**Polskiej | Warszawa |**

dotyczy: **petycji do Pana Prezydenta o skorzystanie z uprawnień określonych w art. 122 ust. 5 Konstytucji RP w odniesieniu do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego**

*Wielce Szanowny Panie Prezydencie,*

Działając w imieniu związku zawodowego NSZZ Rolników Indywidualnych „SOLIDARNOŚĆ”, zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości skorzystania przez Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z uprawnień określonych w art. 122 ust. 5 Konstytucji RP, poprzez przekazanie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego Sejmowi do ponownego rozpatrzenia ze względu na naruszenie wielu wartości konstytucyjnych, a zwłaszcza tej określonej w jej art. 23, zgodnie z którym to przepisem **podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne**. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.

Prace nad tą ustawą zostały zainicjowane w parlamencie de facto przez rząd RP. Była ona pierwotnie projektem poselskim. Dopiero po wielomiesięcznym proteście prowadzonym przez Związek, w okresie luty-maj br., pod Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w Warszawie oraz po wygraniu przez Pana Prezydenta drugiej tury wyborów prezydenckich, rząd podjął ze Związkiem dialog w tej sprawie.

Ustawa ta w zasadniczej części powiela tylko zapisy ustawy o tej samej nazwie, czyli ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która pierwotnie została uchwalona w 2003 r. Niestety, ale nie usuwa jednak żadnego z jej istotnych mankamentów i niedostatków legislacyjnych. Jest aktem wysoce niespójnym, nie gwarantuje utrzymania narodowego charakteru własności ziemi rolnej w Polsce. Nie zapewnia wypełnienia żadnego z ratio legis tej ustawy, a zwłaszcza przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Te restrykcje obszarowe i kwalifikacyjne wprowadza tylko dla rodzinnych gospodarstw rolnych.

Spółki kapitałowe i inne osoby prawne, mogą nabywać nieruchomości z pozornym ograniczeniem powierzchni gospodarstwa tylko do 500 ha gruntów. Przepis ten dotyczy bowiem tylko Zasobu WRSP (art.

28 a u.g.n.r.S.P.), gdzie pozostało już niewiele ponad 1 mln ha. Natomiast cały potencjalny obrót wtórny, gdzie łącznie użytków rolnych w Polsce jest kilkanaście mln ha, jest wyłączony z tej restrykcji. Z kolei inne sposoby obchodzenia ograniczeń nabywanych areałów gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nie zostały w żaden sposób usunięte. A są to m. in. aporty nieruchomości, podziały i łączenia spółek, obrót akcjami i udziałami. Także pozorne obciążanie nieruchomości, a także bark środków finansowych u rolników indywidualnych na skorzystanie z prawa pierwokupu gruntów od innych rolników, kiedy należność musi być zapłacona w całości, bez rozkładania ceny na raty. Także zawarcie umowy dzierżawy przez rolnika ze spółką, zagwarantuje właśnie spółce lub najbogatszym rolnikom prawa pierwokupu całego jego gospodarstwa (art. 9 ust. 1 pkt. 1-2). Po tej transakcji, ten najbogatszy nabywca (rolnik), będzie mógł wnieść aport tak nabytej nieruchomości, do jednej z kolejnych powołanych przez siebie spółek. Ograniczeń w tym względzie, analizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, nie wprowadza żadnych.

Z wykorzystaniem prawa pierwszeństwa przez „dzierżawcę”, a była za niego uznawana każdorazowa powołana spółka dla wydzierżawienia danej nieruchomości, był też przez ponad 23 lata prywatyzowany Zasób WRSP o powierzchni bez mała 3 mln ha. W konsekwencji grunty rolne, jak przepływały, tak nadal przepływać będą swobodnie tylko do spółek kapitałowych. One zawsze mają większe możliwości finansowe, aby „zachęcić” rolnika rezygnującego z prowadzenia gospodarstwa, lub bez następcy. Prawa pierwokupu nie będą mogły być też wykonywane z różnych innych przyczyn (art. 9 analizowanej ustawy), gdyż część czynności prawnych to nie będą umowy sprzedaży. A tylko o takich stanowi art. 9 analizowanej ustawy. Także „legalizacja” transakcji z udziałem „słupów”, jako rzekomych większościowych udziałowców w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego, poprzez zbycie tych udziałów, będzie mogła być realizowana bez przeszkód. Ustawa także nie gwarantuje, że udziałowców i akcjonariuszy spółek miałyby dotyczyć te same ograniczenia, co do miejsca zamieszkiwania i kwalifikacji (art. 5), jakie wprowadzono dla rolników indywidualnych.

Związek miał zbyt mało czasu i możliwości organizacyjnych, wyczerpany uprzednio wielomiesięcznym protestem, aby należycie przygotować się do prac ustawodawczych. Głównym postulatem, dla którego protest został zorganizowany, to obawa, że uwolnienie obrotu nieruchomościami rolnymi po dniu 1 maja 2016 r., doprowadzi do niekontrolowanego wykupu ziemi w Polsce przez kapitał zagraniczny. Po namyśle, dochodzimy do wniosku, że uchwalona ustawa to akt prawny o takim kształcie, który żadnych postulatów środowiska rolników indywidualnych nie rozwiązuje, a tylko wprowadza daleko idące restrykcje właśnie dla gospodarstw rodzinnych (art. 6). **Restrykcje wprowadzone tym przepisem naruszają wręcz istotę prawa własności.**

Są one tak daleko idące w skutkach tylko dla rolników indywidualnych, że de facto służyć będą tylko dużym właścicielom (zarówno spółkom, jak i największym gospodarstwom rolników). Rozdrobnienie gospodarstw nie jest takim problemem, jak brak prac scaleniowo-wymiennych. Jednak **prace urzędzeniowo-rolne**, za które uznaje się system planowanych zabiegów technicznych i organizacyjnych, uwzględniający uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne i społeczne, które mają na celu dostosowanie struktury przestrzennej obszaru do potrzeb racjonalnej organizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, przy czym za rolniczą przestrzeń produkcyjną uznaje się część terenów wiejskich, bezpośrednio związaną z procesem produkcji rolniczej, nie wymagają takich ograniczeń prawa własności, gdyż odbywają się one na podstawie odrębnych przepisów.

Związek stoi też na stanowisku, że ziemia powinna być sprzedawana tylko osobom fizycznym, a jedynie w przypadku braku takiego nabywcy, może być wyłącznie wydzierżawiana podmiotom prawnym. Podmiotem rozliczeń powierzchni maksymalnej użytków rolnych (art. 4 ust. 1), winny być wyłącznie osoby fizyczne. Podobnie dla spółek, które już zakupiły grunty, winni być to wyłącznie prowadzący osobiście gospodarstwo rolne udziałowcy spółek, jako osoby fizyczne (jako przedmiot ich pośredniej własności lub

współwłasności łącznej lub w częściach ułamkowych). Udziałowcy spółek nie powinni mieć prawa nabywać na własność innych gruntów rolnych, jako rolnicy indywidualni (poza powierzchnią np. do 1 ha). Natomiast spółki akcyjne winny być wyłączone z obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce. Wszystkie te obostrzenia i ograniczenia, prawodawca może wprowadzić w oparciu o postanowienia obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Również znane Związkowi orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dopuszcza wprowadzenie takich rozwiązań przez prawodawstwo krajowe. Ważne jest, aby przepisy nie dyskryminowały obywateli bądź podmiotów prawnych z innych krajów UE. Właściciele gospodarstw rodzinnych bądź rolnych, powinni mieć krajowe wykształcenie rolnicze oraz posługiwać się językiem polskim, potwierdzonym egzaminem państwowym. Związek nie obawia się napływu rolników indywidualnych z innych krajów UE, którzy osiedlą się w Polsce, nauczą się języka i będą osobiście prowadzić rodzinne gospodarstwa rolne.

Należy także wprowadzić przepisy umożliwiające przymusowe wykupienie przez ANR gruntów rolnych porzuconych przez dotychczasowych właścicieli, odłogowanych dłużej niż 3 lata, stanowiących źródło zachwaszczenia sąsiednich działek rolnych, w przypadku braku reakcji właściciela gruntu na pisemne wezwanie do usunięcia zachwaszczenia.

Związek postuluje także de lege ferenda, wprowadzenia zróżnicowanej, zmniejszonej powierzchni maksymalnej gospodarstw rodzinnych, do maksymalnej powierzchni 100 ha gruntów (Polska centralna, południowo-wschodnia i wschodnia), poprzez 200 ha (województwa: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie), do 300 ha w województwach północno-zachodnich, zachodnich i południowo-zachodnich. Przy czym w powierzchni tej winien być uwzględniany również odpowiedni odsetek (od 1/4 do 1/3) trwałych użytków zielonych, nieużytków i terenów zadrzewionych i zakrzewionych. Przy czym ustawa winna też gwarantować aktywne i skuteczne programy osadnictwa rolniczego. Już obecnie w stekach miejscowości w Polsce rolnicy indywidualni nie mogą objąć do zagospodarowania żadnych gruntów rolnych. Niemalże wszystkie wolne grunty trafiają obecnie do korporacji. Często nie są one użytkowane rolniczo, a tylko talerzowane, w celu pobrania dopłat bezpośrednich. Obszary wiejskie pustoszeją, młodzi nie widzą dla siebie przyszłości. Korporacje oferują znikome, niskopłatne, w dodatku często sezonowe zatrudnienie, na umowach śmieciowych.

**Ustrój rolny w Polsce, pod rządami obecnych regulacji prawnych, faktycznie nie istnieje.** Także obecna ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego i zm. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, żadnych problemów nie rozwiązuje. Sankcjonuje tylko już istniejące patologie. Taki jak np. prawo pierwszeństwa zakupu i przedłużenia okresu trwania dzierżaw z ANR. Obecnie ponad 1 mln ha, z pozostałych ok. 1,5 mln ha z Zasobu WRSP, są w rękach korporacji. Tymczasem jak największe upowszechnienie prywatnej własności ziemi rolnej w Polsce, mocne związanie się rolnika z uprawianą ziemią, gwarantuje spełnienie podstawowych wartości cywilizacji łacińskiej, na jakich opiera się nasza Konstytucja. Obecny proces odtwarzania się latyfundiów rolnych, przy ogromnym wzroście mechanizacji rolnictwa, uczyni z Polski niebawem korporacyjną pustynię. Tak dzieje się już na ziemiach północnych i zachodnich. W zasadzie cała, zaskarżana do Pana Prezydenta ustawa, nie urzeczywistnia szeregu podstawowych wartości gwarantowanych przez Konstytucję RP.

Związek w tym miejscu pragnie również z całą mocą przypomnieć przesłania, pozostawione kolejnym pokoleniom przez największych z rodu Polaków, które odnoszą się do rolników i ziemi rolnej.

Święty Jan Paweł II w 1997 roku powiedział (..) „Pragnę oddać hołd miłości rolnika do ziemi, bo ta miłość zawsze stanowiła mocny filar, na którym opierała się narodowa tożsamość. W chwilach wielkich zagrożeń, w momentach najbardziej dramatycznych w dziejach narodu ta miłość i przywiązanie do ziemi okazywały się niezmiernie ważne w zmaganiu o przetrwanie. Dzisiaj, w czasach wielkich przemian, nie

wolno o tym zapominać. Oddaję dziś hołd spracowanym rękom polskiego rolnika. Tym rękom, które z trudnej, ciężkiej ziemi wydobywały chleb dla kraju, a w chwilach zagrożenia były gotowe tej ziemi strzec i bronić.”

Sługa Boży, Prymas Tysiąclecia, Kardynał Stefan Wyszyński przestrzegał: „Z przeszłości naszej możemy czerpać ostrzeżenie na przyszłość. Ziemi ojczystej trzeba zawsze bronić, a bronić jej można wtedy, gdy tkwimy w niej korzeniami jak drzewa. Całe pokolenia ujarzmione przez obce narody, walczyły o prawo do własnej ziemi. Stąd szczególnie charakter obronności ziemi. Nie tylko armia broni terenów ojczystych, ale i ludzie, którzy na niej żyją i - jak trawy wśród jałowców i gęstych lasów - bronią jej nienaruszalności. [...] Miłość do ziemi ojczystej gwarantuje wolność i stabilność Narodu w jego granicach. Przecież nie kto inny, tylko nasi nieprzyjaciele zwrócili na to baczną naszą uwagę w czasie okupacji, gdy mówili butnie: nam nie są potrzebni Polacy, nam jest potrzebna ich ziemia. Rozpoczęli więc tragiczną rozprawę z Narodem [...] Tak było też w czasie rozbiorów. Nie było, zda się, nikogo do obrony, ale pozostał Naród, który ogarniał sercem każdy żagon i nie pozwolił go sobie wydrzeć, bo to jest warunek trwałości naszego bytowania narodowego (...) Dlatego też niezmiernie doniosłą rzeczą jest docenić znaczenie prywatnej własności rolnej, bo to jest warunek stabilności bytowania Narodu. [...], ale musimy jak drzewa korzeniami trzymać się gleby ojczystej, aby Naród nie był przepychany w swoich granicach etnicznych na skutek słabego zaludnienia i niedostatecznego wszczęcia się w ojcowiznę.”

Całe polskie prawodawstwo dotyczące sfery rolnictwa i ustroju rolnego, nienależycie chroni konstytucyjną wartość wyrażoną w art. 23 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym to przepisem podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Również szereg przepisów poszczególnych innych ustaw dot. wsi i rolnictwa, jest niezgodnych z art. 32 w związku z art. 23, z art. 64, art. 71 ust. 1 i art. 84 Konstytucji RP z 1997 r. oraz konstytucyjną ochroną równowagi budżetowej, nie wypełniając wskazanych w tych przepisach wartości. Głównym powodem jest jednakowe, a wielokrotnie nawet dyskryminacyjne, potraktowanie gospodarstw rodzinnych względem innych gospodarstw rolnych, prowadzonych zwłaszcza przez osoby prawne. Powoduje to nierówność pozycji wskazanych podmiotów, przy czym ich sytuacja prawna (konstytucyjna) i faktyczna jest różna, a zatem stanowią grupy podmiotów o różnych cechach relewantnych.

W tym miejscu należy wskazać m. in. na pozostawiane w zaskarżanej ustawie w niezmienionym brzmieniu przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz 39 ust.1 u.g.n.r.S.P. Powyższe przepisy zapewniają pierwszeństwo bezprzetargowego nabycia i bezprzetargowego przedłużenia umów dzierżawy gruntów z Zasobu WRSP, dla dotychczasowych dzierżawców. Są nimi w ogromnej większości spółki kapitałowe, często z udziałem kapitału zagranicznego.

Daje im to możliwość nabywania i dalszego dzierżawienia gruntów po wartości wyceny lub przy niskiej wysokości czynszów dzierżawnych. Są one częstokroć nawet kilkakrotnie niższe od tych, które zmuszeni są oferować na przetargach ograniczonych rolnicy indywidualni, gdzie przy niskiej podaży gruntów skarbowych, jest na nie ogromny popyt. Raz jeszcze należy podkreślić, że prawo pierwokupu (art. 9) w zaskarżanej ustawie, nie dotyczy sytuacji, w której przedmiotem sprzedaży jest zbycie udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego posiadających nieruchomości rolne, wnoszenie prawa udziału we współwłasności nieruchomości rolnych w drodze aportu w zamian za objęcie akcji lub udziałów w spółkach, a także podziałów lub fuzji spółek dysponujących prawem własności nieruchomości rolnych. W ten sposób powstaje cała gama możliwości prawnych faktycznego obrotu nieruchomościami rolnymi, które dotyczą przypadków innych niż opisane w art. 9 uchwalonej dnia 5 sierpnia 2015 r. ustawie o ukur. Przepisy te nie wypełniają ustawowego zadania jakim jest przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Otwierają one także możliwość dokonywania sekwencji aportów.

Jeśli do tego dodać absurdalne przepisy podatkowe, dotyczące zwolnień w zakresie przeniesienia własności nieruchomości rolnych, m. in. takie jak przepis art. 9 ust. 2 ustawy o PCC i przepis art. 28 ust. 1 pkt 28 ustawy o PIT, to dopełnia to skali „wystawienia” przez polskiego ustawodawcę na spekulacyjny żer ziemi rolnej w Polsce. Jednak najbardziej niszczący - zarówno dla rodzinnych gospodarstw rolnych jak też ochrony dochodów budżetowych państwa - jest **art. 17 ust. 4e** ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Został on wprowadzony do systemu prawnego 1993 roku. Dotyczący zwolnień przedmiotowych w tym podatku, na mocy którego wolne od podatku są dochody podatników z działalności pozarolniczej, w tym z działów specjalnych produkcji rolnej - w części przeznaczonych na działalność rolniczą, o której mowa w art. 2 ust. 2, jeżeli w roku poprzedzającym rok podatkowy, a w razie rozpoczęcia działalności - w pierwszym podatkowym roku tej działalności udział przychodów z działalności rolniczej, ustalonych zgodnie z art. 12-14, powiększonych o wartość zużytych do przetwórstwa rolnego i spożywczego surowców i materiałów pochodzących z własnej produkcji roślinnej i zwierzęcej, stanowił co najmniej 60% przychodów osiągniętych ze wszystkich rodzajów działalności.

Wszystkie wyżej powołane przepisy wywołały taki oto skutek, że w ciągu ostatniej dekady ceny nieruchomości rolnych w Polsce wzrosły 10-krotnie. Osoby prawne, które chcą legalnie uniknąć płacenia podatków w Polsce, są wręcz zmuszone podejmować, choćby tylko pozorowaną, działalność rolniczą i nierolniczą równocześnie. Inne modyfikatory wprowadzone w art. 17 ustawy o CIT, takie jak przepisy ustępu 1b, ust. 1e i ust. 1f, pozwalają zatrzymać w kasie każdej tego typu spółki wszelkie środki finansowe, jeśli tylko zadeklaruje ona zamiar wydatkowania ich na cele działalności rolniczej. A więc na przykład na zakup gruntów rolnych. Z kolei do przychodów z działalności rolniczej spółki kapitałowe mogą także zaliczyć m. in. wydatki na zakup obligacji skarbowych i samorządu terytorialnego.

Legalne możliwości unikania opodatkowania, a wręcz swoistego refundowania przez polskiego podatnika wszelkich inwestycji spółek w środki do produkcji rolnej, dokonywanych z zysków z każdej potencjalnej pozarolniczej działalności gospodarczej, takie **jak np. zakupy ziemi rolnej, maszyn, budynków, urządzeń i wszelkich innych środków do produkcji rolnej - które mogą być także wykorzystywane do działalności pozarolniczej, jakie stwarzają przepisy art. 17 ust. 1. pkt 4e, ust. 1b, ust. 1e i ust. 1f ustawy o CIT, stanowią wyjątkowo rażący przykład niesprawiedliwej i patologicznej legislacji daninowej.**

We wszystkich wskazanych regulacjach prawnych, ustawodawca, dla zdefiniowania przedmiotu zwolnień z opodatkowania posłużył się definicją gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, a nie np. w rozumieniu k. c. Powoduje to, że każda transakcja obrotu nieruchomościami o powierzchni powyżej 1 ha fizycznego lub przeliczeniowego, dokonywana w odniesieniu do gruntów stanowiących użytki rolne, podlega zwolnieniom w odniesieniu do wszystkich wskazanych danin. Niekiedy, jak w przypadku spółek (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o CIT) trzeba odczekać 5 lat. Przepis ten można również obejść, dokonując zbycia udziałów lub akcji w spółkach, których bardzo często jedynym aktywem są dzierżawione lub zakupione wcześniej grunty rolne.

W odniesieniu do wszystkich z tych zwolnień, należy wskazać na brak zróżnicowania strony podmiotowej nabywców korzystających z tego uprawnienia, m. in. nieuwzględniającego fundamentalnej i ustrojowej pozycji rodzinnych gospodarstw rolnych. Przepisy te tym samym określają niedające się konstytucyjnie uzasadnić przywileje natury daninowoprawnej. Dotyczy to zwłaszcza osób prawnych, a w szczególności spółek prawa handlowego. Wszystkie te przepisy stwarzają okazję do tworzenia i powiększania tzw. banków ziemi przez podmioty prowadzące działalność deweloperską lub zajmujące się obrotem nieruchomościami. Celem jest oczywiście zmiana przeznaczenia gruntów na nierolne. Tak samo stwarzają one dogodne formy lokat kapitałowych dla osób fizycznych niezainteresowanych rzeczywistym

prowadzeniem gospodarstw rodzinnych. Utrudniają one także przepływ gruntów z gospodarstw karłowatych, bez następców, do towarowych gospodarstw rodzinnych. Ogranicza to także areał gruntów pozostających we własności rodzinnych gospodarstwach rolnych, tworzy presję cenową i przyczynia się w konsekwencji do ogólnego wzrostu cen nieruchomości rolnych. Stanowi także zachętę do spekulacji gruntami oraz prania brudnych pieniędzy, wyłudzeń VAT i powiększania szarej strefy.

Mamy zatem do czynienia z nieracjonalną polityką podatkową, która stwarza pole do nadużyć prawa oraz przyznaje przywileje podmiotom, w stosunku do których brak jest odpowiedniej wartości konstytucyjnej uzasadniającej odstępstwo od zasady powszechności obciążenia daniną publiczną (art. 84 Konstytucji RP). Wartością taką jest oczywiście rodzinne gospodarstwo rolne. Osoby prawne z oczywistych względów prowadzić go nie mogą, korzystają natomiast w równym lub większym stopniu z przywilejów podatkowych. W sytuacji tej dochodzi także do naruszenia równowagi budżetowej przez nieuzasadnione uszczuplenie w drodze tych przywilejów dochodów budżetu państwa. Równe traktowanie w zakresie sytuacji daninowoprawnej tych dwóch grup podmiotów wyróżnianych według innej cechy relewantnej jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości i sprawiedliwości społecznej. Wskazać jeszcze należy art. 2 ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 983 ze zm.), zgodnie z którym osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej mogą organizować się w grupy producentów rolnych w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska naturalnego.

Przepis ten ewidentnie narusza pozycję ustrojową rodzinnych gospodarstw rolnych. Daje nieograniczone możliwości tworzenia „grup producentów rolnych” np. przy udziale kilku pracowników podmiotów skupowych, którzy mają powyżej 1 ha fizycznych lub przeliczeniowych gruntów rolnych, i np. spółki zajmującej się przetwórstwem rolno spożywczym, handlem hurtowym lub pośrednictwem handlowym. W ten sposób można tworzyć swoiste działy lub filie takich podmiotów, ograniczając koszty ich działania, a nie dając autentycznym rolnikom żadnych szans na zorganizowanie grupy. Analiza wykazów grup producentów rolnych tylko z jednego z roku 2012 wskazuje, że wszystkie spółki które uzyskały wsparcie finansowe, jako beneficjenci funduszy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, w wysokości ponad 2 mln zł, spełniały tylko minimalne warunki ich powołania. **Przepis ten jest kolejnym z serii wzmagającym koncentrację nieruchomości rolnych w Polsce.** Kolejna luka antykoncentracyjna jest zawarta w tym, że spółki powiązania personalnie i kapitałowo, należące do bardzo wąskiej grupy osób fizycznych, albo od lat prowadzących razem interesy, może zakładać dowolne konfiguracje grup producentów rolnych. Zwróciła na tą nieprawidłowość uwagę Komisja Europejska. Kontrola przeprowadzona przez dyrekcję generalną ds. rolnictwa KE wskazała na zastrzeżenia do systemu zatwierdzania planów uznawania grup producenckich. Niektóre z gospodarstw dokonywały bowiem swojego podziału na kilka mniejszych jednostek, by móc utworzyć grupę producencką. Wykryto też przypadki, gdy produkcja grupy była wprowadzana na rynek nie przez nią samą, a przez firmy należące do członków grupy producenckiej. Tymczasem założeniem Komisji było zintegrowanie rozdrobnionych rolników, by mieli oni większe szanse w negocjacjach z wielkimi sieciami handlowymi. Wskazane brzmienie przepisów zachęca natomiast wielkie koncerny spożywcze, mające często niejasne i nietransparentne powiązania kapitałowe, aby tworzyć sieć spółek córek, i aby one same powołały kolejną „grupę”. Mamy zatem do czynienia z „nieszczelnym” rozwiązaniem ustawowym, które umożliwia omijanie celu ustawy i w sposób jaskrawy narusza konstytucyjną pozycję gospodarstw rodzinnych.

Także brak stosowania w praktyce obrotu ANR przepisów antykoncentracyjnych, z których najważniejszy został wprowadzony w art. 28a analizowanej ustawy (u.g.n.r.S.P.) wraz z wejściem w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w lipcu 2003 roku, powoduje, że limit nabywanych gruntów skarbowych do 500 ha, był cały czas z dzieciinną łatwością obchodzony, poprzez powołanie nowych „spółek” w strukturze koncernów holdingowych. Tak jak wspomniano, sprowadzają się one de facto do nowej pozycji rejestrowej w KRS. Praktyka ta jest też potęgowana przez ANR, poprzez wprowadzanie w całej Polsce w błąd rolników indywidualnych, co do znaczenia prawnego art. 4 ust. 7 ustawy o zm. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw z 16 września 2011 roku.

Należy podkreślić, że zadanie wynikające z polityki państwa, a dotyczące tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, zostało zapisane jako najważniejsze w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w 2003 rok. Również ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (u.k.u.r.), której przepisy Agencja także realizuje, określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez m. in. poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Działania Agencji powinny więc skupiać się na rodzinnych gospodarstwach rolnych, poprawie ich struktury obszarowej, a z drugiej strony na przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. W art. 4 ust. 7 i ust. 8 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (...) ustawodawca określił zasady nabywania nieruchomości rolnych w przypadku wyłączenia i zmiany umowy dzierżawy. Z przepisów tych wynika, że dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą Agencji części nieruchomości, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy o zmianie (...) składa dzierżawca do Agencji w formie pisemnej wraz z oświadczeniem o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję zmian do umowy dzierżawy, podając termin, w którym dokona tego zakupu.

Uregulowanie to nie stanowi jednak o przyznaniu dzierżawcy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości rolnej będącej przedmiotem umowy dzierżawy. Pierwszeństwo nie jest uprawnieniem podmiotowym i nie stanowi źródła roszczenia o zawarcie sprzedaży nieruchomości. Tak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt III CZP 95/08 - „osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d w związku z art. 29 ust. 1c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy.” Również w sprawach zakończonych wyrokami w 2013 i 2014 roku, nie udało się dzierżawcom uzyskać sądowego zobowiązania ANR do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu w drodze sprzedaży na własności nieruchomości w postaci gruntów objętych umową dzierżawy, pomimo spełnienia warunków, o których mowa w art. 4 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie (...) (vide wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 19 lutego 2014 r. sygn. akt V ACa 900/13). W ww. sprawie Agencja wycofała się ze sprzedaży nieruchomości już po publicznym ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń informacji o przeznaczeniu gruntów do sprzedaży. Nie zmienia tego fakt przedłużania dzierżawy ze względu na wstępną zgodę na sprzedaż nieruchomości. Przed upływem terminu dzierżawy Agencja może złożyć oświadczenie, że nie wyraża zgody na jej przedłużenie (wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 7 czerwca 2013 r. sygn. akt VIII GC 305/12) i rozdysonować odzyskaną nieruchomość.

W ocenie NSZZ Rolników Indywidualnych „SOLIDARNOŚĆ” władze publiczne prowadzą politykę rolną nienależycie chroniącą interesy rodzinnych gospodarstw rolnych.

Wykazanie niezgodności z konstytucją powołanych przepisów musi zostać poprzedzone **wykładnią art. 23 Konstytucji RP**. Jest to przepis, w którym zakotwiczona została wartość kluczowa dla formułowania zarzutu niekonstytucyjności wskazanych przepisów ustawowych. Zasadnicza część merytoryczna niniejszego wniosku powstała we współpracy ze Stanisławem Zimnickim, który jest ekspertem i doradcą Solidarności Rolników Indywidualnych. Z kolei analiza konstytucyjna jest efektem jego współpracy z Agnieszką Bień-Kacała - doktorem habilitowanym nauk konstytucyjnych z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

### **Ustrój rolny.**

Kwestia ustroju rolnego nie doczekała się kompleksowej regulacji. Jest to poważny mankament dostrzegalny w doktrynie (A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 13, A. Pawłowski, *Aspekty podmiotowe i przedmiotowe ustroju rolnego*, Gdańskie Studia Prawnicze, T. XXXI, 2014, s. 1091-1104). Wynikają bowiem z tego faktu różnego rodzaju problemy, zwłaszcza kwalifikacyjne w zakresie działalności rolniczej z uwagi na podmiot prowadzący gospodarstwo rolne. Niemniej jednak Konstytucja RP zawiera minimalną treść zakreślającą kształt ustroju rolnego i pozostawia rozwinięcie jej przez ustawodawcę zgodnie z duchem ustawy zasadniczej i zamysłem jej twórców.

Regulacja konstytucyjna dotycząca ustroju rolnego państwa stanowi dopełnienie i konkretyzację zasady społecznej gospodarki rynkowej, nie zaś wyjątek od niej (L. Garlicki, *Art. 23, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 3). W ramach ustroju społeczno-gospodarczego wyróżnić należy ustrój rolny, którego podstawę stanowią gospodarstwa rodzinne (A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 137). Kategorie te powinny być zatem interpretowane w odpowiedniej korelacji prowadzącej do ustalenia spójnych kategorii łączących wartości ustroju gospodarczego i ustroju rolnego RP. Potwierdzeniem tej tezy jest poniekąd zdanie Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 7 maja 2014 r. (K 43/12). Organ ten słusznie zauważył, że art. 20 ustawy zasadniczej nie definiuje „społecznej gospodarki rynkowej”, lecz odsyła do jej koncepcji wypracowanej we współczesnej myśli społecznej z uwzględnieniem naturalnej konieczności jej modyfikacji pod wpływem zmieniających się warunków. Niektóre z komponentów społecznej gospodarki rynkowej są jednak wprost wyrażone w omawianym przepisie i wyznaczają normatywną treść tego pojęcia. Chodzi o wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Treść pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” współwyznaczają też, choć pośrednio, art. 21 Konstytucji RP - precyzuje pojęcie prawa własności, art. 22 - zakres wolności działalności gospodarczej, **art. 23 – określa swoiste cechy ustroju gospodarczego w rolnictwie** i art. 24 - wyraża zasadę ochrony pracy. Należy zaznaczyć ponadto, że społeczna gospodarka rynkowa jest koncepcją ładu gospodarczego i społecznego zarazem. Komponent gospodarczy łączy się w niej bowiem ze społecznym, są względem siebie komplementarne i wzajemnie się warunkują. Zgodnie z tym wzorcem gospodarka, choć rynkowa, ma wyraźne cele społeczne, takie jak równomierny rozwój, wysoki poziom zatrudnienia, godność pracy, odpowiedni system ubezpieczenia społecznego, a także ochronę środowiska, zapewnienie energii, transport (K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa, [w:] Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2005, s. 12 - 13). W interesującym nas zakresie należy także dodać wartość w postaci rodzinnych gospodarstw rolnych. Osiąganie tych celów jest jednak uwarunkowane wydolnością gospodarki. Dlatego we wzorcu, o którym mowa, uwzględnia się rolę państwa nie tylko jako arbitra, lecz także jako podmiotu współuczestniczącego w gospodarowaniu i realizowaniu polityki społecznej, a to może wymagać ingerowania w proces gospodarczy. Ingerencja ta powinna między innymi polegać na stosowaniu preferencji i ochrony względem wartości szczególnie wyróżnianych w Konstytucji. W świetle art. 23 ustawy zasadniczej jest nią gospodarstwo rodzinne w ramach ustroju rolnego RP.



Literalna wykładnia art. 23 Konstytucji RP wskazuje na dwie relewantne kategorie w postaci wskazanego ustroju rolnego państwa oraz gospodarstwa rodzinnego. Zauważa się w doktrynie, że przepis ten nie stanowi całościowej regulacji ustroju rolnego RP i powinien być traktowany jako deklaracja polityczna w zakresie ustawowego regulowania tego ustroju (A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu źródeł prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2001, s. 114-115). Można także przyjmować, że w tym zakresie mamy do czynienia z normą programową ustawy zasadniczej (J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 60). Ustawodawca, kierując się założeniami konstytucyjnymi, powinien uregulować ustrój rolny. Założeń tych zidentyfikowano kilka. Przede wszystkim pod względem ilościowym, obszarowym i produkcyjnym gospodarstwa rodzinne powinny stanowić trzon podmiotów prowadzących produkcję rolną. Ponadto państwo powinno udzielać należytego wsparcia temu właśnie rodzajowi gospodarstw, w tym także wsparcia o charakterze ochronnym. Artykuł 23 Konstytucji RP w sposób wiążący wyznacza tak określony cel działań ustawodawcy. Ustawodawca powinien kierować się tym właśnie celem. Do jego osiągnięcia niezbędne są odpowiednie środki. Dobór tych środków podlega kontroli przy ocenie zgodności z art. 23 Konstytucji RP.

Nie ulega wątpliwości, że w ramach ustroju rolnego podstawą jednostką produkcyjną w zakresie rolnictwa jest gospodarstwo rolne (szczegółowa analiza uwzględniająca stan nauki A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 137-138). Przy czym w świetle zasad ustroju RP wyróżnione zostało szczególne gospodarstwo rolne w postaci gospodarstwa rodzinnego. Powstaje ono ze ścisłego połączenia gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym. Konstytucja nie definiuje kategorii gospodarstwa rodzinnego. Niemniej jednak przyjmuje się, że o rodzinnym charakterze świadczy zaangażowanie w pracę ze strony rodziny w gospodarstwie rolnym oraz współzależność rozwoju rodziny i gospodarstwa. Gospodarstwo rodzinne rozumiane jest jako gospodarstwo zapewniające utrzymanie rodzinie rolnika (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 36). Jego wielkość musi zatem zostać dostosowana do możliwości zapewnienia fizycznej pracy w nim właścicielowi i jego rodzinie, ewentualnie z pomocą pracowników najemnych. Istotne są także możliwości technologiczne oraz wyposażenie techniczne. Regulacja konstytucyjna wskazuje na uzasadnienie dla preferencji w rozwiązaniach ustawowych na rzecz gospodarstw rodzinnych w celu zapewnienia, aby ich działalność stanowiła podstawę ustroju rolnego.

W ramach ustroju rolnego dopuszczalne jest zatem prowadzenie działalności rolnej przez inne formy gospodarstw rolnych prowadzonych zwłaszcza przez podmioty niebędące osobami fizycznymi oraz przez rolników, których działalność opiera się na pracy najemnej. Taka konstatacja jest następstwem uwzględnienia w interpretacji art. 23 Konstytucji RP także kategorii wolności działalności gospodarczej i ochrony własności. Niemniej jednak szczególna pozycja gospodarstw rodzinnych w ramach ustroju rolnego nakazuje ustawodawcy kształtowanie systemu w oparciu o preferencje na rzecz gospodarstw rodzinnych.

Pamiętać także trzeba, że działalność rolnicza prowadzona przez gospodarstwa rodzinne nie może być pojmowana jako ograniczająca się do zaspokojenia potrzeb wyłącznie rolnika i jego rodziny. Ustrój rolny należy bowiem postrzegać także w kontekście dobra wspólnego, a zatem gospodarstwo rodzinne to takie gospodarstwo, które w ramach ustroju rolnego zaspakaja także potrzeby żywnościowe społeczeństwa.

### **Szczególny status gospodarstw rodzinnych.**

Ustrojodawca w momencie tworzenia ustawy zasadniczej wybrał rodzinny model gospodarstwa rolnego (A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 12-13). Wskazuje się w doktrynie, że tego typu gospodarstwa odporne są na fluktuacje cen na rynku i zdolne są do przetrwania okresów kryzysowych bez pomocy z zewnątrz (np. z budżetu państwa). Produkcja ich jest bardziej elastyczna i zgodna z ochroną środowiska. Gospodarstwa tego typu nie mają charakteru anonimowej produkcji, wyzwalają indywidualne inicjatywy ludzkie, osoby w nich pracujące zwiększają swoje zaangażowanie życiowe w rolnictwie oraz poczucie odpowiedzialności za gospodarstwo i

jego produkcję. Przyczyniają się one do utrzymania elementów narodowych w gospodarce danego kraju. Wszystkie te elementy wraz z argumentem ekonomicznym sprawiają, że gospodarstwo rodzinne oraz ustrój rolny są niezwykle ważnymi sferami działalności państwa.

O szczególnym statusie gospodarstwa rodzinnego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99) i potwierdził swoje stanowisko w wyroku z 5 września 2007 r. (P 21/06). Organ ten ustalił, że art. 23 Konstytucji RP wprowadza konstytucyjną odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku. Przepis ten formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Uzasadnia on odwołanie się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej, która umożliwia traktowanie tak opisanego gospodarstwa w sposób szczególny. Niewątpliwie jest jednak powiązanie art. 23 ze wskazanymi w nim normami konstytucyjnymi, a także innymi kategoriami podlegającymi konstytucyjnej ochronie. We wskazanych wyrokach Trybunał odniósł się do szczegółowej kategorii dziedziczenia. W odniesieniu do tej kwestii w zakresie gospodarstw rolnych TK wskazał, że art. 23 zd. 2 Konstytucji RP 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 RP 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. Artykuł 23 Konstytucji RP 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.

Następnie Trybunał wskazał, że prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP możliwe jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny. Jednym z przejawów tak opisanego interesu jest konstytucyjna ochrona gospodarstw rodzinnych będących podstawą ustroju rolnego RP. 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 uregulowania spraw spadkowych dotyczących gospodarstw rolnych. Rzecz jasna regulacja ta powinna być skorelowana z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi. Ta wypowiedź Trybunału w pełni koresponduje z wnioskiem w niniejszej sprawie. Ochrona gospodarstw rodzinnych w kontekście innego rodzaju działalności rolnej połączona jest z interesem publicznym. Przejawia się on przynajmniej w kilku kategoriach. Przede wszystkim jest to ochrona rodziny, która prowadząc gospodarstwo rolne zapewnia utrzymanie członkom własnej wspólnoty. Ma to przełożenie także na kategorię pomocniczości nakazującej uprawnienia jednostek i ich wspólnot. Rodzina jest bowiem podstawową wspólnotą jednoczącą jednostki. W pierwszej kolejności

zatem rodzina powinna zapewniać funkcjonowanie jednostek. W dalszej kolejności przekłada się to na ochronę równowagi budżetowej, gdyż gospodarstwo rodzinne zapewniające byt swoim członkom nie potrzebuje wsparcia ze strony państwa, zwłaszcza gdy jest ono „produktywne”. Równowaga budżetowa i sam budżet państwa są elementami wchodzącymi w skład kategorii dobra wspólnego utożsamianego niejednokrotnie przez TK z interesem publicznym. Niewątpliwie dobro wspólne – Rzeczpospolita Polska – to także określona struktura gospodarcza kraju, a w tym odpowiednia struktura własności nieruchomości oraz równych uprawnień do jej nabywania. Wszystkie te wartości muszą zostać skorelowane w taki sposób, aby wykonanie normy zakodowanej w art. 23 Konstytucji RP było realne. Parafrazując zdanie TK z przytoczonego w tym miejscu wyroku należy stwierdzić, że art. 22 i 23 Konstytucji RP dają pewną podstawę do odrębnego uregulowania obrotu gruntami rolnymi oraz działalności rolniczej w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych.

Podzielić należy stanowisko, zgodnie z którym do kategorii gospodarstwa rodzinnego zaliczyć można także gospodarstwa rolne, których obszar użytków rolnych przekracza 300 ha, o ile gospodarstwo to jest prowadzone „rodzinnie” (J. Galster, T. Staranowicz, *Konstytucyjne pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego i jego ustawowa deformacja. Studium jednego przypadku*, Journal of Modern Science 2/13/2012, s. 87). Nie sposób natomiast zgodzić się z możliwością przyjęcia poglądu, że gospodarstwo rodzinne może być prowadzone przez spółkę handlową, która jest kapitałowo i personalnie kontrolowana przez jedną rodzinę (kilka osób powiązanych relacjami pokrewieństwa lub powinowactwa). Stosowanie preferencji względem podmiotów rodzinnych powinno mieć swoje racjonalne wyjaśnienie i nie powinno rozciągać się na inne podmioty prowadzące działalność rolniczą. Gospodarstwo rodzinne pełni bowiem, obok innych, funkcję socjalną. Jest ona powiązana z systemem ulg i preferencji gospodarczych. Jako nieakceptowane podaje się korzystanie z tego typu preferencji przez podmioty, które nie prowadzą gospodarstw rodzinnych (B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Opinie i Ekspertyzy OE-214, Kancelaria Senatu styczeń 2014, s. 16-17).

#### **Relacja między art. 23 Konstytucji RP z art. 21 i 22 ustawy zasadniczej.**

Zgodnie z brzmieniem art. 23 Konstytucji RP podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22. Kategoria gospodarstwa rodzinnego będąca podstawą ustroju rolnego państwa nie może być traktowana jako naruszająca własność i prawo dziedziczenia oraz wolność działalności gospodarczej. W doktrynie wskazuje się, że relacja między powołanymi przepisami nie została ukształtowana na zasadzie *lex specialis* art. 23 względem art. 21 i 22 Konstytucji RP (J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 153). Reguły kształtowania ustroju rolnego państwa nie mogą zatem wyłączać ochrony wartości w postaci własności i prawa dziedziczenia oraz wolności działalności gospodarczej. Mogą natomiast modyfikować zakres ochrony podstawowych kategorii z uwagi na kategorię gospodarstw rodzinnych.

Dokonując wykładni art. 23 Konstytucji RP należy zwrócić uwagę na charakter norm zawartych w rozdziale I Konstytucji RP zatytułowanym Rzeczpospolita. Rozdział ten zawiera bowiem zasady ustroju państwa. Są to specyficzne normy konstytucji o wysokim stopniu ogólności (J. Galster, *Propedeutyka wiedzy o konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2013, s. 57-58). Zakodowane w nich zostały ponadto wartości, którymi powinien kierować się ustawodawca wcielając w życie konstytucyjne zasady. Stosowanie konstytucji w tym przypadku polegało będzie na wyważeniu wartości zakodowanych w zasadach i wyważeniu wszystkich wartości w możliwie jak najwyższym stopniu. Ustrojodawca może wskazywać pewien sposób rozstrzygnięcia konfliktu wartości (J. Galster, *Propedeutyka wiedzy o konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2013, s. 58). W zakresie art. 23 twórcy ustawy zasadniczej wskazali, które wartości należy wziąć pod uwagę przy ustawowym kształtowaniu ustroju rolnego. Wolność działalności gospodarczej oraz własność i prawo dziedziczenia nie mogą być postrzegane jako ograniczające preferencje na rzecz gospodarstwa rodzinnego. Wartości te powinny być uwzględniane łącznie (harmonizowane) przy kształtowaniu ustroju rolnego państwa (L. Garlicki, *Art. 23*, [w:] *Konstytucja*

*Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 6). Żadna z nich nie powinna ustępować innym. Konstatacja ta związana jest z szerszą konstytucyjną kategorią spójności podstaw społecznej gospodarki rynkowej (K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2005, s. 19-20). Wartość w postaci gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa nie powinna podlegać aksjologicznej hierarchizacji na niższej pozycji w odniesieniu do pozostałych wartości wskazanych przez ustrojodawcę. W związku z tym legislatura powinna uwzględnić łącznie wskazane wartości.

Treść art. 23 powinna być rozumiana jako wskazująca konkretne wartości do wyważenia. Nie może być zaś traktowana jako uzasadniająca preferencję i nadrzędność wolności działalności gospodarczej wynikającej z art. 22 Konstytucji RP (J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 156-157). W ramach specyficznego rodzaju działalności gospodarczej, jakim jest działalność rolnicza preferencja powinna dotyczyć gospodarstw rodzinnych. Stanowią one odrębną grupę od gospodarstw towarowych opartych na pracy najemnej prowadzących działalność gospodarczą o rolniczym profilu. Jednakowa pozycja tych dwóch typów gospodarstw niweczy wartość konstytucyjną w postaci gospodarstw rodzinnych. Poza tym Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyroku z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99), że wolność ta może podlegać ograniczeniom wskazanym w ustawie z uwagi na ważny interes publiczny. Wartość w postaci kształtowania ustroju rolnego w oparciu o gospodarstwo rodzinne jest identyfikowana właśnie poprzez ważny interes publiczny.

W ramach relacji z art. 21 Konstytucji RP wskazuje się, że preferencja w zakresie ochrony powinna zostać ustalona na rzecz własności. Z drugiej jednak strony zauważa się, że prawo własności gospodarstwa rodzinnego powinno być traktowane przynajmniej na równi z innymi rodzajami własności (J. Galster, T. Staranowicz, *Konstytucyjne pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego i jego ustawowa deformacja. Studium jednego przypadku*, *Journal of Modern Science* 2/13/2012, s. 83-84). Rzeczpospolita Polska powinna chronić każdą własność w równym stopniu, nie oznacza to natomiast jednakowego traktowania wszystkich kategorii w ramach konstytucyjnego pojęcia własności. Szczególne traktowanie jednego z rodzajów własności, nie może natomiast prowadzić do pozbawienia własności innego rodzaju.

W kontekście wskazanych istotnych wartości konstytucyjnych kategoria gospodarstwa rodzinnego nie może wykluczać innych rodzajów własności ani prowadzenia działalności gospodarczej w rolnictwie. Gospodarstwo rodzinne jest natomiast wartością, która powinna być przez ustawodawcę preferowana w ramach ustroju rolnego. Jednakowe traktowanie innych rodzajów własności i działalności gospodarczej może być podstawą do identyfikowania dyskryminacji gospodarstw rolnych. Jednakowe bowiem potraktowanie gospodarstw rodzinnych oraz tych, które zajmują się produkcją rolną (towarową) na wielką skalę prowadzić może zwłaszcza do ograniczenia zasady konkurencji. W ramach społecznej gospodarki rynkowej jest to podstawowa wartość realizacji założeń konstytucyjnych (K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2005, s. 29-32). Przy czym zauważa się istotny związek między konkurencją a ochroną konsumentów, przede wszystkim w postaci odbiorców produktów żywnościowych, oraz zdolnością dostosowania się do potrzeb odbiorców. Ochrona dobra wspólnego stanowi legitymację dla państwa do podejmowania działań zmierzających do przeciwdziałania ograniczeniu konkurencji bądź ograniczeniu konkurencyjnej pozycji podmiotów gospodarczych. W tych kategoriach rozpatrywać należy konieczność ustalenia ustawowych preferencji na rzecz gospodarstw rodzinnych.

### **Relevantne wartości konstytucyjne i wzorce kontroli.**

Wyważenie wskazanych wartości musi uwzględniać kategorię **równości**. Jest ona centralnym punktem dla rozważenia niekonstytucyjności wskazywanych na początku przepisów ustawowych. W odniesieniu do relacji równości i własności istotnym kontekstem będzie wyrok TK z 18 stycznia 2011 r. (P 44/08). Trybunał

ustalił w nim treść normatywną art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią uzasadnienia należy zauważyć, że rozumienie zasady równości ma w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednoznaczną treść. Oznacza ono w szczególności nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (sąd konstytucyjny wskazał orzeczenia z: 12 grudnia 1994 r., K 3/94 i 23 października 1995 r., K 4/95 oraz 3 września 1996 r., K 10/96; wyroki z: 5 listopada 1997 r., K 22/97; 18 stycznia 2000 r., K 17/99). W doktrynie prawa konstytucyjnego zauważa się ponadto, że nakładanie danin publicznych zawsze stanowi ingerencję w prawo własności uszczegółowione w art. 64 Konstytucji RP (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 85-87). Podlega ono równej dla wszystkich ochronie prawnej, co implikuje powiązanie tej kategorii z zasadą równości. Zwraca się także uwagę na to, że w nakładaniu danin publicznych należy uwzględnić zdolność ekonomiczną podatnika należącego do danej klasy, a następnie nałożyć daninę według jednakowej miary. Zasady te powinny być także uwzględnione przy stosowaniu ulg i zwolnień daniowych.

W orzecznictwie Trybunału wskazuje się na ścisłe powiązania treści normatywnych art. 32, a w szczególności art. 32 ust. 1, z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 17 marca 2008 r. (K 32/05) Trybunał wyjaśnił, że równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji RP powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji RP, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne. Istotą normatywnego sensu art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest, wynikająca z tego przepisu zasada, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych, różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa. Ale zasada „równej dla wszystkich” ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu wartościowaniu i w konsekwencji gradacji, gdyż art. 64 ust. 2 Konstytucji RP winien być odczytywany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych, a równość ochrony prawnej w obrębie określonej kategorii jurydycznej (np. danego typu prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie, co podkreślił Trybunał w wyroku z 28 października 2003 r. (P 3/03). Jeśli zatem można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne. Z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do gospodarstw rolnych. Rodzinny charakter przesądza w tym kontekście do uzasadnionego różnicowania podmiotów, a nawet można pójść dalej i opowiadać się za koniecznością stosowania preferencyjnych rozwiązań w odniesieniu do tej kategorii własności.

W związku z konstytucyjną rolą gospodarstw rodzinnych należy zauważyć ponadto, że regulacje prawne nie powinny utrudniać ich funkcjonowania poprzez preferencje dla gospodarstw innego typu. W tym kontekście wątpliwe powinno być stosowanie tych samych preferencji dla grupy gospodarstw rodzinnych oraz innych gospodarstw. Takie równe traktowanie może być bowiem dyskryminujące dla grupy gospodarstw rodzinnych. Wskazana już została interpretacja zasady równości. W jej wykładni założyć należy jednocześnie konieczność różnego traktowania podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

W sytuacji, w której charakter wykonywanej działalności (rolniczej) zostałby uznany za cechę relewantną istotny także, z punktu widzenia art. 23 Konstytucji RP, powinien być rodzaj podmiotu wykonującego taką działalność. Mielibyśmy wówczas do czynienia z kategorią podmiotów podobnych. Co do zasady powinny być one traktowane równo. Niekiedy jednak nierówne traktowanie podmiotów

podobnych może oznaczać dyskryminację (np. wyrok z 15 października 2001 r., K 12/01 czy wyrok z 12 maja 1998 r., U 17/97). Konieczna jest bowiem w takim przypadku ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, bo wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Kryterium to winno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jeśli kryterium to nie służy urzeczywistnianiu zasad czy konstytucyjnych wartości różnicowanie w sytuacji prawnej podmiotów powinno zostać uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie). W interesującej nas sytuacji oczywiście kryterium rozróżnienia będzie szczególnie konstytucyjny status gospodarstw rodzinnych i ten status uzasadnia uprzywilejowanie w ramach działalności rolniczej dla grupy gospodarstw rodzinnych.

Wskazując inne jeszcze wartości, które w niniejszej sprawie powinny być wzięte pod uwagę należy przywołać wynikające z art. 2 Konstytucji RP prawo do **sprawiedliwego** traktowania (S. Oliwniak, *Art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. jako wzorzec kontroli konstytucyjności w skardze konstytucyjnej*, [w:] *Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne*, A. Jamróz (red.), s. 247-248). Traktowanie jest sprawiedliwe jeśli nie będzie arbitralne i będzie odpowiadało standardom państwa prawa. Sprawiedliwość społeczna bowiem mieści w sobie zakaz arbitralności państwa, dopuszczając różnicowanie poszczególnych jednostek, ale tylko w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (W. Sokolewicz, *uwagi do art. 2 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 62). W interesującej nas sprawie równe potraktowanie podmiotów wykonujących działalność rolniczą prowadzi do faktycznej nierówności i gorszego traktowania gospodarstw rodzinnych. Z reguły gospodarstwa te są mniejsze od gospodarstw towarowych (prowadzonych co do zasady przez inny podmiot niż rodzina), a w konsekwencji posiadają mniejszą siłę nabywczą w odniesieniu do terenów rolniczych. W takich warunkach, bez odpowiednich mechanizmów ustawowych, konstytucyjne założenie oparcia ustroju rolnego na gospodarstwach rodzinnych nie może zostać zrealizowane. Uzasadnia to jednocześnie stosowanie preferencji na rzecz gospodarstw określonych w art. 23 Konstytucji RP, nie zaś podmiotów innego typu. Brak tych preferencji we wskazanych na wstępie regulacjach ustawowych oznacza zaś realne pogorszenie sytuacji gospodarstw rodzinnych w zakresie nabywania gruntów rolnych oraz ulg i zwolnień podatkowych. Mamy tu zatem do czynienia z niesprawiedliwym rozwiązaniem prawnym.

Należy także odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. W wyroku z 26 października 2010 r. (K 58/07) organ ten wskazał, że w ujęciu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna jest celem, który demokratyczne państwo prawne ma urzeczywistniać. We wcześniejszym wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98) TK stwierdził ponadto, że nie może zostać uznane za demokratyczne i prawne to państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, pojmowanej zwłaszcza jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymaganiami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli.

Trybunał wskazał także, że nierówność może dotyczyć obciążenia daniną publiczną w zakresie zdolności opłatowej rolników lub ich domowników, za których składki na ubezpieczenie zdrowotne finansuje na rzecz KRUS budżet państwa bez względu na wysokość osiąganych dochodów. Grupa rolników nie jest bowiem grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, która uzasadniałaby ich jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu ich obowiązku opłatowego w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Takiej cechy istotnej, biorąc pod uwagę powszechność opodatkowania (art. 84 Konstytucji RP) i równość opodatkowania (art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP), co łącznie składa się na pojęcie sprawiedliwości podatkowej, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej). Z tego punktu widzenia populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest dzisiaj (w przeciwieństwie do sytuacji w 1991 r.) bardzo zróżnicowana. Obejmuje dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej

wydajności i dochodowości. Stanowi to potwierdzenie wskazywanej w uzasadnieniu tezy o konieczności różnego traktowania z uwagi na treść art. 23 Konstytucji RP gospodarstw rodzinnych oraz takich, które nimi nie są. Tym bardziej, że regułą podstawową jest, wynikająca z art. 84 Konstytucji RP, **powszechność obciążenia daniną publiczną** (T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 123-124; A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 38-39). Oznacza ona, że daniny powinny być nakładane w równym stopniu na wszystkie podmioty funkcjonujące w państwie, a wszelkie odstępstwa od niej muszą być uzasadnione odpowiednią wartością konstytucyjną. W interesującej nas sprawie preferencja uzasadniona jest wyłącznie w przypadku gospodarstw rodzinnych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 2009 r. (P 58/07) zwrócił także uwagę, że z art. 84 Konstytucji RP wynika swoboda przysługująca ustawodawcy w kształtowaniu i realizowaniu polityki podatkowej. Dotyczy to także wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności ustawodawcy, gdyż wymagane jest poszanowanie innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Ustawodawca powinien w tym względzie dochować przede wszystkim wymagań należytej procedury. Poza wymaganiami natury formalnej wartościami nadrzędnymi, którym powinna odpowiadać regulacja obciążenia daniną to jego równość i sprawiedliwość. W ramach niniejszego wniosku należy także wskazać jako istotną wartość konstytucyjną w postaci gospodarstwa rodzinnego będącego podstawą ustroju rolnego RP.

Logiczne i konstytucyjnie uzasadnione wydaje się dodatkowo powiązanie kategorii gospodarstwa rodzinnego z **ochroną rodziny** przewidzianą w Konstytucji RP z 1997r. (J. Galster, T. Staranowicz, *Konstytucyjne pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego i jego ustawowa deformacja. Studium jednego przypadku*, Journal of Modern Science 2/13/2012, s. 86). Rodzina jest wartością chronioną w art. 18 ustawy zasadniczej. Na tle tego przepisu Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że przez pojęcie rodziny rozumieć należy pewną skomplikowaną rzeczywistość społeczną będącą sumą stosunków łączących przede wszystkim rodziców i dzieci (orzeczenie TK z 28 maja 1997 r., K 26/96) oraz trwały związek mężczyzny i kobiety nakierowany na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo (wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08). Odpowiada to rozumieniu tego pojęcia w nauce prawa (T. Smyczyński, *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, "Państwo i Prawo" 11-12/1997, s. 185). Dodatkową wartością, która powinna zostać uwzględniona przez ustawodawcę przy kształtowaniu ustroju rolnego jest tak postrzegana rodzina. W tym kontekście należy wskazać, że podmiotem zbiorowym (wspólnotą jednostek) prowadzącym gospodarstwo rodzinne powinna być właśnie rodzina. Z ustrojowego punktu widzenia ma więc znaczenie, kto prowadzi gospodarstwo, które ma stanowić podstawę ustroju rolnego.

W wyroku z 9 listopada 2010 r. (SK 10/08) Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że art. 18 Konstytucji ma charakter normy programowej. Przesądza to konieczność traktowania go jako zawierającego wskazanie celów działania organów władzy państwowej. Powinny być one nakierowane na ochronę między innymi rodziny. Ma to oczywiste przełożenie na ochronę gospodarstw rodzinnych w ramach kształtowania ustroju rolnego. Pojęcie rodziny jedynie pośrednio możemy identyfikować z instytucją małżeństwa, ważniejsze w tym przypadku powinny okazać się więzy krwi, czy też więź emocjonalna podbudowana więzią prawną. W powiązaniu natomiast z kategorią wypływającą z art. 23 Konstytucji RP należy wskazać, że ochrona rodziny zostaje tu wzmocniona poprzez ustrój rolny i szczególną rolę gospodarstwa rodzinnego, a zatem prowadzonego przez rodzinę. Argumentację tę wzmacnia traktowanie rodziny w kategoriach wspólnoty jednostek, której uprawnienia powinny być umacniane zgodnie z konstytucyjną kategorią **pomocniczości**. Poprzez zasadę pomocniczości państwo bowiem powinno umacniać uprawnienia jednostek oraz ich wspólnot. Podstawową wspólnotą jest w tym przypadku rodzina (M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, "Przegląd Sejmowy" 4/1999, s. 32). Władze publiczne powinny zatem stworzyć odpowiednie (w tym ustawowe), rozwiązania sprzyjające, nie tylko samodzielnej egzystencji gospodarstw rodzinnych, ale również takiej ich pozycji, która zapewni produkcję rolną dla całego społeczeństwa oraz odpowiedni dochód budżetowy.

Nie bez znaczenia w tym zakresie jest także wynikające z art. 5 Konstytucji RP zadanie państwa w zakresie **strzeżenia dziedzictwa narodowego**. Nie budzi wątpliwości, że podstawowe wartości narodowe kultywowane są przede wszystkim w ramach rodziny oraz małych wspólnot jednostek zwłaszcza na wsi. Ochrona gospodarstw rodzinnych ma także związek z zachowaniem dziedzictwa narodowego postrzeganego jako element dobra wspólnego. Zmiana struktury rolnej państwa przez zastąpienie gospodarstw rodzinnych gospodarstwami towarowymi prowadzonymi przez osoby prawne spowoduje także rozerwanie więzów tych naturalnych wspólnot wiejskich, a w konsekwencji obniży poziom zachowania zwyczajów regionalnych i narodowych.

Oparcie ustroju rolnego na kategorii gospodarstwa rodzinnego nie oznacza zakazu funkcjonowania innych typów gospodarstw rolnych (L. Garlicki, *Art. 23, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 3-4). Nie powinna to być natomiast alternatywna forma gospodarowania w zakresie działalności rolniczej. Trzon gospodarstw powinny stanowić gospodarstwa rodzinne i przywileje powinny być ustanawiane na ich własnie rzecz. Znaczenie art. 23 Konstytucji RP przekłada się bowiem na odpowiednie ukształtowanie regulacji gospodarczych i finansowych preferujących gospodarstwo rodzinne (A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji, [w:] Konstytucyjne podstawy systemu źródeł prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2001, s. 119 i 224). Chodzi zwłaszcza o stosowanie ulg podatkowych, finansowych czy kredytowych. Nie chodzi przy tym o regulacje wyłącznie „pomocowe”. Ustrój rolny powinien opierać się na kategorii gospodarstw rodzinnych, co wymaga od ustawodawcy takiego kształtowania rozwiązań prawnych, aby gospodarstwa tego typu mogły rozwijać się w pierwszym rzędzie. Jeśli rozwiązania ustawowe nie zawierają dostatecznych instrumentów, powinny zostać dostosowane do aktualnych warunków społeczno-gospodarczych. Nastąpił bowiem rozdziewiek między stanem projektowanym w konstytucji a rzeczywistością społeczno-gospodarczą. Artykuł 23 Konstytucji RP jest bowiem przepisem dynamicznym wymagającym stałego dostosowywania do zmieniającego się kontekstu ekonomicznego.

### **Równowaga budżetowa.**

W ramach kwestionowania regulacji wskazanych we wniosku istotne znaczenie posiada także kategoria równowagi budżetowej. Jest to taki układ budżetu, w którym wydatki są w całości pokrywane przez dochody lub też dochody przewyższają wydatki. Pojawia się ona także w kontekście zasad budżetowych (A. Bień-Kacała, *Finanse publiczne [w:] Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2011, s. 652). Traktowana jest wówczas jako konieczność zachowania odpowiedniej relacji między dochodami i wydatkami państwa. Dochody powinny być co najmniej równe wydatkom. Dopuszczalny jest również deficyt budżetowy, stąd mówi się przeważnie o względnym zrównoważeniu budżetu państwa (M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 138). Zasadę ochrony równowagi budżetowej rekonstruuje się na podstawie kilku przepisów Konstytucji RP. Podstawowe budulce tej nienazwanej kategorii to art. 216 ust. 5 oraz 220. Równowaga budżetowa posiada istotny ładunek orzeczniczy od strony merytorycznej. W wyroku z 22 maja 2002 r. (K 6/02) organ ten stwierdził, że zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów.

Troska o zachowanie odpowiednich relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi jest konstytucyjnym obowiązkiem rządu. Wniosek ten można wywieść przynajmniej z art. 146 ust. 4 pkt 5-7, art. 220 oraz 226 Konstytucji RP. Ponadto Trybunał odniósł konieczność zapewnienia równowagi budżetowej do wszystkich organów państwowych. Spoczywa ona jednak w szczególności na parlamencie jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego (np. wyrok z 13 grudnia 2004 r., K 20/04). Identyfikuje się przy tym ograniczenie kompetencji samego parlamentu w sytuacji opisanej w art. 220 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. (M. Mazurkiewicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 326). Obowiązek dbałości o zachowanie



równowagi budżetowej nakładany jest również na prezydenta w ramach trybu legislacyjnego. Równowaga budżetowa znajduje się także pod ochroną Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że dobrem szczególnie konstytucyjnie chronionym jest stan finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych, a dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna, czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa. W wyroku z 26 listopada 2001 r. (K 2/00) Trybunał sformułował ponadto dyrektywę „harmonijnego pogodzenia” wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem priorytetowego charakteru równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych.

W doktrynie słusznie wskazuje się, że wszyscy obywatele powinni wykazywać się dbałością o stan równowagi budżetowej (A. Gorgol, *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, "Państwo i Prawo" 9/2014, s. 31-32). W tym celu ustawodawca powinien posłużyć się odpowiednio ukształtowaną regulacją normatywną. Ciężar, zwłaszcza daninowy, powinien być adekwatny do sytuacji finansowej i ekonomicznej obywateli.

Ochrona równowagi budżetowej rozwijana była zasadniczo w odniesieniu do ograniczania wydatków budżetowych. Drastycznym przykładem takiego ograniczenia była sprawa rozstrzygnięta wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r. (K 1/12) w zakresie wynagrodzeń sędziowskich. Trybunał przyznał w tym przypadku pierwszeństwo równowadze budżetowej przed konstytucyjnie gwarantowanym wynagrodzeniem sędziowskim odpowiadającym wysokością godności urzędu (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z twierdzeniami Trybunału, przepis ten wyznacza pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy ustalaniu ustawowych zasad wynagradzania sędziów. Norma ta stanowi szczególną konstytucyjną gwarancję ochrony wynagrodzeń sędziowskich. Ogranicza ona dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. Kategoria ta odczytywana jest jako element ustroju sądownictwa. Jest ona istotną materialną gwarancją niezawisłości sędziego.

Należy jednak zauważyć, że wpływ na równowagę budżetową posiadają nie tylko kwoty, które pokrywane są z budżetu państwa i ewentualne oszczędności z tytułu zamrożenia wypłat budżetowych. Dbałość o równowagę budżetową, to także prowadzenie odpowiedniej działalności legislacyjnej daninowej. Powodowanie nieracjonalnych strat budżetu (obniżone wpływy z określonej działalności) w konsekwencji utrzymywania nieuzasadnionych przywilejów podatkowych względem określonych grup osób i podmiotów narusza nie tylko zasadę powszechności opodatkowania, ale również konstytucyjny obowiązek ochrony równowagi budżetowej. W odniesieniu do gospodarstw rolnych Konstytucja RP preferuje te, które można określić jako rodzinne. Preferencja wiązać się powinna z innym potraktowaniem tych podmiotów w zakresie obciążeń daninowych w stosunku do podmiotów, którym przypisać statusu gospodarstw rodzinnych nie sposób. Obok zarzutu niesprawiedliwej równości w tym zakresie pojawia się także zarzut w stosunku do rozwiązań legislacyjnych i podmiotów uczestniczących w procedurze ustawodawczej naruszenia równowagi budżetowej. Jako naruszenie tej kategorii powinno być bowiem traktowane nie tylko zbyt ochocze wydatkowanie środków ale również nieuzasadnione preferowanie określonej działalności poprzez ulgi czy zwolnienia daninowe.

### **Wzorzec kontroli konstytucyjności prawa w postaci normy programowej.**

W doktrynie wskazuje się, że art. 23 Konstytucji RP zawiera normę programową o charakterze optymalizacyjnym pełniącą rolę ochronną i promocyjną względem gospodarstw rodzinnych (J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 154-155). Gospodarstwa te powinny przeważać pod względem ilościowym, obszarowym i produkcyjnym w Polsce. Państwo zaś powinno prowadzić politykę wzmacniania pozycji takich gospodarstw.

W doktrynie wskazuje się, że normy programowe konstytucji mogą stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności prawa (T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1997, s. 109-110). Wzorzec ten

obejmuje zwłaszcza wyznaczenie celu dla rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę oraz środków, które mają służyć realizacji tego celu. Kontrolę podlegać może także sposób rozstrzygnięcia przez ustawodawcę kolizji norm programowych i przypisanie niewłaściwej wagi jednej z wartości zakodowanych w normach konstytucji.

Zgodnie z zasadą najwyższej mocy prawnej konstytucji wszystkie jej postanowienia powinny być rozwijane przez ustawodawcę (P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, "Państwo i Prawo" 9/2013, s. 10). Nie zamyka się to wyłącznie do problemu tzw. wykonywania odesłań konstytucyjnych ale przekłada się na szerszą kategorię uszczegółowienia postanowień ustrojodawcy z uwagi na nadrzędne znaczenie ustawy zasadniczej jako aktu pochodzącego od suwerena w postaci Narodu. Z zasady nadrzędności konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP) wynika nie tylko nakaz zgodności norm prawnych niższego rzędu z ustawą zasadniczą, ale także nakaz pełnego urzeczywistnienia jej postanowień (W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, "Państwo i Prawo" 9/2014, s. 8-9). Przy czynieniu identyfikuje się rozwojowy charakter standardu konstytucyjnego, zwłaszcza w zakresie zasad ustroju RP. Zakładać należy w tym kontekście stałą potrzebę harmonizowania rozwiązań ustawowych i dostosowywania regulacji jednego i drugiego poziomu do zmieniających się warunków społecznych. Potwierdzeniem tego toku rozumowania może być wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r. (K 58/07). Sąd konstytucyjny zwrócił w nim uwagę na to, że przesłanką ochronnego traktowania rolników u progu transformacji ustrojowej w 1991 r. było panujące wówczas przekonanie, że ówczesne rozdrobnienie indywidualnych gospodarstw rolnych i ich zacofanie doprowadziły do znacznie niższej wydajności i opłacalności pracy w rolnictwie niż poza nim. Miało to też wynikać z dominującego naturalnego charakteru tej gospodarki z przeznaczeniem efektów produkcji na potrzeby rolników i ich rodzin, z ograniczonym jej udziałem w rozwiniętych procesach rynkowych. Ustawodawca zakładał, że ówczesny poziom rolników pracujących na granicy opłacalności nie pozwoli też na sprostanie przez nich procedurom precyzyjnego ustalania ich przychodów, kosztów i rzeczywistego dochodu z ich działalności rolniczej, co miało być warunkiem szerokiego objęcia gospodarczej działalności indywidualnych rolników obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Obecnie, po wejściu Polski do UE, wydaje się, że takie traktowanie gospodarstw rodzinnych jest niesłuszne (G. Ciura, *Składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników*, INFOS 1/2012, s. 1-4). Głównym bowiem mankamentem prowadzenia działalności rolniczej nie jest rozdrobnienie i brak wydajności małych gospodarstw, lecz brak możliwości nabywania gruntów rolnych, zwłaszcza w regionach, w których pojawiają się wielkoobszarowe gospodarstwa towarowe. W takiej sytuacji rozwój gospodarstw rodzinnych jest zaburzony, a regulacje prawne mające zapobiegać tego typu sytuacjom stały się nieadekwatne do przewidzianej konstytucyjnie ich roli.

Możliwość kontroli przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustawowych w oparciu o normy programowe konstytucji nie jest do końca przesądzona. Ustawodawca posiada bowiem w ramach regulowania kwestii ustalonych w normach programowych najszerszy zakres swobody regulacyjnej (I. Chojnacka, *Granice działalności ustawodawczej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego 2/2011, s. 145-146). Granicą tej swobody jest zakaz podejmowania rozstrzygnięć arbitralnych oraz przypadkowych. Ustawodawca musi wykazać się racjonalnością przyjmowanych rozwiązań. Racjonalność ta może podlegać ocenie ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Twierdzenie to opiera się na założeniu, że ustawodawca związany jest normami konstytucyjnymi w zakresie wyboru celów do realizacji (M. Florczak-Wątor, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji normy programowej*, „Przegląd Sejmowy” 4/2009, s. 117-118 i 124). Organ ten powinien mieć także kompetencję do kontroli konstytucyjności tych celów, zwłaszcza w wymiarze społeczno-gospodarczym. Postuluje się przyjęcie, że stwierdzenie niezgodności normy ustawowej wyrażającej cele społeczno-gospodarcze z konstytucją nastąpić powinno w przypadku oczywistego naruszenia celów konstytucyjnych. Z takim przypadkiem możemy mieć do czynienia, gdy osiągnięcie celu wynikającego z normy ustawowej uniemożliwiła lub znacznie utrudniła realizację celu wyznaczanego przez konstytucyjną normę programową. Z tak jaskrawą sytuacją nie będziemy

jednak mieli do czynienia często. Zazwyczaj zakłada się ostrożnie, że swoboda ustawodawcy w doborze środków służących osiągnięciu założonych celów nie ma charakteru absolutnego. Wskazuje się na ograniczenia tej swobody. W interesującym nas zakresie najważniejszym ograniczeniem będzie obowiązek poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych.

Rozwiązania prawne, które nawet pośrednio wpływałyby na ograniczenie i osłabienie gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego podlegałyby zaskarżeniu do Trybunału Konstytucyjnego (A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu źródeł prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2001, s. 118). Ustrój rolny powinien przecież zostać ukształtowany w taki sposób, aby jego podstawą było gospodarstwo rodzinne. Oznacza to, że powinno ono stanowić podstawę efektywnego gospodarowania w państwie, nie zaś ograniczać produkcję wyłącznie do zaspokojenia potrzeb gospodarującej rodziny. Interesujący nas typ gospodarstw rolnych powinien być traktowany przez ustawodawcę w szczególny sposób obejmujący działania na rzecz koncentracji gruntów rolnych w tych gospodarstwach, ich modernizację oraz dostosowanie do wymagań techniczno-produkcyjnych w rolnictwie (A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu źródeł prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2001, s. 114). Zadaniem państwa jest przy tym promowanie „produktywnych” form gospodarowania (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r.). Gospodarstwo rodzinne to takie gospodarstwo rolne (produkcyjne), które łączy się z gospodarstwem domowym i rodziną. Produkcja w tym wymiarze oparta jest w głównej mierze na pracy członków rodziny. Dopuszczalna jest także praca najemna występująca jako element dodatkowy do pracy członków rodziny stanowiącej trzon w gospodarstwie tego typu (L. Garlicki, *Art. 23*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 5).

Bez wątplenia ukształtowanie norm programowych daje podstawę do identyfikowania ich szczególnego adresata. Stąd też wskazuje się, że adresatem art. 23 Konstytucji RP są organy władzy publicznej (J. Galster, T. Staranowicz, *Konstytucyjne pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego i jego ustawowa deformacja. Studium jednego przypadku*, *Journal of Modern Science* 2/13/2012, s. 84). Zostały one zobligowane do podjęcia działań na rzecz kształtowania ustroju rolnego zapewniającego w możliwie szerokim zakresie funkcjonowanie gospodarstw rodzinnych (postanowienie TK 15 kwietnia 2002 r., Ts 60/01). Do organów tych można zaliczyć przede wszystkim rząd oraz Sejm i Senat w ramach procesu legislacyjnego, a także Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do kontroli konstytucyjności ustaw regulujących ustrój rolny RP.

W ramach szczegółowego uzasadnienia zarzutów wskazanych w niniejszej prośbie należy zauważyć, że zasadza się ona na identyfikacji naruszenia art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 23 Konstytucji RP. Poszczególne kwestie zasadzają się na problemie równego traktowania osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne o charakterze rodzinnym oraz innych podmiotów w zakresie działalności rolnej. Konstytucyjna preferencja dotyczy jedynie rodzinnych gospodarstw rolnych. Ustawodawca stosując równe zasady regulacji w odniesieniu do wszystkich podmiotów działalności rolniczej naruszył niewątpliwie zasadę równości oraz zniweczył wartość wynikającą z art. 23 ustawy zasadniczej. Przekłada się to w dalszej kolejności na naruszenie innych wartości konstytucyjnych w postaci powszechności opodatkowania oraz ochrony równowagi budżetowej.

W pierwszym rzędzie wskazać wypada wątpliwości dotyczące przede wszystkim normy obszarowej. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. stanowi podstawową regulację prawną w zakresie uszczegółowienia i doprecyzowania wartości konstytucyjnej określonej w art. 23 konstytucji RP. W ustawie tej maksymalna norma obszarowa dla gospodarstw rodzinnych została określona w wysokości 300 ha (art. 5 ust.1 pkt 2). W projekcie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego widniała wielkość 500 ha. Jednak w toku prac legislacyjnych została ona zmniejszona do 300 ha. Działanie prawodawcy nie było w tym zakresie konsekwentne, gdyż jednocześnie pozostawił on pierwotną powierzchnię 500 ha w dodawanym w przepisach zmieniających ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP (dalej: ugnrSP), tj. w art.

28a. Taka niespójność nie może oczywiście być przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny, niemniej jednak wskazuje na brak należytego rozwinięcia normy konstytucyjnej w zakresie ustroju rolnego RP.

Wątpliwości w zakresie prawidłowości normy obszarowej rosną, gdy zwrócimy uwagę na praktykę jej stosowania, która świadczy o treści interpretowanej normy prawnej. Agencja Nieruchomości Rolnych cały przepis art. 28a w odniesieniu do **spółek prawa handlowego** interpretuje w ten sposób, że każda nowa spółka założona przez tych samych udziałowców, niejako zeruje licznik nabywanych gruntów skarbowych. Poprzez tworzenie struktur holdingowych dochodzi do ogromnej koncentracji nieruchomości rolnych w Polsce. Tym samym nabywanie gruntów rolnych przez rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne jest znacznie utrudnione, a niekiedy niemożliwe.

Agencja w podobny sposób traktuje **dzierżawców**, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 1 ugnrSP. W konsekwencji powołane wyżej przepisy powodują sytuację, w której grunty skarbowe objęte umowami dzierżaw ze spółkami kapitałowymi cały czas są zajęte, gdyż umowy dzierżawy są bezprzetargowo przedłużane. Dodatkowo każdy z nowych podmiotów, choćby jego byt gospodarczy był całkowicie sztuczny, sprowadzający się do kolejnej pozycji rejestrowej, ma prawo bezprzetargowego zakupu dzierżawionej nieruchomości.

Mamy zatem do czynienia z prowadzeniem działalności naruszającym cel regulacji ustawowej związany z ograniczeniem wielkości gospodarstw rolnych. Dodatkowo brak ograniczenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości wyłącznie na rzecz osób prowadzących gospodarstwa rodzinne prowadzi do praktycznego wykluczenia tych podmiotów z nabycia gruntów. Takie ukształtowanie sytuacji prawnej narusza wartość wyrażoną w art. 23 Konstytucji RP z uwagi na jednakowe traktowanie podmiotów posiadających inną cechę relewantną.

Po zmianach ustawy z września 2011 r. o ugnrSP i wyłączeniu 30% dzierżawionych gruntów, na podstawie art. 4 ust. 7 Agencja prawo pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości, traktuje jako roszczenie. Skutek złego prawa jest taki, że holdingi i koncerny rolne, będące podmiotami kapitałowymi, nabywają na własność ogromne areale gruntów po cenie jednostkowej kilkunastu tysięcy zł za 1ha w trybie pierwszeństwa, podczas gdy rolnicy indywidualni tworzący lub powiększający rodzinne gospodarstwa rolne, niekiedy po cenach kilkakrotnie wyższych, zmuszeni są nabywać położone w sąsiedztwie grunty. Jest to spowodowane znikomą podażą gruntów skarbowych, co przy ogromnym popycie (głód ziemi) powoduje ogromny wzrost cen na przetargach ograniczonych. Dodatkowo, nawet w tych przetargach ograniczonych, biorą udział osoby działające na zlecenie kapitału, które bezpośrednio po zakupie ziemi wnoszą je aportami do spółek kapitałowych. Z procederu spekulacji gruntami rolnymi, wielu ludzi uczyniło sposób na życie.

Agencja Nieruchomości Rolnych od lipca 2003 roku realizuje zadania wynikające z art. 1 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przepis ten w zamyśle jego twórców stanowi rozwinięcie i wypełnienie postanowień art. 23 Konstytucji RP w zakresie fundamentalnej kwestii, jaką jest obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce. Ma też temu służyć podejmowanie działań przeciwdziałających nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz tworzenie i poprawa struktury obszarowej rodzinnych gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP, podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Przepisy te wskazują na dwie zasadnicze sprawy: po pierwsze - nie ma przyzwolenia dla nabywania ziemi rolniczej dla lokaty kapitału, po drugie - modelem gospodarstwa, preferowanym w naszym kraju, jest gospodarstwo, w którym nie będzie rozwijana przemysłowa działalność rolnicza przez spółki prawa handlowego. Zauważa się już od dawna w nauce prawa rolnego, że Agencja nie wywiązuje się z ustawowych zadań w sposób należyty (A. Lichorowicz, *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*, [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, R. Budzinowski, A. Zieliński, Kluczbork 2000, s. 64). W szczególności nie podejmuje działań zmierzających do tworzenia silnych gospodarstw rodzinnych. Ustawa nie zawiera w tym względzie wystarczających gwarancji.

Kolejna luka antykoncentracyjna jest zawarta w tym, że spółki powiązania personalnie i kapitałowo, należące do bardzo wąskiej grupy osób fizycznych, częstokroć także bardzo blisko ze sobą spokrewnionych, albo od lat prowadzących razem interesy, może zakładać dowolne konfiguracje grup producentów rolnych. Zwróciła na tą nieprawidłowość uwagę Komisja Europejska. Kontrola przeprowadzona przez dyrekcję generalną ds. rolnictwa KE wskazała na zastrzeżenia do systemu zatwierdzania planów uznawania grup producenckich. Niektóre z gospodarstw dokonywały bowiem swojego podziału na kilka mniejszych jednostek, by móc utworzyć grupę producencką. Wykryto też przypadki, gdy produkcja grupy była wprowadzana na rynek nie przez nią samą, a przez firmy należące do członków grupy producenckiej. Tymczasem założeniem Komisji było zintegrowanie rozdrobnionych rolników, by mieli oni większe szanse w negocjacjach z wielkimi sieciami handlowymi. Wskazane brzmienie przepisów zachęca natomiast wielki koncerny spożywcze, mające często niejasne i nietransparentne powiązania kapitałowe, aby tworzyć sieć spółek córek, i aby one same powołały kolejną „grupę”. Mamy zatem do czynienia z „nieszczelnym” rozwiązaniem ustawowym, które umożliwia omijanie celu ustawy i w sposób jaskrawy narusza konstytucyjną pozycję gospodarstw rodzinnych (art. 23 Konstytucji RP).

**Reasumując.** Opisane we wniosku negatywne skutki wadliwych regulacji prawnych, także tych obecnie przedłożonych Panu Prezydentowi do zatwierdzenia, spotęgowane zostały także wejściem Polski do UE przed ponad 10 laty i objęciem polskiego rolnictwa unijną Wspólną Polityką Rolną. Także przepisy podatkowe dot. obrotu nieruchomościami rolnymi, przyczyniły się istotnie w ostatnich latach do spotęgowania zjawiska tezauryzacji i alokacji zasobów finansowych firm, banków, funduszy inwestycyjnych, a także osób fizycznych, do nakręcenia spirali spekulacji nieruchomościami rolnymi w Polsce. Wszystko to pogarsza też sytuację rodzinnych gospodarstw rolnych.

W ocenie NSZZ Rolników Indywidualnych „SOLIDARNOŚĆ”, przy wszystkich opisanych wyżej działaniach i zaniechaniach prawodawczych, naruszane są rażąco również postanowienia innych przepisów Konstytucji RP, niż tylko takich jak art. 32 w związku z art. 23, z art. 64 i art. 84 Konstytucji RP z 1997 r. oraz konstytucyjną ochroną równowagi budżetowej (który jest regulacją stanowiącą dopełnienie ustroju społecznej gospodarki rynkowej), stanowiących podstawę niniejszego wniosku.

**W szczególności należy wskazać na takie poniższe wartości konstytucyjne jak:**

- Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (**art. 1**),
- Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (**art. 2**),
- Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (**art. 8 ust. 1**),
- Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (**art. 20**),
- Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (**art. 71 ust.1**),
- Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (**art. 76**).

Obecnie w Polsce to koncerny rolno-przemysłowe i spółki tworzące holdingi kapitałowe, stanowią główną grupę podmiotów nabywających nieruchomości rolne. Poprzez zakładanie i prowadzenie wielkoprzemysłowych ferm zwierząt, prowadząc także na wielką skalę handel artykułami rolnymi, m. in. przy braku przepisów o możliwości dokonywania przez rolników indywidualnych sprzedaży bezpośredniej, korzystają one z całej gamy możliwości fundamentalnie niesprawiedliwego, wręcz preferującego ich systemu

podatkowego, i zdobywają, niezgodną z zamysłem ustrojodawcy, najkorzystniejszą pozycję w ustroju gospodarczym państwa.

Mając powyższe na względzie, uprzejmie wnoszę do Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o skorzystanie z uprawnień określonych w art.122 ust 5 Konstytucji RP, poprzez przekazanie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.

*Z poważaniem*

ZASTĘPCA PRZEWODNICZĄCEGO  
NSZZ Rolników Indywidualnych „SOLIDARNOŚĆ”

**Zbigniew Obrocki**