

Józef Paliwoda

Uwagi o ustawie z 27 października 1978 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin

Palestra 22/3(243), 1-9

1978

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JÓZEF PALIWODA

Uwagi o ustawie z 27 października 1978 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin

Autor przedstawia podstawowe społeczno-gospodarcze założenia ustawy z 27.X. 1977 r. o emeryturach i rentach dla rolników, ocenę jej siatki pojęciowej i metody regulowania normowanych stosunków społecznych oraz charakter prawny umowy przekazania przez rolnika gospodarstwa następcy. Postanowienie art. 23 ustawy dotyczy również rolników, którzy przekazali przed 1 stycznia 1978 r. gospodarstwa rolne w zamian za dożywocie, natomiast inwalidzi III grupy — wobec utrzymania w mocy art. 9 ust. 2 ustawy z 29 maja 1974 r. — korzystają z uprawnień jak inwalidzi pozostałych grup przy przejmowaniu gospodarstw na własność państwa z urzędu. (Tezy artykułu były przedstawione do dyskusji Komisji Prawa Rolnego ZG ZPP w dniu 19.I.1978 r.).

1. Ze wszystkich aktów normatywnych z dziedziny rent dla rolników¹ ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin² ma najszerszy zasięg podmiotowy zaopatrzenia emerytalnego i rentowego. Powoduje to, że ostatnia i najliczniejsza przy tym grupa zawodowa, która wniosła ogromny wkład i wielki wysiłek w budowę nowego ustroju,

¹ Chodzi tu o ustawy: z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz. U. z 1962 r. Nr 38, poz. 166 i z 1968 r. nr 3, poz.15), z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa (Dz. U. z 1968 r. Nr 3, poz. 15 i z 1973 r. Nr 48, poz. 283) i z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118).

² Dz. U. Nr 52, poz. 140.

nabyła uprawnienia do zabezpieczenia socjalnego w zasadzie takiego samego, jakie mają pozostałe grupy pracujące w kraju. Dlatego w dziedzinie polityki socjalnej stanowi ona wydarzenie o znaczeniu historycznym.³ Jednocześnie omawiana ustawa podnosi rangę zawodu rolnika, zmniejsza różnice w położeniu społecznym mieszkańców miast i wsi oraz stanowi praktyczny wyraz pogłębiania się sojuszu robotniczo-chłopskiego. Donosie są również cele charakteru produkcyjnego, jakie ma realizować ta ustawa. Stwarza ona bowiem wydatne i realne podstawy do zwiększenia towarowej produkcji rolnej oraz poprawy struktury przestrzennej gospodarstw indywidualnych, przyspiesza też przejmowanie gospodarstw rolnych przez ludzi młodych i wykwalifikowanych dzięki systematycznemu upowszechnianiu szkolnictwa rolniczego, wreszcie preferuje pracujących dobrze i wydajnie rolników przez uzależnienie wysokości emerytury od rozmiarów sprzedanej państwu produkcji.⁴ Ustawa zachęca też wyraźnie do rozwoju rolnictwa uspołecznionego — przede wszystkim w postaci rolniczych spółdzielni produkcyjnych i zespołowych gospodarstw rolnych spółdzielni kółek rolniczych.⁵

Nie należy tu jednak zapominać o tym, że wiele cech, w jakie wyposażona została ustawa z 27 października 1977 r., miały także poprzednie akty normatywne o emeryturach i rentach dla rolników i z tego względu ustawy nie należy bynajmniej uważać za jakiś ewenement najwyższej rangi, równy np. reformie rolnej z 1944 r.,⁶ gdyż byłoby to oczywistą przesadą. Nie może to, *zresztą* jasna, pomniejszać rzeczywistego znaczenia ustawy dla należytego rozwoju gospodarki żywnościowej kraju.

2. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, będąc częścią składową prawa rolnego PRL,⁷ nie ma — poza wypadkiem przewidzianym w art. 52 ust. 1 — odrębnej metody regulowania normowanych przez siebie stosunków społecznych, nie tworzy ona własnych instytucji nie znanych istniejącym gałęziom prawa ani też nie formułuje odrębnej terminologii. Posługuje się terminologią stosowaną w dotychczasowych tekstach prawnych i przyjętą w nauce prawa. Świadczy to o tym, że nie tworzy ona nowej siatki pojęć, lecz tylko niektóre terminy określa za pomocą dodatkowych kryteriów i uzupełnia je nowymi odcieniami znaczeniowymi w celu lepszego dostosowania ich do rodzajów regulowanych spraw.

³ Między innymi z powodu nadania rangi ustawowej niektórym ważnym świadczeniom, które normowało dotychczas rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 grudnia 1971 r. w sprawie udzielania świadczeń leczniczych przez zakłady społeczne służby zdrowia osobom prowadzącym gospodarstwa rolne (Dz. U. Nr 37, poz. 345) oraz wprowadzenia zasiłku porodowego i dodatku na dzieci kalekie. Poza tym ustawa objęła świadczenia z tytułu następstw wypadków przy pracy w gospodarstwie rolnym lub choroby zawodowej, które przedtem realizował Państwowy Zakład Ubezpieczeń (na podstawie obowiązkowego — od 1 stycznia 1975 r. — ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej ludności rolniczej).

⁴ Art. 3 ustawy.

⁵ Art. 73 ustawy.

⁶ Nie brak też przesadnych głosów porównujących ustawę z dnia 27 października 1977 r. nie tylko z dekretem 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, lecz także ze zniesieniem pańszczyzny na ziemiach polskich w XIX wieku. Zob. też m. in. J. Wiśniewski: W rządzie największych zdobywczy wsi polskiej, „Trybuna Ludu” z 31 października 1977 r., nr 257, s. 3. Zob. wystąpienie posła sprawozdawcy L. Maźnickiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 27 października 1977 r., „Trybuna Ludu” z 28 października 1977 r., nr 255, s. 4—5.

⁷ Bliżej na ten temat — zob. m. in.: J. Nadler: Miejsce prawa rolnego w systemie prawa, „Państwo i Prawo” 1973, nr 1, s. 97 i in.; J. Paliwoda: Problem usytuowania prawa rolnego w systemie polskiego prawa oraz kodyfikacji prawa rolnego, „Nowe Prawo” 1973, nr 1, s. 52 i in.

Normując szeroki krąg stosunków społecznych ustawa (jak również wydane w jej wykonaniu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1977 r.⁸) nie mogła objąć wiele słusznych i ważnych, lecz szczególnych spraw. Muszą one być rozwiązywane w toku jej realizacji wspólnie z wypadkami szczególnymi, których nie sposób było przewidzieć, mimo że uczestniczące w bezpośrednim opracowywaniu projektu rządowego ustawy resorty: rolnictwa, pracy, płac i spraw socjalnych oraz finansów wykazywały dużą troskę o to, aby zawrzeć w jej ramach maksimum spraw szczegółowych, istotnych z ich punktów widzenia.

Ponieważ powszechne wprowadzenie ustawy w życie następuje dopiero z dniem 1 lipca 1980 r., przeto jej pełna realizacja będzie się odbywać w zmienionych już do pewnego stopnia warunkach w porównaniu z istniejącymi w okresie uchwalenia ustawy. Wymaga to zarówno od przedstawicieli doktryny interpretujących jej przepisy jak i od pracowników stosujących je w praktyce bardzo uważnego przestrzegania założeń polityki rolnej państwa, które zakładają w tej sprawie zgodność interesów rolników i państwa.⁹

3. Jednym z centralnych zagadnień jurydycznych ustawy jest niewątpliwie określenie charakteru prawnego przekazania przez rolnika gospodarstwa rolnego następcy w drodze umowy pisemnej sporządzonej przez naczelnika gminy, jako jednego z zasadniczych warunków otrzymania przez rolnika emerytury lub renty. Naczelnik gminy lub działający w jego imieniu pracownik urzędu gminnego¹⁰ zastępuje tu notariusza.¹¹ Sporządzona przez niego umowa ma charakter cywilny. Mają więc do niej zastosowanie postanowienia art. 66 i nast. k.c. Wzruszalność jej — w wyniku wad oświadczenia woli¹² — następuje w drodze sądowej. Nieotrzymanie przez rolnika emerytury (renty) po zawarciu umowy przekazania nie powoduje *ex lege* unieważnienia tej umowy,¹³ chociaż otrzymanie emerytury

⁸ Dz. U. Nr 37, poz. 166.

⁹ Założenia te nakazują np. w wypadku art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy liczyć okres 5 lat prowadzenia gospodarstwa przed jego przekazaniem, w którym wartość nie ulega obniżeniu, od dnia wejścia ustawy w życie (1 stycznia 1978 r.), a nie przed tym terminem. W przeciwnym wypadku rolnik, który np. sprzedał część gospodarstwa na dwa-trzy lata przed 1 stycznia 1978 r. (gdy w ogóle nie słyszał jeszcze o takiej ustawie), byłby postponowany wymienionym wyżej przepisem ustawy. Z kolei okres prowadzenia gospodarstwa nieprzerwanie przez ostatnie 5 lat w wypadku art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy należy liczyć przed wejściem ustawy w życie, czyli należy interpretować ten przepis także na korzyść rolnika. Zob. tu wystąpienie posła sprawozdawcy L. Maźnickiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 27 października 1977 r., „Trybuna Ludu” z 28 października 1977 r., nr 255, s. 4—5.

¹⁰ Art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139; zmiana: Dz. U. z 1977 r. Nr 11, poz. 44). Należy przy tym dodać, że sporządzenie umowy przez strony i przedstawienie jej tylko do zatwierdzenia naczelnikowi gminy czyni umowę taką nieważną.

¹¹ Jest to m. in. wyraz tendencji — popieranej mocno przez Ministerstwo Rolnictwa — aby maksymalnie odformalizować i potanieć sposób przenoszenia własności nieruchomości rolnych. Obowiązek przenoszenia własności nieruchomości w drodze aktu notarialnego, który wszedł do systemu prawa polskiego w 1934 r., został tu więc zastąpiony nową metodą regulowania. Jeśli chodzi o obowiązek przenoszenia nieruchomości w drodze aktu notarialnego, to nałożyło go pierwsze polskie jednolite prawo o notariacie z dnia 27 października 1933 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 609 z późn. zm.), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 1934 r. Prawo to zostało uchylone przez obowiązujące obecnie prawo o notariacie z dnia 25 maja 1951 r. (Dz. U. z 1963 r. Nr 19, poz. 108 z późn. zm.). Bliżej na ten temat — zob. S. Breyer: Przenoszenie własności nieruchomości, Warszawa 1975 r., s. 40—41.

¹² Art. 82 i nast. k.c. Zob. też Z. Radwański: Teoria umów, Warszawa 1977 r. s. 50 i nast.

¹³ Odmienne S. Breyer w opracowaniu: Cywilno-prawna problematyka ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin oraz formy współdziałania sądów i notariatu z organami administracji, Warszawa 1978, s. 4—5. Opracowa-

(renty) jest — oczywiście — celem umowy. Ustawodawca bowiem zakłada nawet takie sytuacje, w których przekazanie gospodarstwa może nie powodować otrzymania emerytury (renty),¹⁴ a umowa mimo to nie staje się z mocy prawa nieważną.

Wśród ważnych elementów umowy przekazania powinno się znaleźć szczególne określenie zadłużeń związanych z prowadzeniem gospodarstwa i obciążeń wymienionych w art. 48 ust. 2 ustawy.¹⁵ Poza tym ustawa nie nakłada na następcę obowiązku uiszczenia jakichkolwiek splat czy świadczeń pieniężnych na rzecz pozostałych członków rodziny rolnika. Podnosi to m.in. (obok ograniczenia możliwości wyłączenia przez rolnika budynków i inwentarza żywego i martwego przy ewentualnym przekazaniu gospodarstwa państwu) atrakcyjność przejmowania gospodarstw przez następców. Rolnik przekazujący gospodarstwo rolne nie musi być jego właścicielem. Może on być bowiem również jego posiadaczem samoistnym lub zależnym¹⁶ albo użytkownikiem wieczystym. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że rolnik nie może przenieść w umowie na następcę więcej uprawnień do przekazywanego gospodarstwa niż sam posiada.

Przekazanie gospodarstwa rolnego w trybie art. 52 ust. 1 nie stanowi darowizny ani też nie zalicza się do dorobku następcy. Ma to istotne znaczenie, jako że przekazane gospodarstwo nie wchodzi w skład spadku po śmierci rolnika. Tym samym więc poszczególni spadkobiercy nie mogą — na zasadzie art. 1039 § 1 k.c. — żądać zaliczenia wartości przekazanego gospodarstwa na poczet schedy spadkowej. Jednocześnie następca nie ma żadnego obowiązku rozliczać się z innymi krewnymi z tytułu przekazania mu gospodarstwa także po śmierci rolnika.

Umowa o przekazaniu gospodarstwa rolnego następcy, polegająca na nieodpłatnym¹⁷ przeniesieniu na rzecz następcy posiadania oraz własności, jeżeli rolnik jest jego właścicielem, stanowi nową umowę nazwaną w polskim systemie umów.¹⁸ Wykonanie umowy przekazania następuje po jej sporządzeniu. Natomiast od jakiej daty przysługuje rolnikowi wypłata świadczeń z tytułu zaopatrzenia emerytalnego — kwestię tę określają przepisy przejściowe ustawy (art. 60—71). Wynika z nich mianowicie, że data powyższa zależy od tego, komu gospodarstwo zostało przekazane: następcy czy państwu? Jeśli rolnik (zbywca) nie otrzyma renty, to poza zwrotem składek na fundusz emerytalny przysługuje mu prawo do akcji wydobywczej przekazanego gospodarstwa.

Naczelnik gminy może odmówić sporządzenia umowy nie tylko z powodu niezachowania warunków przewidzianych w art. 2 ust. 1 pkt 1—3 ustawy, lecz także wtedy, kiedy wskazany przez rolnika następca nie daje gwarancji należytego pro-

nie to wraz z innymi referatami stanowiło postawę do dyskusji na zorganizowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniach 17—18 stycznia 1978 r. konferencji sędziów i notariuszy poświęconej problematyce prawnej ustawy z dnia 27 października 1977 r. Konferencja ta odbyła się w Lisim Jarze koło Jastrzębiej Góry.

¹⁴ Zob. art. 41 ustawy oraz § 30 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 grudnia 1977 r.

¹⁵ Do zadłużeń i obciążeń wymienionych w art. 48 ustawy nie ma zastosowania art. 528 k.c., gdyż ustawa nie zawiera w tym względzie żadnych postanowień.

¹⁶ Problematykę dzierżawców normuje szczegółowo art. 47 ustawy. Nie dotyczy to innych posiadaczy zależnych.

¹⁷ Określenie „nieodpłatne” ma na celu ukazanie, że przekazane gospodarstwo nie należy zaliczać do dorobku następcy, chociaż następca przejmuje do zapłaty określone w art. 48 ust. 2 ustawy zadłużenia i obciążenia, które mogą sięgać nawet wartości przekazanego gospodarstwa. Podobnie ujmuje tę sprawę S. Breyer: op. cit. (przyp. 13), s. 23.

¹⁸ Bliżej na ten temat — por. W. Czachórski: Zobowiązania, Warszawa 1974 r., s. 112—114; B. Gawlik: Pojęcie umowy nienazwanej, „Studia Cywilistyczne” 1971, t. XVIII, s. 5—33; Z. Radwański: Teoria umów, Warszawa 1977 r., s. 208—248.

¹⁹ Paragraf 37 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 grudnia 1977 r.

wadzenia gospodarstwa rolnego.¹⁹ To ograniczenie przez naczelnika gminy swobody umów należy rozumieć bardziej jako kierunkową wskazówkę dla terenowych organów administracji państwowej aniżeli jako wyraz chęci prawodawcy hamowania przekazywania gospodarstw następcom, będącym rolnikami gospodarującymi indywidualnie. Jest przy tym rzeczą niewątpliwą, że naczelnik gminy bez żadnych zastrzeżeń sporządzi umowę, jeśli następca jest np. zwolennikiem lub realizatorem postępu technicznego w rolnictwie, specjalizacji, kooperacji i kontraktacji. Od decyzji naczelnika gminy odmawiającej sporządzenia umowy przekazania przysługuje stronom²⁰ odwołanie²¹ do wojewody, który bądź utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, bądź też uchyla ją w całości lub części i wydaje w tym zakresie nową decyzję, bądź wreszcie uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez naczelnika gminy.

4. Przedmiotem przekazania jest gospodarstwo rolne określone w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r.²² w jego węższym rozumieniu (przyjętym dla celów obrotu), a nie w rozumieniu szerszym (przyjętym dla przepisów prawa spadkowego). Przekazywane gospodarstwo powinno więc mieć powyżej 0,5 ha gruntów rolnych i leśnych, w tym samych gruntów rolnych zawsze powyżej 0,5 ha. Należało o tym nadmienić dlatego, że określenie w art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy „gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 0,5 ha gruntów rolnych i leśnych” może sugerować, iż przekazywanym gospodarstwem rolnym może być również takie gospodarstwo, które ma większość gruntów leśnych, a gruntów rolnych mniej niż 0,5 ha, oraz dlatego, żeby tym samym wyeliminować ewentualność, jakoby ustawa wprowadziła własne, nowe pojęcie gospodarstwa rolnego, liberalniejsze od dotychczas obowiązującego (tzn. mogące mieć np. 0,49 ha lasów i 0,02 gruntów rolnych). Co się natomiast tyczy gruntów leśnych, to mogą być nimi zarówno działki leśne nie przekraczające 0,1 ha, które wchodzą w skład gospodarstwa rolnego jako jego zwykle składniki na równi z nieruchomościami rolnymi i stanowią ich część oraz dzielą ich status prawny, jak i lasy i grunty leśne będące także składnikami gospodarstwa rolnego, ale których status prawny jest normowany przepisami ustawy z dnia 23 listopada 1973 r. o zagospodarowywaniu lasów nie stanowiących własności państwa.²³ Tak więc tylko dlatego, że w art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy zabrakło należytej staranności redakcyjnej ze strony legislatora, należy tłumaczyć sobie powstałe na tym tle wątpliwości.²⁴

¹⁹ Art. 25 k.p.a.

²¹ Art. 110—122 k.p.a. Warto tu zaznaczyć, że z niezrozumiałych powodów odwołanie nie przysługuje od sporządzenia karty wypadku (§ 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 grudnia 1977 r.), z której treścią poszkodowany się nie zgadza.

²² Rozporządzenie RM w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1972 r. Nr 31, poz. 215; zmiana: Dz. U. Nr 49, poz. 317).

²³ Art. 2 ustawy z dnia 23 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności państwa (Dz. U. Nr 48, poz. 283).

²⁴ Art. 12 wymienionej ustawy. Bliżej o tej kwestii — zob. S. Breyer: Przeniesienie własności nieruchomości, s. 380—381. Podobnej niestaranności, jak w art. 75 ust. 1 pkt 1, można się dopatrzeć m. zd. także w redakcji art. 58 ust. 1 ustawy, w którym zamiast wyrazów „jednostki uspołecznionej gospodarki rolnej” znajdują się wyrazy „jednostki gospodarki uspołecznionej”. Przepis art. 58 jest przecież w dużym stopniu odpowiednikiem art. 37 uchylonej ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, który umożliwił rolnikom bezpośrednie przekazywanie gospodarstw rolnych za rentę i spłaty pieniężne tylko jednostkom uspołecznionej gospodarki rolnej (państwowym gospodarstwom rolnym, rolniczym spółdzielniom produkcyjnym i zespołowym gospodarstwom rolnym spółdzielni kółek rolniczych), a nie ogółowi jednostek gospodarki uspołecznionej (dla wyjaśnienia należy tu dodać, że przekazanie gospodarstwa w trybie art. 58 ustawy daje rolnikowi teraz tylko prawo do otrzymania określonej sumy pieniężnej, a nie świadczeń

Rolnik przekazuje następcy lub państwu całe gospodarstwo, w tym także udziały we współwłasności i wspólnocie gruntowej,²⁵ i nie zachowuje dla siebie innych gospodarstw ani nieruchomości rolnych.²⁶ Nie stoją na przeszkodzie przekazaniu gospodarstwa rolnego ustawowe zakazy zbywania²⁷ i różne obciążenia oraz prawo pierwokupu.

Warto tu dodać, że przy wyłączeniu z gospodarstwa rolnego, przekazanego państwu przez rolnika budynków, przysługuje państwu prawo pierwokupu w razie ich sprzedaży. Prawo to przysługuje państwu *a la longue*, to znaczy w stosunku do każdorazowego właściciela tych budynków. Rozwiązanie to różni się, jak widzimy, od uregulowania tej sprawy w ustawie z dnia 29 maja 1974 r., która zakładała przejście prawa własności budynków na rzecz państwa po śmierci rolnika, jeżeli rolnik do tego czasu ich nie zbył. Natomiast prawo pierwokupu państwa było stosowane tylko raz względem pierwszego nowonabywcy.²⁸

5. Ustawodawca wyraźnie ustanowił pierwszeństwo przekazania przez rolnika gospodarstwa następcy przed przekazaniem państwu (art. 45). Dopóki istnieje chociaż jeden następca spełniający warunki do przejęcia gospodarstwa i wyraża on gotowość przejęcia go, dopóty rolnik nie może wystąpić z wnioskiem o przejęcie gospodarstwa przez państwo. Wśród następców ustawodawca nie uprzywilejowuje kogoś ze zstępnych rolnika (art. 75 ust. 1 pkt 2), ale wyłącznie tego z nich, który pracuje w tym gospodarstwie (art. 43 ust. 3).²⁹ W razie konfliktów rodzinnych rolnik może np. wskazać — jako następcę — osobę z rodzeństwa. Jednakże potrzeba obrony interesów młodej generacji w rolnictwie nakazuje, aby rolnicy wskazywali przede wszystkim swoich zstępnych jako następców. Poza tym konflikty rodzinne mogą być przyczyną rezygnacji następców z przejęcia gospodarstwa, do czego może nawet zmierzać sam rolnik w celu otrzymania od państwa korzystniejszej emerytury (ze względu na przewidziane dodatki w art. 8 ustawy). Zadaniem naczelników gmin powinno być nakłanianie w takich wypadkach następców do wyrażenia gotowości przejęcia gospodarstwa.

Nie ma też ustawowych przeszkód, aby rolnik w razie braku innych następców przekazał gospodarstwo rolne współmałżonkowi, który jest współwłaścicielem gospodarstwa³⁰ i odpowiada pozostałym warunkom określonym w ustawie. Natomiast rzeczą naczelnika gminy będzie w takim wypadku stwierdzenie, czy taki następca daje gwarancję należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego, zwłaszcza gdy przekazujący gospodarstwo współmałżonek jest inwalidą I lub II grupy i gdy na jego

emerytalnych bądź rentowych). Także niestaranność, o której mowa, ma miejsce przy porównaniu treści art. 52 ust. 1 i ust. 2 tego przepisu. W ust. 4 użyto wyrazów „z zawartych przed nim umów”, gdy tymczasem wiadomo, że chodzi tu o umowy zawarte nie przed naczelnikiem gminy, lecz przez niego.

²⁵ Paragraf 36 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 grudnia 1977 r.

²⁶ Poza bezpłatnym użytkowaniem działki gruntu rolnego o obszarze do 0,3 ha. Natomiast odmiennie przedstawia się sprawa przy odpłatnym przekazaniu własności w trybie art. 53 ustawy.

²⁷ Na przykład art. 1085 k.c.

²⁸ Art. 11 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. Jednakże wobec nieobowiązania tej ustawy — od 1 stycznia 1978 r. budynki zatrzymane przed tą datą przez rencistę nie przechodzą już na własność państwa po śmierci rencisty.

²⁹ Wśród potencjalnych następców pozycję na ostatnim miejscu, czyli rezerwową zajmuje współwłaściciel, któremu gospodarstwo może być przekazane tylko w razie braku zstępnych, rodzeństwa i dzieci rodzeństwa rolnika oraz jego pasierbów i wychowanków (art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy).

³⁰ Ścisłej — współwłaścicielem nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa, gdyż nasze prawo cywilne nie zna współwłasności gospodarstw. Tak jak współwłaściciele należy traktować również współposiadaczy.

pomoc w pracy następcą nie może liczyć. Przy przekazywaniu natomiast gospodarstwa rolnego następcy, który pozostaje w związku małżeńskim, rolnik może wyłączyć jego współmałżonka. Art. 43 ust. 1 ustawy nie ustala tu w sposób obligatoryjny obowiązku rolnika przekazania gospodarstwa obojgu małżonkom, stwarza on tylko możliwość odstąpienia od zasady przekazywania gospodarstwa rolnego wyłącznie jednemu następcy. Poza tym ustawa pod pojęcie następcy nie podciąga małżonka następcy.³¹ Jeżeli natomiast rolnik przekaze gospodarstwo rolne obojgu małżonkom, to będzie ono stanowiło ich wspólność ustawową.³²

6. Postanowienia art. 23 ustawy mają zastosowanie m. in. także do tych rolników, którzy przekazali przed 1 stycznia 1978 r. gospodarstwa rolne w zamian za dożywocie, oraz do tych, którzy zrzekli się własności nieruchomości rolnych w trybie art. 179 k.c. Otrzymanie świadczenia pieniężnego w wysokości określonej w wymienionym wyżej art. 23 ustawy nie hamuje dochodzenia przez dożywotnika w drodze sądowej nadwyżki stanowiącej różnicę między tym świadczeniem a wartością uprawnień objętych prawem dożywocia lub wysokością dożywotniej renty odpowiadającej wartości tych uprawnień.³³ Pożądane jest nadmienić w tym miejscu, że następcą, któremu rolnik przekazał gospodarstwo rolne na zasadzie art. 52 ust. 1 ustawy, będzie zobowiązany — raczej w sytuacjach wyjątkowych — do świadczeń alimentacyjnych na rzecz rolnika na podstawie art. 129 k.r.o.

7. Utrzymanie przez ustawę w mocy art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne spowodowało objęcie przepisami ustawy z 27 października 1977 r. także inwalidów III grupy w razie przejścia na własność państwa za rentę z urzędu gospodarstwa rolnego, jeżeli wykazuje ono niski poziom produkcji rolnej, a rolnik — nie osiągnąwszy wieku 60 lat (lub 55, gdy jest kobietą) — zaliczony został do III grupy inwalidów w myśl przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. To niezharmonizowanie jest wynikiem wyłączenia przez ustawę z dnia 27 października 1977 r. rolników zaliczonych do III grupy inwalidów od uprawnień do renty inwalidzkiej (art. 10).³⁴ Zadaniem naczelników gmin jest więc czuwanie, aby rolnicy-inwalidzi III grupy nie byli

³¹ Art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy.

³² Na zasadach wyrażonych w art. 31 k.r.o.

³³ Należy nadmienić, że świadczenia pieniężne rolnikom wymienionych w art. 23 tej ustawy przysługują dopiero od 1 lipca 1980 r. (art. 65 ustawy).

³⁴ Na wyłączenie z systemu rent inwalidzkich przewidzianego w ustawie z 27 października 1977 r. inwalidów III grupy wpłynęło wystąpienie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych na posiedzeniu komisji sejmowych rozpatrujących projekt ustawy. Zdaniem wymienionego ministra w przemyśle III grupa inwalidztwa ma charakter wyjątkowy; następuje ono w razie częściowej utraty zdolności do pracy, przy czym w światowym systemie emerytalnym nie jest ono stosowane. Dlatego też w Polsce zmierza się do ograniczenia przyznawania rent III grupy przez wprowadzenie przede wszystkim jednorocznych zasiłków chorobowych oraz świadczeń wyrównawczych na okres częściowej utraty zdolności do pracy. Trudno jest m. zd. podzielić w pełni przytoczony pogląd. Budzi on bowiem wątpliwości co do niestosowania inwalidztwa III grupy w światowym systemie emerytalnym, gdyż w państwach typu socjalistycznego inwalidztwo III grupy występuje. Ponadto jednoroczne zasiłki chorobowe oraz świadczenia wyrównawcze mają sens dla tych, których stan zdrowia rokuje w tym czasie poprawę, ale nie dla tych, których częściowa utrata zdolności do pracy ma charakter trwały. Poza tym w polskim powszechnym systemie emerytalnym występują nadal trzy grupy inwalidztwa i dopiero po ewentualnym zreformowaniu tego systemu można by było pominąć inwalidów III grupy w ustawie emerytalnej dla rolników. Por. też w tej sprawie W. Kostkiewicz, E. Spirydowicz: Emerytury i renty dla rolników, „Dziennik Ludowy” z 29—30 października 1977 r., nr 248.

eliminowani od przejmowania ich gospodarstw za rentę z urzędu oraz aby mogli korzystać z dobrodziejstwa ustawy z 1977 r.

8. W art. 9 ust. 2 ustawy mowa jest o braku uprawnień do emerytury małżonka, który prócz nieprzepracowania w gospodarstwie rolnym ostatnich 5 lat przed jego przekazaniem następcy lub państwu nie pozostawał z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym. Ten drugi warunek różni się zasadniczo od warunku niepozostawania we wspólności małżeńskiej, jaki był zawarty w art. 17 obowiązującej do 1 stycznia 1978 r. ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne. Prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego jest bowiem pojęciem węższym od wspólnoty małżeńskiej i stanowi tylko ważny jej element. Poza tym z art. 9 ust. 2 ustawy wynika *a contrario*, że nie ma on zastosowania do takiego małżonka, który zawarł związek małżeński w okresie krótszym niż 5 lat przed przekazaniem gospodarstwa, chociaż pracował w tym gospodarstwie oraz pozostawał we wspólnym gospodarstwie domowym. W przeciwnym bowiem razie małżonek taki byłby pozbawiony środków utrzymania na wypadek śmierci drugiego małżonka, zwłaszcza że ustawa z dnia 27 października 1977 r. nie przewiduje renty rodzinnej dla małżonka. Powyższe odnosi się w takim samym stopniu do renty inwalidzkiej oraz do świadczeń z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym lub choroby zawodowej.³⁵

9. Ustawa z dnia 27 października 1977 r. nie uchyla *expressis verbis* żadnego przepisu kodeksu cywilnego, chociaż wkracza głęboko w system stosunków społecznych normowanych przez ten kodeks. Oznacza to, że postanowienia kodeksu cywilnego o obrocie nieruchomości rolnymi i dziedziczeniu gospodarstw rolnych będą mieć w pełni zastosowanie w wypadkach, w których ustawa nie działa. Przede wszystkim odnosi się to będzie do wypadków śmierci właściciela gospodarstwa rolnego przed uzyskaniem przez niego wieku emerytalnego, do wypadku braku wniosku o przekazanie gospodarstwa następcy w zamian za emeryturę, do wypadków zgodnego gospodarowania przez współwłaścicieli gospodarstwa lub niechęci właściciela do oddawania gospodarstwa tylko jednemu następcy itp.

W związku z tym wyłania się tu sprawa wypełniania luk w ustawie i posługiwania się konstrukcją analogii przy wykonywaniu jej przepisów, co wymaga wyjątkowo starannego zróżnicowania. Jeśli bowiem chodzi o terminy i instytucje ustawy oraz o jej normy proceduralne o znaczeniu identycznym lub podobnym jak w prawie cywilnym, to m. zd. jest dopuszczalne wypełnienie luk i posługiwanie się konstrukcją analogii. Natomiast w wypadku terminów i instytucji oraz występujących w ustawie zasad procesowych prawa administracyjnego — jest to niedopuszczalne. Pogląd o dopuszczalności w prawie administracyjnym analogii — nawet ograniczonej do procesu administracyjnego (m.in. ze względu na to, że kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje postępowania wszystkich organów administracyjnych, w szczególności w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru rent i zaopatrzeń z innych tytułów — art. 194 § 1 pkt 5 k.p.a.) — należy uznać za zbyt ryzykowny. Rodzi on bowiem niebezpieczeństwo nadmiernego rozszerzenia analogii, skoro w prawie administracyjnym nie zawsze jest łatwo, jak wiadomo, odróżnić normy proceduralne od norm prawa materialnego.³⁶

³⁵ Celowe jest przy tym dodać, że za jeden z mankamentów ustawy z dnia 27 października 1977 r. należy uznać nieobjęcie uprawnieniem do świadczeń z tytułu choroby zawodowej dzieci rolnika. Tymczasem przez pojęcie dzieci rolnika rozumie się też osoby dorosłe, które przez dłuższy czas pracują w gospodarstwie i narażone są na choroby zawodowe, szczególnie na tzw. choroby odzwierzęce oraz ostre i przewlekłe zatrucia substancjami chemicznymi.

³⁶ J. S t a r o ś c i a k: Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1973, s. 158—159;

Przepisy materialnego prawa administracyjnego mają głównie charakter *tutis cogentis* i ingerencja organu administracyjnego może nastąpić wyłącznie w wypadku wyraźnego upoważnienia zawartego w przepisie prawnym.

10. Mając na uwadze, że w wykonaniu ustawy — obok terenowych organów administracji państwowej — biorą nadto udział organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, sądy powszechne, sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, notariusze, a także, w określonym zakresie, banki spółdzielcze, zachodzi z tego względu potrzeba ujednoczenia postępowania i orzecznictwa w tych sprawach. W tym celu należałoby powołać komisję międzyresortową, która w sposób wiążący rozstrzygałaby powstałe i wyłaniające się wątpliwości i wyjaśniałaby sporne zagadnienia prawne przy realizacji ustawy w praktyce (na wzór komisji, która działa w sprawach kodeksu pracy).

*

Teoretyczna analiza całokształtu problematyki prawnej ustawy z dnia 27 października 1977 r. wymaga, moim zdaniem, podjęcia pracy monograficznej. W niniejszym artykule ograniczyłem się wyłącznie do skrótowego przedstawienia uwag dotyczących najważniejszych zagadnień jurydycznych tego o bardzo dużym znaczeniu dla rozwoju rolnictwa aktu normatywnego. Należy wyrazić nadzieję, że w dalszych publikacjach poświęconych tej ustawie autorzy ich rozszerzą i pogłębią szczegółową problematykę prawną tej ustawy oraz ujmą ją już w ściślejszym powiązaniu z przepisami o specjalizacji, kontraktacji i kooperacji w rolnictwie, co umożliwi wyraźniejsze uwypuklenie przez to roli prawa w gospodarce żywnościowej kraju.

E. Smoktunowicz: Analogia w prawie administracyjnym, Warszawa 1970, s. 228 i in.
E. Smoktunowicz: O lukach w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 1970, nr 7, s. 30 i in.; L. Nowak: Interpretacja prawnicza — Studium z metodologii prawoznawstwa, Warszawa 1973, s. 32 i in.; S. Kowalewski: Metoda porównawcza w nauce administracji, „Państwo i Prawo” 1973, nr 1, s. 75 i in.; J. Nowacki: Problem normotwórczości wnioskowania przez analogię, „Studia Prawnicze” 1974, nr 1 s. 87 i in.

ZDZISŁAW ŚWIEBODA

Odpowiedzialność komornika sądowego za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu powierzonych mu czynności (na tle orzecznictwa SN)

Autor omawia na tle dorobku orzecznictwa Sądu Najwyższego odpowiedzialność komornika sądowego za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu powierzonych mu czynności (zarówno przy tym w okresie przed wejściem w życie kodeksu pracy jak i w okresie po wejściu jego w życie) oraz zagadnienia przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody i właściwości rzeczowej sądów.