



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24 lutego 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7002.30.2015.JP

**Pani Beata Szydło**  
**Prezes Rady Ministrów**

**Warszawa**

Do mojego Biura wpływa wiele skarg dotyczących kształtowania ustroju rolnego oraz gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Nie ulega wątpliwości, że w ostatnim czasie, tj. w ostatnich miesiącach poprzedniej kadencji Parlamentu oraz w pierwszych miesiącach obecnej kadencji, da się zaobserwować daleko idącą aktywność ustawodawcy w w/w zakresie.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 5 sierpnia 2015 roku uchwalił ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego (*Dz. U. poz. 1433*) (dalej: ustawa z 5 sierpnia 2015 roku), która miała zastąpić aktualnie obowiązującą ustawę o tym samym tytule z 11 kwietnia 2003 roku (*tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.*) (dalej: ustawa z 2003 roku). Zgodnie z art. 26 ustawy z 5 sierpnia 2015 roku ustawa miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku.

Stosownie jednak do treści art. 1 ustawy z 16 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (*Dz. U. poz. 2179*), ustawa z 5 sierpnia 2015 roku wejdzie w życie z dniem 1 maja 2016 roku. Z uzasadnienia projektu ustawy z 16 grudnia 2015 roku wynika, że wydłużenie *vacatio legis* nie zostało spowodowane jedynie koniecznością lepszego przygotowania się do stosowania ustawy z 5 sierpnia 2015 roku przez podmioty, które będą zaangażowane w realizację zawartych w ustawie mechanizmów kształtowania ustroju rolnego, ale także planowanymi zmianami przepisów ustawy z 5 sierpnia 2015 roku jeszcze przed ich wejściem w życie.

Z kolei na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji zamieszczony został projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Rada Ministrów przyjęła projekt w/w ustawy 23 lutego 2016 roku. Stosownie do treści art. 13 w zw. z art. 14 projektu ustawy, ustawa z 5 sierpnia 2015 roku traci moc z dniem 30 kwietnia 2016 roku. We wskazanym projekcie, oprócz wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa postuluje się wprowadzenie szeregu zmian w ustawie z 2003 roku, ustawie z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (*tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. 1014 ze zm.*), ustawie z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.*) (dalej: k.c.) oraz w kilku innych ustawach.

Omówione niżej zmiany spotkały się z uzasadnioną – w mojej ocenie – krytyką autorów skarg, dotyczącą przede wszystkim konstytucyjności proponowanych rozwiązań. Wydaje się, że istnieje ryzyko zbyt głębokiej ingerencji ustawodawcy w prawa właścicieli i ewentualnych nabywców nieruchomości rolnych. Ingerencja ta polegać ma m.in. na wprowadzeniu administracyjnej reglamentacji cywilnoprawnego obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi. Stąd też, za konieczne uznałem zwrócenie się do Pani Premier z wystąpieniem już na tym, wstępnym etapie prac nad projektem ustawy. Projektowane rozwiązania będą miały bowiem zastosowanie do ogromnej liczby nieruchomości i bezpośrednio dotyczyły będą praw i wolności setek tysięcy obywateli.

W pierwszej kolejności chciałbym skoncentrować się na rzeczywistym zakresie przepisów projektowanej ustawy w odniesieniu do prywatnych nieruchomości rolnych. Nowe mechanizmy kształtowania ustroju rolnego będą miały zastosowanie do nieruchomości rolnych w rozumieniu z art. 2 pkt 1) ustawy z 2003 roku. Zgodnie z nim przez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (*do końca 2013 roku planami miejscowymi objęte było ok. 28% powierzchni kraju*). Zgodnie z treścią art. 46<sup>1</sup> k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że kryterium wyodrębniającym nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego jest rzeczywisty lub potencjalny sposób jej wykorzystania (*por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 6 lutego 2008 roku, sygn. akt II CSK 467/07*). Do nieruchomości rolnych należą także odłogi i ugory, które potencjalnie biorąc mogą być wykorzystywane rolniczo (*por. m.in. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 listopada 2006 roku, sygn. akt I OSK 132/06*). Warto jeszcze dodać, że nawet długie wykorzystywanie nieruchomości np. na cele

handlowe, usługowe czy produkcyjne nie musi oznaczać, że nieruchomości przestaje być nieruchomością rolną (*por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 8 grudnia 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 558/11*).

Biorąc powyższe pod uwagę, nie ulega wątpliwości, że definicja nieruchomości rolnej obowiązująca na gruncie ustawy z 2003 roku (projektodawcy nie przewidują jej zmiany) jest bardzo szeroka i – jak się wydaje – obejmuje swoim zakresem trudną do oszacowania liczbę nieruchomości, które w rzeczywistości nigdy nie będą wykorzystywane na cele rolne, pomimo istnienia takiej potencjalnej możliwości. Nie bez znaczenia są także strukturalne i wieloletnie zaniedbania z zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Przechodząc do budzących największe wątpliwości szczegółów projektowanej ustawy, należy skoncentrować się na przepisach wprowadzających drastyczne ograniczenia prawa własności nieruchomości. Celem projektowanej ustawy tj. ochronie nieruchomości rolnych (ziemi rolnej) przed ich spekulacyjnym nabywaniem przez osoby, które nie są zainteresowane prowadzeniem działalności rolniczej oraz przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych mają służyć m.in. następujące mechanizmy kształtowania ustroju rolnego.

Po pierwsze, nabywcą nieruchomości rolnych (z niewielkimi wyjątkami) będzie mógł być wyłącznie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 ustawy z 2003 roku w brzmieniu proponowanym przez projektodawców), czyli osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz m.in. co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Osoba fizyczna, która zamierza rozpocząć prowadzenie działalności rolniczej, zobowiązana będzie natomiast do uzyskania zgody na nabycie nieruchomości rolnej od Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych i spełnienia szeregu warunków określonych w przepisach projektowanej ustawy. To samo dotyczyć będzie osób prawnych, które już prowadzą bądź zamierzają podjąć działalność rolniczą.

Po drugie, nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż rolnik indywidualny, osoba bliska zbywcy, jednostka samorządu terytorialnego i Skarb Państwa będzie wymagało zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 2a ust. 4 ustawy z 2003 roku w brzmieniu proponowanym przez projektodawców). Projektowana, administracyjna zgoda na nabycie nieruchomości rolnych ma być właściwie uznaniowa ze względu na zupełną nieostrość proponowanych w ustawie kryteriów takich jak wykazanie braku możliwości nabycia nieruchomości przez rolnika indywidualnego, czy też legitymowanie się przez nabywcę rękojmnią prawidłowego prowadzenia działalności

rolniczej. Przyjęcie takiego rozwiązania jest niczym innym, jak tylko przyjęciem założenia, że kształtowanie ustroju rolnego ma polegać na ścisłej, administracyjnej reglamentacji cywilnoprawnego obrotu (wydawałoby się prywatnymi) nieruchomościami rolnymi.

Po trzecie, art. 4 ustawy z 2003 roku w brzmieniu proponowanym przez projektodawców wprowadza regulację, którą należy traktować jako możliwość wywłaszczenia wszystkich nieruchomości rolnych na rzecz Skarbu Państwa bez wskazania ustawowych przesłanek uzasadniających takie działanie, w każdym przypadku, gdy tylko dochodzić będzie do zmiany właściciela nieruchomości na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży. W każdym przypadku Agencja będzie uprawniona do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Uprawnienie to będzie służyło Agencji również w przypadku nabycia nieruchomości przez zasiedzenie bądź – co budzi szczególne zastrzeżenia – w ramach dziedziczenia. Do utraty własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa będzie mogło dojść także np. w ramach zniesienia współwłasności, nabycia w toku egzekucji sądowej czy nawet nabycia nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej. Zależać ma to jedynie od uznania Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych.

Po czwarte, zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 2b ust. 1 ustawy z 2003 roku nabywca nieruchomości rolnej będzie zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej, prowadzić to gospodarstwo osobiście. W przeciwnym razie, sąd stwierdzi nabycie własności tej nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych działającą na rzecz Skarbu Państwa.

Wskazane wyżej przepisy (projektowane) wprowadzają daleko idące ograniczenia prawa własności nieruchomości, zarówno w zakresie uprawnienia właściciela do rozporządzania rzeczą jak i w zakresie wyboru sposobu korzystania z własności. Ponadto, wprowadzają szereg odstępstw od swobodnego wyboru kontrahenta i niejako zmuszają do wieloletniego korzystania z nabytej nieruchomości w ściśle określony sposób pod rygorem możliwości swobodnego jej wywłaszczenia.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Z ust. 2 tego artykułu wynika z kolei, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W świetle art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej tj. takiej, która uwzględnia wymogi konstytucyjnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Wszędzie tam, gdzie ustawodawca decyduje się na wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności (w tym prawa własności nieruchomości), szczególną uwagę należy zwrócić na wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności, wyartykułowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że ingerencja w konstytucyjne prawa i wolności dopuszczalna jest tylko wówczas, gdy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych w niej skutków (zasada konieczności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada przydatności), a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (zasada proporcjonalności sensu stricto) (*por. m.in. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2009 roku, sygn. akt K 64/07*). Ponadto, niezależnie od zasady proporcjonalności, ograniczenia nie mogą dotyczyć istoty wolności i praw.

Powstaje zatem bardzo poważna wątpliwość, czy możliwość wywłaszczenia każdej nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa przy wykorzystaniu m.in. instytucji tzw. wykupu tylko dlatego, że w drodze dziedziczenia została nabyta przez osobę, która nie jest rolnikiem indywidualnym, nie narusza istoty prawa do dziedziczenia. Ponadto, wywłaszczenie może nastąpić zgodnie z Konstytucją RP tylko na cel publiczny. Projektodawcy nie wyjaśniają, jaki cel publiczny ma być realizowany w związku z nabywaniem prywatnych nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych na rzecz Skarbu Państwa.

Podobne wątpliwości dotyczą stosowania tzw. prawa nabycia (swoistego wywłaszczenia) w przypadku innych zdarzeń prawnych np. w sytuacji nabycia nieruchomości w drodze darowizny, czy np. przez zasiedzenie. W praktyce może się okazać, że zasiedzenie nieruchomości będzie miało tylko ten skutek, że nieruchomość przejdzie wolać Agencji Nieruchomości Rolnej na własność Skarbu Państwa. Ponownie pojawia się zagadnienie celu publicznego, z którym wiązać ma się to swoiste wywłaszczenie.

Skoro, jak była o tym mowa wyżej, na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, to trudno, również z punktu widzenia zasady równości uzasadnić zasadę, zgodnie z którą wyłącznie rolnicy indywidualni mają korzystać z konstytucyjnych praw i wolności w zakresie ograniczonego, ale mimo to względnie swobodnego uczestnictwa w obrocie prywatnymi nieruchomościami rolnymi. Ponadto, wprowadzenie obostrzeń zarówno podmiotowych jak i przedmiotowych powinno znajdować głębsze uzasadnienie w celach ustawy oraz w normach konstytucyjnych. Tymczasem, projektodawcy nie wyjaśniają z jakich powodów przyznają wyspecjalizowanemu organowi tj. Prezesowi Agencji Nieruchomości Rolnych uznaniowe prawo do decydowania o możliwości nabycia

nieruchomości rolnej przez określoną osobę fizyczną, czy prawną. W żaden sposób nie wyjaśniono także, dlaczego norma obszarowa wynosić ma 300 ha, a nie 500, czy może np. 100 ha.

Pobieżna analiza przepisów Konstytucji RP mogłaby prowadzić do wniosku, że w ramach opisywanej problematyki mamy do czynienia ze swego rodzaju konkurencją norm konstytucyjnych. Przepis art. 23 Konstytucji RP stanowi bowiem, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Konkurencja ta jest jednak pozorna, ponieważ wskazana zasada nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji RP, co wprost wynika ze zdania drugiego art. 23 Konstytucji RP. Przegląd przepisów projektowanej ustawy prowadzi natomiast do wniosku, że projektodawcy wskazaną okoliczność pominęli. Nie uwzględnili również konieczności poszanowania innych zasad konstytucyjnych, a w szczególności prawa do dziedziczenia, wymogów związanych z wywłaszczeniem oraz równej ochrony praw majątkowych. Na marginesie, można w ogóle poddać w wątpliwość, czy praktycznie nieograniczona możliwość wykorzystywania przez państwową agencję instytucji przymusowego wykupu każdej nieruchomości rolnej i każdego gospodarstwa rolnego, w ogóle służy realizacji zasady ustrojowej proklamowanej w art. 23 zd. 1 Konstytucji RP. Działalność rolnicza w Polsce może być co do zasady prowadzona przez różne podmioty i różne osoby, które wcale nie muszą legitymować się statusem rolnika indywidualnego. Fundamentalne znaczenie w tym zakresie należy przydać art. 22 Konstytucji RP. W jego świetle, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie ulega wątpliwości, że zasada swobody działalności gospodarczej dotyczy także działalności rolniczej.

W tym miejscu należy jeszcze wskazać, że stosownie do treści art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (*Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.*) każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niezwykle często powtarzane jest stwierdzenie, że Konwencja ma na celu ochronę praw „konkretnych i rzeczywistych”, sama zaś ochrona winna być „efektywna”, „praktyczna” i „skuteczna” (*por. m.in. wyrok z 24 czerwca 1993 roku w sprawie Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji*). Pod pojęciem „pozbawienia” własności w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 należy rozumieć wszystkie przypadki, w których własność poprzez akt państwowy, wiążący zarówno formalnie, jak i materialnie, zostaje przeniesiona na inny podmiot. W licznych orzeczeniach wydanych na gruncie tego przepisu Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że przy ocenie, czy doszło do wywłaszczenia, w każdej sprawie należy zbadać, czy zakres ingerencji w korzystanie z mienia nie oznaczał faktycznego

pozbawienia własności. By przepisy prawa mogły zostać uznane za uwzględniające ochronę prawa własności wynikającą z Konwencji, w szczególności musi być zachowana rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i celem, który ma być realizowany przy pomocy działań państwa, w tym prowadzących do odebrania jednostce jej mienia. W każdym przypadku należy badać, czy w rezultacie działania władz, właściciel nie musiał ponieść nieproporcjonalnego i nadmiernego ciężaru (*por. m.in. uzasadnienie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Brumarescu przeciwko Rumunii z 28 października 1999 roku*). W mojej ocenie, właściwa równowaga pomiędzy celami realizowanymi przez prawodawcę, a ograniczeniami prawa własności nie zachodzi wówczas, gdy organy administracji wyposażone zostają w prawo do wywłaszczania nieruchomości na podstawie nieostrych bądź niejasnych przesłanek. Innymi słowy przepisy Konwencji wymagają, by naruszenie korzystania z prawa majątkowego było zgodne z prawem i służyło uzasadnionemu celowi. Co więcej, akceptowalne naruszenie musi być proporcjonalne, zachowujące właściwą równowagę pomiędzy potrzebami interesu ogólnego społeczeństwa i wymaganiami dotyczącymi fundamentalnych praw jednostki.

Podsumowując, mając na uwadze znaczenie procedowanej regulacji dla wielu rolników, a także dla innych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.*) przekazuję Pani Premier powyższe uwagi wynikające z własnych analiz oraz napływającej do mojego Biura korespondencji. Uprzejmie proszę o ich wnikliwe rozważenie i poinformowanie mnie o zajętych w sprawie stanowisku.

Podpis na oryginale