



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10. 09. 2014 r.

IV.7005.19.2014. BB

Pan

Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

WARSZAWA

szanowny Panie Ministrze

Na tle jednej ze spraw, badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, ujawnił się problem zakresu stosowania przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t. jedn.: Dz. U. z 2012 r., nr 803, dalej: u.k.u.r.), który to zakres kształtowany jest m. in. przez definicję rolnika indywidualnego. Pojęcie to, definiowane przez art. 6 u.k.u.r., jest kluczowe dla konstrukcji innych pojęć ustawy, np. „gospodarstwa rodzinnego” (art. 5 u.k.u.r.). W konsekwencji, zakres znaczeniowy pojęcia „rolnik indywidualny” wpływa na stosowanie takich instytucji, wprowadzonych przez u.k.u.r., jak prawo pierwokupu nieruchomości, z którego korzysta dzierżawca na mocy art. 3 u.k.u.r., czy też prawo wykupu, realizowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych na podstawie art. 4 u.k.u.r.

Artykuł 6 ustawy zawiera rozbudowaną definicję pojęcia „rolnik indywidualny”: podstawowe warunki określa art. 6 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rol-

nych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Art. 6 ust. 2 określa warunki „osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego” oraz „posiadania kwalifikacji rolniczych” w rozumieniu ustawy, z kolei doprecyzowanie tej drugiej przesłanki w zakresie odpowiedniego stażu pracy w rolnictwie zawarte jest w art. 6 ust. 3 ustawy. Artykuł 7 ust. 1 określa środki dowodowe dla ustalenia przesłanki „osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego”; z kolei art. 7 ust. 4 stwierdza, że dowodem potwierdzającym zamieszkanie (od 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego) jest dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Z kolei od dnia 1 stycznia 2015 r., t.j. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. nr 217, poz. 1427 ze zmian.), dowodem potwierdzającym zamieszkanie w danej miejscowości będzie wskazane zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały, wydawane z urzędu przez organ dokonujący zameldowania (zob. art. 32 ust. 1 oraz 64 ustawy z dnia 24 września 2010 r.).

Ustawa wprowadza zatem bardzo sformalizowany tryb dla wykazania, że dana osoba zamieszkuje w danej gminie od 5 lat, a zatem – że jest rolnikiem indywidualnym w rozumieniu art. 6 ustawy, i że prowadzi gospodarstwo rodzinne w rozumieniu art. 5 ustawy. Otóż jest to wyłącznie dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a więc zaświadczenie wydawane w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 217 i dalsze k.p.a.). Nie jest wystarczającym dowodem na zamieszkiwanie w danej gminie np. zaświadczenie potwierdzające ciągłość pobytów czasowych na jej terenie.

W projekcie ustawy wprowadzającej wymóg zamieszkiwania przez określony okres w danej gminie (Sejm RP VI kadencji, nr druku: 2849) motywowano to w następujący sposób: wskazano, że „określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego wymogi, których spełnienie pozwala uznać osobę fizyczną za rolnika indywidualnego, są zbyt ogólne. Dowodem na to jest uczestnictwo w przetargach ograniczonych organizowanych przez Agencję dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne osób, które wprawdzie spełniają formalnie ustawowe

kryteria, nie są jednak w rzeczywistości związane z rolnictwem. W obecnym stanie prawnym każda osoba posiadająca co najmniej wykształcenie średnie spełnia wymagania co do posiadania wykształcenia rolniczego. Zameldowanie się bowiem w miejscowości położenia nieruchomości chociażby na dzień przed przetargiem powoduje spełnienie wymogu zamieszkiwania w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego, a wydzierżawienie w tym samym czasie nieruchomości rolnych od miejscowych rolników – wymóg posiadania gruntów rolnych. W świetle obowiązujących przepisów ustawy nie ma więc przeszkód, aby grunty rolne były nabywane przez przedsiębiorcze osoby niebędące rolnikami, chociażby dla otrzymywania dopłat lub w celach spekulacyjnych. Z powyższych względów celowe jest wprowadzenie wymogu trzyletniego zamieszkania na terenie gminy, gdzie leży to gospodarstwo. Trzyletni okres jest właśnie minimalnym okresem, który jest niezbędny do uznania, że dana osoba na stałe prowadzi gospodarstwo rolne i jest to jej główne zajęcie” (w ostatecznym kształcie ustawy termin ten określono na 5 lat).

Nie podważając słuszności celów, które pragnął osiągnąć ustawodawca – a więc ograniczenia możliwości nabywania nieruchomości w celach spekulacyjnych bądź tylko dla uzyskania określonych świadczeń – Rzecznik zauważa jednak, że istniejące „sztywne” unormowanie pozbawia statusu rolnika indywidualnego także te osoby, które z przyczyn od siebie niezależnych nie są w stanie dopełnić wymogów związanych np. z zameldowaniem na pobyt stały, a spełniają wszystkie inne przesłanki prowadzenia rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zgłosiła się osoba, która od wielu lat jest dzierżawcą nieruchomości, zamieszkuje wymagany okres w gminie położenia nieruchomości, jednak z przyczyn formalnych nie legitymuje się stałym zameldowaniem w tej gminie.

Problem ten dotyczy w szczególności obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy mogą otrzymać meldunek na pobyt stały dopiero wówczas, gdy legitymują się oni ważnym dokumentem potwierdzającym prawo stałego pobytu (art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych – t. jedn.: Dz. U. z 2006 r., nr 139, poz. 993 ze zmian.).

Natomiast zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. nr 144, poz. 1043 ze zmian.) obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej (z zastrzeżeniem regulacji art. 45, przewidującej sytuację wcześniejszego nabycia uprawnienia).

Innymi słowy – obywatel innego niż Polska kraju członkowskiego Unii Europejskiej przed nabyciem prawa do stałego pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej może dokonać zameldowania wyłącznie na pobyt czasowy (art. 26 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych). Przy czym nie jest istotne, jak długo przebywa w danej miejscowości, czy stanowi ona jego właściwe centrum życiowe, od jak wielu lat. W efekcie, obywatel (innego) kraju członkowskiego UE jest traktowany inaczej niż obywatel Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie nabycia statusu rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 u.k.u.r. Osoba posiadająca obywatelstwo innego państwa członkowskiego musi oczekiwać pięć lat na uzyskanie prawa stałego pobytu, a następnie – kolejne pięć lat od daty zameldowania na pobyt stały. Dopiero wtedy nabywa status rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 u.k.u.r.

Faktem jest, że w Traktacie akcesyjnym, dotyczącym warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do UE, Polska zagwarantowała sobie m. in. możliwość utrzymania przez okres 12 lat od dnia przystąpienia zasad przewidzianych w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych (Dz.U.U.E.L. z 2003, poz. 236, załącznik XII do Traktatu, pkt 4: Swobodny Przepływ Kapitału). Jednak ograniczenie to obecnie wyczerpuje się w konieczności uzyskania przez obywatela państwa członkowskiego UE zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej bądź leśnej (zob. art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców t. jedn.: Dz.U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1758 ze zmian.). Artykuł 1 a ust. 6 tej ustawy stwierdza ponadto, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Jednak nie wydaje się, aby istniejące – pośrednie – ograniczenie, wynikające z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 u.k.u.r., było świadomym zamierzeniem ustawodawcy, który w ten sposób pragnął ograniczyć nabywanie nieruchomości przez obywateli innych niż Polska państw członkowskich UE.

Co więcej, po upływie okresu zastrzeżonego w traktacie akcesyjnym, co nastąpi już w 2016 r., istniejąca regulacja będzie stanowiła niedopuszczalne zróżnicowanie w nabywaniu nieruchomości rolnych przez obywateli państw członkowskich UE: obywatel innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego UE będzie napotykał ograniczenia wynikające z

u.k.u.r., które są związane ze statusem rolnika indywidualnego. To może natomiast prowadzić do naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz zasady swobody przepływu kapitału (art. 63 TFUE).

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że także obywatele polscy, zamieszkujący w danej gminie przez wymagane 5 lat, mogą mieć trudności z uzyskaniem meldunku stałego, bądź początkowo, z różnych względów, deklarują jedynie pobyt czasowy, który następnie okazuje się pobytem stałym. Trudno znaleźć powód, dla którego fakt zamieszkiwania w danej miejscowości może być potwierdzony wyłącznie zameldowaniem na pobyt stały – niezależnie od okresu faktycznego tam pobytu.

Warto także wskazać, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych sam fakt zameldowania nie jest przesądzający dla uznania kogoś za mieszkańca danej gminy. W wyroku z dnia 29 czerwca 1995r. (sygn. SA/Po 518/95, publ. OSS 1996 r, Nr 2, poz. 43) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Chodzi tu mianowicie o osoby trwale związane z gminą tj. stale zamieszkujące na jej terenie. Dla ustalenia, czy dana osoba ma stałe miejsce zamieszkania na określonym terenie, należy ustalić, czy spełnione są przesłanki z art. 25 Kodeksu cywilnego, w myśl którego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. O charakterze pobytu decydują każdorazowo okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty określonej osoby, a nie np. zameldowanie na pobyt stały czy czasowy na terenie danej gminy. Z kolei w wyroku z dnia 20 lipca 2004r. (sygn. II SA/Op 144/04) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podniósł, że wszyscy mieszkańcy gminy, niezależnie od tego, czy są w niej zameldowani na pobyt stały, czasowy czy też mieszkają bez meldunku, są członkami wspólnoty samorządowej, którym Konstytucja RP przyznała prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Należy także wziąć pod uwagę okoliczność, iż w świetle obecnych unormowań ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych z samego faktu zameldowania w zasadzie nie sposób wyciągnąć daleko idących skutków prawnych: zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy, zameldowanie w lokalu służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu w lokalu. Zatem sam fakt zameldowania – zarówno czasowego, jak i stałego - potwierdza okoliczność, że

dana osoba zamieszkuje w danej miejscowości. Nie jest zatem zrozumiałe, dlaczego przepisy u.k.u.r. wymagają legitymowania się przez rolnika indywidualnego meldunkiem na pobyt stały – i dopiero taki dokument świadczy o tym, że rolnik jest mieszkańcem danej gminy.

Z powyższych względów uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie możliwości modyfikacji art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w tym kierunku, aby „stabilność” zamieszkiwania rolnika w danej miejscowości i związku z tą miejscowością można było wykazać za pomocą innych środków dowodowych niż – wyłącznie – zameldowaniem na pobyt stały.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), uprzejmie proszę Pana Ministra o przekazanie Rzecznikowi stanowiska w tej sprawie.

Z procezurami

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich