

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2002 r.

### **Opinia prawna**

#### **do poselskiego projektu ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 697).**

W kolejnych punktach zamieszczam jedynie uwagi krytyczne albo wątpliwości.

##### 1. do art. 3

Zgodnie z ust. 1 pkt 1) i 2) własność nieruchomości rolnej może być przeniesiona jeżeli łącznie z nieruchomościami stanowiącymi już własność nabywcy utworzy gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej minimalnej. Ta minimalna powierzchnia gospodarstwa rolnego ma być ustalana przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi dla każdego województwa oddzielnie w trybie określonym w art. 11 projektu.

Konstytucyjną zasadą jest wolność prowadzenia działalności gospodarczej i wolność rozporządzania swoim mieniem. Dlatego też przepis powinien być sformułowany inaczej; należy wymienić przypadki, kiedy sprzedaż jest zakazana.

Sądzę, że poważniejszą jest jednak kwestia zgodności w/w przepisów projektu z Konstytucją. Zgodnie z art. 20 Konstytucji „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności,

dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP". Zgodnie z 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska chroni własność. Chroni, to znaczy nie odbiera, nie obciąża nadmiernie, ale chyba także nie odbiera możliwości dysponowania własnością, a w tym nie zabrania ani nadmiernie nie ogranicza możliwości zbycia własności. Zgodnie z art. 22 Konstytucji „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny.” Prowadzenie gospodarstwa rolnego jest działalnością gospodarczą w rozumieniu powołanego przepisu konstytucyjnego, a więc omawiane projektowane przepisy ograniczają wolność działalności gospodarczej. Przesłanka, aby ograniczenie wolności było ustanowione w trybie ustawy jest spełniona. Jednakże spełnienie drugiej przesłanki - ze względu na ważny interes publiczny - może budzić wątpliwości. Czy rozdrabnianie gospodarstw rolnych narusza ważny interes publiczny ? Albo inaczej, czy ustalanie powierzchni minimalnej gospodarstw rolnych jest interesem publicznym ważnym na tyle, żeby ograniczać wolność działalności gospodarczej ? W uzasadnieniu do ustawy projektodawcy ograniczyli się jedynie do lakonicznego stwierdzenia na str. 1 - „aktualnie w obrocie tymi nieruchomościami nie ma żadnych ograniczeń zarówno podmiotowych jak i przedmiotowych, co powoduje negatywne skutki gospodarcze, wyrażające się w pogłębianiu stopnia rozdrabniania gospodarstw rolnych.”

Ustawodawca ma swobodę w ustalaniu celu regulacji prawnych, w ustalaniu, co jest zjawiskiem gospodarczym negatywnym a co pozytywnym. Trybunał Konstytucyjny może jednak badać, czy cel, który postawił sobie ustawodawca, pozostaje w zgodzie z wartościami chronionymi przez Konstytucję oraz czy środki wiodące do osiągnięcia tego celu są skuteczne i czy nałożone ograniczenia są współmierne do celu założonego przez ustawodawcę. Oceniając omawiany przepis należy zauważyć, że zmiany wielkości gospodarstw rolnych są zjawiskiem naturalnym i, wydaje się, nieuniknionym. Żeby jedno gospodarstwo mogło powiększyć swą wielkość inne gospodarstwo albo gospodarstwa muszą ulec pomniejszeniu albo likwidacji. W efekcie powstawaniu niewielkiej stosunkowo ilości gospodarstw dużych, kilkudziesięciohektarowych, musi towarzyszyć stopniowa likwidacja kilkakrotnie większej liczby gospodarstw małych. Likwidacja małych gospodarstw rolnych odbywa się stopniowo poprzez sprzedaż gruntów właścicielom gospodarstw rozwijających się ale także poprzez sprzedaż gruntów na inne potrzeby, na prowadzenie innej działalności gospodarczej, na zabudowę mieszkaniową i na potrzeby innych małych

gospodarstw rolnych. Według projektu powierzchnia minimalna gospodarstw rolnych ma być ustalona dla poszczególnych województw. Załóżmy, że w danym województwie zostanie ona ustalona na 3 hektary. Zbywca posiadający 2,5 hektara nie będzie mógł sprzedać działki o powierzchni 0,5 ha sąsiadowi posiadającemu 2 hektary. Nie wiadomo, co jest w takim przypadku dobrem chronionym przez projektowany przepis, bo oba gospodarstwa jeszcze przed zamierzoną sprzedażą mają powierzchnię mniejszą od minimalnej.

Zgodnie z art. 2 pkt 1) przepisy projektowanej ustawy odnoszą się mają tylko do gruntów przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne. Praktyczny skutek uchwalenia projektu będzie, między innymi taki, że rolnik będzie mógł sprzedać działkę gruntu innemu rolnikowi, ale nie będzie mógł sprzedać tej samej działki gruntu pod budowę np. stacji benzynowej albo na cele rekreacyjne. Do tej pory ktoś, kto chciał wybudować stację benzynową albo domek letniskowy mógł najpierw kupić grunt, a dopiero potem starać się o jego „odrolnienie” na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16 z 1995 r. poz. 78 z późn. zm.). Po uchwaleniu proponowanej regulacji „odrolnienia” będzie musiał dokonać dotychczasowy właściciel, a więc on będzie musiał zainwestować potrzebne do tego czas i pieniądze. Trudno zrozumieć ratio legis takiego rozwiązania, zwłaszcza w świetle art. 31 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 powołanego przepisu wolność człowieka podlega ochronie prawnej, a zgodnie z ust. 3 ograniczenia w zakresie korzystania z wolności mogą być ustanawiane tylko w wyjątkowych, określonych w tym przepisie przypadkach. Zgodnie z art. 64 ust. 1 każdy ma prawo do własności. Wolnością jest także prawo do nabywania własności. Omawiany przepis projektu wolność tę ogranicza i dlatego, jak sądzę, może być uznany za sprzeczny także z art. 31 i 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Omawiane przepisy, to jest ust. 1 pkt 1) i 2) art. 3 projektu mogą zatem zostać uznane za sprzeczne z art. 20, 21 i 22 Konstytucji RP, a także za sprzeczne z art. 31 ust. 1 i 3 oraz 64 ust. 1 Konstytucji. Przypuszczam, że oceniając konstytucyjność omawianych przepisów Trybunał Konstytucyjny weźmie także pod uwagę historię regulacji prawnych, których celem było zapobieżenie podziałowi gospodarstw rolnych. Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 28 z 1963 r. poz. 168) oraz przepisy kodeksu cywilnego dotyczące obrotu gruntami rolnymi zostały w 1990 roku uznane, między innymi, za niesku-

teczne. Można więc zakładać, że i projektowana, podobna regulacja będzie nie- skuteczna.

Osobnego krótkiego omówienia wymagają kwalifikacje wymagane od nabywcy, o czym mowa w pkt 3) oraz w ustępach 2, 3, 4 i 5.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi. Zgodnie z ust. 2 tego samego art. „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Na temat pojęcia równości Trybunał wypowiadał się wielokrotnie. Zasada równość nie oznacza jednakowości. Konstytucja dopuszcza zróżnicowane traktowanie obywateli pod warunkiem, że jest ono uzasadnione.

Przypuszczam, że wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych i to aż średniego wykształcenia rolniczego będzie uznany za nieuzasadniony. Także wymóg, aby nabywca zobowiązał się do zamieszkiwania przez 10 lat w miejscowości, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład jego gospodarstwa rolnego wydaje się nieuzasadniony. Sądzę, że pkt 3) ust. 2 oraz ustępy 3, 4 i 5 artykułu 3 zostaną uznane za sprzeczne z art. 31 ust. 1 i 3 oraz 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Omawiane przepisy są ponadto nieprecyzyjne. Zgodnie z ust. 4 pkt 2) przesłanką posiadania kwalifikacji ma być wykonywanie prac związanych z prowadzeniem działalności rolniczej nieprzerwanie od co najmniej 5 lat. Nie wiadomo jakie prace są pracami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa. Czy jest taką pracą regularne naprawianie maszyn rolniczych, czyli zajęcie bliższe zawodowi mechanika niż rolnika albo sprzedawanie produktów gospodarstwa, np. sprzedawanie jajek, co wydaje się bliższe zawodowi sprzedawcy ? Błędna jest także definicja osobistego prowadzenia działalności rolniczej zawarta w ust. 5. Wymóg osobistego podejmowania „wszelkich” decyzji wydaje się za daleko idący. Ponadto słowo „wszelkie” można rozumieć co najmniej dwojako; jako wszystkie decyzje i jako decyzje każdego rodzaju.

W punkcie d) ust. 1 zamieszczono wymóg trzyletniego, przed nabyciem nieruchomości rolnej, stałego przebywania w Polsce. Określenie „przebywa” oznacza stan faktyczny. „Stale” to znaczy, a przynajmniej znaczyć może, nieprzerwane. Jeżeli więc obywatel wyjedzie w poszukiwaniu pracy albo na wycieczkę za granicę choćby na jeden dzień, to utraci prawo do nabycia nieruchomości w Polsce. Przepis naru-

sza art. 52 ust. 2 Konstytucji gwarantujący możliwość swobodnego opuszczenia kraju.

## 2. do art. 4

Projektodawca zamierza utrudnić nabywanie gruntów rolnych przez spółki handlowe zapewne w celu zachowania rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych. Zgodnie ze zdaniem drugim art. 23 Konstytucji zasada ta, to znaczy zasada, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, nie narusza postanowień art. 21 i 22 Konstytucji. Przewidziane w punktach 3), 4), 5) i 6) ograniczenia dotyczące spółek ograniczają ich swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Ograniczenia te wydają się nieuzasadnione ważnym interesem publicznym i dlatego sprzeczne z powołanymi przepisami Konstytucji. Nie jest zrozumiałe dlaczego spółka akcyjna mająca siedzibę np. w Kaliszu nie może nabyć gruntu rolnego w okolicy, a spółka mająca siedzibę w podkaliskiej wsi może ?

## 3. do art. 7

Art. 7 reguluje kwestię dziedziczenia testamentowego. Zgodnie z ust. 1 do dziedziczenia testamentowego ma stosować się przepisy art. 3 -5, a więc wymóg zachowania powierzchni minimalnej gospodarstwa rolnego i wymóg posiadania kwalifikacji przez nabywcę.

Należy zauważyć, że w sprawie o sygn. akt P. 4/99 Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność z Konstytucją przepisów kodeksu cywilnego regulujących dziedziczenie ustawowe gospodarstw rolnych, które nakładały na spadkobierców podobne ograniczenia. Przepisy te Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją. Można więc być niemal pewnym, że omawiany przepis projektowanej ustawy zostanie tak samo oceniony przez Trybunał.

Ponadto ust. 1 jest wadliwie zredagowany. Sąd albo organ egzekucyjny może nakazać spełnienie warunków wymienionych w art. 3 -5 w terminie 36 miesięcy. Jednym z tych warunków jest przebywanie na terytorium RP co najmniej od 3 lat przed nabyciem nieruchomości rolnej. Jeżeli sąd nakaże spadkobiercy przebywanie w Polsce przez 3 lata i nakaz ten musi być wykonany w terminie 36 miesięcy, to oznacza, że spadkobierca będzie musiał przybyć na terytorium Polski tego samego dnia. To może okazać się niewykonalne, zawsze jest niezwykle uciążliwe dla spadkobiercy, a uciążliwość ta nie jest niczym uzasadniona.

#### 4. do art. 8

- 1) Nie jest jasne, kiedy Dyrektor Agencji ma wydać decyzję stwierdzającą spełnienie warunków określonych w ustawie. Przed zawarciem umowy sprzedaży, czy po jej zawarciu ?
- 2) W ust. 2 w pkt 1) dodano w istocie nowy warunek nabycia nieruchomości rolnej. Dyrektor oddziału ma ocenić, czy nowo nabyta nieruchomość może stanowić zorganizowaną całość gospodarczą z nieruchomościami stanowiącymi własność nabywcy, czy też nie może. W ten sposób agencja może przyznać obywatelowi prawo do nabycia własności albo prawa tego odmówić tak zredagowany przepis zostanie zapewne uznany za niezgodny z art. 20, 22, 31 i 64 Konstytucji.

#### 5. do art. 10.

1) Nie dość sprecyzowane jest ustanowione w ust. 2 pkt 1) upoważnienie do wstępu do pomieszczeń kontrolowanych podmiotów. Jeżeli kontrolowanym podmiotem jest osoba fizyczna, to do jakich jej „pomieszczeń” może wejść pracownik Agencji ? Czy także do mieszkania ? W jakim czasie ? Uprawnienia pracowników Agencji wydają się większe od uprawnień policji.

2) Zgodnie z projektowanym ust. 3 jeżeli nabywca przestanie spełniać, między innymi, warunki określone w art. 3 ust. 1 pkt 3) lit. b) i c) dyrektor oddziału Agencji może mu nakazać zbycie nieruchomości. Pod literą c) zamieszczono warunek 10-letniego zamieszkiwania w miejscowości, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład jego gospodarstwa rolnego. Jeżeli więc nabywca po kilku latach od daty nabycia ożeni się i zamieszka wspólnie z żoną w innej miejscowości i tam otworzy punkt skupu płodów rolnych, to dyrektor oddziału agencji może nakazać mu zbycie uprzednio nabytej nieruchomości. Tak zredagowany przepis narusza art. 18, 20, 21, 22, 23, 31 ust. 1 i 3, 32 ust. 2, 52 ust. 1, 64 ust. 1, 2 i 3 oraz 65 Konstytucji.

#### 6. do art. 12

Cel wprowadzenia przepisu jest niezrozumiały, bo w istocie przepis utrudnia powiększanie gospodarstw rolnych. Pojęcie podziału zdefiniowano w art. 2 pkt 6). Jeżeli powierzchnia minimalna w danym województwie zostanie określona na 3 ha, to

rolnik mający 3,5 ha nie będzie mógł sprzedać działki o powierzchni 1 ha rolnikowi posiadającemu już 10 ha i pragnącemu rozwijać swoje gospodarstwo. Sądzę, że przepis narusza art. 20, 21, 22, 23, 31, 32 i 64 Konstytucji, bo ogranicza wolność i własność bez właściwie żadnego uzasadnienia.

#### 7. do art. 15

Przepis ogranicza prawo własności. Nie jest zrozumiałe dlaczego rolnik nie może wydzielić działki o szerokości 3 m i długości 100 m, a więc o powierzchni 300 m<sup>2</sup>, i sprzedać tej działki sąsiadowi, który chce mieć drogę dojazdową do własnego pola ? Przepis narusza art. 20, 22, , 31 i 64 Konstytucji.

#### 8. do art. 17

Ustanowienie prawa pierwokupu na rzecz Agencji, a więc w istocie na rzecz państwa, jest sprzeczne z art. 20 Konstytucji, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na własności prywatnej. Jeżeli podstawą gospodarki ma być własność prywatna, to nie można stwarzać preferencji do powiększania obszaru własności państwowej.

#### 9. do art. 19 i następnych - do dzierżawy rolniczej.

Przepis art. 19 jest wadliwie zredagowany. Z ust. 1 wynika, że strony mogą zawierać tylko dwa rodzaje umów dzierżawy; krótkoterminowe, na okres od 6 miesięcy do 5 lat, albo długoterminowe, na okres od 5 do 30 lat. Z ust. 2 wynika natomiast, że dopuszczalne są jeszcze inne rodzaje umów dzierżawy, na dożycie wydzierżawiającego albo dzierżawcy.

Ponadto przepis budzi wątpliwości co do zgodności z art. 20, 21, 22, 31 i 64 Konstytucji, bo ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej i własność bez ważnego powodu. Uwaga ta dotyczy także następnych artykułów projektu odnoszących się do dzierżawy rolniczej.

Zbędne wydaje się w ogóle samo pojęcie dzierżawy rolniczej. Umowa dzierżawy regulowana jest w art. art. 693 do 709 kodeksu cywilnego i jeżeli istnieje potrzeba zmiany, to należałoby zmienić odnośne przepisy kodeksu. Projektodawca umacnia pozycję dzierżawcy wobec wydzierżawiającego tak dalece, że dzierżawa rolnicza może stać się namiastką wywłaszczenia, może też stać się kolejnym ograniczeniem w prowadzeniu gospodarki rolnej.

10. do uzasadnienia projektu.

Uderza lakoniczność uzasadnienia. Projektodawcy chcą zmienić obrót ziemią rolną w sposób zasadniczy. Ingerencja państwa w gospodarowania gruntami rolnymi ma być większa niż w latach 60-tych, 70-tych i 80-tych, w czasach gospodarki centralnie kierowanej, a uzasadnienie tej zmiany zawarto zaledwie na 3 stronach druku, przy czym uzasadnienie sprowadza się właściwie do omówienia treści niektórych przepisów, a nie porusza albo porusza jedynie zdawkowo tak zasadnicze sprawy jak cel regulacji i jej poszczególnych przepisów, spodziewane efekty i przewidywane koszty, omówienie doświadczeń z poprzednich podobnych prób.

11. Konkluzja

Projekt jest zdecydowanie wadliwy. Zasluguje na najniższą możliwą ocenę z powodu niezgodności jego przepisów z Konstytucją.

*Sporządził: Piotr Krawczyk*