

OPINIA ZLECONA

Warszawa, dnia 16.12.2002

OPINIA

do rządowego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr. 1128).

I. Projektowana ustawa ma charakter modelowy dla ustroju rolnego państwa i z tego względu zasługuje na poparcie, bowiem aktualny stan prawny nie zapewnia w tym względzie należytych rozwiązań. Dotyczy to zwłaszcza braku uregulowania sytuacji prawnej rodzinnych gospodarstw rolnych będących według art. 23 konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa. W aktualnym stanie prawnym nie ma definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego ani przepisów zapewniających mu należyłą ochronę prawną. Projektowana ustawa określa wprawdzie główne zasady struktury rolnej gospodarstw rolnych, jednakże czyni to bez odniesienia do gospodarstw rodzinnych i to stanowi jej podstawowy - moim zdaniem - brak. Trudno jest bowiem wprowadzać zasady kształtowania ustroju rolnego w oderwaniu od jego podstawy określonej w konstytucji, jaką jest rodzinne (a nie każde) gospodarstwo rolne. Ani wprowadzenie podstawowej normy obszarowej, ani zmiana przepisów kodeksu cywilnego dotyczących zniesienia współwłasności nie czynią same przez się zadość konstytucyjnej potrzebie uregulowania sytuacji prawnej gospodarstw rodzinnych w drodze ustawy zwykłej.

Jest sprawą oczywistą, że ustawodawca ma pełną swobodę wprowadzania szczegółowych regulacji prawnych zarówno w zakresie obrotu cywilnoprawnego, jak też w zakresie prawa spadkowego, dotyczących podstawy ustroju rolnego państwa. Modyfikacje te nie powinny być jednakże dowolne i oderwane od wskazanej w art. 23 konstytucji podstawy ustroju rolnego państwa. Ich celem powinno być w pierwszym rzędzie stworzenie rodzinnym gospodarstwom rolnym warunków efektywnej formy gospodarowania, pozwalającej prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa.

Tylko bowiem efektywnie prowadzone gospodarstwo rodzinne może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa. Konstytucyjną odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku potwierdza art. 23 konstytucji formułując koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej, w szczególności dla ustawodawcy. Daje to możliwość uregulowania zarówno obrotu nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład rodzinnych gospodarstw rolnych, jak i pewnego zróżnicowania sytuacji spadkobierców w zakresie dziedziczenia rodzinnych gospodarstw rolnych. W tym celu mogą być wprowadzone ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w zakresie nabywania, obrotu, podziałów i dziedziczenia tych gospodarstw. Regulacja taka będzie miała mocne oparcie w konstytucji.

Inaczej jednak przedstawia się sprawa takich poważnych modyfikacji ustawowych które wkraczają w samą istotę prawa własności powodując zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli, ale – jak w opiniowanym projekcie - nie są skorelowane z sytuacją prawną rodzinnych gospodarstw rolnych, gdyż są nakierowane na kształtowanie ustroju rolnego państwa przez wprowadzenie norm abstrakcyjnych i ogólnych, nie związanych z konstytucyjnie określoną (art. 23) podstawą. W związku z tym nasuwa się uwaga, że celowe i jako takie pożądane ograniczenia własności i dziedziczenia oraz dzierżawy rodzinnych gospodarstw rolnych nie powinny rozciągać się na wszystkie inne gospodarstwa rolne, produkujące na zbyt i dla zysku. Przypomnieć należy w związku z tym, że Trybunał Konstytucyjny wyraził w wyroku z dnia 12.1.1999 r. P 2/98 OTK 1999/1/2 pogląd, że ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi uwzględniać zarówno przewidzianą w art. 64 ust. 3 dopuszczalność tylko takich ustawowych ograniczeń własności, które nie naruszają jego istoty, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 konstytucji, według której "ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Art. 31 ust. 3 konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny

związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Jedną z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest równość ochrony wszystkich praw majątkowych (nie tylko prawo własności i dziedziczenia) i zakaz jej różnicowania z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Trybunał podkreśla także, że w obecnym porządku konstytucyjnym ustawodawca zwykły ma ograniczoną swobodę w stanowieniu przepisów ingerujących w istotę prawa własności, ponieważ w świetle zasady ochrony własności i zasady proporcjonalności (która zakłada adekwatność środka i celu) ewentualne decyzje normodawcze musiałyby być w tym względzie legitymowane m.in. wyraźną przewagą interesu ogólnego nad partykularnymi interesami właścicieli.

Poddanie ograniczeniom własności **wszystkich** nieruchomości i gospodarstw rolnych, w szczególności także tych, które prowadzą produkcję rolną w wielkich rozmiarach, przeznaczoną na zbył i zysk sprowadza zasady ustroju rolnego państwa do stanu prawnego wprowadzonego w roku 1957 przez restrykcyjne ustawy: z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dziennik Ustaw Nr 39, poz.172 ze zmianami) i z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dziennik Ustaw Nr 28, poz.168). Jak powszechnie wiadomo unormowanie to doprowadziło do powstania w kraju szkodliwego z punktu widzenia ekonomicznego nieformalnego obrotu ziemią rolną i nieformalnych stanów władania, którym kres położyła dopiero ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dziennik Ustaw Nr 27, poz. 250). Projektowane przepisy, nie mające na celu ani ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych ani bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego ani ochrony praw i wolności innych osób wydają się niezgodne z konstytucyjną zasadą równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2).

Dotyczy to przede wszystkim nałożenia na wszystkich obywateli bezwzględnie, generalnego zakazu nabywania, powyżej maksymalnej normy obszarowej 300 ha, własności i dzierżawy nieruchomości rolnych w drodze czynności prawnych oraz dziedziczenia (i zapisu) i postępowania egzekucyjnego (art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 8). Wydaje się, że zakaz taki godzi w ewidentny sposób w samą istotę prawa własności, prawa dziedziczenia i prawa dzierżawy (art. 64 ust. 3) a więc jest

niezgodny z konstytucyjną ochroną i gwarancją tych praw majątkowych przysługujących wszystkim obywatelom (art. 21, art. 64 i art. 31 ust. 3 konstytucji). Sprzeczności z przytoczonymi postanowieniami konstytucji ani nie usuwa ani nie usprawiedliwia powołanie się w uzasadnieniu projektu na zamiar przeciwdziałania „nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych” bez wykazania, że tego wymaga bezpieczeństwo lub porządek publiczny albo ochrona wolności i praw innych osób.

Dotyczy to także wprowadzenia zakazu (art. 4) nabywania i dzierżawy nieruchomości rolnych **nie wchodzących w skład rodzinnych gospodarstw rolnych** przez osoby nie spełniające określonych przesłanek podmiotowych i przedmiotowych w postaci: 1) posiadania kwalifikacji rolniczych, 2) osobistego prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, w skład którego miałyby wejść nabywana lub dzierżawiona nieruchomość. Obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolniczej w sensie podejmowania **wszelkich decyzji** dotyczących prowadzenia tej działalności w gospodarstwie rolnym a ponadto zamieszkiwania w miejscowości, w której położona jest nieruchomość stanowi dotkliwe ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 konstytucji), który z całą pewnością nie wymaga ani nakładania na właściciela ograniczeń co do miejsca zamieszkiwania ani co do osobistego podejmowania każdej decyzji, którą bez szkody dla prowadzonego gospodarstwa rolnego może za niego podejmować osoba upoważniona.

Projekt wprowadza rozbudowane prawo pierwokupu (art. 16 – 18) z możliwością jego wykonania przez Agencję Nieruchomości Rolnych po cenie ustalonej przez sąd przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami.

Ustanowienie prawa pierwokupu przy sprzedaży nieruchomości stanowi z natury rzecz ograniczenie przysługującego właścicielowi uprawnienia swobodnego rozporządzania nieruchomością (art. 140 k.c.), stanowi więc ograniczenie własności. Ograniczenie takie jest dozwolone przez konstytucję tylko wtedy, gdy jest konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego albo ochrony wolności i praw innych osób (art. 31). Trudno dostrzec, aby dobro państwa lub jego obywateli wymagało wprowadzania tego rodzaju ograniczenia. Jeżeli przy tym dopuszcza się wykonanie prawa pierwokupu po cenie ustalonej przez sąd a nie przez strony w umowie sprzedaży, to jest to swoiste wyłączenie zakazane przez art. 21 ust. 2 konstytucji.

II. Projektowane zmiany przepisów kodeksu cywilnego są celowe i pożądane, jednakże szczególny reżim powinien dotyczyć zniesienia (podziałów) współwłasności **rodzinnych gospodarstw rolnych**, natomiast nie wydaje się uzasadnione rozciąganie go na wszystkie gospodarstwa rolne, w tym także kilkusethektarowe.

III. Osobnym zagadnieniem są skutki, jakie projektowana ustawa wywoła, w szczególności niewyobrażalny rozrost biurokracji związanej z działalnością kontrolną i nadzorczą Agencji nad obrotem nieruchomościami rolnymi. Liczne uprawnienia decyzyjne Agencji i jej agend terenowych w zakresie wydawania zezwoleń i sprawowania nadzoru zwiększą niepomiaralnie ilość korupcyjnych sytuacji.

IV. Z punktu widzenia poprawności i techniki legislacyjnej projekt nie nasuwa uwag. Poszczególne przepisy korzystnie odznaczają się precyzją i jasnością sformułowań, co w porównaniu z innymi projektami aktów ustawodawczych, z którymi miałem sposobność się zapoznać, należy raczej do rzadkości.

Sporządził: Stanisław Rudnicki
Sędzia Sądu Najwyższego w st.sp.

Za zgodność:
M.Guzowska