

**Karolina Chról**

**Analiza wybranych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego  
pod kątem zgodności z przepisami Konstytucji RP  
i zasadami przyzwoitej legislacji**

Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wprowadza szeroko komentowane i krytykowane zmiany do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Artykuł skupia się na analizie prawnej wybranych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, które z uwagi na zarzucane błędy legislacyjne i brak zgodności z Konstytucją RP, budzą największe wątpliwości.

### **1. Uwagi wprowadzające**

Jednym z powodów uchwalenia ustawy z 14.4.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw<sup>1</sup> był kończący się okres zakazu sprzedaży ziemi cudzoziemcom, który wynika z punktu 4 podpunkt 2 Załącznika nr XII do Traktatu Akcesyjnego<sup>2</sup>. Zgodnie z tym dokumentem od 1.5.2016 r. cudzoziemcy z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej mogą nabywać nieruchomości na terenie Polski bez zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości<sup>3</sup>. Jest to ważny problem wynikający z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Polscy rolnicy są często w gorszej pozycji niż swoi ‘zagraniczni odpowiednicy’ ponieważ zarabiają mniej i mają mniejsze dotacje, stąd ustawodawca starał się wprowadzić uregulowanie,

---

<sup>1</sup> Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j.: Dz.U. z 2018 r. Nr 91), dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży

<sup>2</sup> Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, (Dz.Urz.UE 2003 Nr L 236/33).

<sup>3</sup> Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Sprawozdane Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2016 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2017 r., s. 20.

które utrudni zagranicznym przedsiębiorcom wykup gruntów rolnych na terenie Polski<sup>4</sup>. Jednak przy okazji tego działania pojawiła się regulacja, która budzi wiele wątpliwości i zastrzeżeń. Duża część jej przepisów jest niejasnych a szereg wprowadzonych rozwiązań wzbudza wątpliwości.

Regulacja wywołała na tyle duży sprzeciw społeczny, że zainteresował się nią Rzecznik Praw Obywatelskich. Jej uregulowania wydają się ograniczać prawa i wolności polskich przedsiębiorców, ingerować w prawa obywateli niezwiązanych z rolnictwem. Stawiany jest jej także zarzut niezgodności ze standardami tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym. Pojawiają się pytania: czy wprowadzenie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży i zmiana innych ustaw, która towarzyszyła jej uchwaleniu, była konieczna?; czy obecny kształt regulacji jest korzystny i spełnia swój cel czy postulowane założenia można było osiągnąć w inny sposób?; czy regulacja została stworzona zgodnie z zasadami poprawnej legislacji oraz czy jest zgodna z przepisami Konstytucji RP<sup>5</sup>.

## **2. Istotne zmiany wprowadzone przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**

Dnia 30.4.2016 r. weszła w życie ustawa o wstrzymaniu sprzedaży. Ustanawia ona zakaz sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności rolnej Skarbu Państwa przez 5 lat od wejścia w życie ustawy, pod rygorem nieważności takich transakcji. Ustawa wprowadza katalog zamknięty wyjątków od zakazu sprzedaży. Przyznaje również Ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi kompetencję do wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości lub ich części, innych, niż wymienione w katalogu zamkniętym, pod warunkiem, że będzie to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Dalsza część regulacji wprowadza zmiany przepisów sześciu ustaw takich, jak np. Kodeks cywilny<sup>6</sup>, ustawa o księgach wieczystych i hipotece<sup>7</sup> czy ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, file:///C:/Users/Ja/Downloads/1101%20UZASADNIENIE%20do%20projektu%20ustawy%20o%20wstrzymaniu%20sprzedaży%20nieruchomo%C5%9Bci.pdf [dostęp: 7.4.2018 r.], s.2.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., (t.j.: Dz.U Nr 114, poz. 964).

<sup>6</sup> Ustawa z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 398.), dalej: k.c.

<sup>7</sup> Ustawa z 6.7.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 106 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2196 z późn. zm.), dalej: ustawa o kształtowaniu ustroju lub u.k.u.r.

W uzasadnieniu do ustawy o wstrzymaniu sprzedaży<sup>9</sup> można przeczytać, że impulsem do stworzenia regulacji była chęć zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w kraju. Podkreślono, że nieruchomości rolne są najważniejszym środkiem produkcji żywności, a ich zasoby maleją w wyniku zmian klimatycznych. Grunty te traktować należy jako dobro publiczne i poddawane powinny zostać szczególnym regulacjom. Inny wymieniony powód to obawa przed wykupem gruntów polskich przez zagranicznych przedsiębiorców, dla których ziemia polska stanowić będą korzystną lokatę przynoszącą zysk w razie późniejszej sprzedaży. Z takimi przedsiębiorcami polscy rolnicy o mniejszych unijnych dotacjach nie mogą konkurować. Kolejnym podanym powodem jest zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego Polski, powstające, gdy kupujący ziemię nie będą gospodarowali nią dla tworzenia żywności. Wstrzymanie sprzedaży gruntów rolnych na 5 lat jest uzasadniane troską o dobro polskich rolników, choć dysponowanie określonymi gruntami w tym okresie przez Agencję Nieruchomości Rolnych nie jest w żaden sposób uargumentowane w uzasadnieniu. Co ciekawe, nie pojawia się w nim również przyczyna wprowadzenia przywileju braku ograniczeń nabywania własności omawianych nieruchomości dla Kościoła Katolickiego i związków wyznaniowych. Koncepcja ta została dodana w końcowej fazie prac nad ustawą i budzi wiele wątpliwości, zwłaszcza w kontekście stosunkowo prostego tworzenia związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. W ustawie pojawiają się ponadto rozwiązania niewykazane lub niedostatecznie opisane w uzasadnieniu, jak m.in. dopuszczenie do pierwokupu przez Agencję akcji i udziałów spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych w wypadku ich sprzedaży.

Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży już od momentu pojawienia się jej projektu budzi kontrowersje i sprzeciw społeczny, a jej zgodność z Konstytucją RP jest poddawana w wątpliwość. Świadczy o tym chociażby interpelacja skierowana do ministra rolnictwa i wsi<sup>11</sup>, w której posłanki na Sejm RP przywołują zgłoszone im utrudnienia związane z wprowadzeniem ustawy o wstrzymaniu nieruchomości, m.in. objęcie regulacją gruntów o niewielkich powierzchniach, na których nie ma możliwości efektywnego produkowania

---

<sup>9</sup>Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, file:///C:/Users/Ja/Downloads/1101%20UZASADNIENIE%20do%20projektu%20ustawy%20o%20wstrzymaniu%20sprzedaży%20nieruchomo%C5%9Bci.pdf [dostęp: 7.4.2018 r.], dalej: uzasadnienie.

<sup>10</sup>M. Korzycka, *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 8.

<sup>11</sup> Interpelacja poselska nr 10235 Pani Poseł Urszuli Augustyn i Pani Poseł Doroty Niedzieli z 23.2.2017 r. w sprawie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa 2017.

żywności. Brzmienie ustawy powoduje, że nie można nabyć nieruchomości, na której można postawić dom i posiadać ogród dla celów estetycznych, nie produkcji żywności. W stanowisku podniesiono, że takie ograniczenia nakładane na zwykłych obywateli, a promujące rolników, by były legalne, musiałyby być uzasadnione. W odpowiedzi na tę interpelację Minister powołał się jednak na art. 23 Konstytucji RP traktujący o gospodarstwie rodzinnym, nie wyjaśniając bynajmniej zawilej kwestii związanej z powierzchnią działki, którą chciała nabyć jedna ze zgłaszających utrudnienia osób.

Ustawą zainteresował się również RPO, który podobnie, jak posłowie, otrzymał wiele skarg dotyczących ustawy o wstrzymaniu sprzedaży już na wstępnym etapie prac nad ustawą. W piśmie do Prezesa Rady Ministrów<sup>12</sup> wyjaśnił, że celem stwierdzenia zakresu zasadności zgłoszonych problemów przeanalizował projekt ustawy i wychwycił w nim niezgodność z Konstytucją RP oraz zbyt głęboką ingerencję ustawodawcy w prawa właścicieli.

Powyższe sprawia, że celowym jest podanie w wątpliwość zasadności i praworządności omawianej zmiany w prawie.

### **3. Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego**

Omawiana regulacja wprowadza szereg zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Często są one niekorzystne dla obywateli i sprzeczne z określonymi w samej ustawie celami.

W preambule ustawy, która uzasadniać ma wprowadzone zmiany, mowa o bezpieczeństwie żywnościowym, wspieraniu gospodarstw rodzinnych i zapewnieniu właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w RP. Jest to powtórzenie argumentów podanych w przytaczanym już uzasadnieniu. We właściwej treści ustawy o kształtowaniu ustroju zwężono krąg nabywców nieruchomości rolnej: mogą być nimi tylko rolnicy indywidualni, których pozycja dzięki ustawie została wzmocniona kosztem innych uczestników rynku. Z uwagi na fakt, że rolnikiem indywidualnym, w rozumieniu ustawy, jest tylko osoba fizyczna, regulacja prowadzi do dyskryminacji osób prawnych i innych osób fizycznych prowadzących gospodarstwa rolne w formach zorganizowanych. Zostanie to szerzej omówione w dalszej części opracowania.

---

<sup>12</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Do Prezesa Rady Ministrów w sprawie kształtowaniu ustroju rolnego sygn. IV.7002.30.2015.JP*, Warszawa 2016.

Zlikwidowano Agencję Nieruchomości Rolnych, a jej obowiązki przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa<sup>13</sup>. Agencja Nieruchomości Rolnych działała na podstawie ukształtowanej przez lata praktyki; Krajowy Ośrodek jest tworem nowym, co w braku wyczerpującej regulacji ustawowej sprawia, że nie sposób przesądzić, jak będzie działał. Rozszerzono jednocześnie przedmiotowy zakres ustawy. Wedle poprzedniego uregulowania, kontroli ANR podlegały grunty o powierzchni powyżej 5 ha. Spod kontroli Agencji wyłączone były także transakcje, jeśli powierzchnia gospodarstwa podmiotu kupującego nie przekraczała 300 ha. Agencja w ciągu 13 lat funkcjonowania ustawy skorzystała ze swoich uprawnień w około 1 promilu transakcji zawieranych na rynku<sup>14</sup>. Tymczasem nowelizacja objęła swoim zakresem gospodarstwa o powierzchni powyżej 0,3 ha. Dodatkowo obejmuje ona swym zakresem nie tylko umowy, ale wszystkie przypadki przejścia własności na inną osobę. Co najważniejsze, status rolnika indywidualnego nie wyłącza spod kontroli, lecz jest teraz jednym z niewielu sposobów nabycia gruntu rolnego. Ponadto ustawa wprowadza w wielu kwestiach wymóg uzyskania zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka<sup>15</sup>. Niepokoi także to, że akt wprowadza wiele rozwiązań, które ciężko przyporządkować celom opisanym w preambule.

W mojej ocenie ustawodawca nie dość skutecznie skupił się na trosce o gospodarstwa rodzinne, realizując cel polityczny. Należy rozważyć, czy tak daleko posunięta ingerencja w sferę interesów prywatnych jest zasadna. Nie sposób omówić wszelkich aspektów wprowadzonych uregulowań, dlatego skupię się na uregulowaniach szczególnie kontrowersyjnych.

#### **4. Niezgodność z konstytucyjnymi zasadami zakresu przepisów wprowadzonych w nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego**

Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego mają zastosowanie do ogromnej liczby nieruchomości. Oznacza to, że będą wpływały na prawa setek tysięcy obywateli RP. Zgodnie z art. 2 pkt 1) u.k.u.r., definicja nieruchomości jest tożsama z definicją tego pojęcia z Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych

---

<sup>13</sup> Dalej: Krajowy Ośrodek.

<sup>14</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Wniosek do TK ws. Przepisów o obrocie ziemią rolną IV.7005.8.2016.MC*, Warszawa 2016 r. s. 4.

<sup>15</sup> Dalej: Dyrektor Generalny.

w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zgodnie z art. 46<sup>1</sup> k.c. „nieruchomościami 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”<sup>16</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że w Polsce bardzo wiele obszarów nie zostało dotychczas nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego, przez co decydowanie o kwalifikacji gruntu staje się ocenne. Co prawda pomocne w takiej ocenie może być orzecznictwo, w którym pojawia się kryterium „potencjalnego sposobu wykorzystania gruntu”<sup>17</sup>, jednak nie jest to rozwiązanie problemu. Istotne jest również, że nawet wieloletnie wykorzystywanie danego gruntu do celów handlowych czy usługowych nie sprawia, że grunt ten przestaje być gruntem rolnym<sup>18</sup>. Powyższe powoduje, grunty, które nigdy nie zostaną wykorzystane do produkcji rolnej są objęte regulacją i wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami i ograniczeniami, mimo że nie przyczyni się to do postulowanego zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Ustawodawca powinien rozważyć zmianę przepisu, by takie sytuacje nie miały miejsca.

Jednym z dobrych pomysłów na zmianę jest dodanie do przepisu klauzuli, że w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru, decyzja o uznaniu gruntu za rolny powinna zapaść w formie decyzji administracyjnej<sup>19</sup>. Innym rozwiązaniem jest stworzenie całkowicie nowej definicji ustawowej nieruchomości rolnej, uwzględniającej poruszone aspekty i rozwiązującej problem zbyt szerokiego zakresu zastosowania regulacji. Zmiana jest konieczna, skoro stosowanie przepisu wywiera tak niekorzystne skutki, jak przytoczone w poselskiej interpelacji, analizach i wniosku RPO<sup>20</sup>.

Interwencji ustawowej wymaga także możliwość nabycia nieruchomości jedynie przez rolnika indywidualnego. Artykuł 2a ust. 1 u.k.u.r., który wprowadza to ograniczenie, jest powszechnie krytykowany. Jego hipotezą objęte są wyłącznie osoby fizyczne, z pominięciem osób prawnych i innych podmiotów prawa cywilnego, a także innych osób fizycznych prowadzących gospodarstwa rolne w formach zorganizowanych. Zakres przepisu wyraźnie narusza zakaz dyskryminacji producentów rolnych wynikający z przepisów Traktatu

---

<sup>16</sup> Ustawa z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 398), dalej: k.c.

<sup>17</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 6.2.2008 r., sygn. akt II CSK 467/07, Lex nr 523605.

<sup>18</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.11.2006 r., sygn. akt I OSK 132/06, Lex nr 291425.

<sup>19</sup> M. Korzycka, *Analiza prawna przepisów ustawy o wstrzymaniu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zwana dalej ustawą*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 5.

<sup>20</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Do Prezesa Rady Ministrów w sprawie kształtowania ustroju rolnego* sygn. IV.7002.30.2015. JP, Warszawa 2016.

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pojęcie „rolnika” nie ogranicza się jedynie do osoby fizycznej<sup>22</sup>. W uzasadnieniu ustawy nie wyjaśniono *ratio legis* tego zapisu. Nie sposób dociec, w jaki sposób takie ograniczenie ma poprawiać bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Jedynym przepisem, jaki hipotetycznie może przemawiać za takim uregulowaniem, jest art. 23 Konstytucji RP, który za podstawę ustroju rolnego państwa uznaje gospodarstwo rodzinne. Jednocześnie jednak, zgodnie z przywołaną normą, zasada ta nie narusza art. 21 Konstytucji, a więc zasady ochrony własności ani art. 22 Konstytucji, czyli zasady wolności gospodarczej.

Co więcej, dla uzyskania statusu rolnika indywidualnego niezbędne jest posiadanie kwalifikacji rolniczych i zamieszkiwanie 5 lat w określonej gminie. Stoi to w sprzeczności z celami postawionymi w dodanej do ustawy preambule, ponieważ ogranicza rolników do tych z określonego terenu. Rolnik indywidualny musi też legitymować się tytułem prawnym do nieruchomości, których łączna powierzchnia jest nie większa niż 300 ha oraz osobiście prowadzić gospodarstwo, co zostanie szerzej omówione w dalszej części pracy.

Od powyższego restrykcyjnego ograniczenia ustawa wprowadza wyjątki o charakterze podmiotowym i przedmiotowym. Wyjątki o charakterze podmiotowym to: osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz Agencja oraz osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Do wyjątków o charakterze przedmiotowym zalicza się możliwość nabywania nieruchomości przez inne osoby niż wymienione wyżej, jeśli dzieje się to w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, na podstawie art. 151 lub art. 231 k.c. lub w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty inne niż rolnik indywidualny i osoby objęte wyjątkiem o charakterze podmiotowym wymaga, zgodnie z art. 2a ust. 4 u.k.u.r., zgody Dyrektora Generalnego, który zastąpił Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Decyzja organu opiera się na kryteriach uznaniowych, jak m.in. rękojmia prawidłowego prowadzenia działalności rolniczej. Jest to pojęcie niedookreślone, więc Dyrektor Generalny

---

<sup>21</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.UE 2012 Nr C 326/01).

<sup>22</sup> J. Mikołajczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle ostatnich zmian wprowadzonych ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku – wybrane zagadnienia*, „Acta Univeersitatis Lodziensis, Folia Iuridica” nr 77, Łódź 2016, s.127.

powinien brać pod uwagę okoliczności i cechy podmiotowe potencjalnego nabywcy. Pojawia się jednak problem, czy Dyrektor Generalny może być umocowany do podejmowania decyzji mających takie znaczenie dla obrotu nieruchomościami i prywatnego interesu potencjalnego nabywcy oraz czy dysponuje odpowiednimi środkami, by zbadać należycie sytuację wnioskującego o możliwość nabycia ziemi<sup>23</sup>. Jak zauważa RPO, „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<sup>24</sup>.” Zasadnym byłoby doprecyzowanie kryteriów takiej decyzji lub zmiana organu na kolegialny.

Warta rozważenia jest też zmiana art. 4 u.k.u.r. Przepis przyznaje możliwość wywłaszczenia wszystkich nieruchomości rolnych na rzecz Skarbu Państwa, gdy dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości w innym trybie, niż mocą umowy sprzedaży. W takiej sytuacji Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa składa oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Rozwiązanie to nie przyczynia się do urzeczywistniania celów ustawy o kształtowaniu ustroju.

Równie bezzasadny wydaje się wymóg prowadzenia działalności rolnej przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej, prowadzenia osobistego. Jeśli któryś z wymogów nie zostanie spełniony, sąd może stwierdzić nabycie nieruchomości przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Jest to niebezpieczna regulacja, która ogranicza prawo własności i dziedziczenia wynikające z Konstytucji RP. Pomija ujęty w Ustawie Zasadniczej (art. 32) nakaz uwzględnienia wymogów konstytucyjnej zasady równości, gdy mowa o własności, innych prawach majątkowych oraz prawie dziedziczenia oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, w którym uregulowana jest zasada proporcjonalności. Ingerencja w prawa i wolności obywatela jest dopuszczalna tylko wówczas, gdy dana regulacja jest konieczna i jej efekty są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na jednostkę<sup>25</sup>. Ograniczenia nie mogą w żadnym wypadku dotyczyć istoty wolności i praw. Funkcjonujące w ustawie możliwości wywłaszczenia przez Krajowy Ośrodek wydają się

---

<sup>23</sup> J. Mikołajczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle ostatnich zmian wprowadzonych ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku – wybrane zagadnienia*, „Acta Univesitatis Lodzensis, Folia Iuridica” nr 77, Łódź 2016, s.124.

<sup>24</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Do Prezesa Rady Ministrów w sprawie kształtowaniu ustroju rolnego sygn. IV.7002.30.2015.JP*, Warszawa 2016, s. 2.

<sup>25</sup> Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15.7.2009 r., sygn. akt K 64/07 (Dz.U. z 2009 nr 117 poz. 988)



nie spełniać powyższych kryteriów. Nie realizują też celu publicznego ani celów ujętych w uzasadnieniu i preambule ustawy.

Należy postawić pytanie, jak przejście ziemi na własność Skarbu Państwa wypełnia ustawową przesłankę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego obywateli lub wspierania rodzinnych gospodarstw, zwłaszcza, że sankcja taka przewidziana jest w przypadku, gdy rolnik czasowo z przyczyn losowych nie może osobiście wykonywać działalności rolniczej na swojej ziemi. Wydaje się to sprzeczne z postawionymi przez ustawodawcę celami, ponieważ produkcja rolna ma miejsce, gdy gruntem zarządza rolnik. Podobne wątpliwości wywołuje wymóg prowadzenia działalności na danej ziemi przez okres 10 lat. Ewidentnie brak tu adekwatnej gwarancji ochrony praw właścicieli, co więcej ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>26</sup> reguluje możliwość wprowadzenia kary o wysokości 40% ceny sprzedaży za niedotrzymanie zasad określonych w ustawie. Jednocześnie nie określa czy i jak odnoszą się do niej przepisy o karze umownej<sup>27</sup>. Jest to kolejny argument, który przekonuje, że regulacja ta nie ma na celu ochrony indywidualnych rolników. Bardziej uzasadniona wydaje się teza, że celem ustawy było zapewnienie państwu kontroli całego obrotu nieruchomościami, bo to właśnie umożliwiają jej uregulowania.

## **5. Niezgodność regulacji ze standardami tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym**

Z art. 2 Konstytucji RP wywodzi się standardy tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, tj. zasadę przyzwoitej legislacji, która bardzo często wiązana jest z zasadami dostatecznej określoności przepisów prawa, ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz bezpieczeństwa prawnego. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, by zaistniała dostateczna określoność, przepisy muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Z kolei zasada bezpieczeństwa prawnego to nic innego jak zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, opierająca się na pewności prawa<sup>28</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego zarzucając

---

<sup>26</sup> Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j.: Dz.U z 2018 r. poz. 91).

<sup>27</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Stanowisko RPO do wniosku posłów K 3616*, Warszawa 2016, s. 18.

<sup>28</sup> *Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego. Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, wydanie czternaste, Warszawa 2015, s. 9 i s. 63.

niektórym przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju naruszenie powyższych zasad, podkreślając jednocześnie, że przepisy ustawy naruszają również prawo własności, wolności gospodarczej oraz prawo dziedziczenia<sup>29</sup>.

Omawiany wcześniej wymóg uzyskania zgody Dyrektora Generalnego dla ważności transakcji innych niż dokonane przez rolnika indywidualnego lub podmioty wymienione w art. 2a ust. 3 u.k.u.r., w mojej ocenie, narusza zasadę określoności prawa. Wynika to z niedoprecyzowania przesłanek wydania zgody tak szeroko ingerującej w konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Ponadto przesłanka z art. 2a ust. 4 pkt. 1) u.k.u.r., czyli wykazanie, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego bądź podmioty objęte wyjątkiem, wydaje się niemożliwa do spełnienia. Zbywca musiałby udowodnić, że nie zachodziła możliwość nabycia przez jakiegokolwiek rolnika. Pojęcie „możliwości” trudno zdefiniować; możliwość nabycia występuje o wiele częściej niż nabycie, a nawet można się pokusić o stwierdzenie, że możliwość nabycia występuje zawsze<sup>30</sup>. Podobnie jest z pojęciem „nieruchomości rolnej”, skoro wykładnia systemowa prowadzi do sprzecznych rezultatów, a wykładania funkcjonalna jest niemożliwa ze względu na zbyt ogólne *ratio legis* ustawy o kształtowaniu ustroju<sup>31</sup>.

Wspomniany wcześniej wymóg prowadzenia działalności rolnej osobiście i przez okres 10 lat stanowi przykład złamania wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawa zasad przyzwoitej legislacji oraz bezpieczeństwa prawnego. Samo posiadanie lub własność nie może zostać zakwalifikowane jako prowadzenie gospodarstwa, jednak ustawa nie określa, co ustawodawca przez „prowadzenie gospodarstwa” rozumie. W ustawie nie pojawia się określenie minimalnego standardu produktywności, który – jeżeli nie zostanie osiągnięty – jest podstawą do wywłaszczenia nieruchomości zgodnie z art. 9 ust. 3 u.k.u.r. Przez ten brak, nie wiadomo czy spełnia wymogi ustawowe rolnik produkujący niewiele żywności, która nie pokrywa zapotrzebowania jego własnej rodziny. Zagrożenie wywłaszczeniem sprawia, że własność nie jest prawem, a staje się obowiązkiem, zwłaszcza jeśli chodzi o grunty, które nie były wcześniej wykorzystywane do celów rolniczych.

---

<sup>29</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Wniosek do TK ws. Przepisów o obrocie ziemią rolną IV.7005.8.2016.MC*, Warszawa 2016, s. 2.

<sup>30</sup> J. Mikołajczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle ostatnich zmian wprowadzonych ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 roku – wybrane zagadnienia*, „Acta Univeersitatis Lodziensis, Folia Iuridica” nr 77, Łódź 2016, s. 130.

<sup>31</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Wniosek do TK ws. Przepisów o obrocie ziemią rolną IV.7005.8.2016.MC*, Warszawa 2016, s. 26.

Kolejnym problemem jest nieokreślenie działalności, jakiej prowadzenia wymaga ustawa. Właściwie nie ma sposobu, by ustalić, czy hodowanie ozdobnych roślin lub innych roślin, które nie służą do produkcji żywności, jest taką działalnością. *Ratio* ustawy o kształtowaniu ustroju sugeruje, że nie, o ile oczywiście ustawodawcy przyświecało bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Jak jednak można wymagać od rolnika posiadającego grunt o wielkości 0,3 ha produkcji żywności na zbyt? Przykład ten dowodzi naruszenia zasad poprawnej legislacji, skoro obywatel nie dysponuje konkretnymi informacjami o swoich obowiązkach i prawach, a zachowanie niezgodne z owym niezrozumiałym przepisem grozi bezwzględną nieważnością czynności lub wywłaszczeniem. Nie sposób więc uznać omawianej regulacji za zgodną z Konstytucją RP. Choć to tylko przykłady naruszenia standardów tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, znakomicie sygnalizują problem omawianej regulacji.

## 6. Podsumowanie

Należy się zgodzić, że wykup polskich gospodarstw przez zagranicznych inwestorów jest zjawiskiem niebezpiecznym. Mają oni lepszą pozycję w porównaniu do rolników polskich, ponieważ mają większe zarobki i dotacje unijne. Sytuacja ta daje podstawy do prawnej ingerencji państwa. Jednak sposób, w jaki ustawodawca postanowił ograniczyć dostrzeżone ryzyko, jest błędny. Choć argumenty legislatora wydają się przekonujące, a wdrożenie stosownej normatywnej regulacji tej kwestii można uznać za konieczne, przepisy, jakie wprowadza ustawa o wstrzymaniu sprzedaży, są niewspółmierne do zagrożenia. Wydaje się, że można było uregulować omawiane zjawisko lepiej i bardziej efektywnie. W obecnym kształcie ustawa ogranicza możliwość zakupu nie tylko zagranicznym podmiotom, ale też Polakom. Jej przepisy nie są zgodne z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP. Ustawodawca nie przejawia zainteresowania głosami sprzeciwu podmiotów proponujących nowe rozwiązania i kwestionujących te obecnie obowiązujące, czego dowodzi fakt, że ponad rok po wprowadzeniu spornej regulacji nie zostały zmienione nawet te najbardziej kontrowersyjne przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju. Ustawodawca pomija, że zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 z późn. zm.)

każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Norma ta wprowadza zakaz pozbawiania kogokolwiek jego własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Wynika z niej, że niezbędne jest zachowanie rozsądnej proporcji między środkami i celem realizowanymi przez państwo a odebraniem jednostce jej mienia<sup>33</sup>. Moim zdaniem omawiana regulacja takiej proporcji nie zachowuje. Jest ona jest zbyt daleko idąca oraz zawiera w sobie za dużą liczbę pojęć niedookreślonych, na których podstawie możliwa jest ingerencja w prywatną własność jednostki. Może to prowadzić do powstania nieformalnego rynku, który nie będzie w żaden sposób kontrolowany i państwo nie będzie mogło chronić praw obywateli<sup>34</sup>.

Dlatego też postuluję zmianę lub dookreślenie najbardziej kwestionowanych uregulowań lub co najmniej, stosowanie liberalnej wykładni obecnych norm. W szczególności niezbędne jest poszerzenie kręgu osób, które mogą nabywać grunty rolne i rozważenie zasadności przyznania takiego uprawnienia dla kościołów i związków wyznaniowych w świetle celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Opowiadam się również za zmianą powierzchni gruntów objętych regulacją oraz uwzględnienie faktu powszechnego braku planów zagospodarowania przestrzennego, a także wprowadzenie regulacji usuwającej wątpliwości, które grunty są uznawane za grunty rolne. Ingerencji ustawodawcy wymaga również zakres kompetencji Krajowego Ośrodka. Jak każdy organ, ma on swoje organizacyjne i funkcjonalne granice. Nie jest w stanie sprawnie działać, jeśli jego właściwości podlega tak wielka, w istocie nieokreślona, ilość gruntów. Co więcej, organ ten dysponuje szerokimi uprawnieniami, a brak jest rzeczywistej ochrony przed ich nadużyciem. *De lege ferenda* postuluję wprowadzenie ułatwień lub ulg dla polskich rolników, by mogli konkurować z zagranicznymi inwestorami. Mogłyby one przybrać np. formę preferencyjnych kredytów od Skarbu Państwa na zakup ziemi.

---

<sup>33</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Do Prezesa Rady Ministrów w sprawie kształtowania ustroju rolnego sygn. IV.7002.30.2015.JP*, Warszawa 2016, s.5.

<sup>34</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, *Wniosek do TK ws. Przepisów o obrocie ziemią rolną IV.7005.8.2016.MC*, Warszawa 2016, s. 42.

**Summary**

**Analysis of selected provisions of the Act on shaping the agricultural system in terms of compliance with the provisions of the Constitution of the Republic of Poland and the principles of decent legislation**

The Act on Withholding the Sale of Agricultural Property of the State Treasury and change of other acts introduces widely commented and criticized changes to the Act on shaping the agricultural system. The article focuses on the legal analysis of selected provisions of the Act on shaping the agricultural system, which, considering probable legislative errors and non-compliance with the Constitution of the Republic of Poland, raise most doubts.

**Karolina Chról**

Studentka II roku na kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji UKSW w Warszawie. Członek zespołu ds. prawa energetycznego i odnawialnych źródeł energii. Członek kół naukowych i organizacji studenckich oraz prelegent na ogólnopolskich konferencjach.