



IV.7002.16.2017.MC

**Pan
Krzysztof Jurgiel
Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi**

Szanowny Panie Ministrze

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływają różnego rodzaju skargi na ograniczenia praw właścicieli nieruchomości rolnych, wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585, ze zm.; dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży). Jednym z podnoszonych problemów jest **brak synchronizacji ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego** (t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2052, ze zm.; dalej jako u.k.u.r.) **z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze** (t. jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1131, ze zm.; dalej jako: p.g.g.) **oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (t.jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2147, ze zm.; dalej jako: u.g.n.).

I. Prawo geologiczne i górnicze zawiera regulacje umożliwiające, w określonych sytuacjach, przewłaszczenie nieruchomości prywatnej na rzecz przedsiębiorcy prowadzącego działalność górniczą. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, jeżeli cudza nieruchomość lub jej część jest niezbędna do wykonywania działalności regulowanej ustawą, przedsiębiorca może żądać umożliwienia korzystania z tej nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem. Gdy jednak na skutek ograniczenia prawa nieruchomość lub jej część nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać, aby przedsiębiorca dokonał jej wykupu – o czym stanowi art. 18 ust. 3 ustawy. Analogiczne uprawnienie przyznano również przedsiębiorcy górniczemu – ale jedynie takiemu, który uzyskał koncesję górniczą (w niektórych wypadkach również decyzję inwestycyjną) na prowadzenie działalności górniczej wymienionej w art. 19 ust. 1 ustawy. Przedsiębiorca taki może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym, w zakresie niezbędnym do

wykonywania zamierzonej działalności. Roszczenia o wykup, jako mające charakter cywilnoprawny, rozpatrują sądy powszechne.

Ten sam rezultat w postaci przymusowego przeniesienia własności prywatnej na przedsiębiorcę górniczego można osiągnąć także i w innym trybie – administracyjno-cywilnym (niezależnie od braku jasności co do celu dwutorowości takiej regulacji, sygnalizowanych przez Rzecznika w poprzednich latach w korespondencji kierowanej do Ministra Środowiska). Zgodnie z art. 125 ust. 1 i ust. 2 u.g.n., starosta może w drodze decyzji ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górnictw (a zatem tych uznanych za strategiczne dla państwa i objęte jego monopolem – por. art. 10 ust. 1 i 2 oraz ust. 4 p.g.g.), na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wykonywanie takiej działalności. Natomiast jeżeli ograniczenie to jest ustanawiane na czas dłuższy niż rok, lub uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać, aby przedsiębiorca nabył od niego tę nieruchomość (art. 125 ust. 3 u.g.n.). Analogicznie jak w przypadku p.g.g., także i tu roszczenia o nabycie takiej nieruchomości należy dochodzić na drodze postępowania przed sądem cywilnym.

Celem powyższych regulacji jest przede wszystkim rozstrzygnięcie konfliktu pomiędzy przedsiębiorcami górnictwymi a właścicielami tych nieruchomości, z których korzystanie jest utrudnione bądź uniemożliwione ze względu na prowadzenie działalności górnictwej. Jednocześnie umożliwienie takiego wykupu niewątpliwie realizuje szeroko pojęty interes publiczny poprzez dostosowanie stanu prawnego nieruchomości do jej stanu faktycznego. Prawodawca uwzględnia fakt, że na skutek długotrwałych bądź daleko idących ingerencji zajęta nieruchomość nie nadaje się do dotychczasowego korzystania i dla swojego właściciela praktycznie traci realną wartość. W tej sytuacji roszczenie właściciela o wykup stanowi postać ochrony jego praw majątkowych i podlega konstytucyjnym gwarancjom wynikającym przede wszystkim z art. 21 oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Umożliwienie nabycia w takich okolicznościach cudzej nieruchomości niezbędnej dla prowadzenia działalności regulowanej ustawą (w tym działalności objętej koncesją górnictw) niewątpliwie ułatwia też i prowadzenie działalności przez samego przedsiębiorcę górniczego. Akurat ten rodzaj działalności ustawodawca traktuje zresztą w sposób uprzywilejowany, chociażby przez to, że umożliwia jej prowadzenie, wbrew woli właściciela, na cudzym terenie, którym można dowolnie (w granicach zezwolenia) dysponować, w ostateczności również przejąć go na własność. Warto podkreślić, że przywilej ten – którego korelatem jest ograniczenie praw właściciela – dotyczy nie tylko

działalności polegającej na eksploatacji strategicznych złóż energetycznych państwa, ale również i takiej, która realizuje jedynie prywatny interes przedsiębiorcy. Zgodnie zaś z art. 144 ust. 1 p.g.g., właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą. Służą mu wówczas jedynie roszczenia odszkodowawcze, względnie – żądanie wykupienia jego nieruchomości.

II. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zachodzą jednak wątpliwości, czy realizacja tych uprawnień jest możliwa po wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych.

Wynika to przede wszystkim z bardzo szerokiej ustawowej definicji pojęcia „nieruchomość rolna”, obejmującej – zgodnie z art. 46¹ k.c. w zw. z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. – każdą „nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Definicja ta nie obejmuje zatem jedynie gruntów ornych, ale również i inne tereny, na których można byłoby prowadzić np. działalność ogrodniczą, także w mniejszej skali. Spod tej kategorii ustawa wyłącza jedynie nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. W rezultacie każda nieruchomość, którą można byłoby wykorzystać w ww. najogólniej pojętych celach rolniczych – nie tylko obecnie, ale i w przyszłości – i to nie tylko ta znajdująca się na obszarze przeznaczonym w planie na cele rolne, ale i taka, która w ogóle żadnym planem nie jest objęta (co, według różnych szacunków, obejmuje około 2/3 powierzchni kraju), podlega reżimowi ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Ponadto, ponieważ „nabyciem” w rozumieniu ustawy jest nie tylko nabycie w drodze czynności prawnej (np. umowy właściciela nieruchomości z przedsiębiorcą górniczym), ale także i na mocy orzeczenia sądu (por. art. 2 pkt 7 u.k.u.r.), „nabyciem” podlegającym regulacjom u.k.u.r. będzie również nabycie własności nieruchomości na podstawie konstytucyjnego wyroku sądu uwzględniającego powództwo o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu własności spornej nieruchomości, oparte czy to o art. 18 ust. 3 p.g.g., czy też art. 125 ust. 3 u.g.n. (względnie – ze strony przedsiębiorcy górniczego – realizowane na podstawie art. 19 ust. 1 p.g.g.).

W szczególności więc w tych sytuacjach, jak opisane na wstępie, pełne zastosowanie znajdowałaby zasada ogólna, zgodnie z którą nabywcą takiej nieruchomości może być wyłącznie rolnik indywidualny.

Tymczasem stosowanie do tych sytuacji rygorów z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest oczywiście nieadekwatne. Z samego założenia przedsiębiorca górniczy ani nie będzie spełniał kryteriów „rolnika indywidualnego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.k.u.r., ani też nie będzie miał zamiaru nim zostać (por. art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Nie należy również do

kategorii podmiotów uprzywilejowanych, wymienionych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Trudno byłoby też wymagać, by na nabytym gruncie prowadził on przez 10 lat gospodarstwo rolne (art. 2b u.k.u.r.), skoro celem nabycia jest prowadzenie działalności górniczej.

III. Możliwe, że zarysowaną tu sprzeczność można byłoby rozstrzygnąć w drodze wykładni, np. stosując zasadę *lex specialis derogat legi generali*. Byłoby to o tyle uprawnione, że art. 2a ust. 1 u.k.u.r. zezwalając na nabycie nieruchomości rolnej jedynie rolnikowi indywidualnemu zastrzega jednocześnie, że ustawa może stanowić inaczej. Być może jako *lex specialis* należałoby traktować m.in. właśnie przepisy Prawa geologicznego i górniczego. Rozstrzygnięcie tych wątpliwości nie jest jednak oczywiste. Utrudnia je nie tylko bardzo pojemna definicja nieruchomości rolnej czy pojęcia jej nabycia, ale przede wszystkim – konstrukcja art. 2a ustawy.

Otóż w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. przewidziano bardzo precyzyjny i stosunkowo wąski zakres przypadków, gdy nabycie przez „nie-rolnika” jest dopuszczalne. Objęto nim wprost niektóre tylko ustawy szczególne bądź sytuacje faktyczne (postępowania restrukturyzacyjne, nabycie nieruchomości na podstawie art. 151 lub art. 231 k.c.). W każdym z tych przypadków można byłoby zasadnie twierdzić, że sytuacje te są tak specyficzne – a zarazem nie zagrażają prowadzeniu polityki rolnej przez państwo – że i tak powinna w nich obowiązywać zasada interpretacyjna *lex specialis derogat legi generali*. Tymczasem jednak ustawodawca zdecydował się na wyłączenie akurat tych przypadków – i żadnych innych – w odrębnym przepisie. Taki zabieg legislacyjny może prowadzić do rozbieżnych wniosków interpretacyjnych co do rzeczywistych intencji prawodawcy.

Warto też zwrócić uwagę, że zarówno roszczenia o wykup przewidziane w Prawie geologicznym i górniczym oraz w art. 125 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i roszczenia o przeniesienie własności z art. 151 – a zwłaszcza z art. 231 – k.c. realizują podobny cel gospodarczy i są funkcjonalnie zbliżone. We wszystkich tych sytuacjach chodzi tak naprawdę o dostosowanie stanu prawnego nieruchomości (jej części) do stanu rzeczywistego, w którym dana nieruchomość jest na tyle silnie powiązana czy to z sąsiednią nieruchomością, czy to z obiektem należącym do innego podmiotu, czy wreszcie – jak w p.g.g. – z prowadzoną przez nią działalnością, że celowe i zasadne jest doprowadzenie do zmiany stanu własności. W tej sytuacji uwzględnienie w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. nabycia własności akurat w związku z zabudową na cudzym gruncie (art. 151 i art. 231 k.c.) i jednocześnie pozostawienie poza zakresem tego przepisu przytoczonych wyżej regulacji p.g.g. i u.g.n. nie wydaje się rozwiązaniem racjonalnym.

Nie wydaje się wreszcie oczywiste, że zawsze i w każdym wypadku prowadzenie działalności górniczej na tyle zmienia charakter danej nieruchomości, że w rzeczywistości traci ona status „rolnej” (w szerokim rozumieniu u.k.u.r.). Przesłanką wykupu z p.g.g. i z u.g.n. jest uniemożliwienie korzystania z nieruchomości „w dotychczasowy sposób” (albo

nawet wyłącznie sama długotrwałość jej zajęcia), a nie – całkowita utrata przez nią funkcji użytku rolnego. Ponadto Prawo geologiczne i górnictwo w wielu miejscach zobowiązuje przedsiębiorcę górnictwa do podejmowania wszelkich możliwych zabiegów chroniących środowisko oraz do przeprowadzenia rekultywacji zajętych gruntów; wykonywanie tych obowiązków podlega kontroli organów nadzoru górnictwa, a ich naruszenie – ustawowym sankcjom. Możliwe więc, że w pewnych sytuacjach nawet grunty potrzebne przedsiębiorcy górnictwu (np. na pewien czas, do prowadzenia geologicznych poszukiwań), o ile znajdują się na tzw. obszarach rolnej przestrzeni produkcyjnej i tak mogłyby zachować charakter nieruchomości rolnych w rozumieniu ustawy.

IV. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prawidłowa jest jedynie taka interpretacja, która w sytuacjach takich jak wyżej opisane przyznaje priorytet przepisom Prawa geologicznego i górnictwa (oraz realizującym analogiczne funkcje przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami) przed regulacjami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przyjęcie, że u.k.u.r. uniemożliwiłoby wykupywanie nieruchomości, na których i tak prowadzona jest działalność górnictwa, znacząco naruszałoby uprawnienia właścicieli, pozbawiając ich adekwatnej ochrony prawnej. Rozwiązanie takie utrudniałoby także prowadzenie działalności górnictwa – jak wskazano wyżej, traktowanej przez ustawodawcę jako uprzywilejowana. Nie wydaje się zarazem, by taki stan rzeczy był konieczny ze względu na realizację celów polityki rolnej państwa. Jeżeli nawet, to stopień wynikających stąd uciążliwości dla osób prywatnych wykraczałby poza dopuszczalne granice, wyznaczone treścią art. 23 zd. 1 i zd. 2 Konstytucji RP. O ile bowiem podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, to jednak zasada ta nie może naruszać zasady wolności majątkowej, ochrony własności i wolności działalności gospodarczej; ograniczenia tych wolności i praw dopuszczalne są w granicach uzasadnionych ważnym interesem publicznym – którego w tak zakreślonych stanach faktycznych nie sposób się dopatrzeć.

Pomimo więc tego, że zarysowane wyżej wątpliwości zapewne dałoby się wyjaśnić w drodze funkcjonalnej wykładni przepisów ustawy, to jednak biorąc pod uwagę, że rezultat takiej wykładni nie jest oczywisty, a naruszenie przepisów ustawy sankcjonowane jest nieważnością nabycia (art. 9 ust. 1 u.k.u.r.), wydaje się, że opisany tu przypadek powinien być uregulowany wprost w ustawie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 958) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie przedstawionego problemu, a w szczególności – o odniesienie się do zasadności postulatu znowelizowania odpowiednich regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jednocześnie proszę o poinformowanie Rzecznika, czy problemy pojawiające się na styku regulacji u.k.u.r., Prawa geologicznego i

górnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami w powyższym zakresie (względnie innych jeszcze ustaw) były Ministerstwu zgłaszane, a jeżeli tak – jakie było dotychczasowe stanowisko resortu w tej sprawie.

Przy tej okazji proszę także o udzielenie Rzecznikowi informacji, czy doświadczenia półtorarocznego obowiązywania tzw. ustaw o obrocie ziemią rolną uzasadniają, w ocenie Pana Ministra, dokonanie w nich zmian, przede wszystkim w kierunku złagodzenia licznych uciążliwości nakładanych na prywatnych właścicieli – jak np. ograniczenie obowiązków z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego; rozszerzenie pojęcia osoby bliskiej; weryfikację definicji nieruchomości rolnej itp. W szczególności proszę o informację, czy rozważane jest rozszerzenie wyjątków od zasady wyłączności „nabywania” nieruchomości „rolnych” przez rolników indywidualnych. Wydaje się, że problem wskazany w niniejszym wystąpieniu może pojawiać się także w innych sytuacjach, gdy żądanie wykupu nieruchomości realizuje inne uzasadnione cele, jak np. wykup na podstawie art. 126 ust. 4 u.g.n. czy na podstawie art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.). Stosowanie surowego reżimu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wydaje się nieadekwatne także w wielu innych przypadkach, jak np. do decyzji o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości; do podziału majątku małżonków po rozwodzie; do przypadków odwołania darowizny nieruchomości; odstąpienia od umowy przenoszącej własność nieruchomości; rozwiązania umowy dożywocia przez sąd; a nawet, w pewnych sytuacjach, umowy z następcą itp. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, niezależnie od formułowanych innych zastrzeżeń, zakres ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest zbyt szeroki i w tym zakresie celowe byłoby dokonanie stosownych korekt – tak, by zapewnić większe poszanowanie praw prywatnych właścicieli.

Z poważaniem

[*Stanisław Trociuk*]

Do wiadomości:

Pan Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii
Ministerstwo Energii
ul. Krucza 36/ Wspólna 6
00-522 Warszawa