

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2024 r.

BEOS-WP-270/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-15/23 w sprawie zmiany ustawy
o kształtowaniu ustroju rolnego

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-155-X-15/23 została wniesiona przez osobę prawną (związek zawodowy). Postuluje się w niej uchylenie art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹. Wskazany przepis przewiduje jeden z wyjątków od zasady zawartej w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. stanowiącej, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny. Ów wyjątek dotyczy nabycia nieruchomości rolnej przez „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”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2

¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 423; dalej również: u.k.u.r.).

Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Jak wskazano w pkt I niniejszej opinii, podmiot wnoszący petycję proponuje uchylenie art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Artykuł 2 ust. 3 u.k.u.r. przewiduje wyjątki od zawartej w ustępie 1 zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny. Wyjątek wskazany w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d u.k.u.r. dotyczy osób prawnych działających 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. Treść petycji zawiera dość ograniczone uzasadnienie dla uchylenia wskazanego przepisu. Podmiot wnoszący petycję wskazuje: „Utrzymanie w Polsce wykorzystywanego nadmiernie umocowania do swobodnego obrotu ziemią rolną nie ma uzasadnienia w przepisach wyższych takich jak Konstytucja i/lub Konkordat”. Podmiot wskazuje również, że uchylenie przepisu jest zasadne także z punktu widzenia zapobiegania nadużyciom w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi przez instytucje kościelne.

Artykuł 2a ust. 3 pkt 1 lit. d ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowi jeden z wyjątków podmiotowych od ustanowionej w ustępie 1 zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny. Zasada ta została wprowadzona do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw². Dokonaną nowelizacją zmieniona została obowiązująca dotychczas reguła polegająca na możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz tzw. „ułamne” osoby prawne, bez

² Dz. U. poz. 585; dalej również: ustawa zmieniająca z 2016 r.

wymogu spełnienia szczególnych przesłanek. Przywołana ustawa została uchwalona w związku z upływem 12-letniego okresu przejściowego, który dopuszczał stosowanie w prawie krajowym ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych i leśnych przez obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jak uzasadniono w projekcie ustawy, rozwiązanie zawarte w art. 2a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (umożliwiające nabycie nieruchomości rolnej wyłącznie przez rolnika indywidualnego) stanowiło jeden z instrumentów mających służyć m.in. poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych; przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach³. Uzasadnieniem dla wprowadzenia wskazanej regulacji, wyraźnie artykułowanym w uzasadnieniu projektu ustawy, było również wzmocnienie ochrony ziemi rolnej przed jej wykupowaniem i wykorzystywaniem na cele nierolnicze⁴. Jednocześnie w przepisie określone zostały wyjątki łagodzące w istotny sposób wprowadzony rygoryzm w zakresie nabywania nieruchomości rolnych. Wyłączenia od przewidzianej w ustępie 1 zasady można podzielić na podmiotowe (określające rodzaje podmiotów innych niż rolnik indywidualny, uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnej), przedmiotowe (określające okoliczności, w których osoba inna niż rolnik indywidualny może nabyć nieruchomość) oraz powierzchniowe (określające minimalną powierzchnię nieruchomości rolnej, która może być nabyta także przez osobę inną niż rolnik indywidualny)⁵. W kręgu podmiotów objętych wyjątkami od zakazu nabywania nieruchomości rolnych znalazły się również kościelne osoby prawne (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).

Istnienie ograniczeń w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi jest rozwiązaniem znanym w ustawodawstwie krajowym, obowiązującym od momentu uchwalenia kodeksu cywilnego⁶ (art. 160-167)⁷. Na marginesie należy wskazać, że analiza rozwiązań obowiązujących w innych państwach członkowskich Unii

³ s. 13 uzasadnienia do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 293/VIII kad.).

⁴ s. 2 uzasadnienia do projektu ustawy.

⁵ P. Wojciechowski [w:] *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2023, kom. do art. 2a.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).

⁷ Szerzej na ten temat: *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Prawo rzeczowe. Tom 3*, red. E. Gniewek, Legalis 2020.

Europejskiej wskazuje na istnienie dość podobnych mechanizmów oddziaływania na strukturę agrarną (choć dostosowanych do uwarunkowań strukturalnych poszczególnych państw członkowskich)⁸. Zawarte w kodeksie cywilnym przepisy określały kwalifikacje wymagane dla nabywcy nieruchomości rolnej, ograniczenia dopuszczalności zbycia udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, a także limity obszarowe nabywanych nieruchomości rolnych. Z biegiem czasu rozwiązania te łagodzone (liberalizowano), eliminując je ostatecznie z kodeksu cywilnego ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny⁹. Odwróceniem tej tendencji było uchwalenie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa określiła zasady dotyczące prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych, a także zdefiniowała pojęcie gospodarstwa rodzinnego oraz rolnika indywidualnego, którego status powiązany został z posiadaniem kwalifikacji rolniczych oraz z wielkością areалу posiadanych nieruchomości rolnych. Zawarte w u.k.u.r. rozwiązania miały na celu ochronę nieruchomości rolnych (utrzymanie jej przeznaczenia na cele rolne), a także z jednej strony poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych (uniknięcie nadmiernego rozdrabniania gospodarstw rolnych), z drugiej zaś przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Istotne ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami wprowadzone zostały przywołaną już ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, która weszła w życie 30 kwietnia 2016 r. Założeniem wprowadzonych zmian było zwiększenie reglamentacji w obrocie nieruchomościami rolnymi. Ustawa wzmocniła nadzór administracyjny nad obrotem gruntami rolnymi oraz ograniczyła krąg osób uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnych (co do zasady mógł nim być wyłącznie rolnik indywidualny). Jednocześnie ustawa wprowadziła wyjątki podmiotowe, do których zaliczone zostały m.in. kościelne (wyznaniowe) osoby prawne. Przepisy wprowadzone ustawą zmieniającą z 2016 r. uległy z czasem złagodzeniu w niektórych obszarach na skutek późniejszych nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (np. w kwestii rozporządzania nabytą nieruchomością rolną – art. 2b ust. 1, ust. 3 i ust. 4 u.k.u.r.).

⁸ Patrz: Zestawienie przepisów prawnych dotyczących obrotu ziemią w Niemczech, Danii, Holandii i Francji w porównaniu do obowiązujących (do 29.04.2016 r.) przepisów polskich oraz do ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, BAS- WASGiPU - 677/16; na ten temat również: P. Wojciechowski, *op.cit.*, kom. do art. 1.

⁹ Dz. U. Nr 55, poz. 321.

Sama idea zapewnienia kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, a co za tym idzie wprowadzenie określonych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, koresponduje ze znaczną swobodą regulacyjną ustawodawcy krajowego w tym zakresie (przy uwzględnieniu obowiązku poszanowania innych praw i wolności konstytucyjnych). Artykuł 23 Konstytucji zawiera normę programową (optymalizacyjną), w zakresie kierunku prowadzonej polityki dotyczącej ustroju rolnego w Polsce. Stanowi ona ogólny nakaz dla ustawodawcy zwykłego prowadzenia takiej polityki gospodarczej i finansowej, która utrzymywałaby byt gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego¹⁰. Przepis ten przesądza kierunki polityki krajowej w zakresie ustroju rolnego, nie kreuje on natomiast samodzielnie źródła konkretnych praw podmiotowych¹¹. Artykuł 23 zdanie drugie Konstytucji wyraźnie stanowi natomiast, że zasada oparcia ustroju rolnego RP na rodzinnych gospodarstwach rolnych nie może naruszać postanowień art. 21 i art. 22 ustawy zasadniczej. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi podlegają ocenie z punktu widzenia zachowania zasady proporcjonalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw (co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Również regulacje prawa Unii Europejskiej zapewniają w znaczną swobodę wobec prawodawców krajowych w zakresie kształtowania zasad ustroju rolnego. Regulujący cele wspólnej polityki rolnej art. 39 ust. 2 pkt a TFUE¹² podkreśla, że przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa. Także art. 345 TFUE pozostawia państwom członkowskim możliwość swobodnego kształtowania zasad prawa własności, co odnosi się również do prawa własności gospodarstw rolnych. Należy przy tym mieć na względzie, że wskazane regulacje dotyczące nabywania nieruchomości (w tym nieruchomości rolnych) nie mogą mieć charakteru dyskryminującego i muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, na co wskazywał wielokrotnie w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹³.

Przechodząc do kwestii wskazanej w przedłożonej petycji, a mianowicie uchylenia przesłanki zawartej w art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r., zawierającej wyjątek

¹⁰ Tak: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012, kom. do art. 23.

¹¹ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2023, kom. do art. 23.

¹² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r. (Dz.Urz.UE C 326, str. 47).

¹³ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016, kom. do art. 23 i wskazane tam orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

podmiotowy od zasady nabywania nieruchomości rolnych przez rolnika indywidualnego, należy wskazać, że ustawodawcy przysługuje w tym zakresie stosunkowo szeroka swoboda legislacyjna (z uwzględnieniem uwag zawartych w poprzednim akapicie). Mieści się w niej prawo do określania szczegółowych regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi (zarówno należącymi do Skarbu Państwa jak i prywatnymi), z zastrzeżeniem, że regulacje te (i wynikające z nich ograniczenia) muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności¹⁴. Oznacza to konieczność respektowania innych praw wyrażonych w Konstytucji (np. w art. 21 czy art. 22)¹⁵. Do kategorii podmiotów, którym ustawodawca przyznał uprawnienie do nabywania nieruchomości rolnych bez ograniczeń, zaliczono osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych. Analiza przywołanej kategorii podmiotów w perspektywie pozostałych wyjątków podmiotowych zawartych w art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. wskazuje na jej odmienny charakter (wśród pozostałych wyjątków podmiotowych znajdują się: osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa, tzw. przesyłowe spółki Skarbu Państwa oraz spółki będące operatorami systemu dystrybucyjnego gazowego, podmioty realizujące inwestycje w zakresie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz inwestycje związane z budową farm wiatrowych, spółdzielnie produkcji rolnej oraz ich członkowie, a także parki narodowe). Uzasadniając poprawkę do projektu ustawy rozszerzającą katalog wyjątków podmiotowych o omawianą kategorię¹⁶, wskazano, iż umożliwi to otrzymywanie darowizn przez kościoły i związki wyznaniowe od rolników¹⁷. Niezależnie od argumentacji przyświecającej ustawodawcy, gdy chodzi o objęcie wskazanych podmiotów możliwością nabycia gruntów rolnych, decyzja co do pozostawienia wskazanej kategorii podmiotów w katalogu zawartym w art. 2a ust. 1 pkt 3 u.k.u.r. pozostaje w zakresie uznania prawodawcy.

Należy natomiast wskazać, że wyłączenie osób prawnych kościołów i związków wyznaniowych z możliwości nabywania nieruchomości rolnych może stanowić

¹⁴ Na ten temat: J. Wyrembak, *Opinia prawna dotycząca zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, BAS- WAL- 774/16; na temat oceny zgodności z zasadą proporcjonalności rozwiązań zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego: P. Wojciechowski, *op.cit.*.

¹⁵ E. Klat-Górska [w:] *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2013, kom. do art. 1.

¹⁶ Omawiana kategoria podmiotów została dodana do art. 2a ust. 3 w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy (wśród poprawek zgłoszonych w II czytaniu projektu).

¹⁷ Wypowiedź Ministra rolnictwa i rozwoju wsi Krzysztofa Jurgielea na posiedzeniu sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 30 marca 2016 r.

przeszkodę w procesie lokalizacji inwestycji sakralnych i kościelnych. Ustawy regulujące stosunek państwa polskiego do poszczególnych kościołów określają również kwestie dotyczące objęcia planem zagospodarowania przestrzennego inwestycji sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy¹⁸. Artykuł 42 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP stanowi, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele wskazane w ust. 1 (tj. inwestycje sakralne i kościelne oraz cmentarze) będą oddawane w użytkowanie wieczyste albo podlegały sprzedaży kościelnym osobom prawnym na ich wniosek. Analogiczne rozwiązania znajdują się w innych ustawach. Należy założyć, że grunty te (przeznaczone na lokalizację wskazanych inwestycji) w wielu przypadkach będą stanowiły grunty rolne (nieruchomości rolne). Stąd też wyłączenie możliwości nabywania przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne nieruchomości rolnych stanowić może przeszkodę w zakresie korzystania przez wskazane podmioty z uprawnień przyznanych danemu kościołowi/związkowi wyznaniowemu, a w konsekwencji może uniemożliwić wykonywanie zadań spoczywających na tych podmiotach (sprawowania kultu religijnego czy sprawowania uroczystości pogrzebowych).

Wydaje się natomiast, że zasadnym byłoby dookreślenie treści przepisu zawartego w art. 2a ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego tak, aby wskazany został cel nabycia przez osoby prawne kościelne lub wyznaniowe nieruchomości rolnej (analogicznie jak uczyniono to np. w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. ca, cb czy e u.k.u.r.). Innymi słowy wydaje się, że warto byłoby rozważyć wskazanie w treści przepisu celu nabycia, np. że nabycie nieruchomości rolnej przez wskazane podmioty musi nastąpić na cele działalności sakralnej czy innej działalności kościoła/związku wyznaniowego (prowadzenia działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej lub innej)¹⁹.

¹⁸ Tak np.: art. 41–45 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1966; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP); art. 33–35 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 544); art. 18 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 44), art. 19 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1599).

¹⁹ P. Wojciechowski, *op.cit.*.

V. Wnioski

Sama idea zapewnienia kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, a co za tym idzie wprowadzenie określonych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi koresponduje ze swobodą regulacyjną ustawodawcy krajowego w tym zakresie (przy uwzględnieniu jednak obowiązku poszanowania innych praw i wolności konstytucyjnych oraz zachowania zasady proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń, o czym mowa wyżej). Odnosi się to również do kwestii uregulowania przesłanek nabycia nieruchomości rolnych oraz wyjątków od określonej zasady (w tym wyjątków podmiotowych, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r.). Dokonując oceny zasadności uchylecia wskazanej przesłanki należy mieć jednak na względzie, że wyłączenie osób prawnych kościołów i związków wyznaniowych z możliwości nabywania nieruchomości rolnych może stanowić przeszkodę w procesie lokalizacji inwestycji sakralnych i kościelnych. Wydaje się że alternatywą wobec uchylecia wskazanej przesłanki, wychodzącą naprzeciw argumentom zawartym w treści petycji, mogłoby być dookreślenie treści przepisu zawartego w art. 2a ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego tak, aby wskazany został cel nabycia przez osoby prawne kościelne lub wyznaniowe nieruchomości rolnej.

Autor:

Ilona Szczepańska-Kulik
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: kościoły, grunty, rolnictwo.

Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska