

Warszawa, dnia 12 września 2011 r.



KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

**Uwagi**

**do ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu  
Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw  
(druk nr 1368)**

1) Przepis art. 23b dodawany do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określa zasady sprzedaży wierzytelności przez Agencję Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (Agencja).

Na podstawie ust. 3 przy sprzedaży wierzytelności agencji nie jest wymagana zgoda dłużnika. Zgodnie z treścią art. 509 § 1 Kodeksu cywilnego (KC) wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelności na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Jak widać, art. 23b ust. 3 powtarza kodeksową normę prawną, wyłączając stosowanie wyjątków określonych w art. 509 § 1 KC. Odstąpienie od kodeksowych zasad wymaga przedstawienia stosownego uzasadnienia. W braku takiego uzasadnienia należałoby powrócić do zasad ogólnych.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 12, w art. 23b w ust. 3:

- a) *we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy " z następującymi wyjątkami:" zastępuje się wyrazami ", z tym że"*,
- b) *skreśla się pkt 1,*
- c) *w dotychczasowym pkt 2 skreśla się oznaczenie pkt 2;*

2) W art. 30 ust. 4c znajduje się błąd w odesłaniu do innego przepisu. Aby go poprawić należy wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 1 w pkt 18 w lit. b, w ust. 4c wyrazy "ust. 4a" zastępuje się wyrazami "ust. 4b";

3) Do art. 38 do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dodawany jest ust. 1a, na podstawie którego w umowach dzierżawy będą zawierane klauzule o możliwości wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

Przepis nie określa trybu wyłączenia gruntów z dzierżawy, pozostawiając stronom ukształtowanie tego postanowienia w umowie. Jeżeli strony umowy nie doprecyzują tej klauzuli, to do wyłączenia nieruchomości z dzierżawy konieczne będzie zgodne oświadczenie stron. Oznacza to, że wyłączenie będzie uzależnione od zgody dzierżawcy wyrażonej, albo w chwili podpisywania umowy dzierżawy (określenie warunków wyłączenia) albo – w przypadku nieokreślenia warunków wyłączenia – w oświadczeniu o wyłączeniu. Obecność tego przepisu w ustawie nie zmienia sytuacji prawnej stron umowy, z wyjątkiem ograniczenia możliwości przewidzenia umową wyłączenia użytków rolnych z dzierżawy, poprzez określenie górnej granicy w wysokości 30 % powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

Analizując inne przepisy ustawy (w szczególności art. 4-6), wydaje się, że wolą ustawodawcy było stworzenie warunków ułatwiających wyłączenia nieruchomości z umów dzierżawy. Ten przepis nie tylko nie tworzy takich warunków, ale wręcz ogranicza możliwości wyłączenia nieruchomości z dzierżawy.

Wobec tego, rozważenia wymaga skreślenie omawianego przepisu lub nadanie mu brzmienia, które właściwie odzwierciedli zamierzenia ustawodawcy.

4) Na podstawie art. 39b ust. 1 i 3 osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego będzie obowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie będzie się stosowało przepisów art. 224–231 Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 229.

Odpowiedzialność na podstawie tych przepisów ma charakter prewencyjno-represyjny, a nie typowy dla prawa cywilnego – restytucyjny. Nie zmierza on bowiem do powetowania strat i utraconych przez Agencję korzyści, a ma na celu odstraszenie od korzystania z nieruchomości Agencji bez tytułu prawnego.

Odpowiedzialność na podstawie art. 39b ust. 1 będą ponosili m. in. posiadacze w dobrej wierze. Dobra wiara oznacza stan psychiczny osoby (określonego podmiotu prawnego) wyrażający się w błędnym, ale usprawiedliwionym jej przekonaniu o istnieniu jakiegoś prawa lub stosunku prawnego lub też sytuacji istotnej z punktu widzenia prawa, mimo że rzeczywisty stan prawny obiektywnie oceniany jest odmienny.<sup>1</sup> Posiadaczami w dobrej wierze, będą więc np. osoby, które przy nabywaniu nieruchomości zostały wprowadzone w błąd, albo takie które nie zawarły umowy dzierżawy ze względu na nieważność umowy (np. brak właściwej reprezentacji wydierżawiającego). Osoby takie pozostają w błędnym, ale usprawiedliwionym okolicznościami przekonaniu, że przysługuje im prawo do władania nieruchomością. Zgodnie z zasadami ogólnymi prawa cywilnego osoby takie nie są obowiązane do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy. Omawiany przepis nakazuje posiadaczom w dobrej wierze uiścić wynagrodzenie w kwocie stanowiącej pięciokrotność czynszu dzierżawnego.

Należy zauważyć, że niektóre przejawy złej wiary również nie zasługują na tak dolegliwe konsekwencje. Posiadaczem w złej wierze można być nieświadomie (a więc w sposób niezamierzony) np. naruszając przepisy dotyczące zawarcia umowy. W takich wypadkach represyjna wysokość wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, również wydaje się nieadekwatna. Nie będzie też pełniła funkcji prewencyjnej, gdyż będzie odnosiła się do osoby, która nie uświadamia sobie faktu bezumownego korzystania z gruntu.

Omawiane przepisy budzą wątpliwości nawet w stosunku sytuacji prawnej pozostałych posiadaczy w złej wierze (nawet tych, którzy z premedytacją korzystają z nieruchomości bez tytułu prawnego). Odstępują bowiem od ogólnych zasad prawa cywilnego bez istotnego uzasadnienia. Prowadzą do nierówności sytuacji prawnej podmiotów w zależności od tego czyją nieruchomość została zajęta.

Tak ukształtowane przepisy budzą wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji.

Ponadto stawiając w uprzywilejowanej sytuacji Skarb Państwa zdają się naruszać 64 ust. 2 Konstytucji stanowiącego, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt K 14/99 (LEX 39994) stwierdził, że przepisy Konstytucji RP z 1997 r. nie dokonują podmiotowej stratyfikacji własności, jak też nie

---

<sup>1</sup> K. Piasecki: Komentarz do art.7 Kodeksu cywilnego. LEX.

przewidują szczególnej ochrony własności państwowej. Własności państwowej nie tylko nie wymienia się jako odrębnego, uprzywilejowanego typu własności, ale zgodnie z art. 20 konstytucji podstawą ustroju gospodarczego RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na własności prywatnej.

Powyższe uzasadnia rozważenie skreślenie art. 39b.

5) Na podstawie art. 39b ust. 2 do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie będzie się stosowało przepisów art. 224–231 KC, z wyłączeniem art. 229. Przywołane przepisy Kodeksu cywilnego dotyczą również innych roszczeń, niż roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości (np. roszczenia o zwrot nakładów – art. 226 KC). Wydaje się, że te inne roszczenia również zdaniem ustawodawcy powinny być wyłączone. Jeżeli tak – to należy przerehabilitować treść art. 39b ust. 3.

Propozycja poprawki:

*- w art. 1 w pkt 24, w art. 39b w ust. 3 wyrazy "roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu" zastępuje się wyrazami "roszczeń Agencji i osoby władającej nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego";*

6) Ustawa modyfikuje zawartą w art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego definicję rolnika indywidualnego poprzez dodanie warunku zamieszkiwania co najmniej od 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzenie przez ten okres osobiście tego gospodarstwa.

Zgodnie z uzasadnieniem ustawy, ma to przeciwdziałać nabywaniu gruntów "przez przedsiębiorcze osoby niebędące rolnikami, chociażby dla otrzymywania dopłat lub w celach spekulacyjnych". Tak sformułowany cel normy prawnej (może z wyjątkiem nabycia w celach spekulacyjnych) budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 § 3 Konstytucji.

Przyjmując jednak założenie, że przywołany cel ustawy mieści się w zbiorze wartości, które przypisujemy ustrojodawcy, to zastrzeżenia rodzi wyłączenie ze zbioru desygnatów definicji rolnika indywidualnego osób, które przejściowo zmieniły miejsce zamieszkania (np. wyjeżdżając na studia). Wydaje się, że jest to niezamierzony skutek działania ustawodawcy.

7) Aby uzyskać status rolnika indywidualnego koniecznym będzie praca w

gospodarstwie rozumiana, jako wykonywanie czynności natury funkcjonalnej (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego). Nie będzie więc rolnikiem indywidualnym np. osoba starsza lub chora, która będąc właścicielem gospodarstwa rolnego, nie wykonuje osobiście czynności związanych z jego prowadzeniem, korzystając w tym zakresie z pomocy członków rodziny.

W tym miejscu ponownie pojawia się pytanie, czy taki był zamiar ustawodawcy.

*Michał Gil*

*Legislator*