



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Do druku nr 3298

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2019 r.

BSA I-021-94/19

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 marca 2019 r., GMS-WP-173-64/19, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw.*

Z wyrazami szacunku

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 15.04.2019



UWAGI

do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego
oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3298)

I. Uwagi szczegółowe

1. Artykuł 2a ust. 4 pkt 1 lit. c projektu

Zgodnie z powołanym przepisem nabycie nieruchomości rolnej uzależnione jest od uzyskania zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, wyrażonej w drodze decyzji administracyjnej, jeśli z wnioskiem o wydanie decyzji wystąpił zrywca nieruchomości rolnej, a w wyniku nabycia nieruchomości rolnej „nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów”.

Projekt posługuje się zwrotem niedookreślonym bez wskazania na kryteria oceny owej „nadmierności” – ani w projekcie aktu normatywnego ani w uzasadnieniu. Tymczasem jako element ocenny, zwrot niedookreślony stanowi narzędzie ograniczania obrotu nieruchomością i pokusę nieuprawnionego władczego ingerowania organu administracji w stosunki cywilnoprawne.

Ten sam zwrot niedookreślony użyty został w art. 2a ust. 4 pkt 3 lit. e w projektowanym brzmieniu.

2. Artykuł 2a ust. 4 pkt 2 lit. c

Przepis uzależnia możliwość nabycia nieruchomości rolnej od wniosku osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, która m.in. „zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej na terenie gminy”.

Jednocześnie ani projekt ustawy ani jego uzasadnienie nie tłumaczą konsekwencji prawnych niedotrzymania zobowiązania oraz, w szczególności, prawnego charakteru tegoż zobowiązania. Nie wskazują także jakie konsekwencje niesie ze sobą nabycie nieruchomości rolnej położonej na terenie więcej niż jednej gminy.

3. Art. 2a ust. 4f-4g

Normy zawarte we wskazanych przepisach tworzą autonomiczny wobec przepisów Kodeksu cywilnego reżim odpowiedzialności odszkodowawczej wobec oferenta oraz wobec Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa za złożenie odpowiedzi na ogłoszenie o nieruchomości rolnej bez zamiaru zawarcia umowy sprzedaży.

Jak się wydaje brak jest *ratio legis* takiej regulacji. Kodeks cywilny wskazuje bowiem, że odpowiedzialność odszkodowawcza obejmuje naprawienie szkód, które stanowią normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Odszkodowanie obejmuje zarówno straty, które poszkodowany poniósł, jak i korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby szkody nie wyrządzone – tzw. ujemny interes umowny (art. 361 k.c.). Doktryna prawa określa przypadek stanowiący przedmiot proponowanej regulacji jako *culpa in contrahendo* (art. 72 § 2 k.c.), obowiązek odszkodowawczy wynikający z faktu, że zobowiązany w sposób zamierzony odstąpił od zawarcia umowy, narażając drugą stronę na określony uszczerbek w majątku teraźniejszym i przyszłym (por. P. Sobolewski, *Komentarz do art. 361 [w:] K. Osajda [red.], Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IIIA. Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2017, Nb 76, s. 167).

4. Art. 2b ust. 4 pkt 2

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, norm ograniczających obrót ziemią nie stosuje się do nieruchomości rolnej „nabytej w wyniku dziedziczenia oraz działu spadku lub zapisu windykacyjnego”. Norma stanowi punkt wyjścia do potencjalnie licznych rozbieżnych interpretacji związanych z rozumieniem spójników łączących pojęcia dziedziczenia, działu spadku i zapisu windykacyjnego. Przykładowo, użycie spójnika „oraz” sugeruje koniunkcję, zatem zwolnienie od obostrzeń ustawy przysługuje jedynie, gdy odziedziczona nieruchomość rolna podlegała działowi spadku między wielu współspadkobierców, gdyż to jest właśnie przypadek zastosowania instytucji działu spadku (art. 1035 k.c.). Odziedziczenie nieruchomości rolnej przez jedynego spadkobiercę uniemożliwia mu skorzystanie z ustawowego wyłączenia, gdyż nie dojdzie wówczas (nie będzie takiej potrzeby) do działu spadku. Wskazywanie działu spadku jako pojęcia równoważnej kategorii jak dziedziczenie czy

zapis windykacyjny jest logicznie nieuprawnione, a praktycznie niecelowe, chyba że intencją projektodawców jest *de facto* zamrożenie obrotu ziemią. W przypadku powołanego przepisu można kwestionować jego zgodność z ustawą zasadniczą z uwagi na naruszenie konstytucyjnego prawa do dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP).

5. Art. 3a ust. 1

Powołany przepis zawiera normę, której *ratio legis* nie wydaje się być spójne z celem dokonania nowelizacji ustawy. Daje on Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa udziałów i akcji w spółce kapitałowej, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni min. 5 ha albo nieruchomości rolnych o powierzchni min. 5 ha. Wypada zauważyć, że samo nabycie nieokreślonej w projekcie ustawy ilości udziałów lub akcji nie będzie prowadzić do zmiany struktury właścicielskiej gruntów i w efekcie nie będzie efektywnie przeciwdziałać „nadmiernej koncentracji” gruntów rolnych. Projekt ustawy nie wskazuje także jakiej ilości udziałów lub akcji dotyczy prawo pierwokupu, co byłoby informacją o tyle istotną, o ile projekt w aktualnej postaci dozwala na wykonanie prawa pierwokupu nawet znikomej liczby udziałów lub akcji, który w żaden sposób nie pozwoli na ograniczenie koncentracji gruntów rolnych przez spółkę kapitałową. Regulacja cechuje się także niekonsekwencją, gdyż pomija podmioty tworzone w formie spółki komandytowo-akcyjnej, które w systematyce Kodeksu spółek handlowych traktowane są jako spółki osobowe.

6. Art. 3c

W odniesieniu do uprawnienia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej będącej przedmiotem prawa własności przysługującego spółce akcyjnej wątpliwości rodzi związek przyczynowy pomiędzy powzięciem przez walne zgromadzenie takiej spółki uchwały w sprawie ubiegania się o dopuszczenie akcji objętych prospektem emisyjnym do obrotu na rynku regulowanym a powstaniem rzeczzonego uprawnienia po stronie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Przyjęcie projektowanego przepisu w takim brzmieniu prowadziłoby do utraty przez spółki akcyjne objęte regulacją ustawy z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego obrotu oraz o spółkach publicznych (t.jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 512 z późn. zm.) nieruchomości rolnych, bez względu na to czy prowadzą one działania zmierzające do koncentracji gruntów rolnych czy też nie, za każdym razem, gdy walne zgromadzenie podejmie działania zmierzające do dopuszczenia podmiotu do obrotu na

rynku regulowanym. Wskazane w przywołanym przepisie podmioty będą zatem ponosić konsekwencje prawne w żaden sposób nie związane z podejmowanymi działaniami oraz bez związku z celem owych działań.

Art. 9 ust. 3 pkt 1

Zgodnie z przepisem art. 2b ust. 1 w projektowanym brzmieniu nabywca nieruchomości rolnej obowiązany jest prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości. Literalna wykładnia nakazywałaby egzekwować wskazany obowiązek nieprzerwanie przez min. 5 lat od chwili nabycia nieruchomości rolnej. Tymczasem projektowany art. 9 ust. 3 pkt 1 wskazuje, że jeżeli nabywca nieruchomości rolnej, który w okresie 5 lat „nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego”, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może wystąpić o zgodę sądu na nabycie owej nieruchomości rolnej za zapłatą ceny rynkowej. Sformułowanie to prowadzi do sprzeczności obu przepisów, gdyż ten drugi w istocie dopuszcza do podjęcia prowadzenia gospodarstwa rolnego w dowolnym momencie w okresie 5 lat od chwili nabycia nieruchomości rolnej. Dla uniknięcia przyszłych rozbieżności orzeczniczych należałoby przemyśleć redakcję tej regulacji.

II. Uwagi końcowe

Projekt niewątpliwie wychodzi naprzeciw postulatowi liberalizacji obrotu ziemią oraz wystosowanych w tym celu zaleceń Komisji Europejskiej. Mimo to wypada uznać proponowane zmiany za zbyt ostrożne, aby mogły one w istotny sposób zmienić aktualny stan rzeczy. Generują także – wyżej wskazane – wątpliwości natury dogmatycznej. W szczególności wprowadzone *de facto* ustawą z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 869) moratorium na obrót gruntami rolnymi, modyfikowane wielokrotnie, prowadzi do stanu niepewności prawa, która bezpośrednio zagraża istocie prawa własności, na co uwagę zwrócił Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 22.05.2018 r. (*Zelenchuk i Tsytysyura przeciwko Ukrainie* - wyrok ETPC z dnia 22 maja 2018 r., połączone skargi nr 846/16 i 1075/16, LEX nr 2489699). Sąd Najwyższy wielokrotnie zwracał uwagę na niedopuszczalność rozszerzającego stosowania przysługującego organowi administracyjnemu prawa pierwokupu, jako wyjątku od zasady nieingerencji w stosunek

zobowiązaniowy, którego uprawniony nie jest stroną (zob. wyr. SN z 5.09.2012 r., IV CSK 93/12, LEX nr 1229816). Wykładnię zawężającą zakres zastosowania przepisów ustawy Sąd Najwyższy przyjął także w licznych orzeczeniach m.in. w uchw. z 18.05.2017 r., III CZP 13/17, OSNC 2018, nr 2, poz. 15; uchw. z 24.08.2017 r., III CZP 35/17, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 67; oraz w uchw. z 30.01.2019 r., III CZP 79/18, www.sn.pl.

Aktualne pozostają krytyczne uwagi sformułowane w opiniach Sądu Najwyższego z 24.06.2016 r. (sygn. BSA I-021-230/16), z 19.07.2016 r. (sygn. BSA I-021-281/16) oraz z 21.07.2016 r. (sygn. BSA I-021-298/16) dotyczących ówczesnych projektów nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.