

Warszawa, dnia 22 lipca 2016 roku

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**  
**Aleja Jana Christiana-Szucha 12 A**  
**00-918 Warszawa**

**Wnioskodawca:**

Grupa Posłów na Sejm VIII Kadencji  
według załączonej listy

Przedstawiciele grupy posłów:

Paulina Hennig-Kloska  
Kamila Gasiuk-Pihowicz  
Eugeniusz Kłopotek

pełnomocnicy grupy posłów (każdy samodzielnie):

radca prawny Michała Wawrykiewicz

**Kancelaria Radcy Prawnego**  
**Michała Wawrykiewicza**  
**Al. Szucha 2/4 lok. 32**  
**00-582 Warszawa**

I adwokata Michała Michajłowa

**Kancelaria Adwokacka**  
**Adwokata Michała Michajłowa**  
**Al. Niepodległości 31**  
**61-714 Poznań**

**Uczestnicy:**

1. Sejm RP - organ, który uchwalił zaskarżoną ustawę
2. Prokurator Generalny
3. Rada Ministrów

**WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM VIII KADENCJI**

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 188 pkt. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”), my niżej podpisani posłowie na Sejm VIII kadencji, wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności:

- 1) art. 1 ustawy 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, dalej jako „**Ustawa**”) - z art. 9 Konstytucji RP i art. 63 ust. 1 Traktatu z dnia 25 marca 1957 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z dnia 26 października 2012 r., Dz. Urz. UE. C Nr 326, str. 47),
- 2) art. 2 ust. 2 Ustawy - z art. 2 Konstytucji RP (zasada rzetelnej legislacji), art. 216 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 218 Konstytucji RP,
- 3) art. 172 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (tj. z dnia 17 lutego 2016 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 380, dalej jako „**Kodeks cywilny**” lub „**KC**”) w zw. z art. 14 Ustawy - z art. 2 Konstytucji RP (zasada ochrony interesów będących w toku, zasada zaufania obywatela do państwa oraz zasada poprawnej legislacji) i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,
- 4) art. 29 ust. 3bc pkt. 1) ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tj. z dnia 22 czerwca 2015 r., Dz. U. z 2015 r. poz. 1014 ze zm., dalej jako „**u.g.n.r.SP**”) - z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
- 5) art. 29a ust. 1, 3, 4 i 5 u.g.n.r.SP - z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP (zasada poprawnej legislacji i określoności prawa),
- 6) art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tj. z dnia 12 lipca 2012 roku, Dz. U. z 2012 r. poz. 803 ze zm., dalej jako „**u.k.u.r.**”) w zw. z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. - z art. 21 Konstytucji RP, art. 22 Konstytucji RP w zw. z art. 23 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,
- 7) art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d) u.k.u.r. oraz art. 6 pkt. 8 lit. a) Ustawy - z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
- 8) art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit. a) u.k.u.r. – z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP (zasada poprawnej legislacji),
- 9) art. 2b ust. 1-3 u.k.u.r. - z art. 22 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP,
- 10) art. 3a ust. 1 i 3 u.k.u.r. oraz art. 4 ust. 6 w zw. z ust. 2 u.k.u.r. - z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 22 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 64 Konstytucji RP, art. 2 Konstytucji RP (zasada poprawnej legislacji i określoności prawa),
- 11) art. 3b ust. 1 u.k.u.r. - z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 12) art. 4 ust. 1 pkt. 4 lit. a) u.k.u.r. - z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 23 zd. 2 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 13) art. 9 ust. 3 u.k.u.r. - z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 64 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przedstawicielem wnioskodawcy są indywidualnie Kamila Gasiuk-Pihowicz, Eugeniusz Kłopotek oraz Paulina Hennig-Kloska - posłowie

na Sejm RP VIII kadencji. Każdy z przedstawicieli jest upoważniony do samodzielnego reprezentowania wnioskodawcy.

## **Uzasadnienie**

### **Uwagi ogólne**

Jak wynika z uzasadnienia do projektu Ustawy, podstawowym celem jej wprowadzenia, było wzmocnienie ochrony ziemi rolnej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupem przez podmioty krajowe i zagraniczne, które w ocenie ustawodawcy nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Szczególne zagrożenie w tym zakresie ustawodawca łączy z dniem 1 maja 2016 r., w którym mija 12-letni okres ochronny na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców, co rodzi obawy ustawodawcy o wzmożone zainteresowanie ziemią przez nabywców z krajów Unii Europejskiej.

Jak wielokrotnie podkreślono w uzasadnieniu do projektu Ustawy, nieruchomości rolne są niezbędnym środkiem produkcji rolnej, której celem i funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w kraju - co z kolei stanowi jedno z elementarnych zobowiązań państwa wobec swoich obywateli. Z tych względów grunty rolne należy traktować jako niepomnażalne dobro publiczne, co wymaga poddania obrotu nieruchomościami rolnymi szczególnym regulacjom prawnym.

W ocenie ustawodawcy obowiązujące przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają opisanym powyżej zagrożeniom.

Zdaniem ustawodawcy dla realizacji powyższych celów niezbędne jest wstrzymanie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na okres 5 lat od dnia wejścia w życie Ustawy - nie tylko ze względu na interesy ekonomiczne państwa, ale też ze względu na troskę o polskich rolników, którzy powinni mieć równe szanse w dostępie do państwowej ziemi rolnej w Polsce.

Ustawodawca wyjaśnił również, że zasadniczym elementem przeciwdziałania spekulacyjnemu wykupowi nieruchomości rolnych oraz zagwarantowaniu ich wykorzystania na cele rolnicze jest poddanie obrotu nieruchomościami rolnymi ściślejszej kontroli i pewnym ograniczeniom. Celem zmian ustawowych nie jest, jak wyjaśniono, wyłącznie reakcja na praktyki godzące w bezpieczeństwo żywnościowe państwa i stan jego posiadania, ale również ustanowienie ładu prawnego stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu ustroju rolnego. Granicą tak ukształtowanej swobody są jednak prawa konstytucyjne – w tym w szczególności prawo własności i wolności działalności gospodarczej.

W konsekwencji – w przypadku wprowadzania regulacji, które ingerują w prawa o tak podstawowym charakterze – regulacje te muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wymóg ten nie doznaje ograniczeń. Wprowadzane rozwiązania nie mogą więc naruszać istoty wolności konstytucyjnych, a ponadto muszą być przydatne do osiągnięcia zakładanych celów, niezbędne do ich osiągnięcia, jak również nie mogą nakładać na jednostkę nadmiernych ciężarów.

Regulacje te powinny dodatkowo gwarantować efektywność funkcjonowania ustroju rolnego.

Tymczasem wprowadzone rozwiązania stanowią nieproporcjonalną ingerencję w wolności i prawa konstytucyjne, wielokrotnie naruszając ich istotę, a dodatkowo wprowadzając rozwiązania o charakterze dyskryminacyjnym, naruszającym konstytucyjną zasadę równości i utrudniającym prowadzenie działalności rolniczej.

#### **Niezgodność art. 1 Ustawy z art. 9 Konstytucji RP i art. 63 ust. 1 TFUE**

W art. 1 Ustawy, wprowadzono regulację zgodnie, z którą *w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.*

Wyjaśniając motywy wprowadzenia wskazanego wyżej ograniczenia, w uzasadnieniu do projektu Ustawy wskazano: „Podkreślenia wymaga, że w dniu 1 maja 2016 r. mija 12 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W tym dniu zakończy się określony w ust. 4.2 załącznika XII do Aktu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej 12-letni okres ochronny na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców. Istnieje zagrożenie, że po tej dacie ziemia rolna w Polsce będzie przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, w których ceny ziemi rolnej są znacznie wyższe niż w Polsce, oraz gdzie istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające nabycie ziemi rolnej przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli, niebędących rolnikami. Takie ograniczenia prawne istnieją m.in. we Francji, Niemczech czy Danii. Poza tym, z uwagi na prognozowane w przyszłości coraz większe problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego związane z kurczeniem się zasobów ziemi uprawnej na świecie, spodziewane jest wzmożone zainteresowanie ziemią rolniczą z tego powodu, że jej zakup oznaczał będzie korzystną lokatę kapitału. Powyższe obawy wzmacnia okoliczność, że polscy rolnicy są dyskryminowani zaniżoną, znacznie odbiegającą od średniej w Unii Europejskiej, wielkością dopłat bezpośrednich dla rolników, co sprawia, że słabiej dotowani polscy rolnicy nie

będą na równi konkurować w ubieganiu się o nabycie ziemi z silniej dotowanymi rolnikami z wielu innych krajów Unii Europejskiej.

„Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze” (str. 2 uzasadnienia projektu do ustawy).

Powyższe wskazuje zatem na trzy zasadnicze przyczyny wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych – tj. jest obawa przed wykupem polskiej ziemi przez cudzoziemców, wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej przed jej spekulacyjnym wykupem, a trzecia, wykorzystanie ziemi na cele rolnicze.

Zdaniem wnioskodawców, przepis art. 1 Ustawy jest niezgodny z art. 9 Konstytucji i art. 63 ust. 1 TFUE, bowiem przyjęty przez ustawodawcę środek, jest nieproporcjonalny do zamierzonego celu i dodatkowo narusza zaciągnięte przez Polskę zobowiązania.

Stosownie do powołanego wyżej art. 9 Konstytucji RP - *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.*

Jak się przyjmuje, przepis ten potwierdza spoczywający na władzach polskich obowiązek działania zgodnie z prawem międzynarodowym. Obowiązek ten wynika z fundamentalnej zasady dobrej wiary.

Z kolei, na mocy wiążącego Polskę art. 63 ust. 1 TFUE (dawny artykuł 56 Traktatu z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE. C 1992 Nr 224, str. 1), dalej jako „WE”), *W ramach postanowień niniejszego rozdziału zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi.*

W orzecznictwie sądów polskich słusznie przyjmuje się, że „Wynikający z art. 9 Konstytucji RP obowiązek przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego obejmuje również obowiązek uwzględniania znaczenia (interpretacji), jaką tym normom nadają międzynarodowe instancje powołane do orzekania na podstawie umów międzynarodowych” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1069/11).

Cennych wskazówek dotyczących wykładni art. 63 TFUE dostarcza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości poświęcone art. 56 WE.

W orzecznictwie tym wskazuje się, że co do zasady przepisy krajowe muszą być zgodne z przepisami unijnymi określającymi swobody podstawowe. Z orzecznictwa Trybunału

Sprawiedliwości wynika, że regulacje dotyczące nabywania nieruchomości oceniane były przede wszystkim przez pryzmat swobody przepływu kapitału.

W Wyroku z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie Festersen (C-370/05) Trybunał Sprawiedliwości wskazał: „Tytułem wstępu należy przypomnieć, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego, które stanowi niezbędne uzupełnienie swobody przedsiębiorczości, tak jak to wynika z art. 44 ust. 2 lit. e) WE (wyrok z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 305/87 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 1461, pkt 22), powoduje przepływ kapitału (wyrok z dnia 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-515/99, C-519/99 do C-524/99 i C-526/99 do C-540/99 Reisch i in., Rec. str. I-2157, pkt 29). (...) z utrwalonego orzecznictwa wynika, że do środków zakazanych przez art. 56 ust. 1 traktatu, stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału zaliczają się te, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim lub które mogą zniechęcić rezydentów tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach (zob. podobnie wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie C-513/03 Van Hilten-van der Heijden, Rec. str. I-1957, pkt 44). (...) Środek taki może jednak być dopuszczony pod warunkiem, że dąży do celu służącego interesowi ogólnemu, jest stosowany w sposób niedyskryminujący oraz przestrzega zasady proporcjonalności, to znaczy, musi być odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyroki: z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Konle, Rec. str. I-3099, pkt 40; ww. Reisch i in., pkt 33; oraz z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 Ospelt i Schlössle Weissenberg, Rec. str. I-9743, pkt 34)”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że niewątpliwie wprowadzona w art. 1 Ustawy regulacja zmierza do przedłużenia okresu ochronnego na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców, co wprost ogranicza przepływy kapitału między Polską a pozostałymi Państwami Członkowskimi.

Ocena powołanej regulacji winna zatem polegać na zbadaniu, czy przepis ten dąży do celu służącego interesowi ogólnemu oraz czy przestrzega zasady proporcjonalności, czyli, jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości, czy jest odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

Zdaniem wnioskodawców, brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta służy interesowi ogólnemu, ponieważ nie ma dowodów świadczących o tym, że podmioty zagraniczne faktycznie byłyby zainteresowane masowym wykupem polskich nieruchomości rolnych w stopniu, który mógłby zagrozić polskim rolnikom. Po wtóre, przepis ten wprowadza środek nieproporcjonalny do założonego celu, bowiem nie tylko nie gwarantuje wykorzystania ziemi rolnej do celów produkcji rolnej, zamiast do lokaty kapitału, lecz regulacja ta w ogóle nie odnosi się do przeznaczenia gruntów, a przez to nie może w żaden sposób zapewniać wykorzystania ziemi do celów rolniczych.

Zatem, art. 1 Ustawy zmierza w istocie wyłącznie do zniechęcenia osób niebędących rezydentami do dokonania inwestycji w Polsce, przez co narusza zagwarantowaną w art. 63 ust. 1 TFUE

swobodę przepływu kapitału. Jednocześnie zaś przepis ten narusza zasadę dobrej wiary i zasadę *pacta sunt servanda*, skoro Polska odstępuje od wcześniejszych uzgodnień zawartych w traktacie akcesyjnym i jednostronnie przedłuża okres ochronny na zakup ziemi rolnej.

**Niezgodność art. 2 ust. 2 Ustawy z art. 2 Konstytucji RP (zasada rzetelnej legislacji), art. 216 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 218 Konstytucji RP**

Zgodnie z art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Z kolei art. 218 Konstytucji RP stanowi, że organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa.

Konstytucja nakłada zatem na ustawodawcę obowiązek określenia zasad i trybu nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości przez Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne w formie ustawy.

Taki sposób regulacji - poprzez odwołanie do przepisów ustawy - ma na celu stworzenie gwarancji prawidłowości funkcjonowania mechanizmów obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa.

Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy określenie sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, uznając jednak równocześnie wyłączność regulacji ustawowej w tym zakresie. Konstytucja nie formułuje żadnych dyrektyw, przyznając ustawodawcy dużą swobodę w normowaniu tych kwestii.

W praktyce ustawodawca wywiązał się z powyższego obowiązku poprzez włączenie w różne ustawy regulacji fragmentarycznych, rezygnując z uchwalenia jednej ustawy regulującej kompleksowo wskazane zagadnienia.

Jak zatem widać, swoboda władzy publicznej w określeniu reguł dysponowania nieruchomościami państwowymi jest równoważona wymogiem formalnoprawnym, to znaczy wymogiem wyłączności ustawy. Taka regulacja przyznaje parlamentowi prawo do określenia w drodze ustawy zasad, jak również trybu zbywania nieruchomości rolnych będących własnością państwa.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że władzy wykonawczej nie pozostawiono pełnej uznaniowości w powyższym zakresie.

W ocenie wnioskodawców wszelkie zasady zbywania nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa winny podlegać ocenie z punktu widzenia regulacji wynikających z zacytowanych powyżej przepisów Konstytucji RP.

Zdaniem wnioskodawców art. 2 ust. 2 Ustawy jest sprzeczny z art. 216 ust. 2 oraz 218 Konstytucji RP. Przepis ten daje bowiem ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi prawo do wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości – a zatem prawo do odstąpienia od zasady ustawowej określonej w art. 1 Ustawy, bez jakichkolwiek ograniczeń materialnoprawnych, czy też proceduralnych.

Sam wymóg uprzedniego wniosku Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z pewnością za takie ograniczenie nie może zostać uznane.

Z kolei przesłanka „uzasadnienia względami społeczno-gospodarczymi” jest na tyle ogólna, nieprecyzyjna i niedookreślona, że w zasadzie w każdej sytuacji możliwe będzie odstąpienie od zakazu sprzedaży nieruchomości wyrażonego w art. 1 Ustawy, z powołaniem się na względy społeczno-gospodarcze.

Dodatkowo o iluzorycznym znaczeniu tej przesłanki przesądza również to, że ocena jej spełnienia, nie będzie podlegała w konkretnym przypadku żadnej kontroli, a szczególnie kontroli sądowej.

Jak zostało wyjaśnione w uzasadnieniu do projektu Ustawy, „Należy uznać, że zastosowanie w tej sytuacji klauzuli generalnej dotyczącej względów społeczno-gospodarczych jest w pełni uzasadnione, gdyż jest ona silnie zakorzeniona w ustawodawstwie (art. 5, art. 54, art. 140, art. 143, art. 144, art. 145, art. 211, art. 214, art. 273, art. 354 Kodeksu cywilnego oraz art. 623, art. 624, art. 1061 Kodeksu postępowania cywilnego), a ponadto oddziałuje ona bezpośrednio tylko na Agencję, która samodzielnie decyduje o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, a nie na zakres praw jednostek”.

Z powyższą argumentacją nie sposób się zgodzić, zwłaszcza że zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie podkreśla się, że klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa nie ma jednolitego znaczenia w odniesieniu do wszystkich przepisów Kodeksu cywilnego, które się do niej odwołują, a wręcz wymaga od sądów orzekających w konkretnych sprawach, dokonywania wykładni z uwzględnieniem okoliczności danego stanu faktycznego.

Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, „Druga z klauzul generalnych zamieszczonych w art. 5 KC – „społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa” – w znacznym stopniu straciła aktualność po zmianie systemu społeczno-gospodarczego. Z pewnością w państwie deklarującym równą ochronę własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) klauzula ta nie może być uznawana za wyraz prymatu interesu ogólnospołecznego czy wręcz państwowego nad indywidualnym interesem uprawnionego, jak ją interpretowano przed 1990 r. (...) Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa uważana jest za przejaw funkcjonalnego ujmowania praw podmiotowych. Ma ona wyrażać preferencję ustawodawcy dla takiego korzystania z praw podmiotowych, które służy osiągnięciu celów społecznych i ekonomicznych, dla jakich dany typ prawa podmiotowego został powołany. Interpretacja tej klauzuli generalnej jest jednak niezmiernie trudna do uzgodnienia z konstytucyjnymi fundamentami ustroju gospodarczego – wolnością działalności gospodarczej i własnością prywatną. W takim ustroju prawa podmiotowe po prostu nie



mają określonego z góry i wspólnego dla wszystkich praw danego typu przeznaczenia, a próba jego poszukiwania musi prowadzić do arbitralnego i nieprzewidywalnego ograniczania treści tych praw przez organy stosujące prawo. Artykuł 5 KC nie został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 20 Konstytucji RP (zob. wyr. TK z 17.10.2000 r., SK 5/99, OTK 2000, Nr 7, poz. 254), niemniej za w pełni uzasadniony uważam wyrażony w doktrynie postulat usunięcia tej klauzuli z Kodeksu i ewentualnego zastąpienia jej, w granicach wyznaczonych rzeczywistą potrzebą, szczegółowymi przepisami mającymi uzgodnić treść poszczególnych praw podmiotowych z interesem ogólnospołecznym (zob. zwłaszcza M. Safjan, Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji), PIP 1990, z. 11, s. 57 i n.; Z. Radwański, M. Zieliński, Uwagi *de lege ferenda*, s. 28 i n.; por. jednak M. Pyziak-Szafnicka, w: SPP, t. 1, s. 794 i n.)” (tak E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 7, Warszawa 2016, źródło: *Legalis*).

Ten sam autor w komentarzu do art. 214 Kodeksu cywilnego wyjaśnia, że „Sąd może odstąpić od stosowania kryterium prowadzenia lub pracy w gospodarstwie rolnym i dokonać wyboru innego współwłaściciela, jeżeli przemawia za tym interes społeczno-gospodarczy. Ustawodawca wprowadza w tym zakresie element ocenny i daje dość szeroką sferę swobody sądowi orzekającemu o wyborze współwłaściciela, któremu ma przypaść gospodarstwo rolne. Nie jest to jednak swoboda nieograniczona, albowiem sąd musi wskazać, jakie to konkretne okoliczności spowodowały odstąpienie od zobiektywizowanego kryterium, jakim jest prowadzenie gospodarstwa rolnego lub stałej w nim pracy. W szczególności, o takim rozstrzygnięciu sądu mogą zdecydować lepsze kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa innych współwłaścicieli, większe ich doświadczenie w tym zakresie czy korzystniejszy wiek. Interesu społeczno-gospodarczego nie należy traktować wąsko, wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. W szczególności zdolność współwłaściciela gospodarstwa rolnego do szybkiej spłaty udziałów innych współwłaścicieli nie uzasadnia interesu społeczno-gospodarczego, który przemawiałby za przyznaniem gospodarstwa temu współwłaścicielowi (post. SN z 26.7.2012 r., II CSK 738/11, *Legalis*)”. Z kolei w komentarzu do art. 354 Kodeksu cywilnego, wskazuje on że „Powinność uwzględniania celu społeczno-gospodarczego zobowiązania może być rozumiana jako nakaz takiego postępowania dłużnika, które nie tylko formalnie będzie odpowiadało jego obowiązkom, ale rzeczywiście doprowadzi do osiągnięcia społeczno-gospodarczego celu, dla osiągnięcia którego zobowiązanie zostało stworzone, do zaspokojenia interesu wierzyciela. Wątpliwe jest jednak, czy chodzi tu o obiektywny cel istnienia zobowiązań danego typu (tak F. Błahuta, w: Komentarz, 1972, t. 2, s. 849; T. Wiśniewski, w: Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia, t. 1, s. 27), czy też o cel, dla którego stworzono konkretny stosunek zobowiązaniowy. Moim zdaniem, choć zasadniczo chodzi o kryterium obiektywne, to w przypadku zobowiązań umownych należy uwzględniać uzgodniony przez strony cel indywidualny (por. art. 58, Nb 7; art. 65, Nb 18; art. 3531, Nb 10; podobnie M. Safjan, w: K. Pietrzykowski, KC. Komentarz, t. 1, 2011, art. 354, Nb 9)”.

Powyższe wypowiedzi wskazują na duże wątpliwości w zakresie wykładni tej klauzuli generalnej oraz możliwość wystąpienia rozbieżności w jej stosowaniu.

Wprowadzone rozwiązanie oznacza jednak, że o tym czy główny cel Ustawy będzie realizowany, oraz czy wprowadzany okresowy zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa będzie

obowiązywał, będzie decydował wskazany minister. To bowiem minister właściwy do spraw rozwoju wsi będzie rozstrzygał o istnieniu powodów uzasadniających wyjątek od zasady wyrażonej w art. 1 Ustawy.

W ocenie wnioskodawców problemem jest również niezwykle lakoniczność wprowadzonej regulacji. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić, jaką formę ma przybrać zgoda ministra, o której w niej mowa, w szczególności zaś czy jest ona decyzją podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Uznając tego typu akty za niemieszczące się w zakresie wykonywania administracji publicznej należy w konsekwencji stwierdzić, że są one wyłączone spod kontroli sądów administracyjnych.

W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, oraz z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97).

Przewidywane skutki takiej regulacji nie są trudne do odgadnięcia. Uznanie w zakresie wydawania zgody na sprzedaż nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, a w szczególności brak jakichkolwiek instrumentów kontroli tej zgody, uzasadnia realną obawę o próby podejmowania działań o charakterze korupcyjnym.

W tym miejscu zasadnym jest również dokonanie oceny art. 2 ust. 2 Ustawy w świetle art. 2 Konstytucji RP i wyrażonej w nim zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny i inne organy władzy sądowniczej uznały, że jedną z zasad konstytuujących demokratyczne państwo prawne jest zasada dostatecznej określoności, z której można wyprowadzić nakaz stanowienia norm jasnych, zrozumiałych dla adresatów, pozwalających ustalić jednoznacznie ich treść, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. "(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. (...) gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające" (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02).

Wiąże się z tym również problem stosowania pojęć niezdefiniowanych przez ustawodawcę, ale odsyłających do funkcjonujących w społeczeństwie ocen i przekonań. "Pojęcia nieostre, do których odwołuje się ustawodawca, nie mają charakteru blankietowego, nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści. Na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji ich treści z

uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych" (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 października 1999 r., sygn. K 4/99). Trybunał uznał, że zasada określoności przepisów prawa nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeśli ich desygnaty można ustalić (zob. wyrok z dnia 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05).

Jak wyjaśnił ponadto Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, "Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak (...) ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ, decydujący o tym wypełnieniu".

Mając na uwadze powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że komentowana regulacja nie spełnia wymogów, o których mowa w cytowanych wyrokach, głównie poprzez brak wspomnianych wyżej gwarancji proceduralnych, naruszając tym samym zasadę poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Uzupełniając swoje poglądy na zasadę dostatecznej określoności, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. KP 3/09, stwierdził, że "ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji".

W Wyroku z dnia 13 października 2010 r. Trybunał Konstytucyjny uzupełnił te kryteria i wskazał, że "dopuszczalność pojęcia lub zwrotu niedookreślonego zależy również od funkcji, jaką pełni dane pojęcie lub zwrot na tle danego przepisu lub danego aktu prawnego" i uznał za naruszenie zasady określoności przekazanie do regulacji w rozporządzeniu zagadnienia, które ze względu na swoją funkcję powinno znaleźć się w ustawie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r., sygn. KP 1/09).

Tymczasem w komentowanym przepisie Ustawy mamy do czynienia z sytuacją, w której to organ władzy wykonawczej wyposażony został w niczym nie ograniczone prawo do decydowania o odstąpieniu od ogólnej zasady (mającej przecież zrealizować podstawowy cel Ustawy), jak również w prawo do decydowania o ocenie spełnienia warunków wynikających z pojęcia niedookreślonego przez ustawodawcę.

**Niezgodność art. 172 § 3 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 14 Ustawy z art. 2 Konstytucji RP (zasada ochrony interesów będących w toku, zasada zaufania obywatela do państwa oraz zasada poprawnej legislacji) i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP**

Zgodnie z wprowadzonym Ustawą - przepisem art. 172 § 3 Kodeksu cywilnego, *nabyć nieruchomości rolną w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 166 § 3 [u.k.u.r. – przyp. wł.], przez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli – ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy – powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych.*

Stosownie natomiast do art. 14 Ustawy, przepisu art. 172 § 3 Kodeksu cywilnego, w brzmieniu nadanym Ustawą, nie stosuje się, jeżeli zasiedzenie skończyłoby się przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie Ustawy.

Na mocy art. 172 § 1 Kodeksu cywilnego, posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie). Paragraf 2 omawianego przepisu stanowi natomiast, że po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze.

Zdaniem wnioskodawców, przepis art. 172 § 3 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 14 Ustawy, narusza konstytucyjną zasadę państwa prawnego, poprzez pozbawienie ochrony interesów będących w toku. Wprowadzona tym przepisem regulacja pozbawia bowiem ochrony prawnej osoby, które posiadają nieruchomość rolną przez okres wielu lat (często ponad 20), a które zasiedziałyby nieruchomość po upływie 3 lat od wejścia w życie Ustawy, jak również te osoby, które nie spełniają definicji rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.k.u.r., bądź też byłyby właścicielami nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 300 ha użytków rolnych. Dodatkowo, przyjęta arbitralnie przez ustawodawcę cezura 3 lat liczonych od wejścia w życie Ustawy, dla różnicowania sytuacji prawnej osób, które znajdują się w takiej samej sytuacji faktycznej (nieprzerwanie posiadają nieruchomość władając nią, jak właściciel), nie uwzględnia zasady równości wobec prawa i obowiązku równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

„W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że skutki retrospektywnego działania nowego prawa należy oceniać z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego, w tym ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, oraz że nowe prawo nie powinno naruszać tych zasad (por. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42). (...) Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, przepisy

przejściowe muszą obejmować wszystkie sytuacje, jakie mogą się pojawiać na tle wprowadzenia w życie nowych uregulowań, i nie mogą pomijać ochrony praw żadnej grupy podmiotów dotkniętych tymi przepisami. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, ochrony praw nabytych oraz równości wobec prawa, nakazują, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by był czas na dokończenie przedsięwzięć prawidłowo podjętych w celu realizacji przyznanych uprawnień na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10).

O przesłankach, warunkujących powstanie po stronie ustawodawcy obowiązku poszanowania „interesów będących w toku” wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny we wcześniejszym Wyroku z dnia 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, w którym wskazał, że:

„1) przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego);  
2) przedsięwzięcie to - ze swej natury - musi mieć charakter rozłożony w czasie...;  
3) obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów" (K 26/97, jw., s. 450). W takiej sytuacji jest obowiązkiem ustawodawcy ustanowienie takich przepisów przejściowych, by umożliwić dokończenie owych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo by stworzyć inne możliwości dostosowania się podatnika do zmienionej sytuacji prawnej.

Naruszenie - tak rozumianego - obowiązku poszanowania „interesów w toku" (a najczęstszą postacią takiego naruszenia jest brak jakichkolwiek przepisów przejściowych) można zaś traktować jako naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, która to zasada była i jest jednym z podstawowych składników wyrażonych w jej art. 2".

Jak wskazano, przepisy przejściowe, pomijają ochroną prawną znaczną grupę podmiotów dotkniętych nowymi przepisami, co narusza art. 2 Konstytucji RP i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Jednocześnie zaś, brak jasności i precyzji dodanego Ustawą - art. 172 § 3 Kodeksu cywilnego powoduje poważne wątpliwości interpretacyjne. Na podstawie tego przepisu nie sposób bowiem ustalić, według jakiej daty winien być oceniany posiadany areał. Podobnie, przepis art. 172 § 3 Kodeksu cywilnego nie precyzuje, czy kwalifikacja rolnicza jest wymagana podczas biegu terminu zasiedzenia (całego/ od dnia wejścia w życie Ustawy), czy też decydujący jest moment upływu terminu zasiedzenia. W ostatnim przypadku istniałaby możliwość obejścia zawartego w tym przepisie ograniczenia, poprzez przeniesienie posiadania nieruchomości przez osobę zasiadającą, niebędącą rolnikiem indywidualnym, na takiego rolnika tuż przed upływem terminu zasiedzenia.

Tym samym, powodując niepewność adresatów, przepis ten narusza również obowiązek poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP). Szeroko na temat zasady poprawnej legislacji wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 22 maja 2002 roku, sygn. K 6/02, w którym wskazał:

„Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. Oznacza to konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy takie niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje ono bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjnych. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”.

W przypadku art. 172 § 3 Kodeksu cywilnego, niejasność zawartej w nim regulacji będzie miała bezpośredni wpływ na jedno z podstawowych praw jednostek, tj. prawo własności. O tym, czy nabyły one własność nieruchomości w drodze zasiedzenia, będą decydowały sądy powszechne. Niemożliwe do uniknięcia w takim przypadku rozbieżności w wykładni i stosowaniu tego przepisu przez sądy, będą skutkowały różnym traktowaniem podmiotów, znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej, co w świetle art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, uznać należy za niedopuszczalne.

#### **Niezgodność art. 29 ust. 3bc pkt. 1) u.g.n.r.SP z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP**

Kolejnym przepisem naruszającym wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa jest przepis art. 29 ust. 3bc pkt. 1) u.g.n.r.SP w brzmieniu nadanym przez art. 6 pkt 8) lit. d) Ustawy.

*Zgodnie z tym przepisem - W przetargu nie mogą brać udziału podmioty, które: mają zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec Agencji, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w szczególności zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków gdy uzyskały one przewidziane prawem zwolnienie,*

*odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu.*

Przepis ten różnicuje uprawnienia podmiotów posiadających zaległości wobec określonych w tym przepisie jednostek publicznych, w szczególności zaległości podatkowe, z tytułu opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w zależności od tego, czy korzystają z uprawnienia do odroczenia, rozłożenia na raty zaległych płatności lub wstrzymania wykonania decyzji, czy też nie. Nie sposób jednak ustalić, jakim kryterium prawnie relewantnym kierował się ustawodawca różnicując sytuację podmiotów posiadających określone zaległości, a zwłaszcza faworyzując tych, którzy korzystają z ułatwień w spłacie danin publicznych.

Zgodnie z art. 67a § 1 pkt. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm. dalej jako „**Ordynacja podatkowa**”) organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek.

Stosowanie zaś do art. 259 § 1 Ordynacji podatkowej, w razie niedotrzymania terminu płatności odroczonego podatku lub zaległości podatkowej bądź terminu płatności którejkolwiek z rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa, następuje z mocy prawa wygaśnięcie decyzji:

- 1) o odroczeniu terminu płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę - w całości;
- 2) o rozłożeniu na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej - w części dotyczącej raty niezapłaconej w terminie płatności.

Na mocy § 1a omawianego przepisu, w razie niedotrzymania terminu płatności trzech kolejnych rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa, następuje z mocy prawa wygaśnięcie decyzji o rozłożeniu na raty w zakresie wszystkich niezapłaconych rat.

Podobnie kwestia ta została uregulowana w art. 41a ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. - o ubezpieczeniu społecznym rolników (tj. z dnia 9 lutego 2016 r., Dz. U. z 2016 r. poz. 277 ze zm.), zgodnie z którym Prezes Kasy lub upoważniony przez niego pracownik Kasy, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, na jego wniosek, uwzględniając możliwości płatnicze wnioskodawcy oraz stan finansów funduszu emerytalno-rentowego i składkowego, może odroczyć termin płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie, rozłożyć ich spłatę na raty lub umorzyć w całości lub w części, z tym, że zgodnie z ust. 5 omawianego przepisu, jeżeli dłużnik nie opłaci w terminie odroczonej składki lub ustalonych przez Kasę rat, kwota niezapłaconych składek staje się wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę liczonymi od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin płatności wynikający z art. 40.

Analogicznie kwestia ta uregulowana została również w art. 29 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 roku - o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. z dnia 13 stycznia 2015 r., Dz. U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.), zgodnie z którym, ze względów gospodarczych lub innych przyczyn

zasługujących na uwzględnienie Zakład może na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć należność na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie ustalonych przez Zakład rat, pozostała kwota staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi na zasadach określonych w ustawie - Ordynacja podatkowa.

Powołane wyżej regulacje pozwalają stwierdzić, że rozłożenie zaległości publicznoprawnych na raty, czy też ich odroczenie - nie powoduje poprawy sytuacji finansowej podmiotu posiadającego takie zaległości, w takim znaczeniu, że nie niweczy istnienia zadłużenia.

Nie sposób zatem ustalić czym kierował się ustawodawca wprowadzając do art. 29 ust. 3bc u.g.n.r.SP - kryterium różnicujące sytuację podmiotów posiadających zaległości o charakterze publicznoprawnym.

Tymczasem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03: „Powoływane przez sąd orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Jeżeli w przyznaniu praw występują nieusprawiedliwione różnice, wówczas mamy do czynienia z sytuacją nierówności. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, a podobnych należy traktować podobnie. Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione”.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że art. 29 ust. 3bc u.g.n.r.SP wprowadza dyskryminujące zróżnicowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się cechą istotną (relewantną) w równym stopniu (posiadających zaległości publicznoprawne), co narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

**Niezgodność art. 29a ust. 1, 3, 4 i 5 u.g.n.r.SP z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP (zasada poprawnej legislacji i określoności prawa)**

Zgodnie z art. 29a ust. 1 pkt. 1 u.g.n.r.SP, *umowa sprzedaży nieruchomości zbywanej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 i 3b* (tj. odpowiednio jednemu z podmiotów, którym przysługuje ustawowe prawo pierwszeństwa, a także w przetargu ograniczonym skierowanym do jednego z podmiotów wymienionych w tym przepisie – przyp. wł.) *lub art. 31 ust. 2* (tj. sprzedaż z rozłożeniem ceny na raty – przyp. wł.) *zawiera w szczególności zobowiązanie nabywcy nieruchomości do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od*



*dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego tej działalności.*

Ponadto, zgodnie ze znowelizowaną u.g.n.r.SP, umowa powinna zawierać również zobowiązanie nabywcy nieruchomości do nieustanawiania na niej hipoteki na rzecz innych podmiotów niż Agencja – w okresie 15 lat od dnia jej nabycia (art. 29a ust. 1 pkt. 2 u.g.n.r.SP).

Na podstawie art. 29a ust. 1 pkt. 3 u.g.n.r.SP ustanowiony został z kolei wymóg wprowadzenia do umowy sprzedaży zobowiązania nabywcy do zapłaty „kary umownej” - (tj. „zapłaty kwoty (...)”) - na wypadek naruszenia ww. zobowiązań, a także na wypadek *złożenia nieprawdziwego oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1.* Kara ma wynosić 40% ceny sprzedaży nieruchomości.

W ocenie wnioskodawców, wskazane wyżej zobowiązania nabywcy nieruchomości stanowią ingerencję w jego wolności i prawa konstytucyjne, tj. w prawo do korzystania i rozporządzania przedmiotem własności, w stopniu naruszającym zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jak wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny – „Wymóg „konieczności” jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że: 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela” (tak m. in. w Wyrokach: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03).

W Wyroku z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, Trybunał wyjaśnił również, że „Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy ingerencja w sferę konstytucyjnego prawa jednostki jest zgodna z zasadą konieczności, należy rozważyć, czy cel, do którego dąży ustawodawca można osiągnąć przy pomocy środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych dla jednostki”. Dodatkowo, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – „Niektóre cele założone przez ustawodawcę mogą być osiągnięte za pomocą środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych” (tak: w Wyroku z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04).

Jak zostało wyjaśnione w uzasadnieniu do projektu Ustawy, celem zmian ustawowych miało być m. in. „ustanowienie ładu prawnego stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. (...) W celu realizacji tak zakreślonej wizji ustroju rolnego niezbędna jest również nowelizacja ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803) oraz ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014, 1433 i 1830 oraz z 2016 r. poz. 50). Proponowane zmiany w tych ustawach zmierzają w trzech zasadniczych kierunkach, pozwalających uczynić z

gospodarstwa rodzinnego podstawę ustroju rolnego państwa (a zatem doprowadzić do urzeczywistnienia zasady wskazanej w art. 23 Konstytucji RP)”.

Nie kwestionując zatem przysługującej ustawodawcy swobody w określaniu warunków sprzedaży nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu, rozważenia wymaga jednak dopuszczalność nakładania na nabywców tych nieruchomości zobowiązań, które nie są w żaden sposób powiązane z podnoszoną wyżej realizacją wizji ustroju rolnego, którego podstawą jest gospodarstwo rodzinne.

W ocenie wnioskodawców, obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, przez okres 15 lat, od dnia nabycia nieruchomości, jest nieadekwatny do zamierzonego przez ustawodawcę celu Ustawy. Nie sposób ponadto nie dostrzec, że przyjęty okres 15 lat nie ma z pewnością charakteru ograniczenia minimalnego, które zapewniłoby realizację tego celu. Należy również pamiętać, że początkowo proponowano wprowadzenie okresu o 5 lat krótszego.

Wnioskodawcy podnoszą, że wprowadzone wyjątki od zasady ustanowionej w 29a ust. 1 u.g.n.r.SP, przewidujące możliwość przeniesienia własności nieruchomości na rzecz osoby bliskiej (zstępnego lub przysposobionego, bądź krewnego w linii bocznej) lub też za pisemną zgodą Agencji (ust. 3 omawianego przepisu), nie stanowią regulacji równoważącej wprowadzone ograniczenia w sposób uwzględniający zasadę proporcjonalności.

Co istotne, pierwszy wyjątek nie odnosi się do innych, niż przeniesienie własności nieruchomości, sposobów rezygnacji (nawet czasowej) z osobistego prowadzenia działalności rolniczej (np. poprzez zawarcie umowy dzierżawy). Taka regulacja w ocenie wnioskodawców powoduje zagrożenie dla interesów rolników, np. w sytuacjach nagłych lub losowych (takich jak np. czasowa utrata zdolności do osobistego gospodarowania ze względu na chorobę) i narażenie na sankcję w postaci zapłaty kary odpowiadającej niemal połowie wartości nieruchomości.

Z kolei wyjątek w postaci „*przeniesienia własności nieruchomości za pisemną zgodą Agencji*” jest na tyle niedookreślony, że nie pozwala ustalić ani terminu, ani trybu, ani formy udzielenia zgody na zbycie nieruchomości, o czym będzie mowa niżej. Nie sposób ponadto ustalić, czy istnieje możliwość odwołania się przez zainteresowanego od braku zgody Agencji.

Również odstępstwo od zakazu ustanawiania hipoteki dopuszczalne będzie jedynie za zgodą Agencji, w przypadku zaciągania kredytu na jeden z pięciu celów wymienionych w art. 29a ust. 4 pkt. 2 u.g.n.r.SP.

Podkreślenia jednak wymaga fakt, że tak w przypadku ewentualnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości, jak i zgody na ustanowienie hipoteki w u.g.n.r.SP przewidziana została jedynie możliwość wyrażenia zgody przez Agencję („*Agencja może wyrazić zgodę*”). Pomimo zatem, że w art. 29a ust. 4 u.g.n.r.SP wymienione zostały przypadki, w których Agencja może wyrazić zgodę na powyższe czynności (zbycie nieruchomości i ustanowienie hipoteki) – to już sama decyzja Agencji (niezależnie od tego, jaką przybierze formę) będzie mogła mieć całkowicie uznaniowy charakter. Innymi słowy, nawet w przypadku zaistnienia jednej z sytuacji, o których

mowa w komentowanym przepisie, to Agencja rozstrzygnie – wyrażając zgodę lub nie – o prawie jednostki do skorzystania z konstytucyjnie chronionego prawa własności.

Tymczasem nie ulega wątpliwości, że zarówno przesłanki udzielania zgody na powyższe czynności, tryb udzielania tej zgody, jak również jej forma powinny zostać uregulowane na poziomie ustawowym. Brak regulacji w tym zakresie może skutkować naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw jednostek na poziomie rozporządzenia, co z kolei skutkowałoby niezgodnością z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z art. 29a ust. 5 u.g.n.r.SP wynika jedynie, że tryb obejmujący zgodę na przeniesienie własności nieruchomości oraz ustanowienie hipoteki zostanie określony w rozporządzeniu Ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, który będzie mieć na względzie „określenie danych i dokumentów niezbędnych do prawidłowego rozpatrzenia wniosku”.

Powyższe upoważnienie jako zbyt ogólne i niedookreślone należy uznać za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym *rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.*

Rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy. Z wykonawczym charakterem rozporządzeń związany jest wymóg ich wydawania na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Jak podkreśla się w orzecznictwie, upoważnienie takie powinno być na tyle szczegółowe, aby zamiar ustawodawcy był czytelny. Nie może ono być oparte ani na domniemaniu, ani na wykładni celowościowej, ani też nie może być wywiedzione z ogólnych kompetencji organów powołanych do wykonania ustaw. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 2 lutego 1993 r. (sygn. P 4/92) „brak (...) wyraźnego stanowiska ustawodawcy nie może być inaczej interpretowany jak tylko w ten sposób, że w danym zakresie nie udzielił kompetencji prawotwórczych”.

W związku z czym, powołana wyżej regulacja art. 29a u.g.n.r.SP narusza art. 2 Konstytucji RP oraz zawartą w nim zasadę poprawnej legislacji i określoności prawa.

Wskazać ponadto należy, że chociaż art. 92 Konstytucji posługuje się pojęciem „wytycznych co do treści aktu wykonawczego”, to samego pojęcia nie definiuje. Z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego wynika jednak, że „wytyczne”, to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99). Trybunał wyjaśnił ponadto w Wyroku z dnia 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania

całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek”.

Odnosząc powyższe do treści delegacji zawartej w art. 29a ust. 5 u.g.n.r.SP należy podkreślić, że nie wynika z niej, w jaki sposób rozporządzenie to winno regulować kryteria, którymi miałyby się kierować Agencja podejmując decyzję o wyrażeniu zgody na zbycie lub obciążenie nieruchomości rolnej, lub jej odmowie – co w sytuacji, gdy zgody tej Agencja jedynie może udzielić we wskazanych sytuacjach – winno mieć miejsce. Brak jednoznacznych kryteriów, w połączeniu z uznaniowym charakterem decyzji i określeniem jedynie przypadków, w których Agencja może wydać pozytywną decyzję - stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji poprzez podnoszony już wyżej brak wskazania kierunku merytorycznych rozwiązań, a tym samym - upoważnienie do ich wytyczenia organu władzy wykonawczej.

W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r., (sygn. P 23/07) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji zostaną spełnione. Powoduje to - w odpowiednim zakresie - utratę mocy obowiązującej przepisu zawierającego delegację ustawową. Rodzi to konsekwencje także w stosunku do ściśle powiązanego z nim rozporządzenia wykonawczego do ustawy, które - jako oparte na niekonstytucyjnej delegacji ustawowej - jest również niezgodne z Konstytucją”.

Podsumowując, należy jeszcze raz podkreślić, że omówione wyżej regulacje ingerują w wolności i prawa nabywców nieruchomości rolnych w sposób nieproporcjonalny do zamierzonych przez ustawodawcę celów, a ponadto w pewnym zakresie mają charakter arbitralny.

**Niezgodność art. 2a ust. 1 u.k.u.r. w zw. z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. - z art. 21 Konstytucji RP, art. 22 Konstytucji RP w zw. z art. 23 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP**

*Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.k.u.r., dodanym art. 7 pkt 4 Ustawy, nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jeżeli nabywana nieruchomość rolna albo jej część ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej wystarczające jest, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków.*

*Za rolnika indywidualnego, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. (w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt. 9 Ustawy), uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.*

Zdaniem wnioskodawców, przepis art. 2a ust. 1 u.k.u.r. w zw. z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. narusza istotę prawa własności i wolności gospodarczej, z przekroczeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Stosownie do art. 23 zd. 2 Konstytucji RP, zasada, zgodnie z którą *podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne*, nie może naruszać postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji RP.

Oznacza to, że przyjęte przez ustawodawcę regulacje związane z ustrojem rolnym nie mogą naruszać prawa własności i wolności gospodarczej, ingerując zaś w te prawa i wolności, ustawodawca musi stosować zasadę proporcji (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Immanentną cechą prawa własności jest wolność nabywania mienia, jego zachowania, czerpania pożytków oraz rozporządzania mieniem, w tym wybór nabywcy mienia.

Z bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wywieść wnioski, że własność prywatna, zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 20 Konstytucji RP - stanowi „jeden z „filarów”, na których opiera się społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego RP. (...), zaś art. 64 ust. 1 Konstytucji, odczytywany w kontekście innych przepisów mówiących o dziedziczeniu (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 konstytucji), stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos i mortis causa*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00).

Podobny pogląd Trybunał Konstytucyjny wyraził również we wcześniejszym wyroku z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, wskazując, że: „Koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Na przykład wyłączenie jest z natury rzeczy ingerencją w istotę prawa własności, bo oznacza całkowite pozbawienie tego prawa, dlatego wyłączenie znajdować musi odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 konstytucji). (...) Istotę prawa własności wyraża art. 140 Kodeksu cywilnego. Przepis ten ujmuje definicję prawa własności w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Przez stronę pozytywną rozumie się uprawnienia, jakie składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe, natomiast strona negatywna własności oznacza możliwość wyłączenia przez właściciela ingerencji innych osób w sferę jego prawa. Definicja prawa własności, polegająca na wyczerpującym wyliczeniu uprawnień właściciela, nie jest możliwa. Kodeks cywilny jako uprawnienia podstawowe wymienia uprawnienie do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą. Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zaliczamy uprawnienia do posiadania rzeczy,

do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych. Rozporządzanie rzeczą oznacza natomiast możliwość wyzbycia się własności oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy. Atrybuty korzystania z rzeczy i rozporządzania rzeczą stanowią tylko zasadniczy trzon prawa własności, nie wyczerpują jego zakresu. Nawet przeto, jeżeli właściciel byłby w konkretnym wypadku ich pozbawiony, jeszcze pewien zakres uprawnień by mu pozostał (J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 76). (...) W powoływanym już orzeczeniu z 12 stycznia 1999 r. (sygn. P 2/98), Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy widzieć w nim również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania - choćby przykładowo - pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia. Gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiałyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji”.

Skoro do podstawowych uprawnień składających się na prawo własności należy uprawnienie do nabywania i rozporządzania tym prawem, to uznać należy, że zawarte w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. ograniczenie możliwości nabywania nieruchomości wyłącznie przez osoby będące rolnikami indywidualnymi (w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.k.u.r.), narusza istotę prawa własności i wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności.

Jak się podkreśla w wypowiedziach doktryny prawniczej: „Z art. 23 zd. 2 ustanawiającego zasadę nienaruszalności zasad gwarantowanych w art. 21 i 22 Konstytucji wynika zasada - „iż w ustroju rolnym Polski jest miejsce, obok gospodarstw o charakterze rodzinnym, dla większych, nastawionych na metody przemysłowe, rolniczych jednostek produkcyjnych” (B. Banaszak *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, rok 2012, Wyd. 2, źródło: *Legalis*, [za:] A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, str. 124, źródło: *Legalis*).

Wprowadzone przez ustawodawcę regulacje zmierzają do wykluczenia istnienia wspomnianych wyżej „większych, nastawionych na metody przemysłowe, rolniczych jednostek produkcyjnych” oraz do przejścia własności nieruchomości rolnych bądź przez rolników indywidualnych (co nie musi oznaczać gospodarstw rodzinnych) bądź przez Skarb Państwa (działającą na jego rzecz Agencję).

Na powyższe uwagę zwracają również przedstawiciele doktryny prawniczej, którzy wskazują: „(...) z zestawienia art. 22 z art. 23 Konstytucji RP wynika, że nie można wprowadzać ograniczeń w obrocie ziemią, które powodowałyby, iż prawnie niedopuszczalne lub faktycznie niemożliwe stałoby

się tworzenie gospodarstw rolnych przekraczających wielkość zwykłych gospodarstw rodzinnych (Winczorek, Komentarz, 2008, s. 63). (...) Trudno uznać, że rodzinny charakter gospodarstwa rolnego wynika z tego, że podmiotem prowadzącym gospodarstwo jest rolnik indywidualny, którego „status rodzinny” jest faktycznie z punktu widzenia ustawy obojętny (zob. na tle dawnego stanu prawnego S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego*, s. 176–177 – trafnie zwracający uwagę na fakt braku jakiegokolwiek odwołania w tej definicji do pracy rodziny rolnika w takim gospodarstwie czy do kryterium wielkości gospodarstwa zapewniającego utrzymanie rodzinie rolnika). Jeszcze większe wątpliwości budzi maksymalna norma obszarowa gospodarstwa rodzinnego określona na 300 ha powierzchni użytków rolnych. Wskazana powierzchnia nie znajduje żadnego uzasadnienia w uwarunkowaniach ekonomicznych czy potencjale produkcyjnym jednostki gospodarczej w zakresie możliwości utrzymania statystycznej rodziny rolniczej (zob. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu*, s. 3). Ponadto ewentualna wykładnia art. 23, poprzez definicje zawarte w ustawach wprowadzonych po 6 oraz 18 latach od chwili wejścia w życie Konstytucji RP, byłaby wadliwa z metodologicznego punktu widzenia” (M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, źródło: *Legalis*). Takie ograniczenie wprowadzają natomiast omawiane przepisy art. 2a ust. 1 u.k.u.r. w zw. z art. 6 ust. 1 u.k.u.r.

Kolejno, zdaniem wnioskodawców, za niezgodne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) uznać należy zawarte w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. ograniczenie w zakresie możliwości nabywania nieruchomości - co do zasady - wyłącznie przez osoby, spełniające warunki zastrzeżone dla rolnika indywidualnego, w postaci zamieszkiwania przez rolnika indywidualnego od co najmniej 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz wymóg prowadzenia gospodarstwa osobiście przez ten okres.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06: „Przesłanka *‘konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie’*, sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście będą służyły realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenia: z 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2; z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2)“.

Jeżeli celem Ustawy było zapewnienie ochrony nieruchomości rolnych przed ich spekulacyjnym obrotem oraz doprowadzenie do stanu, w którym ziemię rolną mógłby nabyć tylko ten, kto daje rękojmię wykorzystania nabywanych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem, tj. w celu prowadzenia działalności rolniczej, to wprowadzenie warunku nabycia nieruchomości rolnej, w postaci konieczności zamieszkiwania od co najmniej 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, nie jest środkiem niezbędnym, a przez to proporcjonalnym do osiągnięcia tego celu. Jednocześnie zaś zamierzony przez ustawodawcę cel, może zostać osiągnięty w sposób dostateczny przez wprowadzenie w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. *ab initio*, obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna. Nie znajduje również żadnego uzasadnienia ustanowienie warunku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat przed nabyciem nieruchomości rolnej. Po pierwsze, okres ten został całkowicie arbitralnie określony, a po wtóre kryterium to jest prawnie irrelevantne i nie uzasadnia zróżnicowania uprawnień w zakresie nabywania nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne. W związku z czym regulację tę należy za naruszającą art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z tym przepisem, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Stosownie zaś do ust. 2 omawianego przepisu, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Jak się podkreśla w wypowiedziach doktryny prawniczej: „Już od początku swojego istnienia TK określił istotę zasady równości polegającą na tym, że *„wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących”* (OTK 1988, Warszawa 1989, s. 14; szerzej na temat głównych tendencji w orzecznictwie TK dotyczącym zasady równości w pierwszym okresie działalności TK zob. K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] L. Garlicki, J. Trzeciński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, s. 141–158). *Dotyczy to sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, a nie ich sytuacji faktycznej, gospodarczej, socjalnej itp. Trybunał Konstytucyjny wyróżnił przy tym już wówczas (orz. z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14) dwa ważne elementy zasady równości, do których potem wielokrotnie nawiązywał (wyr. z 31.3.1998 r., K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13, s. 81):*

- 1) *równość wobec prawa oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa;*
- 2) *równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości”* (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*).

W omawianym przypadku brak jest uzasadnienia, pozostającego w zgodzie z wartościami konstytucyjnymi, dla różnego traktowania podmiotów, na podstawie kryterium w postaci okresu zamieszkiwania na terenie określonej gminy oraz osobistego prowadzenia w tym czasie gospodarstwa rolnego - przed nabyciem nieruchomości. Nie sposób także ustalić, dlaczego ustawodawca faworyzuje „rolnika indywidualnego” skoro podstawą ustroju rolnego państwa jest



gospodarstwo rodzinne, a nie gospodarstwo należące i osobiście prowadzone przez rolnika indywidualnego. Tym samym regulacja ta narusza art. 23 zd. 1 Konstytucji RP.

Na marginesie wskazać w końcu należy, że niezależnie od powyższych rozważań odnośnie faworyzowania (w u.k.u.r. znowelizowanej Ustawą) rolników indywidualnych prowadzących ograniczone powierzchniowo gospodarstwa nad tymi, którzy prowadzą gospodarstwa w większym zakresie, zdaniem wnioskodawców przepisy te naruszają określone i chronione Konstytucją prawo własności i wolności gospodarczej, ograniczając dostęp do nieskrępowanego obrotu ziemią wszystkim innym obywatelom i podmiotom gospodarczym oraz innym jednostkom, co jest restrykcją w żaden sposób nieuzasadnioną, niezgodną z zasadami demokratycznego państwa prawa i funkcjonowania gospodarki w realiach wolnego rynku.

### **Niezgodność art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d) u.k.u.r. oraz art. 6 pkt. 8 lit. a) Ustawy z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP**

Jak wskazano w preambule do u.k.u.r. ustawa ta została uchwalona: „W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich (...)”.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 zd. 1 u.k.u.r. *nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej.*

Na mocy ust. 3 omawianego przepisu, *przepisy ust. 1 i 2 nie dotyczą nabycia nieruchomości rolnej:*

*1) przez:*

- a) osobę bliską zbywcy,*
  - b) jednostkę samorządu terytorialnego,*
  - c) Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz Agencję,*
  - d) 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;*
- 2) w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego;*
- 3) na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego;*
- 4) w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.*

Zdaniem wnioskodawców, wyłączenie dotyczące 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 - jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z punktu widzenia celów Ustawy, brak jest bowiem jakiegokolwiek uzasadnienia dla wyłączenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi w stosunku do Kościoła Katolickiego i innych kościołów oraz związków wyznaniowych.

Cechą prawnie relewantną wobec przyjętych zmian, pozostaje natomiast zdolność do zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze, w sposób pozwalający na urzeczywistnienie zasady wyrażonej w art. 23 zd. 1 Konstytucji RP. Wprowadzenie przez ustawodawcę wyjątku od ogólnej zasady, że nieruchomość rolną będą mogli nabywać wyłącznie rolnicy indywidualni - obejmującego podmioty, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt. 1) lit. d) u.k.u.r. stanowi wyraz niedopuszczalnego w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP ich faworyzowania, z uwagi na cechę irrelewantną.

Na mocy przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 j.t. z późn. zm.; dalej jako „u.g.w.s.w.”), zasadniczą funkcją realizowaną przez kościoły i związki wyznaniowe jest określenie doktryny religijnej, dogmatów i zasad wiary oraz liturgii, organizowanie i publiczne sprawowanie kultu, udzielanie posług religijnych, organizowanie obrzędów i zgromadzeń religijnych, ustanawianie, kształcenie i zatrudnianie duchownych itd. (art. 19 ust. 2 u.g.w.s.w.). Do zadań tego typu podmiotów nie należy natomiast prowadzenie działalności rolnej.

Jednocześnie, wprowadzony w art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d) u.k.u.r. wyjątek pozwala na obejście celu, do którego miała doprowadzić Ustawa, tj. zapobieżenia spekulacjom ziemią rolną. Należy bowiem zauważyć, że założenie kościoła lub związku wyznaniowego nie następuje większych trudności. Dlatego omawiane wyłączenie dotyczące jednostek wyznaniowych – będzie mogło służyć nadużyciom, umożliwiając nabywanie ziemi za pomocą fikcyjnych związków wyznaniowych.

Dodatkowo, o nierównym traktowaniu przez ustawodawcę podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, świadczy również fakt wprowadzenia wyjątku uregulowanego w art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d) u.k.u.r. podyktowanego, jak wynika z uzasadnienia przedstawionego przez Ministra Rolnictwa, chęcią rekompensaty Kościołowi Katolickiemu odebrania wielu nieruchomości przez władze PRL, w sytuacji, w której jednocześnie na mocy art. 6 pkt. 8 lit. a) Ustawy uchylono art. 29 ust. 1 pkt. 1 u.g.n.r.SP. Przepis ten przyznawał pierwszeństwo w nabywaniu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa byłym właścicielom zbywanej nieruchomości lub ich spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.

Zdaniem wnioskodawców, ocena regulacji art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d) u.k.u.r. oraz art. 6 pkt. 8 lit. a) Ustawy, uchylającego art. 29 ust. 1 pkt. 1 u.g.n.r.SP, przez pryzmat warunków, które zdaniem Trybunału Konstytucyjnego muszą być spełnione, aby możliwe było odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, przemawia za uznaniem niezgodności obu przepisów z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa. Regulując sytuację prawną podmiotów, które posiadają pewną cechę wspólną (pozbawienie własności ziemi przez władze PRL), ustawodawca z jednej strony uprzywilejowuje Kościół Katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowych (art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d) u.k.u.r.), a z drugiej strony pozbawia byłych właścicieli

(ich spadkobierców) znacjonalizowanych nieruchomości rolnych przysługujących im do tej pory uprawnień (art. 6 pkt. 8 lit. a) Ustawy). Prowadzi do nie znajdującej wsparcia w zasadzie sprawiedliwości społecznej – dyskryminacji jednej grupy społecznej i faworyzacji innej.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 3 września 1996 r., sygn. K 10/96 „...wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141),
- po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,
- po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93). Jak już wspomiano, jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (art. 1 przepisów konstytucyjnych). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad”.

Powołane powyżej regulacje prawne nie spełniają, zdaniem wnioskodawców, żadnego z powołanych wyżej warunków. Przemawia to za uznaniem obu wskazanych na wstępie przepisów, za niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

#### **Niezgodność art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit. a) u.k.u.r. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP (zasada poprawnej legislacji)**

Zgodnie z dodanym art. 2a ust. 4 pkt. 1 u.k.u.r., *Nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w ust. 1 i ust. 3 pkt 1 oraz w innych przypadkach niż wymienione w ust. 3 pkt 2-4, może nastąpić za zgodą Prezesa Agencji, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek:*

- 1) *zbywcy, jeżeli:*
  - a) *wykaże on, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o których mowa w ust. 1 i 3,*
  - b) *nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,*
  - c) *w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.*

Zdaniem wnioskodawców określony w art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit a) u.k.u.r. obowiązek wykazania braku możliwości nabycia nieruchomości przez wszystkie podmioty, o których mowa w art. 2a ust. 1 i 3 u.k.u.r., a zatem m. in. przez rolników indywidualnych (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.) stanowi nadmierne ograniczenie prawa własności. Jak wskazywano, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności wymaga stosowania wyłącznie takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście będą służyły realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto, jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymaga się, aby środki te były niezbędne, w tym jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Niewątpliwie zaś spełnienie warunku, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit a) u.k.u.r. jest nadmiernie uciążliwe dla podmiotów, których prawo własności ulegnie ograniczeniu, przez co omawiana regulacja narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na podstawie znowelizowanych przez Ustawę przepisów u.k.u.r. nie można również ustalić, w jaki sposób zbywca miałby wykazać spełnienie warunku, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit a) u.k.u.r. w postępowaniu administracyjnym. Wydaje się, że przepis ten nakłada obowiązek przeprowadzenia dowodu negatywnego, co może oznaczać zobowiązanie do czynienia niemożliwego. Możliwe jest bowiem takie rozumienie pojęcia braku „możliwości nabycia nieruchomości rolnej”, które nakłada na zbywcę obowiązek wykazania, że żaden z rolników indywidualnych w Polsce/w UE nie był zainteresowany nabyciem tej nieruchomości, a nadto, że zakupem jego nieruchomości nie były również zainteresowane podmioty, o których mowa w ust. 3 (tj. m. in. jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa, osoby bliskie zbywcy i kościoły lub związki wyznaniowe, itd.). Inny wynik wnioskowania prowadzi do rezultatu, zgodnie z którym, zbywca musiałby np. wykazywać, że spośród rolników indywidualnych, którzy byłiby zainteresowani nabyciem, żaden nie dysponował odpowiednimi środkami pieniężnymi, itd. Te dwa przykłady dobitnie świadczą o tym, że przepis art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit a) u.k.u.r. dodatkowo narusza zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), bowiem rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, a nadto stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji wyrażonej w nim normy, co potwierdza powołane wyżej orzecznictwo.

#### **Niezgodność art. 2b ust. 1-3 u.k.u.r. z art. 22 Konstytucji RP, 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP**

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzany w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. wymóg, aby nabywca nieruchomości rolnej prowadził gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia nieruchomości (a w przypadku osoby fizycznej wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego osobiście), jak i przewidziany w ust. 2 tego artykułu zakaz zbywania lub oddania w posiadanie innym podmiotom nabytej nieruchomości, stanowią ingerencję w konstytucyjne prawo jednostki - prawo własności, co uzasadnia poddanie tego przepisu ocenie przez pryzmat zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W Wyroku z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym, „Ochrona prawna własności i ograniczonych praw rzeczowych, w tym też tych, których istota przybliża je do prawa własności w ścisłym jego znaczeniu, nie może mieć charakteru absolutnego, ponieważ prawa które tej ochronie podlegają nie są prawami absolutnymi, niczym nie ograniczonymi. Dotyczy to także nierozzerwalnie z nimi związanego dziedziczenia. Ograniczenia takie są dopuszczalne, o ile są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Podobne wnioski dadzą się wyprowadzić także z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, według którego każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do spokojnego korzystania ze swego mienia. (...). Ingerencja ustawodawcy jest więc w konstytucyjnie określonych przypadkach dopuszczalna, nie może być jednak nadmierna, to znaczy sprzeczna z zasadą proporcjonalności. Zasada proporcjonalności jest niewątpliwie znaczącą zasadą państwa prawnego. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Trybunał Konstytucyjny nie widzi potrzeby odstąpienia od dotąd prezentowanego stanowiska. W sprawie K 11/94 (także w sprawie K 3/96) Trybunał stwierdził m.in., iż rozważanie czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę uwzględniać powinno specyfikę poszczególnych praw jednostki. Z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń. Istotne w takim stanie rzeczy wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowaniu ładu prawnego w sferze stosunków własnościowych,
- 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw których dotyczy;
- 3) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego (powszechnego), z którym jest powiązana (na który powołuje się art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności),
- 4) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”.

Odnosząc treść omawianego przepisu, do wskazanych wyżej przez Trybunał Konstytucyjny uwag, na wstępie podkreślić trzeba, że przyjęte w 2b u.k.u.r. dziesięcioletnie okresy obowiązków i zakazów są niespójne z okresem wymienionym, np. w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c) u.k.u.r. i chociaż są to odmienne sytuacje (w stosunku do zobowiązania do zamieszkiwania w okresie 5 lat od nabycia nieruchomości na terenie konkretnej gminy), to trudno w ocenie wnioskodawców przyjąć, że krótszy okres obowiązków i zakazów, o których mowa na wstępie nie zapewniłby osiągnięcia celów Ustawy.

Kolejno należy podnieść, że sam zakaz zbycia nieruchomości, czy też oddania jej w posiadanie innemu podmiotowi (np. poprzez zawarcie umowy dzierżawy) przez okres 10 lat jest ograniczeniem prawa własności – tj. prawa do rozporządzania rzeczą, naruszającym art. 64 Konstytucji. Zakaz ten stanowi ponadto ograniczenie wolności działalności gospodarczej, przewidzianej w art. 22 Konstytucji.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Jak dostrzega się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącym się do zagadnienia wolności działalności gospodarczej, podmiot korzystający z tej wolności podejmuje podstawowe decyzje w kilku kwestiach. W szczególności decyduje o: podjęciu działalności w określonej dziedzinie; o sprecyzowaniu przedmiotu działalności; doborze i kształtowaniu formy prawno-organizacyjnej działalności; sposobach i zakresie prowadzenia działalności, w tym działalności w sferach: kontraktowej, konkurencyjnej, koncentracji i inwestowania; ograniczeniu, zawieszeniu albo zaprzestaniu prowadzenia działalności (tak m. in. w Wyroku z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08).

Trybunał podkreślał ponadto (m. in. w Wyroku z dnia 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06), że na konstytucyjną wolność działalności gospodarczej składa się nie tylko swoboda podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, lecz także swoboda konkurencyjnej z innymi podmiotami. Przedsiębiorcy prywatni i przedsiębiorcy publiczni (w tym przedsiębiorstwa państwowe) uczestniczą w obrocie gospodarczym na równych prawach. Dlatego też wszelkie różnicowanie w tym zakresie, jeśli jest wprowadzane przez ustawodawcę, nie może przybierać cech dyskryminacji. W szczególności zakaz dyskryminacji dotyczy życia gospodarczego (art. 32 ust. 2 Konstytucji). W świetle konstytucyjnej zasady równości nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Sprawiedliwość wymaga, aby różnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 9 kwietnia 1991 r. (K 9/90), Trybunał zajął stanowisko, zgodnie z którym ograniczenia działalności gospodarczej mają w zasadzie charakter przedmiotowy z nielicznymi wyjątkami wprowadzającymi obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji, które nie mają charakteru uniemożliwiającego podjęcie takiej działalności, oczywiście po ich uprzednim uzyskaniu. Ograniczają więc jedynie bezpośrednie podjęcie tej działalności. Wprowadzenie takich wymogów ma na celu zapewnienie nie tylko ochrony państwu, ale i pozostałym podmiotom uczestniczącym w obrocie gospodarczym, w szczególności konsumentom. Trybunał podkreślił też (w Uchwale z dnia 9 grudnia 1992 r., W 10/92), że wprowadzenie ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej nie oznacza jeszcze zgodności takiej regulacji z Konstytucją. Ustanawiając ustawową formę ograniczeń, przepis ten zakłada dopuszczalność jedynie wymagań minimalnych. Takie ograniczenie musi być zatem na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej warunek aksjologiczny zwyciężył na korzyść ograniczenia. W założeniu więc celowe wprowadzanie na gruncie ustawy pewnych ograniczeń stanowić ma gwarancje prawidłowego funkcjonowania państwa i ochrony prawnej jego obywateli.

W literaturze wskazuje się ponadto, że zasadność ograniczeń wolności gospodarczej uzasadnia ważny interes publiczny. Nie został on zdefiniowany w Konstytucji, ale w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa powszechnie przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje

bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej (tak np.: L. Garlicki, Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2001, z. 10, s. 5 i n.).

„W literaturze przedmiotu słusznie podkreśla się, że „ciężar oceny, czy ograniczenie wolności gospodarczej odpowiada przyjętemu w konstytucji kryterium, spoczywa na organach projektujących i tworzących ustawy oraz kontrolujących ich konstytucyjność. W związku z tym wyłania się obawa, że dla podmiotów tworzących ustawy ograniczające wolność gospodarczą kryterium to może okazać się zbyt trudne” (tak C. Kosikowski, Zasady ustroju społeczno-gospodarczego, [w:] K. Działocha (red.), Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, Warszawa 2004, s. 34). Brak zaś występowania tego kryterium wyznacza zgodnie z orzecznictwem TK granice ograniczeń wolności gospodarczej w płaszczyźnie materialnej. Zakres dopuszczalnych ograniczeń jest tu szerszy, niż zakres ograniczeń sformułowanych w art. 31 ust. 3 (zob. wyr. z 14.6.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, Nr 6, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że „w świetle systemowej wykładni Konstytucji klauzula generalna „ważnego interesu publicznego”, o której mowa w art. 22 Konstytucji, nie jest zwykłym potwierdzeniem materialnoprawnych przesłanek ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z klauzuli tej wynikać mogą także, zdaniem Trybunału, inne, wychodzące poza art. 31 ust. 3 Konstytucji, materialnoprawne przesłanki ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej. (...) inne przesłanki materialnoprawne, mogące stanowić „ważny interes publiczny” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji – również powinny posiadać legitymację konstytucyjną. Trybunał zwraca jednak uwagę, że nie jest to wówczas legitymacja konstytucyjna bezpośrednia. Przesłanki takie nie są bowiem określone w przepisach Konstytucji. Są określone przez ustawodawcę, który winien uzasadnić, na gruncie wartości lub norm Konstytucji” (wyr. z 13.10.2010 r., KP 1/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 74)” (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, *op. cit.*).

W ocenie wnioskodawców, analiza omawianych przepisów nie pozwala na uznanie, że wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia miały charakter ograniczeń minimalnych i merytorycznie uzasadnionych. Przeciwnie, zasadnym jest stwierdzenie, że wprowadzone ograniczenia i nakazy pozostają w sprzeczności z zasadą swobodnej działalności gospodarczej, a przede wszystkim nie są uzasadnione ze względu na zamierzony cel ustawodawcy.

„Dla uznania zasadności proponowanych w ustawach ograniczeń wolności gospodarczej z punktu widzenia najczęściej powoływanych w tym przypadku zasad i dóbr konstytucyjnych – tzn. zasad sprawiedliwości społecznej oraz zrównoważonego rozwoju, ochrony konsumenta, ochrony godności człowieka, życia i zdrowia ludzi, ochrony środowiska – konieczne są każdorazowo wnikliwe badania stanu faktycznego przeprowadzone w skali makroekonomicznej przez różne niezależne ośrodki. Konieczne byłoby uwzględnienie oddziaływania proponowanych rozwiązań ustawowych, m.in. na rynek finansowy, rynek towarów i usług oraz na rynek pracy. Tytułem przykładu można wskazać, że dopiero stwierdzenie faktycznych nierówności mających charakter strukturalny mogłoby stanowić przesłankę działania ustawodawcy i jego ingerencję w procesy rynkowe i gospodarcze

mającą na celu realizację zasady sprawiedliwości społecznej traktowanej jako pierwszoplanową. To z kolei umożliwiłoby na tej podstawie ograniczenie praw określonych grup podmiotów. Z nadużyciem rozumienia interesu publicznego mamy do czynienia, gdy dobra chronione nie mogą stanowić kryterium jednoznacznie wskazującego na przyjęty w ustawie sposób ograniczeń wolności gospodarczej i tym samym trudno uznać, że go uzasadniają. Dla ich ochrony można by przyjąć inne rozwiązania zapewniające realizację zadań ochrony tych samych dóbr” (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, *op. cit.*).

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że w ocenie wnioskodawców obowiązek wyrażony w art. 2b ust. 1 u.k.u.r. ma zbyt bezwzględny charakter. Podkreślić przy tym należy, że w odróżnieniu od zakazów, o których mowa w ust. 2 (zakazu zbycia i oddania w posiadanie innemu podmiotowi) ustawodawca nie przewidział możliwości zwolnienia z tego obowiązku przez Sąd. Oznacza to, że obowiązek ten nie doznaje żadnych wyjątków. Z pewnością zaś mogą zaistnieć sytuacje, w których odstąpienie – zwłaszcza czasowe - od tego obowiązku nie zagrażałoby ochronie wartości konstytucyjnych związanych z ustrojem rolnym RP.

Odnosząc się natomiast do zakazów, o których mowa w art. 2b ust. 2 u.k.u.r. (zakaz zbycia nieruchomości lub oddania w posiadanie innym podmiotom) należy uznać, że ustawodawca zbyt wąsko określił możliwość odstąpienia od nich. Przyjęta regulacja winna szerzej określić takie możliwości - z uwzględnieniem specyfiki konkretnej sprawy. Tymczasem stosownie do art. 2b ust. 3 u.k.u.r., z powyższego zakazu może zwolnić Sąd na wniosek nabywcy - ale jedynie w sytuacji, gdy konieczność zbycia nieruchomości lub oddania jej w posiadanie innemu podmiotowi *wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy*.

Zbyt daleko idącym jest ograniczenie, polegające na możliwości wyrażania ww. zgody przez Sąd jedynie w sytuacjach wynikających z przyczyn losowych. Możliwość taka powinna mieć miejsce również w przypadku, gdy konieczność zbycia lub oddania w posiadanie innym podmiotom nieruchomości rolnej wynika z innych przyczyn niż losowe i niezależnych od nabywcy, czyli w innych przypadkach, uzasadnionych względami społecznymi, czy też gospodarczymi.

Trudno znaleźć argumenty przemawiające za tym, żeby przykładowo oddawanie w dzierżawę nieruchomości rolnych w stosunkach sąsiedzkich (zwłaszcza osobie, która daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej) - sprzeciwiało się któremukolwiek celowi Ustawy lub zagrażało realizacji wartości, których ochrona jest intencją ustawodawcy.

W konsekwencji powyższego należy uznać, że wyznaczone w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. okresy, obowiązki i zakazy wykraczają poza ramy konieczności, a zatem stanowią nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności właściciela nieruchomości.

Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w Wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, w którym wyjaśnił, że „słusznie dostrzega, że art. 64 ust. 3 „pełni podwójną rolę (...) stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie - zawarte w nim przesłanki dopuszczalności



ograniczenia własności z pewnością stanowić mogą – formalne jak i materialne – kryterium dla kontroli dokonywanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę. (...) Odrębne unormowanie (...) w art. 64 ust. 3 (...) nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 (...) określenie przesłanek ograniczenia prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 (...) prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję”.

„Kształtowanie” konstytucyjnego prawa lub wolności obejmuje takie działania państwa, które tworzą prawne przesłanki efektywnej realizacji przez poszczególne jednostki tych działań i zaniechań, które mieszczą się w przedmiocie danego konstytucyjnego prawa lub wolności. „Kształtowanie” danego konstytucyjnego prawa lub wolności w przyjętym tutaj rozumieniu obejmuje zatem takie działania państwa, które tworzą prawno-instytucjonalne gwarancje dla normalnego korzystania przez jednostki z tego prawa lub wolności. Należy przy tym zastrzec, że do zakresu „kształtowania” konstytucyjnego prawa lub wolności w tym rozumieniu w żadnym wypadku nie należą te działania państwa, które polegają na kreowaniu przezeń pewnych zakazów lub nakazów działania. Te ostatnie bowiem są oczywistym przejawem ograniczania (naruszania) danego prawa lub wolności i jako takie nie mogą być uznane za „kształtowanie” konstytucyjnego prawa lub wolności, nawet jeżeli w danym przypadku tworzą one prawno-instytucjonalne gwarancje dla normalnego urzeczywistnienia danego prawa lub wolności (M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej*, s. 83–84)” (M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP, op. cit.*).

Reasumując stwierdzić należy, że realizacja celów Ustawy – tj. realizacja polityki rolnej, wynikającej z art. 23 Konstytucji RP – dla których wprowadzono przepis art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., nie usprawiedliwia zastosowania przewidzianych tam instrumentów prawnych a przez ograniczenie prawa własności – tj. prawa do rozporządzania rzeczą, oraz ograniczenie wolności działalności gospodarczej, przewidzianej w art. 22 Konstytucji, prowadzi również do naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

**Nie zgodność art. 3a ust. 1 i 3 u.k.u.r. oraz art. 4 ust. 6 w zw. z ust. 2 u.k.u.r. - z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 22 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 64 Konstytucji RP, art. 2 Konstytucji RP (zasada poprawnej legislacji i określoności prawa)**

Jak już wielokrotnie podnoszono powyżej, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że z wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „(...) zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny wyprowadza trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych

skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (Polskie dyskusje o państwie prawa, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74, por. wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72). Jak podniósł Trybunał w powołanym orzeczeniu, zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki, toteż rozpatrując zgodność zakwestionowanych przepisów z zasadą proporcjonalności należy rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia: 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela (tamże, s. 348). Zarazem zasada proporcjonalności „nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa” (por. wyrok TK z 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK ZU nr 2/2002, poz. 15)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03).

Na marginesie należy dodać, że zasada proporcjonalności podobnie rozumiana jest w prawie UE, o czym świadczy następująca wypowiedź ETS: "zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by akty instytucji Wspólnoty nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich działań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów" (orzeczenie z dnia 12 stycznia 2006 roku, w sprawie C-504/04, Agrarproduktion Staebelow GmbH).

Jak wynika z uzasadnienia do projektu Ustawy, podstawowym celem jej wydania jest zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego przez państwo, poprzez wprowadzenie regulacji, które „pozwolą na właściwą dystrybucję nieruchomości rolnych jako niepomnażalnego dobra publicznego” oraz, które wzmocnią ochronę ziemi rolnej w Polsce „przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze” (str. 2 uzasadnienia do projektu Ustawy). Celem zmian ustawowych miało być również „ustanowienie ładu prawnego stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne” (str. 13 uzasadnienia do projektu Ustawy).

Mając na uwadze powyższe kwestionowane przepisy art. 3a ust. 1 i 3 w zw. z art. 4 ust. 6 i 2 u.k.u.r. w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt. 6 i 7 Ustawy zawierają rozwiązania naruszające zasadę proporcjonalności, w zakresie w jakim naruszają prawo do własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP).

Zgodnie z powołanym wyżej art. 3a ust. 1 u.k.u.r., Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej.

Stosownie natomiast do art. 4 ust. 6 u.k.u.r., przepisy ust., 1-3 i 5, art. 3 ust. 10 i 11 oraz art. 3a ust. 3 stosuje się odpowiednio do nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej.

Na mocy art. 4 ust. 2 omawianej ustawy, jeżeli równowartość pieniężna, o której mowa w ust. 1 (tj. odpowiadająca wartości rynkowej nieruchomości – przyp. wł.), nie wynika z treści czynności prawnej, orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, równowartość tę Agencja określa przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Z zawartego w art. 4 ust. 6 odesłania do odpowiedniego zastosowania ust. 2 tego przepisu - do nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 3a ust. 1 u.k.u.r.) - i określonego w tym przepisie sposobu ustalenia wartości nieruchomości, nie sposób wywieźć, w jaki sposób powinna nastąpić wycena udziałów lub akcji, które zamierza nabyć Agencja. Taki sposób sformułowania przepisu narusza zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 18 marca 2010 roku, sygn. K 8/08: „Jedną z dyrektyw poprawnej legislacji jest zasada określoności prawa. Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje zatem swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela (zob. np. wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „określoność prawa” funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 183-185).

Przepis ten wprowadza również istotne ograniczenie prawa własności, bowiem ogranicza prawo właściciela do dysponowania swoim majątkiem i czerpania z niego korzyści (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Zdaniem wnioskodawców, sposób wyceny udziałów lub akcji odwołujący się do wyceny nieruchomości, w żaden sposób nie przystaje do realiów rynkowych, bowiem nie uwzględnia wartości majątku przedsiębiorstwa oraz wartości reputacji (*goodwill*), które mają rzeczywisty wpływ na wartość praw udziałowych.

W opinii wnioskodawców, chociaż regulacja art. 3a ust. 1 u.k.u.r. zmierza do osiągnięcia celu, założonego przez ustawodawcę, tj. przejęcia kontroli na obrotem nieruchomościami rolnymi, to prowadzący do tego celu środek narusza zasadę proporcjonalności, bowiem w sposób nieuzasadniony odbiera możliwość swobodnego dysponowania majątkiem podmiotu, który bezpośrednio nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości rolnej (udziałowca lub akcjonariusza spółki prawa handlowego), bez zapewnienia mu odpowiedniej rekompensaty pieniężnej.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony własności i praw majątkowych może wynikać z braku właściwych mechanizmów kompensacyjnych.

W uzasadnieniu powołanego wyroku, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił: „Problem występujący na tle ocenianej ustawy polega więc nie na tym, czy ustawodawca może wprowadzić instrumenty ograniczające, ze względu na obronność państwa, sferę własności i praw majątkowych, ale na tym, czy ingerencja tego rodzaju mieści się w granicach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności. Ograniczenia w dyspozycji własnością i prawami majątkowymi mogą, jak wskazywano wyżej, w zasadniczy sposób zmniejszać wartość tych praw oraz uniemożliwiać ich wykorzystanie dla prowadzenia normalnej działalności gospodarczej. Brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych. Tego typu ingerencja w sferze własności wykracza poza granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności. Zasadność istnienia samych ograniczeń nie może bowiem usprawiedliwiać ponoszenia ich ciężaru w przeważającym stopniu przez podmioty władające nieruchomością. Brak stosownego mechanizmu kompensacyjnego uniemożliwia w konsekwencji - zgodnie z wymaganiami proporcjonalności - właściwe zrównoważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego”.

Niewątpliwie na gruncie omawianego przepisu mamy do czynienia z niedopuszczalną ingerencją w sferę własności.

Kolejno, zdaniem wnioskodawców, za niezgodne z art. 21 i art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uznać należy rozwiązanie umożliwiające Agencji przeglądanie ksiąg i dokumentów spółki oraz przyznane Agencji uprawnienie do żądania od spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieuwjętych w księgach i dokumentach (art. 3a ust. 3 u.k.u.r).

Uprawnienia takie pozwalają Agencji na zbyt szeroką ingerencję w strukturę własnościową spółek oraz prawnie chronione tajemnice przedsiębiorstwa prywatnych podmiotów gospodarczych. Na etapie prac legislacyjnych wielokrotnie podnoszono, że nowelizacja ta nie uwzględnia m. in. faktu, że nieruchomości rolne mogą należeć także do takich podmiotów, które nie prowadzą działalności rolniczej, jak banki, które nabyły nieruchomość rolną w postępowaniu egzekucyjnym. Niewątpliwie w takiej – jedynie przykładowej - sytuacji, przyznane Agencji uprawnienie do przeglądania ksiąg i dokumentów banku, uznać należy za środek nadmiernie uciążliwy dla podmiotów gospodarczych i mogący prowadzić do nadużyć, m. in. poprzez kontrolę prywatnych podmiotów gospodarczych w celach niezwiązanych z realizacją uprawnień przyznanych ustawą.

Jednocześnie uprawnienie Agencji do korzystania z prawa pierwokupu w każdej spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, niezależnie od powierzchni tej nieruchomości oraz sposobu jej nabycia, czy też przedmiotu działalności spółki narusza przyznaną w art. 22 wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

#### **Niezgodność art. 3b ust. 1 u.k.u.r. - z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

*Stosownie do art. 3b ust. 1 u.k.u.r., w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030, ze zm.), która jest właścicielem nieruchomości rolnej, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.*

Jedynie odstępstwa od wyrażonej wyżej zasady dotyczą osób bliskich, w sytuacjach uregulowanych w ust. 6 omawianego przepisu.

Zdaniem wnioskodawców, wskazana wyżej regulacja prawna stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności, ograniczając to prawo w stopniu naruszającym jego istotę (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) i powodując przymusowe pozbawienie dotychczasowego właściciela nieruchomości rolnej tego prawa, z innych przyczyn niż wywłaszczenie dokonywane na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z poglądem prawnym wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00: „W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „istotę” wolności i praw człowieka i obywatela (do której odwołuje się art. 31 ust. 3 zdanie 2 i dotyczący tylko własności art. 64 ust. 3 Konstytucji) należy rozumieć jako „nienaruszalny rdzeń” każdej wolności i każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności lub prawa podmiotowego, określoną przy uwzględnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych. Gdy chodzi o własność jako najważniejsze

prawo objęte ochroną opartą na art. 64 Konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji (wyrok z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 221). Sens prawa własności polega niewątpliwie na przyznaniu określonej osobie (lub - w przypadku współwłasności - osobom) najszerszych uprawnień względem rzeczy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sam nakaz zbycia określonej rzeczy nie przekracza jeszcze granicy istoty prawa własności i może być w pewnych szczególnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny. (...) Właściciel, na którego ustawodawca nakłada bezwzględny obowiązek zbycia własności na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego nie może być jednocześnie całkowicie pozbawiony możliwości wyboru osoby nabywcy i wpływu na wysokość uzyskanego w zamian świadczenia. (...) Prawidłowe funkcjonowanie własności zakłada konieczność stworzenia podstaw swoistego zaufania i pewności tego prawa. Dlatego ustawodawca powinien liczyć się także z tym, że własność jest najważniejszym prawem majątkowym, a więc jej ochrona nie może być w żadnym razie słabsza niż innych praw majątkowych. (...) Jeżeli własność, nabytą na podstawie prawa ustanowionego przez demokratycznie legitymowanego ustawodawcę, można by łatwo odebrać właścicielowi, pozbawiając go dodatkowo wpływu na warunki, na jakich utrata własności następuje, to prawo własności nie mogłoby spełniać swojej konstytucyjnej funkcji. Dotyczy to zarówno własności prywatnej, o której mowa w art. 20, 21 i 64 Konstytucji...".

Dodatkowo, ustawodawca nie określił żadnych zasad, którymi winna kierować się Agencja decydując o skorzystaniu z przyznanych jej w art. 3b ust. 1 u.k.u.r. uprawnień, zatem decyzja Agencji będzie miała charakter całkowicie uznaniowy, co skutkuje zdaniem wnioskodawców, nieproporcjonalną ingerencją w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego wynika negatywna ocena przypadku przyznania Agencji uprawnień, bez określenia „...przesłanek, które Agencja (działająca na rzecz państwa) musi spełnić, by skorzystać z przyznanego jej uprawnienia. Nie tylko łamie to konstytucyjne standardy art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także uniemożliwia sądowi następczą merytoryczną kontrolę zasadności takiej ingerencji. Zarówno cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji ustawodawca pozostawił wyłącznej gestii ANR i nie określił ich w ustawie” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08).

W związku z tym decyzja o nabyciu nieruchomości rolnej w sytuacji, o której mowa w art. 3b ust. 1 u.k.u.r. może nie wynikać z celów określonych w preambule do tej ustawy i nie będzie podlegała żadnej kontroli sądowej.

**Niezgodność art. 4 ust. 1 pkt. 4 lit. a) u.k.u.r. - z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 23 zd. 2 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

Stosownie do art. 4 ust. 1 u.k.u.r., jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku:

- 1) *zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub*
- 2) *jednostronnej czynności prawnej, lub*
- 3) *orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub*
- 4) *innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności:*
  - a) *zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne,*
  - b) *podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych*

– *Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.*

Zdaniem wnioskodawców przepis art. 4 ust. 1 pkt. 4 lit. a) u.k.u.r. w zakresie w jakim przewiduje możliwość pozbawienia przez Agencję prawa własności, narusza art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 23 zd. 2 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na wstępie należy zauważyć, że stosownie do art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie wywłaszczenia rozumiane jest w ten sposób, że chodzi o „przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11). „Jak podkreśla, „dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. (...) ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia „wywłaszczenie”. Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 Konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi” (wyr. TK z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60; zob. też wyr. TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 135: „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wykracza swoim zakresem poza pojęcie wywłaszczenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami”). Analizowane pojęcie sprecyzowano w wyr. TK z 9.12.2008 r. (K 61/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 174), w którym wskazano, że „wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego”. Ponadto, zdaniem TK, „wywłaszczenie jest z natury rzeczy ingerencją w istotę prawa własności, bo oznacza całkowite pozbawienie tego prawa, dlatego wywłaszczenie znajdować musi odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji)” (wyr. TK z 25.5.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 78). Podobne stanowisko wyrażono w uzasadnieniu wyr. TK z 17.12.2008 r. (P 16/08, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 181): „przymusowe pozbawienie własności właściciela jest (...) nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa, co w

oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność ograniczenia. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne, jeśli jest nieproporcjonalne (przekracza miary art. 31 ust. 3 Konstytucji), to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności. Zaznaczyć należy, że sam art. 64 ust. 3 Konstytucji wyklucza możliwość przekroczenia przez ograniczenie własności „istoty własności”. Trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie własności niż jej pozbawienie” (zob. też wyr. TK z: 3.6.2008 r., P 4/06, OTK-A 2008, Nr 5, poz. 76 i 14.10.2009 r., KP 4/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134)” (M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP, *op. cit.*).

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że o ile wywłaszczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 4 lit. a) u.k.u.r., może się odbyć za słusznym odszkodowaniem (określonym, jako równowartość pieniężna odpowiadająca wartości rynkowej nieruchomości), o tyle przepis ten nie uzależnia nabycia przez Agencję własności nieruchomości wyłącznie na cele publiczne. Przeciwnie, rzeczywistym celem ustawodawcy jest zapewnienie Agencji możliwości uzyskania własności nieruchomości rolnej w każdym przypadku, w którym Agencja uzna to uzasadnione, skutkiem czego przepis ten jest wprost sprzeczny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo, jak słusznie wskazuje się w wypowiedziach nauki prawa, „Z art. 23 można wyprowadzić zakaz kolektywizacji gospodarstw rolnych. Jeżeli podstawą ustroju rolnego państwa mają być gospodarstwa rodzinne, oznacza to, że powinny być one własnością prywatną (członków rodziny), a nie państwową, co implikuje założenie, że władze państwowe nie będą dążyły do ich kolektywizacji” (M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP, *op. cit.*).

Tymczasem regulacja przyznająca Agencji prawo do uzyskania własności nieruchomości rolnej w związku z takimi zdarzeniami prawnymi, jak zasiedzenia, dziedziczenie czy zapis windykacyjnego prowadzi do celu wprost sprzecznego z zakładanym przez ustawodawcę, tj. pozbawienia gospodarstwa rolnego charakteru gospodarstwa rodzinnego.

Jednocześnie regulacja ta zakłada na tyle istotną ingerencję w prawo własności, że uzasadnia to zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99: "Art. 64 ust. 1 konstytucji, odczytywany w kontekście innych przepisów mówiących o dziedziczeniu (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 konstytucji), stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*. Wyliczenie w art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego - przez wymienienie tych jego elementów, które zdaniem twórców konstytucji zasługują na uwydatnienie. Oparte na tym przepisie konstytucyjne prawo podmiotowe należy do tych, których realizacja zakłada obowiązywanie regulacji ustawowej, dotyczącej nie tylko jego ewentualnych ograniczeń (o czym mówi odnoszący się do ogółu praw i wolności art. 31 ust. 3



konstytucji oraz dotyczący własności art. 64 ust. 3 konstytucji), ale także - a nawet przede wszystkim - jego treści (por. art. 14 ust. 1 zd. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej). Zestawienie art. 64 ust. 1 i 2 z jednej strony i art. 21 ust. 1 z drugiej strony uzasadnia wniosek, że konstytucja wyłącza możliwość pozbawienia własności, będącej najpełniejszym z praw majątkowych, cechy dziedziczności. Natomiast inne niż własność prawa majątkowe mogą, ale nie muszą, być ukształtowane jako prawa dziedziczne, a więc nie gasnące w chwili śmierci osoby fizycznej będącej podmiotem danego prawa. Sformułowanie art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji nie może być podstawą tezy, jakoby prawo dziedziczenia nie było prawem o charakterze majątkowym. (...) Z punktu widzenia art. 20 i art. 21 konstytucji prawo dziedziczenia stanowi przede wszystkim gwarancję dla pozostawania własności w rękach prywatnych. Z przepisów tych, wraz z art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji, wynika adresowany do ustawodawcy nakaz objęcia regulacją ustawową określonej sfery zagadnień powstających w związku ze śmiercią osoby fizycznej. Dziedziczenie stanowi utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym. Polega to na tym, że prawo własności przysługujące osobie fizycznej nie może wygasnąć w chwili jej śmierci, ale winno trwać nadal, co zakłada jego przejście na inną osobę lub osoby. Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie „negatywne”, tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia „ukrytego” wyłączenia poprzez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej. Prawo dziedziczenia czyni własność prywatną instytucją trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby, której w danej chwili uprawnienia właścicielskie przysługują. Z uwagi na omówioną poniżej funkcję porządkową instytucji dziedziczenia przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorycznie wykluczone, ale może ono wejść w grę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą”.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że przyjęte rozwiązanie w istocie pozbawia spadkobierców prawa dziedziczenia, skoro mogą zostać pozbawieni nabytego tą drogą majątku. Nie tylko zatem zaskarżona regulacja narusza istotę prawa własności i prawa dziedziczenia, ale wprost wyklucza osiągnięcie celu określonego w art. 23 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to jednocześnie środek nieproporcjonalny do osiągnięcia celu w postaci wykluczenia spekulacyjnego obrotu nieruchomościami rolnymi.

### **Niezgodność art. 9 ust. 3 u.k.u.r. - z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 64 Konstytucji RP**

Poprzez nowelizację art. 9 u.k.u.r., do porządku prawnego wprowadzone zostały przepisy regulujące skutki prawne nabycia lub zbycia nieruchomości rolnej w sposób niezgodny z postanowieniami Ustawy, jak również konsekwencje niewywiązywania się przez nabywcę ze zobowiązań związanych z miejscem zamieszkania oraz osobistym prowadzeniem i niezbywaniem/nieoddawaniem w posiadanie przez okres, o którym mowa w art. 2b ust. 1 Ustawy.

Do art. 9 u.k.u.r. dodany został bowiem ust. 3 w brzmieniu:

„3. Jeżeli nabywca nieruchomości rolnej:

- 1) w okresie, o którym mowa w art. 2b ust. 1, nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna,
- 2) nie wykonuje zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c

– sąd, na wniosek Agencji, orzeka o nabyciu własności tej nieruchomości przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, chyba że ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie.”

W ocenie wnioskodawców wskazane powyżej sankcje z tytułu niewywiązywania się z obowiązków związanych z miejscem zamieszkania, osobistym prowadzeniem oraz niezbywaniem/nieoddawaniem w posiadanie przez okres, o którym mowa w Ustawie stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji, a także art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 Konstytucji.

Zgodnie z cytowanymi wyżej regulacjami sąd, na wniosek Agencji, może orzec o nabyciu własności nieruchomości przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej. Dalej wskazane zostało, że sąd oddali wniosek Agencji wyłącznie wówczas, gdy przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe.

Mając powyższe na uwadze, koniecznym jest rozważenie wprowadzonej regulacji, polegającej na przymusowym pozbawieniu własności na rzecz Skarbu Państwa za odszkodowaniem, przez pryzmat instytucji wyłączenia – jako instytucji dopuszczalnej wyłącznie pod warunkiem zgodności z wymogami przewidzianymi w art. 21 ust. 2 Konstytucji, tj. w szczególności - wyłącznie na cel publiczny.

Na wstępie należy poczynić uwagę natury ogólnej i wskazać, że zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie dostrzega się szeroką i wąską koncepcję wyłączenia.

Stosownie do koncepcji szerokiego pojęcia wyłączenia – zgodnym z prawem wyłączeniem są działania spełniające konstytucyjne przesłanki, tj. których dopuszczalność jest warunkowana istnieniem celu publicznego i obowiązkiem uiszczenia słusznego odszkodowania. Koncepcja ta zakłada konieczność poddania weryfikacji pod kątem spełniania przesłanek konstytucyjnych - każdego rozwiązania prawnego, które umożliwia uszczuplenie prawa majątkowego w ramach indywidualnego statusu prawnego (w szczególności tzw. wyłączenia faktycznego) (tak w Wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 oraz w Wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02).

Z kolei koncepcja wąskiego pojęcia wyłączenia zakłada, że istnienie celu publicznego i obowiązek słusznego odszkodowania stanowią elementy konstytucyjne wyłączenia i bez ich

istnienia nie można mówić o wyłączeniu, lecz o innej, z reguły bezprawnej ingerencji w sferę praw majątkowych.

W literaturze dominuje stanowisko, zgodnie z którym za trafną w świetle Konstytucji RP należy uznać drugą koncepcję – wąskiego pojęcia wyłączenia. Wyłączenie stanowi instytucję prawną (konstytucyjną) i nie może być traktowane w znaczeniu potocznym jako miara oceny ingerencji w sferę majątkową. W świetle tej koncepcji wyłączenie nie wyklucza innych mechanizmów ingerencji w sferę indywidualnego statusu prawnego. (M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP, *op. cit.*). W orzecznictwie wskazuje się dodatkowo, że – co do zasady – "różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wyłączenia" (tak m. in. w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01).

Jeżeli chodzi o samą definicję wyłączenia, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostrzegalne jest stanowisko, zgodnie z którym na gruncie Konstytucji RP chodzi ogólnie o „przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych” (por. Wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11).

Z kolei w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, wyjaśnione zostało, że „dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji, winny być brane pod uwagę przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. (...) ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia „wyłączenie”. Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 Konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi”.

Pojęcie wyłączenia doprecyzowane zostało również w Wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, w którym podkreślono, że „wyłączenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego”. Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „wyłączenie jest z natury rzeczy ingerencją w istotę prawa własności, bo oznacza całkowite pozbawienie tego prawa, dlatego wyłączenie znajdować musi odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98).

W ocenie wnioskodawców – niezależnie od przyjętej na gruncie Konstytucji koncepcji szerokiej czy też wąskiej definicji wyłączenia, szczególnego znaczenia nabiera ocena spełnienia przesłanki (tak wyłączenia, jak też innej formy ingerencji w istotę prawa własności) – dokonania na cel publiczny.

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, „Cele publiczne” nie zostały wprawdzie zdefiniowane w samej Konstytucji, jednak z systemowej wykładni art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, że są to cele ponadjednostkowe, zbiorowe, pozostające w pewnej opozycji do prywatnego interesu indywidualnego obywatela. „Celem publicznym” zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być zatem indywidualny interes lub suma interesów indywidualnych wielu osób prywatnych. Dokonywanie wywłaszczenia wyłącznie w majątkowym interesie wywłaszczyciela lub na cel, którego nie można zakwalifikować jako cel publiczny, stanowi przekroczenie art. 21 ust. 2 Konstytucji i tym samym naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności. Dopuszczenie przez ustawodawcę do przymusowego odjęcia praw i do ich nabycia przez podmioty publiczne jest wówczas niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, nawet jeśli nastąpiło za słusznym odszkodowaniem i było konieczne z innych przyczyn. Jeżeli zatem określony w ustawie cel wywłaszczenia nie ma wystarczająco charakteru publicznego, tak by mógł uzasadniać wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, z konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynika nakaz zwrotu wywłaszczonych praw. (...) Podobnie na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji przysługuje konstytucyjne prawo do żądania zwrotu w sytuacji, w której ustawa toleruje faktyczne przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości na cel niemieszczący się w katalogu celów publicznych określonych w ustawie wywłaszczeniowej.

Wedle art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest zgodne z Konstytucją, jeżeli jest konieczne (niezbędne) dla realizacji celu publicznego.

Ze względu na konstrukcję wywłaszczenia jako przymusowego odebrania prawa za odszkodowaniem, chodzi tu o ten cel publiczny, ze względu na który owo odjęcie nastąpiło. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego. Odebranie prawa własności i umieszczenie go w majątku państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest tylko narzędziem służącym realizacji celu wywłaszczenia. Z konstytucyjnej funkcji wywłaszczenia wynika, że już sama ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Wywłaszczenie nie umożliwia zwykłej ingerencji w sferę majątkową osób prywatnych w celu prostego przeniesienia wywłaszczonych praw do sfery własności publicznej. Nie chodzi o zwykłe odebranie własności i umieszczenie jej w zasobie własności publicznej. Cel i konstytucyjna legitymacja wywłaszczenia polegają na tym, że wywłaszczona nieruchomość ma bezpośrednio po wywłaszczeniu zostać oddana do realizacji zadań publicznych w ramach określonego przed wywłaszczeniem przedsięwzięcia publicznego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że instytucja wywłaszczenia ma charakter „wyjątkowy i szczególny” oraz że wywłaszczenie „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”. Do takich sytuacji należy brak możliwości realizacji celów publicznych za pomocą innych środków prawnych (por. orzeczenie z 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4, uchwała TK z 24 czerwca 1992 r., sygn. W 11/91, OTK w 1992 r., poz. 18, wyroki: z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, z 28

stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4, z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174).

Jeżeli zatem ustawa dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne (niezbędne) na cel określony przy wywłaszczeniu, przymusowe odjęcie praw majątkowych oraz ich nabycie przez podmioty publiczne jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ścisły związek z przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia powoduje powstanie konstytucyjnego obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli przepis ustawy dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne lub niezbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Wynika stąd, że jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są po przymusowym odebraniu przekazywane na cel publiczny uzasadniający ich wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel samego wywłaszczenia. Działanie organów państwa stanowi wówczas ingerencję w prawo własności, które jest pozbawione konstytucyjnej legitymacji. Naruszenie przez państwo podstawy upoważnienia konstytucyjnego do dokonania wywłaszczenia na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji ze względu na przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia stanowi uzasadnienie konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych praw. Tak też należy rozumieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01), w którym Trybunał wskazał, że art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”, tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy.

Jak dalej wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym powyżej wyroku - z regulacji konstytucyjnej wynika także, że cel legitymizujący ingerencję w prawo własności musi istnieć realnie, a nie tylko formalnie. Wywłaszczenie nie stanowi zwykłego ogólnego instrumentu pomnażania majątku publicznego, który mógłby być przekazany na realizację bardzo różnych celów publicznych i niepublicznych albo pozostać niewykorzystany”.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że wprowadzona w art. 9 u.k.u.r. instytucja stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten narusza jednak art. 21 ust. 2 Konstytucji ponieważ dopuszcza przejęcie nieruchomości przez Agencję działającą w imieniu Skarbu Państwa w sytuacji, w której przejęcie to nie jest niezbędne do realizacji celu publicznego.

Należy bowiem podkreślić, że brzmienie komentowanego przepisu, w sposób jednoznaczny wskazuje, iż ustawodawca przesądza, że cel publiczny, do realizacji którego konkretna nieruchomość rolna jest niezbędna, powiązany jest każdorazowo z sytuacją, w której właściciel nieruchomości narusza obowiązki przewidziane w u.k.u.r. – (tj. w zakresie zobowiązań związanych z miejscem zamieszkania oraz osobistym prowadzeniem i niezbywaniem/nieoddawaniem w posiadanie nieruchomości). Takiej regulacji nie da się natomiast pogodzić z przyjętym w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego znaczeniem pojęcia celu publicznego, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo, w ocenie wnioskodawców, zakładając, że prawo Agencji do przejęcia własności nieruchomości rolnej nie może być zakwalifikowane jako wywłaszczenie lub naruszenie istoty prawa

własności – a zatem zgodnie z koncepcją szerokiej definicji wywłaszczenia, a jedynie jako inna forma daleko idącej ingerencji w prawo własności – należy uznać, że ingerencja ta przekracza dopuszczalne granice ograniczeń prawa własności w świetle art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

„Nadmierność”, względnie „intensywność”, ingerencji w sferę indywidualnego statusu prawnego w drodze abstrakcyjnych i generalnych norm kształtujących ramy lub treść praw majątkowych może być traktowane jako rozwiązanie „podobne do wywłaszczenia”. Wskazanie „jakościowych” różnic między wywłaszczeniem i kształtowaniem ram lub treści własności jest czasem trudne. Co do zasady kształtowanie ram lub treści derywatu powinno się mieścić w granicach wytyczonych przez społeczne związanie własności. Z zasady sprawiedliwości wyrównawczej wynika obowiązek rekompensaty w razie nadmiernej, tj. nieproporcjonalnej i intensywnej – istotnie umniejszającej wartość uprawnień – ustawowej ingerencji w sferę indywidualnego statusu prawnego w ramach prawodawczej kompetencji kształtowania ram lub treści praw majątkowych” (M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP, *op. cit.*).

Podkreślić bowiem należy, że pozbawienie własności w powyższym trybie nie może zostać uznane za niezbędne do realizacji którejkolwiek z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nie może ulegać wątpliwości, że cele realizowane przez tę instytucję są możliwe do osiągnięcia za pomocą środków, które w mniejszym stopniu ingerują w prawo własności. Przykładowo mogłaby to być sankcja pieniężna dla właścicieli.

Instytucja przymusowego przejęcia własności przez Skarb Państwa nie daje się ponadto pogodzić z ustanowioną w art. 20 Konstytucji zasadą, zgodnie z którą to własność prywatna, a nie państwowa, stanowi fundament ustroju rolnego państwa.

Dla oceny powyższego zasadnym jest przypomnienie stanowiska wyrażonego w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, zgodnie z którym: „przymusowe pozbawienie własności właściciela jest (...) nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa, co w oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność ograniczenia. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne, jeśli jest nieproporcjonalne (przekracza miary art. 31 ust. 3 Konstytucji), to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności. Zaznaczyć należy, że sam art. 64 ust. 3 Konstytucji wyklucza możliwość przekroczenia przez ograniczenie własności „istoty własności”. Trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie własności niż jej pozbawienie” (tak również w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06).

Również w Wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia jest działanie ustawodawcy w granicach zasady proporcjonalności, co wynika ze sformułowania „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy (...)”. Z treści normatywnej art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika zatem, że regulacja ustawowa zgodna z konstytucyjnym standardem dopuszczalności wywłaszczenia musi uwzględniać

wymienione przesłanki”.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z wprowadzoną regulacją, prawo nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję nie ma charakteru obligatoryjnego. Jak wskazane bowiem zostało w treści przepisu „*sąd, na wniosek Agencji, orzeka o nabyciu własności tej nieruchomości przez Agencję*”. Zapis taki, w połączeniu z brakiem określenia przez ustawodawcę jakichkolwiek zasad, które Agencja winna brać pod uwagę decydując o złożeniu wniosku lub nie, może skutkować, że decyzja Agencji w tym zakresie będzie miała charakter arbitralny, a tym samym naruszający konstytucyjną zasadę ochrony własności – co stanowić będzie naruszenie art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konsekwencją takiej regulacji mogą być sytuacje, w których podmioty znajdujące się w porównywalnej sytuacji będą traktowane w różny sposób, ponosząc nieporównywalnie różne konsekwencje niestosowania się do wymogów nałożonych przez Ustawę.

Warto dodać, że jedyną sankcją niestosowania się do tych wymogów jest przymusowa utrata własności, co uniemożliwia „miarkowania” negatywnych konsekwencji dla właścicieli nieruchomości rolnych, z uwzględnieniem stopnia naruszenia zakazów i nakazów, które mogą być przecież różne.

Ponadto, w ocenie wnioskodawców, powyższego rygoryzmu, połączonego z możliwością arbitralnych działań Agencji nie niweluje wprowadzona regulacja, pozwalająca sądowi na nieuwzględnienie wniosku Agencji „*z uwagi na ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie*”.

Jest to kolejne niedookreślone pojęcie wprowadzone Ustawą, które na obecnym etapie nie pozwala na ocenę sposobu i zakresu jego zastosowania w praktyce.



**Załączniki:**

- 1) wykaz posłów popierających wniosek,
- 2) pełnomocnictwo,
- 3) 9 egz. wniosku wraz z załącznikami.