

Warszawa, dnia 23 czerwca 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. J. Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	23. 06. 2016
L.dz.	L.zał.

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji

według załączonej listy,

Przedstawiciele grupy posłów:

Poseł Borys Budka oraz Poseł Dorota Niedziela

Adres do doręczeń:

Klub Parlamentarny

Platforma Obywatelska

Ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

Pełnomocnik grupy posłów:

dr Tomasz Zalaśiński, radca prawny,

Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

Rondo ONZ 1, 00-124

Uczestnicy postępowania:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,

Prokurator Generalny,

Rada Ministrów

WNIOSEK

O KONTROLĘ KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 482 ze zm., dalej: „**Konstytucja RP**”), w imieniu

grupy posłów na Sejm RP VIII kadencji, których lista stanowi załącznik do niniejszego wniosku, wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) **przepis art. 1 i art. 2 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585, dalej: „UWSNZ”) są niezgodne z art. 2 oraz art. 23 w zw. z art. 20 Konstytucji RP,**
- 2) **przepis art. 2 ust. 2 UWSNZ jest niezgodny z art. 2, art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji RP,**
- 3) **przepis art. 172 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, dalej: „KC”), w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 1 UWSNZ oraz art. 14 UWSNZ, są niezgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP takimi standardami prawidłowej legislacji, jak zasada określoności, zasada pewności prawa i nakaz stosowania należytych przepisów przejściowych,**
- 4) **przepis art. 28a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014, dalej: „UGNRSP”), w brzmieniu nadanym przez art. 6 pkt 7 UWSNZ, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 23 Konstytucji RP,**
- 5) **przepis art. 6 pkt 8 lit. a UWSNZ, uchylający art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i wynikającymi z niego zasadami sprawiedliwości społecznej, zasadą ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz nakazem zapewnienia odpowiedniej *vacatio legis*, a także z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP.**
- 6) **przepis art. 29a ust. 1 i 4 UGNRSP, dodany przez art. 6 pkt 9 UWSNZ, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także z art. 20 w zw. z art. 22 i art. 65 Konstytucji RP, oraz, w zakresie w jakim nie stwarza możliwości zaskarżenia odmowy wyrażenia przez Agencję zgody na zbycie nieruchomości nabytej z Zasobu lub na obciążenie jej hipoteką, pomimo że odmowa ta stanowi indywidualny akt stosowania prawa, tj. władczą konkretyzację praw i obowiązków nabywcy – z art. 78 Konstytucji RP,**
- 7) **przepis art. 2a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 803, tekst jedn. z 2012 r., dalej: „UKUR”), dodany przez art. 7 pkt 4 UWSNZ, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a w zakresie w jakim ogranicza możliwość swobodnego rozporządzania nieruchomościami rolnymi przez nabywców będących jednostkami samorządu terytorialnego – także z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP,**
- 8) **przepis art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d UKUR, dodany przez art. 7 pkt 4 UWSNZ, jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji RP;**
- 9) **przepis art. 2a ust. 4 UKUR, w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 4 UWSNZ, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i wywodzonymi z niego standardami prawidłowej legislacji, w tym**

określoności prawa oraz pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, a także z **art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**,

- 10) **przepis art. 2b UKUR**, dodany przez art. 7 pkt 4 UWSNZ, jest niezgodny z **art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3**, a także z **art. 65 i art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP**,
- 11) **przepis art. 3a UKUR**, dodany przez art. 7 pkt 6 UWSNZ, jest niezgodny z **art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP**,
- 12) **przepis art. 3b UKUR**, dodany przez art. 7 pkt 6 UWSNZ, jest niezgodny z **art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP**,
- 13) **przepis art. 4 ust. 1, 2, 4 i 6 UKUR**, w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 7 UWSNZ, jest niezgodny z **art. 64 w zw. z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32**, a także z **art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP**, a w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości zbywanych lub nabywanych przez jednostki samorządu terytorialnego – także z **art. 165 ust. 1 Konstytucji RP**,
- 14) **przepis art. 6 ust. 1 UKUR**, w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 9 UWSNZ, jest niezgodny z **art. 52 w zw. z art. 23 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**,
- 15) **przepis art. 16 UWSNZ** jest niezgodny z **art. 2 Konstytucji RP** i wynikającym z niego nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

UZASADNIENIE

I. Uwagi wprowadzające

Niniejszy wniosek składa grupa 131 posłów na Sejm RP VIII kadencji, której – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP – przysługuje generalna legitymacja do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm.

W dniu 31 marca 2016 r. Sejm RP uchwalił ustawę o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 293, dalej „Projekt ustawy”). Po przedstawieniu Sejmowi stanowiska Senatu RP, w dniu 14 kwietnia odbyło się głosowanie zakończone przyjęciem wszystkich siedmiu poprawek zgłoszonych przez Senat. Tego samego dnia ustawa została przekazana Prezydentowi RP, który podpisał ją w dniu 26 kwietnia 2016 r. UWSNZ weszła w życie dnia 30 kwietnia 2016 r.

Zgodnie z art. 57 ust. 4 UTK przedstawicielami wnioskodawcy są indywidualnie Borys Budka, Dorota Niedziela, posłowie na Sejm RP VIII kadencji. Każdy z przedstawicieli jest upoważniony do samodzielnego reprezentowania Wnioskodawcy i udzielania pełnomocnictw, a także modyfikowania treści Wniosku. Wnioskodawca ustanowił również pełnomocnika w osobie radcy prawnego dr Tomasz Zalasieńskiego.

II. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 1 UWSNZ (pkt 1 petitum)

Zgodnie z art. 1 UWSNZ *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. Jak wynika z uzasadnienia Projektu ustawy, rozwiązaniem to „jest konieczne ze względu na interesy ekonomiczne państwa, ale też troskę o polskich rolników, którzy powinni mieć równe szanse w dostępie do państwowej ziemi rolnej w Polsce”, a także służy „wzmocnieniu 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”¹.*

Analizowany przepis budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 2 oraz art. 23 Konstytucji RP. Okresowe wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: „Zasób”) nie tylko nie odpowiada bowiem konstytucyjnym standardom proporcjonalności, ale też pozostaje w sprzeczności z kierunkiem polityki państwa sformułowanym w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Kwestionowana UWSNZ stwarza – wbrew art. 2 i 23 Konstytucji RP – podstawy od masowego „wywłaszczenia” – dokonywanego poprzez realizację prawa pierwokupu przez Agencję – nieruchomości rolnych znajdujących się w rękach prywatnych (w tym gospodarstw rodzinnych) na rzecz Zasobu.

Jak przyjmuje się w literaturze, konstytucyjna zasada proporcjonalności ma dwa podstawowe źródła – przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w odniesieniu do regulacji sfery konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a także przepis art. 2 w zakresie dotyczącym innych regulacji². Również zdaniem Trybunału Konstytucyjnego *„państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązującego prawa”³*. Treścią zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP jest adresowany do ustawodawcy obowiązek stanowienia tylko takich przepisów, które są niezbędne dla ochrony określonego interesu publicznego. Przyjmowane regulacje powinny być

¹ Uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 293.

² E. Morawska: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 283 i n.

³ Orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95 (OTK 1996, nr 1, poz. 2).

przy tym ukształtowane w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów, a także zachowywać proporcje pomiędzy ich efektami a ciężarami (niedogodnościami), jakie generują po stronie obywateli⁴. Oznacza to, że działania ustawodawcy powinny odpowiadać wymogowi adekwatności, a więc spośród możliwych i zarazem legalnych środków oddziaływania powinien on wybierać środki jednocześnie skuteczne dla osiągnięcia założonych celów i możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia tych celów⁵. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję⁶.

Analizowany art. 1 UWSNZ wprowadza okresowy zakaz sprzedaży nieruchomości lub ich części wchodzących w skład Zasobu. Założony przez ustawodawcę okres 5-letni, licząc od dnia wejścia w życie ustawy, ma charakter całkowicie arbitralny i nie znajduje uzasadnienia w żadnych wartościach, zasadach, ani normach konstytucyjnych. Za niewystarczające należy uznać w szczególności zawarte w uzasadnieniu Projektu ustawy stwierdzenie, że wstrzymanie sprzedaży nieruchomości z Zasobu podyktowane jest względem na interesy ekonomiczne państwa. Na arbitralny charakter wskazanego w art. 1 UWSNZ okresu wskazuje również fakt, że pierwotnie – w ramach tego samego *ratio legis* – termin ten miał wynosić 10 lat. W Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w wersji opublikowanej dnia 7 grudnia 2015 r. jako „istotę rozwiązań ujętych w Projekcie” wskazuje się „*propozycję wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu na okres 10 lat tj. do czasu kiedy dochody polskich rolników wzrosną na tyle, aby mieli oni równe szanse w nabywaniu ziemi rolnej w Polsce*”⁷. Odnosząc się do przyczyn „*złej sytuacji ekonomicznej polskich rolników*”, którzy zdaniem projektodawców „*nie są konkurencyjni w przetargach na nabywanie ziemi rolnej pochodzącej z Zasobu*” wskazuje się jedynie, że są one „*złożone*”, zaś w ramach Oceny Skutków Regulacji w sposób ogólny stwierdza, że „*tylko niewielka część [drobnych gospodarstw rolnych] ma szanse rozwojowe w rolnictwie*”, co „*generuje szereg problemów społecznych, ekonomicznych i gospodarczych, m.in. negatywnie wpływa na sytuację ekonomiczną polskich rolników*”. Projektowany okres wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu nie wydaje się zatem ani należycie uzasadniony, ani adekwatny do deklarowanych przez projektodawcę celów. Przyjęcie terminu określonego w art. 1 Projektu ustawy bazuje na założeniu, że po upływie okresu wstrzymania sprzedaży – m.in. wskutek jego ustanowienia – dojdzie do znaczącej poprawy sytuacji ekonomicznej polskich rolników, która znajdzie wyraz w podniesieniu zdolności nabywczej tej grupy społecznej i w konsekwencji – w

⁴ Por. Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 (OTK 1995, nr 1, poz. 12).

⁵ Por. S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74; R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 100.

⁶ Por. w szczególności wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) i wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00 (OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).

⁷ http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/rejestr2029_dok.html?czas=1449489600 – dopiero wskutek edycji dokonanej dnia 12 stycznia 2016 r., a więc już po opublikowaniu Projektu, okres ten został zmieniony na 5 lat.

poprawie struktury agrarnej Polski. Projektodawca nie przedstawia jednak żadnych argumentów zapoznających realny wpływ projektowanych zmian na możliwość urzeczywistnienia tego scenariusza. Wręcz przeciwnie, z całokształtu projektowanych regulacji wynika, że w zakresie nabywania nieruchomości rolnych znaczącemu wzmocnieniu ulega pozycja własności państwowej, kosztem własności prywatnej i rodzinnych gospodarstw rolnych. Projekt ustawy niemal w każdym przypadku zmiany właściciela nieruchomości rolnej przyznaje bowiem prawo pierwszeństwa jej nabycia Agencji. Negatywny wpływ na rodzinne gospodarstwa rolne jest szczególnie widoczny świetle zmienianej ustawą art. 3 ust. 5 pkt 1 lit. b UKUR, który pozbawia dotychczasowego dzierżawcę zbywanej nieruchomości rolnej prawa pierwokupu, jeżeli nabywcą tej nieruchomości jest Skarb Państwa. Jednocześnie art. 3 ust. 4 UKUR przewiduje, że w braku dzierżawcy lub w razie niewykonania przez niego prawa pierwokupu, prawo pierwokupu przysługuje z mocy prawa Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa. Analogicznie w przypadku nabycia nieruchomości rolnej w wyniku czynności wymienionych w zmienionym art. 4 ust. 1 UKUR – wówczas Agencja może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą jej równowartości pieniężnej, nawet jeśli zbycie następuje na rzecz rolnika indywidualnego⁸. Konsekwencją ustanowienia art. 1 UWSNZ nie będzie poprawa sytuacji ekonomicznej rolników indywidualnych, ile skumulowanie znacznych areałów ziemi rolnej w ramach Zasobu, bez możliwości jej zbycia w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. W okresie tym deklarowany w uzasadnieniu Projektu ustawy cel w postaci zwiększenia powierzchni gospodarstw rodzinnych z całą pewnością nie zostanie osiągnięty, pomimo, że zmieniony art. 24 ust. 1 pkt 1 UGNRSP wśród preferowanych form gospodarowania Zasobem przez Agencję wymienia „w pierwszej kolejności” sprzedaż nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Ze względu jednak na brzmienie art. 1 UWSNZ sprzedaż taka nie będzie mogła nastąpić przez pierwsze 5 lat obowiązywania znowelizowanej regulacji. Analizowana regulacja – pomimo deklarowanego w uzasadnieniu celu w postaci *„ustanowienia ładu prawnego stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP”* – prowadzi do skutków zgoła przeciwnych. Po pierwsze – art. 23 Konstytucji RP należy traktować jako *„dopełnienie i konkretyzację zasad bardziej ogólnych, w szczególności zasady społecznej gospodarki rynkowej”*⁹. Z zasady tej, sformułowanej w art. 20 Konstytucji RP, wynika *„zakaz podejmowania przez państwo działań (w tym także i stanowienia ustaw) wymierzonych we własność prywatną”,* co *„wyklucza ewentualny powrót do systemu gospodarki opartej na dominacji własności państwa”*¹⁰. Tymczasem skutkiem ustanowienia art. 1 UWNRS, analizowanego na tle zmian wprowadzanych przez ustawę w UKUR i UGNRSP, będzie właśnie postępująca centralizacja i upaństwowienie własności ziemi rolnej. Wycofanie z rynku nieruchomości rolnych gruntów wchodzących w skład Zasobu doprowadzi znaczącego spadku podaży ziemi i co za tym idzie wzrostu jej ceny, co w rezultacie jedynie pogłębi *„złą sytuację ekonomiczną polskich rolników”,* negatywnie wpływając na ich zdolność do konkurencji z

⁸ Z wyjątkiem, gdy nabycie następuje na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha (art. 4 ust. 4 pkt 1 UKUR) oraz gdy nabycie przez rolnika indywidualnego następuje w wyniku dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego (art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. c-d).

⁹ L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe 1999.

¹⁰ B. Banaszak, op. cit.

kapitałem zagranicznym, także po zakończeniu przewidzianego w art. 1 UWSNZ okresu wstrzymania sprzedaży. Po upływie tego okresu z kolei przewidywać można znaczny spadek cen ziemi, co dodatkowo osłabi pozycję ekonomiczną gospodarstw rodzinnych.

Deklarowane przez projektodawców „rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej art. 23 Konstytucji” powinno dotyczyć również zdania drugiego tego przepisu, zgodnie z którym „zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Regulacje UWSNZ, o czym będzie mowa w dalszej części wniosku, prowadzą do naruszenia tych norm konstytucyjnych.

Kwestionowany art. 1 UWSNZ nie służy zatem realizacji zasady przewidzianej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którą podstawą gospodarki rolnej jest gospodarstwo rodzinne, lecz faktycznie służy zgoła odmiennej zasadzie, że podstawą gospodarki rolnej jest własność państwowa i – jak można sądzić, gdyż Agencja będzie musiała zagospodarować ziemię skupowaną w ramach prawa pierwszeństwa od rolników, której przez 5 lat nie będzie mogła sprzedać – Państwowe Gospodarstwo Rolne.

Z tego powodu art. 1 UWSNZ jest niezgodny z art. 2 i art. 23 w zw. z art. 20 Konstytucji RP.

III. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 2 ust. 2 UWSNZ (pkt 2 petitum)

Przepis art. 2 UWSNZ określa wyłączenia od ustanawianego w art. 1 zakazu sprzedaży nieruchomości Zasobu. Art. 2 ust. 1 zawiera zamknięty katalog nieruchomości, które nie zostały objęte zakazem, natomiast art. 2 ust. 2 przewiduje, że zgodę na sprzedaż innych niż wymienione w ust. 1 nieruchomości lub ich części może wyrazić minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa ANR, *jeśli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi*. Jednocześnie, zgodnie z art. 2 ust. 3 UWSNZ, *sprzedaż nieruchomości i ich części innych niż wymienione w ust. 1, bez zgody, o której mowa w ust. 2, w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy jest nieważna*.

Analizowany przepis pozostawia organom władzy publicznej szeroki i w pełni dyskrejonalny zakres swobody w decydowaniu o dopuszczalności sprzedaży nieruchomości niewymienionych w art. 2 ust. 1 UWSNZ. Ustawodawca nie precyzuje przesłanek i trybu występowania z wnioskiem przez Prezesa Agencji, ani formy wyrażania zgody przez ministra właściwego ds. rozwoju wsi. Udzielenie zgody może przy tym nastąpić, jeśli jest to uzasadnione „względami społeczno-gospodarczymi”, a więc na podstawie przesłanki o charakterze klauzuli generalnej nieodpowiadającej w tych okolicznościach konstytucyjnym standardom określoności (art. 2 Konstytucji RP). Przesłanka „uzasadnienia względami społeczno-gospodarczymi” nie odpowiada bowiem kryteriom precyzyjności i jasności składającym się na tzw. test określoności. W rezultacie przepis upoważniający ministra właściwego ds. rozwoju wsi do uchylecia zakazu sprzedaży nieruchomości Zasobu stanowi normę blankietową i daje podstawę do dowolnego kształtowania jej treści w procesie stosowania prawa. Równoczesny brak uregulowania trybu wyrażania zgody

dotatkowo pogłębia wynikające stąd wątpliwości konstytucyjne, bowiem co do zasady „konsekwencją zastosowania klauzuli generalnej czy też zwrotu niedookreślonego jest zaostrenie kryteriów dotyczących procedury postępowania się tymi zwrotami w procesie stosowania prawa”¹¹. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że „postępowania się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można a priori traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia”¹². Użycie w przepisie zwrotów niedookreślonych powinno być więc przez ustawodawcę równoważone stworzeniem odpowiednich „gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i cenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o tym wypełnieniu”¹³. Konstytucyjna zasada określoności nie wyklucza postępowania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeśli ich desygnaty można ustalić¹⁴. Wskazana w art. 2 ust. 2 UWSNZ przesłanka została jednak sformułowana w sposób na tyle nieprecyzyjny i ogólny, że uzasadnieniem dla uchylecia zakazu wynikającego z art. 1 UWSNZ może być praktycznie każdy powód wskazany przez wnioskodawcę (Prezesa ANR). W rezultacie przepis art. 2 ust. 2 UWSNZ ma ogromny potencjał korupcyjogenny, co dodatkowo pogłębia fakt, że podejmowane na jego podstawie decyzje nie podlegają żadnym ograniczeniom materialnoprawnym ani proceduralnym, ani też żadnej kontroli. Przepis ten godzi również w konstytucyjną zasadę pewności prawa rozumianą jako zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych.

Analizowana regulacja budzi ponadto wątpliwości co do zgodności z art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji RP, które zaliczają do materii ustawowej odpowiednio:

- zasady i tryb zbywania nieruchomości przez Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne,
- sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa.

Ustawa powinna więc określać pewne minimum proceduralne (tryb) oraz materialnoprawne (zasady) zbywania nieruchomości Zasobu, co nie ma miejsca w analizowanym przypadku. W obecnym brzmieniu art. 2 ust. 2 UWSNZ umożliwia kształtowanie zakresu zakazu sprzedaży nieruchomości Zasobu przez organ władzy wykonawczej w sposób praktycznie nieograniczony i arbitralny. Przesłanki wyłączenia spod zakazu z art. 1 UWSNZ tak dalece podlegają dookreśleniu w procesie stosowania prawa, że zgoda ministra zamiast być aktem wykonującym ustawę, wydanym na jej podstawie i w granicach, staje się aktem uznaniowego władztwa administracyjnego o charakterze niemalże samoistnym.

¹¹ Wyrok TK z dnia 27 października 2010 r., K 10/08 (OTK Seria A 2010 nr 8, poz. 81).

¹² Uchwała TK z dnia 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91 (OTK w 1991 r. poz. 20, cz. IV, pkt 5).

¹³ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, cz. III, pkt 5).

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05 (OTK-A 2005, Nr 8, poz. 91).

Z tego względu art. 2 ust. 2 UWSNZ jest niezgodny z art. 2 oraz art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji RP.

IV. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 172 § 3 KC (pkt 3 petitum)

Zgodnie z art. 172 § 3 KC nabyć nieruchomości rolną w rozumieniu przepisów UKUR przez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli - ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 UKUR - powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. Nieruchomość rolna została przy tym w UKUR zdefiniowana jako nieruchomości rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 UKUR).

Regulacja ta budzi szereg wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji RP). Po pierwsze – art. 172 § 3 KC stanowi, że odrębne zasady zasiedzenia wynikające z tego przepisu mają zastosowanie do każdej nieruchomości „w rozumieniu przepisów UKUR”, nie zaś „w rozumieniu art. 2 pkt 1 UKUR”. Oznacza to, że dla ustalenia zakresu zastosowania nowego reżimu zasiedzenia konieczne jest uwzględnienie wszystkich przewidzianych w UKUR modyfikatorów zakresu pojęcia „nieruchomość rolna”. Z art. 1a UKUR wynika, że przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu oraz takich, których powierzchnia nie przekracza 0,3 ha. Jednocześnie, zgodnie z art. 11 UWSNZ, przepisów UKUR w brzmieniu nadanym ustawą nie stosuje się do *gruntów rolnych zabudowanych o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które w dniu wejścia w życie ustawy zajęte są pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajęte na urządzenie ogródka przydomowego - jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (pkt 1) oraz do nieruchomości rolnych, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne (pkt 2).*

W rezultacie mamy do czynienia z współwystępowaniem dwóch reżimów zasiedzenia nieruchomości rolnych: powszechnego (art. 172 § 1 i 2 KC) i szczególnego (art. 173 § 3 KC), a przesłanki, od których spełnienia uzależnione jest zaliczenie danego przypadku do jednego z nich pozostają rozproszone w wielu przepisach UWSNZ i UKUR. Może się zdarzyć, że nieruchomość odpowiadająca definicji nieruchomości rolnej sformułowanej w art. 2 pkt 1 UKUR nie będzie podlegała szczególnemu, ale ogólnemu reżimowi zasiedzenia – np. w przypadku nieruchomości rolnych w rozumieniu KC przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, jednak o powierzchni nieprzekraczającej 0,3 ha.

W ramach szczególnego reżimu zasiedzenia wynikającego z art. 172 § 3 KC dla skuteczności nabycia nieruchomości rolnej konieczne jest łączne spełnienie dwóch dodatkowych, wobec art. 172 § 1 i 2, warunków, tj. nabywcą może być wyłącznie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów UKUR, a łączna powierzchnia nieruchomości rolnych będących jego własnością w wyniku zasiedzenia nie może przekroczyć 300 ha użytków rolnych. Funkcjonalność analizowanej regulacji budzi szereg wątpliwości. Ustawodawca nie określa jaki moment należy uznać za wymierny dla ustalenia powierzchni warunkującej możliwość skutecznego zasiedzenia nieruchomości. Jeśli miarodajny jest moment upływu wymaganego okresu posiadania, konstrukcja ta będzie stosunkowo łatwa do obejścia. Ponadto nie jest jasne czy obowiązek spełnienia warunków uznania za rolnika indywidualnego w rozumieniu UKUR dotyczy wyłącznie momentu upływu terminu zasiedzenia, czy całego okresu zasiedzenia. Jeśli to pierwsze – ustawodawca nie wskazuje jak należy oceniać spotykane w praktyce umowy o przeniesienie posiadania zsiadywanej nieruchomości przez osobę niebędącą rolnikiem indywidualnym na osobę spełniającą przesłanki z art. 6 UKUR. Jeśli to drugie – nierozstrzygnięta pozostaje kwestia możliwości doliczenia okresu posiadania poprzednika będącego rolnikiem indywidualnym.

W sprawach o stwierdzenie zasiedzenia orzeka się często o stanach faktycznych, które miały miejsce kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat przed wydaniem postanowienia stwierdzającego nabycie. Biorąc pod uwagę treść przepisu przejściowego zawartego w art. 14 UWSNZ, zgodnie z którym przepisu art. 172 § 3 KC nie stosuje się, jeżeli zasiedzenie skończyłoby się przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (czyli do dnia 30 kwietnia 2019 r.), nie można wykluczyć sytuacji, w której wprawdzie stan faktyczny prowadzący do zasiedzenia ziscił się przed tym dniem, jednak moment orzekania przypada już po upływie wskazanego okresu przejściowego. Ustawodawca nie rozstrzyga, na podstawie których przepisów sąd powinien orzekać w takich przypadkach. Może się również zdarzyć, że orzeczenie sądu I instancji ustalające spełnienie przesłanek zasiedzenia na określony dzień wydane przed 30 kwietnia 2019 r. zostanie następnie skutecznie zakwestionowane, wskutek czego sąd II instancji – orzekając już po tej dacie – ustali, że zasiedzenie nastąpiło w innym terminie. Problemem pozostaje wówczas ustalenie które przepisy są właściwe dla oceny skuteczności takiego zasiedzenia, o czym nie rozstrzygają ani przepisy UWSNZ, ani treść uzasadnienia ustawy.

W rezultacie dysfunkcjonalność analizowanej regulacji godzi w konstytucyjne standardy określoności i pewności prawa wywodzone z art. 2 Konstytucji RP. W doktrynie i orzecznictwie konsekwentnie podnosi się, że *„ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję. Szczególnie doniosłe znaczenie winny one mieć na płaszczyźnie wolności i praw człowieka i obywatela – także w odniesieniu do wolności i praw ekonomicznych”*¹⁵. Regulacja art. 172 § 3 KC nie gwarantuje zainteresowanym podmiotom pewności co do ich sytuacji prawnej, ani *„przewidywalności co do tego, w jakim stopniu realizacja*

¹⁵ Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03 (OTK Seria A 2004 nr 1, poz. 1).

*[tego przepisu] może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych*¹⁶.

Z tego względu art. 172 § 3 KC należy uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, tj. z wywodzonymi z niego zasadami określoności, zaufania obywateli do państwa i pewności prawa.

V. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 28a ust. 1 i 2 UGNRSP (pkt 4 petitum)

Zgodnie z art. 28a ust. 1 UGNRSP *sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha (pkt 1) oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha (pkt 2). Zasady obliczania powierzchni użytków rolnych określa art. 28a ust. 2 UGNRSP, zgodnie z którym przy ustalaniu powierzchni, o których mowa w ust. 1 będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności (pkt 1); do powierzchni tej wlicza się powierzchnię użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu, a następnie zbyte, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (pkt 2).*

Określając dopuszczalne normy powierzchniowe gospodarstwa rolnego w zmienianym art. 28a ust. 1 pkt 1 i 2 UGNRSP ustawodawca w żaden sposób – definicyjny lub funkcjonalny – nie nawiązał do instytucji „gospodarstwa rodzinnego”. Tymczasem, jak podnosi się w literaturze, „*trudno uznać, że «rodzinny» charakter gospodarstwa rolnego wynika z tego, że podmiotem prowadzącym gospodarstwo jest rolnik indywidualny (art. 3 ust. 1 pkt 1 UKUR), którego «status rodzinny» jest faktycznie obojętny. Jeszcze większe wątpliwości budzi maksymalna norma obszarowa gospodarstwa rodzinnego w postaci 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.*¹⁷. Zestawienie analizowanego przepisu z art. 23 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że wbrew zapewnieniom zawartym w uzasadnieniu projektu ustawa nie realizuje celów stanowiących z założenia jej podstawowe *ratio legis*, a tym samym zachowuje swoją aktualność ocena doktryny prawa rolnego, że problem nowoczesnej, całościowej regulacji w zakresie oddziaływania na struktury gruntowe jest nadal otwarty¹⁸.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04 (OTK Seria A 2004 nr 11, poz. 117).

¹⁷ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia z dnia 2 marca 2015 roku... op. cit.*, s. 3-4; także: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 397.

¹⁸ Por. A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu... op. cit.*, s. 30. Na niecelowość rozwiązań UKUR zwrócił także uwagę Sąd Najwyższy w piśmie z dnia 19 stycznia 2015 r., nr BSA III-021-454/14, dołączonym do projektu UKUR z 2015 r.

Nie bez znaczenia pozostaje również zdanie drugie art. 23 Konstytucji RP. Zasady wynikające z art. 21 i art. 22 Konstytucji RP ustalają granice dopuszczalnych działań prawodawcy motywowanych stworzeniem w ramach ustroju rolnego systemu preferencji na rzecz gospodarstw rodzinnych. Powoływanie się na zasadę sformułowaną w art. 23 Konstytucji RP nie może więc uzasadniać ingerencji w wartości wymienione w tych przepisach. Gospodarstwo rodzinne ma w świetle art. 23 Konstytucji RP stanowić podstawę ustroju rolnego, co bynajmniej nie uprawnia do postawienia tezy, że gospodarstwo do 300 ha ma stanowić wyłączną formę tego ustroju. W literaturze podkreśla się, iż „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”¹⁹. Tymczasem rozwiązanie przewidziane w art. 28a ust. 1 i 2 UGNRSP stanowi dokładnie tego typu regulację. Skutkiem ustanowienia tego przepisu będzie istotne utrudnienie tworzenia gospodarstw rolnych o powierzchni przekraczającej 300 ha użytków rolnych. Wynika to nie tylko z analizowanych ograniczeń obszarowych dotyczących nieruchomości nabywanych z Zasobu (a więc w ramach transferu państwo-sektor prywatny), ale również ograniczeń w prywatnoprawnym obrocie nieruchomościami rolnymi wprowadzanych przez UWSNZ do UKUR (por. pkt VIII-XV uzasadnienia niniejszego wniosku).

W porównaniu z poprzednim brzmieniem art. 28a ust. 1 i 2 UGNRSP, UWSNZ zastrza ograniczenia antykoncentracyjne w dwojaki sposób. Po pierwsze – przez obniżenie maksymalnego poziomu areałów ziemi rolnej będących własnością nabywcy z 500 do 300 ha. Po drugie – przez zmianę sposobu obliczania powierzchni użytków rolnych uwzględnianych w ramach tego limitu. UWSNZ znacznie poszerza zakres obowiązującego uprzednio ograniczenia możliwości nabywania nieruchomości rolnych z Zasobu, nakazując uwzględnianie w wyliczeniach powierzchni użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu, a następnie zbyte na cel inny niż publiczny. Sposób redakcji art. 28a ust. 2 pkt 2 UGNRSP wskazuje na konieczność wliczenia do limitu nieruchomości nabytych od Agencji – na zasadzie sumowania – powierzchni użytków rolnych będących własnością nabywcy oraz użytków rolnych kiedykolwiek nabytych przez niego z Zasobu. Konsekwencją przyjęcia takiego sposobu obliczeń jest zakaz sprzedaży nieruchomości rolnej Skarbu Państwa w każdym przypadku, gdy wprawdzie nie spowoduje ona przekroczenia limitu aktualnie władanych przez nabywcę powierzchni użytków, ale limit ten zostałby osiągnięty w stosunku do sumy wszystkich nieruchomości rolnych, które kiedykolwiek były jego własnością.

Regulację tę należy uznać za nadmiernie restrykcyjną, a przez to nieodpowiadającą konstytucyjnym standardom proporcjonalności i racjonalności wywodzonym z art. 2 Konstytucji RP. Przepis art. 28a ust. 1 i 2 UGNRSP budzi też wątpliwości z punktu widzenia jego adekwatności do deklarowanego przez ustawodawcę celu w postaci „rzeczywistego odzwierciedlenia zasady wyrażonej art. 23 Konstytucji”. Wydaje się, że spośród możliwych środków jego realizacji można było wybrać taki, którego ustanowienie byłoby mniej dolegliwe dla adresatów, a przy tym co

¹⁹ M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016.

najmniej tak samo skuteczne dla poprawy struktury agrarnej w kraju i sytuacji ekonomicznej polskich rolników.

VI. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 6 pkt 8 lit. a UWSNZ uchylającego art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP (pkt 5 petitum)

Projektowany art. 6 pkt 8 lit. a UWSNZ deroguje art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP, zgodnie z którym pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie (z zastrzeżeniem art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42), przysługuje byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r. Przepis ten został wprowadzony art. 1 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 484). Istotą prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 UGNRSP było zapewnienie wymienionym w tym przepisie podmiotom możliwości nabycia nieruchomości rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w szczególnym, bezprzetargowym trybie. Pierwszeństwo to aktualizowało się w momencie przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży przez Agencję Nieruchomości Rolnych, a warunkiem skorzystania z tego prawa było wyrażenie zgody na nabycie zbywanej nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu o sprzedaży (art. 29 ust. 1d UGNRSP). Dopiero wówczas, gdy nieruchomości nie zostały sprzedane wskutek skorzystania przez uprawniony podmiot z przysługującego mu pierwszeństwa, podlegały one sprzedaży w trybie publicznego przetargu (art. 29 ust. 2-3 UGNRSP).

Celem przyznania prawa pierwszeństwa byłym właścicielom i ich spadkobiercom była potrzeba wynagrodzenia – choćby w minimalnym stopniu – straty związanej z odebraniem w poprzednim, dalekim od standardów demokratycznych, nieruchomości rolnych²⁰. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zastrzeżenie pierwszeństwa na rzecz byłych właścicieli i ich spadkobierców stanowiło wyraz tendencji reprivatyzacyjnych i znajdowało uzasadnienie w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej i poszanowania wartości bliskich demokratycznemu państwu prawnemu²¹. Zdaniem TK zasada pierwszeństwa ma przy tym nie mniejsze znaczenie niż zasada przetargu, służy bowiem „ochronie słusznym interesów osób, których dawniej pozbawiono ich praw do nieruchomości; [a] poszanowanie własności wymaga, aby te osoby były brane pod uwagę w pierwszej kolejności jako potencjalni nabywcy w sytuacji, w której nieruchomość jest przeznaczona do zbycia”²².

²⁰ Senat wprowadził nawet poprawkę – ostatecznie odrzuconą przez Sejm – aby Agencja zwracała na wniosek nieodpłatnie nieruchomość wchodzącą w skład Zasobu byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed 1 stycznia 1992 r. bez odszkodowania – por. druk senacki nr 1023, s. 2.

²¹ Uchwała TK z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95 (OTK 1996 nr 3, poz. 25).

²² Tamże.

Aksjologiczny aspekt regulacji zawartej w art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP został całkowicie zignorowany przez Projekt ustawy, na co wskazuje brak w jego uzasadnieniu jakichkolwiek argumentów przemawiających za derogacją tego przepisu UGNRSP. Pozbawienie byłych właścicieli nieruchomości rolnych i ich spadkobierców prawa pierwszeństwa nabycia tych nieruchomości w przypadku przeznaczenia ich do zbycia przez Agencję należy ocenić jako naruszenie art. 2 Konstytucji RP, tzn. zasady demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza w kontekście obowiązku urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw nabycia praw jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym i zapewnia ochronę praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych). W ocenie TK „zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie”²³. Nie ulega wątpliwości, że uprawnienie byłych właścicieli nieruchomości rolnych i ich spadkobierców wynikające z uchylanego art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP stanowi ekspektatywę nabycia prawa. W wielu przypadkach ekspektatywa ta ma charakter maksymalnie ukształtowany, co oznacza, że wprawdzie nie doszło jeszcze do nabycia prawa, ale spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki warunkujące jego nabycie. Za taką kwalifikacją pierwszeństwa przemawia orzecznictwo TK, zgodnie z którym jeżeli ustawa określa warunki, po których ziszczeniu osoby, które te warunki spełniły mogą zasadnie i racjonalnie oczekiwać określonego skutku, to mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną²⁴. Istotą konstrukcji pierwszeństwa jest fakt, że w razie przeznaczenia danej nieruchomości do zbycia przez Agencję, jedynie od oświadczenia uprawnionego podmiotu zależy, czy dojdzie do nabycia prawa własności, a więc do ukształtowania pełnego prawa podmiotowego. Uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP budzi więc tym większe wątpliwości w świetle szczególnego statusu prawa własności, którego ochronę zapewniają art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Ochrona rozciąga się na maksymalnie ukształtowane ekspektatywy nabycia tego prawa, skoro gwarancje konstytucyjne odnoszą się „w równej mierze do praw podmiotowych już nabytych, jak i do zgodnego z prawem oczekiwania ich nabycia przez spełnienie określonych w ustawie warunków”²⁵.

Oczywiście ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw – zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Pojęcie „szczególnych okoliczności”, odnosi się jednak do „*sytuacji nadzwyczaj wyjątkowych, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa*

²³ Wyrok TK z dnia 11 lutego 1992 r., K. 14/91 (OTK w 1992 r., cz. I, s. 93).

²⁴ Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10 (OTK Seria A 2011 nr 10, poz. 114).

²⁵ Orzeczenie TK: K 25/95.

określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji [...]. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły”²⁶. Ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga więc rozważenia: (1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, (2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, (3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także (4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji²⁷.

Derogacja 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP nie spełnia powyższego testu dopuszczalności. Przyznane byłym właścicielom i ich spadkobiercom pierwszeństwo miało na celu realizację zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a jego pozbawienie przez UWSNZ nie służy żadnej innej wartości konstytucyjnej. Nawet jeśli za taką wartość uznać kształtowanie ustroju rolnego w drodze wspierania rodzinnych gospodarstw rodzinnych (art. 23 Konstytucji RP), to skonfrontowanie z sobą tej wartości konstytucyjnej i wartości związanych z zasadą sprawiedliwości społecznej, którą w przypadku pośredniej restytucji prawa własności wspierają dodatkowo normy konstytucyjne art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, wymaga uznania wyższości zasady ochrony prawa nabytych. Należy przy tym podkreślić, że przyznanie pierwszeństwa byłym właścicielom i ich spadkobiercom nie pozostaje w kolizji z interesem publicznym. Pierwszeństwo uprawnia jedynie do wykupu nieruchomości według ich aktualnej wartości, i to wyłącznie w sytuacji, gdy zostają one przeznaczone przez Agencję do zbycia jako zbędne w zasobach publicznych. Co więcej, jak wspomniano, uprzywilejowanie tej grupy podmiotów jest uzasadnione doznanymsz uszczerbkiem majątkowym spowodowanym przez działalność wywłaszczeniową i nacjonalizacyjną państwa. Uprawnienie w postaci pierwszeństwa ma więc raczej charakter moralnego, a nie materialnego zadośćuczynienia²⁸. Nie stanowi wszak roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a jedynie pierwszeństwo w jej nabyciu – i to po cenie uwzględniającej aktualną wartość. Zdaniem Trybunału „trudno uznać tę preferencję finansową dla byłych właścicieli za zbyt daleko idącą”²⁹, zwłaszcza, że dotyczy ona osób, którym wywłaszczonych nieruchomości nie udało się wcześniej odzyskać w inny sposób. Wątpliwości konstytucyjne dotyczące analizowanego rozwiązania są tym bardziej uzasadnione w świetle sformułowanej w Preambule Konstytucji RP negatywnej oceny okresu rządów komunistycznych, gdzie mowa o „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „niezależnie od tego, że cele i treści tych współczesnych regulacji prawnych są zróżnicowane, ich wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobata dla

²⁶ Orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., K. 15/91 (OTK w 1992 r., cz. I, s. 163).

²⁷ Por. wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99 (OTK 1999/5/100); także: M. Jackowski, Ochrona praw nabytych a kryzys gospodarczy, „Państwo i Prawo” nr 8/2009, s. 6.

²⁸ Uchwała TK z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95 (OTK 1996 nr 3, poz. 25).

²⁹ Tamże.

owych metod i praktyk"³⁰. Pozbawienie byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców surogatu słusznego odszkodowania, jakim jest prawo pierwszeństwa z art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP, należy uznać za działanie sprzeczne z preferowanym przez ustrojodawcę kierunkiem stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Ustawodawca nie podjął poza tym żadnych działań zmierzających do zapewnienia zainteresowanym jednostkom warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Zgodnie z art. 16 UWSNZ ustawa wchodzi w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r., brak jednak przepisów przejściowych odnoszących się do wszczętych i niezakończonych postępowań o nabycie nieruchomości zainicjowanych w ramach pierwszeństwa przez osoby uprawnione na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP. Brak ten przesądza o bezpośredniej skuteczności nowej regulacji. Ponieważ im dłuższa perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym ściślej respektowania wymaga zasada ochrony praw nabytych i interesów w toku³¹, brak należytej regulacji intertemporalnej i przejściowej należy uznać za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

Co więcej, analizowana regulacja rodzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP – uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP wywoła bowiem stan nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców przewiduje wszak również art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem *w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje osobie, która jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 UGN*. Obie kategorie podmiotów łączy zatem wspólna cecha relewantna, jaką jest status byłego właściciela (lub jego spadkobiercy) wywłaszczonych nieruchomości oraz przysługujący z tego tytułu surogat słusznego odszkodowania. Wprowadzane w ten sposób zróżnicowanie nie ma przy tym charakteru relewantnego, nie jest proporcjonalne i nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Ani względy *struktury obszarowej gospodarstw rolnych*, ani *przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych*, ani konieczność *zapewnienia prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach* nie stanowią argumentów, które w świetle konstytucyjnej zasady równości i równej ochrony praw majątkowych uzasadniałyby odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Uzasadnienia takiego nie stanowi również fakt, że w przypadku UGNRSP chodzi o nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w przypadku UGN – o nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W obu przypadkach mamy do czynienia z ekspektatywą prawa do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa – w obu przypadkach decydujące znaczenie ma fakt uprzedniego wywłaszczenia własności nieruchomości na rzecz państwa oraz posiadany

³⁰ Orzeczenie TK: K 3/99

³¹ Orzeczenie TK K 27/00.

przez zainteresowanych status byłych właścicieli tych nieruchomości lub ich spadkobierców. Analogiczny jest także tryb realizacji przysługującego im pierwszeństwa i jego kwalifikacja jako ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.

Z tego względu art. 6 pkt 8 lit. a UGNRSP jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP.

VII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 29a ust. 1 UGNRSP (pkt 6 petitum)

Zgodnie z art. 29a ust. 1 UGNRSP umowa sprzedaży nieruchomości zbywanej w ramach pierwszeństwa (art. 29 ust. 1), w trybie przetargu ograniczonego (art. 29 ust. 3b) lub z rozłożeniem ceny sprzedaży na raty (art. 31 ust. 2) zawiera w szczególności zobowiązania 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 prowadzenia tej działalności (pkt 1), nieustanawiania w okresie, o którym mowa w pkt 1, hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz innych podmiotów niż Agencja (pkt 2), a także zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku (pkt 3) niedotrzymania przez nabywcę któregokolwiek z powyższych zobowiązań (lit. a) lub złożenia nieprawdziwego oświadczenia o pochodzeniu środków finansowych na zakup nieruchomości (lit. b).*

Ograniczenia ustanawiane w art. 29a ust. 1 UGNRSP odnoszą się do prawa własności nieruchomości rolnej ukształtowanego w wyniku zawarcia z Agencją umowy sprzedaży. Ograniczenia te stanowią daleko idącą ingerencję w możliwość swobodnego rozporządzania przez nabywcę przedmiotem jego własności³². Regulację art. 29a ust. 1 należy uznać za nadmierne i nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności, niedopuszczalne w świetle art. 21 i art. 64 Konstytucji RP. Analizowany przepis nie odpowiada wymogom proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), przekracza bowiem właściwą miarę pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób zabezpieczać. W tym zakresie nadmierny i nieuzasadniony charakter ma w szczególności konieczność przyjęcia przez nabywcę zobowiązania do nieprzenoszenia własności nieruchomości przez okres 15 lat od dnia jej nabycia, nie licząc zbycia na rzecz zstępnego lub przysposobionego, a w ich braku – krewnego w linii bocznej. Oznacza to, że przeniesienie własności nieruchomości na jakąkolwiek inną osobę, z jakiegokolwiek przyczyny, w okresie 15 lat od dnia nabycia pociągnie za sobą konieczność zapłaty

³² Mechanizm tej ingerencji negatywnie oceniono we wszystkich trzech opiniach przygotowanych w toku prac nad Ustawą na zamówienie Biura Analiz Sejmowych [B. Lanckoroński, Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 3109) z dnia 23 czerwca 2015 r.; J. Matys, Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 3 marca 2015 r.; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3109) z dnia 2 marca 2015 r.], a także w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu [M. Gil, Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z dnia 7 lipca 2015 r.] oraz w piśmie Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lipca 2015 r.

przez nabywcę kary pieniężnej w wysokości 40% ceny sprzedaży. Należy podkreślić, że w momencie zawarcia ważnej umowy sprzedaży z Agencją, nieruchomości staje się własnością nabywcy, a jej ewentualne zbycie ma charakter obrotu prywatnoprawnego i podlega regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (o ile powierzchnia nieruchomości jest równa lub większa 0,3 ha, zgodnie z art. 1a pkt 2 UKUR). Oznacza to, że poza ograniczeniami wynikającymi z obligatoryjnych postanowień umowy sprzedaży wskazanych w analizowanym art. 29a ust. 1, do zbycia nieruchomości mają zastosowanie ograniczenia sformułowane w przepisach UKUR, w tym w szczególności art. 2a tej ustawy, który w ust. 1 przewiduje, że nabywcą nieruchomości rolnych może być co do zasady wyłącznie rolnik indywidualny. To i pozostałe ograniczenia zbywalności nieruchomości rolnych przewidziane w UKUR, połączone z zastrzeżoną w art. 9 UKUR sankcją nieważności w razie ich przekroczenia, stanowią zdecydowanie wystarczające³³ środki „zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (zapewnienia wykorzystania nieruchomości do celów produkcji rolnej prowadzonej przez osoby do tego przygotowane)”³⁴. Wobec tego zakaz przenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu – nawet w ramach ściśle reglamentowanego przez przepisy UKUR obrotu prywatnoprawnego – przez okres 15 lat od dnia jej nabycia, połączony z obowiązkiem osobistego prowadzenia przez nabywcę działalności rolniczej trudno uznać za środek niezbędny dla ochrony interesu publicznego, jakim jest wzmocnienie roli gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego RP. Efekty jego wprowadzenia niewątpliwie nie pozostają w proporcji do wynikających stąd dla obywateli ciężarów. Należy podkreślić, że osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego zostało zdefiniowane w art. 6 ust. 2 pkt 1 UKUR jako praca w tym gospodarstwie i podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzonej w nim działalności rolniczej. Zaprzestanie przez nabywcę osobistego prowadzenia gospodarstwa lub jego zbycie w okresie 15 lat od dnia nabycia nieruchomości z Zasobu zagrożone jest karą w wysokości 40% ceny nabycia, a więc karą sięgającą nieraz kilkuset tysięcy złotych. Ustawodawca w żaden sposób nie niuansuje przy tym warunków nałożenia kary, nie uwzględniając np. przyczyn związanych z podeszłym wiekiem nabywcy, stanem jego zdrowia czy sytuacją finansową lub rodzinną. Z łącznej analizy art. 29a ust. 1 UGNRSP oraz art. 2a ust. 1 i 3 UKUR wynika poza tym, że w przypadku, kiedy zbycie nieruchomości nabytej z Zasobu nastąpiłoby na rzecz podmiotu niewymienionego w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. a (zstępny lub przysposobiony, a w razie ich braku – krewny w linii bocznej), ani w art. 2a ust. 1 lub 3 UKUR (rolnik indywidualny, pod warunkiem że łączna powierzchnia władanych przez niego nieruchomości nie przekroczy 300 ha użytków rolnych; osoba bliska zbywcy, jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa, kościół lub związek wyznaniowy), czyli na przykład na rzecz osoby pozostającej z nabywcą w faktycznym wspólnym pożyciu³⁵, wówczas czynność zbycia byłaby jednocześnie *ex lege* nieważna od momentu jej dokonania, a dodatkowo pociągałaby za sobą karę umowną. Sankcję nieważności przewiduje również art. 29c UGNRSP, co stanowi wyraz niekonsekwencji ustawodawcy. Z jednej strony czynność dokonaną

³³ A w pewnym zakresie nawet nadmierne – por. pkt VII-XV uzasadnienia niniejszego wniosku.

³⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 293, s. 13).

³⁵ Przy założeniu, że osoba ta nie jest rolnikiem indywidualnym w rozumieniu art. 6 UKUR.

niezgodnie z przepisami uznaje on za bezwzględnie nieważną, z drugiej – ustanawia obowiązek zastrzeżenia w umowie kary umownej sankcjonującej dokonanie takiej, nieważnej przecież *ex tunc*, czynności. Dodatkowo skutkiem rozporządzenia naruszającego postanowienia umowy z Agencją jest również dożywotnie pozbawienie nabywcy możliwości udziału w przetargach ograniczonych na sprzedaż nieruchomości z Zasobu (art. 29 ust. 3ba pkt 2 UGNRSP). Mamy tutaj zatem do czynienia z dublowaniem sankcji.

Dokonywana w art. 29a ust. 1 UGNRSP ingerencja w prawo własności skutkuje zatem *de facto* okresowym – stosunkowo długim – pozbawieniem właściciela nieruchomości rolnej nabytej z Zasobu prawa rozporządzania przedmiotem jego własności, w tym prawa do swobodnego wyzbycia się go. Wątpliwości budzi także zobowiązanie do nieobciążania nieruchomości hipoteką przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości, możliwość obciążania przedmiotu własności jest bowiem jednym z elementów prawa do rozporządzania nią. Jego okresowe wyłączenie stanowi więc, podobnie jak zakaz przenoszenia własności nieruchomości, daleko idące ograniczenie prawa własności, które nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach, normach czy zasadach konstytucyjnych (art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), nie będąc przy tym niezbędnym – ani nawet adekwatnym – środkiem dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu.

Dodatkowo zobowiązanie nabywcy do osobistego prowadzenia działalności rolniczej przez 15 lat od dnia nabycia nieruchomości z Zasobu rodzi istotne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną wolnością wyboru zawodu i miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wolnością działalności gospodarczej (art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP)³⁶. Na konstytucyjną wolność pracy składają się w szczególności dwa aspekty – kwalifikacyjny, tj. wolność wyboru rodzaju pracy, oraz przestrzenny, tj. decydowanie o miejscu zatrudnienia³⁷. Jak wynika z orzecznictwa TK, „konstytucyjna wolność pracy łączy się z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy”³⁸, przy czym wolność ta rozciąga się zarówno na etap podejmowania pracy, jak i na późniejsze jej wykonywanie. Nie można zatem twierdzić, że nakaz osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomości nabytej z Zasobu jest zobowiązaniem dobrowolnie przyjmowanym przez nabywcę nieruchomości w momencie zawarcia z Agencją umowy o treści określonej w art. 29a ust. 1. Zastrzeżona kara umowna skutecznie uniemożliwia bowiem faktyczną zmianę raz podjętej decyzji przez okres 15 lat od dnia nabycia. W ramach umowy sprzedaży nieruchomości z Zasobu pozycja nabywcy jest zdecydowanie słabsza. Agencja jest bowiem podmiotem uprawnionym do jednostronnego decydowania o zakresie

³⁶ Jak przyjmuje się w literaturze, „O wolności pracy również dobrze można mówić w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą. Wszak i one wykonują swoją pracę, często na równi z zatrudnianymi pracownikami. Obejmowanie zasadą wolności pracy także osób prowadzących działalność gospodarczą nie podważa faktu, że Konstytucja RP wprost wyraża zasadę wolności działalności gospodarczej (art. 22).” [M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016].

³⁷ Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98 (OTK 1999, Nr 5, poz. 101).

³⁸ Tamże.

skuteczności zastrzeżonych w umowie ograniczeń prawa nabywcy, tj. do ich uchylania na podstawie art. 29a ust. 4 UGNRSP.

Skutkiem wprowadzenia art. 29a ust. 1 i 4 UGNRSP jest przymuszenie wolnego podmiotu gospodarki rynkowej nabywającego nieruchomości rolną z Zasobu do przyjęcia zobowiązania do osobistego prowadzenia działalności rolniczej. Rozwiązanie to stanowi nieproporcjonalnie głęboką ingerencję w konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej. W myśl art. 22 Konstytucji RP ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Analiza uzasadnienia projektu ustawy prowadzi do wniosku, że projektodawca nie wykazał, w jaki sposób interes publiczny uzasadnia jego wprowadzenie. Tymczasem ograniczenie to, jako istotne, powinno być adekwatne i niezbędne dla realizacji innej konstytucyjnej zasady, normy lub wartości. Zamiast tego nabywca jest przez art. 29a ust. 1 stawiany w obliczu wyboru: może albo zawrzeć umowę z ustawowymi zastrzeżeniami, albo zrezygnować z nabycia nieruchomości. W tym zakresie nie ma on również wpływu na treść umowy, której jest stroną, co godzi w konstytucyjną zasadę swobody umów. Jak przyjmuje TK, *„ze względu na źródła konstytucyjne wolności umów, ograniczenia [tej wolności] nie mogą być przejawem dowolnej i arbitralnej decyzji ustawodawcy. Trzeba jednak zarazem podkreślić, że na gruncie konstytucyjnym granice wolności umów znajdują swoje oparcie nie tylko w zasadzie proporcjonalności [...], ale także, gdy chodzi o sferę stosunków gospodarczych, w samym założeniu społecznej gospodarki rynkowej, które nakazuje uwzględnianie podejścia równoważącego sprawiedliwie pozycję uczestników obrotu gospodarczego”*³⁹. Jak wspomniano, w relacji z nabywcą nieruchomości rolnej z Zasobu Agencji niewątpliwie przysługuje pozycja silniejsza. Zostaje ona dodatkowo, ponad konstytucyjną miarę, wzmocniona przez konieczność zawarcia w umowie zastrzeżeń opisanych w art. 29a ust. 1 UGNRSP, od których uwzględnienia zależy ważność tej czynności (art. 29c UGNRSP).

Wątpliwości dotyczące art. 29a ust. 1 UGNRSP dodatkowo pogłębia treść ust. 4 tego artykułu, który określa przesłanki wyrażenia przez Agencję zgody na przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu lub na obciążenie jej hipoteką. Uzyskanie zgody Agencji uchyla zastosowanie obligatoryjnych postanowień umowy sprzedaży nieruchomości rolnej z Zasobu i sprawia, że zbycie nieruchomości lub obciążenie jej hipoteką nie rodzi konieczności zapłaty przez nabywcę kary umownej w wysokości 40% ceny sprzedaży. Ze względu na użyte w przepisie sformułowanie, zgodnie z którym *„Agencja może wyrazić zgodę”*, ewentualne uchylene okresowych ograniczeń prawa własności wynikających z art. 29a ust. 1 UGNRSP przed upływem 15 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej z Zasobu może (ale nie musi) nastąpić w razie ziszczenia się wskazanych w art. 29a ust. 4 UGNRSP przesłanek. Oznacza to, że poza warunkami wskazanymi w tym przepisie Agencja może wziąć pod uwagę również jakieś inne, niewyrażone w ustawie przesłanki i – działając w ramach przyznanego jej przez ustawodawcę swobodnego uznania – decydować o zakresie doznawanego przez nabywcę ograniczenia jego konstytucyjnych praw i wolności. Ustawa nie określa również formy wydawanej przez Agencję zgody, ani możliwości i trybu jej zaskarżenia przez nabywcę. Tymczasem zgodnie z art. 78 Konstytucji RP *każda ze stron ma prawo do zaskarżenia*

³⁹ Wyrok TK z dnia 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12 (OTK Seria A 2014 nr 9, poz. 102).

orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Zgoda wydawana przez Agencję na podstawie art. 29a ust. 4 UGNRSP stanowi niewątpliwie adresowane do nabywcy jednostronne, władcze rozstrzygnięcie, którego wydanie kształtuje sytuację prawną jednostki. Decyzja Agencji ma zatem charakter aktu administracyjnego zewnętrznego i jako taka powinna podlegać kontroli instancyjnej. Powołany art. 78 Konstytucji odnosi się przy tym do wszelkich postępowań, „w których relacje między jednostką a organem rozstrzygającym oparte są na koncepcji władczej ingerencji organu”⁴⁰, a więc również do procedury wyrażania lub odmowy zgody, o której mowa w art. 29a ust. 4 UGNRSP. Należy go zatem uznać za adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, skoro wydanie lub odmowa wydania zgody przez Agencję ma „charakter indywidualnego aktu stosowania prawa określającego prawa lub obowiązki strony postępowania”, a „konstytucyjne prawo podmiotowe do zaskarżenia obejmuje każdą władczą konkretyzację, która prowadzi do powstania, zmiany lub zniesienia praw lub obowiązków jednostki w obszarze wynikającym z przepisów prawa zarówno materialnego, jak i procesowego”⁴¹.

VIII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 2a ust. 1 i 2 UKUR (pkt 7 petitum)

Zgodnie z art. 2a ust. 1 UKUR *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. Jednocześnie, zgodnie z art. 2a ust. 2 UKUR, powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych.* Ograniczenie podmiotowe sformułowane w ust. 1 nie ma przy tym zastosowania do nabycia nieruchomości rolnej przez osobę bliską zbywcy, jednostkę samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz Agencję, 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, a także do nabycia w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, nabycia na podstawie art. 151 lub art. 231 KC i nabycia w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego (art. 2a ust. 3 UKUR). Mimo to należy uznać, że przewidziane w art. 2a ust. 1 UKUR ograniczenie w przenoszeniu własności nieruchomości rolnej godzi w art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl art. 64 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Jednocześnie Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (art. 21 Konstytucji RP),

⁴⁰ R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012.

⁴¹ Tamże.

a własność prywatna stanowi podstawę jej ustroju gospodarczego (art. 20 Konstytucji RP). Na prawo własności składają się przy tym następujące elementy: uprawnienie do rozporządzania rzeczą (przenoszenia własności oraz obciążania rzeczy), uprawnienie do posiadania rzeczy, używania rzeczy oraz pobierania z niej pożytków⁴². Prawo właściciela do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) uznawane jest zatem za istotny składnik prawa własności. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wyraża prawo podmiotowe, które obejmuje wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim. Spośród tych trzech uprawnień szczególne znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę, i to zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą. Rozporządzanie przedmiotem własnością, czyli możliwość wyzbycia się go lub obciążenia, stanowi trzon prawa własności⁴³.

Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przesądza o tym – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej („Zasady ogólne”), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Treść art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję RP. Analiza treści obydwu

⁴² W myśl art. 140 KC w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą – patrz szerzej komentarze do tego przepisu prawa: A. Zbiegień-Turzańska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. K. Osajda, Warszawa 2014; W. Szydło, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2014; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2013; także klasyczny wykład dotyczący prawa własności w: A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 174.

⁴³ Por. wyroki TK: z dnia 5 lutego 2015 r., K 60/13 (OTK-A 2015/2/11); z dnia 19 czerwca 2012 r., P 27/10 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 64); z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08 (OTK-A 2010, nr 3, poz. 23); z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99 (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5); także: E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 4/2009, s. 911.

klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa⁴⁴.

Wobec powyższego rozumienia prawa własności, przyjmowanego również przez Trybunał Konstytucyjny, należy stwierdzić, że regulacja art. 2a UKUR godzi w konstytucyjne prawo własności poprzez niespełnienie testu proporcjonalności. Analizowany przepis wprowadza regułę, zgodnie z którą – poza wyjątkami przewidzianymi w art. 2a ust. 3 i 4 UKUR – zbycie prywatnej nieruchomości rolnej jest możliwe jedynie na rzecz rolnika indywidualnego. Ustanowienie tej reguły przekreśla możliwości swobodnego przeniesienia przez właściciela przysługującego mu prawa własności na inną osobę. W rezultacie radykalnemu zawężeniu ulega grono potencjalnych nabywców nieruchomości, zostaje bowiem *ex lege* ograniczone do rolników indywidualnych. Regulację tę należy ocenić jako nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w konstytucyjne prawo własności – właściciel nieruchomości rolnej pozbawiony zostanie prawnej możliwości zbycia przedmiotu swojej własności swobodnie wybranej osobie, pod rygorem nieważności, której sankcję przewiduje art. 9 UKUR. W myśl bowiem projektowanego art. 9 UKUR z 2003 r. (art. 7 pkt 11 lit. a projektu ustawy) czynność prawna zbycia nieruchomości rolnej dokonana z podmiotem innym niż rolnik indywidualny będzie dotknięta sankcją nieważności. Proponowane ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi opiera się na przekreśleniu prawa własności w aspekcie możliwości swobodnego zbycia przedmiotu własności, a zatem godzi w istotę tego prawa, czym narusza art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Za nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, ze względów analogicznych do opisanych w pkt V uzasadnienia niniejszego wniosku, należy również uznać ustanowiony w art. 2a ust. 2 UKUR limit powierzchni nieruchomości rolnych, od którego przekroczenia uzależniona jest ważność czynności przeniesienia własności nieruchomości. Regulacja ta zmierza w istocie do wprowadzenia takiego ograniczenia w obrocie ziemią rolną, by podstawową (jeśli nie wyłączną) formą prowadzenia gospodarki rolnej były gospodarstwa o powierzchni do 300 ha. Tego typu reglamentacja nie znajduje uzasadnienia w brzmieniu art. 23 Konstytucji i z całą pewnością nie stanowi ani skutecznego, ani najmniej dolegliwego z możliwych środka realizacji wartości konstytucyjnych wywodzonych z tego przepisu. Stanowi ponadto podstawę prawną istotnego ograniczenia rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych, które na mocy tej regulacji (a także art. 5 ust. 1 UKUR) nie mogą przekroczyć powierzchni 300 ha.

Odrębnego rozważenia wymagają skutki analizowanego art. 2a ust. 1 i 2 UKUR dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (dalej również: „JST”). Ograniczenia w zakresie rozporządzania własnością nieruchomości rolnych objętych regulacją UKUR mają bowiem zastosowanie również do ziemi będącej własnością JST. W konsekwencji jednostka samorządu terytorialnego chcąc dokonać zbycia władanej przez siebie nieruchomości rolnej może to uczynić jedynie na rzecz rolnika indywidualnego, innej jednostki samorządu terytorialnego, Skarbu

⁴⁴ Por. orzeczeniu TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98 (OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2); wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 78).

Państwa, kościoła lub innego związku wyznaniowego, lub w trybie art. 151 lub 231 KC, albo za zgodą Prezesa Agencji w razie spełnienia warunków wskazanych w art. 2a ust. 4 UKUR. Rodzi to uzasadnione wątpliwości co do zgodności analizowanej regulacji z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym JST mają osobowość prawną, przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe (ust. 1), a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (ust. 2). Art. 165 Konstytucji RP formułuje bowiem gwarancję dysponowania przez JST prawem własności oraz innymi prawami majątkowymi⁴⁵, a „dysponowanie zasobami jest niezbędnym elementem urzeczywistniającego podmiotowość i samodzielność samorządu terytorialnego, ale także czynnikiem warunkującym realność wykonywania zadań, przede wszystkim zaś jego skuteczność”⁴⁶. Władztwo majątkowe JST gwarantowane przez art. 165 ust. 1 Konstytucji RP polega na możliwości dysponowania przez JST składnikami mienia komunalnego oraz na samodzielnym decydowaniu o ich przeznaczeniu i sposobie wykorzystania. Wprawdzie samodzielność ustrojowa JST nie jest wartością absolutną, co dotyczy również władztwa majątkowego, zatem z uwagi na publiczny charakter majątkowych praw jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca może wprowadzać ograniczenia ich dotyczące w wyższym stopniu, niż w przypadku praw o charakterze prywatnym. Ograniczenia te zawsze muszą się jednak mieścić w granicach wyznaczanych przez konstytucyjne standardy proporcjonalności. Oznacza to, że przepisy ustanawiające ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego, w tym samodzielności w dysponowaniu mieniem komunalnym, „muszą mieć uzasadnienie w przepisach Konstytucji RP, przy czym zawsze obowiązuje zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności samorządu”⁴⁷. Ingerencja ta nie może być zatem nadmierna i musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach dających się przedłożyć ponad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Tymczasem ustawodawca w ogóle nie odnosi się do tej problematyki w uzasadnieniu projektu ustawy. Nie przedstawia więc żadnych argumentów, które mogłyby przemawiać za ustanowieniem tak daleko idącego ograniczenia swobody dysponowania przez jednostki samorządu terytorialnego władanym przez nie mieniem. Motyw w postaci „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” nie stanowi przy tym dostatecznego uzasadnienia dla ingerencji w sferę samodzielności majątkowej JST, ustawodawca nie analizuje bowiem ani skali tego zjawiska, ani wynikających stąd zagrożeń dla „właściwej dystrybucji nieruchomości rolnych jako niepomnażalnego dobra publicznego”. Nawet jeśli przyjąć, że zakres swobody dysponowania majątkiem JST tym różni się od swobody dysponowania prawem własności przez osobę fizyczną, że powinien służyć realizacji potrzeb wspólnoty samorządowej (interesu publicznego, dobra wspólnego), to analizowane ograniczenie i tak wydaje się niewspółmiernie dolegliwe dla jego adresatów. Na szczególną nieadekwatność analizowanej regulacji z punktu widzenia jej celu wskazuje przewidziany w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d wyjątek od wyłączności prawa nabywania

⁴⁵ R. Hauser (red.), Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego Tom 2, Legalis 2012.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ M. Haczowska (red.), Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LexisNexis 2014.

nieruchomości rolnej przez rolników indywidualnych. Wyjątek ten przewiduje, że jeśli rozporządzenie własnością nieruchomości rolnej – w tym własnością komunalną – następuje na rzecz kościoła lub innego związku wyznaniowego, to przepisy art. 2a ust. 1-2 UKUR nie mają zastosowania. Tymczasem takie nabycie nie tylko nie służy wzmocnieniu sytuacji ekonomicznej polskich rolników, ale też pozostaje w sprzeczności z postulatem zapewnienia odpowiedniej struktury obszarowej polskich gospodarstw rolnych i zapobiegania ich nadmiernej koncentracji. W konsekwencji obowiązywania wyjątku przewidzianego w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d UKUR możliwe będzie akumulowanie przez kościoły i inne związki wyznaniowe znacznych areatów ziemi rolnej, bez jakichkolwiek ograniczeń składających się – zgodnie z deklaracjami ustawodawcy – na *ratio legis* nowelizacji dokonywanej przez UWSNZ.

IX. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d UKUR (pkt 8 petitum)

Zgodnie z art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d UKUR przepisów ust. 1 i 2 tego artykułu nie stosuje się, gdy nabywcą nieruchomości rolnej są *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*. Przepis ten wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych w stosunku do pozostałych nabywców nieruchomości rolnej w ramach obrotu prywatnoprawnego, skutkujące uprzywilejowaniem ich pozycji. Do wskazanych osób prawnych nie mają bowiem zastosowania ograniczenia podmiotowe (nieruchomości rolne może nabywać co do zasady wyłącznie rolnik indywidualny) i powierzchniowe (o ile w rezultacie danej transakcji łączna powierzchnia nieruchomości rolnej będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha użytków rolnych).

Konstytucyjna zasada równości sformułowana w art. 32 ustawy zasadniczej wymaga, by „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, [były] traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących”⁴⁸. Zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów przepisu jest zatem wtedy sprzeczne z konstytucją, kiedy traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a różnice te nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego w kryteriach racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości⁴⁹. Oznacza to, że „wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria 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, czyli wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. [...] Po drugie, kryteria te muszą mieć charakter

⁴⁸ Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK 1988 nr 1, poz. 1).

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97 (OTK 1997, Nr 5–6, poz. 70).

*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, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych*⁵⁰. Wyjątek zastrzeżony na rzecz kościołów i związków wyznaniowych jako nabywców nieruchomości rolnych trudno uznać za racjonalny, proporcjonalny czy adekwatny, skoro brak bezpośredniego związku ich działalności z działalnością rolniczą oraz jakichkolwiek relewantnych kryteriów wyodrębnienia tej grupy podmiotów z kategorii nabywców nieruchomości rolnych. Niewątpliwie bowiem kościoły i związki wyznaniowe należą do kategorii osób prawnych będących takimi samymi uczestnikami obrotu cywilnoprawnego, jak wszystkie inne podmioty działające na rynku nieruchomości. Ustanowienie wyjątku, który umożliwi im – w sposób dyskryminujący inne prywatne osoby prawne – nieograniczoną akumulację gruntów rolnych urąga nie tylko konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa, ale też zasadom sprawiedliwości społecznej jako regulacja o charakterze arbitralnym. Wniosek ten potwierdza orzecznictwo TK, w którym przyjmuje się, że „jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność”. [...] *Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi*”⁵¹.

Z tego względu art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d UKUR należy uznać za niezgodny z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

X. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 2a ust. 4 UKUR (pkt 9 petitum)

Zgodnie z art. 2a ust. 4 UKUR: *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;*

2) osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, która:

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Orzeczenie TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90 (OTK 1990, Nr 1, poz. 5).

- a) *posiada kwalifikacje rolnicze albo której, pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, przyznano pomoc, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 173, z 2015 r. poz. 349 oraz z 2016 r. poz. 337) albo w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 349 i 1888 oraz z 2016 r. poz. 337), a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął,*
- b) *daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,*
- c) *zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.*

Ze sposobu sformułowania pkt 1 tego przepisu wynika, że w razie podjęcia decyzji o zbyciu nieruchomości rolnej będącej jego własnością, zbywca ma obowiązek zaoferowania nabycia nieruchomości w pierwszej kolejności rolnikowi indywidualnemu lub podmiotom wymienionym w ust. 3 pkt 1 (osoba bliska zbywcy, JST, Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz Agencja, kościoły lub związki wyznaniowe). Dopiero wówczas, gdy – zgodnie z pkt 1 lit. a analizowanego przepisu – „nie było możliwości” nabycia nieruchomości rolnej przez te podmioty, zbywca może zwrócić się do Prezesa Agencji z wnioskiem o wyrażenie zgody na nabycie jej przez inny podmiot, o ile nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej (lit. b), a w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych (lit. c). Zgoda na nabycie nieruchomości może zostać wyrażona również na wniosek osoby fizycznej spełniającej łącznie przesłanki wskazane w pkt 2 kwestionowanego przepisu, w tym w szczególności pod warunkiem przyjęcia przez nią zobowiązania do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego (pkt 2 lit. c).

Przepis art. 2a ust. 4 UKUR budzi dwojakie wątpliwości. Po pierwsze – w przypadku wniosku nabywcy zasadnicza trudność polega na konieczności wykazania, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty wskazane w ust. 1 i 3, co jest obowiązkiem niemożliwym do zrealizowania. Treścią tego obowiązku jest bowiem m.in. wykazanie, że żaden rolnik indywidualny (jakikolwiek, licząc wszystkie osoby spełniające kryteria uznania za rolnika indywidualnego w myśl art. 6 UKUR) nie mógł nabyć danej nieruchomości rolnej. Tymczasem „możliwość nabycia” jest stanem potencjalnym, obiektywnie występującym zawsze. To samo dotyczy możliwości nabycia nieruchomości przez JST i Skarb Państwa. Regulację tę należy uznać za sprzeczną z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Jak przyjmuje TK, „swoboda prawodawcy nie uprawnia go do ustanawiania warunków, które są niemożliwe do spełnienia przez [obywatela]. Wówczas bowiem dochodzi w szczególności do

*naruszenia zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa*⁵². Na tle warunków wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości w przypadku wniosku nabywcy wątpliwości budzi również niedookreślony charakter kryterium „nadmiernej koncentracji gruntów rolnych”. Sformułowanie to jest na tyle ogólne, że uczynienie go jedną z przesłanek udzielenia przez Prezesa Agencji zgody na sprzedaż nieruchomości rolnej – a więc na decydowanie o zakresie ograniczenia konstytucyjnego prawa własności zbywcy – stwarza ryzyko arbitralności podejmowanych na tej podstawie decyzji. W tym zakresie zastosowanie znajduje argumentacja przedstawiona w pkt III uzasadnienia niniejszego wniosku w odniesieniu do przesłanki „uzasadnienia względami społeczno-gospodarczymi”. Analizowana regulacja nie spełnia konstytucyjnych standardów określoności przepisów prawa i jest tym samym niezgodna z art. 2 Konstytucji RP.

Po drugie – za naruszający art. 52 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP należy uznać warunek udzielenia zgody przez Prezesa Agencji w przypadku wniosku nabywcy będącego osobą fizyczną, polegający na konieczności zobowiązania się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Ograniczenie konstytucyjnej wolności wyboru miejsca zamieszkania wydaje się środkiem nieproporcjonalnym do założonego przez ustawodawcę celu, w szczególności zaś środkiem niekoniecznym dla jego należytego zabezpieczenia, skoro jednym z warunków udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez taką osobę jest fakt, że da jej ona rękojmię należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Wobec tego dodatkowe „przywiązywanie” jej do nabytej ziemi (gospodarstwa rolnego) nie jest konieczne dla zapewnienia, że nabyta ziemia rolna będzie podlegała efektywnemu i produktywnemu wykorzystaniu. Zwłaszcza, że sam fakt zamieszkiwania w danej miejscowości przez właściciela nieruchomości rolnej może być uznany za co najwyżej pośrednią i niepełną gwarancję takiego jej wykorzystania. Z tego względu analizowany przepis jest niezgodny z art. 52 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

XI. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 2b UKUR (pkt 10 petitum)

Zgodnie z art. 2b UKUR *nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście (ust. 1), przy czym w okresie tym nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom (ust. 2). Jednak sąd, na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej, wyrazi zgodę na dokonanie czynności, o których mowa w ust. 2, przed upływem okresu 10 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy (ust. 3). Analizowany przepis nie ma zastosowania do*

⁵² Wyrok TK z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 14/12 (OTK Seria A 2015 nr 2, poz. 15).

nieruchomości nabytych przez osobę bliską zbywcy, JST, Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz Agencję, kościół lub związek wyznaniowy, a także do nabycia w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, nabycia na podstawie art. 151 lub art. 231 KC lub w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Tak sformułowany zakaz stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa własności (prawa do rozporządzania rzeczą, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP) ze względu na okresowe wyłączenie możliwości zbycia nieruchomości przez jej właściciela lub oddania jej w posiadanie innym podmiotom. Analizowana regulacja jest również sprzeczna z konstytucyjną wolnością wyboru zawodu i miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wolnością działalności gospodarczej (art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP) w zakresie, w jakim zobowiązuje nabywcę do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła nabyta nieruchomość przez 10 lat od dnia jej nabycia. Niezgodność ta wynika z analogicznych względów, jak opisane w pkt VII uzasadnienia niniejszego wniosku – zawarta tam argumentacja ma zastosowanie również do analizowanego przepisu.

Należy ponadto podkreślić, że *„w pewnych okolicznościach zbycie, czy wydzierżawienie nieruchomości, przed upływem 10 lat – osobie, która daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej – nie prowadziłyby do zagrożenia realizacji wartości, których ochrona jest intencją projektodawcy”*, wobec czego zakaz wyrażony w art. 2b ust. 2 UKUR *„jest zbyt kategoryczny, gdyż istnieją sytuacje, w których jego zastosowanie nie jest konieczne dla ochrony wartości konstytucyjnych związanych z ustrojem rolnym RP”*⁵³.

XII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 3a UKUR (pkt 11 petitum)

Zgodnie z art. 3a ust. 1 UKUR *Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej*, co nie dotyczy akcji dopuszczonych na rynku giełdowym oraz udziałów i akcji zbywanych na rzecz osoby bliskiej (ust. 2).

Przepis ten należy uznać za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP. Z analizy art. 3a UKUR na tle całokształtu regulacji UKUR i UWSNZ wynika, że prawo pierwokupu przysługujące Agencji w stosunku do akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych przysługuje niezależnie od powierzchni tej nieruchomości (z zastrzeżeniem, że UKUR stosuje się do nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 0,3 ha), a także niezależnie od przedmiotu działalności spółki, o której akcje lub udziały chodzi. W rezultacie przyznania tak szerokich uprawnień, ANR może stać się akcjonariuszem lub udziałowcem spółek, których głównym przedmiotem działalności nie jest

⁵³ Tak: Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

obrót lub gospodarowanie nieruchomościami rolnymi, ale działalność w sektorze zupełnie niezwiązanym z działalnością rolniczą. Wykonywanie praw z udziałów i akcji takich spółek w ramach tzw. nadzoru właścicielskiego co do zasady nie mieści się w granicach funkcji Agencji jako „aktywnego realizatora polityki państwa w zakresie gospodarki ziemią”⁵⁴. Przepis ten umożliwia więc szeroką nacjonalizację spółek prawa handlowego.

Analizowany przepis generuje również nadmierne obciążenia po stronie zbywcy i nabywcy akcji lub udziałów. Ze względu na odpowiednie stosowanie przepisów KC, umowy sprzedaży akcji lub udziałów muszą mieć charakter warunkowy, pod warunkiem zawieszającym w postaci nieskorzystania przez Agencję z przysługującego jej prawa pierwokupu. Nabycie akcji lub udziałów będzie zatem skuteczne dopiero wówczas, gdy Agencja z prawa tego nie skorzysta. W razie braku stosownego zawiadomienia, jeśli tylko spółka, o której akcje lub udziały chodzi, jest właścicielem nieruchomości rolnych, umowa zawarta przez strony transakcji będzie *ex lege* nieważna. Zawierając umowę sprzedaży akcji lub udziałów, strony mają zatem obowiązek wiedzieć, czy spółka takimi nieruchomościami włada, co w wielu przypadkach może być trudne do ustalenia – zwłaszcza, że chodzi o wszelkie nieruchomości rolne o powierzchni przekraczającej 0,3 ha. Należy podkreślić, że w takim wypadku skutki zawarcia nieważnej umowy sprzedaży akcji lub udziałów mogą być dotkliwe dla samej spółki – nieważność *ex lege* powoduje, że nabywca akcji lub udziałów w istocie nigdy nie stał się akcjonariuszem lub współnikiem spółki, co otwiera drogę do kwestionowania ważności podejmowanych w tym czasie przez spółkę decyzji i skutkuje stanem głębokiej niepewności prawnej, utrudniającej, a nawet uniemożliwiającej dalsze niezakończone prowadzenie działalności gospodarczej. Wątpliwości co do zgodności analizowanego przepisu z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP są tym zresztą większe, że sama transakcja sprzedaży akcji lub udziałów odbywa się na ogół bez wiedzy spółki, gdyż brak zawiadomienia spółki przez nabywcę akcji lub udziałów o fakcie ich nabycia nie ma wpływu na ważność umowy zawartej ze zbywcą.

Ponadto, ze względu na odpowiednie stosowanie przepisów KC dotyczących pierwokupu nieruchomości (ust. 4), przysługujące Agencji prawo pierwokupu rozciąga się nie tylko na umowy sprzedaży, ale też inne czynności prawne skutkujące nabyciem akcji lub udziałów, w tym zamiany, darowizny, dziedziczenia, a także łączenia spółek. Dysfunkcjonalność analizowanej regulacji polega na tym, że w przypadku spółki będącej właścicielem nieruchomości rolnych każda zmiana właściciela akcji lub udziałów, a szerzej – każda czynność, której przedmiotem są akcje lub udziały tej spółki – będzie wymagała zaangażowania Agencji. Nawet dla ważności takich czynności jak nabycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym czy nabycie udziałów przez spółkę w celu ich umorzenia konieczne będzie zatem zawiadomienie Agencji oraz – przy założeniu, że ANR nie wykona przysługującego jej prawa – upływ miesiąca od dnia doręczenia zawiadomienia (art. 598 § 2 KC). Konstrukcję tę należy uznać za nieproporcjonalne ograniczenie wolności działalności gospodarczej, które w wielu przypadkach może – w sposób całkowicie nieuzasadniony innymi wartościami, normami lub zasadami konstytucyjnymi – paraliżować działalność uczestników obrotu gospodarczego w sposób i z przyczyn, na które nie mają oni wpływu.

⁵⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 1128 Sejmu RP IV kadencji.

Na marginesie należy zwrócić uwagę na brak koherencji i istotną zmianę zasad działania Agencji – udziały i akcje spółek nie stanowią składnika mienia wchodzącego w skład Zasobu, a więc gospodarowanie nimi nie jest objęte zakresem przedmiotowym UGNRSP (patrz art. 1 UGNRSP – w katalogu składników majątkowych, którymi gospodaruje Agencja brak udziałów i akcji spółek nabytych zgodnie z ww. przepisami UKUR). Jakość gospodarowania tymi zasobami przez Agencję w ramach wykonywania jej uprawnień z nabytych w drodze pierwokupu akcji lub udziałów może się wiązać z ryzykiem poważnego pogorszenia wyniku finansowego, a nawet upadłości, spółek prawa handlowego.

Z tego względu art. 3a UKUR należy uznać za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP.

XIII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 3b UKUR (pkt 12 petitum)

Zgodnie z art. 3b 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, z późn. 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 (ust. 1). Spółka ma przy tym obowiązek powiadomienia Agencji o zmianie bądź przystąpieniu nowego wspólnika w terminie miesiąca od dnia dokonania czynności prawnej, w wyniku której nastąpiła zmiana bądź przystąpienie wspólnika. Do powiadomienia dołącza się wypis z ewidencji gruntów i budynków każdej nieruchomości rolnej stanowiącej własność spółki (ust. 2). Przepisów tych nie stosuje się jedynie wówczas, gdy zamiast dotychczasowego wspólnika wspólnikiem staje się osoba jemu bliska lub gdy nowym wspólnikiem staje się osoba bliska któregokolwiek ze wspólników (ust. 5).

Przyznanie Agencji prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości rolnych będących własnością spółek osobowych w każdym przypadku zmiany wspólnika prowadzi do skutków zbliżonych do wyłączenia, z pominięciem wymaganego przez art. 21 ust. 2 Konstytucji RP celu publicznego takiego działania. Pełne zastosowanie ma tutaj argumentacja przedstawiona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w związku z oceną konstytucyjności przewidzianego w UGNRSP prawa odkupu nieruchomości przez Agencję, w którym TK stwierdził, że „zarówno cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji ustawodawca pozostawił wyłącznej gestii ANR i nie określił ich w ustawie. [...] Brak szczególnych przesłanek wykonania prawa odkupu stwarza ponadto sytuację, w której nie ma możliwości podważenia wykonania prawa odkupu, jeżeli ANR wykonuje swoje uprawnienie poza celami UKUR, tj. kiedy Agencja wykonuje swoje uprawnienie w sposób niemieszczący się nawet w ogólnych ustawowych celach UKUR”⁵⁵.

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08 (OTK Seria A 2010 nr 3, poz. 23).

Analizowany przepis umożliwia zatem dyskrecyjną ingerencję państwa w zasady funkcjonowania spółek prawa handlowego. Regulację tę należy ocenić negatywnie z punktu widzenia konstytucyjnych standardów proporcjonalności – prawo nabycia nieruchomości rolnych władanych przez spółkę osobową powstaje w oparciu o przesłanki całkowicie irrelewantne z punktu widzenia celu regulacji, niewykazujące jakiegokolwiek związku z realizacją wartości wynikających z art. 23 Konstytucji RP, tj. w razie jakichkolwiek przekształceń osobowych.

Z tego względu art. 3b UKUR należy uznać za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP.

XIV. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 4 ust. 1, 2, 4 i 6 UKUR (pkt 13 petitum)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 UKUR Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej, jeżeli nabycie tej nieruchomości następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży; jednostronnej czynności prawnej; orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym; innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w tym w szczególności zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, lub podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych.

Prawo nabycia przez Agencję nie ma zastosowania, jeżeli (ust. 4):

- w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych;
- nabycie nieruchomości rolnej następuje:
 - za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 UKUR, albo za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b UGNRSP,
 - przez osobę bliską zbywcy,
 - w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego,
 - przez rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego,
- przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą;
- przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

Analizowaną regulację należy uznać za sprzeczną z art. 64 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Po pierwsze dlatego, że skorzystanie przez Agencję z prawa nabycia stanowi w istocie ukrytą formę wyłączenia zbywanych nieruchomości rolnych, z pominięciem

konstytucyjnego wymogu, by działanie takie następowało zawsze i wyłącznie na cele publiczne. Ustawodawca nie wskazuje przy tym żadnych przesłanek uzasadniających skorzystanie przez Agencję z prawa pierwszeństwa nabycia. Decyzja o nabyciu nieruchomości w przypadkach wskazanych w art. 4 ust. 1 UKUR ma zatem charakter całkowicie arbitralny, nie podlega uzasadnieniu i nie może zostać zakwestionowana przez zainteresowane podmioty, w tym dotychczasowego właściciela nieruchomości. Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ust. 4 mechanizm ten stanowi daleko idącą ingerencję w możliwość zgodnego z jego wolą rozporządzania przedmiotem przysługującego mu prawa własności. Obejmuje to również swobodę testowania, gdyż wyłączenie prawa nabycia w ramach dziedziczenia dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy nieruchomość przechodzi na nabywcę wskutek dziedziczenia ustawowego, lub gdy nabywca jest rolnikiem indywidualnym w rozumieniu art. 6 UKUR. W rezultacie całkowicie arbitralna, nieograniczona jakimikolwiek przesłankami merytorycznymi decyzja Agencji o nabyciu nieruchomości unieważnia m.in. ostatnią wolę testatora. Tak głęboka ingerencja w prawo własności i prawo dziedziczenia nie licuje ze standardami proporcjonalności obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Nieproporcjonalność tę pogłębia dodatkowo fakt, że prawo nabycia nieruchomości przez Agencję powstaje przy okazji każdej czynności prawnej, której przedmiotem jest nieruchomość rolna znajdująca się w obrocie prywatnoprawnym, w tym np. w razie zawarcia umowy pożyczki zabezpieczonej przewłaszczeniem nieruchomości lub skorzystania z innych form zabezpieczenia zobowiązań. Mechanizm tworzony przez analizowany przepis stanowi więc środek daleko idącego ograniczania konstytucyjnych praw i wolności zarówno zbywców, jak i nabywców nieruchomości rolnych, niezajdującego uzasadnienia w żadnej innej wartości, zasadzie lub normie konstytucyjnej. Uzasadnienia takiego nie stanowi w szczególności konsekwentnie powoływany przez ustawodawcę art. 23 Konstytucji RP, zwłaszcza, że przepis ten w zdaniu drugim „*wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzania takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców*”⁵⁶. Oznacza to, że „*nie można przekreślać podstawowych uprawnień, jakie wynikają z prawa własności (i pochodnego od niego - prawa dziedziczenia), gwarantowanych w art. 21 konstytucji*”⁵⁷. Należy podkreślić, że działania państwa mające na celu zachowanie i wsparcie systemu rodzinnych gospodarstw rolnych są dopuszczalne tylko w takim zakresie i tylko w takich formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności gospodarczej. W przypadku art. 4 ust. 1 i 4 UKUR granice te zostały w sposób oczywisty przekroczone, co przesądza o niezgodności tego przepisu z art. 64 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przysługujące Agencji prawo nabycia godzi również w swobodę działalności gospodarczej gwarantowaną przez art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP, ze względów analogicznych jak w przypadku prawa pierwokupu przewidzianego w art. 3a i 3b UKUR (por. pkt XII i XIII uzasadnienia niniejszego wniosku).

⁵⁶ L. Garlicki, op. cit.

⁵⁷ Tamże.

W zakresie, w jakim mechanizm nabycia nieruchomości przez Agencję obejmuje nieruchomości zbywane lub nabywane przez jednostki samorządu terytorialnego, należy go uznać za sprzeczny z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Agencja może bowiem skorzystać z prawa nabycia również wówczas, gdy następuje ono w wyniku czynności dokonywanych pomiędzy JST oraz takich, w których JST są jedną ze stron transakcji. Dotyczy to np. umów zamiany nieruchomości, z których jedna jest rolna, zawieranych pomiędzy osobą fizyczną a gminą na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Jak wspomniano, wkroczenie Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa w sferę stosunków majątkowych JST może mieć przy tym charakter całkowicie dowolny.

Z powyższych względów za niezgodny z art. 64 w zw. z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 oraz z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP, a w zakresie, w jakim dotyczy akcji lub udziałów w spółkach komunalnych także z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, należy uznać art. 4 ust. 6 UKUR, zgodnie z którym przepisy kształtujące prawo nabycia (art. 4 ust. 1-3 i 5, art. 3 ust. 10 i 11 oraz art. 3a ust. 3 UKUR) stosuje się odpowiednio do nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej.

XV. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 6 ust. 1 UKUR (pkt 14 petitum)

Zgodnie z art. 6 UKUR za rolnika indywidualnego 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.

Sformułowany w tym przepisie wymóg zamieszkiwania od co najmniej 5 lat w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, jako warunek uznania danej osoby fizycznej za rolnika indywidualnego jest sprzeczny z art. 52 w zw. z art. 23 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wymóg ten – jak stwierdza Rada Legislacyjna prze Prezesie Rady Ministrów w swej opinii – „nie ma nic wspólnego z „rodzinnym” charakterem gospodarstwa rolnego (art. 23 Konstytucji), a ponadto wprowadza niczym nieuzasadnione negatywne konsekwencje korzystania przez jednostki z wolności wyboru miejsca zamieszkania (art. 52 ust. 1 Konstytucji)”⁵⁸. Wnioskodawca w pełni podziela ocenę prawną kwestionowanego przepisu sformułowaną przez Radę Legislacyjną. Analizowany przepis uzależnia bowiem możliwość korzystania ze szczególnego statusu rolnika indywidualnego, od którego zależy szereg uprawnień związanych z korzystaniem z konstytucyjnych praw podmiotowych, od rezygnacji przez jednostkę z konstytucyjnej swobody wyboru miejsca zamieszkania. Warunek ten jest irrelevantny

⁵⁸ Opinia Rady Legislacyjnej, op. cit.

zarówno z deklarowanymi celami ustawy, ma on charakter restrykcyjny i prowadzi do ograniczenia możliwości rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych. W żadnym razie nie jest także środkiem pozwalającym na stworzenie gwarancji, by rolnik indywidualny, w rozumieniu UKUR, posiadał kwalifikacje rolnicze niezbędne dla zapewnienia efektywnego wykorzystania posiadanych nieruchomości rolnych oraz należytego prowadzenia działalności rolniczej. Co więcej, może stanowić podstawę – niezasadnej w ocenie Wnioskodawcy – dyskryminacji tych rolników, którzy dopiero rozpoczynają prowadzenie swojej gospodarki na terenie danej gminy. Jeżeli przyjąć – a taki cel wydaje się przyświecać ustawodawcy – że celem ustawy ma być zmotywowanie rolników do rozwoju gospodarstw rodzinnych, to wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń nie powinno mieć miejsce. Wręcz przeciwnie, zasadne byłoby promowanie rolników, którzy posiadają odpowiednie wykształcenie i rozpoczynają prowadzenie gospodarki rolnej.

XVI. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 16 UWSNZ (pkt 15 petitum)

Zgodnie z art. 16 UWSNZ ustawa wchodzi w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r. Zważywszy na fakt, że ustawa została podpisana przez Prezydenta RP dnia 26 kwietnia 2016 r., a opublikowana w dniu 27 kwietnia 2016 r., zaledwie 3-dniowy okres *vacatio legis* należy uznać za stanowczo zbyt krótki. Ze względu na zakres wprowadzanych zmian, ich skalę i zakres, szerokie grono adresatów oraz istotny wpływ, jaki nowe regulacje mają na prawne warunki prowadzenia działalności *de facto* we wszystkich sektorach gospodarki, termin ten powinien być odpowiednio dłuższy. Długość okresu *vacatio legis* ma przy tym znaczenie tym większe, im dłuższa perspektywa czasowa działań podejmowanych przez jednostkę w obszarze podlegającym regulacji. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji RP). Jego celem jest zapewnienie adresatom prawa czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania⁵⁹, zatem odpowiedniość *vacationis legis* należy rozpatrywać w kontekście możliwości zapoznania się z treścią nowych przepisów przez adresatów i pokierowania swoimi sprawami z ich uwzględnieniem⁶⁰.

Z tego względu art. 16 UWSNZ należy uznać za sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP.

W załączeniu:

- 1) Lista posłów popierających wniosek,
- 2) 6 egz. wniosku wraz z załącznikami.

⁵⁹ Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/19 (OTK-A 1997, Nr 5–6, poz. 69).

⁶⁰ Orzeczenie TK z dnia 11 września 1995 r., sygn. P 1/95 (OTK 1995, Nr 1, poz. 3).