

Warszawa, dnia 14 lipca 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. J. Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	19. 07. 2016
L.dz.	L. zał.

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji

Przedstawiciel grupy posłów:

Poseł Borys Budka

Poseł Dorota Niedziela

Pełnomocnik grupy posłów:

dr Tomasz Zalański, radca prawny,

Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

Rondo ONZ 1, 00-124

Sygn. akt Twn 2/16

PISMO PROCESOWE WNIOSKODAWCY

- uzupełnienie braków wniosku

W wykonaniu Zarządzenia Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2016 r. – działając na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa znajdującego się w aktach sprawy Twn 2/16 – w imieniu Grupy posłów (dalej: „**Wnioskodawca**”) przedstawiam stanowisko mające na celu uzupełnienie braków wniosku z dnia 23 czerwca 2016 r. (dalej: „**Wniosek**”) poprzez przedstawienie uzasadnienia następujących zarzutów naruszenia Konstytucji RP wraz z argumentami na ich poparcie:

1. Zarzut niezgodności 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”) z art. 2 oraz art. 23 w zw. z art. 20 Konstytucji RP.

Kwestionowany przepis ustanawia sankcję nieważności czynności sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej również jako „Zasób”) niewymienionych w art. 2 ust. 1, dokonanej w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie UWSNZ, bez zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Przepis ten określa konsekwencje naruszenia okresowego zakazu zbywania nieruchomości rolnych Zasobu, stanowiąc tym samym istotny składnik mechanizmu centralizacji i upaństwowienia własności ziemi rolnej wynikającego z art. 1 UWSNZ. Przepis art. 2 ust. 3 UWSNZ „domyka” i sankcjonuje konstrukcję wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu, którą w przeciwnym razie należałoby uznać za *legem imperfectam*. W rezultacie, zdaniem Wnioskodawcy, art. 2 ust. 3 UWSNZ powinien podlegać ocenie co do zgodności z tymi samymi wzorcami kontroli konstytucyjności, co art. 1 UWSNZ, z tych samych względów, co wymienione w uzasadnieniu do pkt 1 petitum wniosku z dnia 23 czerwca 2016 r. Przepisy te – jako sankcjonujące – są ściśle powiązane z art. 1, gdyż stosowane łącznie prowadzą do odwrócenia podstawowych zasad ustroju gospodarki rolnej RP zawartych w art. 23 w zw. z art. 20 Konstytucji RP, dodatkowo wprowadzając nieproporcjonalną sankcję nieważności.

Należy poza tym podkreślić, że ze względu na brzmienie art. 2 ust. 1 i 2 UWSNZ, o tym, czy sankcja nieważności ma zastosowanie w konkretnym przypadku zbycia nieruchomości Zasobu decyduje w sposób arbitralny minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Arbitralność ta wynika ze sposobu sformułowania przesłanki udzielenia zgody na zbycie nieruchomości niewymienionych w art. 2 ust. 1, czyli „uzasadnienia ważnymi względami społeczno-gospodarczymi”. Jednocześnie o udzielenie zgody na sprzedaż nieruchomości Zasobu może wnioskować wyłącznie Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej również jako „ANR” lub „Agencja”), a przepisy kwestionowanej ustawy nie określają czy zgoda ta ma charakter uprzedni czy następczy. Konstrukcję tę należy ocenić negatywnie z punktu widzenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa. Skoro bowiem Agencja gospodaruje nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, analizowany przepis znajdzie zastosowanie jedynie wówczas, gdy ANR zawrze z nabywcą umowę sprzedaży nieruchomości lub jej części w sposób sprzeczny z art. 2 ust. 1 i 2 UWSNZ, tj. w sytuacji, kiedy przedmiotem sprzedaży będzie nieruchomość (lub jej część) niewymieniona w art. 2 ust. 1 pkt 1-4, a sprzedaż nastąpi bez zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Forma, procedura, ani termin udzielenia zgody nie zostały przy tym w żaden sposób sprecyzowane w ustawie, co oznacza, że czynność prawna sprzedaży nieruchomości niewymienionej w art. 2 ust. 1 UWSNZ może się okazać nieważna praktycznie w każdym czasie i z dowolnej przyczyny (*a contrario* – w braku uzasadnienia względami społeczno-gospodarczymi). Konstrukcja taka stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki. Nabywca nieruchomości z Zasobu nie ma bowiem żadnej gwarancji, że sprzedaż nie zostanie następczo uznana za nieważną, co przyczynia się do osłabienia jego pozycji w ramach zawieranej umowy. A ponieważ nabywcami są w pierwszej kolejności rolnicy indywidualni (por. art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), wady opisanej konstrukcji rzutują negatywnie na możliwość realizacji zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP,

przyznającej gospodarstwom rodzinnym szczególną pozycję w ramach ustroju rolnego Rzeczypospolitej. Skutkiem kwestionowanej regulacji jest więc *de facto* wzmocnienie własności państwowej w stosunku do własności prywatnej. Wzmocnienie to polega m.in. na stworzeniu mechanizmu umożliwiającego potencjalnie nieuzasadnione „przywrócenie” państwowego charakteru własności nabytej z Zasobu przez następcze cofnięcie zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na sprzedaż danej nieruchomości niewymienionej w art. 2 ust. 1 UWSNZ, co skutkuje uznaniem czynności za nieważną. Ponieważ udzielenie zgody nie następuje w żadnej szczególnej procedurze, ustawodawca nie stworzył nabywcom żadnych gwarancji proceduralnych służących zabezpieczeniu pewności obrotu, ani też zapewnieniu możliwości zakwestionowania podstaw takiego działania organów władzy publicznej.

2. Zarzut niezgodności art. 14 UWSNZ z art. 2 Konstytucji RP

Zarzut naruszenia przez art. 14 UWSNZ przepisu art. 2 Konstytucji RP, postawiony w pkt 3 petitum, wiąże się z zarzutem skierowanym wobec art. 172 §3 Kodeksu cywilnego (zob. pkt IV Wniosku).

Zgodnie z art. 14 UWSNZ przepisu art. 172 §3 Kodeksu cywilnego nie stosuje się, jeżeli „zasiedzenie skończyłoby się” przed upływem trzech lat od dnia wejścia w życie UWSNZ. W ocenie Wnioskodawcy przepisowi temu – zwłaszcza w związku z wątpliwościami dotyczącymi art. 172 §3 Kodeksu cywilnego podnoszonymi we Wniosku – należy postawić zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP i wynikającego z niego nakazu stosowania należytych przepisów przejściowych. Wątpliwości co do należytej określoności budzi bowiem termin „koniec zasiedzenia” (czy ustawodawca ma na myśli upływ okresu uprawniającego do stwierdzenia zasiedzenia, czy stwierdzenie zasiedzenia). Ponadto 3 lata okresu przejściowego, biorąc pod uwagę długość okresu zasiedzenia, stanowi niewystarczającą ochronę dla zaufania obywateli do państwa i prawa.

Z powyższych względów Wnioskodawca wnosi o dokonanie kontroli konstytucyjności zarówno art. 172 §3 Kodeksu cywilnego, jak i związanej z tym przepisem regulacji przejściowej zawartej w art. 14 UWSNZ.

3. Zarzut niezgodności art. 29a ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014, ze zm., dalej: „UGNRSP”), dodanego przez art. 6 pkt 9 UWSNZ, 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.

Przepis art. 29a ust. 4 UGNRSP przyznaje Agencji kompetencję do wyrażania zgody na przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu lub ustanowienie hipoteki na tej nieruchomości w okresie obowiązywania zakazów wynikających z art. 29a ust. 1 UGNRSP. Uzyskanie zgody Agencji uchyla obowiązkowe ograniczenia dotyczące dysponowania własnością nieruchomości przez nabywcę zawarte w umowie sprzedaży zawartej z ANR. Zgoda ta ma charakter fakultatywny, na co wskazuje sposób sformułowania art. 29 ust. 4 UGNRSP przez posłużenie się zwrotem „Agencja może wyrazić zgodę”. W konsekwencji ziszczenie się przesłanek wymienionych w art. 29a ust. 4 UGNRSP nie przesądza, że nabywca uzyska zgodę na przeniesienie własności nieruchomości lub ustanowienie hipoteki w 15-letnim okresie trwania ograniczeń przewidzianych w art. 29a ust. 1 UGNRSP. Po stronie

nabywcy ubiegającego się o zgodę na dokonanie ww. czynności generuje to daleko idącą niepewność co do warunków, jakie musi on spełnić, chcąc taką zgodę uzyskać. Ponieważ Agencja może, ale nie musi, wyrazić zgodę w przypadkach wymienionych w kwestionowanym przepisie, a ustawa nie określa trybu ani okoliczności branych pod uwagę w toku rozpatrywania wniosku o jej udzielenie, wydaje się, że podstawą do odmowy mogą być jakieś inne, niewyrażone w ustawie względy. Nie można np. wykluczyć sytuacji, kiedy nabywca nieruchomości rolnej z Zasobu uzyskuje pomoc finansową, o której mowa w art. 29a ust. 4 pkt 1 lit. b, a mimo to nie zostanie mu udzielona zgoda na przeniesienie własności nieruchomości raz nabytej z Zasobu, wskutek czego pozostaje on związany wynikającymi z art. 29a ust. 1 obowiązkami jej nieprzeniesienia przez okres 15 lat od dnia nabycia oraz osobistego prowadzenia na niej działalności rolniczej pod rygorem zapłaty kary umownej w wysokości 40% ceny sprzedaży. Zatem nawet wówczas, gdy przesłanki określone w tym przepisie zostaną spełnione, Agencja może odmówić zgody na przeniesienie własności lub ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu. W ten sposób swobodnemu uznaniu Agencji pozostawia się nie tylko ocenę tego, czy w danej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem wymienionym w art. 29a ust. 4 pkt 1 lub 2 UGNRSP, ale również tego, czy przypadek taki uprawnia do uzyskania zwolnienia z zakazów wymienionych w art. 29a ust. 1. Kwestionowany przepis nie stwarza przy tym nabywcy możliwości zainicjowania kontroli podjętej w ten sposób decyzji, która – co należy podkreślić – determinuje zakres ograniczeń doznawanych przez przysługujące mu konstytucyjne prawo własności nieruchomości nabytej z Zasobu. W rezultacie regulację tę należy uznać za niezgodną z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stwarza ona bowiem podstawę do nieproporcjonalnej ingerencji w przysługujące nabywcy nieruchomości z Zasobu prawo własności tej nieruchomości. Co więcej, przepis ten przyznaje Agencji uprawnienie do decydowania o zakresie ograniczeń gwarantowanej przez art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP swobody działalności gospodarczej nabywcy, a w przypadkach, gdy nabywca jest osobą fizyczną – także wynikającej z art. 65 Konstytucji RP wolności wyboru zawodu i miejsca pracy. Stwarza to ryzyko arbitralnego decydowania przez Agencję o dopuszczalności zbycia nieruchomości nabytej z Zasobu lub obciążenia jej hipoteką, nieznajdującego uzasadnienia w jakichkolwiek wartościach, normach czy zasadach konstytucyjnych.

Analiza przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 29a ust. 5 UGNRSP prowadzi do wniosku, że obrót nieruchomościami rolnymi nabytymi z Zasobu będzie podlegał ścisłej reglamentacji, a nabywca nieruchomości z Zasobu we wniosku o udzielenie zgody na przeniesienie własności jego własnej nieruchomości będzie musiał zawrzeć takie dane potencjalnego nabywcy, jak imię i nazwisko, miejsce zamieszkania i adres (§ 3 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa). Koniecznym elementem wniosku ma być również zawarta pomiędzy właścicielem nieruchomości nabytej z Zasobu a jej potencjalnym nabywcą umowa przedwstępna na przeniesienie własności nieruchomości albo odpis umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości (§ 3 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia MRIRW). Strony transakcji będą więc co do zasady zmuszone ponieść koszty obsługi prawnej, zwłaszcza w przypadku umów przedwstępnych zawieranych w formie aktu notarialnego, jednak bez żadnej gwarancji, że przy spełnieniu warunków, o których mowa w art. 29a ust. 4 UGNRSP przedstawienie kompletnego wniosku istotnie doprowadzi do uzyskania zgody Agencji.

Przepis art. 29a ust. 4 UGNRSP przyznaje poza tym jednej ze stron umowy sprzedaży nieruchomości – Agencji Nieruchomości Rolnych – prawo do jednostronnego decydowania o zakresie zakazów i ograniczeń po stronie nabywcy, których zawarcia w umowie wymaga art. 29a ust. 1 UGNRSP. Prowadzi to do istotnego zaburzenia równowagi kontraktowej pomiędzy stronami umowy (w której ramach nabywca i tak jest z założenia stroną ekonomicznie słabszą). Właściciel nieruchomości nabytej z Zasobu, zawierając umowę sprzedaży z Agencją, przyjmuje na siebie zobowiązania ograniczające jego konstytucyjne prawa i wolności (swoboda dysponowania przedmiotem prawa własności, swoboda kontraktowania, swoboda działalności gospodarczej, swoboda wyboru zawodu i miejsca pracy w przypadku osób fizycznych), których zawarcie w umowie na stosunkowo długi okres 15 lat wymusza art. 29a ust. 1 UGNRSP. Naruszenie tych zobowiązań oznacza konieczność zapłaty kary pieniężnej w wysokości 40% ceny sprzedaży, co sprawia, że bez zgody Agencji właściciel zmuszony jest trwać w raz przyjętym zobowiązaniu, a zmiana jego sytuacji prawnej jest faktycznie niemożliwa – nawet wówczas, gdy konieczność zaprzestania osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego wynika z podeszłego wieku i związanej z nim utraty sił, albo gdy dalsze prowadzenie działalności rolniczej na nieruchomości jest do tego stopnia ekonomicznie nieuzasadnione, że np. grozi upadłością. Wobec tego konstrukcja przyznająca Agencji nieograniczoną swobodę decydowania o zakresie i czasie trwania zakazów wynikających z umowy sprzedaży nieruchomości Zasobu, w braku jakichkolwiek gwarancji proceduralnych w zakresie trybu wyrażania zgody i ewentualnego kwestionowania jej odmowy, jest niezgodna z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 20 w zw. z art. 22 i art. 65 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 3a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803, ze zm., dalej: „UKUR”), dodanego przez art. 7 pkt 6 UWSNZ, z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowany przepis przyznaje Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a ust. 1 UKUR), z wyłączeniem akcji dopuszczonych na rynku giełdowym oraz udziałów i akcji zbywanych na rzecz osoby bliskiej (art. 3a ust. 2 UKUR). Naruszenie art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polega tu na stworzeniu przez ustawodawcę podstaw do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności związane z akcjami lub udziałami spółek prawa handlowego, będących właścicielami nieruchomości rolnych. Istotnego ograniczenia doznaje zatem prawo do swobodnego dysponowania przedmiotem własności przez zbywcę akcji lub udziałów, a więc jeden z istotnych składników prawa gwarantowanego przez art. 64 Konstytucji RP. Konstytucyjna zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) wymaga przy tym, żeby ograniczenia takie ustanawiane były tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ze względu na szeroki zakres przyznanego Agencji prawa pierwokupu, obejmującego *de facto* wszystkie spółki będące właścicielami nieruchomości rolnych o powierzchni większej niż 0,3 ha, kwestionowany przepis trudno uznać za konstytucyjnie uzasadnione ograniczenie prawa własności i innych praw majątkowych wynikających z własności akcji lub udziałów tych spółek. Regulacja ta nie spełnia przy tym przesłanek konieczności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto składających się na wypracowany w orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego tzw. test proporcjonalności. Zdaniem Wnioskodawcy uprawnienie Agencji do wykonywania prawa pierwszeństwa nie znajduje żadnego uzasadnienia w treści czynności zbycia akcji lub udziałów, ani nie wykazuje żadnego koniecznego związku z charakterem działalności spółki, o której akcje lub udziały chodzi (o czym szerzej w uzasadnieniu do pkt 11 petitum wniosku z dnia 23 czerwca 2016 r.). Skutkiem wykonywania przez Agencję uprawnień wynikających z art. 3a UKUR może być wyłącznie kumulowanie własności rolnej w ramach Zasobu oraz petryfikacja stosunków własnościowych w rolnictwie na 5-letni okres wstrzymania sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 1 UWSNZ), co nie służy realizacji zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej jest gospodarstwo rodzinne. Ustawodawca nie wykazał poza tym, że wskazana działalność Agencji jest niezbędna dla zabezpieczenia którejkolwiek z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, i że skala ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych doznawanych przez zbywców akcji lub udziałów pozostaje w proporcji do efektów ustanowienia tych ograniczeń. Kwestionowany przepis stwarza podstawy do przeprowadzenia w istocie mechanizmu wyłączenia akcji i udziałów spółek prawa handlowego, które posiadają w swoim majątku nieruchomości rolne, co rodzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony prawa własności oraz zasady proporcjonalności.

W rezultacie art. 3a UKUR należy uznać za sprzeczny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

5. Zarzut niezgodności art. 3b UKUR, dodanego przez art. 7 pkt 6 UWSNZ, 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.

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, ze zm.), która jest właścicielem nieruchomości rolnej, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej (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).

Istotą naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez analizowany przepis jest umożliwienie Agencji całkowicie dowolnego, niezależnego od potrzeb ochrony interesu publicznego ingerowania w prawo własności nieruchomości rolnych przysługującego spółkom osobowym w każdym przypadku zmiany wspólnika. Trudno wskazać jakkolwiek dający się konstytucyjnie uzasadnić związek pomiędzy zmianą wspólnika spółki osobowej a uruchomieniem procedury nabycia własności nieruchomości rolnej będącej własnością tej spółki przez Agencję. Ustawodawca nie określa żadnych materialnych przesłanek zainicjowania tego postępowania, pozostawiając Agencji szerokie pole uznania w zakresie określenia celu i powodu tak

daleko idącej ingerencji w konstytucyjne prawo własności. Rozwiązanie to należy uznać za rażąco nieproporcjonalne do celów regulacji i całkowicie nieprzydatne z punktu widzenia poprawy struktury agrarnej kraju lub wzmocnienia pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju Rzeczypospolitej. Nie jest ono również środkiem niezbędnym dla urzeczywistnienia tych wartości – jedynym skutkiem realizacji prawa nabycia w warunkach określonych w art. 3b UKUR będzie centralizacja własności ziemi rolnej i jej postępujące upaństwowienie. Dodatkowo, ze względu na 5-letni okres wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu, dojdzie do utrwalenia obecnej struktury obszarowej gospodarstw rolnych i petryfikacji stosunków własnościowych w rolnictwie. Agencja bowiem najpierw – w drodze wykupu – skumuluje znaczne arealy ziemi rolnej, a następnie nie będzie ich mogła zbyć ze względu na zakaz wynikający z art. 1 UWSNZ.

Konstrukcja przewidziana w art. 3b UKUR stanowi podstawę do wyłączenia własności nieruchomości rolnych należących do spółek osobowych pod pretekstem zmiany wspólnika. Wyłączenie to nie jest przy tym uzasadnione koniecznością realizacji jakiegokolwiek celu publicznego. W rezultacie przepis ten należy uznać za regulację naruszającą istotę prawa własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP) i konstytucyjne standardy proporcjonalności ograniczeń praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Na podstawie art. 3b UKUR w drodze jednostronnego oświadczenia o nabyciu Agencja może pozbawić spółki osobowe przysługującego im prawa własności nieruchomości rolnych, i to niezależnie od tego, czy nieruchomości te zostały w ogóle przez spółkę przeznaczone do zbycia (w przeciwieństwie do konstrukcji pierwokupu). Realizacja prawa nabycia określonego w art. 3b UKUR odbywa się z całkowitym pominięciem woli jednostki uprawnionej – na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji RP – do swobodnego dysponowania przedmiotem swojej własności, a więc z oczywistym naruszeniem gwarancji wynikających z tego przepisu Konstytucji.

Działanie Agencji realizowane na podstawie art. 3b UKUR może również prowadzić do naruszenia swobody działalności gospodarczej (art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji) przysługującej spółkom, o którym mowa w tym przepisie. Będzie to miało miejsce zwłaszcza wówczas, gdy zasadnicza działalność spółki związana jest z wykorzystaniem władanych nieruchomości rolnych lub w jakikolwiek sposób opiera się na dochodach osiągniętych z tytułu prowadzonej na niej działalności rolniczej. Pozbawienie spółki tak istotnego składnika jej majątku, nawet za zapłatą jego równowartości, może doprowadzić – w najlepszym razie – do konieczności poszukiwania nowych obszarów działalności, w najgorszym zaś – do jej upadłości.

Z wymienionych względów art. 3b UKUR należy uznać za sprzeczny 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.

6. Zarzut niezgodności art. 4 ust. 1 i 4 UKUR, w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 7 UWSNZ, z art. 32 Konstytucji RP oraz z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP

Przepis art. 4 UKUR w ust. 1 ustanawia na rzecz ANR prawo nabycia nieruchomości rolnej i określa przesłanki skorzystania z niego przez Agencję. Natomiast art. 4 ust. 2 UKUR określa katalog wyłączeń, tj. określa przypadki, w których prawo nabycia nieruchomości rolnej Agencji nie przysługuje. Przepisy te wspólnokreślają zakres przysługującego ANR prawa nabycia, toteż – zdaniem Wnioskodawcy – w zakresie kontroli ich zgodności z powołanymi przepisami Konstytucji RP należy je traktować łącznie.

Wątpliwości co do zgodności z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP) budzi przede wszystkim wyłączenie prawa nabycia Agencji w przypadkach przeniesienia własności nieruchomości rolnej pomiędzy osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. Wyłączenie to ma charakter podmiotowy i znajduje zastosowanie do wszystkich form przeniesienia własności nieruchomości, niezależnie od tego, jaka czynność lub zdarzenie prawne były przyczyną ich dokonania. Należy podkreślić, że wyłączenie to nie zostało ograniczone żadną normą powierzchniową, w przeciwieństwie np. do wyłączenia ustanowionego w ust. 4 pkt 1 na rzecz gospodarstw rodzinnych. W rezultacie wyłączenie dokonywane na rzecz osób prawnych tego samego kościoła lub związku wyznaniowego może bez przeszkód prowadzić do gromadzenia znacznych areatów ziemi rolnej w rękach jednego podmiotu, i to podmiotu nie odpowiadającego charakterystyce sformułowanej w uzasadnieniu projektu UWSNZ, dalekiego od rodzinnego gospodarstwa rolnego. W uzasadnieniu tym wskazywano, że „szczególnie ważne jest przeciwdziałanie spekulacji w obrocie gruntami rolnymi oraz zapewnienie, aby były one wykorzystywane przez osoby mające odpowiednie kwalifikacje i dające rękojmię należytego ich rolniczego wykorzystania. Brak reakcji ustawodawcy na powyższe problemy może w przyszłości doprowadzić nawet do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego”, a zjawisku systematycznego zmniejszania się powierzchni użytków rolnych „niewątpliwie sprzyja nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby, które traktują to jako lokatę kapitału i nie są zainteresowane prowadzeniem produkcji rolniczej”. Tymczasem istotę konstytucyjnej zasady równości stanowi wymóg równego traktowania wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, bez różnicowań dyskryminujących lub faworyzujących. Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, „różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego”¹. Oznacza to, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w kryteriach racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania różnicowań. W zakresie, w jakim art. 4 ust. 4 UKUR wyłącza prawo nabycia Agencji w stosunku do transakcji dokonywanych pomiędzy osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego, kryteria te trudno uznać za zachowane. Nie są one, po pierwsze, relewantne, nie pozostają bowiem w bezpośrednim związku z celem regulacji, jakim jest zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, wzmocnienie pozycji gospodarstw rodzinnych i zapewnienie „właściwej dystrybucji nieruchomości rolnych jako niepomnażalnego dobra publicznego”. Po drugie, kryteria różnicowania dokonywanego w art. 4 ust. 4 pkt 4 UKUR nie mają charakteru proporcjonalnego, tj. naruszenie nakazu równego traktowania podmiotów podobnych nie wydaje się uzasadnione przez wagę interesu, któremu ma służyć różnicowanie. Interes ten trudno zresztą jednoznacznie ustalić, z pewnością jednak nie jest nim deklarowany w uzasadnieniu projektu ustawy cel regulacji w postaci pełnej realizacji art. 23 Konstytucji RP. Zwłaszcza, że art. 4 ust. 4 pkt 4 UKUR uprzywilejowuje kościoły i związki wyznaniowe w stosunku do innych osób prawnych, także tych, których działalność prowadzona jest przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu w zarządzaniu działalnością rolniczą². Wydaje się, że na tej samej zasadzie

¹ Wyrok z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97 (OTK 1997, Nr 5–6, poz. 70).

² Na problem ten zwracano uwagę podczas posiedzenia sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 30 marca 2016 r., podczas którego przedstawiono poprawkę wprowadzającą wyłączenie dotyczące kościołów i związków wyznaniowych; <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgsknr/RRW-24>

ustawodawca powinien być dopuścić przenoszenie własności nieruchomości rolnych np. pomiędzy osobami prawnymi (spółkami) w ramach tej samej grupy kapitałowej. Kryteria zróżnicowania nie są tu więc, po trzecie, sprawiedliwe. Ustawodawca nie wykazał istnienia jakiegokolwiek związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie grupy podmiotów, o której mowa w art. 4 ust. 4 pkt 4 UKUR.

Natomiast co do zarzutu niezgodności mechanizmu współtworzonego przez art. 4 ust. 1 i 4 UKUR z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że przepisy te godzą w konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej ze względu na przyznanie Agencji prawa ingerowania w niemal każdą transakcję, której przedmiotem – nawet pośrednio – jest nieruchomość rolna. Przepisy te skutkują również nałożeniem na strony każdej czynności, która dotyczy nieruchomości rolnej w jakimkolwiek zakresie (choćby np. nieruchomość ta stanowiła niewielką część przekształcanego przedsiębiorstwa lub ułamkową wartość wnoszonego do spółki aportu) obowiązków informacyjnych związanych z odpowiednim stosowaniem przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu (art. 4 ust. 5 UKUR). Dokonanie czynności bez zawiadomienia Agencji obarczone przy tym najdalej idącą sankcją w postaci bezwzględnej nieważności tej czynności (art. 9 ust. 1 pkt 1 UKUR). Należy podkreślić, że – analogicznie jak w przypadku art. 3a UKUR – ustalenie, że przedmiotem dokonywanej czynności jest nieruchomość rolna może być *a casu ad casum* istotnie utrudnione lub wręcz technicznie niemożliwe, zwłaszcza że chodzi o wszelkie nieruchomości rolne o powierzchni powyżej 0,3 ha. Dysfunkcjonalność kwestionowanej konstrukcji pogłębia fakt, że podmiotem zobowiązanym do zawiadomienia Agencji w przypadku umów innych niż umowa sprzedaży lub jednostronnych czynności prawnych będzie nabywca (art. 4 ust. 5 pkt 1 lit. a UKUR) lub spółka nabywająca nieruchomość rolną w przypadku podziału, przekształcenia lub łączenia spółek handlowych (art. 4 ust. 5 pkt 1 lit. d). Z rozwiązaniem tym wiąże się, zdaniem Wnioskodawcy, ryzyko istotnych utrudnień w prawidłowym prowadzeniu działalności przez uczestników obrotu gospodarczego. Ze względu na odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego, wszelkie czynności obejmujące nieruchomości rolne będą miały charakter warunkowy, pod warunkiem zawieszającym w postaci nieskorzystania przez Agencję z przysługującego jej prawa nabycia. Wynikający stąd stan zawieszenia może trwać nawet miesiąc, bo zgodnie z art. 598 § 2 Kodeksu cywilnego taki czas, licząc od dnia doręczenia zawiadomienia, przysługuje ANR na realizację tego uprawnienia. Tymczasem, jak przyjmuje się w literaturze, *„przedmiotowy zakres ochrony wolności działalności gospodarczej obejmuje wszelkie procesy decyzyjne przedsiębiorców rozstrzygających o zakresie i formach swojego udziału w życiu gospodarczym, a także dokonywanie przez wspomnianych przedsiębiorców rozmaitych działań faktycznych i prawnych, korzystnych dla ich interesu ekonomicznego i pozwalających na zarobkowe uczestnictwo w grze rynkowej. To właśnie tak szeroko pojmowany przedmiotowy zakres ochrony wolności działalności gospodarczej (czyli po prostu przedmiot wolności działalności gospodarczej) objęty jest gwarancjami konstytucyjnymi, polegającymi m.in. na przyznaniu beneficjentom wolności działalności gospodarczej prawnie skutecznego roszczenia wobec władz publicznych o nieingerowanie w te wszystkie procesy decyzyjne, działania i czynności, które się mieszczą w owym przedmiocie wolności działalności gospodarczej. Wszelka zaś ingerencja państwa we wspomniany przedmiot wolności działalności gospodarczej (czyli w te działania i zaniechania, które się mieszczą we wzmiankowanym przedmiocie, i które się wyrażają właśnie poprzez rozmaite procesy decyzyjne przedsiębiorców, a także poprzez ich konkretne działania prawne i faktyczne w obrocie gospodarczym) – jako naruszająca prawo obronne przedsiębiorców do*

nieingerencji w ów przedmiot – stanowi «ograniczenie» wolności działalności gospodarczej w znaczeniu nadanym temu określeniu w przepisach Konstytucji RP i dla swojej prawnej dopuszczalności wymaga odpowiedniego usprawiedliwienia»³.

Z tego względu art. 4 ust. 1 i 4 UKUR należy uznać za sprzeczne z art. 32 oraz z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP.

7. Zarzut niezgodności art. 4 ust. 2 i 6 UKUR, w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 7 UWSNZ, 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 6 UKUR przepisy, które regulują prawo nabycia przysługujące Agencji (art. 4 ust. 1-3, art. 3 ust. 10 i 11, art. 3a ust. 3 UKUR) – w tym także ust. 2 pozwalający Agencji samodzielnie oszacować wartość rynkową nieruchomości przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami – stosuje się odpowiednio do nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Z zakresu odesłania wynika jednak, że do czynności prowadzących do nabycia udziałów lub akcji nie mają zastosowania wyłączenia przewidziane w art. 4 ust. 4 UKUR. Oznacza to, że każda czynność lub zdarzenie prawne prowadzące do takiego nabycia umożliwia Agencji skorzystanie z prawa nabycia – jedyną i wystarczającą przesłanką uruchomienia procedury przewidzianej w art. 4 ust. 1 UKUR jest fakt, że spółka prawa handlowego, o której akcje lub udziały chodzi, jest właścicielem jakiejkolwiek nieruchomości rolnej o powierzchni przekraczającej 0,3 ha – nawet wówczas, gdy prowadzona przez tę spółkę działalność gospodarcza nie ma żadnego związku z działalnością rolniczą. Decyzja Agencji o skorzystaniu z prawa nabycia ma przy tym charakter całkowicie arbitralny i nie została ograniczona żadnymi przesłankami merytorycznymi. Skutkiem skorzystania przez Agencję z prawa nabycia jest więc wywłaszczenie akcji lub udziałów będących przedmiotem transakcji, które nie musi być uzasadnione realizacją jakiegokolwiek celu publicznego (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Dodatkowo ustawodawca przewiduje w art. 4 ust. 2 możliwość samodzielnego ustalenia wartości, do której przejmowane są udziały i akcje w spółkach prawa handlowego, jeżeli wartość taka nie wynika z treści czynności prawnej, orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. Przepisy ten stanowią w ocenie Wnioskodawcy rażące naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP), a jego zastosowanie prowadzi do niedopuszczalnej w świetle standardów proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) ingerencji w prawo własności przysługujące stronom transakcji. Ingerencja ta dotyczy istotnego składnika prawa własności, jakim jest prawo do swobodnego dysponowania (rozporządzania) przedmiotem przysługujących im praw majątkowych. Ponieważ nabycie nieruchomości przez Agencję trudno uznać za działanie prowadzące do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych albo służące wzmocnieniu pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej. Dokonywana w ten sposób ingerencja w prawo własności akcji lub udziałów nie znajduje żadnego uzasadnienia w konkurencyjnych wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Niejasny jest w szczególności cel umożliwienia Agencji szerokiego nabywania akcji lub udziałów spółek prawa handlowego, w tym także tych, które

³ M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016.

posiadają nieznaczące zasoby ziemi rolnej, całkowicie nieistotne z punktu widzenia np. zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Co więcej, katalog składników majątkowych, którymi gospodaruje Agencja Nieruchomości Rolnych wymienionych w art. 1 UGNRSP nie obejmuje akcji i udziałów spółek nabytych na podstawie przepisów UKUR. Przekłada się to na brak właściwych struktur, zasobów kadrowych i doświadczenia w zakresie wykonywania praw z nabytych akcji lub udziałów, co może mieć negatywny wpływ na osiągnięte przez spółki wyniki finansowe, a w skrajnych przypadkach – skutkować ich upadłością. Z tego względu art. 4 ust. 6 UKUR należy uznać za sprzeczny z art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji, stanowi on bowiem narzędzie nieuzasadnionego ingerowania w swobodę działalności gospodarczej spółek prawa handlowego, których akcje lub udziały podlegają nabyciu w trybie przewidzianym w tym przepisie. Wskutek odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu wszelkie czynności dotyczące akcji lub udziałów będą miały charakter warunkowy – pod warunkiem zawieszającym w postaci nieskorzystania przez Agencję z prawa ich nabycia. Z punktu widzenia działalności gospodarczej prowadzonej przez spółki może się to wiązać z – potencjalnie paraliżującym – wstrzymaniem możliwości skutecznego wykonywania praw wynikających z tych akcji i udziałów, które zostały objęte zawiadomieniem – nawet na okres miesiąca, licząc od dnia jego doręczenia Agencji (art. 598 § 2 KC). Jednocześnie brak zawiadomienia – także wówczas, gdy wynika np. z braku wiedzy nabywcy lub zbywcy akcji lub udziałów spółki o tym, że jest ona właścicielem nieruchomości rolnych o powierzchni przekraczającej 0,3 ha – obarczony jest sankcją nieważności na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 UKUR. Skoro więc zbycie akcji lub udziałów było *ex lege* nieważne, to ich nabywca nigdy nie stał się akcjonariuszem lub udziałowcem spółki, co umożliwia kwestionowanie ważności podejmowanych w tym czasie przez spółkę decyzji i skutkuje stanem głębokiej niepewności prawnej, znacznie utrudniającej – a w niektórych przypadkach nawet uniemożliwiającej – dalsze niezakłócone prowadzenie działalności gospodarczej z przyczyn całkowicie niezależnych od samej spółki.

Z powyższych względów art. 4 ust. 2 i 6 UKUR należy uznać za sprzeczne 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.



Dorota Niedziela

Przedstawiciel grupy posłów



dr Tomasz Zalasinski

radca prawny