



IV.7005.8.2016.MC

**Trybunał Konstytucyjny**

**sygn. K 36/16**

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 11 lipca 2016 r., działając w oparciu o art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) wnoszę dodatkowo o stwierdzenie, że:

- 1) art. 2a ust. 1 zd. 1 oraz art. 2a ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803, ze zm.) – jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 2b ust. 1 i ust. 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt. 2 i ust. 3 pkt. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1) – są niezgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 2a ust. 4 pkt. 2 lit. c) oraz art. 9 ust. 3 pkt. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1) – są niezgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 4) art. 3 ust. 4 ustawy wymienionej w punkcie 1) – przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej – jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji;

- 5) art. 3a ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1) – przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej – jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 6) art. 3b ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1) – przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa nabycia nieruchomości rolnej będącej własnością spółki osobowej prawa handlowego – jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 7) art. 4 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1) – przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa nabycia nieruchomości rolnej – jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji;
- 8) art. 4 ust. 4 pkt. 2 lit. c) ustawy wymienionej w punkcie 1) – w zakresie, w jakim nie obejmuje dziedziczenia testamentowego – jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji;
- 9) art. 4 ust. 6 ustawy wymienionej w punkcie 1):
  - w zakresie, w jakim do nabywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego wyłącza zastosowanie art. 3a ust. 2 pkt. 2 tej ustawy;
  - w zakresie, w jakim dotyczy prawa dziedziczenia tych udziałów lub akcji oraz
  - przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa przejęcia tych udziałów i akcji –jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 32 oraz z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## UZASADNIENIE

Wnioskiem z 11 lipca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył niektóre przepisy znowelizowanej 30 kwietnia 2016 r. *ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 803, ze zm.; dalej jako u.k.u.r.). Podstawowym zarzutem Rzecznika było naruszenie przez ustawodawcę zasad prawidłowej legislacji poprzez kwalifikowaną niedookreśloność przepisów regulujących konstytucyjne prawa i wolności obywateli, drugim zaś – naruszenie konstytucyjnych ustrojowych zasad: wolności majątkowej i wolności gospodarczej, poprzez nagromadzenie w ustawie zwykłej istotnych obostrzeń w prywatnym obrocie gruntami rolnymi.

Zarzuty te nie wyczerpują jednak zastrzeżeń Rzecznika wobec nowych zasad obrotu; w jego ocenie bowiem konstytucyjne prawa i wolności obywateli są naruszane poprzez szereg regulacji szczegółowych. Niezależnie więc od zarzutów postawionych w piśmie procesowym z 11 lipca 2016 r., Rzecznik wnosi o rozpoznanie przez Trybunał także i bardziej szczegółowych kwestii przedstawionych w *petitum*. Żądanie to jest uzasadnione nie tylko ostrożnością procesową – na wypadek, gdyby Trybunał stanowiska Rzecznika w całości nie podzielił – ale również potrzebą merytorycznej oceny konstytucyjności niektórych z bardziej kontrowersyjnych rozwiązań. Instytucje i mechanizmy wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585; dalej jako *ustawa nowelizująca*) są kwestionowane również w licznych dostępnych publicznie opiniach eksperckich i raportach – co samo w sobie świadczy o istotności problemu (por. m.in.: *Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*; *Opinia Ministra Spraw Zagranicznych o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży...* z 22 lutego 2016 r. (do Druku nr 293); *Opinia Prokuratorii Generalnej do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży...* z marca 2016 r. (bez daty dziennej) (do Druku nr 293); skierowane do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rozpatrywanej przez Senat ustawy o wstrzymaniu sprzedaży...* (druk senacki nr 124) z 4 kwietnia 2016 r.; *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* z 16 czerwca 2016 r.; *Jak handlować ziemią? Raport Instytutu Gospodarki Rolnej* (publ. el.) Warszawa 2016 i wiele innych; nb. konstytucyjność analogicznych rozwiązań proponowanych w projekcie poselskim (Druk Sejmowy VII kadencji Nr 1659) budziła zastrzeżenie nie tylko Rady Ministrów – por. *Stanowisko Rządu w sprawie poselskiego projektu ustawy ...* z 22 stycznia 2014 r., ale także Biura Analiz Sejmowych – por. m.in. *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy...* z 10 października 2013 r.). Wszystkich tych stanowisk i zawartej w nich argumentacji nie sposób zlekceważyć. Nie do podważenia jest też ogromna społeczna doniosłość problemu – znowelizowana ustawa, przez swój niezmiernie szeroki zakres, *de facto* kształtuje obecnie rynek nieruchomości w Polsce i dotyczy większości obywateli.

Rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny tych właśnie kwestii i argumentacja z uzasadnienia wyroku bądź potwierdziłyby prawidłowość niektórych z przyjętych rozwiązań, bądź też – dałyby ustawodawcy wskazówki, jak prawidłowo skonstruować przepisy realizujące założone cele, bez naruszania konstytucyjnych praw i wolności obywateli (równowaga ta w ocenie Rzecznika jest obecnie poważnie naruszona). Jest to istotne zwłaszcza w kontekście zapowiadanego dalszego *rozszerzenia* regulacji

kształtujących ustrój rolny (por. *Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Druk sejmowy Nr 293, s. 40). Przede wszystkim zaś, w tych wszystkich indywidualnych sprawach toczących się na tle ustawy przed sądami, ocena konstytucyjności poszczególnych rozwiązań znacznie ułatwiłaby obywatelom uzyskanie właściwej sądowej ochrony naruszonych wolności i praw.

Podtrzymując zatem wszystkie zarzuty przedstawione w poprzednim wniosku i nie powielając argumentacji odnoszącej się do naruszenia ustrojowych zasad przewidzianych w art. 20, art. 21 oraz art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Rzecznik dodatkowo wnosi o zbadanie zaskarżonych przepisów z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności, ochrony dziedziczenia oraz wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Jeszcze przed przejściem do oceny konstytucyjności zakwestionowanych rozwiązań Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na dwie kwestie o znaczeniu ogólniejszym.

1. Po pierwsze, jako podstawowe wzorce kontroli Rzecznik wskazał oba przepisy Konstytucji odnoszące się do własności jako takiej: zarówno art. 21 ust. 1, jak i art. 64 ust. 1. Przewidują one, iż, po pierwsze, „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, a po drugie – że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

Jako ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym należy uznać stanowisko, że „relacja obu norm konstytucyjnych polega nie na wyłączeniu jednego przepisu przez drugi, lecz na ich wzajemnym uzupełnianiu się (...). Podstawową treścią art. 64 Konstytucji jest wyrażenie prawa każdego do własności i w tym zakresie przepis ten stanowi powtórzenie i uszczegółowienie ogólnej zasady i gwarancji ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). Art. 64 Konstytucji nie tylko ją powtarza, ale także rozwija i uzupełnia” (tak TK m.in. w uzasadnieniu wyroku z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08). Z tego też powodu w orzecznictwie konstytucyjnym często jako wzorce kontroli przywoływane są obydwie normy łącznie i o takie ich ujęcie także w tej sprawie Rzecznik niniejszym wnosi.

2. Po drugie, celem ustawy rolnej jest ograniczenie zasady wolności majątkowej i gospodarczej oraz praw majątkowych – przede wszystkim oczywiście prawa własności – motywowane potrzebą wsparcia rodzinnych gospodarstw rolnych, zapewnieniem właściwego zagospodarowania nieruchomości rolnych oraz chęcią zapobieżenia spekulacjom na takich nieruchomościach. Cele te są konstytucyjnie uzasadnione, jednakże ich realizacja wymaga zachowania proporcjonalności ograniczeń poszczególnych konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Prawidłowe przeprowadzenie testu proporcjonalności w tej sprawie jest jednak znacznie utrudnione. Test ów ze swojej istoty służy badaniu legalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Staje się jednak niewiele przydatny dla oceny konstytucyjności „wolnościowych” wyjątków od – wprowadzonej ustawą nowelizującą – zasady reglamentacji obrotu. Aby bowiem wykazać nieproporcjonalność powszechnego zakazu obrotu ziemią wnioskodawca *de facto* zmuszony jest do przedstawiania najróżniejszych zakresów zastosowania restrykcyjnej normy – po to, by następnie wykazać, że w poszczególnych sytuacjach (przy pewnych kategoriach czynności, wobec pewnych osób itd.) jest ona np. nieracjonalna, niekonieczna, nadmiernie dolegliwa bądź też nieproporcjonalna *sensu stricto*.

Ocena adekwatności zastosowanych tu rozwiązań jest jednak o tyle utrudniona, że w uzasadnieniu projektu ustawy nie określono niestety wystarczająco jasno i precyzyjnie, w jakich okolicznościach dochodzi do niekorzystnych zjawisk (w szczególności do spekulacji na gruntach rolnych), którym to zjawiskom ustawodawca chciałby przeciwdziałać, w celu ochrony konstytucyjnych wartości takich jak porządek publiczny, bezpieczeństwo żywnościowe czy umożliwienie rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych. Nie sposób też tego dociec z samych rozwiązań przyjętych w ustawie – przewidziany w niej zakres ingerencji państwa sugerowałby wręcz, że niekorzystnym zjawiskiem prowadzącym do spekulacji jest sam fakt korzystania przez obywateli z ich konstytucyjnych wolności i praw, co uzasadnia objęcie powszechną państwową kontrolą każdego zdarzenia skutkującego zmianą właściciela większości niezagospodarowanych nieruchomości, o charakterze być może potencjalnie rolnym.

Z pewnością do niepożądanych (czy wręcz niezgodnych z prawem) zjawisk mogło dochodzić przy niektórych czynnościach obrotu, niektórych typach transakcji, także przy obrocie prawami korporacyjnymi czy w odniesieniu do niektórych nieruchomości. Wydaje się jednak, że na dostrzeżone przez siebie (bądź sygnalizowane przez środowiska rolnicze) nieprawidłowości pojawiające w niektórych sytuacjach ustawodawca zareagował wprowadzeniem zakazów bądź nakazów o generalnym charakterze – co już samo w sobie może budzić wątpliwości, czy aż tak daleko idące restrykcje – i wobec wszystkich – rzeczywiście były niezbędne i konieczne.

Znacznej dolegliwości takiego rozwiązania nie łagodzi też wąski (i, jak się zdaje, dość dowolnie ukształtowany) zakres wyjątków. Rzecznik wyraźnie jednak podkreśla, że jego wniosek nie zmierza do tego, by – wyrokiem Trybunału – poszczególne sytuacje prawne „powyjmować” spod kontroli państwa. Nie chodzi więc o to, by rozszerzyć zakres wyjątków od niekonstytucyjnej zasady (co byłoby równoznaczne z żądaniem uznania kwestionowanych norm za niekonstytucyjne np. w zakresie, w jakim art. 2a ust. 1 i ust 4 u.k.u.r. obejmuje, przykładowo, zasiedzenie, decyzję scaleniową czy podział dorobku

małżonków) czy doprowadzić do zawężenia zakresu zastosowania ustawy poprzez wskazanie cech, jakimi powinna charakteryzować się nieruchomość (gospodarstwo) „rzeczywiście rolna” (co byłoby równoznaczne z żądaniem uznania ww. przepisów za niekonstytucyjne w zakresie, w jakim np. zaniżają minimalną normę obszarową, w jakim obejmują nieruchomości tak naprawdę rolniczo ani niewykorzystywane, ani dla rolnictwa nieprzydatne itp.). Istotą wniosku Rzecznika jest dążenie do odwrócenia niekonstytucyjnej zasady – dopiero wtedy można rozsądnie analizować zakres wyjątków od zasady wolności, tj. zakres czynności obrotu kontrolowanych przez państwo. Sytuacje te jednak powinien określić prawodawca, w rzetelnie przeprowadzonym procesie legislacyjnym i – ze względu na kompleksowość zagadnień – z udziałem ekspertów i praktyków z różnych dziedzin, a nie – wnioskodawca czy nawet Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wydanego wyroku.

- 1) **ograniczenia podmiotowe w nabywaniu nieruchomości rolnych** – niezgodność art. 2a ust. 1 zd. 1 i ust. 4 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z art. 2a ust. 1 zd. 1 u.k.u.r., „Nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej”, przy czym wszystkie trzy kluczowe pojęcia są w ustawie zdefiniowane:

„**Nabyciem**” jest jakiegokolwiek zdarzenie prawne powodujące przejście tytułu własności, nie tylko czynność prawna, ale również orzeczenie sądu, organu administracji publicznej, „a także inne zdarzenie prawne” (art. 2 pkt. 7 u.k.u.r.).

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy status „**rolnika indywidualnego**” przysługuje osobie fizycznej będącej właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającej kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałej w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadzącej przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Większość z ww. przesłanek składających się na ustawową konstrukcję „rolnika indywidualnego” jest albo zdefiniowana w art. 6 lub art. 7 ustawy, albo też ustawa wprowadza katalog dowodów, za pomocą których okoliczności te można wykazać.

Przez „**nieruchomość rolną**” zaś, zgodnie z art. 2 pkt. 1 ustawy, należy rozumieć „nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne”. Wątpliwości co do zakresu tego pojęcia Rzecznik przedstawił obszernie w piśmie procesowym z 11 lipca 2016 r.

Jedynie w uzupełnieniu do tamtych wywodów i w oparciu o aktualny raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych, warto wskazać, że pomimo 13 lat obowiązywania ustawy, z ustaleniem statusu prawnego wielu nieruchomości w dalszym ciągu poważne trudności ma sama ANR – a zatem „najbardziej profesjonalny” uczestnik obrotu. Brak planów miejscowych oraz wieloznaczność (alternatywność) zapisów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego „skutkuje niepewnością co do faktycznej, przyszłej funkcji nieruchomości” oraz „utrudnia w znacznym stopniu identyfikację gruntów, które są i mają być w przyszłości przeznaczone na cele rolne” (por. opublikowany 19 lipca 2016 r. *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 99-100; jako przykłady wskazujący m.in. problematyczną kwalifikację jako rolnych nieruchomości, dla których w studiach uwarunkowań przestrzennych ustalono alternatywne sposoby zagospodarowania, m.in. na potrzeby lokalizacji siłowni wiatrowych, rekreacji, turystyki czy aktywizacji gospodarczej). Nb. jest to problem sygnalizowany przez Agencję od lat, jako najważniejszy i w największym stopniu ograniczający realizację jej ustawowych zadań (por. analogiczne zapisy w Raporcie ANR za rok 2014, s. 97).

Dwojakiego rodzaju **wyjątki** od zasady z art. 2a ust. 1 wprowadza jego ust. 3. Po pierwsze, statusu rolnika indywidualnego nie muszą posiadać nabywcy należący do **kategorii podmiotów** enumeratywnie wyliczonych w art. 2a ust. 3 pkt. 1 u.k.u.r., tj.: „osoby bliskie” w rozumieniu art. 2 pkt. 6 u.k.u.r., jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działająca na jego rzecz Agencja Nieruchomości Rolnych oraz osoby prawne prawa wyznaniowego. Po drugie, zasada ta nie obowiązuje w **sytuacjach** ściśle określonych w art. 2a ust. 3 pkt. 2-4 u.k.u.r., tj.: przy nabyciu w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego; na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego; w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Oczywistą intencją ustawodawcy jest zatem objęcie reżimem u.k.u.r. jak najszerszej kategorii nieruchomości, jak najszerszej kategorii zdarzeń prawnych oraz bardzo ściśle wyliczenie wyjątków, w których obrót jest zwolniony spod kontroli państwa (wąska definicja rolnika indywidualnego, wąski zakres wyjątków z art. 2a ust. 3 ustawy).

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

- 1) zbywcy, jeżeli:
  - a) wykaże on, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o których mowa w ust. 1 i 3,
  - b) nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,

- c) w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych;
- 2) osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, która:
  - a) posiada kwalifikacje rolnicze albo której [przyznano określone wsparcie finansowe z funduszy wspólnotowych], 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.

Co bardzo istotne, reguły wyrażone w art. 2a ust. 1 i ust. 4 u.k.u.r. należy odczytywać łącznie z ust. 6 tego artykułu, zgodnie z którym odmowa wyrażenia zgody na daną transakcję skutkuje obowiązkiem odpłatnego przejęcia danej nieruchomości przez państwo.

(a) ograniczenie w zbywaniu jako ograniczenie prawa własności

1. Istotą regulacji wprowadzonej przez nowy art. 2a u.k.u.r. jest zatem bardzo daleko idące ograniczenie kręgu potencjalnych nabywców prywatnych nieruchomości rolnych. Świadczy to, po pierwsze, o naruszeniu (ograniczeniu) zasady wolności majątkowej. W świetle orzecznictwa Trybunału, jakkolwiek Konstytucja nie gwarantuje nikomu prawa nabycia własności w konkretnej sytuacji i od konkretnej osoby, to jednak art. 64 ust. 1 w powiązaniu z art. 21 ust. 1 Konstytucji „stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (tak m.in. TK w uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99; podobnie TK w wyrokach: z 5 września 2007 r., sygn. P 21/06; z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08; z 5 lutego 2015 r., sygn. K 60/13). „Konstytucja gwarantuje m.in. wolność nabywania własności, nie gwarantuje natomiast prawa do uzyskania własności, które mogłoby stanowić podstawę do wysuwania roszczeń dotyczących nabycia określonych składników majątkowych od innych podmiotów” (tak wyrok TK z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05). Wolność ta polega przede wszystkim na wolności kształtowania swoich stosunków majątkowych bez ingerencji państwa, które powinno powstrzymać się od wprowadzania nieuzasadnionych nakazów i zakazów. Jej ograniczenie jest oczywiście dopuszczalne, niemniej jednak powinno mieścić się w ramach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, co do zasady jest więc dopuszczalne badanie konstytucyjności ustawowych ograniczeń tak rozumianej wolności nabywania mienia. Także i przy konstruowaniu tego typu rozwiązań ustawodawca nie ma nieograniczonej swobody regulacyjnej, a zastosowane kryteria ograniczeń muszą mieścić się choćby w najogólniej



pojętej racjonalności, z pewnością zaś nie mogą być arbitralne. Na podobnej zasadzie prawodawca nie mógłby więc wprowadzić zasady, iż, przykładowo, właścicielami pewnej kategorii dóbr mogą być wyłącznie określone kategorie podmiotów, o cechach niepowiązanych ze szczególnymi właściwościami tych dóbr (np. „właścicielami samochodów mogą być tylko praworęczni i brodaci”). Tego typu „uprzywilejowanie” powinno być uzasadnione wartościami konstytucyjnymi; chociażby realizacją zasady społecznej sprawiedliwości.

Z tego punktu widzenia może więc budzić pewne wątpliwości ustalony w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. krąg podmiotów „uprzywilejowanych” – a ściślej, tych, którym ustawodawca tak rozumianej wolności majątkowej nie odebrał, przy ograniczeniu jej względem wszystkich pozostałych. Z punktu widzenia realizacji celów ustawy w szczególności nie wydaje się zrozumiałe pominięcie tu np. zrzeszeń rolników, prowadzących rzeczywistą działalność rolniczą (także przy wykorzystaniu formy osoby prawnej, np. rolniczych spółdzielni produkcyjnych), a uwzględnienie wszystkich wyznaniowych osób prawnych, dodatkowo przy zwolnieniu tych ostatnich ze skądinąd powszechnego obowiązku prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach (pomijając chwilowo konstytucyjność rozwiązania z art. 2b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r.). Ponownie jednak Rzecznik podkreśla, iż w tej sprawie to nie niezrozumiałość kryteriów takiego uprzywilejowania jest głównym konstytucyjnym problemem, ale ustanowienie zasady, że nikt inny takiej nieruchomości nabyć nie może.

2. Zdaniem Rzecznika jednak, niekonstytucyjność zaskarżonej normy wynika nie tylko z niezasadnego ograniczenia – abstrakcyjnie rozumianej – wolności nabywania własności, ale przede wszystkim – z ograniczenia uprawnień aktualnego właściciela nieruchomości. Istotą prawa własności jest możliwość korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób oraz rozporządzania nią, co na poziomie ustawy zwykłej wyraża art. 140 k.c. W tradycyjnej cywilistyce wyróżnia się klasyczną triadę uprawnień właścicielskich: *ius possidendi*, *ius utendi (fruendi)* oraz *ius disponendi*. Wyliczenie to ma oczywiście charakter jedynie przykładowy. Prawo własności jest najszerszym prawem podmiotowym i polega na swobodzie właściciela dokonywania wobec swojej rzeczy wszelkich czynności niezabronionych przez prawo.

Ograniczenie wyboru osoby kontrahenta np. w przypadku sprzedaży stanowi zatem przede wszystkim postać ograniczenia prawa własności – w aspekcie uprawnienia do rozporządzania (dysponowania) rzeczą.

Ograniczenia w zbywaniu nieruchomości niewątpliwie wpływają też na jej wartość: ograniczony krąg potencjalnych nabywców utrudnia właścicielowi uzyskanie za nią „wolnorynkowej” – czy nawet choćby indywidualnie ustalonej – ceny. Jest to więc innego rodzaju ograniczenie prawa dysponowania własnością, w postaci ograniczenia uprawnienia

do uzyskania ekonomicznego ekwiwalentu wartości prawa majątkowego (przysporzenia). W orzecznictwie Trybunału wskazywano już wcześniej, że ograniczenia w dyspozycji własnością mogą w zasadniczy sposób zmniejszać wartość tego prawa oraz uniemożliwiać jego właściwe wykorzystanie czy osiągnięcie dochodów, a brak mechanizmu kompensującego uszczerbek w postaci zasadniczego obniżenia wartości stanowi, przez swoją nieproporcjonalność, naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności (tak TK m.in. w uzasadnieniu wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, na tle rozwiązań uzależniających skuteczność nabycia nieruchomości na podstawie dziedziczenia testamentowego od zgody organu państwa, ze względu na cel publiczny w postaci ochrony bezpieczeństwa państwa).

3. Każda forma ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw wymaga zachowania konstytucyjnych gwarancji proporcjonalności takiego ograniczenia – w przypadku własności dekodowanych łącznie z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. O ile bowiem art. 64 ust. 3 Konstytucji wprowadza formalne warunki dopuszczalności ograniczeń („tylko w drodze ustawy” oraz w sposób „nie naruszający istoty prawa własności”), o tyle jej art. 31 ust. 3 zd. 1 przewiduje warunki „materialnoprawne”: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności ograniczenia praw konstytucyjnych nakazuje badanie regulacji normatywnej przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (tak m.in.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007, sygn. SK 68/06). Innymi słowy, badana regulacja musi być: racjonalna, niezbędna, proporcjonalna *sensu stricto*, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej. Ograniczenie nie może również naruszyć istoty danej wolności czy prawa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżona norma powyższych warunków nie spełnia.

(b) proporcjonalność zastosowanych ograniczeń

1. Pierwsze wątpliwości pojawiają się już na etapie rozważania racjonalności zastosowanego rozwiązania, tj. jego przydatności do realizacji założonych przez ustawodawcę celów. Cele te wyraża nowo dodana preambuła do u.k.u.r.: „wzmocnienie ochrony i rozwój gospodarstw rodzinnych”, co ma realizować normę programową z art. 23 Konstytucji; „zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej”; „zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli” oraz „wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich”. Z kolei, w myśl art. 1 u.k.u.r., ustrój rolny państwa jest kształtowany poprzez: „poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych”; „przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych”; „zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach”. Uzasadnienie projektu ustawy natomiast jako jeden z ważniejszych argumentów dodatkowo podaje konieczność przeciwdziałania niekorzystnym z punktu widzenia realizacji ww. wartości „spekulacjom na ziemi rolnej”; celu tego nie wprowadzono jednak *expressis verbis* do tekstu ustawy, co rodzi dalsze problemy konstytucyjne (por. punkt (b) poniżej).

W ocenie Rzecznika, ze względu na zakres zastosowania ustawy, przede wszystkim wyznaczony niezwykle pojemną definicją nieruchomości rolnej, w niektórych sytuacjach trudno będzie znaleźć racjonalny związek zasady wprowadzonej w art. 2a ust. 1 i ust. 4 u.k.u.r. (oraz uzupełniającej je – w art. 2a ust. 6 ustawy) z wymienionymi wyżej wartościami. Zakres zastosowania ustawy jest niezmiernie szeroki, stąd też z pewnością przy wielu czynnościach obrotu większością nieruchomości kwestionowaną zasadę można byłoby uznać za przydatną, a przynajmniej sprzyjającą realizacji niektórych z powyższych celów. Niemniej jednak trudno uznać jej racjonalność przy obrocie tymi nieruchomościami, które np. ze względu na cechy fizjograficzne gruntu, jego położenie, obszar czy ukształtowanie terenu nigdy nie były i prawdopodobnie nigdy też nie będą wykorzystywane do żadnej działalności rolniczej. Objęcie kontrolą (zezwoeniem) państwa np. próby sprzedaży niewielkiej niezagospodarowanej działki położonej np. w granicach administracyjnych miasta, na obszarze przeznaczonym w studium pod zabudowę mieszkaniową i na którym żadna działalność rolnicza nigdy nie była prowadzona, nie wydaje się pozostawać w racjonalnym związku z kształtowaniem ustroju rolnego państwa. Nie wiadomo też, w jakim konstytucyjnie legitymizowanym celu działkę taką mógłby nabyć tylko rolnik, do tego zmuszony do prowadzenia tam gospodarstwa przez 10 lat (por. art. 2b ust. 1 u.k.u.r.), względnie osoba, która zobowiąże się do prowadzenia na tej działce działalności rolniczej (por. art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit. b) bądź art. 2a ust. 4 pkt. 2 u.k.u.r.).

Można mieć zatem wątpliwości, czy rzeczywiście celem kwestionowanej regulacji jest wzmocnienie ochrony czy rozwój gospodarstw rodzinnych, skoro w istocie rzeczy regulacja ta tak naprawdę do gospodarstw tych w ogóle się nie odnosi, natomiast wprowadza ograniczenia wobec wszystkich pozostałych uczestników obrotu (do tego jeszcze ułatwiając przejmowanie ich mienia przez państwo – por. art. 2a ust. 6 u.k.u.r.). Za „wzmocnienie” czy „rozwój” nie można uznać samego faktu braku administracyjnej kontroli nad obrotem ziemią rolną i zezwolenia jedynie tej kategorii podmiotów na korzystanie z konstytucyjnej wolności majątkowej – która co do zasady jest dostępna wszystkim prywatnym podmiotom prawa.

Argumentacja przedstawiana w toku prac legislacyjnych wskazuje jednak na to, że objęcie reżimem u.k.u.r. także „miejskich nieruchomości rolnych” było zabiegiem celowym. Projektodawcy podkreślali, iż: „szereg nieruchomości rolnych, które są w mieście jeszcze niezagospodarowane jako inwestycyjne i będą niezagospodarowane, mogą być przejęte przez spekulantów lub osoby, które nie powinny tych nieruchomości nabyć, których eliminacja jest celem tej ustawy (...). To dla wszystkich przyniesie korzyść, bo jeśli Agencja będzie chciała zbyć na przykład grunty rolne, to będzie musiała zmienić plan miejscowy i wtedy zarobi jako państwo, a nie będą zarabiali na tym deweloperzy” (*Protokół z przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Nr 24) z dnia 30 marca 2016 r.*, s. 10-11). W ocenie Rzecznika jednak, regulowanie cen ziemi *de facto* inwestycyjnej na terenie miast trudno w jakikolwiek racjonalny sposób powiązać z kształtowaniem ustroju rolnego i realizacją konstytucyjnej dyrektywy wspierania gospodarstw rodzinnych. Jeżeli zaś zamiarem ustawodawcy rzeczywiście było – przy okazji ustawy rolnej – umożliwienie „zarabiania na inwestycyjnych miejskich działkach państwu a nie deweloperom”, to cel taki jest w ogóle sprzeczny z Konstytucją, a w szczególności z zasadami określonymi w jej art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22. Z przepisów tych wyraźnie wynika, że prowadzenie działalności gospodarczej przez państwo i jego agendy winno mieć charakter wyjątku, i to uzasadnionego realizacją innych wartości konstytucyjnych, w szczególności zapewnieniem społecznego charakteru gospodarki narodowej i zrównoważonego rozwoju. Ponadto działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych i jakiegokolwiek dyskryminacji podmiotów prywatnych. W stosunkach zaś z podmiotami z sektora prywatnego państwo i inne instytucje publiczne muszą działać w formach i na zasadach rynkowych, takich samych dla wszystkich (por. m.in. podsumowujący te zasady wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00).

W takim więc zakresie zastosowania kwestionowanej normy z art. 2a u.k.u.r. – tj. w odniesieniu do nieruchomości rolnych jedynie z nazwy, a *de facto* inwestycyjnych czy mieszkaniowych – nie tyle więc zaprojektowane rozwiązanie jest nieracjonalne, ile sam

jego cel pozostaje w sprzeczności z Konstytucją, co *per se* uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności normy zmierzającej do jego realizacji.

2. Jako podstawowy cel nowelizacji ustawodawca wskazał zapobieganie spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych w celach niezwiązanych z produkcją rolniczą (*Uzasadnienie projektu*, s. 2). Wskazywano w szczególności na zaobserwowany wcześniej proceder obchodzenia przepisów ustawy poprzez nabywanie nieruchomości przez podstawione osoby (określane kolokwialnie jako tzw. „słupy”) oraz na poważne ryzyko formalnego przejmowania tych nieruchomości od ich nominalnych właścicieli, po upływie granicznej daty 30 kwietnia 2016 r., przez podmioty wcześniej objęte zakazami i nie gwarantujące prawidłowego wykorzystania gruntów do produkcji rolnej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, okoliczność ta może być poważnym argumentem mogącym uzasadniać potrzebę zaostrożenia kontroli prywatnego obrotu gruntami rolnymi.

Ocena racjonalności przyjętej regulacji staje się tu jednak o tyle utrudniona, że prawodawca nigdzie „zjawisk o charakterze spekulacyjnym” bliżej nie określił (jest to niewątpliwie trudne), podając choćby w zarysie jego skalę czy wskazując obszary, w jakich ryzyko ich wystąpienia jest zwiększone, co uzasadniałoby wzmożony nadzór państwa. Nie można też tego pojęcia rekonstruować z przeciwieństwa zjawisk przez ustawodawcę pożądaných, a określonych przede wszystkim w nowych art. 2a i art. 2b ustawy. Próba przeprowadzenia testu przydatności tych rozwiązań dla osiągnięcia zamierzonego celu byłaby wówczas z założenia obarczona logicznym błędem. Skoro stosować tezę („spekulantem nie jest rolnik indywidualny”) jako przesłankę dowodu (sprawdzamy, czy zakaz posiadania ziemi przez nie-rolników przeciwdziała spekulacjom), to wynik zawsze daje stuprocentową zgodność – środki zastosowane przez ustawodawcę zawsze realizują założony cel.

Zgodnie zaś z rozumieniem w języku potocznym, za „spekulacje” można uznać skupywanie i odsprzedaż określonych dóbr, wyłącznie w celu osiągnięcia nadmiernego (nieuzasadnionego) zysku – a to ze względu na różnice w popycie i podaży tych dóbr czy ze względu na przewidywane zmiany cenowe. Definicja ta zawiera więc kategorię ocenną, wartościującą. Projektodawca określeniem tym obejmuje również „czyste” lokaty kapitału, tj. zakup ziemi bez rzeczywistego zamiaru prowadzenia na niej działalności rolniczej (*Uzasadnienie*, s. 14). Tego typu transakcje zaburzają lokalny rynek nieruchomości, prowadząc m.in. do sztucznych wahań cen, co – utrudniając rolnikom obrót ziemią rolną – przekłada się na utrudnienia w prowadzeniu działalności rolniczej jako takiej; przeciwdziałanie im sprzyjałoby zatem realizacji wartości konstytucyjnych, w tym – wspierałoby rodzinne gospodarstwa rolne, będące podstawą ustroju rolnego państwa (art. 23 Konstytucji).

W takiej sytuacji jednak, przy tak drastycznie obniżonej normie obszarowej i objęciem reżimem u.k.u.r. większości niezagospodarowanych (niezabudowanych trwałą infrastrukturą) działek, nawet tych niewielkich, kupowanych choćby w celach rekreacyjnych czy wręcz sentymentalnych, a do tego tak naprawdę rolniczo niewykorzystywanych ani wcześniej, ani w przyszłości – to nawet tego typu zjawiska trudno uznać za jednoznacznie negatywne i to do tego stopnia, by celowa byłaby tu daleko idąca ingerencja państwa polegająca na ograniczaniu konstytucyjnych praw obywateli. Wydaje się więc, że w tego typu granicznych sytuacjach przyjęte rozwiązanie mogłoby nawet nie spełnić kryterium racjonalności (przydatności). Jest to zresztą, wielokrotnie podkreślany, generalny problem zbyt szerokiego zakresu ustawy.

Nawet jednak jeśli uznać, że z zasady i w większości wypadków wzmocniona kontrola państwa nad obrotem ziemią byłaby przydatna dla zapobiegania spekulacjom (w tym dla zapobiegania przejmowania nieruchomości od ich „nominalnych” właścicieli przez właścicieli „rzeczywistych”, finansujących wcześniej zakup w celu obejścia ustawy), to jednak nie sposób zaakceptować, by do takich niekorzystnych zjawisk dochodziło we wszystkich sytuacjach objętych zakresem zastosowania art. 2a ust. 1 i ust. 4 u.k.u.r., a ingerencja państwa, ograniczająca konstytucyjne prawa wszystkich obywateli – byłaby tu rzeczywiście niezbędna.

3. W ocenie Rzecznika kwestionowana regulacja nie spełnia więc przede wszystkim drugiego kryterium testu proporcjonalności, tj. konieczności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Wynika to po pierwsze, z zakresu ustawy, po drugie – z zakresu wyjątków od tej zasady, a po trzecie – z możliwości zastosowania innych, mniej dolegliwych rozwiązań.

Oceniając, czy objęcie reżimem u.k.u.r. literalnie każdego zdarzenia skutkującego przejściem własności nieruchomości (i to przy tak szerokiej jej definicji), było rzeczywiście niezbędne dla zapobiegania spekulacjom, należałoby to zjawisko przede wszystkim zidentyfikować. To prawodawca powinien je rozsądnie określić czy choćby przybliżyć, wskazując ryzyko jego występowania w określonych sytuacjach – po to, by możliwa była ocena, czy ograniczenia nałożone na każdego właściciela mieszczą się w konstytucyjnych ramach. Trudno przecież racjonalnie argumentować, że np. rozwodzący się małżonkowie czynią to w celu spekulowania na gruntach rolnych, podobnie jak trudno stawiać taki zarzut wszystkim samoistnym posiadaczom nieruchomości w okresie biegu zasiedzenia (o ile nie dochodziłoby do „podejrzanego” przeniesienia posiadania, zamiar spekulowania musieliby podjąć kilkadziesiąt lat wcześniej). Stawianie zaś tezy, że zamiar spekulacyjny towarzyszy każdej osobie, która np.: próbuje odwołać darowiznę czy rozwiązać dożywocie (ustawową przesłankę „niegodziwości” beneficjenta ocenia przecież sąd); odzyskać niezasadnie wywłaszczoną nieruchomość (a zatem osobie realizującej swoje

konstytucyjne prawo wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji); osobie, która uzyskuje nieruchomości zamienną w zamian za nieruchomości wywłaszczoną pod budowę drogi; czy nawet każdej osobie próbującej znieść istniejącą współwłasność – byłoby wręcz nadużyciem. Zdaniem Rzecznika, nie widać żadnego konstytucyjnie uzasadnionego powodu, dla którego literalnie każdą tego typu transakcję – i to tylko i wyłącznie z tej przyczyny, że zachodzi pomiędzy nie-rolnikami czy nie-bliskimi – należałoby traktować jako „podejrzaną”, dla swojej skuteczności wymagającą pozwolenia państwa.

4. Po drugie, tezę o konieczności wprowadzenia tak istotnych ograniczeń w zbywaniu nieruchomości może osłabiać zakres ustawowych wyjątków: nieruchomości rolne można zbyć na rzecz nie tylko rolnika indywidualnego, ale osób bliskich oraz wszystkich kościołów (kościelnych osób prawnych) i związków wyznaniowych. Co więcej, wszystkie te podmioty zostają zwolnione z obowiązku rolniczego wykorzystywania nabytej ziemi (por. art. 2a ust. 3 i art. 2b ust. 4 u.k.u.r.). Podnoszone są argumenty nie tylko wskazujące na nieuzasadnione założenie ustawodawcy, jakoby w tego typu transakcjach do spekulacji z założenia nigdy nie dochodziło, ale również – ze względu na liberalne wymogi rejestracji związku wyznaniowego – na stosunkową łatwość obchodzenia surowych skądinąd przepisów (por. m.in. przywołana wcześniej *Opinia HFPCz*, s. 13).

Z drugiej strony zaś, zakres wyjątków wydaje się być ukształtowany dość arbitralnie, w sposób, który trudno powiązać z realizacją celów ustawy. Przez enumeratywne wyliczenie „osób bliskich” ustawa zezwala właścicielowi na rozporządzenie własnością wyłącznie określonym osobom, i to bez żadnych dalszych warunków (brak maksymalnej normy obszarowej, brak obowiązku kontynuacji działalności rolniczej) – niezależnie od relacji zachodzących w danym „gospodarstwie rodzinnym”, w którym mogą przecież pracować osoby bliskie spoza kategorii ustalonej przez ustawodawcę. Tak np. niezrozumiałe i niesprawiedliwe jest rozwiązanie, które zezwala rolnikowi na przekazanie gospodarstwa np. bratankowi mieszkającemu za granicą, i to jako czystą lokatę kapitału, ale już nie – pasierbowi, który całe życie pozostawał we wspólnym gospodarstwie rodzinnym i w nim pracował, ale – np. ponieważ nie podejmował „osobiście” „wszystkich” decyzji – nie spełnia kryteriów rolnika indywidualnego. Ograniczenie wolności dysponowania własnością wydaje się zatem nieracjonalne i niesłuszne w przypadku próby zbycia takiej nieruchomości tym osobom z bliskiego kręgu rodzinnego czy wspólnoty domowej właściciela nieruchomości, które przy ostatniej nowelizacji ustawodawca uznał za „niewystarczająco bliskie”, a w szczególności tym, które spełniają kryteria bycia domownikiem w rozumieniu rolniczych ustaw ubezpieczeniowych. O przynależności do grona uprawnionych decyduje tam faktyczne i funkcjonalne kryterium rzeczywistej bliskości i wspólnego gospodarowania (podobnie jak i w przypadku innych ustaw kompleksowych: kodeksu cywilnego czy ustawy o gospodarce nieruchomościami; obecna

definicja „osoby bliskiej” z u.k.u.r. jest najwęższa i systemowo niespójna). Domownikami byliby więc np. wspólnie mieszkający czy gospodarujący: pasierbowie, ojczym, macocha, teściowie, wujostwo, ale także i te najbliższe osoby, które nie pozostając w sformalizowanych związkach małżeńskich tworzą tzw. związki konkubenckie, w tym i nawet wieloletnie, także takie, w których osoby te wychowują wspólne dzieci. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, także i ustawa rolna powinna szanować ten aspekt osobistej wolności osób prywatnych, tj. więź bliskości osób pozostających w domowej wspólnocie rodzinnej. Rozwiązanie takie nie tylko funkcjonuje powszechnie w systemie prawnym, ale wydaje się też zgodne zarówno z wytycznymi z art. 23 Konstytucji, jak i respektuje wartości wyrażone w jej art. 47, a nawet, zwłaszcza w przypadku „rodziny”, także i te z jej art. 18.

Trudno zatem stwierdzić, z jakich powodów akurat właśnie domownicy wspólnie pracujący w danym gospodarstwie musieliby ubiegać się o zgodę administracyjną na jego nabycie – nie uzasadniają tego ani cele ustawy wyrażone w jej preambule oraz art. 1, ani dyrektywy z art. 23 Konstytucji, ani potrzeba zapobieżenia spekulacjom. W tym więc zakresie i z tych powodów ograniczenie praw właściciela wydaje się arbitralne i nie realizuje żadnego konstytucyjnie uzasadnionego celu.

5. Po trzecie, ze względu na brak jakiegokolwiek szerszego uzasadnienia, nie wydaje się też przekonujące stwierdzenie, że „obowiązujące przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania nabytych nieruchomości na cele rolnicze” (tak *Uzasadnienie*, s. 2), a osiągnięcie zamierzonych celów nie byłoby możliwe przy użyciu środków mniej dolegliwych. I mimo że projektodawca zapewniał, że „analizowane odmienne warianty nie zapewniałyby skuteczności regulacji i nie pozwoliłyby osiągnąć jej celów” (*Uzasadnienie*, s. 31), to jednak „nie wskazał, jakie inne środki były analizowane i z jakiej przyczyny uznano je za niewystarczające. Jednocześnie w uzasadnieniu projektu ustawy nie przeprowadzono analizy wykazującej, że nie można byłoby zastosować innych środków, które byłyby właściwe i konieczne dla osiągnięcia danego celu”, a w mniejszym stopniu ograniczałyby gwarantowane prawem swobody – na co trafnie zwracał uwagę, jeszcze w toku prac legislacyjnych, Minister Spraw Zagranicznych (por. przywołana wcześniej *Opinia MSZ*, s. 3-4).

Tytułem przykładu więc warto chociażby przytoczyć wskazywane w literaturze rozwiązania funkcjonujące w Niemczech, gdzie „podejrzany” obrót nieruchomością rolną, generujący nieuzasadnione zyski, skutkuje obowiązkiem przekazania na rzecz państwa uzyskanej w ten sposób finansowej nadwyżki (por. m.in. P. Litwiniuk, *O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych*, [w:] P. Litwiniuk (red.): *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony*



*rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 103). Nie ograniczając prawa do wyzbycia się własności instrument ten wydaje się skutecznie zniechęcać do zawierania transakcji w warunkach spekulowania na cenach ziemi rolnej.

Jeżeli zaś celem rozszerzenia zakresu zastosowania ustawy na nieruchomości o nawet minimalnej powierzchni i objęcia reżimem u.k.u.r. kolejnej grupy właścicieli – mimo znacznej nieracjonalności takiego rozwiązania (por. cytowany wcześniej *Raport ANR za 2015 r.*, s. 19-20; podobnie: *Raport ANR za 2014 r.*, s. 19 czy też: ANR, *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia. Opracowanie Zespołu Gospodarowania Zasobem*, 2010) – miało być np. przeciwdziałanie obchodzeniu zakazów za pomocą nieuzasadnionych podziałów nieruchomości, to rozwiązanie takie również nie wydaje się koniecznym ograniczeniem wolności i praw wszystkich obywateli. Projektodawca nie wskazał, dlaczego nie było możliwe wprowadzenie innych, mniej dolegliwych rozwiązań utrudniających obchodzenie ustawy, np. na etapie postępowania podziałowego, bądź uzasadniających poddanie nadzorowi ANR tylko tych transakcji, w których określona sekwencja zdarzeń sugeruje obejście prawa. Ponadto, niezależnie od treści art. 9 ust. 1 u.k.u.r., czynność prawna nie tylko sprzeczna z ustawą, ale też zmierzająca do obejścia prawa i tak jest bezwzględnie nieważna z mocy art. 58 k.c. I, jakkolwiek celowość rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę oczywiście wymyka się spod kontroli konstytucyjnej, to jednak trudno nie dodać, że konieczność kontrolowania wszystkich podmiotów i wszystkich transakcji niewątpliwie utrudni skupienie wysiłków ANR na tych transakcjach, które naprawdę mają charakter spekulacyjny i rzeczywiście mogą zagrażać bezpieczeństwu żywnościowemu państwa – co zresztą sama Agencja sygnalizuje od lat.

Na koniec wreszcie, Rzecznik wskazuje, że także w poprzednim stanie prawnym Agencję wyposażono w relatywnie mocne instrumenty prawne pozwalające – wydawałoby się – skutecznie kontrolować prywatny obrót ziemią rolną: ustawowe prawo pierwokupu przy umowie sprzedaży (art. 3 u.k.u.r.) oraz tzw. prawo wykupu znajdujące zastosowanie w przypadku umów innych niż sprzedaż (art. 4 u.k.u.r.). Także więc i wcześniej i tak prywatny obrót (pozarolniczy) wszystkimi nieruchomościami podlegał przecież obligatoryjnej kontroli Agencji – i to zapewne dokonywanej właśnie według przesłanek „antyspekulacyjnych”. Odbywało to się jednak w znacznie mniej dolegliwym dla właścicieli trybie niż zastosowany obecnie (por. podpunkt c) pkt. 4. poniżej). W szczególności pojawienie się w danej transakcji „elementu spekulacyjnego” mogło skutkować przejściem nieruchomości do zasobu państwowego – tyle tylko, że na innej podstawie prawnej. Mechanizm ten traktowano jako i tak już bardzo dotkliwą ingerencję we własność prywatną, skutkiem czego np. sama Agencja przy korzystaniu z tych uprawnień deklarowała wstrzeźliwość (w ciągu 13 lat objęto nimi niecały 1 promil transakcji, por. m.in. *Raport ANR za 2015 r.*, s. 19-20). Prywatne nieruchomości przejmowała jedynie

wówczas, gdy w jej ocenie było to rzeczywiście niezbędne i ze świadomością potrzeby ochrony praw podmiotów prywatnych (tak też m.in. uzasadnienie wyroku TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08).

Tymczasem nowelizując ustawę prawodawca wprowadził jeszcze dalej idące obostrzenia, prawo pierwokupu i wykupu zastępując administracyjną zgodą na zbycie (nabycie), a wolny do tej pory obrót pomiędzy rolnikami – kontrolując właśnie za pomocą prawa pierwokupu oraz wykupu. Nigdzie jednak nie zostało przedstawione, z jakich powodów rozwiązanie wcześniejsze uznano za nieskuteczne. Nie wystarczy tu przecież sama ocena, że Agencja z przysługujących jej uprawnień np. korzystała „zbyt rzadko” – przy braku kryteriów, jaki poziom ingerencji w obrót prywatny uznać za „właściwy”, ocena taka byłaby całkowicie arbitralna. W szczególności tezy o nieskuteczności tych instytucji nie może uzasadniać sam fakt pojawienia się zjawisk o charakterze spekulacyjnym czy wykupywanie gruntów przez podstawione osoby – bo nie ma żadnych przekonujących argumentów, że przyczyną ich zaistnienia były wadliwe przepisy, a nie – niewykorzystywanie przez państwo już istniejących instrumentów kontroli.

Jeżeli zaś, zdaniem prawodawcy, ustawowe zakazy łatwiej było obchodzić np. przy obrocie nieruchomościami z udziałem spółek kapitałowych (np. poprzez nieprzejrzyste powiązania w ramach grupy kapitałowej, poprzez obrót udziałami czy akcjami), to właśnie ten obrót – jako najbardziej ryzykowny z punktu widzenia celów ustawy i dotychczas pierwokupem ani wykupem nie objęty – ustawodawca powinien w racjonalny sposób doregulować, ewentualnie skupić uwagę Agencji na tych właśnie transakcjach – a nie zaostrzać restrykcje wobec wszystkich.

Poza tym, wydaje się, że oszczędne korzystanie przez Agencję z przyznanych jej uprawnień mogło wynikać z różnych powodów: stwierdzenia braku potrzeby ingerowania w konkretną czynność obrotu (z punktu widzenia realizacji ustawowych celów ANR) czy dyrektywy samoograniczania się z powodu dotkliwości obu instrumentów dla osób prywatnych. Przyczyną tego mógł być też np. zbyt krótki termin w przypadku bardziej skomplikowanych sytuacji faktycznych i prawnych, wymagających analizy wielu dokumentów czy choćby braki kadrowe w samej Agencji – nie wspominając już o braku środków finansowych na skupywanie nieruchomości prywatnych. Być może więc ewentualne środki zaradcze należałoby raczej nakierować na te właśnie sfery, bez potrzeby dalszej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wszystkich obywateli.

#### (c) warunki uzyskania zgody państwa na zbycie nieruchomości

Dodatkowych argumentów przemawiających za nieproporcjonalnością ograniczenia w zbywaniu nieruchomości prywatnych dostarcza treść art. 2a ust. 4 u.k.u.r., określająca

przesłanki uzasadniające dopuszczalność zbycia nieruchomości oraz tryb uzyskania zgody państwa na taką dyspozycję.

1. Po pierwsze, trudno jednoznacznie określić, w jakich właściwie okolicznościach Agencja udziela właścicielowi nieruchomości zezwolenia na jej zbycie na rynku prywatnym. Są one w znacznym stopniu niedookreślone („niemożność zbycia” na rzecz podmiotów uprzywilejowanych z art. 2a ust. 3 u.k.u.r.; „rękojmia należytego prowadzenia działalności rolniczej”; „brak nadmiernej koncentracji”) – co już samo w sobie godzi w konstytucyjny wymóg precyzyjnego określenia w samej ustawie okoliczności ograniczających konstytucyjne prawa obywateli (art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji). Ustawa nie daje też żadnych wskazówek, jakie czynności powinien podjąć właściciel, by nie narazić się na zarzut obejścia prawa (i w konsekwencji sankcję nieważności zbycia z art. 9 ust. 1 u.k.u.r.), ani też np. jaki czas musiałby upłynąć, by ową niemożność zbycia w ogóle stwierdzić. Uzależnienie zaś skorzystania z konstytucyjnego prawa od wykazania takiej właśnie „niemożności zbycia” rzeczy podmiotom uprzywilejowanym (zwłaszcza przy otwartej kategorii (wszystkich?) wyznaniowych osób prawnych) oraz od udowodnienia przesłanki niezależnej od zbywcy (a leżącej wyłącznie po stronie kontrahenta, który ma „dawać rękojmię”), również można uznać za naruszenie zasady lojalnego traktowania przez państwo swoich obywateli (art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Nie sposób oczywiście nie zauważyć, że w aktualnych, opracowanych przez ANR i publicznie dostępnych formularzach wniosków o wyrażenie takiej zgody przesłanki te zdają się być traktowane bardzo liberalnie. Już sama ta okoliczność wydaje się zatem świadczyć raczej o braku konieczności wprowadzenia aż tak surowych wymogów do samej ustawy – skoro *de facto* uchyla ją zwykle zarządzenie czy okólnik organu stosującego prawo. Co jednak najważniejsze, to nie aktualna (i zawsze mogąca ulec zmianie) praktyka Agencji wiąże obywateli, ale ustawa – i to właśnie ona, a nie „przyjazny” im formularz, powinna gwarantować ochronę ich praw. Sytuacja taka oczywiście sprzyja arbitralności działania organu państwa, który w tych samych okolicznościach może zgody udzielać bądź jej odmawiać – z powołaniem się na różne „podstawy” prawne.

2. Co więcej, jak już wcześniej podnoszono, akurat przesłanka „czynności o charakterze spekulacyjnym” nie została do ustawy w żaden sposób wprowadzona (trudności w precyzyjnym określeniu tego pojęcia są oczywiste). Nie funkcjonuje nawet chociażby jako klauzula generalna uzasadniająca korzystanie przez Agencję z przyznanych jej uprawnień – chyba że za taką uznać skumulowane przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt. 1 ustawy. Mimo więc tego, że zapobieganie spekulacjom na ziemi rolnej jawi się jako główny cel zaostrzenia rygorów u.k.u.r., przesłanka ta ma charakter pozaustawowy. Rodzi to, po pierwsze, oczywiste ryzyko arbitralnego działania organu stosującego prawo: to, czy dana transakcja ma charakter spekulacyjny, czy nie, będzie oceniała wyłącznie ANR, według

kryteriów znanych jedynie sobie. Jak już Rzecznik wcześniej wskazywał, ogólnikowość przesłanek udzielenia zgody (odmowy) na zbycie nieruchomości utrudnia, jeśli wręcz nie uniemożliwia, kontrolę sądu administracyjnego nad działalnością Agencji jako organu administracyjnego wydającego władcze rozstrzygnięcia ingerujące w prawa obywateli.

Dyskrecjonalność organu administracyjnego w nadawaniu temu pojęciu normatywnej treści – ze skutkiem w postaci istotnego ograniczenia jednego z podstawowych atrybutów prawa własności – skutkuje zaś tym, że właściciel nie ma pewności, czy *in casu* próba sprzedaży nie zostanie uznana za dokonaną w warunkach spekulacyjnych; nie wie też, czy swoją własność będzie mógł przekazać wybranemu kontrahentowi, czy też nie. W skrajnych wypadkach brak zgody na konkretne transakcje z kolejnymi nabywcami może „szachować” właściciela konkretnej nieruchomości, zmuszając go albo do pozostawania przy swojej własności wbrew swojej woli, albo też do zbycia jej jednemu kontrahentowi koniecznemu – tj. państwu, w trybie art. 2a ust. 6 ustawy. Rzecznik wyraźnie też podkreśla, że zjawiska takie w ogóle nie muszą konieczne wystąpić; istotne jest jedynie, że kwestionowana regulacja, przyznająca państwowej agencji niezmiernie szeroki margines swobody wkraczania w konstytucyjne prawa obywateli, w ogóle tego typu zdarzeniom ani nie zapobiega, ani też nie daje właścicielowi żadnych skutecznych instrumentów ochrony przed ewentualnymi nadużyciami ze strony organu państwa.

3. Innego rodzaju zastrzeżenia konstytucyjne budzi uzależnienie zgody na zbycie nieruchomości od niemożności jej zbycia podmiotom wymienionym w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. (pomijając już, na czym owa „niemożność” miałyby polegać).

Po pierwsze, rozwiązanie to zobowiązuje właściciela chcącego przekazać swoją nieruchomość np. pasierbom, wnukom brata, teściom czy wujostwu (osoby te nie są „bliskie” w rozumieniu ustawy) do zaoferowania jej najpierw nie tylko bliższym członkom swojej rodziny, ale również – gminie, powiatowi, województwu (?), Skarbowi Państwa (ANR), a nadto – różnym (wszystkim?) osobom prawnym różnych (wszystkich?) kościołów i związków wyznaniowych.

Treść tego obowiązku staje się wyjątkowo niejasna w tych wszystkich sytuacjach, gdy właściciel nieruchomości nie chce jej sprzedać, ale np. przekazać ją w drodze darowizny (bądź też np.: na podstawie umowy dożywocia, umowy z następcą czy wnieść ją w formie wkładu do rolniczej spółdzielni produkcyjnej). Nie wiadomo m.in., jakiego rodzaju „ofertę” i na jakich warunkach powinien on tym podmiotom złożyć. Trudno przypuszczać, by ustawodawca zmuszał właściciela do podarowania swojej własności najpierw podmiotom preferowanym. Jeśli zaś miałyby jednak uzyskać za to cenę – powstaje pytanie, z jakich konstytucyjnie legitymizowanych powodów ustawodawca aż tak ingeruje w jego wolność majątkową: po to, by uzyskać zgodę państwa na dokonanie darowizny np. dla swojej pasierbicy, musiałby najpierw zaproponować sprzedaż np. gminie albo lokalnej

parafii. Trudno taki obowiązek (będący formą ograniczenia konstytucyjnego prawa do dysponowania swoją własnością) uzasadniać właściwym zagospodarowaniem ziemi rolnej, przeciwdziałaniem spekulacjom, czy w ogóle jakkolwiek nawet wiązać z treścią art. 23 Konstytucji.

Po drugie, przepis ten wprowadza nieuzasadniony przywilej m.in. dla wyznaniowych osób prawnych, które obecnie otrzymują nie tylko wolność (art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d u.k.u.r.), ale również pierwszeństwo nabywania prywatnych nieruchomości przed innymi podmiotami prawa prywatnego. Rozwiązanie to samo w sobie budzi konstytucyjne zastrzeżenia, a w niektórych sytuacjach wydaje się dodatkowo sprzeczne z celami ustawy, a nawet – z dyrektywami płynącymi z art. 23 Konstytucji. Po pierwsze, jest zupełnie niezrozumiałe w przypadku próby zbycia nieruchomości osobie o rolniczych kwalifikacjach i doświadczeniu (a zatem takiej, która ową „rękojmię” by dawała), a która jednak nie spełnia ustawowych kryteriów uznania jej za rolnika indywidualnego. Podobna sytuacja zachodziłaby zresztą np. przy próbie wniesienia wkładu do spółdzielni rolniczej. Przywilej pierwszeństwa w nabyciu wydaje się również szczególnie niesprawiedliwy w przypadku próby zbycia takiej nieruchomości najbliższemu domownikom, którzy przy ostatniej nowelizacji u.k.u.r. przestali być już uznawani za „bliskich”.

W tych przypadkach rozwiązanie takie godzi zarówno w dyrektywę z art. 23 Konstytucji, jak i zdaje się pozostawać w sprzeczności z celami ustawy. Ograniczenie swobody właściciela wydaje się być również arbitralne – niepowiązane ani z celami ustawy, ani też z istotą, funkcją czy celami działalności osób prawnych prawa wyznaniowego. Nie pozostaje też w żadnym związku z „umożliwieniem dobrowolnego przekazywania zakonom darowizn przez osoby starsze i schorowane w zamian za opiekę” (był to podstawowy argument uzasadniający zwolnienie kościołów i związków wyznaniowych spod reżimu ustawy rolnej – por. cytowany wcześniej *Protokół z posiedzenia Komisji Rolnictwa...*, s. 17-22), ani też z ewentualnym wynagradzaniem krzywd i szykan doznawanych przez kościoły i związki wyznaniowe w okresie powojennym (*tamże*). Roszczenia te są rozpatrywane w ramach tzw. postępowań regulacyjnych i nigdy nie wynagradza się ich majątkiem prywatnym, zwłaszcza przy okazji przypadkowych czynności obrotu i wbrew woli właściciela.

Pierwszeństwo w nabyciu ustawa przyznaje jednak również podmiotom prawa publicznego: Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego, i to także w tych przypadkach, jak opisane w poprzednim akapicie, gdzie trudno znaleźć jakkolwiek element spekulacyjny, a obrót w takich okolicznościach wydaje się pozostawać w całości w zgodzie z celami ustawy. Konstrukcja ta wprowadzałaby zatem kolejne uprzywilejowanie podmiotów sektora publicznego w prywatnym obrocie gruntami.

4. Jeszcze innego rodzaju ograniczeniem prawa właściciela do dysponowania swoją własnością, tym razem o charakterze czysto proceduralnym, jest sam tryb, w jakim państwo wyraża zgodę na dokonanie takiej czynności – tj. forma „pozytywnej” decyzji administracyjnej. Także i tego typu rozwiązania powinny zatem mieścić się w granicach proporcjonalności.

O ile konieczność uzyskania zezwolenia na obrót ziemią – zwłaszcza w kontekście ryzyka spekulacji i zapewnienia właściwego zagospodarowania gruntów rolnych – jest niewątpliwie rozwiązaniem przydatnym, to jednak zastrzeżenia budzi jego niezbytność.

Ustawodawca nie zdecydował się tu chociażby na zastosowanie konstrukcji sprzeciwu – taki np. przyznano Ministrowi Rolnictwa w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t. jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1380, ze zm.). W przypadku sprzeciwu jedynie „odmowa” podlega zaskarżeniu; bezskuteczny upływ określonego ustawą terminu skutkuje domniemaną zgodą organu i „uwalnia” daną czynność obrotu – co też sprzyja uzyskaniu rozstrzygnięcia w rozsądnym czasie. Konstrukcja ta jest stosunkowo szeroko stosowana np. w postępowaniach regulowanych prawem budowlanym; w systemie prawnym jest zatem dobrze znana. Od strony funkcjonalnej mechanizm ten jest zbliżony do instytucji pierwokupu czy wykupu – tyle tylko że realizowany w trybie administracyjnym, a nie cywilnoprawnym.

Jeżeli jednak zgoda na czynność obrotu ma być nie domniemana, ale wyraźna – sformalizowana (art. 107 k.p.a.) i wydana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego – niewątpliwie znacznie wydłuża to czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy, nawet w przypadkach, wydawałoby się, oczywistych. Co więcej, sprawy administracyjne dotyczące wszystkich nieruchomości w Polsce rozpoznaje w obu instancjach jeden jednoosobowy organ centralny (z zastrzeżeniem oczywiście art. 268a k.p.a.). Jest on wprawdzie „ogólnie” zobowiązany do terminowości działania (art. 35-37 k.p.a.), jednakże ewentualna przewlekłość nie uwalnia, jak przy sprzeciwie, właściciela; można ją zwalczać w kolejnym sformalizowanym trybie, ze skargą do sądu administracyjnego włącznie.

Trudno więc przypuszczać, że właściciel, który chciałby zbyć swoją nieruchomość, a nie może doczekać się stanowiska Prezesa ANR, rzeczywiście zdecyduje się najpierw na ewentualne skarżenie jego bezczynności w *de facto* trzech instancjach, a następnie – na kwestionowanie decyzji co do *meritum* (zwłaszcza przy tak ogólnikowych i niedookreślonych przesłankach jej wydania); realna sądowa kontrola jej legalności jest dalece ograniczona. Tryb ten, zdaniem Rzecznika, dodatkowo utrudnia zbycie nieruchomości, „przywiązując” właściciela do jego własności, którą nie może on skutecznie i w rozsądnym czasie rozporządzić. W tych wszystkich zaś sprawach, które dotyczą przejścia własności, a są (muszą być) rozpatrywane przez sąd (organ administracyjny),

konieczność uzyskania pozytywnej zgody Prezesa ANR na „nabycie” – w tak zarysowanych warunkach – może przyczyniać się do przewlekłości postępowania, a zatem prowadzić do naruszenia kolejnego prawa konstytucyjnego – do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ryzyko znacznych systemowych przewlekłości w rozstrzygnięciu spraw obywateli, dotyczących ich własności, jest zaś o tyle realne, że pomimo tak istotnego rozszerzenia kompetencji ANR, projektodawca nie przewidział żadnego wzmocnienia organizacyjno-kadrowego w samej Agencji (bardzo wyraźnie podkreśla to *Uzasadnienie*, por. *Ocena Skutków Regulacji* – OSR, s. 53). Jak się wydaje, nie oszacowano też dokładnie, jaki wpływ nowa ustawa będzie miała na osoby prywatne – miałyby objąć, cyt. „kilkadziesiąt tysięcy” osób (por. s. 46-47 *Uzasadnienia*), ani też – jaka byłaby przybliżona choćby skala owych „wszelkich zdarzeń prawnych” zrównanych z nabyciem, w których wymagana byłaby administracyjna zgoda Prezesa ANR. W takich warunkach dochowanie – i tak bardzo ogólnie zakreślonych – terminów z k.p.a. jest po prostu fizycznie niemożliwe. Potwierdzają to zresztą nawet pierwsze dane statystyczne – według *Informacji bieżącej* Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawionej na posiedzeniu nr 20 Sejmu 9 czerwca 2016 r., przez pierwszy miesiąc obowiązywania ustawy do ANR wpłynęło 409 wniosków w trybie art. 2a ustawy i w tym okresie wydano... 25 decyzji administracyjnych. Z kolei przez pierwsze dwa miesiące obowiązywania ustawy, na 915 wniosków wydano 126 decyzji; 789 wniosków oczekuje na rozpatrzenie (dane za: *Rzeczpospolita* z 29 lipca 2016 r., s. C 3).

W ocenie Rzecznika, trudno więc znaleźć argumenty uzasadniające konieczność zastosowania konstrukcji „aż” decyzji administracyjnej, której sformalizowany i długotrwały tryb wydawania nieporównanie bardziej utrudnia właścicielowi zbycie – a nie np. chociażby właśnie sprzeciwu (czy innego instrumentu mniej dolegliwego) – zwłaszcza że instytucją tą od kilkudziesięciu lat posługuje się Minister Rolnictwa kontrolując nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, a Prezes ANR – od trzynastu lat stosuje analogiczne w skutkach uprawnienie do pierwokupu czy wykupu. Nie wiadomo, z jakich powodów rozwiązanie takie miałyby być mniej skuteczne w realizacji celów ustawy – trudno stwierdzić, czy środki mniej dotkliwie ingerujące w konstytucyjną wolność dysponowania mieniem prywatnym były w ogóle przez prawodawcę rozważane. *De facto* główną różnicą wydaje się być to, że przy decyzjach organ ma praktycznie nieograniczony czas na ich wydanie; „ogólne” środki przeciwdziałania przewlekłości w postępowaniu administracyjnym odnoszą nikły skutek, co jest okolicznością powszechnie znaną, a Rzecznikowi dodatkowo – z urzędu, z ogromnej liczby skarg obywateli. Zdaniem Rzecznika zatem, kwestionowane rozwiązanie nie tylko nie wydaje się konieczne dla zrealizowania celów ustawy, ale – także w aspekcie czysto nawet proceduralnym – jest ono przede wszystkim dla obywateli bardziej dolegliwe (w rozumieniu testu proporcjonalności),

poprzez nieuniknione przewlekłości dodatkowo utrudniając im korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

(d) cenzus domicylu w definicji rolnika indywidualnego

1. Również jako niekonieczne ograniczenie uprawnienia do zbycia prywatnej nieruchomości należy postrzegać kryteria z ustawowej definicji rolnika indywidualnego (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). Ze względu na treść art. 2a ust. 1 ustawy, definicja ta ma o tyle znaczenie dla analizy konstytucyjności ograniczeń prawa własności, że zakres tej definicji przekłada się bezpośrednio na zakres ograniczeń właściciela. Jednocześnie, regulacja taka bezpośrednio dotyka konstytucyjnej wolności nabywania mienia, rozumianej jako abstrakcyjna wolność nabywania majątku przez podmioty prywatne bez ingerencji państwa (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Podlega zatem ocenie z punktu widzenia proporcjonalności zastosowanych ograniczeń z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zależność ta jest oczywista: im szersza definicja rolnika indywidualnego (upraszczając, im więcej podmiotów kryteria te spełnia), tym większa swoboda uczestników obrotu prywatnego – większa wolność zbywania bądź nabywania prywatnych nieruchomości bez potrzeby uzyskania zgody organu państwa.

Z tego punktu widzenia jako nieuzasadniony (niekonieczny, względnie nadmiernie dolegliwy w rozumieniu konstytucyjnego testu proporcjonalności) należy uznać wprowadzony do definicji ustawowej specyficzny cenzus domicylu. Z art. 2a ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy wynika bowiem, że podmiotami uprawnionymi do swobodnego nabywania nieruchomości są wyłącznie te osoby, które nie tylko mają niezbędne kwalifikacje i doświadczenie w działalności rolniczej, ale które ponadto zamieszkiwały przez 5 lat w tej gminie, gdzie położone jest prowadzone przez nie gospodarstwo. Do tego dowodem potwierdzającym takie zamieszkanie jest, zgodnie z art. 7 ust. 4 u.k.u.r., jedynie zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały.

Uzależnianie swobody obrotu, która jest wartością konstytucyjną, od okoliczności wcześniejszego zamieszkiwania na określonym terenie, w ocenie Rzecznika, nie pozostaje w racjonalnym związku z realizacją tych konstytucyjnych wartości, których ochronę deklaruje ustawodawca: ani z preferencjami dla gospodarstw rodzinnych, ani z właściwym zagospodarowaniem ziemi rolnej, ani z kwalifikacjami rolniczymi – ani też nawet z zapobieganiem spekulacjom. Ten akurat element ustawowej definicji rolnika indywidualnego wydaje się rozwiązaniem arbitralnym i nieuzasadnionym, którego wadliwość dodatkowo pogłębia nadmierny formalizm art. 7 pkt. 4 ustawy, zrównującego z „zamieszkiwaniem” jedynie zameldowanie na pobyt stały. Wymóg ten eliminuje z kręgu dozwolonych nabywców dodatkową kategorię podmiotów, bez dostatecznie uzasadnionej



przyczyny i nie jest powiązany z celami ustawy, nie ma też żadnego związku z działalnością rolniczą.

Uregulowanie zwalniające spod kontroli państwa tylko tak specyficznym dobranej kategorii rolników budzi też zastrzeżenia o tyle, że wolność wyboru miejsca pobytu jest również wolnością gwarantowaną na poziomie konstytucyjnym (art. 52 ust. 1 Konstytucji). Może więc zaskakiwać rozwiązanie, które zezwala na korzystanie z konstytucyjnej wolności majątkowej tylko tym osobom, które z wolności przemieszczania się nie korzystały – pozostałe traktując z założenia jako „podejrzane o spekulacje”, co uzasadnia konieczność uzyskania na taką transakcję administracyjnego zezwolenia. W ocenie Rzecznika zatem, nie znajduje wystarczającego konstytucyjnego uzasadnienia reguła, iż rolnikiem indywidualnym, mającym prawo do nabycia ziemi może być tylko osoba mieszkająca w danej gminie od wielu lat.

(e) skutki odmowy zgody na zbycie nieruchomości

1. Niekonstytucyjność kwestionowanych rozwiązań pogłębia kolejne – tym razem wynikające z art. 2a ust. 6 u.k.u.r. – wymuszające przejmowanie własności prywatnej przez państwo. Jak się wydaje, przepis ten w założeniu miał prawdopodobnie łagodzić rygoryzm zasady z art. 2a ust. 1 ustawy, poprzez umożliwienie właścicielowi zbycia własności komukolwiek (tu: państwu), co pozwoliłoby na uniknięcie zarzutu naruszenia istoty prawa własności (prawa dysponowania nią). Niemniej jednak, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, podstawowym skutkiem tak zaprojektowanego mechanizmu jest ukryte wywłaszczenie, stosowane „przy okazji” najróżniejszych czynności (zdarzeń prawnych) względem nieruchomości tzw. rolnych przez podmioty spoza kręgu uprzywilejowanych. Skutek ten wynika oczywiście z (odwrotnej) zależności zakresu art. 2a ust. 6 ustawy od zakresu normowania art. 2a ust. 4: im węższe podstawy wydania administracyjnej zgody na nabycie, tym szersza możliwość (ściślej, obowiązek) przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa – i na odwrót: im większy liberalizm w wydawaniu zgód, tym rzadsze przypadki takiego „wywłaszczenia”. Zależność ta może być zresztą dokładnie przeciwna: to ograniczone środki finansowe na – w tym wypadku obowiązkowy – wykup mogą determinować większy lub mniejszy liberalizm przy ocenianiu spełnienia kryteriów wydania zgody na podstawie art. 2a ust. 4 ustawy. Z tego też powodu Rzecznik przedstawia mechanizm z art. 2a ust. 6 u.k.u.r. jako kolejny argument za niekonstytucyjnością zasad z art. 2a ust. 1 i ust. 4 u.k.u.r., a nie – jako samoistny przedmiot zaskarżenia. Przy zmianie treści tych pierwszych przepisów ocena konstytucyjna art. 2a ust. 6 byłaby niewątpliwie inna.

Otóż kolejny problem konstytucyjny wynika stąd, że – pomimo niedookreślonych przesłanek, grożących arbitralnością, o czym była już mowa – decyzja wydawana na

podstawie art. 2a ust. 4 ustawy tak naprawdę ma charakter związany: Prezes Agencji może udzielić zgody tylko wówczas, jeżeli stwierdzi zaistnienie określonych w ustawie okoliczności. We wszystkich pozostałych przypadkach jest zobowiązany wydać decyzję odmowną – naruszenie ustawowych warunków dawałoby zresztą oczywistą podstawę do unieważnienia takiej decyzji przez osobę mającą w tym interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. Odmowa skutkuje zaś obowiązkiem odpłatnego przejęcia takiej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa; ustawa nie przewiduje tu żadnych wyjątków.

Rozwiązanie to, przez swój oczywisty nacjonalizacyjny skutek, narusza zatem zasady z art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis nie tylko wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej, opartego na własności prywatnej, ale również „nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków. Przede wszystkim (...) wyklucza ewolucję stosunków własnościowych w kierunku przywrócenia dominującej roli własności państwa lub innych podmiotów publicznych” (tak m.in. TK w wyroku z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08; podobnie: wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98). Mechanizm ten nie pozostaje też w żadnym związku z treścią art. 23 Konstytucji. Z zasady wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych w żaden sposób nie można wywieść zakazu posiadania tych wszystkich nieruchomości (zdefiniowanych przez ustawę jako „rolne”) przez podmioty inne niż „rolnik indywidualny”, związek wyznaniowy czy państwo. W sposób oczywisty zakazuje tego zresztą art. 23 zd. 2 Konstytucji.

2. Innego jeszcze rodzaju naruszenia konstytucyjnych praw Rzecznik Praw Obywatelskich upatruje w tym, że art. 2a ust. 4 u.k.u.r. wprowadza dodatkowe i nieuzasadnione przesłanki realizacji słusznych roszczeń obywateli. W tym więc zakresie naruszenie to nie dotyczy prawa własności, ale zarzut niekonstytucyjności polega na nieproporcjonalnym ograniczeniu „innych praw majątkowych” (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Chodzi tu o wszelkie te sytuacje, w których obywatele, w oparciu o najróżniejsze podstawy prawne, próbują odzyskać swoją dawną własność – a Agencja *de facto* decyduje, czy roszczenia te w ogóle będzie można zrealizować. Są to tak różne sytuacje jak np.: odstąpienie od umowy; żądanie rozwiązania umowy; odwołanie darowizny; rozwiązanie umowy z następcą; rozwiązanie umowy dożywocia; zwrot wywłaszczonej nieruchomości i wiele innych. W tych wszystkich wypadkach system prawny uznaje roszczenia tych osób za uzasadnione bądź naruszeniem prawa przy odbieraniu im własności, bądź też późniejszym bezprawiem, niegodziwością beneficjenta danej transakcji czy naruszeniem zasad współżycia społecznego. W przypadku zaś zwrotu wywłaszczonej nieruchomości gwarancja ta wynika nie tylko z ustawy zwykłej (art. 136 u.g.n.), ale bezpośrednio z Konstytucji.

Tymczasem u.k.u.r. dopuszcza realizację tych roszczeń jedynie wtedy, gdy dochodzi ich rolnik indywidualny bądź wyznaniowa osoba prawna (w niektórych tylko przypadkach także bliscy „zbywcy”). Zdaniem Rzecznika, wprowadzenie takiej dodatkowej przesłanki wobec wszystkich tych osób nie tylko narusza zasadę lojalnego traktowania obywateli przez państwo, ale również zasady sprawiedliwości społecznej zakorzenione w zasadzie demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), nie mówiąc o naruszeniu zasady równego traktowania (np. rozwiązanie dożywocia z bratankiem jest możliwe, ale z pasierbem już wymaga zgody państwa). Przyjęte rozwiązanie nie ma też – przynajmniej w większości przypadków – najmniejszego związku ze spekulacjami; we wszystkich tych wypadkach właściciel próbuje jedynie odzyskać to, co wcześniej mu odebrano.

Co więcej jednak, w sytuacjach, gdy uprawnionym jest każda inna osoba niż rolnik indywidualny, jedyną możliwością uzyskania – koniecznej tu – zgody ANR na odzyskanie własności jest zobowiązanie się tej osoby do utworzenia na odzyskiwanej nieruchomości rodzinnego gospodarstwa rolnego (i spełnienie dalszych warunków, jak np. posiadanie kwalifikacji rolniczych czy zobowiązanie do zamieszkania na terenie tej gminy – nie mówiąc już o obowiązku prowadzenia tego gospodarstwa przez najbliższe 10 lat). Skutek taki wynika wprost z art. 2a ust. 4 pkt. 2 u.k.u.r. – regulacji z pkt. 1 nie stosuje się, bo w tym wypadku oczywiście nie ma „zbycia” w rozumieniu tego przepisu. Nie ma też najmniejszego znaczenia, czy na tej nieruchomości rzeczywiście jakkolwiek działalność rolnicza była wcześniej prowadzona i czy w ogóle ma ona charakter „naprawdę”, a nie pozornie tylko, rolny.

W tych więc przypadkach rozwiązanie takie jawi się jako wręcz absurdalne, a warunki stawiane poprzedniemu właścicielowi mogą być nie do spełnienia, stanowiąc dla niego swoistą legislacyjną pułapkę. Możliwe zresztą też, że m.in. z tych właśnie powodów w praktyce przepis ten *de facto* nie będzie stosowany (a jeśli tak, to tym bardziej wydaje się zbędny). Niezależnie jednak od powyższego, zaprojektowany przez ustawodawcę mechanizm prowadzić może, tak jak wszystkie inne przypadki, gdzie nie ma możliwości uzyskania zgody Prezesa ANR, do przejęcia tej nieruchomości przez państwo, w trybie art. 2a ust. 6 ustawy, na pisemne żądanie zbywcy. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, skutek taki jest rażąco niekonstytucyjny: ustawa, przy próbie dochodzenia przez obywatela słusznych i uzasadnionych roszczeń, mających pełne umocowanie w przepisach prawa, stawia mu dodatkowe, niezmiernie uciążliwe warunki, *in casu* irracjonalne, a niekiedy niewykonalne. Ich niespełnienie zaś może skutkować odebraniem przez państwo tej własności, na wniosek aktualnego zbywcy, na co z kolei były właściciel - właśnie próbujący własność odzyskać – nie ma żadnego wpływu. Taki mechanizm wywłaszczeniowy, aktualizujący się w najzupełniej przypadkowych okolicznościach – także w żaden sposób niepowiązanych z „kształtowaniem ustroju rolnego” jako takiego – i w którym państwo *de facto* karze obywatela za dochodzenie jego słusznych praw odebraniem mu jego własności,

w sposób rażący godzi w podstawowe fundamenty demokratycznego państwa prawa i powinien zostać wyeliminowany.

3. W podobnej zresztą sytuacji ustawodawca stawia osoby będące aktualnymi właścicielami nieruchomości „rolnych”, którzy stan swojej własności zamierzają uregulować: znieść współwłasność, rozstrzygnąć spór co do wielkości poszczególnych udziałów, podzielić majątek po rozwodzie czy rozliczyć majątek spółki cywilnej itp. Także i w takich sytuacjach, bądź na podstawie art. 210 § 2 k.c., bądź też poprzez szereg ustawowych odesłań (m.in. art. 875 k.c., art. 46 k.r.o. w zw. z art. 1058 i art. 1035 k.c.), stosuje się przepisy u.k.u.r.

Jeżeli więc jedną ze stron np. umowy znoszącej współwłasność (uczestnikiem postępowania sądowego) będzie osoba „nie-bliska”, która nie jest rolnikiem indywidualnym (i nie będzie chciała nim zostać na okres najbliższych 10 lat), to każda próba regulacji stosunków pomiędzy współwłaścicielami może skończyć się utratą przez taką osobę statusu właściciela (w najgorszym wypadku – w ogóle przejściem własności przez państwo). Szczególnie ryzykowna staje się próba podziału dorobku – rozwiedzeni małżonkowie z założenia nie są już przecież „bliscy”.

Kwestionowane rozwiązanie może więc, po pierwsze, przymuszać takich współwłaścicieli do trwania we współwłasności wbrew swojej woli, z obawy przed utratą prawa (co również stanowi postać ograniczenia *ius disponendi*); nie zawsze to jednak od nich zależy. Ponadto jest ono skrajnie dysfunkcjonalne w postępowaniach typu „regulacyjnego”, w których uczestniczy większa grupa osób – jak chociażby postępowanie scaleniowe, z zasady obejmujące większy obszar (np. kilka wsi) i wiele stron. Jeżeli wśród tych osób znalazłby się „nie-rolnik indywidualny”, trudno w ogóle przewidzieć rezultat takiego postępowania – i tak niezmiernie skomplikowanego i długotrwałego – nie mówiąc o terminie jego zakończenia.

Także więc i w tego rodzaju sytuacjach właściciel zostaje pozbawiony ochrony swoich praw – próba ich dochodzenia (czy nawet uregulowania) przed sądem może skończyć się utratą własności, i to z tego tylko powodu, że uprawniony nie jest rolnikiem indywidualnym – choć nikt posiadania takiego statusu wcześniej od niego nie wymagał.

Reasumując zatem, zasada, iż właściciel nieruchomości może ją zbyć wyłącznie na rzecz: rolnika indywidualnego, niektórych osób z najbliższego rodzinnego kręgu, wskazanych podmiotów publicznych oraz wyznaniowych osób prawnych, a w przypadku wszystkich pozostałych – jedynie w ściśle określonych sytuacjach i za zezwoleniem administracyjnym organu państwa, wykracza zdaniem Rzecznika poza ramy konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń prawa własności. Jak już wielokrotnie wskazywano,

niekonieczność (czasem i nieracjonalność) zastosowanych ograniczeń wynika przede wszystkim z niezmiernie szerokiego zakresu ustawy, która dotyczy też nieruchomości niepowiązanych z żadną produkcją rolniczą, a ponadto dotyczy wszelkich czynności obrotu, gdzie ryzyko spekulowania ziemią praktycznie nie występuje.

Nie ulega wątpliwości, że prawodawca chciał w ten sposób zapobiec dostrzeżonym przez siebie zagrożeniom. Niemniej jednak drastyczne „uszczelnienie” ustawy doprowadziło do objęcia jej reżimem większości obywateli i zastosowania wobec nich i ich prywatnego mienia daleko idących restrykcji, w wielu wypadkach niepotrzebnych, a z pewnością bardzo dolegliwych. Niemal cały prywatny obrót objęto zaś powszechną, wzmożoną kontrolą państwa – poprzez poddanie uprawnienia do dysponowania własnością prywatną arbitralnym działaniom jego organów, które *in casu* i według kryteriów pozaustawowych decydują, kto w danych okolicznościach zostanie uznany za spekulanta, a kto nie.

Ponadto – choć skutek ten niekoniecznie musiał być zamierzony – przyjęty mechanizm ułatwia nacjonalizację ziemi rolnej: ANR ma bezwzględny (bezwzględny) obowiązek przejmowania gruntów nie-rolników w trybie art. 2a ust. 6 u.k.u.r. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich cele te i skutki pozostają w oczywistej sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami wolności majątkowej i ochrony własności, co świadczy o niekonstytucyjności samej regulacji ustawowej jako takiej.

**2) obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego – niezgodność art. 2b ust. 1 i ust. 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt. 2 i ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji**

1. Zgodnie z art. 2b ust. 1 i ust. 2 ustawy: „1. 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. 2. W okresie, o którym mowa w ust. 1, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom.” Ze względu zaś na najszerszą definicję nabycia (art. 2 pkt. 6 u.k.u.r.), obowiązek ten jest powszechny i spoczywa na każdym kolejnym właścicielu.

Ustawa zwalnia z tego obowiązku wyłącznie w następujących sytuacjach. Po pierwsze, zgodę na zbycie bądź przeniesienie posiadania może wyrazić sąd – o ile taka konieczność wyniknie z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy (art. 2b ust. 3 u.k.u.r.). Po drugie, obowiązek ten z założenia w ogóle nie dotyczy: osób bliskich, jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa (ANR) oraz wyznaniowych osób prawnych. Po trzecie, nie powstaje w przypadku nabycia „w wyniku dziedziczenia” oraz zapisu

windykacyjnego, a także przy nabyciu na podstawie art. 151 lub art. 231 k.c. (a zatem przy specyficznej regulacji stanów prawnych przy zabudowie na cudzym gruncie bądź z przekroczeniem granicy) (art. 2b ust 4 u.k.u.r.).

We wszystkich pozostałych sytuacjach niewykonanie tego obowiązku jest sankcjonowane przez art. 9 ust. 1 pkt. 2 i ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. Po pierwsze, bez wspomnianej zgody sądu, zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej przed upływem 10 lat jest bezwzględnie nieważne. Po drugie zaś, jeżeli w tym okresie nabywca nie podjął bądź zaprzestał (osobistego) prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, „sąd, na wniosek Agencji, orzeka o nabyciu własności tej nieruchomości przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, chyba że ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie”.

2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, sama zasada, zgodnie z którą „rodzinne gospodarstwo rolne” – tj. to, i tylko to, ustrojowo i konstytucyjnie preferowane – powinno opierać się na osobistej pracy rolnika i jego rodziny, w pełni realizuje wartość wyrażoną w art. 23 Konstytucji. Rozwiązania ustawowe, które realizacji tej zasady sprzyjają, generalnie mieszczą się więc w ogólnych konstytucyjnych ramach. Co więcej, zobowiązanie do podjęcia pracy w gospodarstwie rolnym, może wyeliminować z obrotu te podmioty, które na nabytych gruntach nie zamierzają prowadzić żadnej działalności rolniczej – nabywają je właśnie w celach czysto spekulacyjnych bądź po prostu jako lokatę kapitału. Ograniczanie tego typu zjawisk realizuje zatem konstytucyjne cele.

Niemniej jednak, w ocenie Rzecznika, rozwiązanie przewidziane w art. 2b ust. 1 i ust. 2 (a zwłaszcza sankcje z art. 9) ustawy, ze względu na swoją nadmierną restrykcyjność, wykracza poza ramy konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń.

3. Po pierwsze, obowiązek ten ciąży na każdym nabywcy „nieruchomości rolnej” w rozumieniu ustawy – a zatem również i nieruchomości rolnej jedynie z formalnego punktu widzenia; jest to wielokrotnie przywoływany problem zbyt szerokiej definicji z art. 2 pkt. 1 u.k.u.r. Podobnie zresztą rzecz się ma z „gospodarstwem rolnym”. Obie definicje legalne zawierają element „potencjalności”, który niezmiernie utrudnia stosowanie ustawy w poszczególnych stanach faktycznych. Kwestia ta została szczegółowo przedstawiona we wniosku Rzecznika z 11 lipca br. i w tym zakresie Rzecznik w całości się do tego pisma odwołuje.

Zasada z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. wydaje się zatem racjonalna jedynie o tyle, o ile zobowiązuje kolejnego właściciela istniejącego rzeczywiście gospodarstwa do kontynuacji produkcji rolniczej – ciągłości rolniczego przeznaczenia ziemi. W pozostałym zakresie nie jest zrozumiałym cel, jaki prawodawca chciał osiągnąć. W

szczególności nie wydaje się racjonalne przyjęcie, by rzeczywiście każdy nabywca nieruchomości, która tak naprawdę nigdy ani nie stanowiła części gospodarstwa, ani nie była rolniczo wykorzystywana (*casus* niezagospodarowanej miejskiej działki), nagle musiał podjąć na niej działalność rolniczą – zwłaszcza że, jak już wskazano w poprzednim piśmie, nie do końca wiadomo, na czym ten obowiązek w ogóle miałby polegać i jaki jest jego „standard minimum”, który pozwala właścicielowi zachować swoją własność.

Zasada ta jest niezrozumiała także i w tych sytuacjach, gdy takie rozporządzenie własnością pozostaje – wydawałoby się – w zgodzie z celami ustawy, a zatem przede wszystkim przy zbyciu na rzecz innego rolnika indywidualnego. Nieracjonalne wydaje się jednak również i przy próbie przeniesienia własności (czy posiadania) na rzecz innych osób, fizycznych czy nawet prawnych, prowadzących rzeczywistą działalność rolniczą – a zatem tych, które kwalifikowałyby się „nawet” do uzyskania zgody Agencji na nabycie nieruchomości w trybie art. 2a ust. 4 ustawy. Jest zaś zupełnie niesprawiedliwa, gdy obowiązek taki jest niewykonalny. Tak np. w przypadku nabycia ziemi oddanej w dzierżawę właściciel nie ma możliwości „osobistego” prowadzenia gospodarstwa, a trudno znaleźć racjonalne powody, dla których taką dzierżawę należałoby wypowiedzieć, zwłaszcza że nie zawsze będzie to dopuszczalne (por. art. 678 w zw. z art. 694 k.c.).

4. Po drugie, nie wydaje się, by dla zamierzonego przez ustawodawcę celu rozwiązanie to było rzeczywiście konieczne.

Przed wszystkim świadczy o tym bardzo szeroki zakres wyjątków od tej zasady, który na dodatek wydaje się luźno powiązany z *ratio legis* nie tylko całej ustawy, ale nawet z konstytucyjną zasadą z art. 23. Trudno zrozumieć powody, dla których z obowiązku prowadzenia „rodzinnego” gospodarstwa rolnego zwolnieni są akurat członkowie rodziny, nie mówiąc już o osobach prawnych prawa wyznaniowego. Rozwiązanie takie ani nie gwarantuje „właściwego zagospodarowania” ziemi rolnej, ani też nie wspiera „rodzinnego gospodarstwa rolnego” jako wartości konstytucyjnej – rozumianej jako efektywna jednostka produkcyjna, zdolna zapewnić nie tylko utrzymanie zatrudnionych w nim osób (rodziny), ale także – sprzedaż wytworów ich pracy ogółowi społeczeństwa (z uzasadnienia wielokrotnie cytowanego wyroku TK w sprawie P 4/99). Inny problem wynika z dość arbitralnie określonego kręgu osób bliskich, zwłaszcza przez to, że wyłącza zeń domowników rolnika – osoby wspólnie zamieszkujące i gospodarujące, powiązane jednak takimi więzami rodzinnymi i osobistymi, których ustawodawca nie uznaje za wystarczająco istotne. Prowadzi to do niezrozumiałych i niesprawiedliwych rezultatów, o których była już wcześniej mowa.

Po trzecie, obowiązek ten jest dolegliwy przez swoją długotrwałość. Jakkolwiek oczywiście nie jest możliwe, by – nie narażając się na arbitralność – wskazać, jaki konkretnie czas uznać za wystarczający i konstytucyjnie akceptowalny, niemniej jednak

okres aż 10 lat, przy praktycznie braku możliwości zwolnienia się z tego obowiązku, wydaje się zbyt długi, a na dodatek ustalony dość dowolnie. Nie do przyjęcia jest zaś arbitralne założenie projektodawcy, iż literalnie każdy (*sic*), kto przed upływem 10 lat zaprzestaje prowadzenia gospodarstwa, nabywał je w celach spekulacyjnych, niezgodnych z jego przeznaczeniem (por. *Uzasadnienie*, s. 33). Rozwiązanie takie, w powiązaniu z grożącą sankcją przejęcia własności na rzecz państwa, wprowadza też wieloletnią niepewność właściciela co do tego, czy nabycie prawa jest definitywne, czy też nie.

Przede wszystkim jednak, nadmierna uciążliwość tego obowiązku wynika stąd, że nabywcę mogą zwolnić z niego jedynie przypadki „losowe”, i to pod warunkiem, że wyda na to zgodę sądu. Rozwiązanie takie nie uwzględnia różnych sytuacji, niekoniecznie o charakterze losowym, w których działania nabywcy nie wydają się „aż tak” sprzeczne z celami ustawy, jak choćby zamiar oddania nieruchomości w krótkotrwałą nawet dzierżawę czy przeniesienie posiadania, nie mówiąc już o własności, wewnątrz rodzinnej wspólnoty, prowadzącej wspólne gospodarstwo domowe (por. argumentację z pkt. 1) lit. b) pkt. 4. powyżej). Nawet w takich przypadkach ustawa przewiduje tu stosunkowo uciążliwy dla właściciela tryb – wszczęcie postępowania przed sądem, poniesienia związanych z tym kosztów i przekonanie sądu do swoich racji.

5. Za naruszenie ww. obowiązków grozi podwójna sankcja: nie dość, że zbycie bez zgody sądu jest nieważne, to dodatkowo, ANR może taką nieruchomość przejąć do zasobu państwowego w trybie art. 9 ust. 3 ustawy. W ocenie Rzecznika, w wielu sytuacjach faktycznych sankcje te są nadmiernie dolegliwe, a pożądany skutek można osiągnąć przy wykorzystaniu środków mniej ingerujących w konstytucyjne prawa i wolności obywateli.

Przede wszystkim, poważne zastrzeżenia budzi sankcja „wywłaszczeniowa” jako taka. Skoro zbycie (ani nawet przeniesienie posiadania) nie wywołuje żadnych skutków, w tym i praworzeczowych, oznacza to, że własność nieruchomości nigdy na żadnego „spekulanta” nie przejdzie. W tej sytuacji, skoro skutek zabroniony przez ustawę z założenia nie nastąpi, dodatkowo zastrzeżona w ustawie możliwość przejęcia nieruchomości na rzecz państwa staje się sankcją niewspółmiernie dolegliwą. Na dodatek sankcja ta ma w istocie charakter karny – cywilnoprawna zmierzałaby do restytucji stanu pierwotnego (np. zgodnie z art. 9 ust. 1 u.k.u.r.). Tu zaś, właściciel może zostać dodatkowo jeszcze ukarany „odpłatnym przypadkiem mienia” za samą tylko, i to na dodatek prawnie nieskuteczną, próbę popełnienia „czynu zabronionego przez ustawę”.

Surowość sankcji przejęcia nieruchomości (gospodarstwa rolnego) na rzecz państwa niewiele łagodzi poddanie jej sądowej kontroli. W tym bowiem wypadku to zasadą jest uwzględnienie wniosku Agencji, a „ważne” względy społeczne, gospodarcze czy losowe mogą jedynie uzasadnić odmowę. W ocenie Rzecznika krzywdzące obywateli jest rozwiązanie odwracające ciężar dowodu: to nie państwo ma udowodnić, że odebranie



własności prywatnej jest szczególnie uzasadnione ważnymi względami, ale to właściciel musi się przed tym bronić i udowadniać, że szczególnie ważne racje (bo „zwykłe” – już nie) przemawiają za tym, by jednak jego własność przy nim pozostała. Również i ten mechanizm, ułatwiający przejmowanie własności prywatnej do zasobu państwowego, godzi w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji).

Co więcej, także sankcja „nieważnościowa” z art. 9 ust. 1 u.k.u.r. może budzić konstytucyjne wątpliwości. Przede wszystkim jest sankcją nad wyraz dolegliwą w tych wszystkich wypadkach – opisanych powyżej – gdy sam obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytych gruntach wydaje się być niekonstytucyjny: gdy jest niewykonalny bądź irracjonalny; tym bardziej zarzuty te dotyczą więc sankcji za jego niewykonywanie. Ponadto, jeżeli nawet sankcja ta miała zapobiegać spekulacjom, nie wiadomo, czy ustawodawca w ogóle rozważał środki mniej dolegliwe (jak choćby wspomniany wcześniej obowiązek zwrotu finansowej nadwyżki na rzecz państwa, jeżeli różnica w cenie nabycia i zbycia przekroczyłaby określony poziom). Sankcja ta wydaje się nieproporcjonalna także i z tego powodu, że nie uwzględnia stopnia naruszenia ustawowego – niemal bezwzględnie – nakazu: nie jest możliwe miarkowanie sankcji bezwzględnej nieważności np. gdy do zbycia dojdzie tuż przed upływem sztywno zakreślonego terminu; gdy gospodarstwo przejmą np. wnuki brata bezdzietnego właściciela; gdy część gruntów zostanie oddana w krótkotrwałą dzierżawę itp. Za wszystkie tego typu „przewinienia”, nie mające wiele wspólnego ze spekulacjami na gruntach, niezależnie od ich skali, ustawa wprowadza jednolitą, i to najsurowszą w prawie cywilnym, sankcję. Staje się ona dodatkowo dotkliwa także i przez to, że w ogóle pozbawia właściciela – na stosunkowo długi okres – jakiegokolwiek prawnie skutecznej możliwości wyzbycia się swojej własności. Podmioty z art. 2b ust. 4 u.k.u.r., których zakaz ten nie dotyczy (bliscy, podmioty publiczne, osoby wyznaniowe) nie muszą być zainteresowane nabyciem nieruchomości, a i sama Agencja nie musi skorzystać z uprawnienia do przejęcia jej na własność.

Z tych wszystkich powodów, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, norma wyrażona w art. 2b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r., i obwarowana sankcjami z art. 9 ust. 1 i ust. 3 u.k.u.r. nie mieści się w granicach konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń własności – będąc, w poszczególnych opisanych wyżej sytuacjach bądź nieracjonalna, bądź niekonieczna, bądź wreszcie nadmiernie dolegliwa. W tych zaś sytuacjach, gdy dana nieruchomość jest rolna jedynie „formalnie”, tylko z nazwy, a w rzeczywistości z rolnictwem nie ma nic wspólnego (por. zbyt szeroka definicja „nieruchomości rolnej”), zobowiązanie jej nabywcy do określonego sposobu korzystania z niej przez wiele lat, i to zupełnie innego niż dotychczasowy, na dodatek tylko osobiście, i bez realnej możliwości zwolnienia się z tego obowiązku (zbycie jest nieważne *ex lege*, wymagana jest zgoda sądu i tylko w wyjątkowej sytuacji), a do tego jeszcze sankcjonowane odebraniem własności – to nagromadzenie ograniczeń prawa własności jest tak daleko idące, że wydrąża prawo

własności z jego rzeczywistej treści. W tych więc granicznych sytuacjach prawo to przekształca się w uciążliwy obowiązek do tego stopnia, że można mówić o naruszeniu samej jego istoty.

- 3) **obowiązek osiedlenia się** jako warunek uzyskania zezwolenia na nabycie własności prywatnej i jej utrzymanie – niezgodność art. 2a ust. 4 pkt. 2 lit. c) oraz art. 9 ust. 3 pkt. 2 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Następnym zarzutem Rzecznika jest niezgodność z Konstytucją kolejnej normy wprowadzającej dodatkowe i nieproporcjonalne ograniczenia wolności nabywania nieruchomości rolnych, a zatem i równoległe – nieproporcjonalne ograniczenia prawa właściciela do dysponowania swoją własnością. Otóż jednym z warunków, jakie musi spełnić potencjalny nabywca nieruchomości rolnej, aby uzyskać zgodę Prezesa ANR na jej nabycie, jest zobowiązanie się do zamieszkania na terenie danej gminy przez okres 5 lat od nabycia nieruchomości. Co więcej jednak, wykonywanie tego obowiązku jest kontrolowane przez państwo w trybie art. 8a ustawy, i stanowi warunek *u t r z y m a n i a* własności – jeżeli ANR, w toku kontroli stwierdzi jego naruszenie, może wnioskować o przejęcie nieruchomości do zasobu państwowego na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzenie dodatkowego wymogu zamieszkiwania na terenie gminy, gdzie położona jest nabywana nieruchomość, jest zobowiązaniem nie pozostającym w związku z realizacją celów ustawy, a na dodatek godzącym w inną konstytucyjną wolność, tj. wolność wyboru miejsca zamieszkania (art. 52 ust. 1 Konstytucji). Przede wszystkim bowiem, jest to warunek *d o d a t k o w y* i *n i e z a l e ż n y* od nakazu prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Nie wiadomo też, czemu właściwie taki dodatkowy obowiązek miałby służyć. O ile bowiem można jeszcze twierdzić, iż zobowiązanie do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego może przeciwdziałać spekulacjom i eliminować nabywanie gruntów wyłącznie w celu lokaty kapitału, to jednak *d o d a t k o w y* obowiązek zamieszkania na tych terenach z celami tymi nie wydaje się mieć większego związku. Faktem jest, iż z reguły osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego zapewne raczej będzie się wiązało z zamieszkiwaniem w pobliżu tegoż gospodarstwa. Niemniej jednak trudno *a p r i o r i* wykluczyć i takie sytuacje, gdy osoba, która rzeczywiście prowadzi gospodarstwo – z różnych powodów – nie będzie tam jednak mieszkała (tylko np. w gminie sąsiedniej, zwłaszcza jeżeli nieruchomość leży tuż przy granicy administracyjnej danej gminy); w istocie rzeczy nie wydaje się to też w żaden sposób sprzeczne z celami ustawy.

Tym bardziej nie wiadomo więc, z jakich powodów wprowadzenie aż tak daleko idących ograniczeń wolności obywateli ustawodawca uznał za niezbędne dla realizacji

swoich zamierzeń – jeżeli występowały tu jakieś nadużycia, nie zostały one przedstawione i wyjaśnione.

Tymczasem art. 52 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji), niemniej jednak ograniczenia te muszą mieścić w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach – tych wyznaczonych treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Tak więc, o ile samo wprowadzenie ograniczeń swobody przemieszczania się mogłoby być dopuszczalne, także na tle ustawy rolnej, to jednak musiałoby zostać uzasadnione szczególnymi potrzebami, np. zamiarem lepszego zagospodarowania (rolniczego) terenów słabo zaludnionych (przykładowo, zobligowanie nabywców do osiedlenia się na określonym obszarze wydawałoby się racjonalne np. w północnej Szwecji – por. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 2015/C 242/03*, pkt. 6.6.2.). W obecnych czasach Państwo Polskie tego typu akcji osiedleńczych z pewnością jednak nie prowadzi. W ocenie Rzecznika, wystarczającym – a i tak bardzo dolegliwym – wymogiem pozostaje obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach. Dodatkowy warunek wydaje się tu więc zbędny (niekonieczny).

Wprowadzenie tej przesłanki może też uniemożliwiać (utrudniać) realizację słusznych roszczeń obywateli – w tych, opisywanych wcześniej, sytuacjach, gdy nabywca ubiega się o zgodę Agencji w trybie art. 2a ust. 4 pkt. 2 u.k.u.r. na „zwrotne nabycie” swojej dawnej własności (w takich przypadkach jak np. odwołanie darowizny, zwrot wywłaszczonej nieruchomości, żądanie wykonania zapisu zwykłego). Rezygnacja z konstytucyjnej wolności staje się dodatkowym – i nowym – warunkiem realizacji roszczenia przyznanego i gwarantowanego przez obowiązujące przepisy. Może to dodatkowo świadczyć o naruszeniu zasady lojalnego traktowania obywateli, wypływającej z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Co więcej jednak, niewykonywanie obowiązku zamieszkiwania w określonej gminie, może skutkować przejęciem własności prywatnej do zasobu publicznego w trybie art. 9 ust. 3 ustawy. Przepis ten wprowadza osobną, dodatkową i niezależną podstawę do odebrania własności prywatnej – i to jedynie z tego powodu, że nabywca, korzystając z konstytucyjnej wolności, zmieni miejsce pobytu, np. przeprowadzając się do gminy sąsiedniej (co akurat na terenach „granicznych” wydaje się prawdopodobne). Nie powielając wcześniej przedstawionej argumentacji dotyczącej nieproporcjonalności sankcji z art. 9 ust. 3 u.k.u.r. jako takiej, Rzecznik stwierdza, że kwestionowana tu norma nie tylko narusza prawo własności, ale dodatkowo zmusza obywateli do rezygnacji z osobistej wolności, mimo że nie jest to uzasadnione potrzebą realizacji żadnego konstytucyjnie legitymizowanego celu.

- 4) **brak przesłanek pierwokupu i wykupu** – zakresowa niezgodność art. 3 ust. 4, art. 3a ust. 1, art. 3b ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 4 pkt. 2 lit. c) oraz art. 4 ust. 6 ustawy z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji

1. Ostatnią grupą zarzutów – kierowanych przeciwko wszystkim wymienionym wyżej przepisom – są zarzuty związane z brakiem jakiegokolwiek określenia w ustawie przesłanek przejęcia prywatnej własności do zasobu państwowego, przy okazji najróżniejszych czynności obrotu oraz innych zdarzeń prawnych skutkujących zmianą właściciela nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego, bądź uprawnionego z udziałów lub akcji spółek kapitałowych.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, państwo powinno dysponować skutecznymi instrumentami interwencyjnymi pozwalającymi na przeciwdziałanie niekorzystnym praktykom rynkowym utrudniającym prowadzenie rzeczywistej działalności rolniczej, w tym – spekulacjom czy skupywaniu ziemi rolnej przez osoby, których celem nie jest jej rolnicze wykorzystywanie. Zastrzeżenia budzi jednak sposób ukształtowania ustawowych mechanizmów kontrolnych.

Z konstytucyjnych gwarancji ochrony własności, dziedziczenia oraz innych praw majątkowych wynika bowiem, że ich ograniczenia powinny być określone w ustawie – o czym wyraźnie stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji (w odniesieniu do własności) oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (w odniesieniu do innych praw majątkowych). Wykładnia tych przepisów w orzecznictwie konstytucyjnym została obszernie przedstawiona we wniosku Rzecznika z 11 lipca br. i w tym zakresie Rzecznik w całości się do tego pisma odwołuje. Tymczasem żaden z zaskarżonych przepisów warunku tego nie spełnia.

2. Jeżeli chodzi o **prawo pierwokupu nieruchomości rolnej** (art. 3 ust. 4 ustawy), przepisy nie wprowadzają żadnych przesłanek (przyczyn) uzasadniających odebranie własności prywatnej i przejęcie jej do zasobu państwowego. Przejęcie takie jest zatem możliwe w każdym przypadku sprzedaży niemalże każdej, najmniejszej nawet, niezabudowanej działki na terenie kraju. Zakres tego uprawnienia trudno nawet porównywać chociażby z pierwokupem gminy (art. 109 u.g.n.), gdzie ustawa precyzyjnie – i przekonująco – określa rodzaje nieruchomości, których właściciele mogą liczyć się ze skorzystaniem przez gminę z tego prawa.

Co więcej, w tych przypadkach właściciel jest pozbawiony jakiejkolwiek ochrony sądowej. Ponieważ ustawa nie precyzuje przesłanek przejęcia własności, oświadczenie ANR o skorzystaniu z prawa pierwokupu praktycznie nie może zostać podważone przed sądem z przyczyn innych niż czysto formalne. W szczególności strony umowy sprzedaży

nie mogą bronić się tym, że działania Agencji nie pozostają w żadnym związku z realizacją celów ustawy, ani też z wartościami z art. 23 Konstytucji (gdyż np. ANR skorzystała z prawa pierwokupu działki rolnej jedynie z nazwy, a *de facto* inwestycyjnej).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, o zakresowej niekonstytucyjności prawa pierwokupu świadczy zatem blankietowość uprawnień ANR – brak uregulowania w ustawie przesłanek wykonywania tego prawa. Jest to zatem zarzut analogiczny do tego, który przemawiał za stwierdzeniem niekonstytucyjności ustawowego prawa odkupu uregulowanego w art. 29 ust. 5 u.g.n.r.s.p. Przepis ten utracił moc obowiązującą na skutek cytowanego już wyżej wyroku TK w sprawie K 8/08 (przy czym nadmierną dolegliwość odkupu pogłębiała długość terminu, w którym ANR mogła z tego uprawnienia skorzystać). Trybunał stwierdził wówczas, iż „ustawa nie wymienia żadnych przesłanek, które Agencja (działająca na rzecz państwa) musi spełnić, by skorzystać z przyznanego jej uprawnienia. Nie tylko łamie to konstytucyjne standardy art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także uniemożliwia sądowi następczą merytoryczną kontrolę zasadności takiej ingerencji. Zarówno cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji ustawodawca pozostawił wyłącznej gestii ANR i nie określił ich w ustawie. Trudno bowiem uznać za wystarczające z punktu widzenia standardu konstytucyjnego wyprowadzanie odpowiednich przesłanek z ogólnego brzmienia art. 1 u.k.u.r. (definiującego kształtowanie ustroju rolnego jako działania zmierzające do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, zapobieganiu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i gwarantowaniu, żeby gospodarstwa rolne były prowadzone przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje rolnicze) lub też z treści wewnętrznego zarządzenia Prezesa ANR, które nie obowiązuje drugiej strony umowy i do którego niezastosowanie się przez pracowników Agencji nie rodzi żadnych możliwości dochodzenia z tego tytułu jakichkolwiek roszczeń. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że brak szczegółowych przesłanek wykonania prawa odkupu stwarza ponadto sytuację, w której nie ma możliwości podważenia wykonania prawa odkupu, jeżeli ANR wykonuje swoje uprawnienie poza celami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. kiedy Agencja wykonuje swoje uprawnienie w sposób nie mieszczący się nawet w ogólnych ustawowych celach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego”.

Argumentacja ta, zdaniem Rzecznika, jest w pełni adekwatna także i dla prawa pierwokupu i przemawia za koniecznością wprowadzenia do art. 3 ust. 4 ustawy gwarancji – zarówno materialnoprawnych, jak i proceduralnych – dla właścicieli nieruchomości prywatnych; brak jakichkolwiek środków obronnych stanowi naruszenie proporcji pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego i interesu prywatnego.

3. Analogiczne zarzuty należy skierować przeciwko blankietowemu uprawnieniu do **pierwokupu udziałów lub akcji** w spółkach kapitałowych – i to tylko z tego powodu, że dana spółka jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a ust. 1 u.k.u.r.). Zdaniem

Rzecznika, uprawnienie Agencji, poza jego oczywistą blankietowością, jest obecnie zbyt szerokie, a przez to także – niekonieczne i nieproporcjonalnie dolegliwe.

O ile bowiem, jak wynika z *Uzasadnienia*, istotnie pojawiały się wcześniej sygnały co do możliwości wykorzystywania spółek kapitałowych do spekulowania na gruntach rolnych (skargi takie wpływały też i do Rzecznika, o czym była mowa w piśmie z 11 lipca 2016 r.), to jednak reakcja ustawodawcy w postaci nałożenia obostrzeń na wszystkie transakcje udziałami (akcjami) w każdej spółce, wydaje się nieproporcjonalnie ostra. Jediną bowiem przesłanką do przejęcia udziałów lub akcji staje się obecnie to, że do majątku danej spółki, oprócz innych składników, należy m.in. nieruchomość uznana za „rolną”. Rzecznik przypomina zaś, że taka kwalifikacja może wynikać z najzupełniej przypadkowej okoliczności braku na danym obszarze planu miejscowego (por. szeroko na ten temat w piśmie procesowym z 11 lipca br.). W chwili obecnej nie ma więc żadnych przeszkód, by państwo w majestacie prawa przejmowało udziały lub akcje w spółkach, które legalnie prowadzą działalność deweloperską czy inwestycyjną na nieruchomościach położonych w mieście, nie mających z rolnictwem nic wspólnego.

Na dodatek, zaprojektowany przez ustawodawcę mechanizm stanowi nieproporcjonalne (niepotrzebne) utrudnienie w prowadzeniu działalności gospodarczej. Jakkolwiek ograniczenie i tej wolności jest oczywiście konstytucyjnie dopuszczalne, to jednak znów – musi mieścić się w granicach wyznaczonych treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestia ta została szeroko omówiona w poprzednim wniosku Rzecznika i w tym zakresie Rzecznik w całości się do tego pisma odwołuje. Nieproporcjonalności ograniczeń Rzecznik upatruje w nałożeniu na każdą spółkę kapitałową, która w swoim portfelu ma choćby jedną nieruchomość o powierzchni 0,3 ha, która mogłaby w przyszłości służyć potencjalnie produkcji rolnej, po pierwsze, uciążliwego obowiązku raportowania Agencji każdego „ruchu” w obrocie akcjami lub udziałami i oczekiwania na reakcję Agencji – co w sposób oczywisty utrudnia (spowalnia) obrót, po drugie zaś – w możliwości przejęcia, bez żadnych ustawowych przesłanek, kontroli właścicielskiej nad działalnością każdej spółki, która – nawet „przypadkowo” – podlega regule z art. 3a ust. 1 u.k.u.r. Kwestionowany przepis wprowadza też nieuzasadnione preferencje dla podmiotu publicznego, wbrew wykształconym w orzecznictwie konstytucyjnym zasadom wypracowanym na tle art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji, a omówionym wcześniej m.in. w cytowanym już wyroku w sprawie K 19/00.

4. Tożsame zarzuty należy też skierować przeciwko całkowicie blankietowemu uprawnieniu do **wykupu nieruchomości spółki osobowej** w okolicznościach opisanych w art. 3b ust. 1 ustawy. Okoliczność zmiany wspólnika spółki osobowej nie musi być zawsze związana z działalnością spekulacyjną. Tymczasem w takich sytuacjach Agencja ma niczym nieograniczone prawo przejęcia każdej nieruchomości będącej własnością spółki. W

niektórych przypadkach, gdy na tej nieruchomości spółka prowadzi swoją zasadniczą działalność, może to doprowadzić nie tylko do poważnego utrudnienia w jej funkcjonowaniu, ale nawet do jej likwidacji. Tymczasem, ze względu na opisywany wyżej brak przesłanek ingerencji państwa we własność prywatną, spółka nie ma żadnych prawnych możliwości przeciwdziałania takiemu obrotowi sprawy. Arbitralność decyzji Agencji i brak jakichkolwiek gwarancji ochronnych dla podmiotu podporządkowanego jej działaniom narusza konstytucyjną zasadę ochrony zarówno własności prywatnej, jak i wolności gospodarczej.

Uprawnienie to może też naruszać prawo dziedziczenia – wówczas, gdy przepisy k.s.h. czy sama umowa spółki umożliwia wstąpienie w prawa współnika jego spadkobierców (por. art. 60, art. 99, art. 148 § 1 pkt. 4 k.s.h.) – nie widać bowiem żadnego konstytucyjnie uzasadnionego powodu, dla którego przy okazji dziedziczenia majątku prywatnego państwo miałoby przejmować własność osoby trzeciej (spółki) (zob. szerzej w następnym punkcie).

5. Także i ustawowe **prawo wykupu nieruchomości** określone w art. 4 ust. 1 ustawy zostało zaprojektowane w sposób, który prywatnym właścicielom nie zapewnia minimalnych nawet gwarancji, ani materialnych, ani też procesowych. Poza wąsko ukształtowanymi wyjątkami z art. 4 ust. 4 ustawy, żaden nabywca nie może być pewien, czy swoją własność zachowa, czy też nie – i dlaczego.

Ze względu zaś na uniwersalność zasady z art. 4 ust. 1 u.k.u.r., która po ostatniej nowelizacji dotyczy nie tylko czynności prawnych, ale wszelkich zdarzeń, uprawnienie do przejęcia nieruchomości prywatnej służy państwowej agencji nie tylko wówczas, gdy właściciel zamierza wyzbyć się swojej własności, ale również i wtedy, gdy dąży do jej odzyskania (odwołanie darowizny, zwrot wywłaszczonej nieruchomości) albo nawet zamierza istniejący stan prawny uregulować (zniesienie współwłasności, podział dorobku małżonków; przypadki te były już wcześniej opisywane przy analizie konstytucyjności obowiązku uzyskania zgody ANR w trybie art. 2a ust. 4 u.k.u.r. i nie ma potrzeby ich dodatkowego tu powtarzania). Rozwiązanie to zatem ułatwia sukcesywne skupywanie właściwie wszelkich nieruchomości prywatnych przez państwo, bez żadnych przesłanek i przy najzupełniej przypadkowych zdarzeniach, nie mających często nic wspólnego ani z działalnością spekulacyjną, a niekiedy, ze względu na definicję z art. 2 pkt. 1 u.k.u.r. – nawet z najszerzej pojętym rolnictwem.

Uprawnienie do nieograniczonego przejmowania nieruchomości prywatnych budzi szczególne zastrzeżenia, jeżeli jest wykonywane przy okazji **dziedziczenia**. Otóż wykup jest wyłączony jedynie przy nabyciu w drodze dziedziczenia ustawowego, dziedziczenia przez rolnika indywidualnego bądź przez osobę bliską zbywcy (art. 4 ust. 4 pkt. 2 lit. b) i c) ustawy), natomiast może być stosowany przy dziedziczeniu testamentowym przez osoby nie

będące rolnikami bądź przez osoby spoza najbliższej rodziny. Rozwiązanie to niewątpliwie ogranicza prawo do dziedziczenia spadkobiercy testamentowego oraz – jednocześnie – swobodę testowania, stanowiącą istotny składnik wolności majątkowej właściciela nieruchomości. „Związek łączący (...) kategorie własności i dziedziczenia uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek” (tak TK m.in. w wyroku z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98; podobnie w wyroku z 4 września 2007 r., sygn. P 19/07).

Poza zarzutami związanymi ze zbyt szerokim pojęciem nieruchomości oraz arbitralnie zakreślonym kręgiem osób bliskich (ustawa umożliwia przejęcie nieruchomości w drodze wykupu także jeżeli została w testamencie zapisana „nie-bliskim”, nawet wieloletnim, domownikom) także i tu więc zastrzeżenia Rzecznika budzi brak przesłanek przejęcia nieruchomości do zasobu państwowego.

Wydaje się też, że pomimo że dziedziczenie na podstawie testamentu oraz na podstawie ustawy co do swojej istoty jest prawem identycznym, a zatem powinno podlegać takiej samej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. m.in. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99; wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02), zróżnicowanie zakresu tej ochrony mogłoby być uzasadnione m.in. celami ustawy (jeżeli uznać je za realizujące konstytucyjne wartości). O ile więc przy dziedziczeniu ustawowym krąg spadkobierców w zasadzie pokrywa się z „osobami bliskimi” w rozumieniu u.k.u.r., to dziedziczenie testamentowe umożliwiałoby przeniesienie własności nieruchomości (gospodarstwa) także na osoby spoza kręgu nabywców preferowanych przez ustawodawcę. Ponieważ zaś u.k.u.r. z zasady poddaje państwowej kontroli każdą czynność obrotu z takimi podmiotami – co do zasady wszystkie czynności *inter vivos* – wydaje się, że – w tym akurat zakresie – zróżnicowanie dziedziczenia testamentowego i ustawowego mogłoby znajdować pewne uzasadnienie.

Niemniej jednak w ocenie Rzecznika nie sposób twierdzić, by rozwiązania mniej dolegliwe (niż odebranie przez państwo odziedziczonej nieruchomości) nie zrealizowałyby pożądanego przez prawodawcę skutku – jak chociażby regulacja pozbawiająca skuteczności rozrządzenie testamentowe ze względu na próbę realizacji zabronionego przez ustawę skutku (tj. powołanie do dziedziczenia „spekulanta”). Rzecznik zwraca też uwagę, że mimo iż przepisy szczególne umożliwiają unieważnienie testamentu ze ściśle określonych przyczyn materialnych i formalnoprawnych (zob. art. 945 § 1 i art. 958 k.c.), to jednak testament jest czynnością prawną, która podlega także przepisom ogólnym prawa cywilnego. Nie ma więc podstaw, by *a priori* wykluczyć stosowanie tu także i art. 58 k.c., zgodnie z którym czynność prawna sprzeczna z prawem bądź zmierzająca do jego obejścia jest bezwzględnie nieważna (tak m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 25 lipca



2007 r., sygn. I ACa 526/07, niepubl.). Na gruncie u.k.u.r. zasadę tę powieliła dodatkowo jej art. 9, co więcej, przyznając Agencji Nieruchomości Rolnej ogólną legitymację do wszczęcia postępowania przed sądem cywilnym w tego typu sprawach.

Co jednak najważniejsze, możliwość przejęcia nieruchomości (gospodarstwa) rolnego przez państwo – nawet niezależnie od braku określenia w ustawie przesłanek dla takiej interwencji – jest, w ocenie Rzecznika, niekonstytucyjna przede wszystkim z tego powodu, że przy okazji dziedziczenia testamentowego umożliwia przejmowanie spadku przez państwo, z pominięciem spadkobierców ustawowych. Zbliżone mechanizmy istniejące wcześniej na gruncie k.c., aczkolwiek akurat tylko w przypadku dziedziczenia ustawowego (por. poprzednie brzmienia art. 1063 k.c.), zostały uznane za oczywiście niekonstytucyjne w fundamentalnym wyroku w sprawie P 4/99. Trybunał oceniał w nim m.in. konstytucyjność przepisu przyznającego gospodarstwo rolne, będące własnością osoby fizycznej, Skarbowi Państwa, także jeżeli nie jest on powołany z ustawy do dziedziczenia całości spadku. Uznał wówczas, że celem takiego unormowania jest „po prostu” przejmowanie nieruchomości rolnych przez państwo, a więc swego rodzaju wywłaszczenie. „Regulacja ta dotyka samej istoty prawa dziedziczenia, które (...) służyć ma przede wszystkim zachowaniu własności prywatnej. Sytuację, w której majątek pozostały po spadkodawcy dziedziczą osoby fizyczne, a tylko należące do spadku gospodarstwo rolne Skarb Państwa, uznać więc należy za rażąco sprzeczną z podstawową konstytucyjną funkcją prawa dziedziczenia”. „Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma jednocześnie tzw. "znaczenie negatywne", a więc wyraża zakaz takiego kształtowania reguł dziedziczenia, które w sposób arbitralny prowadziłyby do wyjęcia określonych składników majątkowych z masy spadkowej i ich nabycia przez państwo lub inne podmioty publiczne” (tamże; podobnie też i wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis umożliwiający, przy okazji dziedziczenia testamentowego, „wyjmowanie” przez państwo poszczególnych składników majątku spadkowego lub też przejmowanie jego całości na swoją własność tylko z powodu nieakceptowania wyboru osoby spadkobiercy (co raczej powinno uzasadniać swoiste unieważnienie testamentu) narusza konstytucyjne gwarancje ochrony dziedziczenia. Względy te nie uzasadniają bowiem odbierania prawa dziedziczenia innym osobom prywatnym, bliskim zmarłemu, tj. jego spadkobiercom ustawowym. Rozwiązanie to może też dodatkowo utrudniać najbliższym członkom rodziny realizację ich uprawnień do zachowku, z zasady kierowanego przeciwko spadkobiercy testamentowemu (względnie zapisobiercom windykacyjnym oraz osobom obdarowanym – por. art. 999<sup>1</sup> i art. 1000 k.c.).

Na marginesie, nie sposób pominąć i tego, że ustawa dopuszcza potencjalnie pozbawienie prawa do spadku także w sytuacji, gdy spadkodawca w drodze testamentu

powołuje do spadku – przed uprawnionymi we wcześniejszej kolejności – osoby z ostatniej grupy spadkobierców ustawowych; osoby te nie są bowiem osobami bliskimi w rozumieniu u.k.u.r. (chodzi tu o: wnuki (zstępnych) rodzeństwa, dziadków czy pasierbów – por. art. 932 § 5, art. 934 § 1 oraz art. 934<sup>1</sup> § 1 k.c. – a także art. 1062 § 2 k.c.).

6. Niemal wszystkie przedstawione wyżej zarzuty należy skierować także i przeciwko normie z art. 4 ust. 6 u.k.u.r., która umożliwia zastosowanie prawa **wykupu także w przypadku obrotu** – innego niż sprzedaż – **akcjami lub udziałami** w spółkach kapitałowych. Dodatkowo jednak w przypadku nabycia akurat tych praw ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków, zwalniających daną kategorię zdarzeń spod ingerencji państwa, chociażby analogicznych jak w art. 4 ust. 4 pkt. 2 u.k.u.r. (wykup nie przysługuje w przypadku dziedziczenia ustawowego, zapisu windykacyjnego, w przypadku nabycia przez osoby bliskie czy przez rolnika indywidualnego) czy nawet w art. 3a ust. 2 pkt. 2 u.k.u.r. (Agencji nie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku nabycia udziałów lub akcji przez osobę bliską).

Objęcie państwową kontrolą także i obrotu wewnątrzrodzinnego – który z zasady jest zwolniony spod ingerencji ANR – narusza, zdaniem Rzecznika, konstytucyjne zasady równej ochrony praw majątkowych (tu: praw wynikających z udziałów lub akcji) z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Po pierwsze, trudno znaleźć powody, dla których sprzedaż udziałów czy akcji członkowi rodziny jest wolna od ingerencji państwa, ale zamiana ich – już nie; z istoty swojej czynności te niczym się nie różnią. Po drugie zaś, skoro przy literalnie wszystkich czynnościach obrotu (najróżniejszych zdarzeniach prawnych) obrót pomiędzy bliskimi jest objęty wolnością majątkową i nie podlega ograniczeniom, poddanie restrykcjom obrotu akurat prawami korporacyjnymi i tylko przy innych podstawach nabycia niż sprzedaż nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia w ramach tzw. testu uzasadnionego zróżnicowania (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 w zw. z art. 31 ust.3 Konstytucji). Zróżnicowanie ochrony nie znajduje tu, zdaniem Rzecznika, uzasadnienia: odstępstwa od zasady nie pozostają „w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma”, ani też nie służą realizacji tego celu i treści. Nie są więc ani racjonalne (przydatne), ani proporcjonalne, ani też nie pozostają w związku z żadnymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (jak choćby nawet zasada sprawiedliwości społecznej – zob. m.in. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07; wyrok z 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07; wyrok z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01; wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10; wyrok z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07; wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08).

Rzecznik zwraca też uwagę, że brak jakichkolwiek wyłączeń prawa wykupu przy nabyciu udziałów bądź akcji na innej podstawie niż umowa sprzedaży, może dodatkowo

prowadzić do naruszenia prawa dziedziczenia. Jeżeli np. głównym czy najwartościowszym składnikiem majątku spadkowego będą właśnie udziały czy akcje (np. spadkodawca był właścicielem jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością), to spadkobierca w ogóle spadku może nie uzyskać – i to nawet jeżeli udziały te odziedziczył w drodze dziedziczenia ustawowego i nawet jeśli był osobą bliską zmarłemu. ANR może *de facto* taką spółkę przejąć w całości nawet wtedy, gdy dziedziczą ją (tj. wszystkie 100% udziałów) dzieci jej jedynego wspólnika.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że zaprojektowane przez prawodawcę nowe zasady obrotu ziemią rolną istotnie mogą sprzyjać realizacji założonych celów, przede wszystkim – zapobiegać spekulacjom na nieruchomościach rolnych. Niemniej jednak zakres ograniczeń – nałożonych praktycznie na wszystkich uczestników obrotu, względem każdej nieruchomości potencjalnie rolnej i w każdej sytuacji prowadzącej do zmiany jej właściciela (a czasem i posiadacza) – w większości sytuacji staje się uciążliwością nieproporcjonalną, wykraczającą poza granice wyznaczone przez konstytucyjne gwarancje ochrony własności. Zdaniem Rzecznika, rozwiązania te powinny zostać zaprojektowane na nowo, w taki sposób, by bez uzasadnionej potrzeby nie ograniczać tych praw i wolności obywateli, które gwarantuje im obowiązująca Konstytucja.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.