



IV.7005.8.2016.ST/MC

Trybunał Konstytucyjny

sygn. akt K 36/16

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego do zajęcia przez Rzecznika Praw Obywatelskich pisemnego stanowiska do wniosku grupy posłów z 23 czerwca 2016 r., uzupełnionego 19 lipca 2016 r., a doręzonego Rzecznikowi 22 lipca br., podtrzymuję w całości zarzuty przedstawione w poprzednich pismach procesowych Rzecznika z 11 lipca oraz z 12 sierpnia br. oraz przedstawiam dodatkowo następujące stanowisko:

- 1) art. 1 i art. 2 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 23 w zw. z art. 20 Konstytucji RP;
- 2) art. 2 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP;
- 3) art. 172 § 3 ustawy – Kodeks cywilny (t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380, ze zm.) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP;
- 4) art. 29a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1014, ze zm.) jest niezgodny z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 23, art. 64 ust. 1 i ust. 3, z art. 31 ust. 3 oraz z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Ad. 1) Niezgodność art. 1 i art. 2 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 2 oraz art. 23 w zw. z art. 20 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z art. 2 ust. 1 tej ustawy wynika jednak, że przepisu art. 1 nie stosuje się do sprzedaży:

1) nieruchomości i ich części przeznaczonych w:

- a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub
- b) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub
- c) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

- na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, lub

2) nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub

3) domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, lub

4) nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha.

Natomiast minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa ANR, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi (art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP). Sprzedaż nieruchomości i ich części, innych niż wymienione w ust. 1, bez zgody, o której mowa w ust. 2, w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy, jest nieważna (art. 2 ust. 3 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP).

W świetle powołanych powyżej przepisów, co do zasady, z nielicznymi wyjątkami, w ciągu 5 lat od ich wejścia w życie nie podlegają sprzedaży nieruchomości (ich części)

wchodzące w skład ZWRSP. W drodze wyjątku minister może wyrazić zgodę na ich sprzedaż, motywowaną względami społeczno-gospodarczymi.

Analiza zarzutów niekonstytucyjności tych przepisów powinna – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – być poprzedzona omówieniem niektórych regulacji zawartych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1014 ze zm.; dalej u.g.n.r.s.p.). Otóż zgodnie z art. 12 ust. 3 tej ustawy ZWRSP dysponuje ANR na zasadach określonych w ustawie. Z art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wynika, że ANR realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- 2) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego ZWRSP;
- 3) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- 4) obrotu nieruchomości i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- 5) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne;
- 6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa;
- 7) inicjowania prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych;
- 8) (*uchylony*);
- 9) (*uchylony*);
- 10) wykonywania praw z udziałów i akcji.

Oprócz wymienionych powyżej zadań, ANR realizuje również zadania określone odrębnymi przepisami, a w szczególności przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa).

Konfrontacja przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP z powołanymi powyżej przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa prowadzi do wniosku, że pierwsza z tych ustaw nakazuje ANR

wstrzymanie sprzedaży nieruchomości na okres 5 lat, druga natomiast nakazuje ANR tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, prywatyzację mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, dokonywanie obrotu nieruchomościami. W ten sposób ustawodawca z jednej strony nakazał wstrzymanie sprzedaży nieruchomości rolnych na okres 5 lat, z drugiej zaś strony nakazuje realizować ANR politykę państwa, której nieodłącznym elementem jest sprzedaż tych nieruchomości (tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, prywatyzacja mienia, obrót nieruchomościami). Jest oczywiste, że tych nakazów nie można realizować równocześnie, ten zawarty w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP stanowi bowiem zaprzeczenie ustawowych zadań ANR określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zadania ANR w postaci tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, prywatyzacja mienia Skarbu Państwa, obrót nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa służą realizacji normy ustrojowej wynikającej z art. 23 Konstytucji RP, według której podstawą ustroju państwa jest gospodarstwo rodzinne. Według Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK z 2014 r. Nr 5/A, poz. 50) „art. 23 ustawy zasadniczej wyraża zasadę ustrojową dopełniającą i konkretyzującą zasady bardziej ogólne, w szczególności zasadę społecznej gospodarki rynkowej (i trzech składających się na nią filarów). Zasada wysłowiona w tym przepisie nie wyklucza istnienia innych typów gospodarstw rolnych. Nakazuje jednak utrzymanie w polskim rolnictwie struktury, która zapewnia gospodarstwom rodzinnym charakter <<podstawy ustroju państwa>>; gospodarstwo rodzinne ma więc być efektywną formą gospodarowania (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2000 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, s. 61), zapewniającą <<godziwe>> utrzymanie rodzinom rolniczym oraz zaspokajającą potrzeby społeczeństwa. Zasada, o której mowa wyznacza też kierunki polityki państwa – nakazuje władzom publicznym, zwłaszcza ustawodawcy, tak kształtować ustrój rolnictwa, aby zapewnić gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie (finansowe, społeczne i gospodarcze).”

Zakwestionowane przepisy art. 1 i art. 2 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP uniemożliwiają realizację tak określonego celu ustrojowego. Jak wynika z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa powinna być oparta na własności prywatnej. Wstrzymanie sprzedaży nieruchomości

wchodzących w skład ZWRSP stanowi w istocie odwrót od wzmacniania jednego z filarów społecznej gospodarki rynkowej w postaci własności prywatnej. Stanowi też zaprzeczenie jednego z podstawowych celów wytyczonych przez ustawodawcę ANR, tj. prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze. ANR nie sprzedając nieruchomości nie może zaś w związku z tym ani tworzyć ani też poprawiać struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, a w rezultacie ANR nie może wzmacniać podstawy ustroju rolnego państwa jaką jest w myśl art. 23 Konstytucji RP gospodarstwo rodzinne.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że art. 1 i art. 2 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP są niezgodne z art. 23 w zw. z art. 20 Konstytucji RP przez to, że wstrzymują na okres pięcioletni realizację konstytucyjnych podstaw ustrojowych państwa.

Wnioskodawcy zaskarżonym przepisom stawiają również zarzut niezgodności z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Z powołaniem się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wskazują, że „treścią zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP jest adresowany do ustawodawcy obowiązek stanowienia tylko takich przepisów, które są niezbędne dla ochrony określonego interesu społecznego. Przyjmowane regulacje powinny być przy tym ukształtowane w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów, a także zachowywać proporcje pomiędzy ich efektami a ciężarami (niedogodnościami), jakie generują po stronie obywateli.” Również i ten zarzut należy podzielić. Trafność tego zarzutu w szczególny sposób ilustruje połączenie zakazu wynikającego z art. 1 o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP z określoną w art. 2 ust. 3 tej ustawy sankcją w postaci nieważności sprzedaży, w przypadku braku na taką sprzedaż zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W takim przypadku, nawet wówczas, gdy sprzedaż nieruchomości realizuje podstawowy cel polityki państwa w postaci tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstwa rodzinnego, a więc wprost realizuje podstawowy cel ustroju państwa wynikający z art. 23 Konstytucji RP, transakcja z mocy prawa zostanie uznana za nieważną.

W świetle powyższego, na podstawie kwestionowanych przepisów obywatel realizujący wprost cele ustrojowe państwa, naraża się na to, że jego działania nie zostaną zaakceptowane przez to państwo. W tym zakresie kwestionowane przepisy nie tylko nie realizują żadnego interesu publicznego (ten bowiem w sposób wyraźny został wysłowny

w art. 20 i art. 23 Konstytucji RP), lecz dodatkowo nakładają na obywateli próbujących realizować ów interes publiczny nieuzasadnione ciężary w postaci sankcji nieważności zawartej umowy. Prowadzi to do wniosku, że art. 1 i art. 2 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP są także niezgodne z zasadą proporcjonalności stanowiącą element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Ad. 2) Niezgodność art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa ANR, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Według wnioskodawców przesłanka udzielania przez ministra zgody na sprzedaż nieruchomości, tj. względy społeczno-gospodarcze, nie odpowiada konstytucyjnym standardom określoności przepisów prawa wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Ponadto stosownie do wymogów art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji RP ustawa powinna określać minimum proceduralne oraz materialnoprawne zbywania nieruchomości. Tymczasem art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP umożliwia kształtowanie zakresu zakazu sprzedaży nieruchomości przez organ władzy wykonawczej w sposób nieograniczony i arbitralny. Przesłanki wyłączenia spod zakazu sprzedaży tak dalece podlegają dookreśleniu w procesie stosowania prawa, że zgoda ministra zamiast być aktem wykonującym ustawę, wydanym na jej podstawie i w jej granicach, staje się aktem uznaniowego władztwa administracyjnego o charakterze niemalże samoistnym.

Elementem demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) są zasady poprawnej legislacji, określane także mianem przyzwoitej legislacji. Zasada ta wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 2; wyrok z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK z 2001 r. Nr 3, poz. 51; wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt

K 33/00, OTK z 2001 r. Nr 7, poz. 217; wyrok z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, OTK z 2002 r. Nr 2/A, poz. 17; wyrok z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK z 2003 r. Nr 2/A, poz. 13; wyrok z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt K 1/05, OTK z 2006 r. Nr 2/A, poz. 18). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie zajmuje stanowisko, że z zasady państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada poprawnej legislacji nakazuje, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych został wprowadzony przez ustawodawcę – jak już wskazano powyżej - pomimo obowiązywania art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ustawodawca uznał zatem (co jest przedmiotem odrębnych zarzutów), że wskazane w art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zadania wynikające z polityki państwa, nie zasługują na realizację w latach objętych zakazem. W konsekwencji wymienione w art. 6 tej ustawy zadania wynikające z polityki państwa (skoro zostały zanegowane przez samego ustawodawcę jako motywy sprzedaży nieruchomości przez ANR) nie mogą być w żaden sposób identyfikowane jako względy społeczno-gospodarcze, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP. W tej sytuacji w sposób oczywisty pojawia się problem, w jaki sposób na potrzeby stosowania art. 2 ust. 2 mogą zostać zrekonstruowane owe względy społeczno-gospodarcze uzasadniające w drodze wyjątku zgodę ministra na sprzedaż nieruchomości przez ANR. Kwestionowany przepisy oraz pozostałe przepisy ustawy nie udzielają na to klarownej odpowiedzi.

W związku z powyższym uznać należy, że ustawodawca w art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP upoważnił ministra do arbitralnego (a więc też mało odpornego na czynniki korupcyjne) decydowania o obrocie nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Poprzez podejmowane przez siebie działania legislacyjne – jak już wskazano powyżej – w swoisty sposób „wydążył” on pojęcie „względów społeczno-gospodarczych” z możliwych do zaaprobowania treści. Dlatego należy zgodzić się z

wnioskodawcami, że art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Ad. 3) Niezgodność art. 172 § 3 ustawy – Kodeks cywilny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Wnioskodawcy kwestionują zgodność art. 172 § 3 Kodeksu cywilnego oraz art. 14 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP standardami prawidłowej legislacji w postaci zasady pewności prawa i nakazu stosowania należytych przepisów przejściowych.

Zgodnie z art. 172 § 3 k. c. nabyć nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 166 § 3 k. c. (a więc ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego – Dz. U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.; dalej u.k.u.r.), przez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli – ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy – powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. Natomiast z art. 14 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP wynika, że przepisu art. 172 § 3 k. c. nie stosuje się, jeżeli zasiedzenie skończyłoby się przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Art. 14 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP nie ma samodzielnego charakteru, jego stosowanie uzależnione jest od pozostawania w obrocie prawnym art. 172 § 3 k. c., dlatego też stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie dotyczy wyłącznie art. 172 § 3 k. c.

W myśl art. 172 § 1 k. c. posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie). Po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze (art. 172 § 2 k. c.). Kwestionowany art. 172 § 3 k. c. wprowadza zaś w stosunku do tych ogólnych reguł zasiedzenie szczególne zasady zasiedzenia nieruchomości rolnych. Wątpliwości wnioskodawców dotyczą przede wszystkim tego, czy użyte przez

ustawodawcę określenie „nieruchomość rolna” jest dostatecznie precyzyjne z punktu widzenia konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji.

Z art. 172 § 3 k. c. wynika, że w tym przypadku chodzi o nieruchomość rolną w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomością rolną jest nieruchomość w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż rolne. Z kolei w świetle art. 46¹ k. c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. W art. 46¹ k. c. nie chodzi więc o faktyczny sposób wykorzystania i użytkowania gruntu, lecz o jego przeznaczenie i potencjalny, możliwy sposób korzystania z gruntu w przyszłości.

Zgodnie z powołanymi przepisami legalna definicja nieruchomości rolnej jest wyłącznie precyzyjna wówczas, gdy dany teren został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co obecnie dotyczy około ¼ powierzchni kraju. W pozostałym zakresie otwarty charakter tej definicji musi wywoływać wątpliwości co do tego, czy dana nieruchomość, w szczególności ta niezagospodarowana, ma charakter nieruchomości rolnej. Nie wiadomo bowiem, jakie kryteria powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu jej charakteru. Wynikiem tego jest brak pewności, czy nieruchomość będąca przedmiotem samoistnego posiadania, a więc faktycznego wieloletniego władania nią jak właściciel (art. 336 k. c.) może stanowić przedmiot zasiedzenia.

Szczegółowe uwagi dotyczące braku precyzji pojęcia „nieruchomość rolna” zostały przedstawione na s. 5-21 wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 11 lipca br. (wniosek ten został połączony do wspólnego rozpoznania z wnioskiem grupy posłów) i zachowują one w pełni swoją aktualność na potrzeby badania zgodności art. 172 § 3 k. c. z zasadą poprawnej legislacji. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego powołane we wskazanym wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich) z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie powiązany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. W związku z tym,

po pierwsze, każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione było jego jednolite stosowanie i jednolita wykładnia. Po trzecie, przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z wolności i praw.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 172 § 3 k. c. jest niezgodny z tak rozumianą zasadą poprawnej legislacji. Odwołuje się on bowiem do pojęcia „nieruchomości rolnej” jako podstawowego pojęcia decydującego o możliwości zasiedzenia nieruchomości w sytuacji, gdy samo to pojęcie, co zostało wykazane we wniosku Rzecznika z dnia 11 lipca br., charakteryzuje się kwalifikowaną niejasnością i niejednoznacznością.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że zasiedzenie polega na nabyciu prawa przez nieuprawnionego posiadacza na skutek faktycznego, a w przypadku zasiedzenia nieruchomości, także długotrwałego, wykonywania tego prawa. Podstawową funkcją zasiedzenia jest więc eliminacja długotrwałej rozbieżności pomiędzy faktycznym wykonywaniem uprawnień właścicielskich a formalnoprawnym stanem własności, co służy stabilizacji i porządkowaniu stosunków społecznych pod względem prawnym. Owa stabilizująca funkcja zasiedzenia ulega poważnemu zakłóceniu wówczas, gdy jest ono warunkowane przez ustawodawcę spełnieniem bliżej nieokreślonego kryterium. Dodatkowo istotą zasiedzenia jest nabycie *ex lege* własności nieruchomości po upływie oznaczonego przez ustawodawcę terminu oraz utrata prawa własności przez dotychczasowego właściciela. Dlatego zasiedzenie powinno być dokonywane wyłącznie na podstawie precyzyjnie i jasno określonych przesłanek ustawowych, odnosi się ono bowiem wprost do chronionego konstytucyjnie prawa, tj. prawa własności (art. 64 Konstytucji RP). Tych warunków nie spełnia art. 172 § 3 k. c., dlatego jest on niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 172 § 3 k. c. narusza także art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyłącza on bowiem zasiedzenie nieruchomości rolnej przez posiadacza samoistnego będącego rolnikiem indywidualnym wówczas, gdy powierzchnia nabywanej w ten sposób nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność przekracza 300 ha użytków rolnych. W tym zakresie

jednak wnioskodawcy nie sformułowali stosownych zarzutów, stąd Rzecznik jedynie sygnalizuje ten problem konstytucyjny.

Ad. 4) Niezgodność art. 29a ust. 1 i ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z gwarancjami ochrony własności i wolności gospodarczej oraz – dodatkowo – z zasadą przyzwoitej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 29a ust. 1 u.g.n.r.s.p., umowa sprzedaży nieruchomości zbywanej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 i 3b lub art. 31 ust. 2 zawiera w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do:

- 1) nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności;
- 2) nieustanawiania w okresie, o którym mowa w pkt 1, hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz innych podmiotów niż Agencja;
- 3) zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku:
 - a) niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości któregokolwiek ze zobowiązań, o których mowa w pkt 1 i 2, albo
 - b) złożenia nieprawdziwego oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1.

Z kolei art. 29a ust. 4 ustawy stanowi, iż Agencja może wyrazić zgodę na:

- 1) przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu - w przypadku gdy nabywca nieruchomości jest osobą fizyczną:
 - a) zamierzającą powiększyć gospodarstwo rodzinne albo
 - b) posiadającą kwalifikacje rolnicze w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego i zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne, albo
 - c) której przyznano pomoc finansową, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020;

- 2) ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu - w przypadku gdy hipoteka ma stanowić zabezpieczenie spłaty kredytu zaciąganego na:
- a) zakup nieruchomości rolnej na powiększenie gospodarstwa rodzinnego lub
 - b) zakup inwentarza żywego lub maszyn i urządzeń służących do prowadzenia gospodarstwa rodzinnego, lub
 - c) budowę, rozbudowę lub modernizację budynków służących prowadzeniu produkcji rolniczej, lub
 - d) odbudowę budynków zniszczonych w wyniku zdarzeń losowych, lub
 - e) realizację przedsięwzięcia, na które jest udzielana pomoc ze środków publicznych w związku z zaistniałymi zdarzeniami losowymi.

Zaskarżona regulacja kształtuje obligatoryjną treść umowy sprzedaży nieruchomości państwowej – nieuwzględnienie ww. postanowień skutkuje bezwzględną nieważnością takiej umowy (art. 29c ustawy). Mimo że elementy te muszą być zawarte „tylko” w umowach zawieranych w okolicznościach z art. 29 ust. 1 i ust. 3b oraz z art. 31 ust. 2 ustawy (tj. w umowach z podmiotami korzystającymi z pierwszeństwa nabycia, m.in. z dzierżawcami; umowach z uprawnionymi do uczestnictwa w przetargach ograniczonych; umowach z odroczonym terminem zapłaty ceny), to jednak ustawowo określona kolejność poszczególnych trybów zbywania nieruchomości z Zasobu (art. 29 ust. 2) przesądza o tym, że kwestionowana regulacja będzie dotyczyła niemal wszystkich wypadków sprzedaży nieruchomości państwowych. Nabywca, tj. nowy, prywatny już właściciel, przyjmuje na siebie szereg uciążliwych zobowiązań: wieloletni obowiązek osobistego korzystania z tej nieruchomości w określony sposób i zobowiązanie do zapłaty wysokich kar finansowych w przypadku jego naruszenia. Z kary tej ustawa zwalnia jedynie w dwóch sytuacjach: zbycia na rzecz „zstępnego lub przysposobionego, a w przypadku ich braku – krewnego w linii bocznej” (art. 29a ust. 3 pkt. 1 lit. a)) albo jeżeli zgodę na odstąpienie wyrazi ANR (art. 29a ust. 3 pkt. 1 lit. b) i art. 29a ust. 3 pkt. 2). Warunki uzyskania takiej zgody określa zakwestionowany art. 29a ust. 4 u.g.n.r.s.p.

Wszystkie zaskarżone przez Wnioskodawców przepisy stanowią zatem postać ograniczenia prawa własności (prywatnej): uprawnienia dysponowania nieruchomością i władania nią. Ich treść należy zatem skonfrontować z wzorcami konstytucyjnymi odnoszącymi się do wolności majątkowej i gospodarczej, do ochrony własności oraz do

zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, a zatem wynikającymi z art. 20, art. 22, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Szczegółowe rozważania na temat znaczenia i treści powyższych norm, jak również zasad wypracowanych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich zawarł już w swoich wcześniejszych pismach procesowych: z 11 lipca i z 12 sierpnia br. i w tym zakresie w całości się do nich odwołuje. Jednocześnie Rzecznik podziela zastrzeżenia Wnioskodawców wobec treści art. 29a ust. 1 i ust. 4 ustawy, uznając, że ustawodawca przekroczył konstytucyjnie dopuszczalne granice ingerencji w prawo własności prywatnych nieruchomości rolnych.

Kluczowe rozwiązania przyjęte w art. 29a ustawy są w gruncie rzeczy zbliżone do nowych zasad kształtowania ustroju rolnego, wyrażonych przede wszystkim w nowych art. 2a i art. 2b u.k.u.r. (nb. również kwestionowanych przez Rzecznika): obrót nieruchomościami rolnymi kontroluje Prezes ANR; nabywca ma obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolniczej przez wiele lat, przy nikłych możliwościach zwolnienia się z tego zobowiązania; obowiązek ten jest surowo egzekwowany, pomimo niejasności co do pojęć „nieruchomość rolna” i „prowadzenie działalności rolniczej”; obowiązuje wieloletni zakaz zbywania takich nieruchomości; ustawa wprowadza jednak pewne ułatwienia w obrocie wewnątrzrodzinnym. Podobieństwa te, z jednej strony, uzasadniają postawienie analogicznych zarzutów konstytucyjnych (por. s. 29-33 wniosku RPO z 12 sierpnia br.), z drugiej zaś – są źródłem kolejnych konstytucyjnych zastrzeżeń.

Na pierwszy rzut oka, jako że ustawa z 1991 r. dotyczy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, usprawiedliwione – co do zasady – mogłoby być stosowanie tu innego reżimu prawnego niż wobec gruntów prywatnych. Własność publiczna nie służy realizacji celów i interesów indywidualnych, ale przede wszystkim – ogólnospołecznych, w tym wypadku wyznaczonych treścią art. 6 ustawy, określającego cele działania i zadania Agencji Nieruchomości Rolnych (jak m.in.: tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze; popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych). Ustawodawca, normując sposób gospodarowania gruntami pozostającymi w zasobie państwowym, niewątpliwie korzysta z szerokiego marginesu regulacyjnej swobody. Niemniej jednak od momentu wyprzedaży nieruchomości z zasobu publicznego i

przekazania jej w prywatne ręce, sposób ukształtowania stosunków pomiędzy Skarbem Państwa (jego Agencją) a obywatelem musi podlegać silniejszej konstytucyjnej kontroli.

Stwierdzenia tego nie może podważać wyłącznie ta okoliczność, że przedmiotem obrotu są tu nieruchomości rolne. Zagwarantowanie prawidłowego korzystania z nich rzeczywiście ma związek z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i, zdaniem Rzecznika, mogłoby uzasadniać poddanie tej kategorii nieruchomości częściowo odmiennemu reżimowi prawnemu (podobnie m.in. wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, wydany na tle zróżnicowania stawek opłat za użytkowanie wieczyste). Niemniej jednak powoływanie się na specyficzny status nieruchomości rolnych nie może uzasadniać każdej dowolnej ingerencji w konstytucyjnie chroniony status ich właściciela, w szczególności w taki sposób, jak czyni to art. 29a ustawy – a do tego bez zapewnienia właścicielom adekwatnych gwarancji ochrony ich praw.

Przede wszystkim, kwestionowany art. 29a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dotyczy praktycznie wszystkich nieruchomości z Zasobu, także tych „rolnych” jedynie z nazwy, których związek z bezpieczeństwem żywnościowym obywateli wydaje się nikły (grunty o najniższej klasie i niekorzystnych cechach znacznie utrudniających produkcję rolną, „resztówki” w miejskich aglomeracjach itp.). Podobnie jak znowelizowana u.k.u.r., także i ta ustawa odwołuje się bowiem, w art. 1 pkt. 1, do kodeksowej definicji nieruchomości rolnej, której elastyczna formuła utrudnia jednoznaczną kwalifikację danych gruntów jako „rzeczywiście rolnych” (co stanowiło przedmiot wcześniejszych zarzutów Rzecznika). Trudności ma tu też zresztą i sama Agencja (por. pismo procesowe RPO z 12 sierpnia br., s. 6-7 i przywołane tam konkluzje Raportów z działalności ANR).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone regulacje z art. 29a ustawy nie mieszczą się w granicach proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, nie będąc rozwiązaniami „koniecznymi” (w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji); dla jednostek są zaś z pewnością nadmiernie i niepotrzebnie dolegliwe (nieproporcjonalne *sensu stricto*).

Po pierwsze, wątpliwe jest, by aż tak daleko idące ograniczenia właścicieli rzeczywiście realizowały konstytucyjnie legitymizowane cele. Najczęściej przywoływaną konstytucyjną wartość – bezpieczeństwo żywnościowe obywateli – zapewnia przede wszystkim prowadzenie efektywnej produkcji rolnej – każdej, niekoniecznie prowadzonej

osobiście. Jak też już wcześniej wielokrotnie podnoszono, restrykcji nie uzasadnia również potrzeba wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych – art. 23 Konstytucji z pewnością nie delegalizuje innych form prowadzenia działalności rolniczej. Z kolei nakładanie na rolników dotkliwych finansowych kar, niezależnie od okoliczności towarzyszących złamaniu formalnego, wręcz drakońskiego zakazu (także więc np. za czasowe wydzierżawienie gruntów innemu rolnikowi w przypadku przejściowej choroby właściciela) nie tylko nie realizuje normy programowej z art. 23 Konstytucji, ale może ją wprost naruszać – nie mówiąc o godzeniu w zasadę społecznej sprawiedliwości, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Sama wysokość tej kary (40% ceny sprzedaży) może doprowadzić gospodarstwo do bankructwa. Trudno też przyjąć, że dopiero aż piętnastoletni zakaz zbywania nieruchomości mógłby skutecznie zapobiec ewentualnym spekulacjom. Ryzyko ich wystąpienia wydaje się poważnie ograniczone zarówno przez to, że przez najbliższe 5 lat sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych i tak jest wstrzymana (art. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu...), jak i przez to, że na państwowej ziemi aktualnie gospodarują dzierżawcy, korzystający wszak z pierwszeństwa jej zakupu w przyszłości (art. 29 ust. 1 u.g.n.r.s.p.). Ponadto, ewentualna późniejsza sprzedaż państwowych gruntów rolnych będzie mogła nastąpić w trybie przetargu ograniczonego – przede wszystkim właśnie do rolników (art. 29 ust. 3b u.g.n.r.s.p.). Każdy taki nabywca, od momentu stania się właścicielem nieruchomości rolnej, podlega zaś już restrykcyjnemu reżimowi u.k.u.r. (por. niżej) – co wydaje się aż nadto uszczelniać obrót; dodatkowe ograniczenia właścicieli wydają się tu całkowicie zbędne.

Po drugie, jeżeli chodzi o sam zakaz zbywania nieruchomości nabytej od Państwa, ustawa dopuszcza nieracjonalny (i do tego niespójny z u.k.u.r.) zakres wyjątków: dopuszczalne jest nie tylko zbycie na rzecz zstępного, ale również – na rzecz „krewnego w linii bocznej” (art. 29a ust. 3 pkt. 1 lit. a)), przy czym owi dalecy krewni nie muszą mieć żadnego związku z rolnictwem. Ponieważ ustawa w żaden sposób nie ogranicza stopnia pokrewieństwa, które *de lege lata* wyznaczone jest jedynie „pochodzeniem od wspólnego przodka” (art. 61⁷ § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego), nie sposób ustalić, do którego pokolenia wstecz można sięgać, by ustalić pokrewieństwo z potencjalnym nabywcą. Trudno też dociec, jaki cel przyświecał ustawodawcy, który spod sankcji zwalnia np. przekazywanie ziemi „wujostwu z miasta”, ale za przekazanie jej rodzicom rolnikom – już surowo karze. Konsternację pogłębia fakt, że w świetle przepisów u.k.u.r. – którym taki nabywca równolegle podlega – zakres dozwolonych działań jest dokładnie odwrotny. To

zbycie rodzicom (będącym „osobami bliskimi”) jest „legalne”, natomiast przekazanie ziemi rodzeństwu rodziców wymagałoby już pozytywnej zgody Prezesa ANR. Rodzi to oczywisty – i niezgodny ze standardami rzetelnej legislacji z art. 2 Konstytucji – brak pewności obywatela co do tego, jakie jego działania państwo właściwie uznaje za legalne, a jakie będzie sankcjonowane, i do tego w bardzo dolegliwy sposób. Niezależnie jednak od powyższego, już sam zaskakująco szeroki zakres wyjątków (art. 29a ust. 3) od restrykcyjnej normy z art. 29a ust. 1 poddaje w wątpliwość konieczność (niezbędność) zastosowania tak daleko idących ograniczeń.

Co więcej, ich uciążliwość jest nadmierna przez samą długotrwałość takiego obciążenia, praktycznie przy braku realnej możliwości zwolnienia się od – aż piętnastoletniego – „przywiązania do ziemi”. Wynika to kolejno z: (1) arbitralności wyrażenia zgody przez Agencję na odstąpienie od zakazu zbywania (obciążania), (2) braku możliwości legalnego zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, (3) prawnej nieskuteczności zadysponowania nieruchomością (por. niżej) oraz (4) grożących niemal „za wszystko” odstraszańco wysokich kar.

Ad. (1) Odstąpienie od zakazu dysponowania – prywatną wszak – własnością oraz od przymusu osobistej pracy na roli poddane jest całkowicie arbitralnej woli Agencji, której nie kontroluje żaden zewnętrzny organ. Wyrażenie zgody, czy to na zbycie, czy to na ustanowienie hipoteki, nie dość, że dopuszczalne tylko w niektórych sytuacjach (o czym stanowi art. 29a ust. 4 ustawy), jest bowiem fakultatywne. Agencja taką zgodę wyrazić może, ale wcale nie musi – a prywatny (*sic*) właściciel nieruchomości rolnej nie ma żadnych instrumentów, by zgodę taką uzyskać. Ustawa nie określa ani formy, ani podstaw, ani terminu na wyrażenie zgody na odstąpienie (na odmowę odstąpienia) od ustawowych – i przymusowo wprowadzonych do umowy – zobowiązań. W tych warunkach nie jest też możliwe uzyskanie efektywnej sądowej ochrony swojej własności. Ustawa nie określa żadnych kryteriów pozwalających ocenić legalność działania państwowej agencji, która zupełnie dowolnie może ingerować w (już) prywatną przecież własność.

Ad. (2) Co warte podkreślenia, w przeciwieństwie do u.k.u.r., ustawa w ogóle nie przewiduje żadnej możliwości zwolnienia właściciela z obowiązku osobistego prowadzenia działalności rolniczej, i to niezależnie od okoliczności (życiowych, losowych, ale i zależnych od jego woli). Nabywca nie tylko nie może więc oddać gruntów w dzierżawę, nawet krótkotrwałą, i to nawet innemu rolnikowi indywidualnemu czy osobie

sobie bliskiej, ale też przenieść posiadania, nie mówiąc o czasowym zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej (choćby ze względu na stan zdrowia czy inne okoliczności życiowe). Także i w takich wypadkach aktualizuje się obowiązek zapłaty kary umownej (ustawowej?) w zupełnie nieadekwatnej wysokości aż 40% zapłaconej ceny.

Ad. (3) i (4) Nadmierność ograniczeń uprawnień właściciela jest tym bardziej widoczna, jeśli uświadomić sobie, że po przejściu własności nieruchomości na prywatnego nabywcę jego sytuacja prawna jest regulowana jednocześnie dwoma odrębnymi reżimami przepisów: zarówno ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (w szczególności – postanowieniami art. 29a, częściowo inkorporowanymi do umowy sprzedaży), jak i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, z wszystkimi tego konsekwencjami. Reguła kolizyjna (art. 1a pkt. 1 lit. a) u.k.u.r.) wyłącza bowiem stosowanie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego tylko do „nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”; po wyjściu gruntów z tego zasobu i „staniu się” własnością prywatną nieruchomość ta podlega regulacjom obrotu prywatnego. Oba reżimy nie są jednak ze sobą zsynchronizowane, co rodzi dalsze, poważne dla właścicieli, konsekwencje.

Po pierwsze, jak już wcześniej wspomniano, obie ustawy odmiennie określają krąg legalnych nabywców (por. wcześniej przywołany *casus* wujostwa). Zdarzają się zatem sytuacje, w których, upraszczając, za to, na co u.k.u.r. zezwala, u.g.n.r.s.p. surowo karze (finansowo) – i na odwrót. W szczególności skuteczne zbycie nieruchomości jednemu z podmiotów preferowanych przez porządek prawny (przede wszystkim – rolnikowi indywidualnemu prowadzącemu gospodarstwo rodzinne – art. 2a ust. 1 u.k.u.r.) rodzi obowiązek zapłaty drakońskiej kary w wysokości niemal połowy wartości tej nieruchomości – mimo że żadna z chronionych ustawą (i Konstytucją) wartości nie doznaje tu najmniejszego uszczerbku. Rozwiązanie takie oczywiście nie wspiera więc rodzinnych gospodarstw rolnych. Ponadto kary te są niezależne od zakresu szkody poniesionej przez Agencję i od zakresu „winy” „sprawcy”.

Po drugie, ustawa w art. 29a ust. 1, inkorporowanym do treści każdej umowy, jedynie „zobowiązuje do nieprzenoszenia własności”. Wydaje się zatem, że – w zgodzie z ogólną zasadą z art. 57 § 2 k.c. – wprowadza wyłącznie zobowiązanie *inter partes*, którego naruszenie skutkuje umowną odpowiedzialnością odszkodowawczą. W tym wypadku odpowiedzialność ta określona jest w sposób ryczałtowy – karą umowną (ustawową),

łatwiejszą do dochodzenia i niezależną m.in. od zakresu poniesionej przez zbywcę (ANR) szkody. Lakoniczność przepisów u.g.n.r.s.p. odnoszących się do kary finansowej zresztą dodatkowo godzi w bezpieczeństwo prawne prywatnego właściciela. Przede wszystkim nie jest bowiem jasne, w jakim zakresie stosują się tu przepisy k.c. o karze umownej, a zwłaszcza art. 484 § 2 k.c., umożliwiający jej miarkowanie, „jeżeli zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane” (jeżeli rolnik sprzedał nieruchomość po 14 latach?). Wprawdzie art. 485 k.c. nakazuje w takich wypadkach stosować odpowiednio przepisy o karze umownej, niemniej jednak bezwzględność tej kary i wyczerpujące (?) określenie w art. 29a ust. 3 u.g.n.r.s.p. przypadków, kiedy jest ona nienależna, może rodzić wątpliwości, czy ustawodawca jednak nie rozszerzył odpowiedzialności nabywcy za naruszenie umownego zakazu zbycia (obciążania hipoteką) na okoliczności niezależne od jego „winy” (por. art. 473 § 1 k.c.). Wszystkie te wątpliwości – zasadnicze – będzie musiało dopiero rozstrzygać orzecznictwo – a zatem rozwój prawa będzie się odbywał kosztem właścicieli, których sytuacji prawnej ustawodawca nie uregulował w jednoznaczny sposób.

Po trzecie, jakakolwiek próba przeniesienia własności na podmioty spoza kręgu określonego w art. 2a u.k.u.r., bez zgody Agencji jest i tak prawnie nieskuteczna. Nie wynika to jednak z art. 29a i art. 29c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ale z art. 9 ust. 1 w zw. z art. 2a ust. 1 i ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W takiej sytuacji dolegliwość, jaka spotyka właściciela, jest rażąco nieadekwatna: nie dość, że czynność prawna jest bezwzględnie nieważna (a zatem nieskuteczna), co oznacza, że własność i tak pozostaje przy zbywcy, to jeszcze na dodatek jest on zobowiązany do zapłaty aż 40% ceny sprzedaży – i to za samą, nieudaną, próbę dokonania czynności formalnie zakazanej przez prawo. Ponadto, nawet nieskuteczne przeniesienie tytułu prawnego z reguły wiąże się z przeniesieniem posiadania na niedoszłego nabywcę. Jest to więc równoznaczne z zaprzestaniem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, co stanowi odrębną podstawę wymierzenia kary.

Niezależnie zaś od powyższego, każdy przypadek naruszenia surowych postanowień umowy jest i tak dodatkowo jeszcze sankcjonowany zakazem uczestniczenia w przetargach na zakup nieruchomości z zasobu ANR (art. 29 ust. 3ba pkt. 2 u.g.n.r.s.p.).

Za zbędnością (nadmiernością) ograniczeń z art. 29a ust. 1 ustawy przemawia też i to, że w każdym przypadku próby obrotu nieruchomością Agencja zachowuje bardzo silne – i skuteczne – instrumenty kontrolne. Po pierwsze, na gruncie u.k.u.r. obrót z podmiotami

niepreferowanymi (spoza kręgu z art. 2a ust. 1 i ust. 3 ustawy) jest możliwy wyłącznie po uzyskaniu zgody Prezesa ANR, w formie decyzji administracyjnej (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Z kolei w przypadku obrotu z podmiotami uprzywilejowanymi Agencji przysługuje prawo pierwokupu bądź wykupu (art. 3 i art. 4 ustawy). W określonych sytuacjach Agencja może też własność przymusowo wykupić (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.), także po wielu latach. Niezależnie zaś od powyższego, także i na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Agencja nadal zachowuje istniejące wcześniej prawo pierwokupu przy odsprzedaży przez nabywcę nieruchomości nabytej od państwa – przez okres 5 lat od nabycia (art. 29 ust. 4 u.g.n.r.s.p.). Wszystkie opisane wyżej instrumenty nadzoru nad obrotem są na tyle silne – a na dodatek, przy całkowitej blankietowości ustawy, zależne tylko i wyłącznie od woli Agencji – że nie wydaje się, by stosowanie dodatkowych kar zastraszających właścicieli było konieczne, proporcjonalne, sprawiedliwe i konstytucyjnie uzasadnione.

Na marginesie, trudno też nie zauważyć, że sama Agencja nie ma właściwie żadnego racjonalnego powodu, by w ogóle wyrażać zgodę w trybie art. 29a ust. 4 ustawy (niezależnie od okoliczności Agencja „może”, ale nie „musi” tego uczynić). Sam fakt niewyrażenia zgody na odstąpienie od restrykcyjnych postanowień art. 29a ust. 1 ustawy może przecież prowadzić do uzyskania „czystego zarobku” w postaci kwoty odpowiadającej niemal połowie wartości nieruchomości – i to nawet wówczas, gdy czynność taka bądź jest „ogólnie” zgodna z aksjologią ustawy (i Konstytucji), bądź też – jest prawnie nieskuteczna, a zatem nie wywoła żadnego skutku zakazanego przez prawo. Niezależnie też od tego, jak będzie praktyka stosowania ww. przepisu przez samą Agencję – może być ona wszak bardzo liberalna w stosunku do nabywców – sam brak jakichkolwiek gwarancji ochronnych dla prywatnego nabywcy nieruchomości rolnych narusza równowagę pomiędzy potrzebą ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw obywateli a potrzebą realizacji publicznego, ogólnospołecznego celu – tym bardziej, że nie wydaje się on wystarczająco klarownie przedstawiony.

Z tych wszystkich powodów Rzecznik Praw Obywatelskich podziela zarzut Wnioskodawców, że zaskarżony art. 29a ust.1 i ust. 4 ustawy, poprzez nadmierne ograniczenie praw prywatnych właścicieli nieruchomości rolnych narusza konstytucyjne gwarancje odnoszące się do wolności majątkowej i gospodarczej oraz ochrony własności prywatnej.

Niezależnie od powyższego, analiza całokształtu przepisów odnoszących się do statusu nabywcy nieruchomości państwowej, w tym co do dyscyplinujących go kar, uzasadnia postawienie dodatkowego zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej (rzetelnej) legislacji, wywodzonej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada ta jest powiązana z zasadą zaufania – zasadą lojalnego traktowania obywateli przez państwo, które powinno zapewniać obywatelom prawne bezpieczeństwo, przejawiające się m.in. w tworzeniu jasnego i zrozumiałego prawa. Zasady te, szczególnie w kontekście wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw (które muszą być określone „w ustawie” – a zatem dostatecznie w niej sprecyzowane), zostały obszernie przedstawione we wniosku Rzecznika z 11 lipca br. i w tym miejscu Rzecznik w całości się do tych rozważań odwołuje. Ujmując je węzłowo warto jedynie przypomnieć, że tego typu przepisy nie powinny pozostawiać wątpliwości, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; powinny być na tyle precyzyjne, by zapewnione były ich jednolita wykładnia i także stosowanie; i w taki sposób sformułowane, aby zakres ich zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z wolności i praw (por. też na s. 9-10 niniejszego pisma).

W ocenie Rzecznika, z przedstawionych wyżej powodów – przede wszystkim sprzeczności dwóch równoległe stosowanych reżimów prawnych regulujących zakres uprawnień prywatnego właściciela oraz wycinkowego i wadliwego unormowania zasad stosowania kar – regulacja art. 29a ust. 1 i ust. 4 u.g.n.r.s.p. nie tylko narusza konstytucyjne gwarancje ochrony własności, ale – dodatkowo – nie spełnia także i powyższych standardów stanowienia prawa.

Ponadto, także sam sposób ukształtowania relacji umownej pomiędzy państwowym sprzedawcą i prywatnym właścicielem, budzi dalsze wątpliwości co do zgodności tej regulacji z art. 2 Konstytucji.

Otóż na gruncie u.g.n.r.s.p. co do zasady prawodawca ma swobodę decydowania, na jakich warunkach własność państwowa będzie obywatelom udostępniana. Może wykorzystywać tu konstrukcje z obrotu cywilnoprawnego (*de lege lata* jest to zasada), czerpać z „gotowych wzorów” umów z obrotu powszechnego, uregulowanych w Kodeksie cywilnym czy też wprowadzać ich nowe typy, adekwatne w tych stosunkach, gdzie silniej występuje element publicznoprawny. W szczególności Agencja, prowadząc określoną

politykę rolną, może grunty wydzierzawiać czy oddawać w dzierżawę z opcją wykupu (art. 38a ustawy). Niemniej jednak, jeżeli państwo decyduje się – choć nie musi – na sprzedaż konkretnej nieruchomości, wydaje się, że winno godzić się z podstawową konsekwencją aktu takiej – definitywnej wszak (art. 157 k.c.) – dyspozycji, tj. utratą statusu właściciela.

Tymczasem ustawa silnie ogranicza uprawnienia prywatnego właściciela nieruchomości rolnych, praktycznie jedynie do wyboru, jakiego rodzaju działalność rolniczą będzie mógł na swojej własności prowadzić. Jednocześnie zaś pozostawia państwowej Agencji (która – rzekomo – własności się już wyzbyła) pełną kontrolę nad korzystaniem przez prywatnego właściciela z podstawowych atrybutów jego prawa: sposobu korzystania (nakaz osobistej pracy) i swobody dysponowania. Kontrola ta utrzymuje się przez wyjątkowo długi okres aż piętnastu lat. Do tego, jak już to wielokrotnie wskazywano, decyzje Agencji w stosunku do własności (już) prywatnej są całkowicie arbitralne i nie podlegają żadnej zewnętrznej kontroli. W ocenie Rzecznika, zastosowanie w stosunku do prywatnych właścicieli tego rodzaju prawnej „hybrydy” (rzekoma sprzedaż przy zachowaniu na wiele lat uprawnień właścicielskich i arbitralnej kontroli nad właścicielem, któremu odebrano środki ochrony jego praw) może naruszać zasadę zaufania i zasady lojalnego traktowania obywateli przez państwo. Ukształtowanie relacji pomiędzy byłym i nowym właścicielem wydaje się tu raczej zbliżać do oddania gruntów w posiadanie zależne; „własność” staje się tu fikcją, pojęciem wydrążonym ze swojej rzeczywistej treści. Zdaniem Rzecznika, rzetelny prawodawca tego rodzaju rozwiązań – stwarzania po stronie obywateli złudzenia, że kupili od państwa „pełną” własność – nie powinien stosować. Także więc i z tych powodów, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zakwestionowane regulacje dodatkowo pozostają w sprzeczności z zasadami stanowienia prawa w demokratycznym państwie.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.