

WYROK

z dnia 18 marca 2010 r.

Sygn. akt K 8/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Stanisław Biernat

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 25 lutego i 18 marca 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592) z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700) z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1112) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 42, poz. 340 i Nr 98, poz. 817) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 13 lutego 2008 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592, ze zm.; dalej: u.k.u.r.) z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 marca 2010 r. w Dz. U. Nr 48, poz. 287.

także art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, ze zm.; dalej: u.g.n.r.S.P.) z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich, uchylając się od rozważań, czy nowe regulacje ustawowego prawa nabycia (wykupu) oraz prawa odkupu przyznane Agencji Nieruchomości Rolnych zapewniają efektywną realizację ustawowych zadań nałożonych na Agencję i czy w ogóle są zdolne do wywoływania pożądaných efektów, zwrócił uwagę, że przy ich wprowadzeniu ustawodawca zaniedbał konstytucyjny obowiązek ochrony praw podmiotowych obywateli. Oba zaskarżone unormowania ingerują w nieproporcjonalny sposób w istotę prawa własności i zostały skonstruowane wyjątkowo nieprecyzyjnie.

Po pierwsze, z treści art. 4 u.k.u.r. nie sposób odtworzyć w sposób zadowalający ani przedmiotowego, ani podmiotowego zakresu jego zastosowania. Z treści tego przepisu nie wynika, czy np. prawem przejęcia została objęta sytuacja zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej lub umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami. Jeżeli chodzi o umowy wchodzące w zakres wskazanego pojęcia (np. umowy o dożywocie), ustawodawca nie uregulował konsekwencji wykonania prawa nabycia przez ANR, w szczególności nie wskazał, kto po przeniesieniu prawa na Agencję przejmie obowiązki wobec uprawnionego dożywotnika. Ponadto ANR nie może skorzystać z prawa nabycia, gdy zmiana właściciela nieruchomości rolnej następuje w efekcie innego zdarzenia niż umowa (np. w drodze decyzji administracyjnej, orzeczenia sądowego, dziedziczenia, zasiedzenia, uwłaszczenia).

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał ponadto, że prawo nabycia jest instytucją nową i nieznaną dotychczas prawu cywilnemu, zatem szcążkowe uregulowanie jej funkcjonowania (jedynie w drodze odesłania) nie spełnia wymogów prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Wprawdzie do wykonywania przez ANR uprawnienia przewidzianego w art. 4 u.k.u.r. ustawodawca nakazuje stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.), jednak odesłanie to jest nieprawidłowe. Z odesłania tego wynikają problemy m.in. z określeniem, kto i w jakim terminie ma zawiadomić ANR o zawartej umowie, która przeniosła już własność nieruchomości rolnej, by Agencja w ogóle mogła skorzystać z przyznanego jej uprawnienia. Trudno także wskazać, komu ANR skutecznie składa oświadczenie o nabyciu nieruchomości. Przepisy ustawy nie regulują także problemu istnienia obciążeń nieruchomości rolnej w związku z nabyciem przez ANR.

Rzecznik podkreśla, że nieprecyzyjne sformułowanie przepisu powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków i stwarza nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących ten przepis, w szczególności ANR. Dodatkowo ustawa nie określa procedury wykonywania przez ANR prawa nabycia. Utrudnia to korzystanie z przysługujących praw, wywołuje niepewność w stosunkach prawnych i zmusza do oczekiwania na ukształtowanie się jednolitego orzecznictwa. Z powyższych względów przepis stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Z podobnych względów także ustawowe prawo odkupu na rzecz Agencji przewidziane w art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz w nieproporcjonalny sposób ingeruje w zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawcy, zasada ochrony własności wymaga zapewnienia przez ustawodawcę stabilności tego stosunku prawnego. Trudno o niej mówić, gdy w ciągu pięciu lat od nabycia właściciel w każdej chwili może tę własność utracić i nie może w żaden sposób temu przeciwdziałać. Art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. łamie ponadto fundamentalną zasadę autonomii woli stron umowy prawa cywilnego (art. 353¹ k.c.), którą realizuje umowne prawo odkupu. Zasadnicza różnica polega na tym, że o zastrzeżeniu takiego prawa decydują same strony, w przypadku zaś art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. – ustawodawca. Obowiązkowe jest nie tylko

wpisanie prawa odkupu do umowy łączącej strony, ale także wpisanie tego roszczenia do księgi wieczystej. Z obowiązku stosowania przepisów k.c. o prawie odkupu wynika także, że z chwilą wykonania przez sprzedawcę (zbywcę) tego prawa ma on obowiązek zwrócić jedynie cenę, koszty sprzedaży oraz poniesione nakłady, przy czym zwrot nakładów, które nie były konieczne, należy się kupującemu (nabywcy) tylko w granicach zwiększenia wartości rzeczy.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że prawo odkupu jest tak daleko idącym ograniczeniem, że stanowi wręcz unicestwienie własności. Tymczasem: a) ustawa nie określa warunków, na jakich nieruchomości sprzedawane przez ANR mają być następnie przez nią odkupywane, b) nie wymienia także żadnych przesłanek, które Agencja (działająca na rzecz państwa) musi spełnić, by skorzystać z przyznanego uprawnienia. Zarówno jej cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji, która narusza samą istotę prawa własności, ustawodawca pozostawił wyłącznej gestii ANR. Taki kształt instytucji ustawowego odkupu stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności.

2. W piśmie z 6 marca 2008 r. skierowanym do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego swoje uczestnictwo w postępowaniu zgłosił przedstawiciel Obywatelskiego Ruchu na Rzecz Walki z Prawem Odkupu, wskazując, że Ruch, jako oddolna i luźna inicjatywa obywatelska osób fizycznych i prawnych, nie uzurpuje sobie prawa do bycia uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dążąc przede wszystkim do jak najszybszego rozpatrzenia zawisłej przed nim sprawy. W tym celu przedstawiciel Ruchu przedłożył opinię prawną prof. dr hab. Aleksandra Lichorowicza sporządzoną 7 lutego 2008 r. w kwestii zgodności z Konstytucją art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. W piśmie z 22 kwietnia 2008 r. przedstawiciel Ruchu przesłał oświadczenie prof. dr hab. Aleksandra Lichorowicza z 15 kwietnia 2008 r. wyrażające zgodę na wykorzystanie przedstawionej opinii prawnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 8/08, a w piśmie z 26 listopada 2008 r. – kopię artykułu naukowego prof. dr hab. Aleksandra Lichorowicza, który zawiera taką samą treść jak przedstawiona opinia prawna.

3. W piśmie z 3 lutego 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o uznanie, że art. 4 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka, na skutek obowiązywania art. 4 u.k.u.r. podmiot, który nabył w drodze umowy „innej niż sprzedaż” nieruchomość rolną, musi się liczyć z tym, że może zostać tego prawa pozbawiony. Sposób ukształtowania prawa nabycia, jak i trudności związane ze wskazaniem jasnego celu, jaki realizowałaby ANR, korzystając z przyznanego uprawnienia, wskazują na niezgodność tego przepisu z konstytucyjną zasadą ochrony własności. Prawo nabycia godzi w istotę prawa własności, a nie stanowiąc uzasadnionego i koniecznego instrumentu ochrony praw innych podmiotów narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji. Realizację zadań kształtowania ustroju rolnego ustawodawca może bowiem osiągnąć innymi, mniej restrykcyjnymi sposobami, np. za pomocą rozwiązań prawa podatkowego. Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawodawca, wprowadzając art. 4 ust. 1 i 5 u.k.u.r., naruszył także zasady poprawnej legislacji, a treść tego przepisu podważa zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Art. 4 u.k.u.r. kształtuje bezpośrednio prawo podmiotowe podlegające ochronie konstytucyjnej, lecz jego niedostateczna określoność wywołuje wątpliwości co do zakresu jego stosowania i uprawnień samej Agencji. Przepis ten nie określa wyczerpująco rodzaju umów niebędących umowami sprzedaży stanowiących tytuł do przeniesienia własności nieruchomości rolnych ani też cywilnoprawnych skutków realizacji uprawnienia przez ANR. Brak w nim przepisów

regulujących postępowanie wszczęte złożeniem oświadczenia przez ANR, zaś posiłkowe odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. o prawie pierwokupu wydaje się nieprawidłowe.

Z kolei analiza treści art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. w związku z przepisami k.c. o prawie odkupu uzasadnia twierdzenie, że także i ten przepis narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności. Stan niepewności odnośnie do wykonania ustawowego prawa odkupu, w jakim znajduje się właściciel nieruchomości nabytej od ANR, oznacza istotne ograniczenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Przepis podważa bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami rolnymi, osłabia poczucie nabywcy co do stabilnego charakteru przysługującego mu prawa własności nieruchomości i stanowi swoistą pułapkę prawną dla obywatela. Jak zauważył Marszałek Sejmu, w treści art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. brak jakichkolwiek przesłanek realizacji prawa odkupu przez ANR, okoliczności, które muszą zaistnieć, by Agencja mogła skorzystać ze swojego uprawnienia, jak i celów publicznych, jakie odkup realizuje, a których realizacja wymaga ponownego włączenia nieruchomości do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponadto przepis ten reguluje niekorzystnie dla nabywcy nieruchomości rozliczenia finansowe po wykonaniu prawa odkupu i pozwala na faktyczne zróżnicowanie podmiotów podobnych, w stosunku do których ANR dowolnie decyduje o skorzystaniu z ustawowego uprawnienia w konkretnych przypadkach. Tymczasem zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) wymaga, by zróżnicowanie prawne podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej.

4. Przewodniczący składu orzekającego zwrócił się w piśmie z 2 czerwca 2009 r. do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych o udzielenie informacji: a) w ilu wypadkach w skali całego kraju, a także w odniesieniu do oddziałów terenowych Agencji i wielkości arealów przejętej ziemi, Agencja Nieruchomości Rolnych została powiadomiona o przysługującym jej prawie pierwokupu nieruchomości w trybie art. 3 ust. 4 u.k.u.r. i w ilu wypadkach skorzystała z przysługującego jej uprawnienia; b) w ilu wypadkach Agencja została powiadomiona o przysługującym jej prawie nabycia nieruchomości w razie zawarcia umów innych niż sprzedaż (art. 4 ust. 1 u.k.u.r.) i skorzystała z uprawnienia do nabycia nieruchomości na podstawie tego przepisu; c) w ilu wypadkach Agencja skorzystała z ustawowego prawa odkupu nieruchomości na podstawie art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P.

W piśmie z 9 czerwca 2009 r. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych poinformował, że od początku obowiązywania ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. od 16 lipca 2003 r., do 31 marca 2009 r. do Agencji wpłynęło około 467 500 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia nieruchomości rolnych w drodze umów sprzedaży. Działając na podstawie art. 3 ust. 4 u.k.u.r. Agencja złożyła skutecznie 533 oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnych i nabyła w ten sposób łącznie 12 161,51 ha ziemi. W tym samym okresie do Agencji wpłynęło ponad 61 000 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia własności nieruchomości na podstawie umów innych niż sprzedaż. Agencja wykorzystała uprawnienie prawa nabycia z art. 4 ust. 1 u.k.u.r. w stosunku do 24 transakcji w skali całego kraju na łączną powierzchnię 937,21 ha.

Z kolei na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Agencja Nieruchomości Rolnych skorzystała z ustawowego prawa odkupu w 100 wypadkach w skali całego kraju w odniesieniu do nieruchomości o łącznej powierzchni 1 478,5 ha, jednak z wymienionej w oświadczeniach powierzchni na rzecz Skarbu Państwa zostało skutecznie przejętych jedynie 409,94 ha na podstawie 69 aktów notarialnych. W tym samym okresie, tj. od 16 lipca 2003 r. do 31 marca 2009 r., Agencja sprzedała z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ponad 565 000 ha gruntów rolnych na podstawie 71 400 zawartych umów.

5. W piśmie z 21 października 2009 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących przedmiotowego zakresu umów, w stosunku do których ANR wykonała prawo nabycia, oraz tego, w ilu wypadkach Agencja przejmowała ewentualnie na siebie obowiązki osobiste wynikające z takich umów, w szczególności umowy dożywocia.

W odpowiedzi Prezes ANR poinformował, że zgodnie z danymi z końca czerwca 2009 r. do ANR wpłynęło ponad 64 000 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia własności nieruchomości na podstawie umów innych niż umowa sprzedaży. ANR skorzystała z uprawnienia z art. 4 u.k.u.r. w odniesieniu do 24 transakcji (0,04% ogólnej liczby). W 9 wypadkach, w których ANR złożyła oświadczenie woli, nie doszło do przeniesienia własności na rzecz Skarbu Państwa. Spośród wskazanych 24 wypadków skorzystania przez ANR z prawa nabycia 18 dotyczyło umów darowizny, 3 wniesienia nieruchomości aportem do spółki, a 3 umów pożyczki, których zabezpieczeniem długu było przewłaszczenie nieruchomości. W żadnym z powyższych wypadków z treści umowy nie wynikały dodatkowe obowiązki osobiste.

6. W piśmie z 21 października 2009 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezesa Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej o udzielenie informacji dotyczących przedmiotowego zakresu umów, w stosunku do których ANR wykonała prawo nabycia, oraz tego, czy umowy przenoszące własność inne niż umowy sprzedaży powinny być w świetle stanowiska judykatury zawierane jako umowy warunkowe, czy bezwarunkowe, oraz jak kształtuje się zakres odpowiedniego stosowania do wykonywania prawa nabycia przepisów k.c. dotyczących prawa pierwokupu.

W odpowiedzi Dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego poinformował, iż w judykaturze SN nie ma wątpliwości, że art. 4 u.k.u.r. obejmuje wszystkie umowy przenoszące własność bez względu na typ i ich szczególny charakter prawny. Wprawdzie nie sformułowano dotychczas ich przykładowego katalogu, jednak istotnym elementem i cechą czynności prawnych wchodzących do zakresu umów z art. 4 u.k.u.r. jest bezwarunkowe przeniesienie własności. W świetle orzecznictwa SN odpowiednie stosowanie przepisów k.c. o prawie pierwokupu do wykonywania prawa nabycia (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.) oznacza, że niektóre przepisy k.c. nie znajdują w ogóle zastosowania. Dotyczy to art. 597 § 1 k.c. (wymagania zawarcia umowy warunkowej w razie zastrzeżenia prawa pierwokupu) oraz art. 599 § 2 k.c. (sankcja nieważności umowy bezwarunkowej, jeżeli prawo pierwokupu przysługiwało Skarbowi Państwa z mocy ustawy). SN nie wypowiadał się dotychczas co do innych kwestii „odpowiedniego” stosowania regulacji prawa pierwokupu do art. 4 u.k.u.r.

Dyrektor BSiA SN podkreślił, że SN opowiedział się za ścisłym interpretowaniem przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego ze względów aksjologicznych. W postanowieniu z 29 stycznia 2008 r. (sygn. akt IV CSK 447/07, niepubl.) SN wskazał, że z uwagi na głęboką ingerencję ustawodawcy w „stosunki kontraktowe obywateli” konieczna jest restryktywna wykładnia ustawy, tak aby zakres stosowania środków ustawowo przyznanych ANR nie podważał zaufania obywatela do państwa. SN nie wypowiadał się natomiast w sprawie wstąpienia przez ANR w obowiązki zbywcy nieruchomości z umowy dożywocia. Nie dokonywał także jakiegokolwiek wykładni drugiego ze wskazanych przepisów, czyli art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P.

7. W piśmie z 21 października 2009 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej o udzielenie informacji dotyczących przedmiotowego zakresu umów w praktyce notarialnej, w stosunku do których ANR wykonała prawo nabycia: czy umowy przenoszące własność inne niż umowy sprzedaży powinny być zawierane jako

umowy warunkowe, czy bezwarunkowe, oraz jak daleko sięga nakaz odpowiedniego stosowania do prawa nabycia przepisów k.c. dotyczących prawa pierwokupu.

W odpowiedzi na pismo Prezes Krajowej Rady Notarialnej poinformował, że stosowanie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego od początku jej obowiązywania stwarzało wiele trudności. Dorobek doktryny i orzecznictwa sądowego, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego, pozwoliły jednak na wypracowanie jednolitej praktyki w zakresie stosowania instytucji nabycia nieruchomości rolnych przez ANR. W szczególności praktyka notarialna ukształtowała przedmiotowy zakres stosowania art. 4 u.k.u.r. bardzo szeroko. ANR powiadamiana jest w stosownym trybie o każdej umowie, w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Najczęściej chodzi tu o umowy darowizny, zamiany, zniesienia współwłasności, działu spadku, podziału majątku wspólnego zawierane zarówno między byłymi małżonkami, jak również między małżonkami, którzy wprowadzili podczas trwania małżeństwa ustrój rozdzielności majątkowej. Bez znaczenia jest, czy taka umowa zawierana jest pod tytułem odpłatnym, czy nieodpłatnym. Umowy dożywocia, zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, umowy przeniesienia własności w trybie art. 231 k.c. zawierane są w porównaniu z innymi umowami rzadko, ale i o ich zawarciu ANR jest powiadamiana. Jednocześnie Prezes KRN poinformował, że ANR rzadko wykonuje przyznane jej ustawowe uprawnienia.

Prezes KRN podkreślił, że nakaz odpowiedniego stosowania przepisów k.c. do wykonywania przez ANR prawa nabycia nieruchomości jest rozumiany w praktyce notarialnej przede wszystkim w ten sposób, że osobą zobowiązaną do zawiadomienia ANR o zawarciu umowy i jej treści (chodzi o doręczenie wypisu aktu notarialnego) jest zbywca nieruchomości oraz że ANR może swoje uprawnienie wykonać w terminie 1 miesiąca od daty zawiadomienia przez złożenie jednostronnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości. W praktyce notarialnej przyjmuje się, że własność nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa przechodzi z chwilą doręczenia takiego oświadczenia nabywcy nieruchomości rolnej.

W praktyce notarialnej nie rozstrzygnięty jest problem skutków wykonania przez ANR prawa nabycia w razie zawarcia umowy dożywocia. Powodem tego jest nieznaną KRN choćby jeden wypadek skorzystania w takiej sytuacji przez ANR ze swojego uprawnienia. W ocenie Prezesa KRN trudno sobie wyobrazić możliwość przejęcia przez ANR zobowiązań osobistych w stosunku do zbywcy nieruchomości, choć nie można tego wykluczyć w świetle art. 910 § 2 k.c. Rozważyć w tej sytuacji należałoby zamianę przez sąd wszystkich lub niektórych uprawnień objętych treścią prawa dożywocia na dożywotnią rentę (art. 913 § 1 k.c.).

II

Na rozprawę 25 lutego i 18 marca 2010 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, a także zaproszony na rozprawę Prezes ANR oraz dyrektor Zespołu Prawnego ANR.

Przedstawicielka Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymała stanowisko zajęte we wniosku, podkreślając, że podstawowy zarzut dotyczy niejasności kwestionowanych przepisów i zaniechania przez ustawodawcę wprowadzenia w ustawie przesłanek wykonywania przez ANR przyznanych jej uprawnień. Zdaniem RPO przesłanek wykonania prawa nabycia nie da się wywieść z szerokiego brzmienia art. 1 u.k.u.r., deklarującego bardzo ogólnie cele ustawy. Tymczasem ograniczenie prawa własności czy też jego odjęcie powinno być w sposób bardzo precyzyjny uregulowane w przepisie, który przyznaje ANR uprawnienie do ingerencji.

Przedstawicielka RPO przypominała poważne wątpliwości interpretacyjne na tle art. 4 ust. 1-5 u.k.u.r. i jego zakresu przedmiotowego, zwłaszcza w kontekście umowy dożywocia i

przejęcia odpowiedzialności za świadczenia należne dożywnikowi oraz odpowiedzialności za długi spadkowe w przypadku umowy o podział spadku. Przedstawiła również propozycję, prawidłowego jej zdaniem, kształtu art. 4 u.k.u.r., inaczej niż obecnie wymieniającego precyzyjnie rodzaje umów, w wypadku których ANR mogłaby ze swojego uprawnienia korzystać. Przedstawicielka wnioskodawcy podkreśliła, że stanowisko Krajowej Rady Notarialnej informujące o wykształceniu się w ciągu ostatnich kilku lat ukształtowanej praktyki notarialnej nie znosi zasadności zarzutu nieprecyzyjnej regulacji. Jej zdaniem z uwagi na kwestionowaną niejasność przepisu notariusze przyjęli taki *modus operandi*, by zachować ważność umowy przy każdej wykładni przepisu, ponieważ do końca nie wiadomo, czy prawo przejęcia (nabycia) w konkretnej sytuacji ma zastosowanie, czy też nie odnosi się do danego rodzaju umowy. W efekcie art. 4 u.k.u.r. notariusze stosują w maksymalnej liczbie wypadków, obawiając się restrykcyjnej regulacji art. 9 u.k.u.r., który wiąże z naruszeniem obowiązku poinformowania ANR najdalej idącą sankcją w postaci bezwzględnej nieważności zawartej umowy.

W zakresie art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. przedstawicielka wnioskodawcy podniosła, że ograniczenia prawa własności przy prawie odkupu są daleko dalej idące niż przy prawie przejęcia (nabycia). Zarzut wnioskodawcy jest mniej nakierowany na legislacyjny aspekt regulacji, a większy nacisk jest położony na nadmierne, nieproporcjonalne naruszenie istoty prawa własności. Jednak także i tutaj Rzecznik podnosi zarzuty niezgodności z zasadami państwa prawnego, w szczególności zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, z uwagi na blankietowość uprawnień ANR, brak przesłanek ich wykonania oraz niepewność obywateli co do zakresu przysługujących im uprawnień właścicielskich i zachowania się samej ANR.

Przedstawicielka wnioskodawcy wyjaśniła, że RPO nie domaga się kontroli obu kwestionowanych przepisów z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie przywołał tego wzorca z powodu poważnych wątpliwości co do tego, czy prawo nabycia, a zwłaszcza prawo odkupu, można traktować w kategorii konstytucyjnego wywłaszczenia. Istnieją argumenty, które przemawiają za tym, że jest to swoiste wywłaszczenie, jednak Rzecznik uznał, że konstrukcja wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym nie jest w tej sprawie wzorcem adekwatnym. Ustawodawca w zdecydował się przy regulacji uprawnień ANR na zastosowanie konstrukcji cywilistycznych, a więc właściwych prawu prywatnemu, a nie prawu publicznemu, dlatego wnioskodawca skupił się na argumentach dotyczących naruszenia cywilnoprawnego prawa majątkowego. Nie zmienia to faktu, że z uwagi na blankietowość obu kwestionowanych przepisów ANR działa jak organ publiczny i może w sposób jednostronny kształtować sytuację prawną drugiej strony. Pojawia się również kwestia celu publicznego, w jakim następuje ingerencja. Art. 1 u.k.u.r. zawiera jedynie ogólnikowo sformułowany cel kształtowania ustroju rolnego, który powinien być w ustawie bardziej sprecyzowany.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego podkreśliła w swojej wypowiedzi, że w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest kwestionowana konstytucyjność istnienia (wprowadzenia) obu kwestionowanych mechanizmów ingerencji ANR w prawo własności. Przedmiotem wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich i innych uczestników postępowania jest sposób ich skonstruowania przepisów ich regulujących i przesłanek ich wykonywania, naruszający zasady proporcjonalnej ingerencji w prawo własności. Jej zdaniem wątpliwości na tle art. 4 u.k.u.r. w znacznym stopniu wyjaśniają orzeczenia Sądu Najwyższego, jednak trudno mówić o ukształtowanej sądowej linii orzeczniczej, skoro funkcjonuje jedynie kilka orzeczeń wydanych dodatkowo w postępowaniu wieczystoksięgowym, które ma specyficzny charakter i nie są w nim rozstrzygane kwestie petytoryjne. Jedynie bowiem w procesie o ustalenie prawa własności lub o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym sąd cywilny bada, komu tytuł prawny w

rzeczywistości przysługuje. Można natomiast mówić o występującej praktyce notarialnej, o czym świadczy pismo Prezesa Krajowej Rady Notarialnej.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego podkreśliła również, że nie można ocenić, jako niejasnego, odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o pierwokupie do wykonywania prawa nabycia (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.). Odesłanie to oznacza jedynie, że nie wszystkie przepisy dotyczące pierwokupu mają zastosowanie do prawa nabycia. Natomiast brzmienie art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. jest bardzo jasne. Sprzeczność z Konstytucją tego przepisu wynika stąd, że przyznaje on ANR prawo do korzystania z prawa odkupu w każdej sytuacji, jedynie przy pewnym ograniczeniu czasowym. Ustawa nie określa jakiegokolwiek przesłanek jego wykonania, tak że trudno jest ocenić, czy stanowi on ograniczenie prawa własności, czy też prowadzi do wyzucia właściciela z własności i realizacji celów art. 21 ust. 2 Konstytucji, mimo nadania mu kształtu instytucji cywilnoprawnej, a nie ingerencji administracyjnej.

Prezes ANR w swojej wypowiedzi podkreślił, że Agencja jest świadoma stopnia ingerencji w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi. Z tego powodu w niewielkim zakresie korzystała dotychczas z przyznanых jej uprawnień, w szczególności z prawa wykupu (nabycia). Prezes ANR wskazał, że obydwa kwestionowane przepisy mają charakter prewencyjny i zapobiegają w praktyce nadużyciom w obrocie nieruchomościami rolnymi. Stanowią bowiem dogodny instrument wkraczania ANR w razie działań spekulacyjnych na rynku obrotu ziemią. ANR dokonuje w szczególności odkupu ziemi rolnej, aby przeciwdziałać spekulacji, zwłaszcza wtedy gdy nabywca nieruchomości rolnej indywidualnie przekształca ją na nieruchomość o charakterze niewolnym, licząc na podniesienie jej wartości i odsprzedaż z zyskiem, lub gdy występuje skutecznie do gminy o zmianę przeznaczenia danej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.

Prezes ANR wskazał, że w zakresie prawa odkupu pracownicy ANR stosują wytyczne, które w 2008 r. zostały uregulowane zarządzeniem wewnętrznym Prezesa ANR. Jako prawo wewnętrzne, zarządzenie obowiązuje wszystkich pracowników Agencji i zostało opublikowane na intranetowej (wewnętrznej) stronie ANR. Zgodnie z zarządzeniem, prawo odkupu może być stosowane tylko i wyłącznie w trzech okolicznościach. Po pierwsze, prawo odkupu powinno być wykonywane, gdy zbycie prawa własności nieruchomości lub jej części przez nabywcę, który nabył nieruchomość rolną w trybie bezprzetargowym lub w trybie przetargu ograniczonego, nastąpiło lub ma nastąpić na rzecz innej osoby niż rolnik indywidualny w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a na danym terenie występuje potwierdzony popyt (np. przez izbę rolniczą, urząd gminy, zgłoszenia samych rolników) na nabycie gruntów rolnych przez rolników indywidualnych zamierzających powiększyć gospodarstwa rodzinne. Po drugie, kiedy po sprzedaży nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych nastąpiła zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnej na cele nierolne w planie zagospodarowania przestrzennego gminy lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Trzecia okoliczność występuje, gdy brak jest innej możliwości przeciwdziałania takim sytuacjom, w których mogłoby dochodzić do narażenia interesu Skarbu Państwa.

Prezes ANR zwrócił uwagę, że ANR jako strażnik interesu publicznego i powiernik majątku państwowego nie jest traktowana jako zwykły uczestnik obrotu cywilnoprawnego, jednak nie można postrzegać jej jako strony dyskryminującej drugą stronę umowy. ANR nie zmusza nikogo do nabywania ziemi rolnej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Każdy, kto podpisuje akt notarialny z ANR wie, że prawo odkupu będzie przysługiwało Agencji przez 5 lat od zawarcia umowy. Na wcześniejszym etapie, w ogłoszeniach o przetargach ograniczonych i nieograniczonych Agencja informuje potencjalnych nabywców, że przysługuje jej ustawowe prawo odkupu. Kontrahenci dobrowolnie przystępują do przetargów. Jeśli nie zgadzają się na prawo odkupu względem nieruchomości, którą nabędą od ANR, mogą nie przystępować do przetargu. Interesy faktyczne prywatnych nabywców

ziemi rolnej nie są zagrożone. Choć ANR pełni ważną rolę w obrocie nieruchomościami rolnymi, to przecież nie jest monopolistą na tym rynku. W posiadaniu ANR pozostaje jedynie 8% użytków rolnych w Polsce (ok. 2 mln ha z 16 mln ha). Kontrahenci stający do przetargów mogą nabywać grunty także na rynku prywatnym. Trudno zatem twierdzić, że są oni zmuszani przez sytuację faktyczną do zawierania transakcji z ANR. Trudno też, aby to nabywca dyktował zbywcy warunki sprzedaży. Prezes ANR przypomniał również, że w najbliższym czasie nastąpi przyspieszenie sprzedaży gruntów państwowych z zasobów ANR po to, by rozdysponować nimi do 1 maja 2016 r., kiedy nastąpi zniesienie ustawowych ograniczeń i wprowadzenie pełnej swobody obrotu nieruchomościami rolnymi w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Prezes ANR zapewnił także, że ANR dokonuje samoograniczenia w zakresie wykonywania prawa nabycia w stosunku do umów, z których wynikają obowiązki osobiste wobec zbywcy i nie ingeruje w obrót, gdy ma do czynienia z umową dożywocia. Sytuacja ANR w przypadku umowy dożywocia byłaby bowiem kłopotliwa, gdyż ANR w nie mogłaby wywiązać się z tej umowy w zakresie osobistych świadczeń wobec dożywotnika.

Prezes ANR, w odpowiedzi na zarzuty, że Agencja stosuje prawo odkupu w miejsce wywłaszczenia oraz że ANR z przyznanego jej instrumentu korzysta w celach spekulacyjnych, odkupując ziemię po cenach sprzedaży sprzed kilku lat i odsprzedając ją ponownie po cenie znacznie wyższej, w szczególności w sytuacji gdy przez nieruchomości rolne mają przebiegać drogi publiczne, ekspresowe lub autostrady (w takiej sytuacji ANR nie będzie w żaden sposób korzystać z nieruchomości rolnej, skoro ma być ona przekazana pod drogę publiczną) zauważył, że uznanie obu kwestionowanych przepisów za sprzeczne z Konstytucją spowoduje rozszczęlnienie całego systemu obrotu nieruchomościami rolnymi i wręcz wzmoczenie działań spekulacyjnych na rynku ziemią. ANR zostanie wówczas pozbawiona jakiegokolwiek instrumentu, który pozwalałby temu przeciwdziałać.

Dyrektor Zespołu Prawnego ANR nie zgodziła się z porównaniem prawa nabycia z ingerencją w rodzaju wywłaszczenia. Dyrektor Zespołu Prawnego ANR podkreśliła skrupulatność w badaniu przez ANR zgłaszanych umów i ostrożność w wykonywaniu prawa nabycia (zaledwie 19 przypadków w ciągu ostatnich 7 lat). Decyzje o wykonaniu prawa nabycia podejmowane są generalnie w podobnych wypadkach, w których ANR wykonuje ustawowe prawo pierwokupu, czyli wtedy kiedy na danym terenie jest stwierdzony popyt na nieruchomości rolne wśród okolicznych rolników indywidualnych. ANR bada wówczas przesłanki samej umowy oraz to, czy może nieruchomość następnie sprzedać na cele kształtowania ustroju rolnego.

Przedstawicielka Rzecznika Praw Obywatelskich, oceniając wewnętrzną praktykę ANR z dużym uznaniem odniosła się do tak daleko idącego samoograniczenia się ANR przy wykonywaniu prawa odkupu. Zauważyła jednak, że z uwagi na zgłaszane wątpliwości konstytucyjne jest to uzasadnione w świetle dyrektywy płynącej z art. 7 Konstytucji i świadomości daleko idącej ingerencji w prawo własności. Ponadto zarządzenie Prezesa ANR jest jedynie regulacją wewnętrzną, jego treść nie jest znana potencjalnym kontrahentom i nie obowiązuje drugiej strony umowy, podczas gdy zarówno art. 64 ust. 3, jak i 31 ust. 3 Konstytucji wymagają, by przesłanki uzasadniające wykonanie prawa odkupu były uregulowane w ustawie, a nie na poziomie zarządzenia Prezesa ANR. Ponadto dbanie o interesy majątkowe Skarbu Państwa nie jest wartością konstytucyjną, która jest wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wstrzeźliwa polityka ANR nie zmienia faktu, że same przepisy są wadliwe. Obecnie art. 4 u.k.u.r. i art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. dają możliwość praktycznie nieograniczonego wykupywania czy przejmowania nieruchomości prywatnych. Absolutnie niezbędne wydaje się zatem wprowadzenie przesłanek w samym przepisie, a nie tylko w ramach polityki prowadzonej przez ANR. W odpowiedzi na pytanie składu sędziowskiego przedstawicielka RPO wskazała, że gdyby warunki wykonania prawa odkupu przewidziane

przez wewnętrzne zarządzenie Prezesa ANR znalazły się w ustawie, wnioskodawca nadal mógłby mieć wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia pozostałych przesłanek testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu poinformował, że w Sejmie rozpatrywane są obecnie cztery projekty ustaw zmieniających kwestionowane przepisy, zarówno proponujące uchylenie art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P., jak i jedynie modyfikujące obowiązujące przepisy, a nawet rozszerzające zakres ich zastosowania. Zdaniem przedstawiciela Sejmu, uzupełniony o odpowiednie przesłanki art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. mógłby zostać uznany za konstytucyjny w świetle wskazanych wzorców Konstytucji. Konieczne jest w szczególności dodanie do konstrukcji ustawowego prawa odkupu szczegółowych przesłanki wykonania prawa odkupu oraz możliwe wydaje się nałożenie na ANR pewnych obowiązków. Przedstawiciel Sejmu zwrócił także uwagę, że jeżeli art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. zostałby usunięty z obrotu prawnego, to ANR w ramach procedury przetargowej nadal będzie mogła zawierać z potencjalnymi nabywcami umowy dyktujące konkretne warunki sprzedaży gruntów rolnych i zastrzegać w nich prawo odkupu, tym razem odkupu umownego na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Nabywcy ziemi państwowej znajdują się wówczas paradoksalnie w gorszej sytuacji, niż gdyby art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. nadal w zmodyfikowanej wersji obowiązywał.

W fazie pytań składu sędziowskiego do uczestników postępowania powstała rozbieżność poglądów co do pewnych aspektów odpowiedniego stosowania przepisów o pierwokupie z k.c. do sposobu wykonywania prawa nabycia. Zdaniem przedstawicielki wnioskodawcy oraz Prezesa ANR osobą zobowiązaną do zawiadomienia ANR o zawarciu umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej między osobami prywatnymi jest zbywca nieruchomości rolnej. To zbywca przy zastrzeżeniu pierwokupu powinien zawiadomić osobę uprawnioną o zawartej umowie warunkowej. Przedstawicielka Prokuratora Generalnego zauważyła jednak, że gdyby przyjąć obowiązek zbywcy z umowy przenoszącej własność innej niż umowa sprzedaży, do powiadomienia ANR o możliwości wykonania prawa nabycia, to wówczas skutek niepowiadomienia dotknie nie zbywcę, a nabywcę, czyli aktualnego właściciela nieruchomości. Uczestnicy postępowania byli natomiast zgodni co do tego, że z uwagi na bezwarunkowy charakter przeniesienia własności w prawie cywilnym (art. 157 k.c.), ANR powinna kierować swoje oświadczenie do aktualnego właściciela, czyli nabywcy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

I. Problem konstytucyjny.

Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje przyjęty w ustawie sposób regulacji dwóch cywilnoprawnych uprawnień Agencji Nieruchomości Rolnych ingerujących w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce. Pierwsza grupa zarzutów odnosi się do naruszenia przez ustawodawcę zasady prawidłowej legislacji i określoności (jasności) przepisów prawa (art. 2 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawcy, przepisy regulujące prawo nabycia (art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego; Dz. U. Nr 64, poz. 592, ze zm.; dalej: u.k.u.r.) oraz ustawowe prawo odkupu na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, ze zm.; dalej: u.g.n.r.S.P.) zostały zredagowane w sposób nieprecyzyjny i wadliwy.

Nie kwestionując samego mechanizmu funkcjonowania uprawnienia przyznanego Agencji, Rzecznik Praw Obywatelskich argumentuje, że niezgodność art. 4 u.k.u.r. z

Konstytucją wynika z takiego nagromadzenia w kwestionowanym przepisie legislacyjnych mankamentów, że naruszona została formalna zasada określoności ustawowych ograniczeń konstytucyjnie chronionych praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), w szczególności prawa własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). W szczególności sposób regulacji prawa nabycia nie pozwala ustalić grupy podmiotów mu podlegających, zakresu przedmiotowego umów, do których znajduje zastosowanie, a także skutków wykonania przez ANR swojego uprawnienia. Niejasność art. 4 u.k.u.r. jest tak daleko idąca, że narusza zasadę ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W sytuacji wykonania prawa nabycia nie ma możliwości ochrony prawa własności osoby prywatnej, co stanowi o naruszeniu art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, w wypadku ustawowego prawa odkupu na rzecz ANR już samo wprowadzenie mechanizmu ograniczenia prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi oraz jego konstrukcja stanowią nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zarzut wnioskodawcy jest mniej nakierowany na legislacyjny aspekt regulacji. Przepis – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – stanowi nadmierne i nieproporcjonalne naruszenie istoty prawa własności. Zarzuty niezgodności z zasadami państwa prawnego, w szczególności poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) wynikają z blankietowości uprawnień ANR i braku uregulowania w ustawie przesłanek wykonywania prawa odkupu, czego skutkiem jest niepewność obywateli co do zakresu przysługujących im uprawnień.

Oba kwestionowane przepisy stanowią zatem – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności; w różny sposób wnioskodawca uzasadnia stopień (wagę) ingerencji oraz jej źródło. Wnioskodawca we wniosku i na rozprawie podkreślił ponadto, iż nie domaga się kontroli kwestionowanych przepisów z art. 21 ust. 2 Konstytucji regulującym przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia z przysługującego prawa własności.

II. Problem prawa nabycia nieruchomości rolnej (art. 4 u.k.u.r.).

1. Prawo nabycia jako nowa instytucja prawa rzeczowego.

Prawo nabycia nieruchomości rolnej przez ANR wprowadzone zostało w polskim systemie prawnym w 2003 r. wraz z wejściem w życie u.k.u.r. Uprawnienie to uregulowane zostało w art. 4 ust. 1-5 u.k.u.r. Zgodnie z tym przepisem, Agencja Nieruchomości Rolnej, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej, jeżeli strony obrotu cywilnoprawnego przenoszą własność nieruchomości rolnej w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży (art. 4 ust. 1 u.k.u.r.), chyba że skutkiem nabycia jest powiększenie gospodarstwa rodzinnego w ramach ustawowych limitów, nabywcą jest osoba bliska zbywcy, nieruchomość rolna przenoszona jest jako wkład gruntowy przez członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub umową przenoszącą własność jest umowa z następcą zawarta zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników; Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zm. (art. 4 ust. 4 pkt 1-3 u.k.u.r.).

Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje instytucję prawa nabycia nieruchomości rolnej przez ANR za nowy i wyjątkowy instrument wśród istniejących mechanizmów kontroli obrotu cywilnoprawnego, który właśnie z tej przyczyny wymaga szczegółowej regulacji w ustawie podstawowych cech konstrukcji cywilnoprawnej. W związku z tak postawionym argumentem Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w prawie polskim występuje szereg

jednostronnych uprawnień modyfikujących prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi, z których każdy wykazuje pewne cechy odrębne i szczególne. W tym zakresie wskazać można przede wszystkim prawo pierwokupu realizowane wobec strony umowy warunkowej, prawo pierwszeństwa realizowane przed zawarciem umowy przenoszącej własność z udziałem uprawnionego, prawo wykupu, którego wykonanie polega na zawarciu umowy między uprawnionym a właścicielem przedmiotu własności, prawo żądania wykupu nieruchomości przez gminę przysługujące z mocy ustawy właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.), prawo żądania przez właściciela wykupu nieruchomości w wypadku ograniczenia prawa korzystania z niej na podstawie art. 132 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo o ochronie środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.) czy prawo żądania wykupu nieruchomości w wypadku usytuowania nieruchomości w strefie ochronnej na podstawie art. 26 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.). Każdy ze wskazanych instrumentów modyfikuje w specyficzny sposób obrót nieruchomościami i ingeruje w stosunki własnościowe, jednak nie można wskazać, że prawo nabycia stanowi wśród nich znaczący wyjątek.

Argument o szczególnym i wyjątkowym charakterze prawa nabycia osłabia duże podobieństwo konstrukcyjne i funkcjonalne do prawa wykupu uregulowanego w art. 35 nieobowiązującej już ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159), uchylonego w 1985 r., będącego uprawnieniem komplementarnym do prawa pierwokupu przysługującego na podstawie tej ustawy prezydium rady narodowej w razie sprzedaży nieruchomości przez osoby prywatne. Do prawa wykupu odpowiednie zastosowanie znajdowały z woli ustawodawcy przepisy regulujące wykonanie prawa pierwokupu. Zakres przedmiotowy prawa wykupu określony był wężej niż zakres prawa nabycia na rzecz ANR, ponieważ przysługiwało ono państwu w ściśle określonych wypadkach zawarcia umowy darowizny lub zamiany nieruchomości, a także zniesienia współwłasności nieruchomości, której państwo było współwłaścicielem. Odpowiednie stosowanie przepisów o pierwokupie na gruncie tamtej ustawy oznaczało, że właściciel nieruchomości mógł ją darować osobie trzeciej lub zamienić (a współwłaściciele znieść umownie wspólność prawa) tylko pod warunkiem, że organ, któremu służyło prawo wykupu, prawa tego nie wykonał (art. 30 tej ustawy). Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie da się stwierdzić, iż prawo nabycia jest wyjątkowym środkiem nabycia własności nieruchomości przez podmiot publiczny w prawie polskim. Swoją konstrukcją nawiązuje bowiem do niektórych istniejących dotychczas rozwiązań, nie jest zatem instrumentem zupełnie nowym w prawie polskim.

2. Przedmiotowy zasięg obowiązywania art. 4 u.k.u.r.

Wątpliwości wnioskodawcy wywołuje przede wszystkim brzmienie art. 4 ust. 1 u.k.u.r., które sprawia trudności interpretacyjne przy określeniu zasięgu przedmiotowego tego przepisu i katalogu „umów przenoszących własność innych niż umowa sprzedaży”. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przynajmniej część potencjalnych adresatów art. 4 ust. 1 u.k.u.r. może mieć problemy z ustaleniem, czy przepis istotnie ich dotyczy. Ponadto wnioskodawca zarzuca, że ustawa nie precyzuje, czy w wypadku prawa nabycia „umowa przenosząca własność inna niż sprzedaż” powinna być od razu zawarta jako umowa warunkowa, zobowiązująca tylko do przeniesienia własności jak przy mechanizmie pierwokupu, czy też prawo to podlega wykonaniu już po zawarciu przez strony bezwarunkowej umowy przenoszącej skutecznie własność nieruchomości. Zdaniem

Rzecznika Praw Obywatelskich, nakaz odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego dotyczącego prawa pierwokupu do wykonywania uprawnienia ANR (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.) sugerowałby raczej pierwsze rozwiązanie oraz wniossek, że pod pojęciem „umowy innej niż umowa sprzedaży” ustawodawca rozumiał jedynie umowy zobowiązujące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, które zawierałoby się pod warunkiem nieskorzystania przez ANR z przysługującego jej prawa nabycia.

Trybunał Konstytucyjny pragnie wskazać, że w ciągu kilku lat stosowania kwestionowanego przepisu w orzecznictwie sądowym, w szczególności w judykaturze Sądu Najwyższego, wyjaśniono, że art. 4 ust. 1 u.k.u.r. ma bardzo szerokie zastosowanie i obejmuje wszystkie umowy przenoszące własność, bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny. Choć organy stosowania prawa nie sformułowały ich wyczerpującego katalogu, to z całą pewnością chodzi tutaj zarówno o umowy zobowiązująco-rozporządzające przenoszące własność nieruchomości rolnej, tj. umowy darowizny (zob. postanowienie SN z 10 listopada 2005 r., sygn. akt V CK 249/05, Lex nr 186719), zamiany, dożywocia, a także umowy spółki regulujące problematykę wniesienia własności ziemi rolnej jako aportu, jak i umowy o skutku wyłącznie rzeczowym, zawierane w celu wykonania już istniejącego zobowiązania, tj. przeniesienia własności nieruchomości, np. w celu zwolnienia się z długu wynikającego z umowy pożyczki (zob. postanowienie SN z 27 października 2004 r., sygn. akt IV CK 121/04, OSNC nr 11/2005, poz. 191), czy umowę przeniesienia własności zawieraną w wykonaniu obowiązku ustawowego określonego w art. 231 k.c. lub roszczenia na podstawie art. 151 k.c. Zakresem art. 4 ust. 1 u.k.u.r. objęte zostały częste w praktyce notarialnej umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami, której przedmiotem są nieruchomości rolne, a także w razie (umownego) zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne (art. 1070¹ k.c. wprowadzony ustawą z 2003 r. nakazuje stosować w takich sytuacjach odpowiednio art. 4 u.k.u.r.). Podobnie można wskazać, że poza działaniem powyższego przepisu znajduje się przejście własności nieruchomości rolnej w razie innych zdarzeń prawnych: w drodze dziedziczenia, w tym dziedziczenia testamentowego, zasiedzenia, zrzeczenia się własności nieruchomości rolnej (zob. G. Bieniek, *Zrzeczenie się własności i innych praw rzeczowych*, „Rejent” 2004, nr 3-4, s. 27), a także nabycie własności na podstawie orzeczenia sądowego i aktu administracyjnego oraz w wyniku postępowania egzekucyjnego.

Z dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika także, że istotnym elementem i cechą czynności prawnych wchodzących do zakresu umów na podstawie art. 4 u.k.u.r. jest bezwarunkowe przeniesienie własności. W postanowieniu z 27 października 2004 r. (sygn. akt IV CK 121/04, OSNC nr 11/2005, poz. 191) Sąd Najwyższy, opierając się na wykładni językowej i funkcjonalnej art. 4 u.k.u.r. uznał, że prawo nabycia służy Agencji w razie przeniesienia własności nieruchomości, a więc tylko w wypadku umów wywołujących skutek rzeczowy; ma zatem zastosowanie w wypadku zawarcia albo umowy zobowiązująco-rozporządzającej (tzw. umowy o podwójnym skutku z art. 155 k.c.), albo umowy o skutku tylko rozporządzającym, zawieranej w wykonaniu istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości (wynikającego z umowy, zapisu, bezpodstawnego wzbogacenia lub z innego zdarzenia). W konsekwencji nie przysługuje w wypadku zawarcia innej niż sprzedaż umowy o skutku tylko zobowiązującym do przeniesienia własności. Pogląd wyrażony w powołanym postanowieniu z 27 października 2004 r. Sąd Najwyższy powtórzył w postanowieniu z 10 listopada 2005 r. (sygn. akt V CK 249/05, Lex nr 186719), w którym dodatkowo wyjaśnił, że art. 4 ust. 1 u.k.u.r. ma zastosowanie do umów przenoszących własność nieruchomości zawartych po wejściu w życie ustawy niezależnie od tego, czy i kiedy została uprzednio zawarta umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na gruncie orzecznictwa sądowego daje się ustalić zasięg obowiązywania art. 4 u.k.u.r. Obejmuje on wszystkie umowy przenoszące własność, inne niż umowa sprzedaży nieruchomości, bez względu na ich typ i szczególnie charakter prawny, w szczególności umowę darowizny, zamiany, dożywocia, umowę spółki przewidującą wniesienie własności ziemi rolnej jako aportu, umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami, umowne zbycie udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, jak również umowy o skutku wyłącznie rzeczowym przenoszące własność nieruchomości.

3. Odesłanie do przepisów o wykonywaniu umownego prawa pierwokupu.

Ustawodawca nie zdecydował się uregulować instytucji prawa nabycia w u.k.u.r. w sposób wyczerpujący. Art. 4 u.k.u.r. odnosi się jedynie do wskazania sytuacji, w których ANR nabywa omawiane uprawnienie, oraz sposobów obliczania zapłaty równowartości pieniężnej za nabywaną („przejmowaną”) nieruchomość rolną przez ANR. Sposób i skutki wykonania prawa nabycia nie zostały uregulowane w u.k.u.r., która zawiera jedynie odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o pierwokupie do wykonywania prawa nabycia przez ANR (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.).

Trybunał Konstytucyjny podziela zarzut wnioskodawcy co do pewnej niedoskonałości ustawowego odesłania do odpowiedniego stosowania właściwych przepisów kodeksu cywilnego. Ponieważ każda „umowa inna niż umowa sprzedaży przenosząca własność nieruchomości” powinna bezwarunkowo przenosić własność nieruchomości rolnej na nabywcę, który staje się jej właścicielem, wyklucza to choćby odpowiednie stosowanie do prawa nabycia art. 597 § 1 k.c. Przepis ten, stosowany odpowiednio, nakładałby obowiązek zawarcia nie bezwarunkowej, lecz warunkowej umowy przeniesienia własności w razie przysługiwania ANR prawa nabycia nieruchomości rolnej. W wypadku bezpośredniego zastosowania ogólnych zasad prawa pierwokupu umowa przenosząca własność nieruchomości rolnej inna niż sprzedaż powinna być umową zawartą pod warunkiem, że Agencja nie skorzysta z przysługującego jej prawa nabycia.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w świetle zasad ogólnych prawa cywilnego nakaz odpowiedniego stosowania przepisów regulujących funkcjonowanie innej instytucji prawnej może oznaczać, że niektóre przepisy, do których regulacja odsyła, znajdują zastosowanie wprost, ze znaczącymi modyfikacjami, albo nawet wcale. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o wykonywaniu prawa pierwokupu nie jest zabiegiem udanym. Biorąc jednak pod uwagę wykształconą linię orzecniczą Sądu Najwyższego, nie można twierdzić, że zakres odpowiedniego stosowania przepisów k.c. o prawie pierwokupu do wykonywania prawa nabycia (art. 4 ust. 5 u.k.u.r.) jest niejasny i wprowadza uczestników obrotu w błąd, tak że nie są oni w stanie ustalić, które przepisy k.c. znajdują, a które nie znajdują do nich zastosowania. Sąd Najwyższy wykluczył m.in. możliwość zastosowania wprost przepisu art. 597 § 1 k.c. dotyczącego w wypadku umownego prawa pierwokupu obowiązku zawarcia umowy warunkowej, ponieważ jest on nie do pogodzenia z bezwarunkowym charakterem umowy przenoszącej własność nieruchomości na podstawie art. 4 ust. 1 u.k.u.r.

Podobnie Sąd Najwyższy wypowiedział się już także w drugiej podstawowej kwestii, tj. co do możliwości zastosowania do wykonania prawa nabycia art. 599 § 2 k.c. przewidującego sankcję nieważności zawartej umowy bezwarunkowej między stronami, jeżeli prawo pierwokupu przysługiwało Skarbowi Państwa z mocy ustawy. Tymczasem nie tylko przepis ten jest wyłączony (odpowiednie stosowanie polega właśnie na niemożności jego zastosowania), ale sama ustawa z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego odrębnie i wyczerpująco reguluje sankcje cywilnoprawne na wypadek zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej innej niż sprzedaż. Art. 9 u.k.u.r. określa sankcje za naruszenie

prawa pierwokupu i nabycia przysługujących Agencji inaczej niż stanowi odnoszący się do pierwokupu art. 599 § 2 k.c. Czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami tej ustawy lub bez zawiadomienia Agencji co do możliwości złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży jest z mocy prawa nieważna, a każdy, kto ma interes prawny, oraz sama Agencja może wystąpić do sądu z powództwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego na podstawie art. 189 k.p.c.

Trybunał Konstytucyjny, dzieląc zarzut wnioskodawcy co do pewnej niedoskonałości ustawowego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o pierwokupie do wykonywania prawa nabycia własności nieruchomości przez ANR, nie stwierdził takiego stopnia wadliwości i legislacyjnych mankamentów, które z tego względu przesądzałyby o konieczności stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.

4. Mechanizm powiadamiania ANR o zawarciu umowy notarialnej i wykonaniu prawa nabycia przez ANR.

Wątpliwości konstytucyjne Rzecznika Praw Obywatelskich wywołuje ponadto zagadnienie charakteru prawnego i skutków złożonego przez ANR oświadczenia woli oraz sposobu wykonania swojego uprawnienia przez ANR poinformowaną o zawarciu odpowiedniej umowy. Podobnie w pismach procesowych uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i w literaturze prawniczej zwrócono uwagę na trudności dotyczące interpretacji art. 4 u.k.u.r. w tym zakresie. Wnioskodawca podnosi, że niefortunna i niejasna redakcja art. 4 u.k.u.r. uniemożliwia jednoznaczne określenie przyjętej w tym przepisie konstrukcji prawnej. Stwarza to zagrożenie dla uczestników obrotu i powoduje ich niepewność co do praw i obowiązków nałożonych w obrocie cywilnoprawnym przez ustawę.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że ani art. 4 u.k.u.r., ani inny jej przepis nie określają trybu wykonywania prawa nabycia przez Agencję Nieruchomości Rolnych. W tym wypadku ponownie należy się odwołać do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. o prawie pierwokupu, w szczególności do art. 600 k.c. regulującego sposób wykonania tego prawa. Sąd Najwyższy nie wypowiedział się dotychczas co do innych, niż w wypadku art. 597 i art. 599 k.c., kwestii „odpowiedniego” stosowania regulacji prawa pierwokupu do art. 4 u.k.u.r. W szczególności nie można wskazać orzeczeń, w których sądy powszechne i Sąd Najwyższy wyjaśniałyby, na kim ciąży obowiązek powiadamienia ANR o zawarciu umowy przenoszącej własność. Kwestia ta nie rodzi jednak poważnych wątpliwości w praktyce obrotu, co dowodzi stanowisko Prezesa Krajowej Rady Notarialnej.

Zakres odpowiedniego stosowania innych przepisów o pierwokupie musi uwzględniać podstawowe założenie o bezwarunkowym, a nie warunkowym charakterze zawieranej przez podmioty prywatne umowy. Ze względu na bezwarunkowy charakter umowy stron obrotu nieruchomościami rolnymi, zakres zastosowania art. 600 k.c. jest ograniczony do obowiązku zawiadomienia ANR o możliwości wykonania swojego uprawnienia w ciągu miesiąca od chwili otrzymania zawiadomienia o zawartej umowie. W praktyce notarialnej nie ma wątpliwości, że nakaz odpowiedniego stosowania przepisów o prawie pierwokupu oznacza, iż osobą obowiązaną do powiadamienia ANR jest zbywca nieruchomości rolnej, skoro wprowadzony został mechanizm zawarcia nie umowy warunkowej, lecz bezwarunkowego przejścia własności. Nie znajdzie zatem w ogóle zastosowania art. 598 § 1 k.c., zgodnie z którym w wypadku prawa pierwokupu to nabywca powinien niezwłocznie zawiadomić Agencję o zawarciu umowy i jej treści, doręczając Agencji odpis tejże umowy. Takie rozwiązanie może budzić jedynie wątpliwości zgłoszone przez przedstawicielkę Prokuratora Generalnego w trakcie rozprawy, iż skutek niepowiadomienia dotknie nie zbywcę, ale nabywcę nieruchomości rolnej, czyli jej aktualnego właściciela.

Wnioskodawca podnosi także, że przepisy ustawy nie wskazują, komu Agencja powinna złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o zawarciu umowy przenoszącej własność nieruchomości, pod rygorem utraty prawa na skutek jego wygaśnięcia po upływie wskazanego terminu. W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, iż na skutek złożenia oświadczenia woli własność nieruchomości rolnej przechodzi z nabywcy na Agencję w drodze jednostronnej czynności prawnej dokonywanej przez ANR (zob. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” nr 10/2003, s. 16). W doktrynie prawniczej prezentowane jest dalej idące stanowisko (zob. R. Sztyk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, „Rejent” nr 5/2003, s. 30), zgodnie z którym po złożeniu przez ANR jednostronnego oświadczenia woli i zmianie w ten sposób właściciela nieruchomości rolnej, dodatkowo dochodzi do skutku umowa między ANR a zbywcą nieruchomości rolnej o tej samej treści co umowa zawarta z nabywcą nieruchomości.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą jednak nie charakteru oświadczenia woli ANR o wykonaniu ustawowego prawa nabycia, ale tego, komu takie oświadczenie powinno zostać złożone. W wypadku prawa pierwokupu oświadczenie o jego wykonaniu składa się sprzedawcy, który po zawarciu warunkowej umowy sprzedaży pozostaje nadal właścicielem przedmiotu własności. W wypadku prawa nabycia oświadczenie nie może być skutecznie składane zbywcy prawa, ponieważ po zawarciu bezwarunkowej umowy przenoszącej własność nieruchomości właścicielem nieruchomości rolnej jest już nabywca. W wypadku mechanizmu bezwarunkowego przejścia prawa na nabywcę to jemu tylko można złożyć oświadczenie. Prezes KRN poinformował, że w praktyce notarialnej przyjmuje się, iż własność nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa przechodzi z chwilą doręczenia oświadczenia ANR nabywcy nieruchomości rolnej.

Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem, że podnoszona przez wnioskodawcę nieprecyzyjność art. 4 u.k.u.r. w omawianym zakresie została zniesiona i w praktyce obrotu kwestia ta nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, jakie sygnalizowane były w piśmiennictwie oraz praktyce notarialnej na początku okresu obowiązywania ustawy (zob. np. L. Błądek, *Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” nr 9/2003, s. 142). Tym samym brak wyraźnego uregulowania sposobu wykonywania uprawnienia przez ANR w u.k.u.r. nie stanowi nadmiernego ograniczenia obrotu cywilnoprawnego, jak sugeruje wnioskodawca.

5. Sytuacja osób uprawnionych z tytułu umowy dożywocia.

Wnioskodawca wskazuje, że ustawa nie reguluje konsekwencji prawnych wykonania prawa nabycia przez Agencję Nieruchomości Rolnych w stosunku do umów, z których wynikają wobec zbywcy nie tylko prawa, ale i obowiązki, w tym obowiązki osobiste. W szczególności nie zostało dookreślone, czy w wypadku umowy dożywocia, w której dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości w zamian za zobowiązanie nabywcy do opieki i osobistych świadczeń na rzecz dożywotnika, w tym umożliwienia mu dalszego zamieszkiwania w przekazanej nieruchomości, Agencja z mocy prawa przejmuje na siebie wszelkie obowiązki wypływające z takiej umowy wobec uprawnionego (art. 908 k.c.). Wskazać także należy, że podobny problem odnosi się do przejęcia długów spadkowych, ponieważ art. 4 u.k.u.r. znajduje tu odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 1070¹ k.c.

Żaden przepis nie zakazuje Agencji wykonania w tej sytuacji swojego uprawnienia, a odpowiednio stosowany art. 600 § 2 k.c. pozwala Agencji uwolnić się od obowiązków osobistych za zapłatą wartości tych świadczeń. Potwierdza to stanowisko Prezesa Krajowej Rady Notarialnej, z którego pisma wynika, że ANR mogłaby skutecznie zwolnić się z wykonania obowiązków nałożonych wobec dożywotnika w zamian za dożywotnią rentę. Z

pisma Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wynika natomiast, że w praktyce ANR nie wykonała ani razu swojego uprawnienia w stosunku do umów dożywocia, a nawet, że Agencja unika ingerencji w wypadku umów, z których wynikają obowiązki osobiste wobec dożywotnika z uwagi na niemożność wywiązania w praktyce się z takiego obowiązku. Nie doszło zatem do wykształcenia się praktyki orzeczniczej w zakresie dopuszczalności i skuteczności żądania przez ANR zamiany świadczeń osobistych wobec dożywotnika na podstawie art. 600 § 2 k.c.

6. Ocena zarzutów wnioskodawcy z punktu widzenia zasady określoności przepisów prawa i zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Dotychczasowe ustalenia dotyczące kształtu instytucji prawa nabycia przez ANR nieruchomości rolnej oraz sposobu redakcji art. 4 u.k.u.r. Trybunał Konstytucyjny skonfrontuje ze wskazanym przez wnioskodawcę wzorcem kontroli konstytucyjności, jakim jest art. 2 Konstytucji, a szczególnie z wyrażonymi w nim zasadami poprawnej legislacji i określoności przepisów prawa.

6.1. Test określoności przepisów prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Wskazany przez wnioskodawcę wzorzec kontroli konstytucyjności, jakim jest nakaz poprawnej legislacji, wyraża jeden z aspektów zasady państwa prawnego ujętej w art. 2 Konstytucji. Jest on funkcjonalnie związany z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny, przypadkowy lub wadliwy.

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

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

optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,
- przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie,
- przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów, przy czym chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. K 24/00 i sygn. K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. wyroki o sygn. K 6/02 i sygn. K 41/02).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie podtrzymuje wskazane powyżej założenia. Jednocześnie Trybunał stoi na stanowisku, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające. W konsekwencji nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia

2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, oraz wyroki z: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

6.2. Wynik testu określoności prawa w odniesieniu do art. 4 u.k.u.r.

Określoną treść wzorca kontroli konstytucyjności, jakim jest zasada poprawnej legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji i będąca jej elementem zasada określoności przepisów prawa, Trybunał Konstytucyjny skonfrontował z zarzutami podniesionymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności z Konstytucją art. 4 u.k.u.r. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można mówić o takim nagromadzeniu niejasności regulacji mechanizmu wykonania prawa nabycia, które w nadmierny sposób utrudniałyby korzystanie przez obywateli z przysługującego im prawa własności nieruchomości rolnych. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał art. 4 u.k.u.r. za regulację o wystarczająco określonej treści, w wypadku której nie nastąpiło naruszenie zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji.

Z dotychczasowej analizy Trybunału Konstytucyjnego wynika, że podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości interpretacyjne zostały wyjaśnione w orzecznictwie sądowym przy zastosowaniu dostępnych metod wykładni prawa cywilnego. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wielokrotnie wyrażany w dotychczasowym orzecznictwie, że nie każdy przepis nieprecyzyjny czy nawet wadliwie sformułowany powinien być uznany za niekonstytucyjny. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności jest środkiem ostatecznym, stosowanym wówczas, gdy inne metody usuwania interpretacyjnych wątpliwości okażą się niewystarczające. Dopiero stwierdzenie istotnej dysfunkcjonalności przepisu prawa i przekroczenie przez ustawodawcę pewnego istotnego poziomu jego niejasności stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia niezgodności z art. 2 Konstytucji (por. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie dostrzega tak istotnej niejasności art. 4 u.k.u.r., ani co do zakresu przedmiotowego kwestionowanego przepisu, ani co do przyjętej konstrukcji wykonywania prawa nabycia, która uzasadniałaby ocenianie go jako niekonstytucyjny.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, większość spornych kwestii zostało wyjaśnionych w procesie stosowania prawa zarówno przez organy wymiaru sprawiedliwości, jak i w praktyce notarialnej. Mimo niewielkiej liczby orzeczeń Sądu Najwyższego na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, można mówić o wykładni sądowej, która w znacznym stopniu usuwa obawy co do niejednolitego stosowania kwestionowanego przepisu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wykładnia art. 4 u.k.u.r. została dookreślona na tyle, że uczestnicy obrotu nie są zmuszeni do oczekiwania w niepewności na precedensowe orzeczenia i kształtowanie się jednolitej judykatury, jak sugeruje wnioskodawca.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że istnieje nadal szereg sytuacji rodzących uzasadnioną wątpliwość, czy w ich wypadku Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo nabycia na podstawie art. 4 u.k.u.r. Przykładem takiej sytuacji jest czynność prawna umownego zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej ze względu na sporną kwestię kwalifikacji takiej czynności prawnej w ogóle jako czynności rozporządzającej. Podobnie, choć już ze względów celowościowych, wykładni sądowej co do objęcia zakresem art. 4 ust. 1 u.k.u.r. będą wymagać czynności prawne rozporządzające dokonywane między osobami prywatnymi a osobami prawnymi reprezentującymi własność publiczną. Przykładem takiej czynności jest umowa zamiany nieruchomości, z których jedna jest rolna, między osobą fizyczną a gminą na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz problem przysługiwania prawa nabycia (tak jak i prawa

pierwokupu) na rzecz ANR w razie sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę prywatną Skarbowi Państwa. Przyjęta w orzecznictwie sądowym dyrektywa szerokiej wykładni zakresu przedmiotowego art. 4 u.k.u.r. nie pozwala odpowiedzieć z całą pewnością na powyższe pytania. Ponadto zgodnie z uzyskaną przez Trybunał Konstytucyjny informacją, Agencja Nieruchomości Rolnych nie korzystała dotychczas ze swojego uprawnienia w sytuacji zawarcia umów innych niż umowy darowizny, umowy wniesienia nieruchomości rolnej jako aportu do spółki oraz umowy pożyczki zabezpieczone przewłaszczeniem nieruchomości rolnej. W konsekwencji nie doszło do rozpoznania ewentualnych sporów na drodze sądowej i wykształcenia miarodajnego orzecznictwa sądowego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego powyższa okoliczność nie stanowi jednak argumentu na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu art. 4 u.k.u.r. ze względu na jego sprzeczność z zasadami poprawnej legislacji i określoności prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Większość dotychczas spornych kwestii została dookreślona w orzecznictwie sądowym, a istniejące jeszcze wątpliwości interpretacyjne nie dotyczą już kwestii istotnych i nie przekraczają akceptowalnego poziomu. Należy przypomnieć, że Trybunał przy wyrokowaniu bierze pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) i wobec tego sam ocenia – w braku jednolitej praktyki sądowej w danym zakresie – występowanie niejasności interpretacyjnych i ich skalę.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje ponadto w swoim orzecznictwie, że ustawodawcy przysługuje duży stopień swobody kształtowania instytucji cywilnoprawnych regulujących stosunki między podmiotami prywatnymi, także tych regulacji, które przyznają szczególne uprawnienia jednemu z uczestników obrotu cywilnoprawnego. Kształt tych regulacji jest modelowany i dookreślany w praktyce obrotu, a kwestie sporne rozstrzygane są w działalności organów stosujących prawo. Trybunał Konstytucyjny pragnie jeszcze raz podkreślić, że nie jest właściwy do wiążącego rozstrzygania problemów interpretacji ustawy, do czego powołane są inne organy, w tym sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Istniejące jeszcze wątpliwości interpretacyjne oraz podnoszony przez wnioskodawcę problem skutków wykonania prawa nabycia dla dożywotników będą z pewnością przedmiotem wykładni sądowej.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł zatem podstaw do zakwestionowania zgodności kwestionowanego przepisu art. 4 u.k.u.r. z normatywnymi treściami wynikającymi z zasady określoności przepisów prawa oraz poprawnej legislacji i uznał, że art. 4 u.k.u.r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją jedynie wtedy, gdy jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. W wypadku art. 4 u.k.u.r. taka sytuacja nie ma jednak miejsca.

7. Ocena zgodności art. 4 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.1. Zakres zaskarżenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich domaga się kontroli zgodności art. 4 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te odnoszą się do konstytucyjnego wzorca ochrony własności. Z analizy pisma wnioskodawcy, jego uzasadnienia oraz stanowiska przedstawiciela wnioskodawcy podczas rozprawy wynika jednak, że zarzuty RPO związane ze wskazanymi przepisami nie odnoszą się do samego wprowadzenia mechanizmu prawa nabycia przez ustawodawcę i jego materialnej wadliwości

jako instrumentu ingerującego w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości rolnych osób prywatnych. Wnioskodawca wskazuje natomiast, że art. 4 u.k.u.r. stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności ze względu na nadmierną nieprecyzyjność sposobu sformułowania przepisu regulującego prawo nabycia. Niejasność przepisu wywołuje niedopuszczalną niepewność adresatów ustawy co do uprawnień ANR i skorelowanych z nimi obowiązków uczestników obrotu cywilnoprawnego. Zdaniem RPO, niejednorodność stosowania kwestionowanego przepisu przez organy i podmioty państwowe, w szczególności ANR, utrudnia obywatelom korzystanie z przysługujących im praw, wywołuje niepewność ich sytuacji prawnej i zmusza do oczekiwania na ukształtowanie się jednolitego orzecznictwa.

Trybunał Konstytucyjny, będąc związanym granicami wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie jest powołany do konstytucyjnej oceny, czy prawo nabycia ze swej istoty stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności, czy sam wybór przez ustawodawcę mechanizmu prawa nabycia na rzecz ANR w wypadku zawarcia wszelkich umów przenoszących własność nieruchomości rolnej, innych niż sprzedaż, jest zgodny z Konstytucją, ani czy jego wprowadzenie zapewnia efektywną realizację nałożonych na Agencję Nieruchomości Rolnych ustawowych zadań kształtowania ustroju rolnego w Polsce. Trybunał Konstytucyjny nie badał tym bardziej – zgodnie z wnioskiem RPO – czy mechanizm prawa nabycia stanowi w istocie ukrytą formę wyłączenia bez konieczności wskazywania ważnych publicznych celów takiej ingerencji (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Trybunał ocenił jedynie, czy instytucja prawa nabycia, ukształtowana w ustawie w określony legislacyjnie sposób, spełnia przesłanki wymagane przez zasadę proporcjonalnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) w związku z formalnym nakazem odpowiedniego uregulowania „w ustawie” o dookreślonej treści ograniczeń prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

7.2. Ocena zarzutów wnioskodawcy.

Przystępując do oceny merytorycznej zarzutu wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (a zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji – także w zakresie korzystania z prawa własności) mogą być ustanawiane „tylko w ustawie” i muszą spełniać wymóg dostatecznej określoności. Podstawa ustawowa musi mieć na tyle rozwinięte ujęcie, by czyniła zadość wymaganiu dostatecznej „określoności” (zob. wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Test ostatecznej określoności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji odwołuje się w oczywisty sposób do wymogu określoności przepisów prawa, który stanowi podstawową dyrektywę zasad poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Z tego względu Trybunał odwołuje się do wyżej wyrażonego poglądu co do zakresu przedmiotowego wzorca kontroli konstytucyjności wynikającego z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny tak określony wzorzec kontroli skonfrontował z kwestionowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisami ograniczającymi obrót nieruchomościami rolnymi. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że prawo nabycia, w obrocie występujące jako instytucja komplementarna w stosunku do prawa pierwokupu na rzecz ANR, stanowi instrument ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności. W razie jego wykonania zgodnie z dotychczas ukształtowanym mechanizmem, skuteczny nabywca nieruchomości rolnej na podstawie umowy zostaje jej pozbawiony krótko po przeniesieniu jej własności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego niezbędne jest jednak uwzględnienie podkreślanej wielokrotnie przez Trybunał okoliczności, iż nie jest on organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w wypadku powołania art. 31 ust. 3

Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją (zob. m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, wyrok z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148, wyrok z 19 września 2006 r., sygn. akt K 7/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 107). W wyroku z 21 marca 2005 r. (sygn. P 5/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 26) Trybunał stwierdził, że stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, jest rolą parlamentu, a zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Trybunał w niniejszej sprawie w pełni podtrzymuje to stanowisko.

Przy tak określonym wzorcu kontroli Trybunał Konstytucyjny nie podziela zarzutu wnioskodawcy, że redakcja art. 4 u.k.u.r. jest na tyle niedokładna i niedookreślona, że uniemożliwia precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim regulacji. Ponieważ Trybunał nie stwierdził z tego powodu naruszenia reguł prawidłowej działalności ustawodawczej z art. 2 Konstytucji i nie podzielił zapatrywania wnioskodawcy, że mechanizm ingerencji w prawo własności nieruchomości rolnych przekracza dopuszczalny poziom nieokreśloności, tym samym nie znajduje podstaw, by uznać art. 4 u.k.u.r. za regulację ingerującą w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 21 ust. 1 i 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny nie znalazł na gruncie zasady określoności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji podstaw do przyjęcia innej oceny niż uczynił to na gruncie art. 2 Konstytucji. Tym samym nie znalazł z tego powodu wystarczających argumentów do uznania art. 4 u.k.u.r. za przepis niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III. Ocena zgodności z Konstytucją art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P.

1. Ustawowe prawo odkupu na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych.

Zgodnie z art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P., Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; prawo odkupu powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości. Zakres zastosowania tego przepisu obejmuje zatem wszystkie nieruchomości sprzedane uprzednio przez Agencję, z wyjątkiem tych, które położone są w obrębie specjalnych stref ekonomicznych. Konstrukcja ustawowego prawa odkupu nie stwarza większych problemów interpretacyjnych. Mimo braku dalszych wskazówek w ustawie, w sprawach nieuregulowanych do tego prawa znajdują wprost zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego na mocy ogólnego odesłania art. 54 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Są to w szczególności przepisy o umownym prawie odkupu zastrzeżanym przez strony umowy sprzedaży rzeczy (art. 593-595 k.c.), która to instytucja znana jest od dawna prawu cywilnemu.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na to, że kodeks cywilny przewiduje jedynie umowne prawo odkupu. Reguluje zatem sytuację, w której nabywca składa oświadczenie woli wyrażające zgodę na zastrzeżenie na rzecz zbywcy prawa odkupu. Oprócz powyższej istotnej różnicy, pozostałe elementy ustawowego prawa odkupu na rzecz ANR nie modyfikują *essentialia negotii* tego prawa. Specyfika umownego prawa odkupu polega na tym, że przez oświadczenie sprzedawcy złożone kupującemu w odpowiednim zastrzeżonym czasie kupujący obowiązany jest przenieść z powrotem na sprzedawcę własność rzeczy, którą uprzednio nabył, za zwrotem zapłaconej ceny i kosztów sprzedaży oraz odpowiednich nakładów, jakie na rzecz poczynił (zwrot nakładów, które nie stanowiły nakładów

koniecznych, należy się tylko w granicach istniejącego zwiększenia wartości rzeczy). Cena odkupu może być z góry określona w umowie; wówczas jednak może być obniżona na żądanie sprzedającego do wartości rzeczy z chwili wykonania prawa odkupu. Naruszenie umownego prawa odkupu rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą kupującego. Umowne prawo odkupu, będące roszczeniem osobistym, może zostać także ujawnione w treści księgi wieczystej (art. 16 u.k.w.i.h.); służy wówczas wobec każdorazowego nabywcy własności nieruchomości. Naruszenie prawa odkupu wpisanego do księgi wieczystej rodzi odpowiedzialność rzeczową z nieruchomości (zgodnie z koncepcją tzw. rozszerzonej skuteczności praw obligacyjnych).

Ustawowe prawo odkupu charakteryzuje się bardziej restrykcyjnym sposobem ukształtowania wszystkich elementów niż umowne prawo odkupu. Agencja Nieruchomości Rolnych nabywa ustawowe prawo odkupu w chwili zawarcia każdej umowy sprzedaży ziemi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Uprawnienie to staje się elementem treści takiej umowy bez zgody stron i bez możliwości następczego wyłączenia tego uprawnienia mocą ich zgodnych oświadczeń woli. Okres zastrzeżenia prawa odkupu jest najdłuższym możliwym terminem przewidzianym dla umownego prawa odkupu, zaś cena odkupu określona została w wysokości najniższej dopuszczalnej przez kodeks cywilny. Z chwilą wykonania przez zbywcę ustawowego prawa odkupu ma on obowiązek zwrócić jedynie cenę, koszty sprzedaży oraz poniesione nakłady, przy czym zwrot nakładów, które nie były konieczne, należy się kupującemu (nabywcy) tylko w granicach zwiększenia wartości rzeczy. Dodatkowo prawo odkupu każdorazowo podlega ujawnieniu w księdze wieczystej i jest skuteczne nie tylko wobec kontrahenta-strony umowy sprzedaży nieruchomości rolnej od Agencji, ale także wobec każdego kolejnego właściciela nieruchomości. Nie budzą wątpliwości interpretacyjnych także skutki wykonania ustawowego prawa odkupu. W takiej sytuacji zastosowanie znajduje wypracowana konstrukcja roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości z powrotem na zbywcę.

2. Określenie wzorca kontroli konstytucyjności.

Stawiając zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, Rzecznik Praw Obywatelskich w *petitum* wniosku wskazał jako wzorce kontroli art. 2 oraz art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z tak określonym wzorcem kontroli Trybunał Konstytucyjny przypomni najpierw podstawowe relacje między art. 64 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, które wyznaczają konstytucyjny wzorzec ochrony prawa własności.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo własności i jego gwarancje, wskazane w art. 64 Konstytucji, należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i art. 21 Konstytucji, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. Art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża jednak nie tylko zasadę ustroju Rzeczypospolitej, ale również nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków. Należy wskazać, że przepis ten przede wszystkim wyklucza ewolucję stosunków własnościowych w kierunku przywrócenia dominującej roli własności państwa lub innych podmiotów publicznych (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie stoi na stanowisku, że relacja art. 64 (uzupełnionego o gwarancje ochrony prawa własności wobec poziomu ochrony innych praw majątkowych) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji polega nie na wyłączeniu jednego przepisu przez drugi, lecz na ich wzajemnym uzupełnianiu się (zob. E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy. Referat na XII Konferencję Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Warszawa*

24 czerwca 2009 r., s. 7-9). 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. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny przyjął do kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie obydwa wskazywane przez wnioskodawcę wzorce.

Art. 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 21 ust. 1 Konstytucji zawierającego deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności) wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Art. 64 Konstytucji uznaje ochronę własności za element porządku prawnego, z czego wynika obowiązek organów władzy publicznej do ustanowienia odpowiednich reguł funkcjonowania stosunków majątkowych (zob. B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 32-37).

Trybunał Konstytucyjny opowiada się za tym, że art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji art. 64 Konstytucji (zob. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; por. L. Garlicki, Komentarz do art. 64 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 5-6). W tym sensie art. 64 Konstytucji należy rozumieć także jako refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej za jedną z podstawowych instytucji porządku gospodarczego Rzeczypospolitej i jedną z podstawowych wartości porządku społecznego. Zagwarantowanie ochrony własności powinno być urzeczywistniane przede wszystkim przez działania o charakterze prawodawczym kształtujące podstawowe instytucje prawne konkretyzujące treść własności, jak i określające środki ochrony tego prawa (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). W tym zakresie treść prawna art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada się na treść prawną art. 21 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji dokonanych ustaleń Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył zarzuty wnioskodawcy w konfrontacji z konstytucyjnym wzorcem ochrony prawa własności zbudowanym na podstawie obu przepisów Konstytucji (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji).

2.1. Wzorzec wynikający z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom także niezgodność z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia zasadę „równej dla wszystkich” ochrony własności w porównaniu z zakresem regulacji innych praw majątkowych. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że oznacza on przede wszystkim zakaz kategorycznego różnicowania poziomu ochrony tego prawa w stosunku do innych praw majątkowych (zob. wyroki z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, 29 czerwca 1999 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), gdyż ochrona własności *sensu stricto* nie może być słabsza w porównaniu z poziomem ochrony innych praw majątkowych (zob. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Zróżnicowanie charakteru poszczególnych majątkowych determinować może zróżnicowanie zakresu ich ochrony (zob. wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25), tym bardziej że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny i dopuszcza uzasadnione odstępstwa. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i

powiązania z innymi zasadami konstytucyjnymi to zróżnicowanie takie jest dopuszczalne (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem, że o ile art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz kategoryjnego różnicowania ochrony prawa własności w porównaniu z innymi prawami majątkowymi, to jednakże nie oznacza on zakazu podmiotowego różnicowania przedmiotowego i jakościowego poziomu ochrony poszczególnych praw majątkowych (zob. E. Łętowska, *op.cit.*, s. 16).

2.2. Wzorzec wynikający z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji, „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wskazany przepis pełni podwójną rolę (zob. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74; 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78). Po pierwsze – stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowią – formalne, jak i materialne – kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej („Zasady ogólne”), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do zakreszenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji prawodawcy. Jednocześnie określenie przesłanek ograniczania prawa własności nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreszenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Traktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, w tym do zrelatywizowania ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję.

Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) prowadzi Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (zob. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27). Powtórzenie w tym ostatnim przepisie niektórych tylko przesłanek zasady proporcjonalności stanowi formę dodatkowego zaakcentowania prymarnej pozycji tego prawa w stosunku do pozostałych praw majątkowych, które zostały pominięte w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego,

ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Ustawowe prawo odkupu jako nieproporcjonalna ingerencja w prawo własności.

Trybunał Konstytucyjny, przechodząc do oceny ustawowego prawa odkupu na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych, podtrzymuje utrwalone w swoim orzecznictwie stanowisko, iż możliwość rozporządzenia (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów tego prawa. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę, i to nie tylko aktem *inter vivos*, ale i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzenia (*ius disponendi*) oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą (zob. wyrok z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego prawo odkupu jest bardzo daleko idącym ograniczeniem własności. Trybunał Konstytucyjny nie podziela jednak stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich co do tego, że samo wprowadzenie ustawowego prawa odkupu stanowi naruszenie Konstytucji. Ustawowe prawo odkupu na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych stanowi niewątpliwie instrument ograniczający prywatny obrót nieruchomościami rolnymi. Trybunał Konstytucyjny nie zgadza się jednak ze stwierdzeniem, że sama jego istota stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podziela natomiast zarzuty wnioskodawcy, że nieproporcjonalne naruszenie istoty prawa własności jest skutkiem takiego ukształtowania w art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. ustawowego prawa odkupu na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych, które narusza zasady państwa prawnego, w szczególności poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) z uwagi na blankietowość uprawnień ANR i brak uregulowania w ustawie przesłanek wykonywania prawa odkupu.

W wypadku odkupu umownego rygoryzm tej instytucji łagodzi dobrowolne poddanie się obu stron stosunku prawnego wspólnie zaakceptowanym postanowieniom umowy i zasadom wykonywania prawa odkupu. Tymczasem w wypadku ustawowego prawa odkupu, ukształtowanego w ustawie w rygorystyczny sposób i bez możliwości modyfikacji, przepisy ustawy nie określają warunków, na jakich nieruchomości sprzedawane przez ANR mają być następnie przez nią odkupywane. Ani art. 29 u.g.n.r.S.P., ani inny przepis tej ustawy oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie wymieniają 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.

Trybunał Konstytucyjny pragnie ponadto wskazać, że w ustawie brak jest stosownej regulacji systemu rozliczeń po wykonaniu prawa odkupu między ANR a nabywcą odpowiadającego zasadom gospodarki rynkowej. Ustawowe zastrzeżenie prawa odkupu jest korzystne dla zbywcy (ANR), ponieważ może on jednostronnym oświadczeniem woli złożonym kupującemu w określonym czasie doprowadzić do ponownego przeniesienia na siebie własności sprzedanej już rzeczy i powrotu w ten sposób nieruchomości rolnej do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Obowiązujące odesłanie do odpowiednich przepisów k.c. stwarza niekorzystną sytuację dla nabywcy, który uzyska zwrot ceny i kosztów sprzedaży oraz odpowiednich nakładów. Odkup następuje po cenie, po jakiej nieruchomość została sprzedana nabywcy w przeszłości, z rozliczeniem poniesionych nakładów koniecznych oraz nakładów zwiększających wartość nieruchomości. Rozliczenie nie następuje według zasad przyjętych w ustawie z 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (cena rynkowa nieruchomości), która ma zastosowanie w sytuacji, gdy osoba prywatna zostaje wywłaszczona przez organ administracji na cel publiczny. W ten sposób cena, po której wykonywane jest ustawowe prawo odkupu, może znacznie odbiegać od ceny tej nieruchomości notowanej na rynku w momencie realizacji prawa odkupu przez ANR.

Ustawowe zastrzeżenie prawa odkupu nieruchomości rolnej jest niekorzystne także dla kupującego, który musi się liczyć z możliwością jego wykonania przez sprzedawcę. Niepewność sytuacji prawnej nie sprzyja interesom nabywcy, zwłaszcza zastrzeżenie w długim czasie i bez wskazania przyczyn uzasadniających jego wykonanie. W wypadku konieczności odsprzedaży gruntu powoduje to dodatkowe ograniczenia związane ze znalezieniem kolejnego nabywcy w okresie zastrzeżonego odkupu. Swobodzie stron (w praktyce kupującemu nieruchomość rolną z zasobu ANR) pozostawiono jedynie decyzję, czy przy zachowaniu powyższych warunków w ogóle stawać do przetargu organizowanych przez ANR lub uczestniczyć w licytacji takiej nieruchomości. Dodatkowo obowiązek ujawnienia prawa odkupu w księdze wieczystej zmniejsza wartość nieruchomości rolnej, ponieważ ewentualny nabywca nabywa prawo własności z ograniczeniem i musi mieć na względzie możliwość skorzystania z prawa odkupu przez ANR. Warto zauważyć, że i dla Agencji ustawowy „przymus” sprzedaży z prawem odkupu może stanowić ograniczenie możliwości rozporządzania nieruchomościami z uwagi na mniejszą liczbę potencjalnych kupujących, zrażonych perspektywą zawarcia umowy z tak daleko idącym ograniczeniem. Wpływa to niewątpliwie na efektywność wykonywania podstawowych zadań ANR związanych z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi.

Trybunał Konstytucyjny jest świadom powodów dodania przez ustawodawcę w 2003 r. do obowiązującego art. 29 u.g.n.r.S.P. jego ust. 5. Ponieważ prawo pierwokupu dotyczy jedynie transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych, mogło to rodzić chęć obejścia przepisów o ograniczeniach sprzedaży przez Agencję (do 500 ha) lub też przepisów o pierwokupie w wypadku, gdy nieruchomość rolna zostałaby nabyta przez „podstawiony” podmiot, który następnie nieruchomość np. darowałby podmiotowi „docelowemu”. Ustawowe prawo odkupu, przysługujące przez 5 lat i zawsze wpisane do księgi wieczystej, obejmuje każdego takiego kolejnego właściciela nieruchomości i może być wobec niego skutecznie wykonane, powodując przejście własności z powrotem na ANR. W toku prac legislacyjnych podkreślano, że celem art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. – zgodnie z intencją wnioskodawcy – jest szeroko ujęte

„zabezpieczenie przed nabywaniem i odsprzedażą gruntów agencyjnych na rzecz innego podmiotu, który w danym momencie ma więcej niż 500 ha” (poprawka nr 44, Biuletyn nr 1708/IV z 8 kwietnia 2003 r.); art. 28a u.g.n.r.S.P. dodany ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego wyłącza bowiem możliwość sprzedaży nieruchomości rolnej przez Agencję, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy przekroczy 500 ha.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że cel ten Agencja może osiągnąć łagodniejszym środkiem, jakim jest przewidziane w tej samej ustawie (art. 29 ust. 4 u.g.n.r.S.P.) ustawowe prawo pierwokupu na rzecz Agencji przy odsprzedaży nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa innemu podmiotowi w ciągu 5 lat od dnia nabycia od Agencji. Ten rodzaj pierwokupu, w przeciwieństwie do pierwokupu przysługującego Agencji w wypadku prywatnoprawnego obrotu własnością nieruchomości rolnej, która nie została uprzednio nabyta z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 3 u.k.u.r.), nie doznaje żadnych podmiotowych wyjątków i został wprowadzony także w celu utrudnienia nadużyć związanych z obrotem gruntami.

4. Konkluzja.

Trybunał Konstytucyjny uznał w świetle wypracowanego konstytucyjnego standardu ochrony prawa własności, że sposób ukształtowania niektórych przesłanek ustawowego prawa odkupu nieruchomości na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P.) stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności. W ten sposób wprowadzone w tym przepisie ograniczenie prawa własności nie może być uznane za konieczne dla realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów. W konsekwencji Trybunał uznał kwestionowaną regulację, z uwagi na występujące konstytucyjne mankamenty, za wkraczającą w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz w zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Wobec stwierdzenia niezgodności art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. z wzorcem ochrony własności wyrażonym w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał uznał także art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P. za przepis naruszający zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.