



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 3 września 2024 r.

Pozycja 70

## POSTANOWIENIE z dnia 23 lipca 2024 r. Sygn. akt K 36/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Krystyna Pawłowicz – II sprawozdawca  
Stanisław Piotrowicz  
Justyn Piskorski  
Michał Warciński – I sprawozdawca,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lipca 2024 r., połączonych wniosków:

- 1) Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
  - a) art. 2a ust. 1 i 4 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) art. 9 ust. 1 w związku z art. 2a i w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji,
  - c) art. 2b ust. 1 i 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz z art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji,
  - d) art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz z art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji,
  - e) art. 2a ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 2a ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - f) art. 2b ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - g) art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c oraz art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 52 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - h) art. 3 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji,
  - i) art. 3a ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego będącej wła-

- ścicielem nieruchomości rolnej, z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- j) art. 3b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa nabycia nieruchomości rolnej będącej własnością spółki osobowej prawa handlowego, z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - k) art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa nabycia nieruchomości rolnej, z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji,
  - l) art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. c ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie, w jakim nie obejmuje dziedziczenia testamentowego, z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji,
  - m) art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie, w jakim do nabywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego wyłącza zastosowanie art. 3a ust. 2 pkt 2 tej ustawy oraz w zakresie, w jakim dotyczy prawa dziedziczenia tych udziałów lub akcji, jak również przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa przejęcia tych udziałów i akcji, z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) grupy posłów z 23 czerwca 2016 r. o zbadanie zgodności:
- a) art. 1 i art. 2 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585) z art. 2 oraz art. 23 w związku z art. 20 Konstytucji,
  - b) art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 2, art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji,
  - c) art. 172 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380), w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz art. 14 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji standardami prawidłowej legislacji, jak zasada określoności, zasada pewności prawa i nakaz stosowania należytych przepisów przejściowych,
  - d) art. 28a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014), w brzmieniu nadanym przez art. 6 pkt 7 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 2 oraz art. 23 Konstytucji,
  - e) art. 6 pkt 8 lit. a ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, uchylającego art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz nakazem zapewnienia odpowiedniej *vacatio legis*, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji,

- f) art. 29a ust. 1 i 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dodanego przez art. 6 pkt 9 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 i art. 31 ust. 3, a także z art. 20 w związku z art. 22 i art. 65 Konstytucji oraz w zakresie, w jakim nie stwarza możliwości zaskarżenia odmowy wyrażenia przez Agencję zgody na zbycie nieruchomości nabytej z Zasobu lub na obciążenie jej hipoteką, mimo że odmowa ta stanowi indywidualny akt stosowania prawa, tj. władczą konkretyzację praw i obowiązków nabywcy, z art. 78 Konstytucji,
- g) art. 2a ust. 1 i 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dodanego przez art. 7 pkt 4 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie, w jakim ogranicza możliwość swobodnego rozporządzania nieruchomościami rolnymi przez nabywców będących jednostkami samorządu terytorialnego, także z art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- h) art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dodanego przez art. 7 pkt 4 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,
- i) art. 2a ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 4 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego standardami prawidłowej legislacji, w tym określoności prawa oraz pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, a także z art. 52 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- j) art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dodanego przez art. 7 pkt 4 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3, a także z art. 65 i art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,
- k) art. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dodanego przez art. 7 pkt 6 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,
- l) art. 3b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dodanego przez art. 7 pkt 6 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,
- m) art. 4 ust. 1, 2, 4 i 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 7 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 64 w związku z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32, a także z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości zbywanych lub nabywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, także z art. 165 ust. 1 Konstytucji,

- n) art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 9 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, z art. 52 w związku z art. 23 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - o) art. 16 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 2 Konstytucji i wynikającym z niego nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*,
- 3) grupy posłów z 22 lipca 2016 r. o zbadanie zgodności:
- a) art. 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 9 Konstytucji i art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47),
  - b) art. 2 ust. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą rzetelnej legislacji oraz z art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji,
  - c) art. 172 § 3 ustawy – Kodeks cywilny w związku z art. 14 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadą ochrony interesów będących w toku, zasadą zaufania obywatela do państwa i zasadą poprawnej legislacji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
  - d) art. 29 ust. 3bc pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
  - e) art. 29a ust. 1, 3, 4 i 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadą poprawnej legislacji i zasadą określoności prawa,
  - f) art. 2a ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 21, art. 22 w związku z art. 23, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
  - g) art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz art. 6 pkt 8 lit. a ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
  - h) art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji,
  - i) art. 2b ust. 1-3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,
  - j) art. 3a ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 6 w związku z ust. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 21 ust. 1 i 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64 oraz art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadą poprawnej legislacji i zasadą określoności prawa,
  - k) art. 3b ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - l) art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 zdanie drugie i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

- m) art. 9 ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji,
- 4) grupy senatorów o zbadanie zgodności:
- a) art. 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z „pkt 4 akapitu drugiego Załącznika XII do Traktatu akcesyjnego podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. [z] 2004 [r.] Nr 90, poz. 864)” oraz z art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- b) art. 6 pkt 9 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw w zakresie, w jakim dodaje art. 29a ust. 1 pkt 1 oraz art. 29a ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, „pkt 4 akapitu drugiego Załącznika XII do Traktatu akcesyjnego” oraz z art. 20 i art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391),
- c) art. 7 pkt 4 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw w zakresie, w jakim dodaje art. 2a ust. 1 i 2, art. 2b ust. 1, 2 i 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w związku z art. 7 pkt 9 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, z art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, „pkt 4 akapitu drugiego Załącznika XII do Traktatu akcesyjnego” oraz z art. 20 i art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Grupa posłów na Sejm VIII kadencji w piśmie z 23 czerwca 2016 r. wniosła o stwierdzenie, że: a) art. 1 i art. 2 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585; dalej: u.w.s.n. lub ustawa o wstrzymaniu sprzedaży) są niezgodne z art. 2 oraz art. 23 w związku z art. 20 Konstytucji; b) art. 2 ust. 2 u.w.s.n. jest niezgodny z art. 2, art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji; c) art. 172 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380; dalej: k.c. lub kodeks cywilny), w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 1 u.w.s.n. oraz art. 14 u.w.s.n. są niezgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji standardami prawidłowej legislacji, jak zasada określoności, zasada pewności prawa i nakaz stosowania należytych przepisów przejściowych; d) art. 28a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014; dalej: u.g.n.r.), w brzmieniu nadanym przez art. 6 pkt 7 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 2 oraz art. 23 Konstytu-

cji; e) art. 6 pkt 8 lit. a u.w.s.n., uchylający art. 29 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz nakazem zapewnienia odpowiedniej *vacatio legis*, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji; f) art. 29a ust. 1 i 4 u.g.n.r., dodany przez art. 6 pkt 9 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 i art. 31 ust. 3, a także z art. 20 w związku z art. 22 i art. 65 Konstytucji oraz w zakresie, „w jakim nie stwarza możliwości zaskarżenia odmowy wyrażenia przez Agencję zgody na zbycie nieruchomości nabytej z Zasobu lub na obciążenie jej hipoteką, pomimo że odmowa ta stanowi indywidualny akt stosowania prawa, tj. władczą konkretyzację praw i obowiązków nabywcy”, z art. 78 Konstytucji; g) art. 2a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803, ze zm.; dalej: u.k.u.r. lub ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego), dodany przez art. 7 pkt 4 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie, „w jakim ogranicza możliwość swobodnego rozporządzania nieruchomościami rolnymi przez nabywców będących jednostkami samorządu terytorialnego”, także z art. 165 ust. 1 Konstytucji; h) art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d u.k.u.r., dodany przez art. 7 pkt 4 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji; i) art. 2a ust. 4 u.k.u.r., „w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 4 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego standardami prawidłowej legislacji, w tym określoności prawa oraz pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, a także z art. 52 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”; j) art. 2b u.k.u.r., dodany przez art. 7 pkt 4 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3, a także z art. 65 i art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji; k) art. 3a u.k.u.r., dodany przez art. 7 pkt 6 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji; l) art. 3b u.k.u.r., dodany przez art. 7 pkt 6 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji; m) art. 4 ust. 1, 2, 4 i 6 u.k.u.r., w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 7 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32, a także z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, a w zakresie, „w jakim dotyczy nieruchomości zbywanych lub nabywanych przez jednostki samorządu terytorialnego”, także z art. 165 ust. 1 Konstytucji; n) art. 6 ust. 1 u.k.u.r., w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 9 u.w.s.n., jest niezgodny z art. 52 w związku z art. 23 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; o) art. 16 u.w.s.n. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającym z niego nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

2. W piśmie z 11 lipca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) wniósł o stwierdzenie, że: a) art. 2a ust. 1 i 4 w związku z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji; b) art. 9 ust. 1 w związku z art. 2a i w związku z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji; c) art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz z art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji; d) art. 9 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz z art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji.

2.1. Rzecznik rozpoczął analizę zaskarżonych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego od wskazania, że przedmiotem wniosku będą jedynie zarzuty związane z naruszeniem przez ustawodawcę „standardów tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym” wynikających z art. 2 Konstytucji, tj.: „zasad prawidłowej legislacji, obejmujących zasadę określoności prawa, jego pewności (bezpieczeństwa prawnego) oraz zasadę lojalności państwa wobec swoich obywateli (zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa) – i to w obszarze podstawowych zasad ustroju społeczno-gospodarczego państwa

opartego na poszanowaniu własności oraz wolności gospodarczej, będących zarazem konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostek” (s. 2 wniosku RPO).

2.2. W ocenie Rzecznika ustawa o wstrzymaniu nieruchomości całkowicie zmieniła paradygmat dotychczasowych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży objęła swoim reżimem nieruchomości o niewielkiej powierzchni, tj. od 0,3 ha, podczas gdy wcześniej obejmowała powyżej 5 ha i ma obecnie zastosowanie w każdym wypadku przejścia własności nieruchomości rolnej, a nie tylko w drodze umownej, jak to było dotychczas. Ponadto zgodnie z zaskarżonymi przepisami nabywcą może być wyłącznie rolnik indywidualny, który ma obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości przez 10 lat. Nowy system opiera się na pojęciu nieruchomości rolnej, która wyznacza zakres obowiązywania ustawy. Z tego względu Rzecznik przedstawił, w pierwszej części pisma, problemy związane ze znaczeniem pojęcia nieruchomości rolnej.

Definicja ta nie zmieniła się od początku obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. nieruchomością rolną jest „nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne”. Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c. są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. W ocenie Rzecznika definicja kodeksowa budzi znaczne wątpliwości interpretacyjne. Wyjątek stanowią sytuacje, w których dany teren został objęty planem zagospodarowania przestrzennego, a to dotyczy aktualnie niewiele ponad ¼ powierzchni kraju. Rozbieżności w definiowaniu nieruchomości rolnej pojawiają się, jak zauważył wnioskodawca, zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych, jak i w doktrynie. Zostały również zauważone w sformalizowanych praktykach przyjętych przez Krajową Radę Notarialną i Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR lub Agencja). Analogiczne problemy interpretacyjne rodzi kodeksowa i ustawowa definicja gospodarstwa rolnego.

Rzecznik zauważył także, że w świetle znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wątpliwa staje się praktyka przyjmowania, że przeznaczenie nieruchomości determinuje decyzja indywidualna (o ustaleniu lokalizacji celu publicznego albo o ustaleniu warunków zabudowy). Zgodnie z art. 11 pkt 2 u.w.s.n., który jest przepisem przejściowym ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu zmienionym ustawą o wstrzymaniu sprzedaży, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne. Rzecznik stwierdził, że *a contrario* prowadzi to więc do takiego rezultatu, że nawet określenie przeznaczenia nieruchomości na cele inne niż rolnicze w decyzji indywidualnej, która stała się ostateczna po wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, jest bez znaczenia dla zakwalifikowania takiej nieruchomości do kategorii nieruchomości rolnej, zgodnie z szeroką funkcjonalną definicją kodeksową.

Rzecznik zauważył także problem kwalifikowania danej nieruchomości jako rolnej przez powoływanie się na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które nie jest aktem prawa miejscowego. W tym kontekście Rzecznik zwrócił uwagę na istnienie różnic między reżimem prawnym właściwym dla nieruchomości państwowych i nieruchomości prywatnych. Zdaniem Rzecznika wątpliwa jest także możliwość powoływania się w celu kwalifikacji danej nieruchomości na klasyfikację gruntów tworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, ze zm.) oraz ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909, ze zm.).

Dodatkowe wątpliwości wnioskodawcy budzi zmiana definicji gospodarstwa rolnego z art. 2 pkt 2 u.k.u.r. Nie musi się ono już składać z minimum 1 ha „użytków rolnych”, wystarczy, by w jego skład wchodziły „nieruchomości” rolne (grunty rolne), które od użytków są pojęciem szerszym. „Tymczasem w odróżnieniu od ww. definicji gospodarstwa «rolnego», już definicja gospodarstwa «rodzinnego» nakazuje wliczać tam wyłącznie «użytki» – a nie «grunty» – rolne, podobnie tylko «użytki» mają znaczenie dla uniwersalnej normy obszarowej 300 ha” (s. 16 wniosku RPO). Zdaniem Rzecznika nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dokonana ustawą o wstrzymaniu sprzedaży całkowicie zmieniła kontekst normatywny dotychczasowych definicji, wprowadzając koncesjonowanie obrotu ziemią rolną i działalności rolniczej. Znacząco rozszerzył się zakres zastosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Pomimo istniejącego braku pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego znaczącej powierzchni kraju, utrzymano „mechaniczne” odesłanie do otwartej definicji z art. 46<sup>1</sup> k.c., wprost wyłączając spod reżimu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego tylko te nieruchomości, które w planach przeznaczono na cele inne niż rolne. W rezultacie, w ocenie Rzecznika, w wypadku obrotu nieruchomościami obejmującymi ok. 1/3 powierzchni kraju zawsze będą powstawały wątpliwości co do oceny ich charakteru, gdyż kryteria przyjęte w kodeksowej definicji mają charakter ocenny i niedookreślony. Niejednokrotnie ustalenie, czy dana nieruchomość jest objęta działaniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, będzie wymagało rozstrzygnięcia wszystkich zasygnalizowanych przez Rzecznika wątpliwości, co w jego ocenie wymaga „ponadprzeciętnych wysiłków interpretacyjnych przy zdekodowaniu niejasnych i niedookreślonych pojęć. Co gorsza, konieczne jest tu odwoływanie się do ocennych kryteriów funkcjonalnych i do wykładni przede wszystkim systemowej i celowościowej, dodatkowo utrudnionej przy znacznej niejasności co do rzeczywistych celów ustawodawcy. Błędna kwalifikacja skutkuje zaś najsurowszymi sankcjami – nieważnością czynności prawnych, ewentualnie przymusowym przejściem gruntów przez państwo. (...) [F]undamentalne konstrukcje pojęciowe ustawy, na których zbudowany jest cały system zezwoleń, nakazów, zakazów i surowych sankcji, są tak dalece niedookreślone, że narusza to podstawowe zasady stanowienia prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji RP” (s. 21 wniosku RPO).

2.3. W dalszej części wniosku Rzecznik przedstawił przegląd orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do zasady przyzwoitej legislacji i zasady określoności prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji. W ocenie Rzecznika nakaz przestrzegania zasad poprawnej (przyzwoitej, rzetelnej) legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem Rzecznika „koncesjonowanie” obrotu nieruchomościami rolnymi, uregulowane w art. 2a ust. 1 i 4 oraz art. 9 ust. 1 u.k.u.r., narusza zasady prawidłowej legislacji, w tym w szczególności zasadę określoności prawa. W konsekwencji stanowi to również naruszenie zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wzorcem kontroli do tak sformułowanego zarzutu jest art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik upatruje naruszenia zasady przyzwoitej legislacji w kwalifikowanej niejasności (niedookreśloności) podstawowego pojęcia wyznaczającego zakres zastosowania ustawy. W ocenie Rzecznika ani z brzmienia przepisów, ani z uzasadnienia projektu ustawy nie da się przesądzić, czy zamiarem ustawodawcy była powszechna kontrola całego obrotu nieruchomościami, czy zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Odpowiedzialność za wybór jednej z tych wartości ustawodawca przerzucił na uczestników obrotu. O tym, czy dane nieruchomości należy uznać za „rolne” w rozumieniu ustawy, przesądzi praktyka organów stosujących prawo. Zakwestionowane przepisy mają w tym zakresie charakter blankietowy. Podsumowując, wnioskodawca stwierdził, że „stan kwalifikowanej niejasności norm



na poziomie celów ustawy i realizowanych przez nią wartości można traktować jako poważną niezgodność prakseologiczną norm” (s. 27 wniosku RPO).

Odnosząc się do normy, która sankcjonuje bezwzględną nieważnością nabycie nieruchomości rolnej z naruszeniem ustawy, Rzecznik stwierdził, że jej wadliwość wynika z całkowitej zmiany podstawowego paradygmatu ustroju rolnego państwa dokonanej ustawą o wstrzymaniu sprzedaży. W ocenie Rzecznika obrót nieruchomościami rolnymi, poza pewnymi wyjątkami, jest reglamentowany środkami administracyjnymi. Został zatem, zdaniem wnioskodawcy, przeniesiony do gałęzi prawa administracyjnego lub nawet karnego. Powinno to pociągać za sobą podniesienie na wyższy poziom gwarancji szczególności i dookreśloności norm prawnych. Sytuacje, w jakich obywatela spotka istotna dolegliwość ze strony państwa, muszą być określone w sposób jasny, ścisły i niepozostawiający żadnych wątpliwości. Tymczasem w zakwestionowanym stanie prawnym hipoteza i dyspozycja normy są niedookreślone, a jasna i niewątpliwa jest tylko sankcja. Sposób sformułowania obowiązku uzyskania administracyjnego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej narusza także konstytucyjny nakaz określoności przepisu ograniczającego swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (art. 2 w związku z art. 22 Konstytucji). Konstytucyjny standard określoności przepisów jest w tym wypadku również podwyższony. Tymczasem niedookreśloność art. 2a ust. 1 i 4 u.k.u.r. pogłębia niejasna norma z art. 4a u.k.u.r., który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów ustawy do nabycia gospodarstwa rolnego. W tym wypadku karą za „interpretacyjną pomyłkę” jest również bezwzględna nieważność dokonanej czynności.

Kolejny zarzut Rzecznika dotyczy obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego (art. 2b ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r.). W ocenie Rzecznika norma zawarta we wskazanych przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę lojalności (zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa), wywodzone z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz w związku z art. 22 Konstytucji. Do wad legislacyjnych powyższej normy Rzecznik zalicza brak jasnego zdefiniowania pojęć „nieruchomość rolna”, „gospodarstwo rolne” oraz „działalność wytwórcza w rolnictwie”. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie wie, w jakich okolicznościach państwo nakłada na niego określone obowiązki i na czym one polegają. Stan taki miał utrzymywać się przez 10 lat, a jakiegokolwiek naruszenie ustawowych obowiązków, niezależnie od przyczyny, skutkuje przejęciem nieruchomości do zasobu państwowego. Dodatkowo, Rzecznik zauważył, że sankcja z art. 9 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. nie została zsynchronizowana z sankcją z art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. Ponadto, przepisów o zakazie przenoszenia własności oraz posiadania nie zsynchronizowano z regulacjami art. 336–art. 352 k.c. Podsumowując, Rzecznik stwierdził, że regulacja zawarta w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. ma charakter niedookreślony i blankietowy, a równocześnie bezpośrednio ogranicza konstytucyjne wolności i prawa obywatelskie: „zobowiązuje do określonego sposobu wykonywania własności i ogranicza prawo do rozporządzania nią (pod rygorem utraty własności), a także zobowiązuje do prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej na nabytych gruntach” (s. 34 wniosku Rzecznika).

2.4. RPO sformułował zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację podstaw ustroju społeczno-gospodarczego państwa (art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22 oraz art. 23 Konstytucji). W ocenie Rzecznika konstrukcje prawne przewidziane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego naruszają zasady wyrażone we wskazanych wzorcach konstytucyjnych ze względu na kumulację kilku okoliczności: 1) niejasnej definicji nieruchomości rolnej, czego konsekwencją jest zagrożenie objęciem reżimem wynikającym z przepisów tej ustawy obrotu znaczną liczbą nieruchomości; 2) ograniczenia podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnych wyłącznie do „rzeczywistych rolników” oraz uznaniowego charakteru decyzji wydawanych w tym zakresie oraz utrudniania kontroli sądowno-administracyjnej tych decyzji;

3) nałożenia na nabywcę wieloletniego obowiązku wykonywania prawa własności nieruchomości rolnej w określony przez ustawodawcę sposób; 4) związania przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zarówno obrotu prywatnego nieruchomościami rolnymi, jak i wszelkich innych zdarzeń prowadzących do nabycia własności nieruchomości rolniczych na podstawie orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej.

Ponadto, w ocenie RPO zakwestionowane regulacje naruszają granice normy programowej z art. 23 Konstytucji. Jedynym kryterium i podstawą prawną działania Agencji ma być ogólna konstytucyjna norma programowa deklarująca systemowe wsparcie i preferencje dla „gospodarstwa rodzinnego”. Agencja, ingerując władczo w konstytucyjne prawa obywateli, ma dekodować te wartości bez jakiegokolwiek „pośrednictwa” ustawy. Stanowi to nieakceptowalny poziom arbitralności w państwie praworządym. W ocenie Rzecznika za godzący w wolności i swobody wyrażone w art. 20–art. 22 Konstytucji jest „efekt mrozący”, jaki nowe przepisy wywołały w obrocie nieruchomościami rolnymi. Zdaniem Rzecznika próba ratowania racjonalności poszczególnych rozwiązań ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego może prowadzić do stworzenia w praktyce równoległego, alternatywnego do ustawy systemu norm regulujących obrót ziemią rolną. Ponadto, w rezultacie zakwestionowanych regulacji prywatni właściciele zostaną zmuszeni do sprzedawania swoich gruntów państwu (skutek nacjonalizacyjny). Nadmierna surowość przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego grozi – zdaniem wnioskodawcy – pojawieniem się nieformalnego obrotu gruntami rolnymi.

3. W piśmie z 12 sierpnia 2016 r. RPO rozszerzył swój pierwotny wniosek, wnosząc o stwierdzenie, że: a) art. 2a ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 2a ust. 4 u.k.u.r. są niegodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; b) art. 2b ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. są niezgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; c) art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c oraz art. 9 ust. 3 pkt 2 u.k.u.r. są niezgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 52 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; d) art. 3 ust. 4 u.k.u.r. przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji; e) art. 3a ust. 1 u.k.u.r. „przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej”, jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; f) art. 3b ust. 1 u.k.u.r. „przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa nabycia nieruchomości rolnej będącej własnością spółki osobowej prawa handlowego”, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; g) art. 4 ust. 1 u.k.u.r. „przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa nabycia nieruchomości rolnej”, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji; h) art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. c u.k.u.r. w zakresie, „w jakim nie obejmuje dziedziczenia testamentowego”, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji; i) art. 4 ust. 6 u.k.u.r. w zakresie, „w jakim do nabywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego wyłącza zastosowanie art. 3a ust. 2 pkt 2 u.k.u.r. oraz w zakresie, w jakim dotyczy prawa dziedziczenia tych udziałów lub akcji, jak również przez to, że nie określa przesłanek skorzystania przez Agencję z prawa przejęcia tych udziałów i akcji, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 2a ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 4 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na wątpliwości co do znaczenia podstawowych pojęć użytych w art. 2a ust. 1 zd. 1 u.k.u.r. – „nabycia”, „rolnika indywidualnego” i „nieruchomości

rolnej”. Zdaniem Rzecznika intencją ustawodawcy było objęcie reżimem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego „jak najszerzej kategorii nieruchomości, jak najszerzej kategorii zdarzeń prawnych oraz bardzo ściśle wyliczenie wyjątków, w których obrót jest zwolniony spod kontroli państwa (wąska definicja rolnika indywidualnego, wąski zakres wyjątków z art. 2a ust. 3 ustawy)” (pismo Rzecznika z 12 sierpnia 2016 r., s. 7).

W ocenie RPO dopuszczalne jest badanie zgodności z Konstytucją ustawowych ograniczeń wolności nabywania mienia, której podstawą jest art. 64 ust. 1 w powiązaniu z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie tak rozumianej wolności musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niezgodność z Konstytucją zaskarżonej normy wynika zarówno z nieuzasadnionego ograniczenia wolności nabywania własności, jak i ograniczenia uprawnień aktualnego właściciela nieruchomości w wyborze osoby kontrahenta, a także uprawnienia do uzyskania ekonomicznego ekwiwalentu wartości prawa majątkowego.

Zaskarżone przepisy nie spełniają, zdaniem RPO, warunków tzw. testu proporcjonalności. Po pierwsze, ze względu na szeroki zakres zastosowania ustawy, w niektórych sytuacjach nie można odnaleźć racjonalnego związku między regulacją zawartą w art. 2a ust. 1 i ust. 4 w powiązaniu z ust. 6 u.k.u.r. a celami wyrażonymi w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w jej art. 1 oraz w uzasadnieniu do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. W innych wypadkach cel zamierzony przez ustawodawcę jest sprzeczny z Konstytucją (w odniesieniu do nieruchomości inwestycyjnych na cele mieszkaniowe, które charakter rolny mają „tylko z nazwy”). Ponadto, podstawowym celem przyjętych regulacji, który ustawodawca wskazał w uzasadnieniu do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, jest zapobieganie spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych w celach niezwiązanych z produkcją rolniczą. Racjonalność przyjętych regulacji, w świetle tego celu jest trudna do oceny, ze względu na brak określenia „zjawisk o charakterze spekulacyjnym”.

Po drugie, biorąc pod uwagę znaczne obniżenie normy obszarowej i objęcie reżimem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego większości niezagospodarowanych działek, nawet tych niewielkich i rolniczo niewykorzystywanych, przyjęte rozwiązania nie są przydatne dla realizacji stawianych przez ustawodawcę celów. Nie można bowiem założyć *a priori*, że do niekorzystnych zjawisk spekulacyjnych dochodzi we wszystkich sytuacjach objętych zakresem art. 2a ust. 1 i 4 u.k.u.r. Ingerencja państwa, polegająca na ograniczeniu konstytucyjnych praw wszystkich obywateli, nie jest zatem we wszystkich sytuacjach niezbędna. Ustawodawca mógłby ponadto zastosować inne, mniej dolegliwe rozwiązania. Rzecznik podał przykłady takich rozwiązań. Założenie o konieczności wprowadzonych ograniczeń w zbywaniu nieruchomości osłabia zakres wyjątków przewidzianych w ustawie (zbycie na rzecz osób bliskich oraz wszystkich kościelnych osób prawnych i związków wyznaniowych, zwolnienie z obowiązku rolniczego wykorzystywania nabytej ziemi). Nieuzasadnione jest założenie ustawodawcy, że w tego typu transakcjach nie będzie dochodziło do zjawisk spekulacyjnych, a dodatkowo dają one możliwość łatwego obejścia ustawowych nakazów. Zakres wyjątków nie jest powiązany z celami ustawy. Krąg osób bliskich określony w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego jest najwęższy w porównaniu z innymi ustawami, a do tego systemowo niespójny.

Nieproporcjonalne ograniczenia wynikają z art. 2a ust. 4 u.k.u.r., określającego przesłanki uzasadniające dopuszczalność zbycia nieruchomości oraz tryb uzyskania na to zgody państwa. W szczególności, w sposób niejednoznaczny zostały określone przesłanki udzielenia właścicielowi nieruchomości zezwolenia na jej zbycie na rynku prywatnym, co stanowi również naruszenie zasady lojalnego traktowania obywateli (art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji). Do ustawy nie wprowadzono przesłanki „czynności o charakterze spekulacyjnym”, a przeciwdziałanie tego typu zjawiskom zostało wskazane jako główny cel nowelizacji. Przesłanka ta ma zatem charakter pozaustawowy. W tej sytuacji dyskrecjonalność organu administracji nie może być skutecznie kontrolowana przez sąd administracyjny. Właściciel nieru-

chomości nie ma do dyspozycji żadnych instrumentów ochrony przed ewentualnymi nadużyciami ze strony organu państwa.

Zdaniem Rzecznika zastrzeżenia konstytucyjne budzi uzależnienie zgody na zbycie nieruchomości od niemożności jej zbycia w pierwszej kolejności podmiotom wymienionym w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Stanowi to formę ograniczenia konstytucyjnego prawa do dysponowania swoją własnością, a ponadto trudno to uzasadnić właściwym zagospodarowaniem ziemi rolnej, przeciwdziałaniem spekulacjom czy realizacją art. 23 Konstytucji. W ocenie RPO przepis ten w sposób nieuzasadniony uprzywilejowuje określone kategorie podmiotów. Rozwiązanie to narusza art. 23 Konstytucji oraz pozostaje w sprzeczności z celami ustawy. Ograniczeniem prawa właściciela do dysponowania swoją własnością jest także tryb wyrażenia zgody przez państwo, która musi mieć charakter „pozytywny”. Konieczność uzyskania zezwolenia na obrót ziemią może być przydatna dla osiągnięcia zamierzonego celu, ale jej forma nie jest niezbędna.

Rzecznik uznał za nieuzasadniony, niekonieczny i nadmiernie dolegliwy cenzus domicylu wynikający z art. 6 ust. 1 u.k.u.r., który stanowi ograniczenie prawa własności. Zakres definicji rolnika indywidualnego przekłada się bowiem na zakres wolności w obrocie nieruchomościami. Uzależnianie swobody obrotu od okoliczności wcześniejszego zamieszkiwania na określonym terenie nie pozostaje w racjonalnym związku z realizacją konstytucyjnych wartości, których ochronę deklaruje ustawodawca. Przyjęte rozwiązanie stanowi także naruszenie chronionej konstytucyjnie wolności wyboru miejsca pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji).

W ocenie RPO niezgodna z Konstytucją jest norma wynikająca z art. 2a ust. 6 u.k.u.r., która „wymusza” przejmowanie własności prywatnej przez państwo. Przyjęte rozwiązanie (odwrotna zależność zakresu art. 2a ust. 6 u.k.u.r. od zakresu art. 2a ust. 4 u.k.u.r.) powoduje skutek wywłaszczeniowy. Stanowi to naruszenie art. 20 i art. 21 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika art. 2a ust. 4 u.k.u.r. wprowadza dodatkowe przesłanki realizacji słuszych roszczeń obywateli. Stanowi to nieproporcjonalne ograniczenie „innych praw majątkowych” (naruszenie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Dotyczy to sytuacji odzyskiwania przez właściciela swojej dawnej własności (np. odstąpienia od umowy, żądania rozwiązania umowy, odwołania darowizny, rozwiązania umowy z następcą, rozwiązania umowy dożywocia lub zwrotu wywłaszczonej nieruchomości). Ustawodawca dopuszcza realizację tych roszczeń, wyłącznie jeżeli dochodzi ich rolnik indywidualny, wyznaniowa osoba prawna albo w niektórych wypadkach bliscy „zbywcy”. Stanowi to naruszenie zasady lojalnego traktowania obywateli przez państwo, zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równego traktowania. Ponadto rozwiązanie to nie ma związku z celami ustawy. „[U]stawa, przy próbie dochodzenia przez obywatela słuszych i uzasadnionych roszczeń, mających pełne umocowanie w przepisach prawa, stawia mu dodatkowe, niezmiernie uciążliwe warunki, *in casu* irracjonalne, a niekiedy niewykonalne. Ich niespełnienie zaś może skutkować odebraniem przez państwo tej własności, na wniosek aktualnego zbywcy, na co z kolei były właściciel – właśnie próbujący własność odzyskać – nie ma żadnego wpływu” (pismo RPO z 12 sierpnia 2016 r., s. 27). Podobna sytuacja zachodzi w wypadku właścicieli nieruchomości rolnych, którzy chcą uregulować stan swojej własności.

3.2. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 2b ust. 1 i ust. 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt. 2 i ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik stwierdził, że rozwiązania przyjęte w zaskarżonych przepisach są nadmiernie restrykcyjne i przez to wykraczają poza ramy dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń.

Obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę nieruchomości rolnej jest uzasadniony tylko w sytuacji istniejącego już gospodarstwa, co umożliwia kontynuację produkcji rolniczej. W pozostałym zakresie RPO nie znajduje uzasadnienia dla

tego obowiązku. Dotyczy to sytuacji, w których nabyta nieruchomość nigdy nie stanowiła części gospodarstwa ani nie była wykorzystywana rolniczo lub gdy wywiązanie się z tego obowiązku jest niewykonalne. Ponadto, w ocenie Rzecznika, przyjęte rozwiązanie nie jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu. Potwierdza to szeroki i arbitralnie ukształtowany zakres wyjątków. Dolegliwość nałożonego przez ustawodawcę obowiązku potęguje 10-letni okres jego realizacji w powiązaniu z sankcją grożącą za jego niedopełnienie. Sankcja ta ma podwójny skutek. Powoduje nieważność czynności prawnej zbycia nieruchomości oraz możliwość przejęcia własności przez ANR. W ocenie RPO sankcja ta ma w istocie karny charakter, a dodatkowo, w wypadku poddania jej kontroli sądowej, następuje odwrócenie ciężaru dowodu. Zdaniem Rzecznika nagromadzenie tak daleko idących ograniczeń prawa własności w zaskarżonych przepisach wydrąża to prawo z jego rzeczywistej treści i stanowi w konsekwencji naruszenie samej istoty prawa.

3.3. W dalszej części pisma Rzecznik przedstawił argumenty na poparcie zarzutu niezgodności art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c oraz art. 9 ust. 3 pkt 2 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 52 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem RPO za kolejne nieproporcjonalne ograniczenie wolności nabywania nieruchomości rolnych i jednocześnie nieproporcjonalne ograniczenie prawa właściciela do dysponowania swoją własnością, należy uznać zobowiązanie nabywcy do zamieszkania na terenie danej gminy przez okres 5 lat od nabycia nieruchomości. Wykonywanie tego obowiązku jest kontrolowane przez państwo w trybie art. 8a u.k.u.r. i stanowi warunek utrzymania własności, zagrożony sankcją przejęcia nieruchomości do zasobu państwowego na podstawie art. 9 ust. 3 u.k.u.r. Obowiązek ten nie pozostaje w związku z realizacją celów ustawy.

Ponadto, wymóg zamieszkania na terenie danej gminy narusza, zdaniem Rzecznika, wolność wyboru miejsca zamieszkania (art. 52 ust. 1 Konstytucji). Obowiązek ten ma charakter zbędny (niekonieczny), biorąc pod uwagę nakaz prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach. Zaskarżone przepisy utrudniają także realizację słuszych roszczeń zmierzających do „zwrotnego nabycia” swojej dawnej nieruchomości. Stanowi to naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

3.4. W ostatniej części pisma Rzecznik wskazał na brak przesłanek pierwokupu i wykupu, odnosząc się do zarzutu zakresowej niezgodności art. 3 ust. 4, art. 3a ust. 1, art. 3b ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. c oraz art. 4 ust. 6 u.k.u.r. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2, i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie RPO w zaskarżonych przepisach brakuje przesłanek przejęcia własności do zasobu państwowego przy okazji różnych czynności obrotu oraz innych zdarzeń prawnych skutkujących zmianą właściciela nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego bądź uprawnionego z udziałów lub akcji spółek kapitałowych. Chodzi o prawo pierwokupu nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.), prawo pierwokupu udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych, będących właścicielami nieruchomości rolnych (art. 3a ust. 1 u.k.u.r.), prawo do wykupu nieruchomości rolnych spółki osobowej (art. 3b ust. 1 u.k.u.r.), prawo wykupu nieruchomości (art. 4 ust. 1 u.k.u.r.) oraz prawo wykupu w wypadku obrotu innego niż sprzedaż akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych (art. 4 ust. 6 u.k.u.r.).

Zdaniem RPO we wskazanych sytuacjach brak ustawowego określenia przesłanek działania organu państwa stanowi naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności, dziedziczenia oraz innych praw majątkowych, których ograniczenia powinny być określone w ustawie, na podstawie art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do własności oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do innych praw majątkowych. Właściciela nieruchomości nie chronią przed nadużyciami organu żadne gwarancje materialnoprawne i proceduralne. Został on pozbawiony ochrony sądowej i nie może bronić się wykazaniem, że działania Agencji nie pozostają w żadnym związku z realizacją celów ustawy ani z wartościami

z art. 23 Konstytucji. Uprawnienia Agencji w tym zakresie mają blankietowy charakter. Rzecznik przypomniał, że analogiczny zarzut przemawiał za stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu (zob. wyrok TK z 18 marca 2010 r. o sygn. K 8/08). Zdaniem RPO zaskarżone regulacje naruszają w ten sposób proporcję pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego i interesu prywatnego. Uprawnienia Agencji we wskazanym zakresie są niekonieczne i nieproporcjonalnie dolegliwe. Ponadto stanowią nieuzasadnione „preferencje” dla podmiotu publicznego (wbrew zasadom wynikającym z art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji).

W odniesieniu do spółek kapitałowych, Rzecznik podniósł także zarzut nieproporcjonalnego (niepotrzebnego) utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Na każdą spółkę kapitałową, która w swoim portfelu ma choćby jedną nieruchomość o powierzchni 0,3 ha, został nałożony uciążliwy obowiązek „raportowania Agencji każdego «ruchu» w obrocie akcjami lub udziałami i oczekiwania na reakcję Agencji – co w sposób oczywisty utrudnia (spowalnia) obrót”. Możliwe jest także przejęcie, „bez żadnych ustawowych przesłanek, kontroli właścicielskiej nad działalnością każdej spółki, która – nawet «przypadkowo» – podlega regule z art. 3a ust. 1 u.k.u.r.” (pismo Rzecznika z 12 sierpnia 2016 r., s. 38).

W odniesieniu do wykupu nieruchomości spółki osobowej, poza wyżej wskazanymi zarzutami, Rzecznik postawił także zarzut naruszenia prawa dziedziczenia, w sytuacji wstąpienia w prawa wspólnika jego spadkobierców. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami państwo, przy okazji dziedziczenia majątku prywatnego, może przejmować własność osoby trzeciej (spółki). Wykup nieruchomości następuje także przy dziedziczeniu testamentowym przez osoby niebędące rolnikami bądź przez osoby spoza najbliższej rodziny. Stanowi to nieuzasadnione i zbyt dolegliwe ograniczenie prawa do dziedziczenia spadkobiercy testamentowego oraz swobody testowania, stanowiącej istotny składnik wolności majątkowej. Ponadto zakwestionowana regulacja umożliwia przejmowanie spadku przez państwo z pominięciem spadkobierców ustawowych. W ocenie RPO ustawodawca mógł zastosować w tym zakresie mniej dolegliwe rozwiązania. Zdaniem RPO do skupywania nieruchomości prywatnych przez państwo dochodzi także w sytuacji, gdy właściciel dąży do odzyskania nieruchomości lub uregulowania istniejącego stanu prawnego.

Zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) Rzecznik postawił w odniesieniu do prawa wykupu akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych w wypadku obrotu innego niż sprzedaż (art. 4 ust. 6 u.k.u.r.). Do naruszenia zasady równości dochodzi ze względu na brak wyjątków zwalniających obrót wewnątrzrodzinny spod ingerencji państwa. Takie rozwiązania zostały przyjęte w pozostałych sytuacjach przejęcia przez państwo nieruchomości. Zdaniem RPO brak jest uzasadnienia dla zróżnicowania ochrony w tym zakresie. Norma ta nie jest ani racjonalna (przydatna), ani proporcjonalna, ani też nie pozostaje w związku z żadnymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Może to dodatkowo prowadzić do naruszenia prawa dziedziczenia.

4. W piśmie z 22 lipca 2016 r. grupa posłów na Sejm VIII kadencji wniosła o stwierdzenie, że: a) art. 1 u.w.s.n. jest niezgodny z art. 9 Konstytucji i art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47; dalej: TFUE); b) art. 2 ust. 2 u.w.s.n. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą rzetelnej legislacji oraz z art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji; c) art. 172 § 3 k.c. w związku z art. 14 u.w.s.n. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadą ochrony interesów będących w toku, zasadą zaufania obywatela do państwa i zasadą poprawnej legislacji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji; d) art. 29 ust. 3bc pkt 1 u.g.n.r. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji; e) art. 29a ust. 1, 3, 4 i 5 u.g.n.r. jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadą poprawnej legislacji i zasadą określoności

prawa; f) art. 2a ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 21, art. 22 w związku z art. 23, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji; g) art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d u.k.u.r. oraz art. 6 pkt 8 lit. a u.w.s.n. są niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji; h) art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a u.k.u.r. jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji; i) art. 2b ust. 1-3 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji; j) art. 3a ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 6 w związku z ust. 2 u.k.u.r. są niezgodne z art. 21 ust. 1 i 2, art. 22 i art. 31 ust. 3, art. 64 oraz art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadą poprawnej legislacji i zasadą określoności prawa; k) art. 3b ust. 1 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; l) art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a u.k.u.r. jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 zdanie drugie i art. 31 ust. 3 Konstytucji; m) art. 9 ust. 3 u.k.u.r. jest niezgodny z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji.

5. W piśmie z 6 września 2016 r. grupa senatorów IX kadencji wniosła o stwierdzenie, że: a) art. 1 u.w.s.n. jest niezgodny z „pkt 4 akapitu drugiego Załącznika XII do Traktatu akcesyjnego podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. [z] 2004 [r.] Nr 90, poz. 864 [;dalej: załącznik XII])” oraz z art. 63 ust. 1 TFUE; b) art. 6 pkt 9 u.w.s.n. w zakresie, w jakim dodaje art. 29a ust. 1 pkt 1 oraz art. 29a ust. 4 pkt 1 lit. b u.g.n.r., jest niezgodny z art. 63 ust. 1 TFUE, pkt 4 akapitu drugiego załącznika XII oraz z art. 20 i art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391; dalej: Karta); c) art. 7 pkt 4 u.w.s.n. w zakresie, w jakim dodaje art. 2a ust. 1 i 2, art. 2b ust. 1, 2 i 3 u.k.u.r., w związku z art. 7 pkt 9 u.w.s.n. w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 6 ust. 1 u.k.u.r., jest niezgodny z art. 63 ust. 1 TFUE, pkt 4 akapitu drugiego załącznika XII oraz z art. 20 i art. 21 ust. 2 Karty.

6. W piśmie z 22 września 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko w sprawie wniosku grupy posłów z 23 czerwca 2016 r. Zdaniem Rzecznika: a) art. 1 i art. 2 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 u.w.s.n. jest niezgodny z art. 2 oraz art. 23 w związku z art. 20 Konstytucji; b) art. 2 ust. 2 u.w.s.n. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji; c) art. 172 § 3 k.c. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji; d) art. 29a ust. 1 i 4 u.g.n.r. jest niezgodny z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 23, art. 64 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 3 oraz z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

6.1. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1 i art. 2 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 u.w.s.n. z art. 2 oraz art. 23 w związku z art. 20 Konstytucji, Rzecznik doszedł do wniosku, że zakwestionowane przepisy nakładają na Agencję sprzeczne nakazy, których nie da się realizować jednocześnie. Z tego względu niemożliwa staje się realizacja normy ustrojowej wynikającej z art. 23 Konstytucji. RPO podzielił także zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Zaskarżona regulacja nie tylko nie realizuje żadnego interesu publicznego, lecz także nakłada na obywateli, którzy próbują interes ten realizować, nieuzasadniony ciężar w postaci sankcji nieważności zawartej umowy.

6.2. Rzecznik zgodził się także z zarzutem naruszenia przez art. 2 ust. 2 u.w.s.n. zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji. W ocenie RPO ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do arbitralnego decydowania o obrocie nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Podstawą działania ministra mają być względy społeczno-gospodarcze. Treści tego pojęcia nie można jednak identyfikować z wymienionymi w art. 6 u.g.n.r. zadaniami wynikającymi z polityki państwa,

ponieważ ustawodawca sam je zanegował jako motywy sprzedaży nieruchomości przez ANR. Pojęcie to zostało zatem „wydrążone” z możliwych do zaaprobowania treści. Nie sposób zatem zrekonstruować z obowiązujących przepisów względów społeczno-gospodarczych, które uzasadniałyby w drodze wyjątku zgodę ministra na sprzedaż nieruchomości przez ANR.

6.3. Rzecznik podzielił także zarzut niezgodności art. 172 § 3 k.c. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zdaniem RPO art. 14 u.w.s.n. nie ma charakteru samodzielnego. Jego stosowanie uzależnione jest od art. 172 § 3 k.c. Z tego względu argumentacja Rzecznika dotyczy tylko tego przepisu. Wprowadza on szczególne zasady zasiedzenia nieruchomości rolnych. Ze względu na opisaną przez RPO w piśmie z 11 lipca 2016 r. niejasność pojęcia „nieruchomość rolna” nie można w niektórych sytuacjach jednoznacznie ustalić, czy nieruchomość będąca przedmiotem samoistnego posiadania może stanowić przedmiot zasiedzenia. Zasiedzenie powinno zaś być dokonywane wyłącznie na podstawie precyzyjnie i jasno określonych przesłanek. Kwalifikowana niejasność i niejednoznaczność, jaka zachodzi w wypadku pojęcia nieruchomości rolnej, prowadzi do naruszenia zasad poprawnej legislacji, które są funkcjonalnie związane z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Rzecznika art. 172 § 3 k.c. narusza także art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 29a ust. 1 i 4 u.g.n.r. z gwarancjami ochrony własności i wolności gospodarczej (art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 23, art. 64 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 3 Konstytucji), RPO zauważył, że zaskarżony przepis kształtuje obligatoryjną treść umowy sprzedaży nieruchomości państwowej, nieuwzględnienie zaś jego postanowień skutkuje bezwzględną nieważnością takiej umowy. Ponadto, będzie to dotyczyło niemal wszystkich wypadków sprzedaży nieruchomości państwowych. Przepisy ten stanowi postać ograniczenia prawa własności prywatnej (nabywcy). Rzecznik zgodził się z tym, że ustawodawca regulując sposób gospodarowania gruntami państwowymi, korzysta z szerokiej swobody konstytucyjnej. Jednakże od momentu wyprzedaży nieruchomości z zasobu publicznego obowiązuje silniejsza konstytucyjna kontrola. „[P]owoływanie się na specyficzny status nieruchomości rolnych nie może uzasadniać każdej dowolnej ingerencji w konstytucyjnie chroniony status ich właściciela” (pismo Rzecznika z 22 września 2016 r., s. 14).

Rzecznik zauważył, że zaskarżona regulacja nie mieści się w granicach proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przyjęte rozwiązania nie są bowiem konieczne, a jednocześnie są nadmierne i niepotrzebnie dolegliwe (nieproporcjonalne *sensu stricto*). W ocenie RPO zaskarżony przepis nie prowadzi do rzeczywistego realizowania konstytucyjnie legitymizowanych celów: bezpieczeństwa żywnościowego obywateli, wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych i zapobiegania spekulacjom.

Rzecznik zwrócił także uwagę na nieracjonalny zakres wyjątków od zakazu zbywania nieruchomości nabytej od państwa. W ocenie RPO budzi to wątpliwości co do konieczności zastosowania tak daleko idących restrykcji. Nadmierna uciążliwość „przywiązania do ziemi” wynika z samej długotrwałości tego obciążenia (15 lat), a ponadto z arbitralności wyrażenia zgody przez Agencję na odstąpienie od zakazu zbywania (obciążania), braku możliwości legalnego zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, prawnej nieskuteczności zadysponowania nieruchomością oraz grożących niemal „za wszystko” odstraszańco wysokich kar (zob. pismo RPO z 22 września 2016 r., s. 16). Zbędności (nadmierności) ograniczeń Rzecznik upatruje także w zachowywaniu przez Agencję bardzo silnych instrumentów kontrolnych (wyrażanie zgody na obrót nieruchomościami, prawo pierwokupu lub wykupu, przymusowy wykup). W tym kontekście stosowanie dodatkowych kar zastraszających właścicieli nie jest konieczne, proporcjonalne, sprawiedliwe ani konstytucyjnie uzasadnione.



Podzielając zarzut postawiony przez grupę posłów, Rzecznik postawił dodatkowy zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) przez całokształt przepisów regulujących status prawny nabywcy nieruchomości państwowej. RPO przypomniał, że zasada ta została już przez niego omówiona w piśmie z 11 lipca 2016 r. W ocenie Rzecznika przepisy ograniczające konstytucyjne wolności i prawa „powinny być na tyle precyzyjne, by zapewnione były ich jednolita wykładnia i także stosowanie; i w taki sposób sformułowane, aby zakres ich zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z wolności i praw” (pismo Rzecznika z 22 września 2016 r., s. 20). Zaskarżone przepisy naruszają te standardy, przede wszystkim ze względu na sprzeczności dwóch równolegle stosowanych reżimów prawnych. W ocenie RPO niezgodny z art. 2 Konstytucji jest także sposób ukształtowania relacji umownej pomiędzy państwowym sprzedawcą, a prywatnym właścicielem – nabywcą nieruchomości.

7. W piśmie z 12 sierpnia 2019 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie zainicjowanej wnioskami: Rzecznika z 11 lipca 2016 r, grupy posłów z 23 czerwca 2016 r. (dalej: grupa posłów I), grupy posłów z 22 lipca 2016 r. (dalej: grupa posłów II), grupy senatorów z 6 września 2016 r. Zdaniem Prokuratora: 1) art. 1 i art. 2 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 u.w.s.n. jest zgodny z art. 23 Konstytucji; 2) art. 2 ust. 2 u.w.s.n. jest zgodny z zasadą rzetelnej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji; 3) art. 6 pkt 8 lit. a u.w.s.n. jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji; 4) art. 16 u.w.s.n. jest zgodny z wynikającym z art. 2 Konstytucji nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*; 5) art. 28a ust. 1 i 2 u.g.n.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., jest zgodny z art. 23 Konstytucji; 6) art. 29a ust. 1 i 4 u.g.n.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji, a także jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 7) art. 29 ust. 3bc pkt 1 u.g.n.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji; 8) art. 2a ust. 1 i 4 w związku z art. 2 pkt 1 oraz art. 9 ust. 1 w związku z art. 2a i w związku z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w zakresie, w jakim odwołują się do pojęcia nieruchomości rolnej, w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., są zgodne z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji i są zgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji, w pozostałym zaś zakresie są zgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 9) art. 2a ust. 1 i art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b i c oraz pkt 2 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., są zgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 10) art. 2a ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., jest zgodny z art. 22 w związku z art. 23 Konstytucji; 11) art. 2b ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., są zgodne z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji i są zgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji; 12) art. 2b ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., są zgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 13) art. 9 ust. 3 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji; 14) art. 3b ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r. i rozumiany w ten sposób, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej jedynie wówczas, gdy jest ona niezbędną na cel publiczny, są zgodne z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 15) art. 4 ust. 6 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym do 16 sierpnia 2016 r. i rozumiany w ten sposób, że Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa mogła złożyć oświadczenie o nabyciu

udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej jedynie wówczas, gdy były one niezbędne na cel publiczny, jest zgodny z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 16) w zakresie zgodności art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r., z zasadą rzetelnej legislacji oraz zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na zbędność wydania orzeczenia; 17) w pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. W piśmie z 17 października 2019 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko Sejmu w sprawie wniosków: Rzecznika, grup posłów oraz grupy senatorów, połączonych do wspólnego rozpoznania pod jedną sygnaturą. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 1 i art. 2 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 1 u.w.s.n. jest zgodny z art. 23 Konstytucji; 2) art. 1 u.w.s.n. jest zgodny z art. 63 ust. 1 TFUE i art. 9 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z pkt 4 załącznika XII; 3) art. 6 pkt 8 lit. a u.w.s.n. jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji; 4) art. 16 u.w.s.n. jest zgodny z zasadą odpowiedniej *vacatio legis* wynikającą z art. 2 Konstytucji; 5) art. 29a ust. 1 i u.g.n.r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji (zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 6) art. 29 ust. 3bc pkt. 1 u.g.n.r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto, Sejm wniósł o umorzenie niniejszego postępowania w zakresie, w jakim skarżone przepisy utraciły moc obowiązującą przed wydaniem wyroku przez Trybunał na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK. Przepisami objętymi tym wnioskiem Sejmu są: a) art. 2a ust. 1 zdanie pierwsze, art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d, art. 2a ust. 4, art. 2b ust. 1-3, art. 3 ust. 4, art. 3a ust. 1-3, art. 3b ust. 1-4, art. 4 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 6, art. 9 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 3 u.k.u.r.; b) art. 28a ust. 1 u.g.n.r.; c) art. 2 u.w.s.n.

W pozostałym zakresie Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. W piśmie z 10 czerwca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny o wycofaniu wniosku na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 u.o.t.p.TK, wnosząc jednocześnie o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Z uwagi na tożsamość przedmiotu wniosków: grupy posłów z 23 czerwca 2016 r., Rzecznika Praw Obywatelskich z 11 lipca 2016 r., grupy posłów z 22 lipca 2016 r. oraz grupy senatorów z 6 września 2016 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie spraw zainicjowanych tymi wnioskami pod wspólną sygnaturą K 36/16 (zarządzenia Prezesa TK z 21 lipca 2016 r. oraz z 19 września 2016 r.).

Trybunał, działając z urzędu, stwierdził, że 12 listopada 2019 r. – zgodnie z postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. poz. 1056) – odbyło się

pierwsze posiedzenie Sejmu IX kadencji, wybranego 13 października 2019 r. Stosownie do art. 98 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, kadencja Sejmu i Senatu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Tym samym VIII kadencja Sejmu zakończyła się 11 listopada 2019 r. Analogicznie, kadencja Senatu IX kadencji zakończyła się 11 listopada 2019 r. Zgodnie z postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie zwołania pierwszego posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. poz. 1057) 12 listopada 2019 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Senatu X kadencji, wybranego 13 października 2019 r.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania w wypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Przepis ten miał zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy wobec zakończenia 11 listopada 2019 r. VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu.

Z tego powodu Trybunał – działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK – postanowił umorzyć postępowanie w zakresie wniosku grupy posłów na Sejm VIII kadencji z 23 czerwca 2016 r., wniosku grupy posłów na Sejm VIII kadencji z 22 lipca 2016 r. oraz wniosku grupy senatorów Senatu IX kadencji z 6 września 2016 r.

2. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, cofnięcie wniosku powoduje konieczność umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Rzecznik Praw Obywatelskich skutecznie wycofał wniosek – z zachowaniem wynikających z ustawy warunków.

Mając na uwadze wyżej przedstawione okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.