



Warszawa, 13/02/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Janusz KOCHANOWSKI

RPO-44723 5-IV/03/BM/DC

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr.(022) 551 77 00
Fax (022) 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147),

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

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

Uzasadnienie

I. Zgodnie z treścią art. 23 Konstytucji RP, podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.

Zacytowany przepis ma podstawowe i fundamentalne znaczenie dla tej gałęzi polskiego prawa, jaką jest prawo rolne, przez które należy rozumieć całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem ustroju rolnego, w tym także produkcji rolnej i rynku rolnego (por. P. Czachowski, M. Korzycka - Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 19).

Przepis ten w zdaniu pierwszym formułuje ogólną zasadę, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. W literaturze przedmiotu uważa się za uzasadnione twierdzenie, że „norma ta ma charakter normy programowej, określającej nie regułę postępowania lecz pewną zasadę, normę optymalizacyjną. Przyjęcie takiego właśnie a nie innego charakteru normy zawartej w art. 23 mieć będzie zasadnicze znaczenie dla zakresu i sposobu jej stosowania.” (zob. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, Studia Iuridica Agraria, Tom I). Ten sam autor twierdzi dalej, że dyspozycję art. 23 Konstytucji należy traktować, mimo iż nie wynika to z jej treści, nie tylko jako deklarację ustrojową ale również jako normę o charakterze ochronnym. Skoro gospodarstwo rodzinne stanowi zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawę ustroju rolnego Polski, to w konsekwencji akty i rozwiązania prawne, których skutkiem, choćby pośrednim, mogłoby być ograniczenie i osłabienie gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego państwa można, przynajmniej teoretycznie, uznać za niezgodne z Konstytucją. Przedstawiony wyżej, już ze swej natury dość wąski, zakres ochronnego oddziaływania art. 23 Konstytucji ulega dodatkowym zasadniczym ograniczeniom zawartym w zdaniu drugim tego przepisu. Mianowicie zgodnie ze zdaniem drugim art. 23 Konstytucji zawarta w zdaniu pierwszym zasada ustrojowa czyniąca z gospodarstw rodzinnych podstawę ustroju rolnego państwa nie może naruszać postanowień art. 21 Konstytucji (ochrona własności i prawa dziedziczenia) oraz art. 22 Konstytucji (zasada wolności działalności gospodarczej).

Konstrukcja przyjęta przez art. 23 Konstytucji ma charakter unikalny i w sposób zasadniczy różni się od regulacji dotyczących gospodarstw rodzinnych obowiązujących w krajach Europy Zachodniej. Istota tych regulacji idzie w kierunku zasadniczo różnym od art. 23 Konstytucji. Chroniąc i promując rozwój gospodarstw rodzinnych ustawodawca Europy Zachodniej, opierając się często na odpowiednich postanowieniach swych konstytucji, w istotny sposób ograniczają

działanie w stosunku do gospodarstw rodzinnych zarówno zasady wolności działalności gospodarczej jak też ochrony własności i dziedziczenia. Ograniczając np. spekulacyjny wykup gruntów rolnych, poddając kontroli nadmierną koncentrację gruntów rolnych, uzależniając podjęcie działalności gospodarczej w rolnictwie od szczególnych wymogów kwalifikacji zawodowych - wszystko to w interesie gospodarstw rodzinnych - ustawodawstwa krajów europejskich ograniczają niewątpliwie zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Tworząc szczególne systemy dziedziczenia gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym, które uprzywilejowują i ułatwiają dojście do spadku właśnie przez osoby prowadzące rolne gospodarstwo rodzinne, obciążając własność rolniczą bardzo skomplikowanym systemem praw pierwokupu i wykupu gruntów działającym na korzyść członków rodziny rolniczej, ustawodawstwa te ograniczają i to w istotny sposób, własność i prawo dziedziczenia. Można w konsekwencji zaryzykować twierdzenie, że istota ochrony gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej sprowadza się do ograniczania, w ich interesie, prawa własności i dziedziczenia gruntów rolnych jak też swobody podejmowania działalności gospodarczej w rolnictwie (na temat zasad obrotu gruntami rolnymi w krajach Europy Zachodniej zob. P. Czachowski, M. Korzycka - Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie...* s. 92 - 96).

Dopiero na tym tle widzimy wyraźnie specyfikę konstrukcji art. 23 Konstytucji. Deklarując z jednej strony podstawowy dla ustroju rolnego Polski charakter gospodarstw rodzinnych ogranicza się równocześnie działaniem tej zasady zastrzegając, iż nie może ona naruszać prawa własności i dziedziczenia jak też wolności działalności gospodarczej. W ten właśnie sposób kompromis polityczny, który legł u podstaw wprowadzenia zapisu art. 23 do Konstytucji zdecydował o skuteczności i zakresie oddziaływania tego przepisu. Deklarując podstawową dla ustroju rolnego państwa zasadę preferencji gospodarstw rodzinnych ograniczono ją równocześnie tak daleko idącymi zastrzeżeniami, iż realizacja samej zasady staje się w praktyce bardzo utrudniona.

Mówiąc o art. 23 Konstytucji RP nie sposób też pominąć kilku cennych uwag, które w stosunku do tego przepisu, poza samą doktryną wygłosił także Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie. Otóż w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99 (OTK 2001/1/5), Trybunał Konstytucyjny, przy okazji orzekania o konstytucyjności określonych przepisów regulujących zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych przyjął, „że gospodarstwo rolne może być przedmiotem szczególnej regulacji prawnospadkowej. Konstytucyjną odrębność gospodarstwa rolnego jako składnika majątku potwierdza art. 23 konstytucji. Przepis ten formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 konstytucji, a więc także prawa

dziedziczenia. Oznacza to, iż rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Podobnie nie powinien on być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza to jednak, że ustawodawca - w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia - odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją potraktuje gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. Art. 23 zd. 2 konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców. Nie wyłącza on natomiast wprowadzenia co do spadków, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wyrażonej w art. 23 zasady, zgodnie z którą gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa. Oczywiście przy tym jest, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu konstytucji wynika, że powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia "godziwego" utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa. Art. 23 konstytucji daje podstawę do przyjęcia przez ustawodawcę uregulowań szczególnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych także z uwagi na fakt, że inne dyrektywy konstytucyjne, a zwłaszcza wynikające z nakazu ochrony prawa dziedziczenia, nie są w tym przypadku - jak zaznaczono - jednoznaczne. Uzasadnia to pewien stopień swobody ustawodawcy, który realizując wskazane wyżej minimalne wymogi ochrony prawa dziedziczenia może wprowadzić rozwiązania służące innym wartościom konstytucyjnym. Do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy normy ustawowe, określające sposób i zakres realizacji w takiej sytuacji kilku różnych wartości konstytucyjnych, pozostają w zgodzie z konstytucją.

Poza tym zauważyć można, iż prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa. Trzeba przyjąć, iż w przypadku dziedziczenia przedsiębiorstw interes publiczny, o którym mowa w art. 22 konstytucji, może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu jednej tylko osoby. Łączy się to z dyrektywą

wynikającą z art. 23 konstytucji, przy założeniu, że gospodarstwo rolne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było "produktywną" formą gospodarowania. Dlatego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, także art. 22 i 23 konstytucji dają pewną podstawę do odrębnego - choć tylko w pewnym zakresie i pod ściśle określonymi warunkami - uregulowania spraw spadkowych dotyczących gospodarstw rolnych. Rzecz jasna regulacja ta powinna być skorelowana z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi".

Dokonując w tym miejscu krótkiego podsumowania, po pierwsze należy stwierdzić, iż zasadę mówiącą o tym, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (art. 23 zd. 1 Konstytucji) zaliczyć można do tzw. zasad polityki państwa. To z kolei oznacza, iż w sferze prawodawczej, państwo realizując politykę rolną powinno to czynić z jednoczesnym uwzględnieniem pewnych kierunków działania, jakie wynikają z owej zasady. Po drugie, ustawodawca kształtując treść stosownych przepisów prawa dotyczących bezpośrednio rodzinnego gospodarstwa rolnego, zaliczanego do jednej z wartości konstytucyjnych, musi baczyć, aby nie przyjąć takich rozwiązań, co do których będzie można postawić zarzut ich niezgodności z art. 21 Konstytucji. Podobnie, skoro prowadzenie gospodarstwa rolnego może być też traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa (w tym zakresie por. też P. Czachowski, M. Korzycka - Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie...*, Część druga - Producenci Rolni, Rozdział V, § 2. Gospodarstwo a przedsiębiorstwo rolne), to tym samym, ustawodawca podczas konstruowania określonych przepisów prawa musi czynić to z poszanowaniem reguł wynikających z art. 22 Konstytucji. Inaczej mówiąc, realizując zasadę, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, ustawodawcy nie wolno naruszyć postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji, gdyż tak stanowi *expressis verbis* art. 23 zd. 2 Konstytucji.

II.1. W dniu 16 lipca 2003 r. w życie weszła ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592; dalej: ustawa). Ustawa ta wprowadziła nowe zasady (ograniczenia) dotyczące obrotu gruntami rolnymi. W tym miejscu godzi się bowiem podnieść, iż od 1 października 1990 r. do czasu wejścia w życie powyższego aktu prawnego, w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi istniała całkowita swoboda w przenoszeniu własności nieruchomości rolnych, poprzez dokonywanie czynności prawnych *inter vivos* (na temat ewolucji przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi zob. A. Oleszko [w:] *Prawo rolne, pod red. A. Stelmachowskiego*, Warszawa 2003, s. 100-103). Tak więc, od dnia 16 lipca 2003 r. proces, w

którym dochodzi do zmian właścicielskich nieruchomości rolnych, został poddany przez ustawodawcę określonej reglamentacji prawnej. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich warto jest zwrócić uwagę na to, że w samej doktrynie przeważały oceny negatywne, jeśli chodziło o rezygnację przez ustawodawcę, po dniu 1 października 1990 r., z kontroli nad kształtowaniem struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Innymi słowy, krytycy tej całkowitej liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi wskazywali, iż taki stan rzeczy stawia nasze państwo w sytuacji kraju, który odbiega od ogólnie przyjętej w Europie Zachodniej tendencji tworzenia gospodarstw rodzinnych zdalnych do realizacji polityki państwa w zakresie szeroko rozumianego prawa żywnościowego oraz zapewniających rozwój warsztatu pracy i ochrony socjalno-bytowej rolników. W ocenie tych krytyków, taki stan mógł mieć jedynie charakter przejściowy i jednocześnie prognozowali oni, że ustawodawca będzie musiał powrócić do aktywnego oddziaływania na kształtowanie racjonalnej struktury agrarnej naszego rolnictwa (na ten temat zob. P. Czachowski, M. Korzycka - Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie...?*, 98-99 oraz A. Oleszko [w:] *Prawo...s.* 103-105 i s. 111-112).

Jak o tym już wspomniano wyżej, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziła kilka nowych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Od dnia jej wejścia w życie w obrocie prawnym zaczęły funkcjonować instytucje prawne takie jak ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy i Agencji Nieruchomości Rolnych oraz uprawnienie tej Agencji do nabycia nieruchomości rolnej w razie zawarcia innej niż sprzedaż umowy powodującej przeniesienie własności takiej nieruchomości (tzw. przejęcie lub wykup), mające bezpośredni wpływ na kształtowanie ustroju rolnego naszego państwa. Do tego dodać należy jeszcze instytucję odkupu, wprowadzoną tą ustawą (art. 12 pkt 11), ale umieszczoną w art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700). Aby w sposób przystępny przybliżyć rzeczywistą istotę tych instytucji (ograniczeń), wydaje się, iż konieczne jest omówienie ich najważniejszych cech na tle celów, jakie ma osiągnąć cała ustawa.

II.2. Przede wszystkim, regulacje zawarte w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. wskazują na to, że cały akt prawny nawiązuje do zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji, mówiącej, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. A więc, ustawa ta ma na celu zapewnić skuteczną realizację postulatu zawartego w art. 23 Konstytucji. Same zaś zasady kształtowania ustroju rolnego państwa w myśl postanowień przedmiotowej ustawy mają być osiągnięte przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (art. 1 ustawy).

Oczywiście, aby można było wpływać na kształtowanie ustroju rolnego państwa, podmiot, któremu ustawa powierzyła wykonywanie pewnych obowiązków w tym zakresie (Agencja Nieruchomości Rolnych), musiał zostać przez nią wyposażony w określone instrumentarium prawne. Czy instrumentarium to zapewnia efektywną realizację wymienionych w art. 1 celów ustawy i czy jest zdolne do wywołania pożądanego kształtu ustroju rolnego - tego niniejszy wniosek nie przesądza. Rzecznik zwraca jedynie uwagę, że ustawodawca decydując się na przyjęcie szczególnego rodzaju przepisów prawa do realizacji ustawowych celów, zaniedbał konstytucyjny obowiązek ochrony podmiotowych praw obywateli. Obok bowiem znanej dotychczas instytucji pierwokupu, zmodyfikowanego jedynie mechanizmem ustalania przez sąd rynkowej wartości nieruchomości, w przypadku gdy cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od tej wartości (art. 3 ust. 8 i 9 ustawy), wprowadził nieznane dotychczas systemowi prawa uprawnienie Agencji do nabycia nieruchomości, nazwane w doktrynie prawem przejęcia i funkcjonujące wprawdzie w systemie, ale inaczej skonstruowane, prawo odkupu, nie regulując wprost w ustawie zasad funkcjonowania i przesłanek stosowania tych instytucji.

Zgodnie z art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej.

Jeżeli równowartość pieniężna, o której mowa w ust. 1, nie wynika z treści umowy, równowartość tę Agencja określa przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Jeżeli równowartość pieniężna, o której mowa w ust. 1, wynikająca z treści umowy rażąco odbiega od wartości rynkowej nieruchomości rolnej, stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 8 i 9, odnoszące się do pierwokupu.

Uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, nie przysługuje:

- 1) jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2;
- 2) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz:

- a) spółdzielni produkcji rolnej - w przypadku nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka tej spółdzielni,
 - b) osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami;
- 3) jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 756, z 1999 r. Nr 60, poz. 636, z 2000 r. Nr 45, poz. 531, z 2001 r. Nr 73, poz. 764, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 oraz z 2003 r. Nr 45, poz. 391).

Do wykonywania uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu.

Natomiast, jak stanowi art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wprowadzony ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, Agencji 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.

II.3. Obydwa omówione wyżej uprawnienia Agencji wzbudziły wiele kontrowersji wśród doktryny i w praktyce ich stosowania. Jeśli chodzi o art. 4 ustawy, to wskazuje się, iż:

- nie jest to prawo pierwokupu, mimo że do jego wykonania mają znaleźć odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące prawa pierwokupu,
- nie jest to pierwszeństwo nabycia, bowiem pierwszeństwo realizuje się przed zawarciem jakiegokolwiek umowy, natomiast art. 4 ust. 1 ustawy wyraźnie wskazuje, iż Agencja może swe uprawnienie wykonać dopiero po zawarciu innej niż sprzedaż umowy powodującej przeniesienie własności nieruchomości rolnej,
- nie jest podstawą do skorzystania z uprawnienia do nabycia nieruchomości zmiana właściciela nieruchomości rolnej będąca efektem innego niż umowa zdarzenia prawnego, np. decyzji administracyjnej, orzeczenia sądowego, dziedziczenia, zasiedzenia, uwłaszczenia.

Z treści cytowanego przepisu wynika również, iż chodzi w nim zarówno o umowy zobowiązujące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej (np. darowizna, zamiana, dożywocie, spółka) wywołujące skutek rozporządzający, jak i o umowy tylko rozporządzające (np. stanowiące wykonanie zapisu lub wcześniej zawartej umowy zobowiązującej do przeniesienia

własności). Natomiast nie jest dopuszczalne skorzystanie przez Agencję z uprawnienia do nabycia nieruchomości w przypadku zawarcia innej niż sprzedaż umowy zobowiązującej do przeniesienia własności, jeśli nie wywołuje ona skutków rozporządzających. Zatem, inaczej niż przy prawie pierwokupu, podstawą do wykonania tego uprawnienia jest zawarcie bezwarunkowej umowy powodującej przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Nie jest bowiem dopuszczalne zawarcie warunkowej umowy rozporządzającej nieruchomością rolną (art. 157 § 1 k.c.). Można mieć jednak wątpliwości, czy taki był cel omawianej regulacji, czy też uprawnienie Agencji dotyczyć miało jedynie innych niż sprzedaż umów zobowiązujących do przeniesienia własności i wówczas można by zastosować mechanizm podobny jak przy wykonywaniu prawa pierwokupu. Ustawa nie określa bowiem procedury wykonywania uprawnienia przez Agencję, odsyłając do przepisów kodeksu cywilnego o prawie pierwokupu. Co z tego odesłania wynika?

Aby Agencja mogła skorzystać ze swego uprawnienia musi zostać zawiadomiona o zawartej umowie przenoszącej własność. Ustawa nie reguluje, kto ma zawiadomić Agencję o zawartej umowie przenoszącej własność nieruchomości rolnej. Z odpowiedniego stosowania przepisów o prawie pierwokupu wnosić można, iż osobą zobowiązaną do zawiadomienia Agencji jest zbywca nieruchomości rolnej. Powinien on poinformować Agencję o zawarciu umowy i jej treści.

W ustawie nie wskazano terminu wykonania przez Agencję uprawnienia do nabycia nieruchomości. Należy zatem przyjąć, iż odpowiednie zastosowanie znajdzie tu art. 598 § 2 k.c. Oznacza to, iż oświadczenie o nabyciu nieruchomości Agencja złożyć może w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o zawarciu umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej. Po upływie tego terminu uprawnienie Agencji wygasa.

Trudno udzielić jednoznacznie odpowiedzi na pytanie, komu Agencja składa oświadczenie o nabyciu nieruchomości. W przypadku prawa pierwokupu oświadczenie o jego wykonaniu składa się sprzedawcy, który po zawarciu warunkowej umowy sprzedaży pozostaje nadal właścicielem przedmiotu objętego tym prawem. Odpowiednie stosowanie przepisów k.c. o prawie pierwokupu wskazywałoby, że oświadczenie o nabyciu nieruchomości Agencja składa zbywcy. Jednakże z analizowanej tu sytuacji właścicielem nieruchomości rolnej, w wyniku zawarcia umowy stanowiącej podstawę do wykonania tego uprawnienia przez Agencję, jest już nabywca. W związku z tym to jemu Agencja powinna złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości. Na skutek złożenia tego oświadczenia własność nieruchomości rolnej przechodzi z nabywcy na Agencję, a zatem pomiędzy tymi osobami nie dochodzi do zawarcia żadnej umowy. Oznacza to, że przejście własności nieruchomości rolnej następuje w drodze jednostronnej czynności prawnej dokonywanej przez Agencję. Właścicielem nieruchomości rolnej staje się jednak Skarb Państwa, a sama

nieruchomość wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dlatego też nie wydaje się celowe przyznanie Agencji omawianego uprawnienia gdy nabywcą nieruchomości jest Skarb Państwa. W związku z nabyciem własności pojawia się kwestia ewentualnych obciążeń nieruchomości rolnej. Ze względu na ochronę praw osób trzecich nie jest zasadne przyjęcie poglądu, iż obciążenia nieruchomości ulegają wygaśnięciu. Uznać zatem należy, że Skarb Państwa, nabywając nieruchomość rolną przez oświadczenie Agencji nabywa ją wraz z istniejącymi na niej obciążeniami (zob. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, Państwo i Prawo, Zeszyt 10 z 2003 r., s. 14-17).

L. Błądek zgadza się z poglądami, że wykładnia gramatyczna i funkcjonalna art. 4 ust. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że Agencja może wystąpić o prawo przejęcia, dopiero gdy nastąpiło przeniesienie własności, czyli został dokonany tzw. skutek rzeczowy. Ale w związku z tym powstają liczne problemy, np. kto będzie stroną wobec której Agencja wystąpi. Zbywca? Nabywca? A może obie strony? Z ustawy nie wynika, kto i w jaki sposób ma zawiadomić Agencję, że może skorzystać z prawa przejęcia, ale Agencja, nie bacząc na przepisy ustawy, wysyła różne pisma do notariuszy, aby to notariusze przesyłali jej wypisy aktów notarialnych, a nawet kopie załączników przedkładanych przez strony. Autorka uważa to za niedopuszczalne, chyba że stosownie do art. 110 ustawy - Prawo o notariacie strony wyrażą zgodę na wydanie wypisu innym podmiotom (zob. L. Błądek, *Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent, Nr 9 z 2003 r., s. 141-143).

Część ekspertów uważa jednak, że inne niż sprzedaż umowy przenoszące własność gruntu rolnego mają charakter warunkowy. Innymi słowy - że nabywca staje się właścicielem nieruchomości tylko wtedy, gdy ANR nie skorzysta z wykupu. Analogicznie, gdy zdecyduje się wykupić daną ziemię, w ogóle nie dochodzi do transakcji sprzedawcy z wybranym kontrahentem, a miejsce tego ostatniego zajmuje ANR. - To najwygodniejsze rozwiązanie - mówi prof. nadzw. Błażej Wierzbowski, kierownik Katedry Prawa Rolnego na Uniwersytecie w Toruniu - powodujące mniejsze trudności dla obu stron. (...) - Opcja prezentowana przez rejentów byłaby jeszcze do przyjęcia - akcentuje prof. B. Wierzbowski - gdyby nie drobny niuans, wynikający z art. 4 ust. 3 ukur. Zgodnie z tym przepisem, gdy cena nieruchomości rolnej, którą ANR musi zwrócić nabywcy w wyniku wykonania wykupu, rażąco odbiega od jej wartości rynkowej (czytaj: jest zawyżona), ANR ma prawo zwrócić się do sądu o jej ustalenie. - Załóżmy, że X spisał z Y przed notariuszem bezwarunkową umowę zamiany swoje niespełna rocznego opła astry o wartości ok. 30 tys. zł na pół hektara ziemi rolnej - wywodzi prof. Wierzbowski. - Tymczasem ANR oznajmia, że korzysta z prawa wykupu. Ale jednocześnie na podstawie art. 4 ust. 3 ukur występuje do sądu o ustalenie

równowartości świadczenia, gdyż to umówione przez kontrahentów uważa za zdecydowanie wygórowane. Sąd orzeka, że ziemia warta jest np. 15 tys. zł. I tyle trafia do rąk X. A ten nic nie może zrobić. Przecież opel w wyniku zawarcia bezwarunkowej umowy zamiany stał się już własnością Y. To jawne wywłaszczenie właściciela, i to w majestacie prawa - podkreśla profesor. - Pozbawia się właściciela ziemi, kiedy nie chce on jej zbyć." (zob. Rzeczpospolita z dnia 22 sierpnia 2003 r., Prawo co dnia, *Niektóre przepisy o obrocie ziemią rolną są niekonstytucyjne - ostrzegają specjaliści*, s. C1).

Należy również zastanowić się nad konsekwencjami wynikającymi z różnych umów, np. umowy o dożywocie. Jeżeli Agencja skorzysta z prawa przejęcia, to kto wówczas przejmie obowiązki wobec uprawnionego dożywotnika z art. 908 k.c? Kto przyjmie zbywcę jako domownika, dostarczy mu wyżywienia, ubrania, mieszkania, światła i opału, zapewni mu odpowiednią pomoc i pielęgnowanie w chorobie itd.? Jak będzie wyglądała sytuacja w przypadku umowy o podział majątku dorobkowego, której przedmiotem będą nieruchomości rolne między byłymi małżonkami? Czy w przypadku zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej Agencji też przysługuje prawo przejęcia? Jeżeli tak, to czy przy każdym ze sposobów zniesienia współwłasności? Czy należy stosować ustawę, gdy zniesienie współwłasności następuje w wyniku orzeczenia sądowego? Zdaniem Lidii Błądek nie, ponieważ ustawa mówi tylko o umowach. To tylko niektóre przykłady, ale można je mnożyć, (zob. L. Błądek, *Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent, Nr 9 z 2003 r., s. 141-143).

II.4. Wiele niejasności i niezadowolenia wywołuje też prawo odkupu uregulowane we wspomnianym już art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Między Agencją a nabywcami nieruchomości rolnych dochodzi coraz częściej do sporów. Ustawa nie określa bowiem warunków, na jakich nieruchomości sprzedawane przez Agencję mogą być przez nią odkupywane. Art. 54 ugrn stanowi jedynie, że w sprawach nieuregulowanych jej przepisami stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Oznacza to, że Agencja może odkupywać nieruchomości na warunkach określonych w art. 593 - 595 k.c. W świetle tych przepisów z chwilą wykonania przez sprzedawcę prawa odkupu nabywca obowiązany jest przenieść z powrotem własność kupionej rzeczy na sprzedawcę, sprzedawca zaś ma obowiązek zwrócić cenę, koszty sprzedaży oraz poniesione nakłady. Jednakże zwrot nakładów, które nie były konieczne, należy się kupującemu tylko w granicach istniejącego zwiększenia wartości rzeczy.

W takim stanie prawnym ustawodawca dopuszcza możliwość spekulacyjnego odkupywania przez Agencję nieruchomości, których ceny w chwili odkupu są z reguły znacznie wyższe niż uzyskane w momencie sprzedaży, z czego Agencja, zwłaszcza w ostatnim czasie, gdy nieruchomości rolne znacznie zdrożały, często korzysta. Liczba skarg wpływających do Rzecznika jest tego dobitnym potwierdzeniem.

Institucja odkupu rzeczy sprzedanej znana jest polskiemu prawu cywilnemu od dawna. Problem w tym, że między postanowieniami kodeksu cywilnego a art. 29 ust. 5 ustawy jest zasadnicza różnica. W pierwszym wypadku o wpisaniu do umowy sprzedaży prawa odkupu decydują same strony umowy, natomiast w drugim - ustawodawca; wpisanie tego prawa do umowy sprzedaży i księgi wieczystej jest bowiem obowiązkowe. Art. 29 ust. 5 ustawy łamie ewidentnie fundamentalną zasadę prawa cywilnego, to znaczy zasadę autonomii woli stron umowy (art. 353 k.c.). W dalszej kolejności przekłada się to na sprzeczność z kilkoma wzorcami konstytucyjnymi, o czym będzie mowa poniżej.

III. 1. Pora zatem przejść do oceny zgodności z Konstytucją omówionych wyżej dwóch instrumentów, w jakie wyposażona została Agencja Nieruchomości Rolnych do realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Za taki instrument należy bowiem uznać także prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, mimo że nie zostało ono umieszczone bezpośrednio w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. W ocenie Rzecznika prawo odkupu narusza dwie zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP, a mianowicie zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, a także w sposób zupełnie nieproporcjonalny ingeruje w zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). 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 21, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Artykułowi 64 ust. 3 trzeba przypisywać szczególną rolę w interpretacji prawa własności (i granic jego ochrony), bo - w odróżnieniu od art. 64 ust. 1 i 2, przepis ten odnosi się tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych. Art. 64 ust. 3 pełni podwójną rolę. "Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności z pewnością stanowią -

formalne jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń" (P. 2/98, s. 16; K. 13/98, s. 372; SK 9/98, s. 409). W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny uznał, że „(...) uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.” Dodać do tego należy w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 47), że „(...) wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności”.

Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji).

Prawo odkupu jest niewątpliwie daleko idącym ograniczeniem lub wręcz unicestwieniem prawa własności. Przepis art. 29 ust. 5 ustawy o gnrsk nie wymienia żadnych przesłanek, po spełnieniu których Agencja Nieruchomości Rolnych, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może skorzystać z przyznanego jej uprawnienia. *Prima facie* widać więc, że konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa własności nie zostały tu zachowane, gdyż cel i powody tak dotkliwej ingerencji w prawo własności ustawodawca pozostawił w wyłącznej gestii Agencji, nie określając tego w ogóle w ustawie, jak wymaga powołany wyżej ciąg norm konstytucyjnych. Brak przesłanek ingerencji w prawo własności uniemożliwia wręcz kontrolę w zakresie zgodności takiego ograniczenia prawa podmiotowego z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3

Konstytucji). Wprowadzone w tym przepisie ograniczenia nie mogą być uznane za konieczne dla realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów. Poprzez nadmierną ingerencję naruszona została także istota konstytucyjnego prawa. Wywodzona z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 zasada ochrony własności wymaga ponadto zapewnienia przez ustawodawcę stabilności temu stosunkowi prawnemu (prawa podmiotowemu), aby w zgodzie z treścią prawa właściciel mógł z niego korzystać. Trudno mówić w tym przypadku o jakiegokolwiek stabilności prawa własności, skoro w ciągu pięciu lat od nabycia właściciel może tę własność utracić i nie może w żaden sposób temu przeciwdziałać, gdyż nie zna powodów, dla których Agencja może skorzystać z przyznanego jej uprawnienia. Wobec braku jakichkolwiek przesłanek do podjęcia przez Agencję takiej czynności prawnej, wymyka się ona w zasadzie spod merytorycznej kontroli sądu. Jedynym kryterium oceny mogą być w takiej sytuacji tylko zasady współżycia społecznego.

Z treści pism kierowanych do Rzecznika wynika, że praktyka Agencji w ostatnim czasie jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasad państwa prawnego, gdyż z przyznanego jej instrumentu korzysta ona w celach spekulacyjnych, odkupując ziemię po cenach sprzedaży sprzed kilku lat i odsprzedając ją ponownie po cenie znacznie wyższej.

Przepis, który umożliwia takie zachowanie Agencji działającej w imieniu Skarbu Państwa, z tego powodu, że nie spełnia konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności, narusza także zasadę przyzwoitej legislacji i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny uważa, że niezgodność ustawy z konstytucją może przybierać różne formy. W niektórych wypadkach naruszenie konstytucji jest widoczne już na tle tekstu ustawy, który zawiera normy nie dające się pogodzić z normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi, niezależnie od stosowanych metod wykładni. Niekiedy jednak rzeczywiste znaczenie ustawy (zapisanych w niej norm) może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania. Niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja (zob. m.in. orzeczenia z: 20 listopada 1995 r., K. 23/95, OTK ZU Nr 2/1995, s. 123-133; 17 lipca 1996 r., K. 8/96, OTK ZU 1996, s. 272; wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK ZU 1998, s. 343-344). W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny (a także inne organy władzy sądowniczej) powinny w pierwszym rzędzie wykorzystać technikę wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustawy. Są jednak granice posługiwania się tą techniką, zwłaszcza, gdy praktyka stosowania ustawy narusza podstawowe prawa i wolności jednostki. W takiej sytuacji konieczne może okazać się orzeczenie niekonstytucyjności ustawy, bo ustawa sformułowana w

sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwala to na nadawanie jej praktycznego kształtu kolidującego z konstytucją, nie odpowiada konstytucyjnym wymaganiom stanowienia prawa."

Do przedstawionej tu oceny omawianego przepisu z odpowiednimi wzorcami konstytucyjnymi można dołączyć jeszcze pewną znamioną wypowiedź publicystyczną, z której tezami w zakresie porównania prawa odkupu z wyłączeniem nie do końca można się zgodzić, lecz zawiera ona kilka cennych uwag *de lege ferenda*. „Decyzja Agencji o odkupieniu nieruchomości jest wprawdzie oświadczeniem woli w rozumieniu prawa cywilnego, w istocie jednak ma wszelkie cechy decyzji o wyłączeniu nieruchomości. Przy zawarciu umowy sprzedaży strony nie mają bowiem swobody decydowania o wprowadzeniu do niej prawa odkupu nieruchomości, o skorzystaniu zaś z tego prawa decyduje jednostronnie Agencja. Przez pięć lat nabywca nieruchomości nie może więc być pewien jutra. Z jednej strony ma nadzieję, że Agencja nie odkupi nieruchomości, bo do jej ustawowych zadań należy raczej sprzedawanie, a nie kupowanie gruntów, z drugiej zaś musi się liczyć z postanowieniami umowy, które dopuszczają możliwość odkupu. Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, że z gospodarczego punktu widzenia jest to rozwiązanie szkodliwe. Narusza bowiem zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Art. 29 ust. 5 ustawy budzi sprzeciw z trzech powodów. Po pierwsze dlatego, że narzuca stronom umowy obowiązek zamieszczenia w niej prawa odkupu nieruchomości przez Agencję. Po drugie dlatego, że odsyła do przestarzałych przepisów kodeksu cywilnego, które gwałcą rynkową zasadę ustalania cen na rzeczy odkupywane przez sprzedawcę. Po trzecie dlatego, że dopuszcza możliwość spekulacyjnego odkupywania przez Agencję nieruchomości, których ceny w chwili odkupu są z reguły znacznie wyższe niż uzyskane w momencie sprzedaży.

Nabywanie nieruchomości rolnych na rzecz Skarbu Państwa powinno się odbywać na zasadach określonych w art. 21 ust. 2 konstytucji, to znaczy być dopuszczalne tylko wtedy, gdy nieruchomość jest potrzebna na cele publiczne, i za słusznym wynagrodzeniem, czyli według cen rynkowych.

W świetle art. 20 konstytucji podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej stanowi gospodarka rynkowa. Nie do przyjęcia jest więc zasada, wedle której Skarb Państwa miałby odkupywać od obywateli nieruchomości rolne nie według cen rynkowych, które obowiązują w chwili zawarcia umowy, lecz według tych, które obowiązywały przed kilku laty. Przepisy kodeksu cywilnego w tej sprawie, do których odwołuje się art. 29 ust. 5 ustawy, są reliktem innego systemu społeczno - gospodarczego, powinny więc być zmienione, natomiast art. 29 ust. 5 ustawy - usunięty z porządku prawnego przez Sejm lub Trybunał Konstytucyjny (zob. Rzeczpospolita z dnia

16 stycznia 2008 r., Prawo co dnia, *Prawo odkupu nieruchomości rolnej: rozbiór w biały dzień*, s. C8).

III.2. Co zaś się tyczy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stwierdzić w pierwszym rzędzie należy, że przepis ten został skonstruowany wyjątkowo nieprecyzyjnie, do tego stopnia, że nie da się z jego treści odtworzyć w sposób zadowalający ani przedmiotowego zakresu zastosowania, ani podmiotowego zakresu obowiązków w stosunkach prawnych, które przepis ten kreuje, ani celów, którym ma służyć, a nadto może on wprowadzać niekonstytucyjne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów dokonujących obrotu nieruchomościami rolnymi, w zależności od przyjętej metody przeniesienia własności (umowa, orzeczenie sądowe lub administracyjne). Prawo przejęcia przez Agencję nieruchomości będącej przedmiotem obrotu, opisane w tym przepisie, jest instytucją nieznaną dotąd systemowi prawnemu i uregulowanie jego funkcjonowania w sposób szczątkowy, jedynie poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o pierwokupie, nie spełnia wymogów prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). O mankamentach, jakie niesie za sobą stosowanie tego przepisu, była mowa szeroko w pkt II.3. wniosku. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko w ustawie". Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego

poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze - każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok T.K. z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 221).

W niniejszej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce dojdzie do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń. Znaczna część jego potencjalnych adresatów może mieć poważne problemy z ustaleniem, czy przepis istotnie ich dotyczy. To zaś utrudnia im korzystanie z przysługujących im praw i zmusza do oczekiwania precedensowych orzeczeń, wywołując niepewność w stosunkach prawnych do czasu ukształtowania się jednolitej judykatury. Zaskarżony przepis narusza więc nakaz poprawnej legislacji i ustawowego określania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny uważa, że w takiej sytuacji nie ma potrzeby czekania na wykładnię sądową która mogłaby potwierdzić albo usunąć obawy co do niejednolitego stosowania danego przepisu, wystarczy bowiem to, że wątpliwości interpretacyjne dotyczą kwestii istotnych i przekraczają pewien stopień. Poza tym, aby działania ustawodawcy były zgodne z Konstytucją wprowadzone ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie poręczonych wolności i praw winny być nie tylko legitymowane przez swój cel, ale dopuszczalne są jedynie w zakresie "koniecznym" dla jego realizacji. Przewidziana w art. 31 ust. 3 zdanie 1 przesłanka konieczności ograniczeń (na którą zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się przydatność, niezbędność i proporcjonalność) oznacza, że przepisy ingerujące w sferę praw i wolności winny mieć zakres zastosowania adekwatny do realizacji konstytucyjnie dopuszczalnych celów i wprowadzać tylko minimalny stopień dolegliwości dla osoby, której przysługuje ograniczane prawo.

W niniejszym przypadku nieprecyzyjność regulacji może godzić w konstytucyjnie chronione prawo własności poprzez nieprecyzyjność przedmiotowego zakresu zastosowania oraz brak w związku z tym możliwości oceny konieczności wprowadzenia takiego ograniczenia (np. w przypadku umowy o zniesieniu współwłasności nieruchomości rolnej).

Biorąc pod uwagę wszystkie powołane we wniosku okoliczności wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski