



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7005.8.2016.MC

## Trybunał Konstytucyjny

### 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 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 2a ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803, ze zm.) jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 oraz z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 9 ust. 1 w zw. z art. 2a i w zw. z art. 2 pkt. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1) jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 oraz z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) art. 2b ust. 1 i ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1) jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 oraz z art. 20, art. 21 ust. 1 i z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) art. 9 ust. 3 pkt. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1) jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 oraz z art. 20, art. 21 ust. 1 oraz z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## Uzasadnienie

30 kwietnia 2016 r. weszła w życie *ustawa 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 jako *nowela do u.k.u.r.; nowela*). Ustawa ta w sposób zasadniczy przeobraziła zasady gospodarowania nieruchomościami prywatnymi w Polsce. Dokonało się to poprzez daleko idące zmiany przepisów, m.in. *ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803, ze zm.; dalej jako *u.k.u.r.*).

Jeszcze na etapie prac legislacyjnych Rzecznik Praw Obywatelskich interweniował w tej sprawie u Prezes Rady Ministrów, zgłaszając wątpliwości co do zgodności procedowanego projektu m.in. z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności (kopię korespondencji w tej sprawie przedstawiam w załączeniu). Działania te nie odniosły jednak skutku – zastrzeżenia Rzecznika nie zostały podzielone, a projektowane przepisy stały się obowiązującym prawem.

Jednocześnie do Biura Rzecznika zaczęły napływać skargi od obywateli, podnoszących, iż nowe zasady obrotu gruntami rolnymi naruszyły konstytucyjne wolności i prawa skarżących. Do Rzecznika skarżyli się również rolnicy i ich zrzeszenia, a także, wcześniej jeszcze, notariusze i izby notarialne. Wiele z tych zastrzeżeń Rzecznik podziela, czego konsekwencją jest niniejszy wniosek.

Już w tym miejscu Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizuje, że ze względu na wielość zarzutów odnoszących się do konstytucyjnych wolności i praw, uznał za celowe ich rozdzielenie i skierowanie pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego w odrębnych pismach procesowych. Wniosek niniejszy dotyczy zatem wyłącznie problemu zachowania przez ustawodawcę wynikających z art. 2 Konstytucji RP standardów tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, tj. zasad przyzwoitej 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. Ponieważ są to zarzuty najcięższe i najdalej idące, a do tego dotyczą podstawowych konstrukcji pojęciowych nowej ustawy, Rzecznik zdecydował o ich wystosowaniu w pierwszej kolejności. Osobnymi problemami konstytucyjnymi pozostają zaś zarzuty naruszenia przede wszystkim prawa własności, wolności gospodarczej oraz prawa dziedziczenia; staną się one przedmiotem osobnego wniosku Rzecznika.

## I. Założenia reformy ustroju rolnego w Polsce

Impulsem do uchwalenia nowych przepisów był upływ z dniem 30 kwietnia 2016 r. dwunastoletniego okresu ochronnego na obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi, przewidzianego w punkcie 4 podpunkt 2 Załącznika nr XII do Traktatu Akcesyjnego (*Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Dz.U. UE.L.2003.236.33, ze zm.) – obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mogą odtąd nabywać nieruchomości rolne i leśne bez konieczności uzyskania zezwolenia administracyjnego, przewidzianego w *ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* (t. jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1380, ze zm.) (por. *Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Druk sejmowy Nr 293).

Obawy przed ryzykiem spekulowania na gruntach rolnych, łatwiejszego po otwarciu rynku polskiego dla podmiotów zagranicznych (wynikającego z oczywistych różnic w cenach ziemi rolnej i w poziomie siły nabywczej rolników), ze szkodą dla rzeczywistej produkcji rolnej, miały swoje uzasadnienie o tyle, że zjawiska takie dostrzeżono również w pozostałych krajach Wspólnoty. 21 stycznia 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął *Opinię w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej)* (2015/C 242/03). Komitet zalecał w niej, w szczególności tym krajom, które nie regulowały swojego rynku gruntów rolnych, podjęcie działań zabezpieczających przed masowym wykupem ziemi rolnej (*land grabbing*), postrzeganym jako zjawisko niekorzystne z punktu widzenia europejskiej polityki zarówno rolnej, opartej na modelu gospodarstwa rodzinnego, jak i środowiskowej. Na poziomie wspólnotowym zaś, Komitet wezwał Komisję Europejską, Parlament i Radę do zdefiniowania pojęcia „gospodarstwa rodzinnego”, postulując uwzględnienie wskazanych w *Opinii* charakterystycznych cech tegoż (por. punkt 5.2. *Opinii*), a także – wezwał Parlament Europejski i Radę do przeanalizowania zasad funkcjonowania swobody przepływu kapitału w odniesieniu do sprzedaży i zakupu gruntów rolnych i gospodarstw rolnych.

Faktem jest, że i do Rzecznika Praw Obywatelskich znacznie wcześniej napływały skargi rolników i ich zrzeszeń, skarżących się na nieprawidłowości w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przede wszystkim – na faktyczne preferencje dla dużych wielkopowierzchniowych przedsiębiorstw. Formułowano też jednoznaczne postulaty uszczelnienia przepisów antykoncentracyjnych, postrzeganych jako

zbyt łatwe do obejścia. Zastrzeżenia Rzecznika co do skuteczności regulacji przewidzianych w ówczesnym brzmieniu *ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1014, ze zm.; dalej jako u.g.n.r.s.p.) stały się przedmiotem korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (znak sprawy RPO: IV.7005.23.2014).

Między innymi te właśnie okoliczności wpłynęły na uchwalenie zupełnie nowych przepisów. Począwszy od 30 kwietnia 2016 r. gospodarowanie wszystkimi nieruchomościami rolnymi w Polsce, poza tymi pozostającymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, odbywa się według całkowicie odmiennych zasad, przy czym dla potrzeb niniejszego wniosku istotne jest zwrócenie uwagi na następujące kwestie.

W poprzednim stanie prawnym państwowej kontroli, sprawowanej przez Agencję Nieruchomości Rolnych, podlegał umowny obrót nieruchomościami o powierzchni powyżej 5 ha. Kontrola ta polegała na stosowaniu instrumentów cywilnoprawnych: ustawowego prawa pierwokupu (w przypadku sprzedaży) oraz tzw. prawa wykupu, aktualizującego się w przypadku zawarcia umowy innej niż sprzedaż. Każda umowa dotycząca nieruchomości podlegającej ustawie była przekazywana do lokalnego oddziału Agencji, celem umożliwienia jej skorzystania z ww. instrumentów interwencyjnych, przy czym bezskuteczny upływ miesięcznego terminu „uwalniał” taką nieruchomość do swobodnego obrotu. Całkowicie wyjęte spod kontroli państwa były m.in. transakcje, w których nieruchomości nabywano w celu powiększenia „gospodarstwa rodzinnego” (tj. gospodarstwa o powierzchni do 300 ha, prowadzonego przez „rolnika indywidualnego”), a także pomiędzy „osobami bliskimi”. Jak wynika z raportów ANR, w ciągu niemal 13 lat funkcjonowania ustawy, z uprawnień tych Agencja skorzystała w ok. 1 promila transakcji zawieranych na rynku. Kryteria, jakie przy tym brała pod uwagę, nie wynikały z ustawy, niemniej jednak szczegółowo regulowały je stosowne akty wewnętrzne (zarządzenia Prezesa ANR, wytyczne co do praktyki).

Nowelizacja z kwietnia br. co do zasady utrzymała dotychczasowe podstawowe konstrukcje pojęciowe u.k.u.r., takie jak „nieruchomość rolna” czy „rolnik indywidualny”; niekiedy dokonano korekt (np. znacznie ograniczając krąg osób bliskich, uprawnionych do swobodnego obrotu, tj. poza kontrolą państwa). Co jednak niezmiernie istotne, całkowicie zmienił się paradygmat, w jakim obecnie pojęcia te funkcjonują.

Po pierwsze, reżimem ustawy objęto także nieruchomości o niewielkiej powierzchni, od 0,3 ha (poza enumeratywnie wskazanymi wyjątkami, jest to najmniejsza dopuszczalna powierzchnia działki rolnej lub leśnej, jaką można geodezyjnie wydzielić w celu dalszego obrotu). Po drugie, ustawę obecnie należy stosować w każdym wypadku przejścia własności, nie tylko zatem na podstawie umowy, ale również – orzeczenia sądu (np.

znoszącego współwłasność, dzielącego dorobek małżonków po rozwodzie, rozwiązującego umowę, przysądzającego własność w toku egzekucji), decyzji administracyjnej (np. o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości) czy z mocy prawa (dziedziczenie, zasiedzenie).

Co jednak najważniejsze, tak zdefiniowanym nabywcą może być jedynie „rolnik indywidualny”; posiadanie tego statusu nie służy już zatem do uwolnienia się spod kontroli państwa przy obrocie nieruchomościami, ale uprawnia do tego, by w ogóle stać się jej właścicielem – w jakimkolwiek trybie. Poza – obecnie bardzo wąsko zdefiniowanymi – osobami bliskimi, każdy inny podmiot, który chciałby nabyć nieruchomość, musi uzyskać na to administracyjną zgodę Prezesa ANR, po spełnieniu surowych (i niestety wyjątkowo niejasno określonych) warunków. Jeżeli takiej zgody brak, własność nieruchomości przechodzi na rzecz państwa; spory co do ceny rozstrzygane są na drodze sądowej. Nadal też funkcjonuje w niewiele zmienionym kształcie instytucja pierwokupu i wykupu.

Każdy nabywca – a zatem przede wszystkim każdy rolnik – ma obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości przez 10 lat, co do zasady bez możliwości jej zbycia ani przeniesienia posiadania. Wykonywanie tego obowiązku kontroluje Agencja, a za jego naruszenie grozi przymusowe przejęcie nieruchomości przez państwo. Niemal każde naruszenie przepisów ustawy skutkuje sankcją nieważności.

Cały system nowych zasad opiera się zatem na kluczowym pojęciu „nieruchomości rolnej”, które wyznacza zakres zastosowania ustawy; wszelkie restrykcje, zezwolenia bądź sankcje dotyczą wyłącznie (i aż) obrotu tą właśnie kategorią gruntów.

## II. Zakres zastosowania ustawy – pojęcie „nieruchomości rolnej”

1. Ustalenie, czy dana nieruchomość spełnia ustawowe kryteria „nieruchomości rolnej”, przesądza o tym, czy dana czynność obrotu (umowa, dziedziczenie, wyrok sądu, decyzja administracyjna) podlega rygorom ustawy, czy też nie. Decyduje zatem o tym, czy nabycie przez „nie-rolnika” jest skuteczne, czy wymagana jest zgoda administracyjna na takie nabycie, czy Agencja może skorzystać z prawa pierwokupu (wykupu), czy nabywca ma obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolniczej na danym terenie (pod kontrolą ANR), czy też nie, czy naruszenie jakiegokolwiek z procedur przewidzianych ustawą nie skończy się sankcją bezwzględnej nieważności takiej umowy, względnie – przymusowym przejęciem gruntów przez państwo.

Otóż zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy, niezmiennym od początku obowiązywania, „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”. Z kolei art. 46<sup>1</sup> k.c. definiuje

nieruchomości rolne (zrównane z pojęciem „gruntów rolnych”) jako „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”.

Legalna definicja nieruchomości rolnej jest zatem precyzyjna wyłącznie w tych – niestety zbyt rzadkich – przypadkach, gdy dany teren objęto miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 2 pkt. 1 u.k.u.r.) – co aktualnie dotyczy niewiele ponad ¼ powierzchni kraju. W pozostałych sytuacjach otwarty charakter tej definicji może wywoływać znaczne wątpliwości co do tego, czy dana nieruchomość, w szczególności niezagospodarowana, ma charakter rolny w rozumieniu u.k.u.r.; nie wiadomo bowiem, jakie kryteria powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu jej charakteru. Skutkiem tego jest brak pewności co do tego, czy państwo wkroczy w dane czynności prywatnego obrotu gruntami, obejmując je surowym reżimem ustawy, czy też nie.

Problemy interpretacyjne istniały zresztą od samego początku obowiązywania ustawy. Próbą jego „oddolnego” rozwiązania było *Wspólne stanowisko Krajowej Rady Notarialnej i Agencji Nieruchomości Rolnych (UKUR)* z 11 lipca 2003 r. (zamieszczone wcześniej na: <https://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur>; dalej jako *Wspólne stanowisko z 2003 r.*), uzgadniające wykładnię najbardziej niejasnych pojęć i próbujące ujednoczyć stosowanie nieprecyzyjnie skonstruowanych przepisów, w tym – ustalić, czym właściwie – dla celów u.k.u.r. – jest owa „nieruchomość rolna”, do której ustawa znajdzie zastosowanie (pomijając już problem „związania” uczestników obrotu prywatnego tego typu, prywatnym wszak, dokumentem). Nowe zasady obowiązujące od 2016 r. skłoniły autorów tego stanowiska do jego weryfikacji (zob.: *Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* z 4 lipca 2016 r.; dalej jako *Stanowisko z 2016 r.*, aktualnie dostępne pod ww. adresem).

2. Próbując zatem ustalić, czy dana czynność obrotu „nieruchomością rolną” będzie podlegała restrykcjom i sankcjom z u.k.u.r. należy zatem w pierwszej kolejności odwoływać się do tego, jak pojęcie to jest rozumiane na gruncie **Kodeksu cywilnego**. Także i tu jednak otwarty charakter definicji zawsze budził interpretacyjne wątpliwości. Trudno bowiem jednoznacznie przesądzić, czy w danym wypadku rzeczywiście mamy do czynienia z nieruchomościami, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia – również bardzo szeroko pojętej – działalności wytwórczej w rolnictwie, czy też nie.

W orzecznictwie zarówno sądowym, jak i sądownoadministracyjnym na tle art. 46<sup>1</sup> k.c. podkreśla się, że definicja ta jest bardzo szeroka i akcentuje się w niej nie rzeczywisty,

aktualny, ale potencjalny charakter rolniczy danej nieruchomości. Nie chodzi więc o faktyczny sposób aktualnego wykorzystania, użytkowania określonych gruntów, ale o ich przeznaczenie i potencjalny, możliwy sposób korzystania w przyszłości, także po wykonaniu „określonych”, a nawet „znaczących” prac agrotechnicznych czy rekultywacyjnych. W istocie rzeczy więc, na danych gruntach żadna działalność rolnicza w ogóle nie musi być prowadzona (por. m.in.: postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98; postanowienie SN z 6 lutego 2008 r., II CSK 467/07). Definicję tę określono w niepełny sposób, a ustawodawca położył nacisk na samą przydatność do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie; z tego też powodu „kryteria formalnoprawne z k.c. wnoszą niewiele nowego w obszarze obrotu cywilnoprawnego” (tak m.in. A. Oleszko [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 126-127). „Mechaniczne” przeniesienie definicji z k.c. do u.k.u.r., nawet w poprzednim stanie prawnym, było w doktrynie krytykowane (zob. m.in. Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent Nr 9/2003, s. 48 i n.).

I tak, przykładowo, w niektórych sprawach uznawano np., że nieruchomość służąca przez lata potrzebom produkcji przemysłowej (produkcji mas bitumicznych), może mieć charakter rolny – „poddana zabiegom rekultywacyjnym może być bowiem przywrócona do pierwotnego przeznaczenia, a w każdym razie może być wykorzystana przemysłowo-rolniczo, np. do uprawy wikliny. (...) Przeznaczenia gruntu nie zmienia natomiast wyłączenie go z rolniczego wykorzystywania, choćby na dłuższy okres, bądź to w następstwie czynności prawnych (najmu, dzierżawy, użyczenia), bądź też określonych stanów faktycznych (składowanie maszyn, wydzielenie placu gier i zabaw), o ile zarówno w pierwszym jak i drugim przypadku grunt nie traci na trwałe właściwości rolniczych” [podkreślenie własne] (tak SN w cytowanej sprawie III CKN 140/98). Opieranie się wyłącznie na aktualnym, faktycznym sposobie korzystania z nieruchomości oznaczałoby bowiem permanentny stan niepewności, czy grunt rolny, aktualnie wyłączony z wykorzystywania rolniczego na powrót takim wykorzystywaniem zostanie objęty. „Również niepożądanymi skutkami dotknięty byłby obrót nieruchomościami, ze względu na niepewność, czy odmienne ich wykorzystywanie niż rolnicze pozbawia je przymiotu nieruchomości rolnych (gruntów rolnych)” [podkreślenie własne] (tamże).

Podobne stanowisko zajmują także sądy administracyjne: „Nawet w sytuacji, gdy przez dłuższy okres nieruchomość zagospodarowana była w inny sposób i wykorzystywana była dla celów handlowo-usługowych czy produkcyjnych, niezwiązanych z produkcją rolną, jeśli istnieje potencjalna możliwość wykorzystania jej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie można odmówić nieruchomości charakteru rolnego” (wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2011 r., IV SA/Po

558/11 w sprawie o przekształcenie użytkowania wieczystego). „Do nieruchomości rolnej należą także odłogi i ugory, które potencjalnie biorąc mogą być wykorzystywane rolniczo” (tak wyrok NSA z 23 listopada 2006 r., I OSK 132/06, podobnie: wyrok WSA w Szczecinie z 9 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 865/08 czy wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2009 r., V SA/Wa 2939/08).

W sprawie I OSK 132/06 NSA dodatkowo zwrócił uwagę, że przy ocenie, czy dana nieruchomość ma charakter rolny, nie można opierać się tylko na definicji z art. 46<sup>1</sup> k.c., gdyż jest ona niepełna. „Nieruchomość rolną” zdefiniowano wprawdzie od strony przydatności do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, rzecz jednak w tym, że „również pojęcie rolnictwa jest szerokie i trudne do zdefiniowania” [podkreślenie własne] (tak też wyrok SN z dnia 2 czerwca 2000 r., sygn. akt II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27). Wieloznaczność zwrotów użytych w przepisie art. 46<sup>1</sup> k.c. nie pozwala oprzeć zawartej tam definicji jedynie na kryterium językowym (...). Wskazuje ona na czysto agronomiczne cechy gruntu, jakie powodują, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe. Co więcej, uzyskiwanie z gruntu płodów rolnych nie musi faktycznie następować. Artykuł 46<sup>1</sup> k.c. zadowala się tutaj możliwością, istnieniem pewnej potencjalnej perspektywy uzyskiwania z gruntu płodów rolnych, znajdującej swe uzasadnienie w fizyczno-agronomicznych właściwościach gruntu (por. A. Lichorowicz: Glosa do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., sygn. akt II CKN 1067/98, OSP 2001/2/27).”

W innych orzeczeniach próbowano wypracowywać dalsze jeszcze, różnorodne kryteria, iż np. decydujące znaczenie ma gospodarczy, produkcyjny stan rzeczy, a nie okoliczność, że w skład działki lub działek wchodzi obok gruntów rolnych, czy też graniczą z nimi, nieużytki. Istotne jest bowiem, czy charakter rolny można byłoby odzyskać w przyszłości, przy zastosowaniu „odpowiednich” (?) zabiegów agrotechnicznych. „Bez znaczenia pozostaje przy tym obszar takich nieużytków w stosunku do obszaru całej nieruchomości”, ani też np. „zabudowanie jej budynkiem, nawet jeżeli jego powierzchnia, w stosunku do powierzchni całej nieruchomości, jest relatywnie duża”; nie wystarczy też powoływanie się na „relatywne kryterium opłacalności wykorzystania działki w produkcji rolnej” (por. m.in.: wyrok NSA z 23 listopada 2006 r., I OSK 132/06, podobnie: wyrok NSA z 20 marca 2008 r., I OSK 435/07; wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2011 r., IV SA/Po 558/11).

W doktrynie podkreśla się zaś przede wszystkim, że „mimo obowiązywania od wielu lat przepisów definiujących nieruchomość rolną i gospodarstwo rolne, mimo wielu publikacji odnoszących się do tych pojęć, mimo wielu wypowiedzi judykatury – pojęcia te ciągle budzą kontrowersje. Zwiększają one ryzyko prawne związane z obrotem własnościowym (...). Niewiele w tym względzie zmieni wejście kolejnych ustaw tak długo,



jak długo nie zostanie odpowiednio zmieniona definicja nieruchomości rolnej” (Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, Krakowski Przegląd Notarialny, nr 2/2016, s. 141; nb. publikacja ta zawiera przegląd kluczowych wątpliwości konstrukcyjnych i pojęciowych z omówieniem nierzadko zupełnie rozbieżnych stanowisk zajmowanych w orzecznictwie i literaturze).

Przede wszystkim jednak definicja ta jest źródłem dwóch podstawowych problemów w praktyce (*tamże*, s. 143-151). Po pierwsze, czy – ze względu na funkcjonalne kryterium „prowadzenia działalności rolniczej” – jako „rolne” rzeczywiście powinno się kwalifikować nieruchomości niewielkie obszarowo, na których, z powodu ich położenia, konfiguracji, dotychczasowego trwałego sposobu zagospodarowania, ewentualne prowadzenie w przyszłości działalności rolniczej byłoby całkowicie nieracjonalne. W obrocie cywilnym pojęcie „działalności rolniczej” nie jest prawnie zdefiniowane, jednakże ponieważ jest to jedna z form prowadzenia działalności gospodarczej, powinna spełniać choćby minimalne kryteria ekonomicznej przydatności, opłacalności – zwłaszcza jeżeli takie gospodarstwo miałyby być podstawą ustroju rolnego państwa (art. 23 zd. 1 Konstytucji RP) i zapewniać jego obywatelom żywnościowe bezpieczeństwo. *De facto* więc, wykładnia celowościowa i właśnie odwołanie się w u.k.u.r. do definicji kodeksowej wymagałyby bardzo wnikliwej oceny okoliczności faktycznych każdego konkretnego przypadku – nie tylko samych właściwości agrotechnicznych gruntu, ale też wszelkich innych okoliczności sprawy przez pryzmat – niewątpliwie wysoce ocennego – kryterium „prawidłowej gospodarki rolnej”.

*De lege lata* powstaje więc zasadnicze pytanie, czy – przy powszechności zasady z art. 2a ust. 1 i 2a ust. 4 u.k.u.r. – tak niejasne kryteria miałyby wyznaczać a potem *in casu* oceniać ich spełnienie np. każdy pojedynczy notariusz dokonujący czynności? Dotychczas takie właśnie stanowisko zajmowała sama ANR (por. *Zarządzenie Nr 27/10 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 7 października 2010 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz Załącznik Nr 1 do ww. Zarządzenia: Wytyczne w sprawie zasad nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*; dalej jako *Wytyczne ANR*); dotyczyło ono jednak tylko stosowania instytucji pierwokupu i wykupu, jako jedynych instrumentów interwencyjnych przysługujących wówczas ANR, a zatem jedynie „pomagało” notariuszom ustalić, jakie umowy powinni przekazywać do lokalnego oddziału ANR, a jakich nie. Obecnie kwalifikacja taka ma znaczenie poważniejsze, gdyż pomyłka grozi nieważnością dokonanych czynności, a zatem i utratą własności.

Drugim istotnym i bardzo często występującym w praktyce problemem (sygnalizowanym również przez samych notariuszy) jest kwalifikacja jako „rolnych” takich nieruchomości, które mają mieszany charakter, a obok gruntów nadających się do produkcji

rolniczej obejmują grunty o innym sposobie użytkowania. Zarówno orzecznictwo, jak i literatura nie dają jednoznacznych odpowiedzi, czy wystarczy, by zaledwie znikoma część takiej nieruchomości stanowiła użytek rolny (którym jest np. „skrawek” łąki), żeby całość podlegała reżimowi ustawy, czy też może powinno decydować dominujące, wiodące przeznaczenie całej nieruchomości – wszak cała nieruchomość, jako funkcjonalna i gospodarcza całość, jest przedmiotem obrotu, a nie powydzielane z niej pojedyncze działki (zob. Z. Truskiewicz, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 149 i n.). *Wspólne stanowisko z 2016 r.* przyjmuje pierwszy pogląd, z kolei *Wytyczne ANR z 2010 r.* odwoływały się niekiedy do dominującego przeznaczenia nieruchomości o takim mieszanym charakterze.

Niestety, ustawodawca nie określa też przypadków, kiedy grunt traci charakter rolny, co zwalnia obrót taką nieruchomością spod reżimu u.k.u.r. Wydaje się, że skutek taki wywoła np. takie trwałe zagospodarowanie nieruchomości, które uniemożliwi jej wykorzystanie na cele rolne. Do tej kategorii gruntów nie można byłoby więc zaliczyć jedynie takich, które nie mają i nie mogłyby mieć w przyszłości, nawet dzięki zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych, charakteru nieruchomości rolnej (E. Niezbecka, *Komentarz do art.46(1) Kodeksu cywilnego* [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*. WKP 2012; podobnie: W.J. Katner [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego, Tom 1, Prawo cywilne – część ogólna*, C.H.Beck Warszawa 2007, s. 1181). Problem jednak w tym, że przytaczane kryteria mają charakter wysoce ocenny. Szereg wątpliwości powstaje też „przy większych inwestycjach, np. urządzeniu basenu, pola golfowego itp., ponieważ oznacza ono raczej trwałą zmianę przeznaczenia gruntu. Inaczej można by stwierdzić, że każdy grunt może się stać gruntem rolnym [podkreślenie własne], jednak w danym czasie nie jest przecież przeznaczony do działań określonych w art. 46<sup>1</sup> k.c.” (W.J. Katner, *Komentarz do art. 46(1) Kodeksu cywilnego* [w:] P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka Małgorzata (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, LEX 2014).

Analogiczne problemy rodzi kodeksowa (i ustawowa) definicja gospodarstwa rolnego, dla której wyjściową kategorią pojęciową jest właśnie „nieruchomość rolna”. Również i ona ma charakter niepełny i otwarty, a wyliczenie składników (poza niezbędnymi tu gruntami rolnymi) nie jest wyczerpujące. W szczególności kluczowe dla niej jest posłużenie się niedookreślonym pojęciem „zorganizowana całość gospodarcza” – i to do tego o charakterze zaledwie potencjalnym; ustawodawca położył nacisk na samą jej ewentualną przydatność do prowadzenia działalności rolniczej (R. Budzinowski [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne, op.cit.*, s. 64; A. Oleszko, *op.cit.*, s. 127). W obrocie powszechnym gospodarstwo rolne zostało wyodrębnione za pomocą „kryterium funkcjonalnego o charakterze potencjalnym” (M. Jarosiewicz [w:] M. Jarosiewicz, K. Kozikowska (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer 2007, s. 21). Potencjalny charakter więzi organizacyjnej łączącej poszczególne elementy „gospodarstwa rolnego” jest również akcentowany w

orzecznictwie (postanowienie SN z 10 stycznia 2013 r., IV CSK 677/12; postanowienie SN z 7 maja 1997 r., II CKN 137/97).

3. Dla ustalenia (rolnego) przeznaczenia danej nieruchomości w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – co, należy ponownie podkreślić, dotyczy niemal  $\frac{3}{4}$  powierzchni kraju – niewiele pomocne mogą być też przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o **planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.; dalej jako u.p.z.p.). W takich sytuacjach przeznaczenie danej nieruchomości ustalają decyzje indywidualne: decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (art. 50 u.p.z.p.) bądź decyzja o ustaleniu warunków zabudowy (art. 59 u.p.z.p.). Tę ostatnią wydaje się jednak wyłącznie w przypadku niektórych tylko zamierzeń budowlanych (por. art. 59 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p.). Decyzje indywidualne, poza tym, że nie rodzą praw do gruntu (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.) i dla danego terenu można ich wydać kilka różnych (tak m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 kwietnia 2013 r., II SA/Bd 22/13; wyrok WSA w Białymstoku z 22 stycznia 2015 r., II SA/Bk 738/14 i wiele innych), wydawane są zatem jedynie w niektórych tylko przypadkach.

Przywołane wyżej *Wspólne stanowisko z 2003 r.* wyraźnie zalecało ustalenie przeznaczenia nieruchomości (dla celów u.k.u.r.) nieobjętej planem miejscowym na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków (zob. niżej w punkcie 4) lub właśnie decyzji o warunkach zabudowy; „jedynie aktualna decyzja o warunkach zabudowy terenu nie zawierająca dodatkowego wymogu zgody na przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze i która określa jego przeznaczenie na cele budowlane nie związane z działalnością wytwórczą w rolnictwie, stanowi podstawę uznania nieruchomości za nierolną w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego”. Podobnie, w świetle *Wytycznych ANR z 2010 r.* każda decyzja o warunkach zabudowy na terenie miast (?) miała wyłączać stosowanie pierwokupu (wykupu).

Nowelizacja u.k.u.r. nie daje jednoznacznych odpowiedzi, czy przyjęty dotychczas w praktyce *modus operandi* – i do tego rzutujący bezpośrednio na korzystanie przez obywateli z ich konstytucyjnych praw – nadal będzie zgodny z prawem. Przepis przejściowy (art. 11 noweli), spod reżimu u.k.u.r. wyłącza bowiem (poza określoną kategorią zabudowanych gruntów rolnych o powierzchni do 0,5 ha), jedynie te „nieruchomości rolne, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne”. Z jednej strony więc, *a contrario*, tereny, co do których decyzje takie wydano już po 30 kwietnia 2016 r., względnie takie, co do których w tej dacie decyzja ustalająca warunki zabudowy nie była jeszcze ostateczna, musiałyby podlegać restrykcjom przewidzianym w ustawie. Stanowisko takie zdają się potwierdzać oficjalne komunikaty Ministerstwa Rolnictwa (por. dalej w punkcie 5.). Z drugiej jednak strony, takie podejście zdecydowanie odrzucono w najnowszych

wypowiedziach piśmiennictwa, wskazując na niezasadność rozumowania z przeciwieństwa, i powołując się na wykładnię systemową, celowościową i historyczną. Prowadziłoby to do wniosku, iż także tereny objęte indywidualnymi decyzjami lokalizacyjnymi wydanymi już po 30 kwietnia 2016 r. należy oceniać według zasad ogólnych u.k.u.r., a zatem odwołując się przede wszystkim do kryteriów funkcjonalnych: ich rzeczywistej przydatności rolniczej w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c. (Z. Truskiewicz, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 153-160; K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, *Krakowski Przegląd Notarialny* nr 2/2016, s. 65). Argumentem tym nie sposób odmówić racjonalności również ze względu na treść art. 2 ust. 1 *ustawy zmieniającej u.k.u.r.*, wprowadzającej odrębną regulację w stosunku do nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (por. dalej). Symptomatyczne jest też, że uaktualnione *Stanowisko z 2016 r.* nie zawiera nawet wzmianki o znaczeniu decyzji o warunkach zabudowy, zalecając, w braku planu, bezpośrednie odwoływanie się wprost do funkcjonalnej definicji z art. 46<sup>1</sup> k.c. i wskazując, że „ustawa nie wprowadza domniemania, iż brak planu zagospodarowania przestrzennego lub jego nieaktualność przesadzają o tym, że nieruchomość jest rolna”. Istotnie, tego rodzaju domniemań w u.k.u.r. brak, podobnie jak i – niestety – też jakichkolwiek wskazówek, w jaki sposób ustalać rolny charakter nieruchomości na terenach, gdzie plan nie obowiązuje.

Większość zresztą skarg napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w pierwszym okresie stosowania ustawy dotyczyła właśnie przypadków rozpoczętych inwestycji, co do których właściciele albo nie mogą uzyskać kredytowania, albo nie mogą jej sprzedać, albo nawet – zawrzeć umowy ostatecznej w wykonaniu podpisanej wcześniej umowy przedwstępnej, co wiąże się z konsekwencjami finansowymi (nie wszyscy są bowiem objęci działaniem ww. art. 11 noweli). Nikt bowiem nie może tym osobom jednoznacznie potwierdzić, czy są oni właścicielami „nieruchomości rolnej” w rozumieniu u.k.u.r., czy też nie. Trudno, by w każdej sytuacji wątpliwości te miał rozstrzygać pracownik lokalnego oddziału ANR czy „nawet” notariusz (i tak opinia taka nie byłaby oczywiście wiążąca), a z kolei wymaganie, by właściciel wytaczał w tym celu powództwo o ustalenie charakteru swojej nieruchomości, byłoby wręcz absurdalne.

Co więcej, bynajmniej nie jest też nawet oczywiste, że – w tych wszystkich wypadkach, gdy dany teren nie został objęty ani planem, ani decyzją indywidualną (a zatem w przypadku zapewne ok. 60-70% powierzchni kraju) – przeznaczenia nieruchomości na pewno nie mogłoby ustalić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (którymi pokryty jest niemal cały obszar kraju). Studia nie są aktami prawa miejscowego, w związku z czym nie wiążą inwestorów np. przy ubieganiu się o wydanie decyzji lokalizacyjnych (tak m.in. wśród wielu innych, wyrok WSA w Poznaniu z 16 lipca 2014 r., IV SA/Po 283/14). Wbrew pozorom jednak, ustalenia studium co do przeznaczenia danych terenów bynajmniej nie są prawnie irrelewantne. Mają m.in.

charakter wiążący przy wycenach nieruchomości, o czym wyraźnie stanowi art. 154 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774, ze zm.; dalej jako u.g.n.), a zatem również przy ustalaniu wartości „nieruchomości rolnych” w rozumieniu u.k.u.r.; wówczas jej oznaczenie m.in. w ewidencji gruntów i budynków nie ma najmniejszego znaczenia (por. m.in. wyrok NSA z 8 stycznia 2014 r., I OSK 1391/12). Co jednak najważniejsze, studium bezwzględnie wiąże radę gminy przy uchwalaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4 i ust. 5 u.p.z.p.). Plan miejscowy, który tereny przeznaczone wcześniej w studium na cele nie-rolne przekwalifikowałby na rolne, byłby niezgodny z prawem, co uzasadniałoby stwierdzenie jego nieważności, i to *ex tunc*. „Urolnienie” takiego terenu w planie wymagałoby uprzedniej zmiany studium stosowną uchwałą rady gminy (tak wśród wielu innych m.in. wyrok NSA z 1 października 2015 r., II OSK 235/14; podobnie: wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 października 2015 r., II SA/Bd 206/15). Zaprojektowanie w studium danego obszaru jako np. „terenów inwestycyjnych” – o ile, ze względu na ogólny charakter studium, jego granice dałoby się ustalić – skutkuje tym, że w przyszłym planie miejscowym obszar ten będzie musiał stać się „nieruchomością położoną na obszarach przeznaczonych na inne cele niż rolne” i u.k.u.r. do niego nie będzie miała zastosowania – tyle tylko, że prawnie wiążące potwierdzenie takiej kwalifikacji nastąpi dopiero w przyszłości.

Problem znaczenia studium jest zaś szczególnie aktualny wówczas, gdy dany teren był wcześniej objęty tzw. starym planem miejscowym uchwalonym przed 1995 r. (który więc *ex lege* utracił moc z końcem 2003 r.), a w którym poprzednio zaplanowano dla danej nieruchomości funkcję inną niż rolna (i utrzymano ją w studium). W orzecznictwie wyrażono pogląd, że jeżeli w takiej właśnie sytuacji, w planie sprzed 1995 r. daną nieruchomość przeznaczono na tereny budowlane, to nawet po utracie mocy planu i n a w e t pomimo jej niezabudowania, nieruchomość utrzymała faktycznie taki charakter i m.in. jej oznaczenie w ewidencji gruntów musi to uwzględniać. „Nie da się obronić tezy, że skoro plan nie obowiązuje, a dla nieruchomości nie została wydana decyzja o warunkach zabudowy - nieruchomość do tej pory mająca charakter niezabudowanej działki budowlanej, staje się użytkiem rolnym, a ściślej - stanowi grunt orny, choćby w postaci ugoru czy nieużytku” (tak wyraźnie wyrok NSA z 27 czerwca 2012 r., I OSK 978/11). Warto zwrócić uwagę, że pogląd taki, choć uznawany za dyskusyjny, jest celowościowo spójny ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 9 lutego 2010 r. w sprawie o sygn. P 58/08, gdzie w sytuacji „planistycznej luki” w okresie pomiędzy wygaśnięciem *ex lege* planu uchwalonego przed 1995 r. a uchwaleniem nowego, za *de facto* wiążące uznano „przeznaczenie” planistyczne nieruchomości utrzymane we wciąż obowiązującym studium.

Na koniec wreszcie, trudno pominąć fakt, że *de lege lata* ustalenia studium (oraz decyzji o warunkach zabudowy, i to nawet tych wydawanych po 30 kwietnia 2016 r., por.

art. 11 *noweli*) *de facto* ustalają w sposób wiążący przeznaczenie nieruchomości, ale tylko w stosunku do nieruchomości państwowych, pozostających w dyspozycji ANR (skutek taki wynika z art. 2 ust. 1 *noweli do u.k.u.r.*). O ile bowiem obecnie nieruchomości prywatne (prawdopodobnie?) zachowują w takiej sytuacji charakter rolny – uzasadniany „zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego państwa, ograniczeniem spekulacji na gruntach rolnych oraz wzmocnieniem pozycji gospodarstw rodzinnych”, jak stanowi *ratio legis* nowych regulacji – o tyle nieruchomości państwowe, w identycznych okolicznościach, dla prawodawcy zdają się mieć znaczenie znikome i dla realizacji powyższych wartości zupełnie nieprzydatne. Nie sposób dociec, dlaczego akurat grunty prywatne projektowane w studium np. pod mieszkalnictwo, są dla ustawodawcy „rolne”, stając się szczególnie cennym i niepomnażalnym dobrem publicznym (co uzasadnia kontrolę obrotu i w szczególności ułatwia jej przejście przez państwo), podczas gdy grunty w dyspozycji ANR, położone na takim samym obszarze, dla realizacji tych konstytucyjnych wartości już tak cenne nie są. Na marginesie, powstaje też pytanie, czy w sytuacji, gdy nieruchomość taka zostanie sprzedana osobie prywatnej, „odzyska” swój rzekomo rolny charakter, stając się z powrotem niezbędna dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju, a zatem jej dalszy obrót będzie podlegał reżimowi u.k.u.r.?

Już w tym miejscu warto zaznaczyć, że tak znaczące rozróżnienie pomiędzy reżimem właściwym dla nieruchomości państwowych (gdzie nieruchomości *de facto* inwestycyjne mogą być bez przeszkód przedmiotem obrotu, mimo wstrzymania obrotu państwową „ziemią rolną” na 5 lat) i nieruchomości prywatnych (gdzie w analogicznych okolicznościach takie same nieruchomości są kwalifikowane jako rolne i podlegają restrykcjom rzekomo ze względu na swoją niezbędność dla bezpieczeństwa żywnościowego państwa) budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady lojalności państwa wobec swoich obywateli; deklarowane przez ustawodawcę cele nie mogą być bowiem fikcyjne. Ustawodawca zdaje się tu stosować podwójny standard: bezpieczeństwo żywnościowe mają zapewnić wyłącznie osoby prywatne, zobowiązane do prowadzenia na inwestycyjnych nieużytkach działalności rolniczej, i to pod groźbą wywłaszczenia (art. 2b ust. 1 w zw. z art. 2 pkt. 1 oraz art. 9 ust. 3 u.k.u.r.), podczas gdy państwowa agencja, szczególnie zobowiązana do troski o realizację tej wartości, dokładnie takie same tereny – nie dość, że może odbierać osobom prywatnym – to jeszcze może bez przeszkód sprzedawać je na cele inwestycyjne. Nie przekonują w szczególności argumenty projektodawcy, iż – proponowane w toku konsultacji społecznych – przyjęcie analogicznej zasady w stosunku do nieruchomości prywatnych zwolniłoby zbyt wiele gruntów spod reżimu u.k.u.r. (por. *Raport z konsultacji dotyczących projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży...*, stanowiący załącznik do *Uzasadnienia* projektu). Nie mają one bowiem najmniejszego realnego związku z konstytucyjnymi wartościami, do których realizacji ustawodawca się odwołuje, a kontrolowanie jak największej liczby obywateli nie może być wartością samą w sobie.

4. Dalsze wątpliwości co do zakresu kodeksowej definicji nieruchomości rolnej (a zatem i definicji z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) mogą powstawać na styku regulacji prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego, w szczególności co do znaczenia – dla czynności obrotu cywilnego – zapisów w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 520, ze zm.; dalej jako p.g.k.), a także regulacji przewidzianych w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz.U.2015.909, ze zm.; dalej jako u.o.g.r.l.).

**Ewidencja gruntów i budynków** służy m.in. ujawnianiu informacji dotyczących m.in. rodzaju użytków gruntowych, w tym – klasyfikacji bonitacyjnej gruntów rolnych (art. 20 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 20 ust. 3 p.g.k.), a dane z ewidencji stanowią podstawę „gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych” (art. 21 ust. 1 p.g.k.).

Pomimo to – co trzeba bardzo wyraźnie podkreślić – do „definicji ewidencyjnej” (oznaczenia, a nie „przeznaczenia” wynikającego z zapisów w ewidencji) sama u.k.u.r. właśnie w ogóle się nie odwołuje. Mimo takiej możliwości ustawodawca nie zdecydował się na przyjęcie zasady – być może usuwającej powyższe wątpliwości – iż „gruntami rolnymi” są te oznaczone jako takie właśnie w ewidencji. Rozwiązanie takie zostało natomiast *de facto* zastosowane w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

I tak np. na gruncie u.g.n. oznaczenia ewidencyjne nieruchomości (co do charakteru poszczególnych użytków, w szczególności oznaczające ją jako grunt rolny) raz mają charakter wiążący, i to na mocy wyraźnego odesłania (dla celów podziałowych – art. 92 ust. 2, przy opłatach adiacenckich – art. 143 i przy prawie pierwokupu gminy – art. 109 u.g.n.), w innych wypadkach zaś już nie (tak jest przede wszystkim przy wycenach – art. 154 u.g.n.).

Niemniej jednak, jak już wcześniej wskazywano, *Wspólne stanowisko z 2003 r.* przy definiowaniu pojęcia nieruchomości rolnej na potrzeby ustawy zalecało, w sytuacji braku planu miejscowego, odwoływanie się do zapisów ewidencyjnych lub do decyzji ustalających warunki zabudowy – o ile takowe wydano. Według zaś *Stanowiska z 2016 r.*, dane z ewidencji mogłyby tu być zaledwie „pomocne”.

Odwoływanie się, przy próbie dookreślenia pojęcia „nieruchomości rolne” – zrównanego znaczeniowo przez art. 46<sup>1</sup> k.c. z pojęciem „grunty rolne” – w całości do systematyki i klasyfikacji geodezyjnej skutkuje jednak dalszymi konsekwencjami, przede wszystkim – najprawdopodobniej objęciem nim wszystkich gruntów wymienionych w § 68 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (t. jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 542, ze zm.; dalej jako rozp.e.g.b.) i szczegółowo opisanych w jego *Załączniku Nr 6, „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”*. W niektórych orzeczeniach sądy administracyjne

wyraźnie zresztą zobowiązywały organy do ustalenia, czy dany grunt ma charakter rolny w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c. właśnie w oparciu o jego oznaczenie w ewidencji, a w szczególności do zastosowania klasyfikacji przewidzianej w § 67 i § 68 rozporządzenia i zawartych tam opisów (tak m.in. NSA w wyroku z 23 listopada 2006 r., I OSK 132/06).

Otóż w świetle § 68 ust. 1 rozporządzenia, gruntami rolnymi nie są jedynie grunty orne (R), ale także: sady (S), łąki trwałe (Ł), pastwiska trwałe (Ps), grunty rolne zabudowane (Br), grunty pod stawami (Wsr), grunty pod rowami (W), grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (Lzr), a co więcej – również nieużytki (N). Do tych ostatnich zaś należą „*grunty rolne nienadające się bez znacznych nakładów do działalności wytwórczej w rolnictwie, w szczególności: (1) bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty); (2) piaski (piaski ruchome, piaski nadbrzeżne, wydmy); (3) naturalne utwory fizjograficzne, takie jak: urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska, zapadliska, nisze osuwiskowe, piargi; (4) grunty pokryte wodami, które nie nadają się do produkcji rybnej (sadzawki, wodopoje, doły potorfowe)*”. Przy wykładni systemowo odwołującej się do klasyfikacji ewidencyjnej, wszystkie te tereny stałyby się więc nieruchomościami rolnymi w rozumieniu ustawy, a każda czynność obrotu „rumowiskami skalnymi”, „bagnami” czy „potorfowymi dołami” o powierzchni 0,3 ha, lub chociażby nieruchomościami o niewielkiej powierzchni, składającymi się w znacznej części z takich właśnie terenów, podlegałyby kontroli ANR. Z samego założenia „nieużytki” do produkcji rolniczej przecież się nadają, tyle tylko że wymaga to „zwiększonych” – choć nigdzie nie doprecyzowanych – zabiegów agrotechnicznych czy wręcz rekultywacyjnych.

I choć zdrowy rozsądek raczej nakazywałby takie tereny wyłączyć spod reżimu u.k.u.r. (chyba żeby nieruchomość miała mieszany, „nieużytkowo-użytkowy” charakter), to jednak dodatkowe wątpliwości nasuwa, dokonana ostatnią nowelizacją, niewielka – zdawałoby się – zmiana definicji gospodarstwa rolnego z art. 2 pkt. 2 u.k.u.r. Otóż obecnie 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).

W rozumieniu samej u.k.u.r., „użytkami rolnymi” są zaś: „*grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami*”. Ustawodawca przejął tu więc niemal w całości klasyfikację z rozporządzenia wykonawczego do p.g.k. (co również może dawać wskazówkę interpretacyjną, iż klasyfikacja ta ma jednak prawne znaczenie także i na gruncie u.k.u.r.). Skoro więc ustawodawca w jednym, zwięzłym i kompleksowym, ustrojowym akcie prawnym używa



dwóch różnych pojęć, odrębnie je definiując (por. art. 2 pkt 1 oraz art. 2 pkt. 5 u.k.u.r.), a dodatkowo, przy nowelizacji, celowo zastępuje węższe określenie szerszym, najwyraźniej ma to normatywne znaczenie. Być może więc rzeczywiście na tle u.k.u.r. istnieje ustawowa kategoria „gruntów rolnych, które nie mają charakteru użytków rolnych” (tj. grunty oznaczone symbolami „Lzr” i być może „N”): nie wlicza się ich do 300-hektarowej normy obszarowej „gospodarstwa rodzinnego”, ale już dolicza do składu 1-hektarowego „gospodarstwa rolnego”. Prowadziłoby to jednak do wniosku, że w rozumieniu u.k.u.r. gospodarstwo może istnieć na (niemal) samych nieużytkach i również obrót taką ziemią jest objęty działaniem ustawy.

Czy jednak rzeczywiście celem prawodawcy było objęcie surowym reżimem znowelizowanej u.k.u.r. każdego przypadku obrotu nieużytkami o powierzchni 0,3 ha? *Ratio* ustawy oraz konstytucyjne wartości, które miały uzasadniać bardzo głęboką ingerencję we własność prywatną, zostały zarówno w preambule ustawy, jak i w jej *Uzasadnieniu* wyraźnie powiązane z bezpieczeństwem żywnościowym państwa. Mało tego, całe *Uzasadnienie* jako jeden z argumentów przemawiających za uściśleniem kontroli obrotu podaje – najzupełniej zresztą trafnie – niebezpieczeństwo znacznego kurczenia się arealu... użytków rolnych (wszak tą właśnie kategorią statystyczną, i do tego specyficznie określoną, operuje GUS). Świadczyłoby to akurat raczej o zamiarze zwiększenia ochrony jedynie gruntów o charakterze *stricte* użytków rolnych (względnie – gruntów ornych?). Trudno też wskazać uzasadnione powody, dla których kontrolą administracyjną i surowymi sankcjami miałyby zostać objęte wszelkie czynności obrotu powszechnego nawet niewielkimi działkami o znikomej przydatności dla produkcji rolniczej – chyba że celem tym byłaby kontrola sama w sobie.

Do oznaczeń ewidencyjnych nieruchomości – dla celów ustalenia jej charakteru i w braku planu miejscowego – odwołują się niekiedy wprost także i sądy cywilne (tak m.in. SN w postanowieniu z 15 maja 2013 r., IV CSK 256/12 w sprawie o dział spadku). Doktryna zdaje się tu być bardziej powściągliwa: określenie danego gruntu w ewidencji jako grunt rolny nie określa jej przeznaczenia w sposób wiążący, ale zaledwie „stwarza domniemanie, że uprawa prowadzona na tym gruncie jest rolna. Jest to oczywiście domniemanie wzruszalne” (E. Niezbecka, *op.cit.*). Według W.J. Katnera, „dla zakwalifikowania gruntu jako rolnego w myśl art. 46<sup>1</sup> nie powinien mieć znaczenia wpis do ewidencji gruntów (...); w razie sporu może to jednak pomóc w zakresie dowodowym” (W.J. Katner, *Komentarz, op.cit.*). Według innych jeszcze poglądów, dla ustalenia istnienia owej potencjalnej możliwości rolniczego wykorzystywania danej nieruchomości, zapisy w ewidencji gruntów mogą być zaledwie „pomocne” (E. Skowrońska-Bocian [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-449<sup>1</sup> k.c.*, C.H.Beck, wyd. 5, Warszawa 2008, s. 255). Wskazuje się także raczej na zależność odwrotną: to „Kodeks cywilny jest dla omawianej dziedziny spraw ustawą podstawową, znaczenie zatem, w jakim pojęcia te

zostały użyte w tym Kodeksie, odnosi się również do przepisów art. 20 p.g.k.” (W Radzio [w:], G. Szpor, M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 180).

W orzecznictwie sądów administracyjnych, na tle spraw o dokonanie zmian w ewidencji, wyraźnie jednak podkreśla się, że „dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków mają charakter informacyjny, a sam rejestr ewidencji gruntów jest wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości. Ma on charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że nie tworzy nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan faktyczny” (tak wyrok NSA z 15 maja 2014 r., I OSK 2566/12, podobnie np.: wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2007 r., IV SA/Wa 698/2007)”. Ponieważ zaś to ewidencja winna odzwierciedlać istniejący stan na gruncie, „fakt ewentualnego nieujawnienia zmian w ewidencji świadczy jedynie o nieaktualności wpisu nie zaś o prawdziwości zawartych nim danych” (tak np. wyrok WSA w Warszawie z 30 lipca 2010 r., VII SA/Wa 950/10). Wpisy w ewidencji gruntów i budynków ma charakter czysto informacyjny, a „przepisy prawa nie wiążą z nią domniemania zgodności z rzeczywistym stanem prawnym ani jakiegokolwiek innego skutku materialnoprawnego” (A. Gryszczyńska [w:], G. Szpor, M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 178).

Zupełnie odrębnym problemem systemowym związanym z określaniem rolnego przeznaczenia gruntów według oznaczeń ewidencyjnych pozostaje to, że wpisy te bywają po prostu nieaktualne, a usunięcie ich niezgodności ze stanem rzeczywistym nie jest bynajmniej proste – taki przynajmniej obraz wyłania się ze skarg napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, nb. na tle p.g.k. stosunkowo licznych.

5. Na koniec, niejasne jest także znaczenie regulacji **ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych**, ustanawiającej procedury zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnych na inne cele, a także – odrębny tryb wyłączenia gruntów z produkcji rolnej (por. art. 7 oraz art. 11 ustawy). Próbując zdefiniować pojęcie „nieruchomości rolnej” – co *in casu* nie bywa łatwe – sądy odwołują się czasem także i do tych właśnie regulacji. „Dla oceny możliwości wykorzystania gruntu na cele prowadzenia produkcji rolnej, w sytuacji gdy nie był on faktycznie w ten sposób użytkowany, przydatne są regulacje dotyczące klasyfikowania rodzajów gruntów i regulujące sprawy ochrony gruntów rolnych” (tak m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2011 r., IV SA/Po 558/11, na tle sprawy o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności niezabudowanej działki oddanej w 1997 r. na budowę szkoły).

Tymczasem ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych reżim ochronny stopniuje, najsilniej chroniąc – najzupełniej trafnie – grunty orne o wyższych klasach bonitacyjnych. Zmiana ich przeznaczenia na nie-rolne może nastąpić wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, i to po uzyskaniu indywidualnej zgody Ministra Rolnictwa. Jednocześnie jednak, ponieważ art. 10a ustawy z takiego trybu zwalnia grunty położone w granicach administracyjnych miast, należy przyjąć, że – systemowo – dla ustawodawcy mają one raczej niewielkie znaczenie, czy to z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, czy też ze względu np. na ochronę środowiska, stanowiącą osobną wartość konstytucyjną. W rozumieniu u.k.u.r. taką działkę, jeżeli nie byłaby objęta planem, można byłoby jednak uznać za rolną – nawet jeżeli leżałaby w centrum miasta. „Nie oznacza to przecież, że grunty te utraciły swój potencjał rolny” (tak m.in. *Wytyczne ANR z 2010 r.*, pkt. II). Przy takim podejściu, w braku planu, nawet niezagospodarowane działki w strefach miejskiej zabudowy mieszkaniowej czy na terenach przeznaczonych pod rekreację, podlegają ustawie, a obrót nimi – kontroli ANR. Definicja „nieruchomości rolnej” na potrzeby u.k.u.r. nie jest zatem zsynchronizowana z regulacjami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, czyli tymi, które z założenia mają właśnie m.in. zapobiegać kurczeniu się areału gruntów rolnych, zwłaszcza orných wyższych klas.

Nie wiadomo więc, czy nieruchomość staje się „nierolna” w rozumieniu u.k.u.r. dopiero po wyłączeniu – i to zapewne trwałym, a nie tylko czasowym (skoro przy tym ostatnim z założenia dany grunt do produkcji rolniczej można przywrócić) – nieruchomości z produkcji rolniczej, co wiąże się m.in. z obowiązkiem uiszczania stosownych opłat. Samo wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie zwalnia z obowiązku uzyskania osobnej decyzji o wyłączeniu z produkcji rolniczej (tak m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z 19 lutego 2014 r., II SA/Bd 1470/13). Wprawdzie w niektórych orzeczeniach sądy rzeczywiście odwołują się do konieczności „wyłączenia” o charakterze trwałym, to jednak wydaje się, że mowa tu raczej o wyłączeniu faktycznym, a nie formalnoprawnym.

I o ile rzeczywiście „nieruchomość rolna może stracić swój charakter, np. w razie wyłączenia z produkcji rolnej na podstawie decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych” (E. Niezbecka, *op.cit.*), to jednak wydaje się wielce wątpliwe, by istotnie był to warunek *sine qua non* utraty cechy „nieruchomości rolnej” dla potrzeb obrotu cywilnoprawnego (tak np. zdecydowanie przeciwko takiej wykładni opowiada się m.in. W.J. Katner, *Komentarz, op.cit.*; podobnie: E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-534*, C.H.Beck Warszawa 2004, s. 172). Ocenę komplikuje i ta okoliczność, że decyzja o wyłączeniu sprawia jedynie, że rozpoczęcie innego niż rolniczy sposobu korzystania z nieruchomości będzie zgodne z prawem – co jednak w rzeczywistości wcale nie musi nastąpić (por. art. 12 ust. 2 u.o.g.r.l.).

Jeszcze zaś inne stanowisko w oficjalnych komunikatach zajmuje Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stwierdzając, iż: „Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na nieruchomości rolnej, czy pozwolenia na budowę na nieruchomości rolnej nie powoduje utraty rolnego charakteru takiej nieruchomości do czasu rozpoczęcia na niej realizacji inwestycji, w tym np. budowy domu mieszkalnego, zgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę” (*Komunikat z 31 maja 2016 r.*, <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Komunikat-w-sprawie-problemow-z-hipoteka-na-nieruchomosci-rolnej>). Warto jednak podkreślić, iż wydanie pozwolenia na budowę na terenach przeznaczonych pod działalność rolniczą wymaga nie tylko formalnej zmiany ich przeznaczenia, w trybach określonych w Rozdziale 2 u.o.g.r.l., ale również – wcześniejszego wydania decyzji o wyłączeniu z produkcji rolnej na podstawie art. 11 tej ustawy (por. art. 11 ust. 4 u.o.g.r.l.). Pozwolenie na budowę można zatem uzyskać dopiero po formalnym wyłączeniu z takiej produkcji. Jak wskazywano wyżej, w obszarze prawa cywilnego pogląd, jakoby nieruchomość rolna w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c. traciła taki charakter dopiero po (trwałym) wyłączeniu z produkcji rolnej, uznaje się za nazbyt restrykcyjny. Tymczasem „wykładnia” Ministerstwa – którego zwierzchnik jest organem nadzoru nad Prezesem ANR i na której to interpretacji, w braku lepszej alternatywy, bazują uczestnicy obrotu – wymaga jeszcze do tego nie tylko uzyskania pozwolenia na budowę, ale również „rozpoczęcia inwestycji budowlanej”; nb. i to pojęcie wymagałoby wykładni (np. czy stosuje się tu art. 41 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290, który za rozpoczęcie budowy uznaje „*podjęcie prac przygotowawczych na terenie budowy*”, zaliczając do nich np. wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie czy niwelację gruntu, czy też może za takie „rozpoczęcie” należy uznać jeszcze inny moment, równie trudny do przewidzenia przez właściciela, a na dodatek – nie wynikający z obowiązującego prawa?).

6. Podsumowując tę część rozważań Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że wyrażane dotychczas wątpliwości i obawy co do pojęcia nieruchomości i zakresu stosowania znowelizowanej u.k.u.r. bynajmniej nie są bezpodstawne.

Ustawodawca nowelizując u.k.u.r. przede wszystkim całkowicie zmienił kontekst normatywny dotychczasowych definicji, przechodząc na system koncesjonowania obrotu ziemią rolną i działalności rolniczej. Do tego znacząco rozszerzył zakres zastosowania ustawy także do nieruchomości o powierzchni co najmniej 0,3 ha. Jednocześnie zdawał sobie sprawę z systemowego problemu gospodarowania nieruchomościami w Polsce, jakim jest brak pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego znaczącej powierzchni kraju (przypomnijmy, chodzi o niemal  $\frac{3}{4}$  obszaru kraju). Niemniej jednak utrzymał „mechaniczne” odesłanie do otwartej definicji z art. 46<sup>1</sup> k.c., wprost wyłączając spod reżimu u.k.u.r. tylko te nieruchomości, które w planach przeznaczono na cele inne niż

rolne. Trudno zatem oszacować, dla ilu nieruchomości w Polsce wyłączenie takie będzie bezprzedmiotowe (nb. nie uczynił tego też i ustawodawca). Można jedynie przypuszczać, że – po odjęciu terenów leśnych i ewidentnie nierolniczych (zurbanizowanych, przemysłowych, zajętych pod infrastrukturę komunikacyjną itp.) – w przypadku obrotu nieruchomościami obejmującymi zapewne ok. 1/3 powierzchni kraju zawsze powstawałyby wątpliwości co do oceny ich charakteru, uzasadniające konieczność posługiwania się wyłącznie ocennymi i niedookreślonymi kryteriami z art. 46<sup>1</sup> k.c. i prawdopodobnie również posiłkowaniem się różnymi ustawami szczególnymi, w sposób obszernie przedstawiony w punktach 2-5 powyżej.

Tak szczegółowy opis poszczególnych regulacji odnoszących się do różnych aspektów gospodarowania, przeznaczania, korzystania, oznaczania „nieruchomości rolnych” Rzecznik uznał za niezbędny. Dopiero bowiem prześledzenie zróżnicowanych systemowych rozwiązań odnoszących się do „nieruchomości rolnych”, jak również licznych nierozstrzygalnych wątpliwości pojawiających się w praktyce, pozwala sobie uzmysłowić rzeczywiste skutki ustawy dla obrotu powszechnego. W ocenie Rzecznika, w wielu wypadkach ustalenie, czy rzeczywiście dana nieruchomość (nawet ta, co do której wydano warunki „nie-rolniczej” zabudowy, a może i nawet wydano decyzję o wyłączeniu z produkcji rolnej) jest objęta działaniem ustawy, wymagać będzie przejścia niemal całej opisaney wyżej „ścieżki” i 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 przejęciem gruntów przez państwo.

Analiza całokształtu rozwiązań systemowych uzasadnia więc tezę, że fundamentalne 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.

### III. zasady przyzwoitej legislacji i zasada określoności prawa w orzecznictwie TK

1. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej (przyzwoitej, rzetelnej) legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. m.in. wyroki TK z: 30

października 2001 r., sygn. K 33/00; z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02). Zasady poprawnej legislacji obejmują zaś przede wszystkim zasadę określoności prawa, wymagającą stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli (tak TK w wyroku z 16 czerwca 2015 r., sygn. K 25/12). Wymóg określoności regulacji prawnej, znajdujący zatem swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, odnosi się do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela (tak TK w uzasadnieniu wyroku z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, m.in. wyroki: z 15 września 1999 r., sygn. K 11/99; z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99; z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00; z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02; z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02; z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02; z 29 października 2003 r., sygn. K 53/02; z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; z 28 października 2009, sygn. Kp 3/09; z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09).

2. Zasada dostatecznej określoności przepisów wymaga od prawodawcy, by przepisy przez niego tworzone były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza bowiem niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. K 24/00 i sygn. K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06).

Immanentną cechą bezpieczeństwa prawnego jednostki, związanego z pewnością prawa, jest również przewidywalność działań organów państwa, co warunkuje racjonalne prognozowanie działań własnych. W świetle orzecznictwa TK, „w ten właśnie sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty" (wyrok z 14 czerwca 2000 r. sygn. P 3/00; podobnie wyroki: z 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03; z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01; z 12 maja 2015 r., sygn. SK 62/13). Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa (zob. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92). To właśnie zasada bezpieczeństwa prawnego zakazuje przyjmowania nieprzewidywalnych unormowań, przy czym zaskakujące dla jednostki może być też stosowanie przepisów zawierających nieostre przesłanki, niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (tak TK m.in. w wyrokach: z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05).

Z kolei związana z jasnością precyzyjność przepisu oznacza możliwość dekodowania zeń jednoznacznych norm prawnych, a także ich konsekwencji, za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Winna również przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (zob. np. orzeczenia TK: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92; z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93; z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94; z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99; z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99; z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02; z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05; z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05; z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; z 18 marca 2010 r., sprawa K 8/08; z 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08).

Również jednak zasada bezpieczeństwa prawnego nie ma charakteru absolutnego; odstępianie od niej jest dopuszczalne, jednakże w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna (tak TK w wyrokach: z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07 czy z 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10). Owe "szczególne okoliczności" to "sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły" (orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91; wyrok z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK, aby ocenić zgodność sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji, istotne są 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 taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie zaś, przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (tak wyroki TK: z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00; z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; z 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12; z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08).

Ten ostatni aspekt zasady określoności prawa, tj. racjonalność ustawodawcy *sensu largo*, został w orzecznictwie dalej jeszcze rozwinięty. Tak np. ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań (por. wyroki TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04; z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13). "Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy

prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu" (por. m.in. wyroki TK: z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02; z 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08). Ponieważ zaś podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy, „nakazuje ona założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania (...). Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)" (tak TK m.in. w wyrokach: z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04; 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08).

3. Niedookreśloność danej normy może uzasadniać stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu jedynie w przypadkach kwalifikowanych: nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego jedynie wówczas, gdy „jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa”; jest to więc środek o charakterze ostatecznym (tak TK m.in. w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03 oraz wyrokach: z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03; z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04; z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08; z 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13). „Dopiero stwierdzenie istotnej dysfunkcjonalności przepisu prawa i przekroczenie przez ustawodawcę pewnego istotnego poziomu jego niejasności stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia niezgodności z art. 2 Konstytucji (por. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00 i wyrok z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08).

Powyższe nie zmienia jednak faktu, że zasada poprawnej legislacji w niektórych przypadkach „zostaje wzmocniona przez przepisy konstytucyjne ustalające szczególne wymagania co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień, takich jak (...) ograniczenia praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie. (...) Przyjmuje się bowiem, że wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim przypadku rozróżnić należy między prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem karnym, gdyż poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega



podwyższeniu w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości” (por. wyroki TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09 oraz z 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13).

Podwyższone wymogi określoności ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw wynikają przede wszystkim z art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji, a w odniesieniu do prawa własności zostały powtórzone w osobnym przepisie – art. 64 ust. 3. Znaczenie gwarancji, by ograniczenie własności nastąpiło „tylko w ustawie” wyjaśniono szerzej m.in. w wyroku TK z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98). Trybunał stwierdził tam, iż „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw 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 (...) swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.”

IV. zasada koncesjonowania obrotu „nieruchomościami rolnymi” (art. 2a ust. 1, art. 2a ust. 4, art. 9 ust. 1 u.k.u.r.) a wymóg określoności ustawy

Wskazane w *petitum* wniosku Rzecznika przepisy konstruują podstawową zasadę normatywną znowelizowanej u.k.u.r.: jakkolwiek przypadek „nabycia” nieruchomości uznanej za „rolną” dla swej ważności wymaga pozytywnej decyzji Prezesa ANR, chyba że nieruchomość tę nabywa „rolnik indywidualny” bądź podmioty enumeratywnie wymienione w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Analiza konstytucyjności tej normy wymaga więc łącznego rozpatrywania wzajemnych powiązań pomiędzy treścią norm sankcjonowanych: art. 2a ust. 1 (i art. 2a ust. 3), art. 2a ust. 4 oraz treścią normy sankcjonującej, tj. art. 9 ust. 1 u.k.u.r.

1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, sposób ujęcia normy wyrażonej w powyższych przepisach narusza przede wszystkim zasady prawidłowej legislacji, tj. **zasadę określoności prawa** regulującego konstytucyjne prawa i wolności obywateli, a w

konsekwencji również powiązane z nią funkcjonalnie: zasadę pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ten ostatni przepis w stosunku do obywateli pełni funkcję gwarancyjną, zapewniając, że ograniczenie prawa własności może nastąpić „tylko w drodze ustawy”, co – w świetle orzecznictwa konstytucyjnego – wymaga jej zupełności, jasności i precyzji.

Zasada przyzwoitej legislacji doznaje naruszenia przede wszystkim z powodu kwalifikowanej niejasności (niedookreśloności) podstawowego pojęcia wyznaczającego w ogóle zakres zastosowania ustawy – i to ustawy dotkliwie ingerującej w konstytucyjne prawa i wolności obywateli (por. pkt. 2 poniżej). Opisane wyżej, i to bardzo szczegółowo, trudności interpretacyjne prowadzą do ogromnej dowolności przy ustalaniu kryteriów wyznaczających **pojęcie nieruchomości rolnej**. Wyniki wykładni systemowej mogą prowadzić do sprzecznych rezultatów, a odwoływanie się do zasad wykładni funkcjonalnej jest o tyle trudne, że deklarowane *ratio* ustawy jest na takim poziomie ogólnikowości („bezpieczeństwo żywnościowe państwa”, „ochrona przed spekulacjami na gruntach”, „wzmocnienie gospodarstw rodzinnych”), że nie sposób dociec rzeczywistych intencji prawodawcy, w szczególności co do tego, jakim reżimem zamierzał objąć np. niezabudowane grunty o wątpliwej czy znikomej przydatności rolniczej, a do tego np. położone w miastach nieobjętych miejscowym planem. Możliwe jest więc, że zakresem u.k.u.r. objęte są także i te tereny, które nigdy nie były i prawdopodobnie też nigdy nie będą wykorzystywane *stricto* rolniczo, a zatem których związek z „zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego kraju”, w myśl nowej preambuły do u.k.u.r. wydaje się co najmniej nikły.

Jasných wskazówek interpretacyjnych nie daje tu nawet *Uzasadnienie* projektu ustawy, gdzie poza ogólnikowymi stwierdzeniami brak jakiegokolwiek nawet opisu bliżej zdiagnozowanych problemów, ich skali itp. – co oczywiście bynajmniej nie oznacza, że one nie występują, czy też nie są poważne. Nie da się więc jednoznacznie przesądzić, czy rzeczywistym zamiarem ustawodawcy była powszechna kontrola całego obrotu nieruchomościami (na co wskazuje deklarowany zakres ustawy, definicje legalne z u.k.u.r., niektóre fragmenty *Uzasadnienia* projektu ustawy), czy też raczej – zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Do tej ostatniej wartości odwołuje się z kolei preambuła ustawy, świadczy o tym systemowe odesłanie do funkcjonalnej definicji z k.c., inne fragmenty *Uzasadnienia* oraz wzgląd na racjonalność prawodawcy, któremu powinno zależeć raczej na ochronie gruntów „rzeczywiście rolnych” (czemu daje wyraz chociażby w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych) – a nie wszystkich. Jednakże „odpowiedzialność” za decyzję co do wyboru, która z tych wartości byłaby ważniejsza (co *in casu* wpływa na kwalifikację prawną danej nieruchomości), i to w literalnie każdej czynności obrotu, ustawodawca przerzucił na jego uczestników – ryzyko „zbyt

funkcjonalnego” a nie restrykcyjnego podejścia skutkuje nieważnością dokonanych czynności.

Nie jest więc wykluczone, że większość z niezabudowanych nieruchomości – z wyjątkiem tych nielicznych położonych na obszarach, dla których uchwalono plany miejscowe – może zostać uznana za rolną w rozumieniu ustawy, co stanowić będzie wystarczającą podstawę do ingerencji państwa w prawa właścicieli. Co więcej, zasada administracyjnej reglamentacji obrotu i uwolnienia spod niej jedynie nielicznych przypadków, zwłaszcza w kontekście grozących sankcji z art. 9 ustawy, może skłaniać obywateli, chcących tego ryzyka uniknąć, do traktowania swoich nieruchomości „na wszelki wypadek” jako rolnych w rozumieniu ustawy. O tym więc, czy dane nieruchomości spełniają niedookreślone warunki uznania za „rolne” nie przesądzi ustawa, ale praktyka działania organów stosujących prawo. Przepis ten może być w związku z tym uznany za **blankietowy** w rozumieniu dotychczasowego orzecznictwa Trybunału (tak m.in. TK w wyrokach: z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03 czy z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08).

Opisany wyżej stan kwalifikowanej niejasności norm na poziomie celów ustawy i realizowanych przez nią wartości można traktować jako poważną niezgodność prakseologiczną norm; powstaje ona wtedy, gdy „dany system prawny tworzony jest na gruncie nieuporządkowanego systemu wartości, gdy następują częste zmiany preferencji (np. pod wpływem załamania w bieżącej polityce), gdy stanowi się normy prawne o funkcji jedynie symbolicznej, pozorując realizowanie określonej polityki w danej dziedzinie” (por. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, PWN Warszawa 1993 r., s. 221) – niestety, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opis ten trafnie oddaje istotę konstytucyjnego problemu w niniejszej sprawie.

2. Wadliwość konstrukcyjna normy sankcjonującej bezwzględną nieważnością „nabycie” nie przez rolnika indywidualnego (z uwzględnieniem wyjątków z art. 2a ust. 3 u.k.u.r.), względnie bez zezwolenia Prezesa ANR jest o tyle bardziej rażąca, że *ustawa nowelizująca* całkowicie zmienia podstawowy paradygmat ustroju rolnego państwa. W przeciwieństwie do stanu dotychczasowego, bazującego na konstrukcjach prawa cywilnego i pozostającego w obszarze tej gałęzi prawa (interwencje Agencji przy obrocie nieruchomościami rolnymi były ograniczone do pierwokupu i wykupu przy czynnościach prawnych *inter vivos* skutkujących przejściem własności), gdzie oparcie na otwartych definicjach kodeksowych mogło jeszcze znajdować swoje uzasadnienie, *de lege lata* obrót ten, poza nielicznymi wyjątkami, jest reglamentowany środkami administracyjnymi: każde „nabycie” dokonane bez zezwolenia Prezesa ANR jest bezwzględnie nieważne. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich świadczy to o tym, że *de lege lata* obrót ziemią rolną co do zasady **przeniesiono do gałęzi prawa administracyjnego**, jeśli w niektórych

sytuacjach w ogóle nie karnego (por. „przypadek »nieproduktywnego gospodarstwa« na rzecz państwa” z art. 9 ust. 3 pkt. 1 u.k.u.r.).

W świetle przedstawionego powyżej orzecznictwa konstytucyjnego, okoliczność ta już sama w sobie uzasadnia podniesienie gwarancji szczególności i dookreśloności norm prawnych na znacznie wyższy poziom – czego w ustawie ewidentnie zabrakło. Sytuacje prawne podlegające bądź pod system administracyjnych zezwoleń (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.) bądź pod przepisy wprowadzające sankcje skutkujące ograniczeniem własności (w aspekcie ważności rozporządzenia prawem własności) muszą być określone w sposób jasny, ścisły i nie pozostawiający żadnych wątpliwości, w jakich sytuacjach obywatela spotka istotna dolegliwość ze strony państwa. Opis okoliczności, w jakich aktualizuje się norma sankcjonująca (tj. jej zakres zastosowania) nie może opierać się na pojęciach niedookreślonych, otwartych, ocennych, na definicjach niepełnych i odwołujących się do kryteriów funkcjonalnych czy celowościowych. (Na marginesie, sankcjonowanie w tak dolegliwy sposób „każdej” niezgodności z ustawą, nawet błahą i niezależnie od tego, czy wywołała to negatywne skutki z punktu widzenia celów ustawy, samo w sobie wydaje się naruszać zasady prawidłowego tworzenia prawa). Jednoznaczne ustalenie zakresu zastosowania akurat art. 9 ust. 1 ustawy, przepisu nakładającego najśroźszą sankcję w obrocie cywilnym, jest dla uczestników obrotu kluczowe – dotyczy bowiem bezpośrednio skuteczności nabycia (utruty) prawa własności nieruchomości, gdzie stabilność sytuacji prawnej jest fundamentalna zarówno z punktu widzenia gwarancji ochrony praw obywateli, jak i dla zapewnienia pewności obrotu (bezpieczeństwa prawnego) jako takiej. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której wszystkie spośród tradycyjnie rozumianych elementów normy (hipoteza i dyspozycja) są niedookreślone, a jasna i niewątpliwa jest tylko jej sankcja. Byłoby to nie tylko kwalifikowane naruszenie zasad określoności prawa, ale przede wszystkim – rażące naruszenie zasady lojalności państwa wobec swoich obywateli.

3. Zdaniem Rzecznika, sposób sformułowania zasady konieczności uzyskania administracyjnego zezwolenia na nabycie „nieruchomości rolnej” (i – prawdopodobnie – nawet samego „gospodarstwa rolnego” – por. art. 4a u.k.u.r.) może również naruszać konstytucyjny nakaz określoności przepisu ustawy ograniczającego swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (art. 2 w zw. z art. 22 Konstytucji). Zarzut ten dotyczy wprawdzie przede wszystkim normy z art. 2b ustawy, która zmusza do prowadzenia przez 10 lat określonego rodzaju działalności na własności prywatnej (por. pkt. V. poniżej). Niemniej jednak, mimo że do tego, by prowadzić działalność rolniczą, nie trzeba być właścicielem „gospodarstwa rolnego” w rozumieniu k.c. i samej u.k.u.r. (można je dzierżawić czy po prostu posiadać), a zatem nie trzeba ubiegać się o administracyjną zgodę na nabycie akurat własności „gruntów rolnych” (jakkolwiek rozumianych) – to jednak już sam fakt uwolnienia spod administracyjnego koncesjonowania jedynie bardzo wąsko i dość

arbitralnie określonej grupy podmiotów i poddanie restrykcjom wszystkich pozostałych (jak chociażby rolniczych spółdzielni produkcyjnych), może stanowić formę ograniczenia konstytucyjnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Także i w tym przypadku, analogicznie jak przy ograniczaniu własności, konstytucyjny standard określoności przepisów jest znacznie podwyższony – ograniczenie może nastąpić „tylko w ustawie”, która musi w miarę możliwości bardzo precyzyjnie określać okoliczności i zakres wprowadzanego ograniczenia (por. szerzej w punkcie V. poniżej).

Niedookreśloność art. 2a ust. 1 i ust. 4 ustawy pogłębia się dodatkowo poprzez niejasną normę jej art. 4a, nakazującego „*stosowanie przepisów ustawy odpowiednio do nabycia gospodarstwa rolnego*”. Trudno powiedzieć, czy – w sytuacji, gdy „właściciel gospodarstwa rolnego” nie jest właścicielem gruntów, na których prowadzi działalność rolniczą, ale np. wszystkich pozostałych składników (inwentarza, maszyn itp.) i zamierza przenieść tę działalność, w znaczeniu funkcjonalnym, na inny podmiot – taka transakcja w ogóle byłaby regulowana ustawą? Biorąc pod uwagę znaczne kontrowersje teoretyczne co do charakteru prawnego „czynności dotyczącej gospodarstwa rolnego” i relację do konstrukcji „czynności dotyczącej przedsiębiorstwa” (por. art. 55<sup>2</sup> k.c.), ustalenie reżimu prawnego dla takiej transakcji byłoby niezmiernie trudne (czy np. rolnik musiałby ustalać status prawnorzeczowy każdego składnika – czy jest to „część składowa”, ewentualnie „przynależność”, czy nie – por. art. 47 i art. 50-52 k.c.?). Karą za „interpretacyjną pomyłkę” jest zaś znów – oczywiście – bezwzględna nieważność takiej czynności.

- V. obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego (art. 2b ust. 1, art. 2b ust. 2 i art. 9 ust. 3 pkt. 1 u.k.u.r.) a wymóg określoności ustawy

Kolejny zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy normy wyrażonej w art. 2b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r. Przepis ten stanowi, iż: „*1. Nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście. 2. W okresie, o którym mowa w ust. 1, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom.*”

Zdaniem Rzecznika, przepis ten narusza przede wszystkim wywodzone z art. 2 Konstytucji – klauzuli demokratycznego państwa prawnego – zasadę przyzwoitej legislacji, a także zasadę lojalności (zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa).

Nie przytaczając ponownie orzecznictwa konstytucyjnego, w którym zasady te wypracowano i rozwinięto, a także wszystkich zarzutów szczegółowo omówionych w

punkcie IV, które w większości są aktualne również na tle art. 2b ust. 1 i ust. 2 ustawy, Rzecznik pragnie zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

Po pierwsze, ustawa nakłada na każdego „nabywcę” (w rozumieniu art. 2 pkt. 7 u.k.u.r.) obowiązek określonego zachowania, jednakże okoliczności, w jakich obowiązek ten się konkretyzuje, pozostają trudne do ustalenia. Pierwszym powodem są opisane szczegółowo wyżej trudności z precyzyjnym ustaleniem, czy w danym przypadku w ogóle mamy do czynienia z „nieruchomością rolną” w rozumieniu ustawy, czego przyczyną jest przejście przez u.k.u.r. otwartej, niepełnej i ogólnej definicji z k.c., opartej na kryteriach funkcjonalnych, ocennych, i to odwołujących się do stanów wyobrażonych, potencjalnych. Równie otwarty charakter ma definicja gospodarstwa rolnego, odwołująca się wszak do „nieruchomości rolnej”.

Po drugie, kodeksowa (i ustawowa) definicja gospodarstwa rolnego ma charakter „statyczny”; jest ono po prostu zespołem powiązanych, choćby teoretycznie, potencjalnie, elementów. Aby składniki te stanowiły gospodarstwo rolne w rozumieniu u.k.u.r., nie muszą być „w ruchu”; jak już wielokrotnie tu wskazywano, żadna działalność rolnicza z wykorzystaniem tych elementów nie musi być prowadzona. W przeciwieństwie więc do np. przepisów o ubezpieczeniach społecznych rolników, wymagających rzeczywistego prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym „art. 55<sup>3</sup> k.c. akcentuje przede wszystkim aspekt materialny, funkcja gospodarstwa rolnego w tym przypadku ma poboczne znaczenie (...). Dlatego też, samo manifestowanie praw własnościowych do gospodarstwa rolnego nie może być traktowane jako równoznaczne z jego prowadzeniem; pierwszoplanowe znaczenie ma atrybut funkcjonalny” (tak na tle przepisów o ubezpieczeniach społecznych, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 18 lutego 2014 r., sygn. III AUa 1003/13). „Samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie mogą być kwalifikowane jako jego prowadzenie, jeżeli nie wiąże się z nimi wykonywanie działalności rolniczej, co obejmuje również podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie” (tak wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2014 r., sygn. II SA/Po 93/14, na tle przepisów o świadczeniach społecznych).

Po trzecie, także samo pojęcie „działalności wytwórczej w rolnictwie” nie zostało precyzyjnie zdefiniowane. Próby „dopisywania” tu dalszych kryteriów (np. odnoszących się do minimalnej powierzchni czy minimalnej produkcji zapewniającej utrzymanie rolnika, względnie – produkcję na zbyt – por. m.in. wyrok SN z 2 czerwca 2000 r., sygn. II CKN 1067/98) były krytykowane, jako nie mające dostatecznego oparcia w ustawie (por. m.in. krytyczna glosa do tego orzeczenia A. Lichorowicza, OSP 2001/2/27, podobnie: M. Jarosiewicz, *Prawo rolne...*, s. 19). Jak jednak wskazywano wcześniej, znaczenie funkcjonalnego kryterium „prawidłowej gospodarki rolnej” (ekonomicznej opłacalności,

racjonalności) jest wciąż kwestią otwartą. Niewiele pomocna jest tu i sama u.k.u.r., gdyż precyzuje jedynie, co oznacza „osobiste” prowadzenie gospodarstwa rolnego (wykonywanie pracy i podejmowanie w nim „wszelkich” decyzji), ale nie wskazuje żadnych kryteriów (mierników) pozwalających na ustalenie, czy w określonej sytuacji dane gospodarstwo jest „już” albo „jeszcze” prowadzone, czy też nie, a przede wszystkim – jaki „minimalny standard produktywności” musi być spełniony, by nie narazić się na sankcję karnego wyłączenia „gospodarstwa o niskim poziomie produktywności” z art. 9 ust. 3 u.k.u.r. (zob. szerzej w dalszej części). Źródło tego problemu prawdopodobnie tkwi w tym, że ustawodawca w jednakowy sposób traktuje „nieprodukcyjne skrawki ziemi” o powierzchni 0,3 ha, i to nawet położone w mieście, oraz rozwinięte, wydajne 300-hektarowe przedsiębiorstwa rolne prowadzące działalność w znacznej skali.

Reasumując, aby nieruchomości (gospodarstwo) miały charakter rolny w rozumieniu ustawy, żadna działalność rolnicza nie musi być na nich prowadzona – ani obecnie, ani nawet w przyszłości. Koresponduje to nie tylko z przepisami planistycznymi, zgodnie z którymi co do zasady nie ma obowiązku wykorzystywania nieruchomości zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem planistycznym (o ile nie wiąże się to z koniecznością uzyskania zezwoleń budowlano-inwestycyjnych), ale przede wszystkim jest to zgodne z fundamentalną zasadą prawa cywilnego – i konstytucyjnego – iż własność jest prawem podmiotowym, a nie obowiązkiem.

W takiej jednak sytuacji istotnie trudno jest zrozumieć intencje prawodawcy. Tak sformułowany przepis zdaje się zobowiązywać każdego nowego właściciela do podjęcia „działalności wytwórczej w rolnictwie”, i to także na tych nieruchomościach, które poprzednio w ogóle nie były w ten sposób wykorzystywane (por. cytowane wcześniej przykłady z orzecznictwa terenów uznawane za „rolne” nawet wówczas, gdy prowadzono na nich zupełnie inną działalność). Trudno też ustalić, jakiego rodzaju miałyby to być działania – czy, skoro samo „manifestowanie własności” już nie wystarczy, to na terenach sklasyfikowanych w ewidencji jako łąki czy pastwiska (o nieużytkach nie wspominając) wystarczające będzie np. jej skoszenie, choćby niewielkiej części, sporadyczny wypas zwierząt, uprawa kwiatów (o niekreślonej skali), założenie kurnika, podjęcie innych jeszcze działań? Taki standard minimalny mógłby bardzo łatwo spełnić wielokrotnie przywoływany w *Uzasadnieniu* „spekulant”, wykonując raz na jakiś czas pozorowane czynności. Czy zatem oznaczać to będzie przejście kryteriów np. z rolniczych ustaw ubezpieczeniowych, w celu wykazania „rzeczywistego prowadzenia działalności rolniczej” – ale tym razem już nie po to, by udowodnić „podleganie pod KRUS”, ale żeby w ogóle zachować swoją własność? Podkreślić trzeba, że – przynajmniej w prawie cywilnym – nie jest konieczne, by taka działalność miała charakter opłacalny ekonomicznie, nie musi też, jak się zdaje, stanowić podstawy utrzymania osób „prowadzących” takie „gospodarstwo”, i wreszcie – nie musi chyba stanowić działalności „zarobkowej, wykonywanej w sposób zorganizowany i ciągły”.

Być może zatem rzeczywiście „prowadzenie działalności rolniczej polega na utrzymywaniu gruntów w dobrej kulturze rolnej, bez konieczności realizowania funkcji produkcyjnych z zachowaniem wymogów dotyczących ochrony środowiska naturalnego” (GUS, *Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010*, Warszawa 2011, s. 24).

Ze względu zaś na uniwersalność obowiązku pracy, aktualizującym się przy każdym wypadku nabycia, rodzą się i dalsze pytania, jak np. to, czy zamiarem ustawodawcy było też *de facto* wydłużenie o 10 lat ustawowych terminów zasiedzenia z art. 172 k.c.?

Już same te okoliczności sprawiają, że norma wyrażona w art. 2b ust. 1 ustawy w sposób rażąco narusza zasady poprawnej legislacji, skoro właściciel nieruchomości nie wie, w jakich okolicznościach państwo nakłada na niego określone obowiązki, a do tego – na czym właściwie one polegają. Do tego wszystkiego obowiązek ten utrzymuje się przez 10 lat, a kontrolę jego prawidłowego wypełniania sprawuje państwowa agencja. Naruszenie obowiązków przez właściciela, praktycznie niezależnie od przyczyny, skutkuje zaś najsroższą sankcją w postaci przymusowego przejścia nieruchomości do zasobu państwowego, o czym stanowi art. 9 ust. 3 u.k.u.r. Wbrew *Uzasadnieniu projektu ustawy*, gwarancji poszanowania praw właściciela w żaden sposób nie zapewnia to, że o takim przejściu orzeka sąd. Po pierwsze, nie jest to rozstrzygnięcie fakultatywne, ale obligatoryjne („sąd „orzeka” na wniosek Agencji”), po drugie zaś, sąd może odmówić zastosowania tej sankcji jedynie wówczas, gdy przemawiają za tym nie dość, że „względy gospodarcze, społeczne lub losowe”, to do tego jeszcze muszą być one „ważne”.

Co więcej, obowiązek ten jest o tyle dotkliwy, że nie jest możliwe ani przeniesienie własności (nawet na rolnika indywidualnego, por. niżej), ani nawet przeniesienie posiadania – chyba że odpowiednią zgodę wyda sąd, przy czym może to zrobić wyłącznie w przypadkach określanych przez ustawodawcę jako „losowe”. Koresponduje to zresztą z *Uzasadnieniem* projektu ustawy, gdzie prawodawca zdaje się traktować każdy przypadek zaprzestania faktycznego prowadzenia działalności rolniczej, niezależnie od okoliczności (chyba że są one losowe), jako celowy zamiar spekulowania na ziemi rolnej: „taka sankcja jest proporcjonalna do celu, który ma zostać osiągnięty – tj. zagwarantowania zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP. Skoro bowiem nabywca [w okresie] 10 lat od dnia nabycia nieruchomości (...) zaprzestaje jego prowadzenia, jest to jednoznaczne z tym, że jego celem nie było prowadzenie gospodarstwa rodzinnego, ale zakup nieruchomości na inne cele, niezgodne z jej przeznaczeniem” (...). Analogicznie należy uzasadnić ograniczenia w przenoszeniu prawa własności czy posiadania takich nieruchomości” (tak *Uzasadnienie*, s. 33).

Niezależnie od powyższego, sankcja z art. 9 ust. 3 pkt. 1 u.k.u.r. (przejście nieruchomości w przypadku niepodjęcia bądź zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego) nie została zsynchronizowana z sankcją z art. 9 ust. 1 pkt. 2 u.k.u.r. (nieważność



czynności przeniesienia własności bądź przeniesienia posiadania bez zezwolenia sądu), co sprawia, że regulacja ta jest w ogóle trudno zrozumiała. Jeżeli na sprzedaż ziemi np. rolnikowi indywidualnemu na powiększenie jego gospodarstwa – co jest zasadniczo aprobowane przez ustawodawcę – przed upływem 10 lat nie wyrazi zgody sąd, czynność taka będzie bezwzględnie nieważna. Nie wywoła zatem skutków prawnych, a zatem własność pozostanie przy zbywcy. Niemniej jednak sytuacja taka jest wprost i wyraźnie objęta hipotezą art. 9 ust. 3 u.k.u.r., co oznacza, że sąd powinien dodatkowo orzec o przejęciu takiej nieruchomości przez ANR. To zaś, że Agencja faktycznie nie musi takiego wniosku złożyć – bo *in casu* może to być całkowicie nieracjonalne – w niczym nie zmienia konstrukcyjnej wadliwości tej normy, wprowadzającej podwójną karę nawet za czynność, która – wydawałoby się – mieści się w szeroko pojętym porządku aksjologicznym ustawy. Analogiczne problemy powstają też przy dzierżawie.

Co gorsza, przepisów o zakazie przenoszenia własności oraz posiadania nie zsynchronizowano z regulacjami art. 336 – art. 352 k.c. dotyczącymi rodzajów posiadania, (uproszczonych) sposobów jego przeniesienia czy związanych z nim domniemań, a przede wszystkim – z prawnym charakterem posiadania, które jest okolicznością faktyczną. Tak np. zgodnie z art. 337 k.c. posiadacz samoistny nie traci posiadania przez to, że oddaje drugiemu rzecz w posiadanie zależne, tymczasem wydaje się, że ustawodawcy w art. 2b ust. 2 w zw. z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. chodziło też m.in. o zakaz wydzierżawienia nabytej nieruchomości, czyli o zakaz oddania nieruchomości właśnie w posiadanie zależne. Powstają więc wątpliwości o dopuszczalność ustanowienia np. służebności czy o zakres obowiązków nowego właściciela w sytuacji, gdyby nabył nieruchomość już obciążoną np. prawem użytkowania czy oddaną w dzierżawę już wcześniej. Obowiązek „osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego” staje się wówczas niewykonalny. Z kolei sankcji w postaci „nieważności przeniesienia posiadania” nie da się wyłożyć w żaden racjonalny sposób, w szczególności w sytuacji, gdyby nabywca przed upływem 10 lat od nabycia nieruchomość tę wydzierżawił, a taki niedoszły dzierżawca (umowa jest nieważna z mocy art. 9 ust. 1 pkt. 2 ustawy) faktycznie zacząłby uprawiać ziemię. Raczej trudno przyjąć, by tracił wówczas status posiadacza – sankcja nieważności może dotyczyć wyłącznie czynności konwencjonalnych, ale nie zmienia stanu faktycznego (*corpus*) na gruncie, o wewnętrznym psychicznym nastawieniu dzierżawcy (*animus*) nie wspominając.

Z tych wszystkich powodów, w przekonaniu Rzecznika, również regulacja z art. 2b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r. ma charakter na tyle niedookreślony i zupełnie blankietowy, że w żaden sposób nie da się jednoznacznie ustalić jej rzeczywistej treści. Ustawodawca w niejasnych okolicznościach (nabycie „nieruchomości rolnej”) nakłada na właściciela nie do końca niesprecyzowane (i niezrozumiałe w okolicznościach sprawy) obowiązki, a ich wykonywanie przez okres aż 10 lat poddaje kontroli państwa. Zwolnienie z nich jest możliwe albo w niektórych przypadkach, i to dobranych w sposób nie do końca zrozumiały

w kontekście celów ustawy, albo nadmiernie utrudnione. Sankcją za uchybienie niejasnym obowiązkom jest zaś bezwzględna nieważność czynności lub grożące wywłaszczenie.

Ponownie trzeba podkreślić, że regulacja z art. 2b ust. 1 i ust. 2 ustawy bezpośrednio ogranicza konstytucyjne prawa i wolności 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. Jak już wcześniej wskazywano, przy redagowaniu takiego rodzaju norm ustawodawcę obowiązuje podwyższony standard określoności ustawy (w tym jej zupełności), którego w tym przypadku niewątpliwie nie dochowano.

Nagromadzenie tak poważnych wad legislacyjnych w jednej normie ograniczającej konstytucyjne wolności i prawa uzasadnia, zdaniem Rzecznika, konieczność jej natychmiastowego i bezwarunkowego wyeliminowania z porządku prawnego ze względu na naruszenie art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 2 w związku z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## VI. reglamentacja obrotu nieruchomościami rolnymi a podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa

1. Zdaniem Rzecznika, zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji poprzez rażącą niedookreśloność przepisów ograniczających konstytucyjne prawa obywateli jest na tyle daleko idący, że sam w sobie powinien dyskwalifikować zakwestionowane wyżej regulacje. Celowym by było, by ustawodawca na nowo rzetelnie przeanalizował skalę zdiagnozowanych przez siebie problemów i obszarów, w jakich dochodzi do pogwałcenia istotnych wartości, czy choćby pojawia się ryzyko ich naruszenia (takich jak właśnie bezpieczeństwo żywnościowe państwa czy zapobieżenie spekulacjom na ziemi rolnej) i rozważył, jakie cele należy zrealizować i przy wykorzystaniu jakich środków (np. jakie cechy powinno mieć „gospodarstwo rodzinne” jako podstawa ustroju rolnego państwa, np. takie jak w art. 5.2 cytowanej na wstępie *Opinii 2015/C 242/03* i w jaki sposób należałoby je wspierać). W szczególności dotyczy to jednoznacznego ustalenia, jaki obrót i jakiego rodzaju nieruchomościami rolnymi powinien być reglamentowany, a także – w jakich konkretnie okolicznościach na jakie sankcje narażają się osoby, które zasady te naruszają.

Tymczasem obecnie obowiązujące regulacje nie określają w sposób wyraźny swojego zakresu, a sama ustawa w preambule odwołuje się, i to zupełnie ogólnikowo, jedynie do celów, którym przepisy te miałyby służyć. Skoro zaś nie jest jasny zakres przedmiotowy przepisu, niezmiernie trudno poprawnie zrekonstruować „przedmiot” oceny konstytucyjności, a następnie jeszcze – przeprowadzić analizę konstytucyjności

poszczególnych regulacji z punktu widzenia zgodności ze wzorcami „materialnymi”, odnoszącymi się do poszczególnych konstytucyjnych wolności i praw.

Naruszenie zasad przyzwoitej legislacji i niejasność prawa utrudnia więc jednoznaczne stwierdzenie, czy rzeczywiście kwestionowane przepisy gwarancje te naruszają i w jakim stopniu, czy też nie. Teoretycznie bowiem, ich wykładnia może ewoluować w dwie skrajności: albo w kierunku bardzo liberalnym, opartym na konstytucyjnej zasadzie wolności gospodarczej, będącej wszak zasadą ustrojową państwa, albo wprost przeciwnie – w kierunku restrykcyjnym, bardzo silnie ograniczającym konstytucyjne wolności i prawa obywateli. Zdaniem Rzecznika, w chwili obecnej ustawa jest na tyle niejasna, że obie ewentualności trudno *a priori* wykluczyć.

Pomimo to, Rzecznik wnosi o skonfrontowanie obu zaskarżonych regulacji również z wzorcami ustrojowymi, wyrażonymi w art. 20-23 Konstytucji RP. Po pierwsze bowiem, istnieje uzasadnione przypuszczenie, że nowe przepisy będą, przynajmniej w pierwszym okresie stosowania, wykładane restrykcyjnie, a głównym organem władzy państwowej faktycznie wyznaczającym kierunek interpretacji niejasnych pojęć ustawy pozostałym uczestnikom obrotu pozostanie organ stosujący prawo – tj. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych, względnie – Minister Rolnictwa. *De facto* z taką sytuacją mamy właśnie obecnie do czynienia (por. część II wniosku Rzecznika). Po drugie, niezmiernie istotne jest, by – nawet w początkowym okresie stosowania ustawy – Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, czy przyjęta przez ustawodawcę zasada powszechnej reglamentacji obrotu prywatnego pozostaje w zgodzie z wyznaczonymi bezpośrednio w Konstytucji zasadami społeczno-gospodarczego ustroju państwa.

2. Zgodnie z art. 20 Konstytucji, *„Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”*. Art. 21 Konstytucji z kolei przewiduje, że: *„1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”*. Art. 22 Konstytucji stanowi, iż: *„Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”*, a jej Art. 23: *„Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.”*

W art. 20 Konstytucji określono zatem pożądany przez ustrojodawcę model ładu społecznego (wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00). *„Zasada wolności gospodarczej zapewnia możliwość swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, a także wyboru prawno-organizacyjnej formy takiej działalności; zasada wolności gospodarczej ma podstawowe znaczenie dla oceny ustawowych ograniczeń w jej*

prowadzeniu polegających na wymogu uzyskania zezwoleń lub koncesji dla jej podjęcia w określonej dziedzinie gospodarki (tak m.in. TK w wyroku z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01).

Z kolei art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję. Nie tylko wyraża zasadę ustrojową, konkretyzując w tym zakresie treść art. 20 Konstytucji, ale też stanowi podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą. Prawo to może być ograniczone bądź w płaszczyźnie materialnej (ze względu na ważny interes publiczny), albo też formalnej – tj. tylko „w drodze ustawy” (tak m.in. TK w wyroku z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00; podobnie: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 378). Niezależnie zatem od uzasadnienia merytorycznego, wszelkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą następować „tylko w drodze ustawy”. Ponieważ zaś formuła z art. 22 jest niemal identyczna z tą wyrażoną w art. 31 ust. 3, a całkowicie – z normą z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, orzecznictwo konstytucyjne trafnie przyjmuje, że znaczenie prawne i skutki tych uregulowań mogą się w znacznej mierze pokrywać. W wyroku z 19 maja 1998 r. (sygn. U 5/97) TK przyjął więc, że „w odniesieniu do sfery praw i wolności człowieka zastrzeżenie wyłącznej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazaniu kompetencji normodawczej innemu organowi”. Unormowanie ustawowe cechować musi zupełność, co oznacza, że to w ustawie muszą być określone wszystkie zasadnicze elementy regulacji prawnej. I choć unormowanie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych (w przeciwieństwie do praw i wolności osobistych i politycznych) może pozostawić pewne miejsce dla regulacji wykonawczych, to jednak nie można w nich zamieszczać elementów „zasadniczych”, które musi samodzielnie określać ustawa. W przeciwnym razie konstytucyjny wymóg wprowadzenia ograniczenia „tylko w drodze ustawy” byłby zupełnie pozbawiony znaczenia (tak TK m.in. w wyrokach: z 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98; z 6 marca 2000 r., sygn. P 10/99; z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97).

3. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, konstrukcje prawne przewidziane w znowelizowanej *ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego* powyższe zasady konstytucyjne naruszają w sposób ewidentny. Oznacza to, że przy pomocy norm zakwestionowanych w niniejszym wniosku ustawodawca zwykły próbuje zmienić model ładu społeczno-gospodarczego państwa zaprojektowany przez ustrojodawcę konstytucyjnego. Wynika to z kumulacji następujących okoliczności.

Po pierwsze, ze względu na: (i) niedookreśloną, ale zarazem bardzo pojemną konstrukcję pojęciową „nieruchomości rolnej”, która wyznacza zakres zastosowania ustawy, (ii) niewielkie pokrycie powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (przeznaczenie w planie jest istotnym elementem definicyjnym) oraz (iii)

obniżenie minimalnej normy obszarowej do 0,3 ha – ustawa ma powszechne zastosowanie w obrocie gruntami i obejmuje swoim restrykcyjnym reżimem znaczną liczbę nieruchomości, które prawdopodobnie nie mają nic wspólnego nie tylko z bezpieczeństwem żywnościowym kraju, ale niekiedy nawet z szeroko pojętym rolnictwem.

Ta ostatnia teza jest zaś o tyle uzasadniona, że jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących regulacji sama Agencja Nieruchomości Rolnych wielokrotnie sygnalizowała, że większość jej wysiłków organizacyjnych (nie mówiąc o kosztach) jest marnotrawionych na „obsługę formalną” umów dotyczących nieruchomości, które nie mają żadnego wpływu na strukturę agrarną kraju. Zdaniem Agencji, „małe nieruchomości nie mają znaczenia dla realizacji celów ustawy, zwłaszcza dla poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych i przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych”, tymczasem stanowią 98% umów, które ANR musi „obsługiwać” (nieruchomości do 1 ha stanowiły 80%, a nieruchomości o powierzchni od 1 ha do 5 ha 18% ogólnej liczby umów), co uniemożliwia Agencji „skoncentrowanie się na tych transakcjach, które są istotne z punktu widzenia celów realizacji ustawy” (ANR, *Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia. Opracowanie Zespołu Gospodarowania Zasobem*, 2010). Nb. te właśnie względy stały się przyczyną wprowadzenia do ustawy w 2010 r. normy obszarowej 5 ha, co zwolniło obrót mniejszymi nieruchomościami spod kontroli państwa.

Po drugie, możliwość nabycia tak szeroko pojętej „nieruchomości rolnej” – i to w obrocie prywatnym – staje się warunkowym przywilejem dostępnym tylko niektórym. Co do zasady jedyną grupą podmiotów uprawnionych staje się „rolnik indywidualny”, który jednakże został zdefiniowany w tak wąski sposób, że wielu „rzeczywistych rolników” wysoko postawionych kryteriów może nie spełnić. O zgodę na zakup czy nawet na zawarcie umowy z następcą rolnik „nie-indywidualny” będzie musiał zatem wnioskować do ANR oraz udowodnić organowi państwa swoją „przydatność dla rolnictwa”. W przypadku zaś próby nabycia tego typu gruntów przez inne podmioty (nawet rolnicze spółdzielnie produkcyjne), to z kolei właściciel nieruchomości prywatnej musi prosić o administracyjną zgodę na sprzedaż czy np. zawarcie umowy dożywocia. Przesłanki udzielenia takiej zgody są wyjątkowo niejasne („niemożność” (?) zbycia podmiotom uprzywilejowanym, w tym: wyliczonym w ustawie niektórym członkom najbliższej rodziny oraz „kościelnym osobom prawnym” (?)). Rodzi to poważne ryzyko arbitralności działania organu decydującego o konstytucyjnych prawach obywateli, a uznaniowy charakter decyzji utrudnia kontrolę sądu administracyjnego w tego typu sprawach.

Po trzecie, nabycie każdej tego rodzaju nieruchomości jest równoznaczne z nałożeniem wieloletniego obowiązku wykonywania prawa własności w określony sposób, tj. prowadzenie jednego, wskazanego rodzaju działalności (gospodarczej) na nabytych gruntach. Obowiązek ten połączony jest z zakazem zbycia czy nawet przeniesienia

posiadania, a w niektórych sytuacjach – z obowiązkiem zamieszkiwania na określonym obszarze przez 5 lat; okoliczności te są kontrolowane przez organ władzy państwowej, a naruszenie obowiązków zagrożone jest utratą prawa własności.

Po czwarte, zasady te są uniwersalne w tym sensie, że dotyczą nie tylko umów zawieranych w obrocie prywatnym, ale wszelkich zdarzeń prawnych, w tym nabycia na podstawie orzeczenia sądu czy decyzji administracyjnej – które mają bardzo zróżnicowany charakter. Rodzi to najbardziej podstawowe pytania o zakres ustawy – czy np. stosuje się ją do orzeczeń o charakterze deklaratoryjnym czy ustalającym, np. do decyzji stwierdzającej *ex tunc* nieważność wywłaszczenia, do wyroku stwierdzającego nieważność sprzedaży (w obu przypadkach przyjmuje się fikcję, że to w przeszłości do żadnego przejścia własności nie doszło), wyroku ustalającego, że dana osoba była w określonej dacie właścicielem nieruchomości, a nawet – wyroku uzgadniającego treść księgi z rzeczywistym (a zatem istniejącym, tylko niepotwierdzonym w księdze) stanem prawnym nieruchomości. Tak poważne wątpliwości co do zakresu stosowania ustawy w tak istotnych kwestiach – do tego wszystkich bezpośrednio dotyczących konstytucyjnego prawa własności – godzą w bezpieczeństwo prawne uczestników obrotu, co również narusza zasady konstytucyjnego ładu wyrażone w art. 20, art. 21 i art. 22 Konstytucji RP.

4. Pomijając zaś chwilowo kwestię, czy zakwestionowane regulacje rzeczywiście realizują normę programową z art. 23 Konstytucji, z pewnością naruszają jej granice. Zdaniem Rzecznika, relację pomiędzy zdaniem pierwszym artykułu 23 Konstytucji i jego zdaniem drugim należy rozumieć w ten sposób, że pozostając w obszarze ustrojowej zasady wolności gospodarczej i ochrony własności (oczywiście ograniczanych ze względu na inne konstytucyjne wartości, m.in. wyrażone w art. 22 *in fine* czy w art. 31 ust. 3 Konstytucji), ustawodawca powinien preferencyjnie potraktować tę kategorię wyodrębnioną spośród szerszej grupy gospodarstw rolnych, które, po pierwsze, mają charakter rodzinny (a nie np. indywidualny), a po drugie – ze względu na swoją ekonomiczną efektywność rzeczywiście mogą stać się podstawą ustroju rolnego i m.in. zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe państwa. „Gospodarstwo rodzinne powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia "godziwego" utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa” (tak m.in. TK w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99). Relacja obu gwarancji z art. 23 Konstytucji nie pozostawia żadnej wątpliwości co do hierarchii deklarowanych w nich wartości. Konstytucja natomiast z całą pewnością nie delegalizuje innych form prowadzenia działalności rolniczej niż te przewidziane ustawą, ani też nie zmusza każdego właściciela nieruchomości „potencjalnie rolnej” do podjęcia obowiązkowej pracy w rolnictwie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zasada działania ustawodawcy w demokratycznym państwie prawnym, chroniącym nie tylko „gospodarstwa rodzinne”, ale przede wszystkim (art. 23 zd. 2 Konstytucji) własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia, a także wolność działalności gospodarczej, powinna być dokładnie odwrotna. Ustawodawca, dążąc do najzupełniej słusznych celów, powinien przede wszystkim sprecyzować, jakie sytuacje zamierza objąć swoją reglamentacją, w tym – jakie grunty rzeczywiście chronić, być może stopniując np. poziom tej ochrony, jak uczynił to chociażby w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Powinien też w miarę możliwości precyzyjnie określić sytuacje, w jakich zezwala Agencji na ograniczenie czy odjęcie konstytucyjnych praw, co – Rzecznik wyraźnie to podkreśla – samo w sobie może być jak najbardziej uzasadnione ochroną konstytucyjnie uzasadnionych wartości. Potwierdza to zresztą *expressis verbis* treść art. 64 ust. 3, art. 22 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawnym nie może jednak dochodzić do sytuacji, gdy organ państwa ma szerokie kompetencje do ingerencji w prawa obywateli w każdym, dowolnie przez siebie zdefiniowanym przypadku, a jedyną gwarancją ochrony praw jednostek są ograniczone możliwości organizacyjne czy finansowe tegoż organu władzy.

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich gwarancji ochrony konstytucyjnych praw obywateli – w tym prawa do ochrony własności czy zasady wolności gospodarczej – w tym prawa jednostki do zbycia swojej własności (por. art. 2a ust. 4 pkt. 1 u.k.u.r.) w żaden sposób nie zapewnia zaufanie do rzetelności, doświadczenia i profesjonalizmu pracowników ANR oraz wiara w to, że państwowa agencja będzie ze swych uprawnień korzystać tylko wtedy, gdy będzie to oczywiście konieczne. Zupełnie nie do przyjęcia jest zaś deklaracja prawodawcy, że w oparciu o kompetencyjną *carte blanche* Agencja „każdorazowo będzie dokonywała szczegółowej analizy zaistniałej sytuacji, w tym oceny ryzyka naruszenia zasad konstytucyjnych wyrażonych m.in. w art. 23 Konstytucji RP”, przy czym „wykonanie tego uprawnienia przez Agencję poprzedzone będzie szczegółową analizą każdego konkretnego przypadku, w celu ustalenia, czy wykonanie tego uprawnienia jest konieczne w świetle m.in. art. 23 Konstytucji RP” (tak wyraźnie *Uzasadnienie*, s. 35). Poziom arbitralności organu władczo ingerującego w konstytucyjne prawa obywateli, dla którego jedynym kryterium i prawną podstawą działania ma być ogólna konstytucyjna norma programowa deklarująca systemowe wsparcie i preferencje dla „gospodarstwa rodzinnego”, którą to wartość będzie dekodował bez jakiegokolwiek „pośrednictwa” ustawy organ stosujący prawo, jest w praworządnym państwie po prostu nie do przyjęcia.

5. Za godzący w wolności i swobody wyrażone w art. 20 – art. 22 Konstytucji można uznać już sam „**efekt mrożący**”, jaki nowe przepisy wywołały w obrocie nieruchomościami prywatnymi „potencjalnie rolnymi” – zdaniem Rzecznika, przede wszystkim przez ogromną niejasność, i to zarówno poszczególnych rozwiązań prawnych, jak i samej *ratio* nowej ustawy. I choć często przy zmianie prawa konieczny jest pewien okres dostosowawczy, w

którym nowe regulacje są stopniowo recypowane do systemu prawnego, by zapewnić jego spójność, poziom wadliwości zaskarżonych niniejszym wnioskiem regulacji przekracza, zdaniem Rzecznika, granice akceptowalne w demokratycznym państwie prawa.

Zarówno z doniesień medialnych, jak i ze skarg wpływających do Biura Rzecznika wynika w sposób oczywisty, że wątpliwości co do kwestii fundamentalnej – samego zakresu stosowania ustawy – przy niespotykanej dotąd surowości i powszechności sankcji, spowodowały, że praktycznie nie tylko obrót nieruchomościami, ale także i inna działalność z nieruchomościami powiązana, zostały, prawdopodobnie „na wszelki wypadek” zamrożone. W pierwszej kolejności dotknęło to aktualnych jeszcze właścicieli nieruchomości próbujących uzyskać bankowe kredyty hipoteczne czy to na budowę domu, czy to na innego typu działalność (co zresztą skłoniło prawodawcę do rozważania nowelizacji ustawy zaledwie dwa miesiące po wejściu jej w życie).

Wielce prawdopodobnym jest też, że obawa uczestników obrotu (samyh stron, ale też notariuszy, a może nawet i sądów czy organów administracji) przed dotkliwymi konsekwencjami ewentualnych pomyłek co do kwalifikacji danej nieruchomości przesądzi także i o tym, że – również „na wszelki wypadek” niemal każdy wątpliwy przypadek będzie traktowany jako objęty reżimem u.k.u.r. Ponieważ strony czynności prawnych rzadko kiedy będą chciały ryzykować unieważnieniem transakcji, możliwe, że większość nieruchomości będzie uznawana za „rolną” mimo braku racjonalnych podstaw do przyjęcia, by rzeczywiście mogła służyć do prawidłowego prowadzenia działalności rolniczej. Może to samoistnie ukształtować praktykę stosowania ustawy w jeszcze bardziej restrykcyjny sposób – i to nawet w stopniu przez prawodawcę zupełnie nieplanowanym.

6. Nie jest wprawdzie wykluczone, że jeżeli ustawa w niezmienionym kształcie funkcjonowałaby przez wiele lat, orzecznictwo wypracowałoby w końcu w miarę klarowne zasady tłumaczące treść powyższych norm w zrozumiałym i racjonalnym sposób. Nie zmienia to faktu, że proces ten trwać może latami, w warunkach ogromnej niepewności prawnej obywateli, a zatem z oczywistym naruszeniem ich konstytucyjnych wolności i praw.

Co gorsza, próba „ratowania” racjonalności – a przede wszystkim konstytucyjności – poszczególnych rozwiązań w drodze wykładni może doprowadzić do stworzenia w praktyce równoległego, alternatywnego do ustawy systemu norm regulujących obrót ziemią rolną, np.: zawężających znaczenie większości niedookreślonych pojęć, ograniczających sankcje, rozszerzających ponad miarę wyjątki czy zupełnie pomijających normy sprzeczne, niewykonalne czy niejasne w stopniu kwalifikowanym. Być może też ustawa będzie interpretowana z pominięciem tradycyjnych metod wykładni, prowadzących do nierozwiązywalnych łamigłówek i sprzecznych wyników (por. wywody w całej części II), a zatem „wyłącznie celowościowo” z bezpośrednim odwoływaniem się do jej „ducha” (jak jednak wskazywano wcześniej, także i jej aksjologia nie jest pozbawiona sprzeczności).



Przy takim poziomie niejasności norm, ryzyko prawnego chaosu jest, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie tyle prawdopodobne, co nieuniknione.

7. Ponieważ prawdopodobne jest, że wiele osób, które po 30 kwietnia miałyby stać się właścicielami „nieruchomości prawdopodobnie rolnej” nie będzie miało statusu rolnika indywidualnego ani też nie spełni (nb. całkowicie niejasnych) przesłanek uzyskania administracyjnej zgody na takie nabycie, może to spowodować spadek znaczenia instytucji pierwokupu i wykupu (skoro do żadnego „nabycia” nie dojdzie) – co z kolei zaktualizuje obowiązek nabycia takiej nieruchomości przez ANR na podstawie art. 2a ust. 6 ustawy.

Surowe warunki co do nabycia własności, przy braku gwarancji jej utrzymania ze względu na dziesięcioletni przymus pracy w rolnictwie (ewentualnie również pięcioletni przymus osiedlenia się), może zatem sprawić, że prywatni właściciele zostaną zmuszeni do sprzedawania swoich gruntów, i to także tych „niekoniecznie rolnych”, bezpośrednio państwu – co narusza ustrojową zasadę ochrony własności prywatnej. Co więcej, taki **skutek nacjonalizacyjny** grozi nie tylko wówczas, gdy ktoś swoją własność chce sprzedać, ale również – *lege non distinguente* – kiedy istniejący stan własności chce uregulować (znosząc współwłasność czy dzieląc majątek po rozwodzie), a co najgorsze – także gdy chce ją z powrotem odzyskać, gdyż albo mu została bezprawnie zabrana (wywłaszczenie), albo „nie ma innego wyjścia” (jak przy ustaniu bytu każdej osoby prawnej i rozliczeniach jej majątku), albo wreszcie – gdy nabywca np. narusza porządek prawny bądź względem zbywcy zachowuje się niegodziwie (odwołanie darowizny, rozwiązanie umowy z następcą). W takich przypadkach możliwość odbierania przez państwo poprzedniemu właścicielowi jego praw (względnie – uzależnienie odzyskania własności od administracyjnej zgody, i to w warunkach znacznej arbitralności) jest nie do pogodzenia z omawianymi zasadami ustroju społeczno-gospodarczego państwa. W opisanych tu okolicznościach rozszerzanie przymusowego przejmowania gruntów prywatnych do zasobu państwowego może naruszać zarówno ustanowione w Konstytucji ramy dozwolonego wywłaszczenia jedynie wtedy, gdy jest to niezbędne dla realizacji określonego celu publicznego, jak i dodatkowo godzić w zasadę społecznej sprawiedliwości.

8. Najpoważniejsze zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich wynikają jednak z tego, że nadmierna surowość przepisów reglamentujących obrót własnościowy realnie grozi pojawieniem się **nieformalnego obrotu gruntami rolnymi**. Może dochodzić do tego nie tylko na skutek celowego obchodzenia restrykcyjnych przepisów, ale również i z tego powodu, że obywatele mogą – jeżeli tylko mają taką możliwość – rezygnować z formalnego regulowania własności z obawy przed ryzykiem jej utraty. Przede wszystkim jednak to same przepisy ustawy, szafujące jednolitą uniwersalną sankcją bezwzględnej nieważności przejścia własności same w sobie mogą sprawić, iż zawierane umowy nie będą wywoływać skutków rzeczowych – z czego strony w ogóle mogą nie zdawać sobie sprawy, gdyż skutek taki następuje *ex lege* i może zostać potwierdzony wiele lat później. Bezpieczeństwa obrotu

bynajmniej nie chroni wówczas nawet rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych. Umożliwia ona jedynie skuteczne nabycie własności od osoby wpisanej do księgi jako właściciel, ale w rzeczywistości nieuprawnionej. Jej celem nie jest natomiast konwalidacja czynności bezwzględnie nieważnych z powodu ich sprzeczności z ustawą (tak m.in.: wyrok SN z 24 stycznia 2002 r., II CKN 405/99; wyrok SN z 19 stycznia 2011 r., V CSK 189/10; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 29 maja 2015 r., I ACa 19/15).

Nieformalny, pozaksięgowy obrót ziemią rolną stał się zresztą poważnym problem w latach powojennych, gdy nadmiernie surowe przepisy z lat 50-tych o obrocie nieruchomościami rolnymi oraz z lat 60-tych o ograniczaniu podziału gospodarstw rolnych doprowadziły do chaosu w stosunkach własnościowych w rolnictwie: powszechny stan nieformalnego władania porządkowała dopiero ustawa z 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Skutki tego stanu są zresztą wciąż odczuwalne, gdyż postępowania uwłaszczeniowe w sądach na tle tej ustawy – gdzie konieczne jest ustalenie stanów posiadania gruntów sprzed 45 lat – toczą się do dnia dzisiejszego. Wydaje się jednak, że tego typu zagrożenia bezpieczeństwa prawnego obywateli oraz porządku publicznego – same w sobie naruszające zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji – w ogóle nie zostały wzięte pod uwagę przez ustawodawcę i nie podjęto skutecznych działań, by niebezpieczeństwo takie zażegnać.

Taki obrót sprawy, zdaniem Rzecznika, niestety prawdopodobny, prowadziłyby do poważnej destabilizacji stosunków własnościowych w państwie, co godzi w jego fundamentalne zasady ustrojowe, wyrażone w art. 2 oraz w art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22 oraz art. 23 Konstytucji RP.

Reasumując wszystkie powyższe wywody Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że niekonstytucyjność zaskarżonych regulacji wynika, po pierwsze, ze zbyt szerokiego zakresu ustawy oraz ogromnych niejasności przewidzianych w niej rozwiązań bezpośrednio regulujących konstytucyjne prawa i wolności obywateli, a po drugie – z próby odwrócenia, w ustawie zwykłej, konstytucyjnych podstaw ustroju społeczno-gospodarczego państwa.

Niewykluczone jest zatem, że gdyby *ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego* np. bardzo precyzyjnie definiowała swój zakres, określała poszczególne dobra chronione, obejmowała ścisłą ochroną szczególnie cenne kategorie użytków, reglamentację prawną stopniowała w zależności od rodzaju danego użytku, odwoływała się w weryfikowalny sposób do przydatności nieruchomości w rolnictwie, wskazywała gospodarstwa preferowane czy racjonalnie wytyczała normy obszarowe itd. – to ocena konstytucyjności poszczególnych rozwiązań mogłaby być inna. Nie da się też *a priori* wykluczyć, że w pewnych, ściśle określonych przypadkach niektóre z zakwestionowanych rozwiązań mogłyby nawet spełnić test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw,

ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwo żywnościowe (art. 31 ust. 3 Konstytucji) czy nawet „ważną potrzebę gospodarczą” z art. 22 in fine Konstytucji RP. Warunkiem *sine qua non* jest jednak odejście ustawodawcy zwykłego od wprowadzonej m.in. zaskarżonymi przepisami powszechnej zasady reglamentacji i powrót do ram konstytucyjnego porządku wyznaczonego treścią art. 20, art. 21 i art. 22 Konstytucji.

Odnosząc się zaś do potrzeby ochrony gospodarstw rolnych, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego czy zahamowania spekulacji ziemią rolną – których to oczywistych wartości nie sposób nawet w ogóle w jakikolwiek sposób kwestionować – Rzecznik zwraca uwagę, że „celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny, przypadkowy lub wadliwy” (tak TK m.in. w wyroku z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08). Niezależnie więc od tego, jak szczytne, racjonalne i uzasadnione byłyby cele nowych regulacji, zbudowanie całego systemu restrykcji i sankcji na niejasnym pojęciu, o otwartej definicji, i przy trudnościach z jego wykładnią nawet funkcjonalną, jest poważną wadą legislacyjną, która powinna być jak najszybciej usunięta. Nawet więc gdy ustawodawca najzupełniej trafnie zdiagnozuje poważne problemy społeczne czy gospodarcze, to regulacje prawne służące ich rozwiązaniu (w szczególności jeśli miałyby dotyczyć konstytucyjnych wolności i praw jednostek) zawsze muszą być gruntownie przemyślane i precyzyjnie wkomponowane w funkcjonujący system prawny – tak, by nie groziło to ryzykiem przeprowadzania legislacyjnych eksperymentów na obywatelach, kosztem ich wolności i praw.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezes Rady Ministrów z 24.02.2016 r. (znak: IV.7002.30.2015)
- odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20.04.2016 r. (znak: GZsd-0220-1/16)