



IV.7005.5.2018.MC

**Sąd Najwyższy
Izba Cywilna
Plac Krasińskich 2/4/6
00-951 Warszawa**

sygn. III CZP 32/18

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich
zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym**

W związku z informacją Sądu Najwyższego o wpłynięciu zagadnienia prawnego, przedstawionego do rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz.U. z 2017, poz. 958, ze zm.) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego – i przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

Do osoby, na której rzecz przysądzono własność nieruchomości rolnej, w toku egzekucji sądowej z nieruchomości wszczętej przed dniem 30 kwietnia 2016 r., nie stosuje się ograniczeń wynikających z art. 2b ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t. jedn. Dz.U. z 2017, poz. 2196, ze zm.).

Uzasadnienie

I. W toku rozpoznawania zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej w sprawie o sygn. I Cz 122/17 Sąd Okręgowy w Sieradzu powziął wątpliwości co do wykładni przepisów intertemporalnych zawartych w ustawie z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585, ze zm.; dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży).

Nieruchomość mająca stanowić przedmiot czynności notarialnej stała się własnością obecnego właściciela na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Sieradzu z 16 sierpnia 2016 r. (sygn. I Co 1227/15) o przysądzeniu własności (prawomocnego od 1 września 2016 r.). Postępowanie egzekucyjne, w toku którego do przysądzenia doszło, zostało wszczęte przed wejściem w życie nowych zasad obrotu ziemią rolną (sama licytacja odbyła się 16 stycznia 2016 r.), jednakże ostatecznie do nabycia własności doszło już po granicznej dacie 30 kwietnia 2016 r.

Nabywca licytacyjny zamierzał dokonać dalszej sprzedaży tej nieruchomości, jednakże notariusz odmówiła dokonania tej czynności, uznając ją za sprzeczną z art. 2b ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t. jedn. Dz.U. z 2017, poz. 2196, ze zm.; dalej u.k.u.r.). Przepis ten stanowi, iż „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”. Skoro zaś przysądzenie nieruchomości w toku postępowania egzekucyjnego mieści się w ustawowej definicji „nabycia” nieruchomości (art. 2 pkt 7 u.k.u.r.), a żaden przepis, w szczególności intertemporalny, nie wyłącza działania zasady z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. przy nabyciu licytacyjnym w toku egzekucji sądowej, ewentualna sprzedaż takiej nieruchomości byłaby czynnością nieważną z mocy prawa (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r.).

Spod działania nowych przepisów umowy tej nie wyłącza również fakt, że objęta nią nieruchomość ma powierzchnię nie przekraczającą 0,3 ha (por. art. 1a pkt 1 lit. b) u.k.u.r.), skoro przysądzono nieruchomość o powierzchni 7856 m², a sporna działka została z tej większej wydzielona. Nie może zostać również podważony rolny charakter tej nieruchomości, mimo że jest objęta ważną decyzją z 18 sierpnia 2016 r. o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, zezwalającą na realizację inwestycji w postaci budowy sześciu budynków jednorodzinnych (nb. zgodnie z postanowieniami studium zagospodarowania przestrzennego, który tereny te przewiduje pod siedliska mieszkaniowe). W świetle ustawy, nieruchomość traci charakter rolny wyłącznie wówczas, gdy przeznaczenie takie wynika z obowiązującego planu miejscowego (tego zaś dla

spornego obszaru nie uchwalono), bądź też z decyzji o warunkach zabudowy, która stała się ostateczna jeszcze przed 30 kwietnia 2016 r. (art. 11 pkt 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży). Żaden z tych przypadków w tej sprawie nie zachodzi.

Rozpatrując zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej Sąd Okręgowy w Sieradzu powziął wątpliwości co do wykładni przepisów art. 2b u.k.u.r. w związku z przepisem intertemporalnym, tj. art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, nakazującym stosować przepisy dotychczasowe „do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 3, art. 4, art. 6 i art. 7, i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Próba poddania tych wątpliwości pod ocenę Sądu Najwyższego zakończyła się jednak niepowodzeniem, jako że postanowieniem z 19 października 2017 r. (sygn. III CZP 51/17) Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały z przyczyn formalnych. Obecnie, procedując we właściwym trybie, Sąd Okręgowy ponowił swoje zapytanie o prawidłowość zastosowania rozwiązań z art. 2b u.k.u.r. do tak ustalonego stanu faktycznego.

II. Przedstawiając swoje wątpliwości interpretacyjne co do dopuszczalności stosowania w takiej sytuacji nowych regulacji dotyczących obrotu ziemią rolną, m.in. zobowiązujących nabywcę nieruchomości do osobistego prowadzenia na niej działalności rolniczej przez okres dziesięciu lat, bez możliwości jej zbycia czy nawet przeniesienia posiadania (chyba że za zgodą sądu, w szczególnych okolicznościach), Sąd Okręgowy wskazał, że wykładnia gramatyczna art. 2b ust. 1 u.k.u.r. oraz art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży jednoznacznie prowadzi do wniosku, że art. 2b u.k.u.r. znajduje w tej sprawie zastosowanie. Przepis przejściowy, nakazujący dalsze stosowanie przepisów dotychczasowych, odnosi się bowiem wyłącznie do „postępowań dotyczących nabycia nieruchomości”. O ile za takie można jeszcze uznać postępowanie egzekucyjne prowadzące do nabycia własności na podstawie postanowienia o jej przysądzeniu, to z pewnością późniejsze działania nowego właściciela, takie jak zamiar sprzedaży tej nieruchomości już po dniu 30 kwietnia 2016 r., nie mieszczą się w hipotezie przepisu intertemporalnego, gdyż są one podejmowane w całości na tle nowego porządku prawnego.

Z drugiej jednak strony Sąd pytający dostrzegł argumenty przemawiające za taką funkcjonalną wykładnią art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, która prowadziłaby do zwolnienia nabywcy spod rygorów z art. 2b u.k.u.r. Przede wszystkim, jak zauważył Sąd Okręgowy, cały proces nabywania nieruchomości w tej sprawie został zapoczątkowany na długo przed wejściem w życie nowych przepisów; na to, kiedy efektywnie do nabycia własności dojdzie (tj. kiedy postanowienie o przysądzeniu zostanie wydane i kiedy zyska walor prawomocności), uczestnicy postępowania egzekucyjnego nie mają większego wpływu.

Co więcej, w tej konkretnej sytuacji przedmiotowa nieruchomość, była *de facto* traktowana jako nie-rolna: nabywca licytacyjny nie był rolnikiem, nie nabywał ziemi w celu powiększenia swojego gospodarstwa rodzinnego (gdyż w dacie licytacji nie było takich wymogów), nieruchomość położona jest na obszarach przewidzianych w studium pod siedliska mieszkaniowe, w taki też sposób została oszacowana przez biegłego, a jej nowy właściciel uzyskał ważną decyzję o warunkach zabudowy, na podstawie której z nieruchomości tej wydzielono geodezyjnie sześć działek budowlanych i drogę wewnętrzną. Sąd podniósł, że gdyby zastosować do tej sytuacji rygory z art. 2b u.k.u.r., niewątpliwie ograniczające prawo własności, doszłoby do nieuzasadnionego konstytucyjnie zróżnicowania obywateli w zależności od daty nabycia nieruchomości. Osoby, które rozpoczęły procedurę nabywania własności (tj. zgłosiły się w toku postępowania egzekucyjnego jako licytanci, a zatem potencjalni przyszli właściciele) jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów, zostałyby znacznie ograniczone w swoich prawach, konstytucyjnie gwarantowanych, w przeciwieństwie do osób, które własność „po prostu” nabyły przed 30 kwietnia 2016 r. (i nie doznają tu ograniczeń ani w zbywaniu, ani w korzystaniu ze swojego prawa). Jest to o tyle niesprawiedliwe, że na datę ostatecznego przysądzenia własności osoba wygrywająca licytację praktycznie nie ma większego wpływu.

Sąd pytający przywołał również krytyczną opinię Rady Legislacyjnej, sporządzoną jeszcze w toku prac legislacyjnych nad tzw. pakietem ustaw o obrocie ziemią rolną, a zwłaszcza sformułowane przez Radę Legislacyjną zastrzeżenia konstytucyjne wobec treści art. 2b u.k.u.r. jako wprowadzającego nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie własności prywatnej. Podkreślił także niczym nieuzasadnione zróżnicowanie w traktowaniu prywatnych i państwowych nieruchomości rolnych. O ile bowiem nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa tracą charakter rolny (w rozumieniu ustaw ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi) z chwilą wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (por. art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. c) ustawy o wstrzymaniu sprzedaży; a zatem obrót nimi przestaje podlegać ograniczeniom), o tyle nieruchomości prywatne przeznaczone pod zabudowę tracą status nieruchomości rolnej jedynie wówczas, gdy taka decyzja została wydana jeszcze przed wejściem w życie ustawy i przed tą datą zdążyła uzyskać walor ostateczności (art. 11 pkt 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży).

III. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaaprobować należy drugi z zaprezentowanych kierunków wykładni, jako lepiej zakorzeniony w konstytucyjnym systemie wartości przyjmowanych w demokratycznym państwie prawnym. Również on w sposób pełniejszy chroni prawa obywateli dotkniętych działaniem nowych przepisów,

ograniczających nie tyle „obróć nieruchomościami”, ile przede wszystkim konstytucyjnie gwarantowane prawa właścicieli nieruchomości.

Przed wszystkim, zdaniem Rzecznika, ustawodawca w regulacjach międzyczasowych ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nie uwzględnił m.in. takich sytuacji, jaka zaistniała w sprawie niniejszej. Nie wydaje się, by była ona objęta lakonicznymi art. 12 i art. 13 tej ustawy. Ewentualnie mogący znajdować zastosowanie – jako „ogólniejszy” czy treściowo pojemniejszy – jej art. 12 dotyczy bowiem wyłącznie postępowań „dotyczących nabycia nieruchomości”, wszczętych i niezakończonych do 30 kwietnia 2016 r. W tej sprawie do takiego nabycia zaś już definitywnie doszło z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności. Próbę zadysponowania nieruchomością, jaką zamierzał podjąć nowy właściciel, należy raczej oceniać jako nowe zdarzenie, nie pozostające w związku z „nabyciem”, o jakim mowa w art. 12 ustawy.

Na marginesie, próby rozwikłania wątpliwości pojawiających się na tle przepisów przejściowych ustawy o wstrzymaniu sprzedaży były już podejmowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, m.in. przy rozpatrywaniu zagadnienia prawnego w sprawie o sygn. III CZP 13/17, dotyczącej stosowania nowych przepisów do egzekucji z nieruchomości rolnych będących w toku i nie zakończonych do 30 kwietnia 2016 r. W uzasadnieniu uchwały z 18 maja 2017 r. Sąd Najwyższy uznał, że art. 12 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. jest tak „niefortunny” i „mylący”, że „dosłowne jego brzmienie należy uznać za pozbawione doniosłości prawnej”, a „literalne odczytanie tej części art. 12 ustawy prowadziłoby do nieracjonalnych rozstrzygnięć”. Próby jego wykładni prowadzą do tak nieracjonalnych wyników, że uzasadnione jest odejście od wykładni literalnej na rzecz wykładni celowościowej, i to „dokonanej w sposób służący maksymalnemu dostosowaniu normy do celów i wartości wyrażonych w Konstytucji”.

Innymi słowy, zdaniem Sądu Najwyższego, przepisy międzyczasowe ustawy o wstrzymaniu sprzedaży są tak wadliwie skonstruowane, że zachodzi tu szczególna, wyjątkowa sytuacja, w której należy dokonywać wykładni systemowej i celowościowej przełamującej znaczenie językowe poszczególnych norm, także tych o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Takie podejście wydaje się konsekwentnie przyjmować Sąd Najwyższy w kolejnych uchwałach wykładniczych podejmowanych na tle przepisów intertemporalnych ustawy o wstrzymaniu sprzedaży (poza cytowaną wyżej uchwałą w sprawie III CZP 13/17, także w uzasadnieniach uchwał: z 22 czerwca 2017 r., sygn. III CZP 24/17; z 24 sierpnia 2017 r., sygn. III CZP 35/17; z 19 października 2017 r., sygn. III CZP 45/17 oraz z 15 grudnia 2017 r., sygn. III CZP 83/17), praktycznie za każdym razem zwracając uwagę na szczególnie niski poziom legislacyjny zarówno tej jak i zmienionych nią ustaw, co skutkuje problemami w zakresie wykładni i stosowania prawa. Przepisy przejściowe mają charakter wybiórczy, poza nielicznymi wyjątkami nie wskazują, jakie

prawo materialne i procesowe ma być stosowane w szeroko pojętych sprawach dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, które pozostawały w toku w dniu jej wejścia w życie.

Także zresztą i w doktrynie wyrażane są poglądy, iż lakoniczność i wycinkowość, niepełność unormowań intertemporalnych z ustawy z 14 kwietnia 2016 r. sprzeciwia się stosowaniu wykładni językowej (w szczególności wnioskowaniu *a contrario*); w zasadzie każdy przypadek powinien być traktowany indywidualnie, z uwzględnieniem okoliczności jemu tylko właściwych (por. m.in. J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Mon.Prawn. nr 12/2016, s. 630-631).

Przy próbie zatem rozstrzygnięcia, który reżim prawny w tej sytuacji będzie właściwy, w braku adekwatnych norm szczególnych należy odwołać się do ogólnych zasad prawa intertemporalnego, wyrażonych przede wszystkim w art. 3 k.c. Posiłkowe zastosowanie mogą też znaleźć reguły wyrażone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej jako p.w.k.c.) – jednakże interpretowane w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami prawidłowej legislacji, obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji).

Pozostaje zatem rozstrzygnąć, czy w takiej sytuacji bezwzględnie należy zastosować regułę *tempus regit actum* – jako zasadę fundamentalną dla porządku prawnego, do której nawiązuje zasada nieretroakcji, wyrażona w art. 3 k.c. (tak m.in. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 21 stycznia 2016 r., sygn. III CNP 6/15). Z zasady *tempus regit actum* wynikałoby, iż skoro do – kolejnego już – nabycia nieruchomości (w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r.) miałyby dojść pod rządami nowego prawa, wchodzi w grę wszystkie przewidziane tam ograniczenia: nie tylko dotyczące potencjalnego nabywcy (tj. wynikające z art. 2a u.k.u.r.), ale także i samego zbywcy (tj. określone w art. 2b u.k.u.r.). Także i wyrażone w p.w.k.c. zasady prawa międzyczasowego dotyczące stosunków praworzeczowych przemawiałyby raczej za zastosowaniem prawa nowego. W szczególności mógłby znaleźć zastosowanie art. XXXVIII („Treść praw rzeczowych istniejących w chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego, jak również przeniesienie, obciążenie, zmiana treści lub pierwszeństwa oraz zniesienie takich praw podlega od chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego przepisom tego kodeksu o ile przepisy poniższe nie stanowią inaczej”), ewentualnie art. XLVIII („Posiadanie istniejące w dniu wejścia w życie kodeksu cywilnego podlega od tej chwili przepisom tego kodeksu”) czy wreszcie ogólne domniemanie na korzyść stosowania przepisów nowych (art. LXIV p.w.k.c.). Zdaniem Rzecznika jednak, wykładnia prokonstytucyjna nakazywałaby pogląd ten skorygować.

Otóż w cytowanych wyżej wypowiedziach orzeczniczych na tle u.k.u.r. Sąd Najwyższy próbował dekodować treść norm intertemporalnych z uwzględnieniem wartości wyrażonych bezpośrednio w Konstytucji, a w szczególności zachowywać standardy

demokratycznego państwa prawnego. Te wartości – przynajmniej deklaratywnie – zamierzał też chronić prawodawca, akcentując je w uzasadnieniach projektów ustaw. I tak, w pierwszej sprawie, w której kwestia intertemporalna była rozstrzygana, tj. III CZP 13/17, za wartości takie Sąd Najwyższy uznał przede wszystkim wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, a także nakaz poszanowania tzw. interesów w toku, sprzeciwiający się niekorzystnym i nieuzasadnionym zmianom warunków w otoczeniu prawnym, w ramach którego obywatele podejmują ważne dla siebie decyzje m.in. o charakterze majątkowym. Z zasadą tą zresztą koresponduje uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, zapewniające, że projektowana treść przepisów przejściowych sprawi, iż adresaci norm „nie będą zaskakiwani nowymi rozwiązaniami, a nabyte przez nich prawa będą respektowane”. Przepisy przejściowe „zapewnią też ochronę praw nabytych, nie naruszając standardów demokratycznego państwa prawa”. Również w sprawie III CZP 35/17 wyraźnie potwierdzono, że z wartościami tymi wiąże się „konieczność umożliwienia obywatelom oceny następstw swoich działań w sferze obowiązującego prawa, zapewnienie bezpieczeństwa prawnego oraz możliwości przewidywania działań organów państwowych. Szczególnej ochrony wymagają tzw. interesy w toku, powszechnie rozumiane jako przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, rozpoczęte na podstawie dotychczasowych przepisów, które ustawodawca powinien uwzględnić przy zastosowaniu technik legislacyjnych dotyczących przepisów intertemporalnych (...). Obywatel powinien mieć możliwość określenia konsekwencji podejmowanych przez siebie działań na gruncie obowiązującego prawa, jak też ma prawo oczekiwać, że ustawodawca nie zmieni go w arbitralny sposób.” Te właśnie względy przesądzały o przyjmowaniu w kolejnych uchwałach zasady dalszego stosowania ustawy dawnej, m.in. przy nabywaniu nieruchomości w toku egzekucji sądowej (uchwały w sprawach III CZP 13/17 i III CZP 35/17) czy przy transakcjach rozciągniętych w czasie ze względu na ustawowe prawo pierwokupu (uchwała w sprawie III CZP 83/17).

IV. Ochrona uczestników obrotu przed zmianą prawa następującą w toku realizowania różnego rodzaju procesów rozłożonych w czasie, w szczególności prowadzących do nabycia własności, jest przedmiotem gwarancji wyrażonych w art. 2 Konstytucji, tj. zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz zasady poszanowania praw nabytych, a także nawet tzw. interesów w toku – zasad genetycznie związanych z ideą demokratycznego państwa prawnego.

Swoistego podsumowania konstytucyjnych wytycznych wiążących ustawodawcę rozstrzygającego kwestie intertemporalne (co do wyboru których dysponuje skądinąd znacznym marginesem swobody), dokonał Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03. Zdaniem TK, owe zasady kierunkowe obejmują:

- rygorystyczny, choć nie absolutny zakaz retroakcji właściwej,

- w przypadku retroakcji niewłaściwej (zasady bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, retrospekcji) – ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, „jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki” (tu TK odwołał się do swoich orzeczeń: z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92 oraz wyroku z 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96),
- zasadę poszanowania praw niewadliwie nabytych.

Co jednak znacznie ważniejsze, Trybunał dalej wprost stwierdził, że „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste "domniemanie" przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest - obecnie - znacznym konstytucyjnym uproszczeniem. Po pierwsze bowiem, konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko o tyle, o ile da się wskazać wyraźny ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki (wyrok z 13 marca 2000 r., K. 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59, podobnie wyroki: z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73 i z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Mówiąc inaczej: na tle utrwalonego stanowiska TK na wypadek kolizji bezpośredniego działania ustawy nowej i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu "domniemanie" przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (retrospektywności). Ta ostatnia dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. Sprawdzenia (analizy), czy w danym wypadku taki ważny interes występuje, dokonuje organ stający wobec wątpliwości intertemporalnej, a więc Trybunał Konstytucyjny lub sąd orzekający. Tak więc w świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji (wyrok z 15 września 1998 r., K. 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64)”.

Rozwijając dalej jeszcze tę myśl Trybunał zauważył, że powyższe wskazówki odnoszą się do „zasad aksjologii konstytucyjnej w zakresie konstruowania odpowiedzi, jak wypełnić istniejącą lukę w zakresie regulacji intertemporalnej”. Każda bowiem zmiana prawa oznacza zmianę reguł gry między rządzącymi i rządzonymi. Aby uznać ją za legitymizowaną, musi być dokonana *fair play*: przede wszystkim z poszanowaniem uzasadnionych oczekiwań ukształtowanych przez dawne prawo. Nie wyklucza to oczywiście „ważenia” interesu publicznego i prywatnego, zwłaszcza gdy pozostają one w konflikcie; interes publiczny musi być jednak „ujawniony i dostatecznie ważki, aby umożliwił odejście od zasady działania dawnego prawa, w zaufaniu do którego jednostka ukształtowała swoje interesy”. Podobnie i w uzasadnieniu wyroku z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99 Trybunał podkreślał, że zarówno zasada ochrony praw nabytych, jak i sama zasada

pewności prawa nie mogą iść tak daleko, aby uniemożliwić dokonanie zmiany prawa – z regułą tych bynajmniej „nie wynika, aby każdy mógł zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości”. Innymi słowy, „interpretacja aktu normatywnego w zgodzie z Konstytucją może prowadzić do wniosku o konieczności stosowania ustawy dawnej” (P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* z 1997 r., Nr 1, s. 154).

V. Zdaniem Rzecznika, prawidłowe rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego musi uwzględniać przytoczone wyżej orzeczenia zarówno samego Sądu Najwyższego, jak i dorobek judykacyjny Trybunału Konstytucyjnego. Biorąc pod uwagę całokształt okoliczności niniejszej sprawy, w ocenie Rzecznika, interes publiczny, jakiemu miałby służyć nowy reżim prawny wprowadzany tak skonstruowanymi przepisami przejściowymi nie jest dostatecznie ważki, by przełamać konstytucyjne gwarancje praw jednostki. Wynika to z następujących powodów.

Przede wszystkim sam prawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy z 14 kwietnia 2016 r. daje jasno wyraz swoim preferencjom: jego zdaniem, nowe przepisy – z uwzględnieniem zaprojektowanych mechanizmów intertemporalnych – ani nie będą odbierać praw nabytych, ani też w żaden sposób nie będą naruszały zaufania obywateli, którzy nie zostaną zaskoczeni nowymi przepisami. Regulacje międzyczasowe zapewnią dokończenie rozpoczętych przedsięwzięć, bez uszczerbku dla interesów prywatnych (por. wyżej pkt III *in fine*). Pomimo tego, że w polskim systemie prawnym tego rodzaju wykładnia autentyczna nie powinna przełamywać wykładni językowej tekstu prawnego, to jednak analizując te deklaracje prawodawcy w sprawie III CZP 13/17 Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że „ta myśl ustawodawcy została w art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości wyrażona w sposób ułomny”, w związku z czym pierwszeństwo należy przyznać raczej „wynikom wykładni dokonanej w sposób służący maksymalnemu dostosowaniu normy do celów i wartości wyrażonych w Konstytucji”.

W uzasadnieniu uchwały III CZP 83/17 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na okoliczność, iż wyrażony w art. 3 k.c. ustawowy zakaz retroakcji „nie ma charakteru bezwzględny, bowiem wyjątki mogą wynikać wprost z ustawy lub z jej celu. Cel zmiany ustaw dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, dokonanych z dniem 30 kwietnia 2016 r. nie tylko nie został, ale i nie może być określony jednoznacznie i wprost, z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy unormowań dotyczących praw rzeczowych i obligacyjnych związanych zarówno z nieruchomościami osób fizycznych, prawnych, jak i Skarbu

Państwa, którymi z jednej strony wprowadzono ograniczenia, z drugiej poszerzono uprawnienia pewnych grup podmiotów”.

Odnosząc się zatem do samej *ratio* ustawy oraz celowości poszczególnych ograniczeń – m.in. tych przewidzianych w art. 2b u.k.u.r. – trzeba dostrzec, że przepisy w wielu sytuacjach dopuszczają nabywanie ziemi rolnej przez osoby niebędące rolnikami. W kontekście niniejszej sprawy szczególne znaczenie ma nabycie nieruchomości rolnej w toku postępowania egzekucyjnego, na podstawie postanowienia sądu o przysądzeniu własności. W tych bowiem sytuacjach (o ile postępowanie zostało wszczęte przed 30 kwietnia 2016 r.) nabywca licytacyjny nie musi spełniać kryterium bycia „rolnikiem indywidualnym” – co zostało już wyjaśnione w uchwałach Sądu Najwyższego w sprawach III CZP 13/17 i III CZP 35/17, zgodnie z którymi w takich wypadkach art. 2a u.k.u.r. nie znajduje zastosowania.

Jeżeli zatem ustawa nie wymaga, by – w tych szczególnych okolicznościach – nabywca licytacyjny nieruchomości posiadał status rolnika indywidualnego, oznacza to, że w tym akurat przypadku prawodawca dopuszcza zwolnienie określonych kategorii właścicieli nieruchomości spod surowego reżimu ustawy. Ich własność nie jest więc niezbędna dla realizacji celów ustawy.

Co więcej, w niniejszej sprawie sporna nieruchomość jest położona na obszarze, który gminne studium zagospodarowania przewiduje pod siedliska mieszkaniowe, a nie rolnictwo. Formalne jej „odrolnienie” (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r.) w przyszłym planie miejscowym – nb. na datę uchwalenia którego właściciel nie ma żadnego wpływu – jest zatem nieuchronne, co wprost wynika z art. 9 ust. 4 i ust. 5, art. 20 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.; dalej jako u.p.z.p.) (kwestia ta omówiona jest odrębnie w punkcie VI poniżej). W sposób oczywisty zatem akurat ten obszar nie wchodzi w skład zasobów niezbędnych dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju, które to zasoby prawodawca zamierzał chronić (por. preambuła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz *Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Druk sejmowy Nr 293, s. 33).

Skoro tak, to jednoczesne nałożenie na takiego „właściciela – nie-rolnika” obowiązku osobistego prowadzenia na nabytych gruntach gospodarstwa rolnego, połączone z zakazem ich zbywania, a nawet przeniesienia posiadania – o czym stanowi art. 2b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r. – jawi się jako rozwiązanie z gruntu nieracjonalne. Tymczasem jedną z kluczowych dyrektyw wykładni stanowi odwołanie się do postulatu racjonalności zamierzeń ustawodawcy, pozwalającego utrzymać wewnętrzną spójność systemu prawa. Regulacje art. 2b u.k.u.r. są w sposób oczywisty powiązane z całym systemem zabezpieczenia ziemi rolnej przed niekorzystnymi spekulacjami (co stanowi deklarowany

cel prawodawcy) i muszą być traktowane jako jednolita i nierozzerwalna całość przede wszystkim z treścią art. 2a u.k.u.r. („nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny”), stanowiąc jego logiczne i konsekwentne dopełnienie (pomijając chwilowo kwestię konstytucyjności takiego rozwiązania, o czym poniżej). Sytuację prawną nabywcy licytacyjnego nieruchomości rolnej powinien jednolicie normować, w całości, jeden reżim prawny. Potrzebę zachowania spójności sytuacji prawnej obywatela, jako wartość samą w sobie, podkreślał też Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały w sprawie III CZP 83/17.

Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że przepisy ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi tworzą zamknięty system, kompleksowo regulujący – przynajmniej w założeniu – całokształt stosunków cywilnoprawnych dotyczących tak szczególnego przedmiotu własności. Dekompozycja tego systemu praw i obowiązków, poprzez wybiórcze stosowanie określonych regulacji i pomijanie innych, pozostających z tymi pierwszymi w ścisłej zależności prowadzi do całkowicie nieracjonalnych, a niekiedy wręcz absurdalnych skutków – m.in. tak jak właśnie w sprawie niniejszej.

Niedopuszczalna powinna być zatem sytuacja, w której z jednej strony władze publiczne najpierw zwalniają obywatela ze spełnienia określonego, surowego warunku wymaganego do nabycia własności (bycia rolnikiem indywidualnym), ale – już po nabyciu prawa – *de facto* i tak wymóg taki nakładają. Nabywca, nawet jeżeli nie jest rolnikiem, i tak musi nim zostać, skoro zostaje przez ustawę zmuszony do osobistego prowadzenia na nabytym gruncie działalności rolniczej, i to przez wiele lat – o czym wprost stanowi art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Warto też podkreślić, że nie tylko samo zbycie nieruchomości rolnej wbrew zakazowi z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. jest sankcjonowane bezwzględną nieważnością takiej czynności prawnej (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r.), ale sankjom podlega również nawet samo zaprzestanie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego w okresie owych 10 lat. Ustawa przewiduje w takiej sytuacji przymusowe (odpłatne) przejęcie własności przez państwo w trybie art. 9 ust. 3 pkt. 1 u.k.u.r., „chyba że ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie”. Sposób korzystania z tak nabytej własności pozostaje zatem pod ścisłą kontrolą państwa – które, mimo że pozornie nie wymaga od nabywcy, by był rolnikiem indywidualnym, to i tak zagwarantowało sobie takie instrumenty prawne, by jednak nowy właściciel takim rolnikiem faktycznie został, a rozpoczęcie takiej działalności można było od zainteresowanego wymusić.

W niniejszej sprawie sprzeczność tę dodatkowo kumuluje także niejednoznaczność reżimów prawnych normujących sposób korzystania z tak nabytej własności (o czym odrębnie poniżej, w punkcie VI). Z jednej bowiem strony władze publiczne, wydając stosowne decyzje administracyjne – i to już po 30 kwietnia 2016 r. – zezwalają nabywcy na podział geodezyjny tej nieruchomości w celu wyodrębnienia działek budowlanych (oraz

drogi wewnętrznej), a nawet na jej zabudowę (co uzasadni późniejsze wnioskowanie o wydanie pozwoleń budowlanych). Z drugiej jednakże prawodawca uniemożliwia faktyczną realizację tych zamierzeń, kontrolując sposób korzystania z własności pod rygorem odebrania własności w trybie art. 9 ust. 3 u.k.u.r. W rezultacie to samo działanie (zabudowa gruntu) jest jednocześnie objęte normatywnym dozwoleń (zezwoleń), jak i ustawowym zakazem, do tego obwarowanym najsurowszą sankcją cywilną, zarazem polegającą na odebraniu właścicielowi jego konstytucyjnie chronionego prawa. Sprzeczności tej nie usuwa też odwołanie się do reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*; rezultat jej zastosowania bynajmniej nie wydaje się jednoznaczny.

Sposób uregulowania sytuacji prawnej nabywcy nie dość więc, że stanowi kwalifikowaną wadę legislacyjną (wewnętrznej sprzeczności norm), to na dodatek w oczywisty sposób zastawia na obywatela tzw. legislacyjną pułapkę – co samo w sobie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Zmiana „reguł gry” w ich trakcie, zaskoczenie nowymi rozwiązaniami, postawienie obywatela w sytuacji przymusowej, której – rozpoczynając prowadzenie swoich interesów, będących obecnie w toku – skutków nie mógł przewidzieć, jest w systemie prawnym jednoznacznie oceniana jako rażące naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa. Tym samym dokonując systemowej (prokonstytucyjnej) wykładni, organ stosujący prawo powinien podjąć wszelkie dopuszczalne środki interpretacyjne, by skutkiem takim przeciwdziałać, chroniąc obywatela przed naruszeniem przez władze publiczne konstytucyjnych wartości i norm.

Co więcej, przy wymaganej przez art. 8 Konstytucji tzw. prokonstytucyjnej wykładni prawa, nie sposób pominąć i tej okoliczności, że przepisy uchwalone 14 kwietnia 2016 r. budzą poważne zastrzeżenia z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją RP. Zastrzeżenia te Rzecznik sformułował we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę zgodności przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego m.in. właśnie z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności (sprawa w TK o sygn. K 36/16; por. zwłaszcza pisma procesowe Rzecznika z 11 lipca 2016 r. oraz z 12 sierpnia 2016 r.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, norma wyrażona w art. 2b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r., i obwarowana sankcjami z art. 9 ust. 1 i ust. 3 u.k.u.r. nie mieści się w granicach konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń własności – będąc, w poszczególnych sytuacjach przedstawionych we wniosku do TK – bądź nieracjonalna, bądź niekonieczna, bądź wreszcie nadmiernie dolegliwa. W tych zaś sytuacjach, gdy dana nieruchomość jest rolna jedynie „formalnie”, tylko z nazwy, a w rzeczywistości z rolnictwem nie ma nic wspólnego (jest to zasadniczy problem zbyt szerokiej definicji „nieruchomości rolnej”), zobowiązanie jej nabywcy do określonego sposobu korzystania z niej przez wiele lat – i to zupełnie

innego niż dotychczasowy, na dodatek tylko osobiście, i bez realnej możliwości zwolnienia się z tego obowiązku (zbytek jest nieważne *ex lege*, wymagana jest zgoda sądu i tylko w wyjątkowej sytuacji), a do tego jeszcze sankcjonowane odebraniem własności – stanowi nagromadzenie ograniczeń prawa własności tak daleko idące, że wydrąża prawo własności z jego rzeczywistej treści. W tych więc granicznych sytuacjach prawo to przekształca się w uciążliwy obowiązek do tego stopnia, że można mówić o naruszeniu samej jego istoty.

Ponieważ termin rozpoznania wniosku Rzecznika przez Trybunał Konstytucyjny nie został jeszcze wyznaczony, a sądy powszechne do tego czasu, w sprawach przed nimi zawisłych, muszą w drodze wykładni poszukiwać adekwatnych – konstytucyjnie, systemowo, celowościowo – rozwiązań zapewniających ochronę praw obywateli, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnia to rozpatrzenie przedstawionego zagadnienia także z uwzględnieniem argumentacji odwołującej się bezpośrednio do porządku aksjologicznego obowiązującej Konstytucji. I jakkolwiek wniosek Rzecznika nie dotyczy bezpośrednio przepisów przejściowych, ale poszczególnych regulacji prawa materialnego – w tym również art. 2b u.k.u.r. – rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy, czy w przypadku wątpliwym stosować przepisy dotychczasowe, szerzej respektujące prawo własności prywatnej (ale i zachowujące przeciw uprawnienia kontrolne państwa w postaci prawa pierwokupu), czy przepisy nowe, z pewnością drastycznie ograniczające ochronę własności prywatnej (a zdaniem Rzecznika, w nadmierny, a na dodatek niekonstytucyjny sposób) powinno uwzględniać także i ten, konstytucyjny aspekt problemu.

VI. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w tej sprawie pojawia się dodatkowy element, potęgujący nieracjonalność rozwiązania nakazującego stosowanie tu „w całości” nowego reżimu prawnego; okoliczności te przedstawia zresztą i sam Sąd pytający.

Otóż sporna nieruchomość znajduje się na obszarze przeznaczonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele nie rolne, ale pod „siedliska mieszkaniowe”; w takim zresztą celu nieruchomość ta została nabyta, tak też jej przeznaczenie, właśnie na podstawie studium, określił biegły szacujący jej wartość (nb. zgodnie z art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który, w przypadku braku planu miejscowego, nakazuje ustalić przeznaczenie nieruchomości na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Nabywca uzyskał potwierdzenie od władz publicznych – w postaci ostatecznych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy oraz o podziale geodezyjnym – nie tylko, że wydzielenie z niej działek budowlanych, ale także i ich zagospodarowanie na cele mieszkaniowe są dopuszczalne i zgodne z prawem. Za legalną należałoby konsekwentnie uznać zatem także jej przyszłą zabudowę (por. art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332, ze zm.) – jakkolwiek trudny do

rozwiązania pozostaje zarysowany wyżej dylemat sprzeczności ewentualnej realizacji pozwolenia budowlanego z rozwiązaniami przewidzianymi w art. 2b ust. 1 oraz art. 9 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r.

Niemalże patowa sytuacja, w jakiej postawił ustawodawca skarżącego w niniejszej sprawie, wynika bowiem przede wszystkim z nieprecyzyjnej ustawowej definicji „nieruchomości rolnej” (art. 2 pkt 1 i pkt 2 u.k.u.r.), odwołującej się do szerokiej definicji kodeksowej, w której akcentowany jest potencjalny charakter zagospodarowania nieruchomości rolnej czy gospodarstwa rolnego (art. 46¹ i art. 55³ k.c.). W konsekwencji definicja ta obejmuje szereg nieruchomości, które *de facto* nie mają rolnego charakteru. Poza jedynym wyjątkiem uchwalenia planu miejscowego ustawodawca nie wskazał też, kiedy grunt traci charakter rolny, co zwalniałoby go spod reżimu u.k.u.r.

Faktem jest wprawdzie, że problemy interpretacyjne na tym tle istniały już od samego początku obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a próby ich ujednoczenia, poza orzecznictwem sądowym, były podejmowane także i przez samych uczestników obrotu (por. m.in. *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-agencjiniერუხომოსტი-როლნოყ-უკურ>). Wejście w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży skłoniło 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.*, aktualnie dostępne pod ww. adresem).

Wątpliwości te jawią się jako kwalifikowane w tych sytuacjach, w których na danym obszarze nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (którego ustalenia jako jedyne ustawa wskazuje wprost jako zwalniające spod reżimu u.k.u.r. – por. art. 2 pkt 1 u.k.u.r.), a sposób zagospodarowania danego obszaru wynika z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (nie mających charakteru powszechnie wiążącego), ewentualnie dodatkowo – także i z indywidualnych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Biorąc pod uwagę, że obszary nieobjęte planami miejscowymi stanowią blisko $\frac{3}{4}$ powierzchni kraju, problem rolnej kwalifikacji poszczególnych nieruchomości jawi się jako szczególnie istotny. I tak, przywołane wyżej *Wspólne stanowisko* notariatu i państwowej agencji rolnej z 2003 r. wyraźnie zalecało ustalanie przeznaczenia nieruchomości (dla celów u.k.u.r.) nieobjętej planem miejscowym na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków 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”.

Wątpliwe jest jednak, 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. Z drugiej jednak strony, takie podejście odrzucono w piśmiennictwie, 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. – a zatem tak jak w niniejszej sprawie – 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. 46¹ k.c. (por. m.in. Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, Krakowski Przegląd Notarialny, nr 2/2016, 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). Argumentom 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 *Wspólne Stanowisko* notariatu i Agencji Nieruchomości Rolnych z 2016 r. nie zawiera nawet wzmianki o znaczeniu decyzji o warunkach zabudowy, zalecając, w braku planu, bezpośrednio odwoływanie się wprost do funkcjonalnej definicji z art. 46¹ 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 mogli uzyskać kredytowania, albo nie mogli

jej sprzedać, albo nawet – zawrzeć umowy ostatecznej w wykonaniu podpisanej wcześniej umowy przedwstępnej, co wiązało się z konsekwencjami finansowymi (nie wszyscy zostali bowiem objęci działaniem ww. art. 11 ustawy wstrzymującej). Nikt też nie mógł 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 (obecnie: Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa: KOWR) czy „nawet” notariusz (i tak opinia taka nie byłaby oczywiście wiążąca, chyba że podjęta w trybie procesowym w postaci odmowy dokonania czynności notarialnej, a o zastosowaniu u.k.u.r. w tej konkretnej sprawie wypowiadałby się sąd rozpatrujący zażalenie na decyzję notariusza), nie mówiąc już o ewentualnej koncepcji, by to sam właściciel miał np. wytaczać powództwo o ustalenie charakteru swojej nieruchomości (?), jako faktu o charakterze prawotwórczym.

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 irrelevantne. 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” (czy, jak w niniejszej sprawie, „pod siedliska mieszkaniowe”) – 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 –

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 nawet 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 p a ń s t w o w y c h , pozostających w dyspozycji KOWR (skutek taki wynika z art. 2 ust. 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży). 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 ich przejęcie przez państwo), podczas gdy grunty w dyspozycji KOWR, 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.?

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy trudno nie dostrzec, że praktycznie jedynym podmiotem, któremu obecny właściciel nieruchomości mógłby ją bez przeszkód sprzedać, byłoby państwo – tj. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako swoisty reprezentant Skarbu Państwa. Co więcej, już z samą chwilą nabycia prywatnych działek (i to nie tylko tych objętych decyzjami o warunkach zabudowy, ale nawet takich, co których studium gminne przeznacza je na cele inne niż rolne) nieruchomości te przestałyby być traktowane jako „rolne” w rozumieniu przepisów o obrocie ziemią rolną, w szczególności zwolnione zostałyby spod pięcioletniego zakazu ich zbywania przez KOWR (por. art. 2 ust. pkt 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży). W konsekwencji nieruchomości te – już jako budowlane – jedynie podmiot państwowy mógłby bez przeszkód zbywać osobom trzecim, także i tym, które miały być potencjalnymi kontrahentami obecnego właściciela. *De facto* zatem ustawa umożliwia swoistą działalność „spekulacyjną” na gruntach formalnie rolnych, a faktycznie inwestycyjnych (budowlanych) – ale zezwala na nią jedynie państwu, wobec prywatnej własności jego obywateli. Niestety, rozwiązanie to wydaje się spójne z wypowiedziami projektodawców podczas prac legislacyjnych. W szczególności odnosząc się do „miejskich terenów rolnych” podkreślano, iż: „szereg nieruchomości rolnych, które są w mieście jeszcze niezagospodarowane jako inwestycyjne i będą niezagospodarowane, mogą być przejęte przez spekulantów lub osoby, które nie powinny tych nieruchomości nabyć, których eliminacja jest celem tej ustawy (...). To dla wszystkich przyniesie korzyść, bo jeśli Agencja będzie chciała zbyć na przykład grunty rolne, to będzie musiała zmienić plan miejscowy i wtedy zarobi jako państwo, a nie będą zarabiali na tym deweloperzy” (*Protokół z przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Nr 24) z dnia 30 marca 2016 r.*, s. 10-11). Taki skutek zastosowania nowych przepisów budzi stanowczy sprzeciw Rzecznika Praw Obywatelskich jako godzący w konstytucyjnie umocowane gwarancje poszanowania praw jednostek. Uzasadnia to przyjęcie w procesie stosowania prawa takiej prokonstytucyjnej wykładni, która zminimalizuje ryzyko naruszania konstytucyjnych praw obywateli, m.in. do równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Co więcej, 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) samo w sobie 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.

VII. Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich legislacyjna wadliwość przepisów przejściowych ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw powoduje, że próba rozstrzygnięcia, jaki reżim prawny – dawny czy nowy – powinien zostać zastosowany w niniejszej sprawie, prowadzi do sprzecznych i nieracjonalnych wyników. Okoliczności te uzasadniają odwołanie się do innych metod wykładni, przede wszystkim systemowej (prokonstytucyjnej) i celowościowej. Zdaniem Rzecznika, zarówno przywołane wyżej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nakazujące dokonywanie wykładni przepisów międzyczasowych w zgodzie z dyrektywami wywodzonymi z ustawy zasadniczej, jak i ocena całokształtu okoliczności faktycznych, na tle których skierowano pytanie prawne, prowadzą do wniosku, że w tej konkretnej sprawie prawidłowym rozwiązaniem będzie zastosowanie prawa nie nowego, ale dotychczasowego. Z przyczyn przedstawionych powyżej nie wydaje się, by prowadziło to do naruszenia celów ustawy, natomiast jedynie taka wykładnia pozostaje w zgodzie zarówno z konstytucyjnymi wartościami i zasadami, jak i zapewnia poszanowanie ochrony praw i wolności obywateli, jakie gwarantuje im obowiązująca Konstytucja.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

3 odpisy pisma procesowego