

ALEKSANDER LICHOROWICZ

Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych

1. Uwagi wstępne

Przepis art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹, przewidujący dla Agencji Nieruchomości Rolnych ustawowe prawo odkupu, jest znacznie późniejszy od pierwotnego tekstu tejże ustawy. Został dodany do niej dopiero 12 lat później ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego² i stanowi przejaw pewnej degeneracji – wadliwego kierunku przemian instytucji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Otóż w pierwotnym zamysłu ustawodawcy celem tej instytucji było przejęcie mienia likwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, następnie jego racjonalna dystrybucja pomiędzy nowych, prywatnych użytkowników, a w rezultacie likwidacja Agencji. O ile pierwszy etap swych zadań Agencja skutecznie doprowadziła do końca, to etap dystrybucyjny do dzisiaj nie został zakończony. Tym różni się Polska od np. Niemiec, Czech czy Węgier, gdzie proces redystrybucji znacjonalizowanej ziemi został stosunkowo szybko i definitywnie zakończony.

W warunkach polskich okazało się, że liczące obecnie około 3 miliony hektarów grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przynoszą rocznie miliardowe dochody – nieobojętne dla budżetu. W konsekwencji proces redystrybucji gruntów Zasobu został spowolniony, zaś sama Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w coraz mniejszym stopniu stawała się redystrybutorem, a w coraz większym – zarządcą gruntów Zasobu. Z cza-

¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 (dalej: „ustawa z 19 października 1991 r.).

² Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592.

sem doszły tu funkcje oddziaływania na strukturę gruntową gospodarstw chłopskich, nie najlepiej zresztą przez Agencję wypełniane. Znalazło to nawet swój wyraz w nazwie Agencji, którą przemianowano na Agencję Nieruchomości Rolnych (zwaną dalej: ANR).

Zasadnicza zmiana funkcji ANR nastąpiła w 2003 r. Kończące się negocjacje akcesyjne z Unią Europejską uświadomiły, zwłaszcza stronnictwom chłopskim, że klauzula narodowego traktowania, przysługująca po naszym wstąpieniu do Unii obywatelom innych państw członkowskich, wyłączy ich spod działania instrumentów kontrolnych zawartych w ustawie z 24 marca 1920 r. o nabywaniu gruntów przez cudzoziemców. W sytuacji gdy w Polsce praktycznie nie istnieje prawna kontrola nabywania gruntów rolnych, mogło to spowodować dużą łatwość nabywania takich gruntów przez cudzoziemców – obywateli UE. Obawy te zgłaszały przede wszystkim stronnictwa chłopskie. Chcąc zapewnić sobie poparcie społeczne (w tym partii chłopskich) w okresie referendum ratyfikacyjnego Układu Europejskiego, ówczesne władze zdecydowały się wprowadzić możliwość rygorystycznej ingerencji organów państwa w nabywanie gruntów rolnych przez obywateli polskich, by móc ją wykorzystać w ramach klauzuli narodowego traktowania w analogicznych sytuacjach także wobec obywateli UE. Zasady te wprowadzono cytowaną wyżej ustawą z 11 kwietnia 2003 r., ich realizację zlecając Agencji Nieruchomości Rolnych.

Tak więc ANR – początkowo redystrybutor, potem zarządca państwowych gruntów rolnych – uzyskała zupełnie nową funkcję, niemieszczącą się w jej pierwotnych zadaniach i profilu działania, a mianowicie możliwości daleko idącej ingerencji w zakresie gruntami rolnymi.

Rzetelność naukowa nakazuje stwierdzić, że istnienie w poszczególnych państwach wyodrębnionych instytucji zajmujących się oddziaływaniem na obrót gruntami rolnymi, a w konsekwencji na strukturę agrarną danego kraju, jest praktyką dość powszechną i można je nawet zaliczyć do *acquis communautaire*. Należy tu wspomnieć francuski SAFER, hiszpańską IRYDA, włoskie ENTI di SVILUPPO³. Zakres tych funkcji ukierunkowany jest jednakże w pierwszym rzędzie na zadania o charakterze modernizacyjno-melioracyjnym, a realizowane są one w znacznym stopniu poprzez porozumienia i bodźce o charakterze ekonomicznym i cywilistycznym.

³ Por. A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących strukturę gruntowe w rolnictwie*, w: *Księga pamiątkowa A. Stelmachowskiego*. „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2005.

Niekorzystna specyfika rozwiązań polskich w tej kwestii polega w pierwszym rzędzie na tym, że realizowane są one przez instytucję powołaną do realizacji zupełnie innych celów, w sytuacji gdy proces redystrybucji państwowych gruntów w rolnych znajduje się mniej więcej w połowie. Ponadto ANR została przez ustawodawcę wyposażona w instrumenty prawne bardzo rygorystyczne (ustawowe prawo pierwokupu art. 3, ustawowe prawo wykupu art. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r.) umożliwiające jej arbitralną ingerencję we większość transakcji zbycia gruntów rolnych (powyżej 1 ha) na terenie Polski.

Do tej grupy instrumentów wprowadzonych ustawą z 11 kwietnia 2003 r. należy również ustawowe prawo odkupu gruntów rolnych nabytych od ANR, będące przedmiotem niniejszego opracowania. Jest to instrument najbardziej rygorystyczny, prowadzący do najdalej posuniętego ograniczenia prawa własności. O ile bowiem w art. 3 i 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. warunkiem ingerencji ANR w obrót rolny jest uprzednio wyrażona przez właściciela wola zbycia nieruchomości, o tyle w wypadku art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. ANR może narzucić właścicielowi, który nie ma zamiaru zbycia własności nieruchomości, poprzez jednostronnie złożone arbitralnie podjęte oświadczenie woli o wykonaniu prawa odkupu, obowiązek przeniesienia na nią własności nieruchomości, którą uprzednio sama, w wyniku przeprowadzonego przez siebie przetargu, mu sprzedała.

Jak wykazała praktyka, rygoryzm dyspozycji art. 29 ust. 5 jest w odczuciu uczestników obrotu gruntami rolnymi szczególnie dotkliwy, wywołuje u nich poczucie krzywdy i – co więcej – zarzuty działalności spekulacyjnej pod adresem Agencji⁴. Powstał nawet Ruch na rzecz Osób Pokrzywdzonych przez Prawo Odkupu lobbujący za uchyleniem tego przepisu.

Na koniec niniejszych uwag wstępnych warto zaznaczyć, że obawy ustawodawcy co do niekontrolowanego wykupu gruntów rolnych w Polsce przez obywateli UE okazały się bezpodstawne. Jak wykazuje praktyka lat 2003-2007, średnia powierzchnia gruntów rolnych w Polsce wykupywanych przez cudzoziemców waha się w granicach 2-3 tys. ha, co przy około 15 mln ha polskiego areалу użytków rolnych stanowi powierzchnię raczej znikomą. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że koszt obaw ustawodawcy ponieśli polscy właściciele gruntów rolnych, których upraw-

⁴ B. Ziemanin, *Prawo odkupu nieruchomości rolnej: rozbiór w biały dzień*, „Rzeczpospolita” z 16 stycznia 2008 r. – Poradnik prawny, s. 8.

nienia właścicielskie, w obawie przed cudzoziemcami ograniczono rygorystycznie ujętymi, szerokimi kompetencjami ANR w zakresie ingerencji i kontroli obrotu gruntami rolnymi. W tej sytuacji kwestia zgodności z Konstytucją art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. nabiera istotnego znaczenia praktycznego.

2. Ogólna charakterystyka prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991

Przed dokonaniem oceny konstytucyjności instytucji ustawowego prawa odkupu ANR wprowadzonej art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., należy wskazać na te jej aspekty, cechy charakterystyczne, które mogą mieć istotny wpływ na tą ocenę. Zacząć trzeba od stwierdzenia, że art. 593 i n. k.c. nadają prawu odkupu charakter zastrzeżenia wyłącznie umownego. O ile w odniesieniu do prawa pierwokupu ustawodawca w art. 596 k.c. wyraźnie zastrzega, że źródłem prawa pierwokupu może być ustawa bądź umowa, o tyle zastrzeżenia takiego nie znajdujemy w art. 593 k.c. Tak więc już z sam fakt powołania do życia, w art. 29 ust. 5 instytucji ustawowego prawa odkupu przełamuje kodeksową koncepcję tego prawa. Fakt ten nie może pozostać bez wpływu na ocenę konstytucyjności ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r.

Ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 stanowi niewątpliwie radykalną, daleko idącą i ekonomicznie dotkliwą ingerencję w prawo własności nabywcy gruntów od Agencji Nieruchomości Rolnych. Zezwala ono ANR na odkupienie, w stosunkowo długim okresie – 5 lat od daty sprzedaży, zbytej uprzednio nieruchomości, i to bez gwarancji pełnej ekwiwalentności zbycia. Co więcej – jak już wskazano – ANR może korzystać z przysługującego jej prawa odkupu w sposób w pełni arbitralny, bez prawnego obowiązku jakiegokolwiek uzasadnienia podjętej decyzji czy też wskazania ustawowych przesłanek uzasadniających wykup, gdyż przesłanek takich ustawodawca nie określił, pozostawiając skorzystanie z prawa odkupu swobodnemu uznaniu ANR. Prawo odkupu ANR jest wreszcie z urzędu, bez zgody, a nawet wbrew woli kupującego, ujawniane w księdze wieczystej sprzedanej nieruchomości.

Tradycyjnie w doktrynie za najbardziej radykalną ustawową ingerencję w prawo własności uważa się nacjonalizację i wywłaszczenie. Nie trzeba szerzej uzasadniać, że porównywanie instytucji ustawowego prawa odkupu z nacjonalizacją byłoby bezpodstawne. Natomiast zasadne i meto-

dologicznie uprawnione wydaje się zestawienie ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 z instytucją wywłaszczenia.

Z porównania takiego nie można jednakże wyciągać wniosku, że ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 stanowi formę wywłaszczenia w rozumieniu art. 112 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Kwestia ta omówiona zostanie niżej w podrozdziale 4. Porównanie przeprowadzone w tym miejscu ma jedynie na celu ustalenie zakresu i stopnia dolegliwości ingerencji ustawodawcy w prawo własności wynikającej z powołania do życia instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 w zestawieniu z inną, najpowszechniejszą formą ingerencji w prawo, jaką stanowi instytucja wywłaszczenia.

Już wstępne spojrzenie na obie instytucje prowadzi do wniosku, że ustanawiając ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5, ustawodawca polski dokonał ograniczenia prawa własności w sposób znacznie bardziej radykalny i dolegliwy dla zainteresowanych niż ma to miejsce w wypadku wywłaszczenia w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Należy zatem wskazać na argumenty, które uzasadniają sformułowanie powyższej tezy:

1) z art. 112 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wynika, że podstawową przesłanką wywłaszczenia jest jego cel publiczny. Przeprowadzenie dowodu konieczności przejścia nieruchomości na cel publiczny jest jedną z podstawowych trudności, którą musi pokonać organ wywłaszczający. Natomiast ANR, korzystając z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5, nie ma obowiązku wykazywania ani udowodniania, że dana nieruchomość potrzebna jest na cele publiczne.

Należy dodać, że wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy publiczny cel wywłaszczenia nie może być osiągnięty za pomocą ingerencji mniej dotkliwej dla właściciela niż pozbawienie go prawa własności. Dopuszczalność realizacji ustawowego prawa odkupu ANR od wymogu takiego nie zależy;

2) wywłaszczenie nieruchomości dokonuje się w oparciu o prawomocną decyzję administracyjną wydaną w wyniku przeprowadzenia rozprawy. Daje to właścicielowi możliwość ochrony swych interesów w trakcie postępowania, jak też zapewnia kontrolę decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu w toku instancji. Tymczasem Agencja Nieruchomości Rolnych, realizując prawo odkupu z art. 29. ust. 5 *ex definitione*, nie wydaje decyzji administracyjnej jak przy wywłaszczeniu, lecz składa jedynie oświadczenie woli w rozumieniu prawa cywilnego wiążące dla nabywcy. W rezultacie przy realizacji ustawowego prawa odkupu ANR odpada całe postępowanie wyjaśniające, a także kontrola decyzji w ramach toku instancji.

Motywy złożenia przez ANR oświadczenia o wykonaniu ustawowego prawa odkupu stanowią swoiste *internum* Agencji i nie podlegają kontroli w toku instancji. Jeśli nawet w praktyce są one podawane nabywcy w oświadczeniu ANR o skorzystaniu z prawa odkupu, to może on je kwestionować najwyżej w trybie skarg i zażaleń⁵. I tutaj widoczna jest podstawowa różnica pomiędzy ustawowym prawem odkupu wprowadzonym przez art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. a instytucją tzw. rodzinnego prawa odkupu znanego art. 25 szwajcarskiego prawa gruntowego z 1991 r.⁶ czy norweską instytucją *Odelsrette*⁷. Instytucje te, o charakterze wyjątkowym, uzależniają możliwość skorzystania z rodzinnego prawa pierwokupu od skomplikowanej konstrukcji przesłanek, jakie muszą zająć zarówno po stronie uprawnionej (kwalifikacje rolnicze, pokrewieństwo ze zbywcą), jak i zobowiązanej (brak spadkobierców, wadliwe prowadzenie gospodarstwa). Równocześnie poddają one realizację rodzinnego prawa odkupu drobiazgowej kontroli sądowej;

3) po nabyciu przez ANR własności nieruchomości, w wyniku skorzystania z prawa odkupu z art. 29 ust. 5, pozycja prawna Agencji jest znacznie korzystniejsza od pozycji podmiotu, na rzecz którego dokonano wywłaszczenia – nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W przeciwnym wypadku wywłaszczony może domagać się zwrotu nieruchomości. Natomiast ANR, która skorzystała z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5, ma pełną swobodę dysponowania nabytą nieruchomością, wykorzystywania jej na dowolne cele, a tym samym w stosunku do niej nie powstaje możliwość kontroli przez zbywcę późniejszego wykorzystania nieruchomości, ani tym bardziej domagania się jej zwrotu;

4) do prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. nie ma zastosowania (znany instytucji wywłaszczenia) obowiązek zwrotu nabytej nieruchomości w wypadku, gdy stała się ona zbędna do realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami). Skoro ustawa z 19 października 1991 r., konstytuując ustawowe prawo odkupu ANR, nie określa przesłanek ani celu skorzystania z niego przez Agencję, trudno później oceniać zbędność dokonanego odkupu;

⁵ Poza oczywiście przesłanką czasową – upływu 5 lat od momentu nabycia nieruchomości od ANR.

⁶ Por. B. Studer, w: *Das bauerliche Bodenrecht – Kommentar*, Brugg 1995, s. 545.

⁷ Zob. H. Matila, *Les successions agricoles*, Helsinki 1979, s. 115 i n.

5) na koniec jedna z najistotniejszych kwestii, a mianowicie kwestia odszkodowania. Zgodnie z art. 134 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, odszkodowanie za wyłączonej nieruchomości winno odpowiadać jej wartości rynkowej. Natomiast w wypadku skorzystania ANR z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 powinna ona – co do zasady – zwrócić cenę sprzedaży oraz (zgodnie z art. 594 § 1 k.c.) nakłady konieczne poczynione przez nabywcę na rzecz. Jest to rozwiązanie znacznie mniej korzystne dla nabywcy, co będzie szerzej wykazane w podrozdziale 4 niniejszego opracowania.

Podsumowując, należy stwierdzić, że ingerencja w prawo własności, jej ograniczenie dokonane przez instytucję ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. przekracza zakres ingerencji w prawo własności określony dla wyłączenia przez ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Warto zatem zająć się bliżej kwestią zgodności przedmiotowego prawa odkupu ANR z Konstytucją z 1997 r.

3. Kwestia zgodności z Konstytucją instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r.

a) Kwestia zgodności art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Rozważania na temat zgodności art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z Konstytucją rozpocząć należy od jej art. 31 ust. 3, jest to bowiem przepis, który wyznacza najogólniejsze ramy ochrony praw i wolności konstytucyjnych obywateli. Aby wypowiadać się w sprawie zgodności art. 29 ust. 5 z innymi, bardziej szczegółowymi przepisami Konstytucji, a zwłaszcza z jej art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3.

Trzeba zatem w pierwszym rzędzie ustalić, czy ograniczenia zawarte w art. 29 ust. 5 mogą być oceniane i czy podpadają pod najszerzej ujętą hipotezę art. 31 ust. 3 Konstytucji. W moim przekonaniu, na pytanie to należy udzielić odpowiedzi w pełni pozytywnej. Przemawiają za tym następujące argumenty:

– prawo własności, na wykonywanie którego wpływa art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., jest niewątpliwie prawem konstytucyjnym, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wynika to w sposób jednoznaczny z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

– dyspozycja art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. zawiera jednoznaczne ograniczenie wykonywania prawa własności polegające na możliwości arbitralnego, zależnego wyłącznie od woli Agencji, pozbawienia tego prawa nabywcy gruntów ANR w wyniku skorzystania przez Agencję z ustawowego prawa odkupu.

Przechodząc zatem do oceny zgodności art. 29 ust. 5 z art. 31 Konstytucji, rozpocząć trzeba od powszechnie znanej i często głoszonej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady proporcjonalności. Wyraźnie sformułował ją Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu z 4 grudnia 2004 r., stwierdzając, że granice ingerencji państwa w prawa podmiotowe wyznaczają zasady racjonalności, konieczności i proporcjonalności⁸. Jak wielokrotnie podnosił Trybunał Konstytucyjny⁹, zasada proporcjonalności przejawia się w trzech podstawowych kryteriach:

1) ustawodawca musi odpowiedzieć na pytanie, czy wprowadzona ingerencja w prawo własności jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez niego skutków¹⁰. W wypadku art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Z enigmatycznego, ogólnikowego brzmienia tego przepisu trudno się zorientować, jakim celom ma on służyć. Z pewnością nie będą to cele wymienione w art. 6 ustawy z 19 października 1991 r., gdyż są one ukierunkowane na likwidację sektora państwowego w rolnictwie. Nie należy zapominać, że art. 29 ust. 5 został dodany do ustawy z 19 października 1991 r. prawie 12 lat później nowelizacją zawartą w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Uzasadnione jest zatem traktowanie go jak instrument realizacji celów określonych w art. 1 tejże ustawy. Jednakże i tu związek instytucji ustawowego prawa odkupu ANR z celami tam wymienionymi jest więcej niż odległy. Wynika to z faktu, że – jak starano się wykazać wyżej – ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 stanowi ciało obce w obu ustawach i jest wyrazem pewnego wynaturzenia w pierwotnych zadaniach i funkcjach ANR. Jego celem jest w rzeczywistości umożliwienie Agencji ingerencji w nabywanie gruntów przez cudzoziemców, jak też danie jej możliwości wycofania się z transakcji, które po pewnym czasie okażą się mało korzystne dla interesów Skarbu Państwa. Jeśli tak będziemy ujmo-

⁸ Por. orzeczenie TK, P 35/2005, OTK–A, Nr 11, poz. 167.

⁹ Por. orzeczenie TK, sygn. P 11/98, w: *Konstytucja III Rzeczypospolitej w tezach orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, poz. 251, s. 174; J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 250.

¹⁰ Szerzej zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawcy w sferę praw obywatela w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 153.

wać cele art. 29 ust. 5, to instytucja ustawowego prawa odkupu realizację tych celów może zapewnić;

2) ustawodawca winien odpowiedzieć na pytanie, czy zamierzona ingerencja jest niezbędna dla ochrony interesów, z którymi jest związana¹¹. Nie ulega wątpliwości, że w tym przypadku odpowiedź winna być przecząca. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie rolnym może być zapewniona poprzez różnorodne instrumenty, jakimi dysponuje prawo cywilne. Dodajmy, że ANR dysponuje już bardzo skutecznym instrumentem, jakim jest ustawowe prawo pierwokupu i prawo przejęcia nieruchomości¹² z ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, w sytuacji gdy właściciel zamierza je zbyć. Ponadto, gdyby nawet przyjąć możliwość jednostronnego wycofania się Skarbu Państwa z zawartej transakcji, to dla realizacji celów państwa wystarczyłoby, by możliwość taka została znacznie ograniczona poprzez jednoznaczne określenie sytuacji i prawnych przesłanek, jakie muszą zaistnieć, by ewentualne wycofanie się Skarbu Państwa było skuteczne. Brak określenia takich przesłanek w obecnym brzmieniu art. 29 ust. 5 decyduje właśnie o jego nadmiernej uciążliwości i daleko posuniętej ingerencji w prawo własności nabywcy gruntów od Skarbu Państwa (por. niżej);

3) ustawodawca winien wreszcie ustalić, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela¹³. Otóż w moim przekonaniu ograniczenie prawa własności nabywcy gruntów Skarbu Państwa przez obciążenie go prawem odkupu ANR stanowi znacznie większą, poważniejszą dolegliwość niż ochrona nie zawsze godnych poparcia interesów ANR. Zabezpieczając pozycję prawną ANR, narusza się prawo właściciela do rozporządzania i nieograniczonego czasowo prawa posiadania rzeczy, a więc jedno z najistotniejszych atrybutów i elementów treści prawa własności. Będzie jeszcze o tym mowa niżej.

Ustaliwszy, że ograniczenia konstytucyjnego prawa własności zawarte w art. 29 ust. 5 naruszają zasadę proporcjonalności, należy dalej zastanowić się, czy ograniczenie te mieszczą się w wykazie celów ochronnych

¹¹ Por. orzeczenia TK z 3 października 2000 r., K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 108; z 26 kwietnia 1994 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, s. 128; z 30 października 1996 r., K 3/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 41; z 3 listopada 2003 r., K 20/02, OTK ZU A 2003, nr 7, poz. 76.

¹² Art. 3 i 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

¹³ Kwestią tą zajmował się wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny; por. orzeczenie TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; orzeczenie TK z 12 kwietnia 2006 r., P 35/05, OTK A 2006, nr 11, poz. 167; zob. też K. Świdorski, *Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia*, „Causus” 2007, nr 2.

ustalonym dla tych ograniczeń przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi to – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – *conditio sine qua non* ich zgodności z Konstytucją¹⁴. Otóż zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia te powinny:

– być konieczne dla bezpieczeństwa państwa; trudno – moim zdaniem – uzasadnić związek faktyczny i prawny pomiędzy odkupem gruntów przez ANR od ich uprzedniego nabywcy a wymogami bezpieczeństwa państwa. Tym bardziej trudno byłoby tu stwierdzić, że ograniczenie takie jest dla bezpieczeństwa państwa konieczne,

– być konieczne dla ochrony porządku publicznego; niemożność skorzystania przez ANR, a pośrednio przez państwo, z ustawowego prawa odkupu nieruchomości, którą sama w niedalekiej przeszłości dobrowolnie (w wyniku czynności prawa cywilnego) sprzedała, nie może naruszać porządku publicznego. Tym bardziej istnienie ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 nie może być uznane za konieczne dla ochrony porządku publicznego. Dla ochrony tego porządku państwo dysponuje środkami znacznie bardziej rygorystycznymi i skuteczniejszymi niż prawo odkupu,

– być konieczne dla ochrony środowiska i zdrowia; także w tym wypadku trudno wyobrazić sobie bezpośredni związek pomiędzy korzystaniem przez ANR z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 a wymogami ochrony środowiska czy też zdrowia publicznego. Jeszcze w mniejszym stopniu można tu mówić o związku koniecznym pomiędzy prawem odkupu a ochroną środowiska i zdrowia,

– być konieczne dla ochrony moralności; brak związku pomiędzy prawem odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 a koniecznością ochrony moralności jest oczywisty i nie będzie na tym miejscu szerzej rozwijany,

– być konieczne dla ochrony wolności i praw innych osób; wymóg ten stanowi jednoznaczny wyraz zasady proporcjonalności obowiązującej przy ograniczeniach konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywateli.

Kwestię zgodności instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 z zasadą proporcjonalności poruszono już na wstępie trzeciej części niniejszego opracowania.

W tym miejscu warto dodać, że pomiędzy ustawowym prawem odkupu ANR z art. 29 ust. 5 a ochroną wolności innych osób również brak realnego związku. Mamy tu przecież do czynienia z dwustronnym (co do zasady) stosunkiem prawnym, który z pewnością nie narusza konstytucyj-

¹⁴ Por. orzeczenie TK, sygn. K 23/98, w: *Konstytucja III RP w tezach orzecznictwa TK*, poz. 258, s. 178; orzeczenie TK, sygn. K 33/03, tamże, poz. 254, s. 175.

nych wolności osób trzecich pozostających poza tym stosunkiem. Jeśli zaś chodzi o ochronę praw innych osób, to instytucja ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 z pewnością nie jest instrumentem prawnym ochrony konstytucyjnych praw osób trzecich. Prawo to zostało stworzone przede wszystkim dla ochrony interesów Agencji Nieruchomości Rolnych, a więc nie osoby trzeciej, lecz jednej ze stron stosunku prawnego, do którego odnosi się art. 29 ust. 5.

Można oczywiście (choć raczej teoretycznie) wyobrazić sobie sytuacje, w których ustawowe prawo odkupu może być wykorzystane przez ANR w ochronie interesów osoby trzeciej (np. uprzednie nabycie gruntów przez ANR od nieuprawnionego), nie będzie to jednak z pewnością instrument prawny konieczny do takiej obrony. Prawo cywilne dysponuje wszak szerokim wachlarzem innych instrumentów prawnych, które skutecznie mogą zrealizować cel ochronny, o którym tu mowa.

– nie mogą naruszać istoty ograniczanych wolności i praw; kwestią, czy ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. narusza istotę własności nabywcy, zajmę się niżej, przy okazji omawiania art. 64 ust. 3 Konstytucji, gdzie kwestia ta ma kluczowe znaczenie. W tym miejscu ograniczę się tylko do stwierdzenia, że – moim zdaniem – ograniczenia wynikające z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 naruszają istotę prawa własności.

Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie prawa własności nabywcy nieruchomości od ANR, wynikające z przysługującego Agencji ustawowego prawa odkupu, nie mieści się w zakresie dopuszczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Przede wszystkim przedmiotowy zakres ograniczenia zawartego w art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. nie pokrywa się z dziedzinami, w których art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw. Ponadto nie jest spełniony przez art. 29 ust. 5 wymóg proporcjonalności dokonywanych ograniczeń ochrony konstytucyjnych wolności i praw wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Kwestia zgodności art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z art. 21 ust. 2 i art. 64. ust. 3 Konstytucji

Art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji mają zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjności instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. O ile bowiem art. 31 ust. 3 Konstytucji

jest zakresowo obszerniejszy i dotyczy szerokiego wachlarza konstytucyjnie chronionych wolności i praw obywatelskich, o tyle art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 odnoszą się do konkretnie tylko do prawa własności, czyli tego prawa, ograniczenie którego zawiera art. 29 ust. 5 i ustanowione w nim ustawowe prawo odkupu.

I tu na wstępie pewne zastrzeżenia natury ogólnej:

a) przepis art. 64 znajduje się w rozdziale II Konstytucji dotyczącym wolności i praw obywateli, a więc osób fizycznych. Powstać zatem może wątpliwość, czy kryteria zawarte w art. 64 Konstytucji mogą znaleźć zastosowanie również wobec osób prawnych. Kwestia ta nie uszła uwagi Trybunału Konstytucyjnego, który w swym orzeczeniu z 8 czerwca 1999 r.¹⁵ wyraźnie stwierdził, że ochrona własności z art. 64 Konstytucji dotyczy także osób prawnych, rozstrzygając w ten sposób ewentualne wątpliwości w tej kwestii¹⁶;

b) Agencja Nieruchomości Rolnych, wykonując swe ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5, działa – moim zdaniem – jako podmiot prawa publicznego. Jak wynika bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r., Agencja jest państwową osobą prawną. Nadzór nad nią sprawuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (art. 3 ust. 2). Ponadto, zgodnie z art. 6 ustawy z 19 października 1991 r., Agencja nie ma zadań własnych, lecz realizuje zadania wynikające z polityki strukturalno-gruntowej i socjalnej państwa w rolnictwie. Stąd w literaturze ANR uważa się za agencję rządową, podmiot administracyjny będący częścią systemu administracji publicznej¹⁷. Dalej, co bardzo istotne, Agencja nie prowadzi działalności gospodarczej¹⁸. Stwierdzenie to nie wyklucza oczywiście możliwości występowania przez Agencję, w innych sytuacjach, jako podmiot prawa cywilnego¹⁹.

¹⁵ Sygn. SK 12/98, OTK, 1995, nr 5, poz. 96.

¹⁶ Szerzej por. T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych według stanu obowiązującego w 1996 r.*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, red. J. Trzeciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 301 i n.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 40-44.

¹⁸ Podobnie rzecz się ma w wypadku Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, działającego na podstawie ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. Nr 56, poz. 679). Fakt, iż Dyrekcja Generalna Lasów państwowych występuje wobec nich w charakterze podmiotu prawa publicznego, nie jest kwestionowany.

¹⁹ Por. S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Białystok 1997, s. 23 i n.

Jednak gdyby nawet przyjąć, że ANR, wykonując ustawowe prawo odkupu, działa jako podmiot prawa prywatnego, co w moim przekonaniu nie ma miejsca, to i tak – co jednoznacznie wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – winny być tu stosowane ogólne konstytucyjne zasady ochrony własności takie jak słuszne odszkodowanie²⁰. Jak orzekł Trybunał Konstytucyjny, ingerencja w prawo własności dokonywana na rzecz osób prywatnych nie może podlegać łagodniejszym rygorom konstytucyjnym niż ingerencja dokonywana na rzecz państwa i w interesie publicznym²¹. A więc nawet uznanie Agencji Nieruchomości Rolnych za podmiot prawa prywatnego nie zwalnia z obowiązku kontroli zgodności tej instytucji z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jak podnosi się dość często w doktrynie, zresztą pod wpływem ustawodawstwa i doktryny zachodnioeuropejskiej, „[...] każde odjęcie własności [...] lub jej ograniczenie powinno być traktowane równorzędnie z wywłaszczeniem *sensu stricto*”²², bez względu na formę prawną. W doktrynie bowiem rozróżnia się w sposób powszechnie przyjęty wywłaszczenie *sensu largo*, odpowiadające szerokiemu, konstytucyjnemu ujęciu tego pojęcia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), przez które rozumie się „[...] wszelkie przypadki przymusowego odjęcia prawa własności bez względu na przyczynę i formę prawną odjęcia”²³.

Od tak szeroko ujętego wywłaszczenia odróżnia się pojęcie wywłaszczenia *sensu stricto*, które zakresem zbliżone jest do wywłaszczenia z art. 112 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. *Communis opinio* stanowi też pogląd, że także do szeroko ujętego wywłaszczenia winny być stosowane podstawowe, minimalne standardy konstytucyjnej ochrony własności, takie jak istnienie interesu publicznego, brak arbitralności w decyzjach państwa, prawo do sądu, słuszne odszkodowa-

²⁰ Zob. orzeczenie TK 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK, 2001, nr 4, poz. 87.

²¹ Orzeczenie TK z 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 5, poz. 65.

²² Por. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 102-103; Cz. Zuławska, *Glosa do orzeczenia TK z 4 grudnia 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4, s. 106; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196; wyrok TK 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87 z głosem S. Rudnickiego, „Przeгляд Sejmovy” 2000, nr 4, s. 91 oraz z głosem J. Skrzydło-Niżnik i M. Szczerbińskiej-Byrskiej, „Casus” 2004, nr 4, s. 98; zob. też wyrok TK P 25/02, w: *Konstytucja III RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 133.

²³ Por. E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Kraków 1995, s. 204; zob. też G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 836.

nie²⁴ Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. wchodzi w zakres pojęcia wyłączenia *sensu largo* i mają wobec niego zastosowanie rygory konstytucyjnej ochrony prawa własności zawarte w art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji.

Przechodząc obecnie do ustalenia, czy instytucja ustawowego prawa odkupu ANR z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. mieści się w granicach konstytucyjnej ochrony własności z art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji, należy skoncentrować się na następujących kwestiach:

a) Czy instytucja ustawowego prawa odkupu ANR narusza istotę prawa własności?

Jak głosi art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Prima facie wydawać by się mogło, że w wypadku art. 29 ust. 5 wymóg ustawowej rangi ograniczenia jest spełniony. Jeśli jednak wczytać się nieco wnikliwiej w orzecznictwo TK, to okaże się, że można żywić poważne wątpliwości co do spełnienia tego wymogu. Moim zdaniem, TK słusznie stwierdza²⁵, że przepis ustawy wprowadzający ograniczenie prawa własności winien samodzielnie określać podstawowe elementy wprowadzanego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast pozostawianie organom wykonawczym określenia ostatecznego kształtu takich ograniczeń. W przypadku z art. 29 ust. 5 jest dokładnie odwrotnie. Ustawa z 19 października 1991 r. ogranicza się jedynie do powołania samej instytucji ustawowego prawa odkupu ANR, nie precyzując żadnych przesłanek ani granic jego stosowania. Co więcej – zezwala, by ANR występowała tutaj w charakterze *iudex in rebus suis*, sama decydując, w jakiej sytuacji z prawa tego skorzysta. W konsekwencji organ stosujący może wydobyć z art. 29 ust. 5 treści nie do pogodzenia z porządkiem konstytucyjnym. Na niebezpieczeństwo takie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w swych licznych orzeczeniach²⁶. Trudno tu zatem mówić o kompletności ustawowego uregulowania wprowadzanego ograniczenia prawa własności.

²⁴ Orzeczenie TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87 z głosem S. Rudnickiego, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 91, oraz z głosem J. Skrzydło-Niżnik, M. Szczerbińskiej-Byrskiej, „Casus” 2004, nr 4, s. 98; zob. też B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196.

²⁵ Wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

²⁶ Por. orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., K 8/96, OTK ZU 1996, s. 272; orzeczenie z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, s. 343.

Jeszcze bardziej istotne dla rozstrzygnięcia postawionej w niniejszym artykule kwestii jawi się pytanie, czy możliwość utraty własności nieruchomości przez nabywcę na rzecz ANR, w wyniku skorzystania przez Agencję z ustawowego prawa odkupu, prowadzi do naruszenia istoty prawa własności, czy też nie. Jak wiadomo, pojęcie „istota prawa własności” nie zostało sprecyzowane w Kodeksie cywilnym. Także w doktrynie²⁷ nie pisano na ten temat zbyt wiele. Ciekawe są tu wywody B. Banaszaka, który rozróżnia koncepcję absolutnej i względnej istoty własności²⁸. W moim przekonaniu, nie utraciła aktualności klasyczna, wywodząca się z prawa rzymskiego triada podstawowych uprawnień właściciela, określająca podstawową treść prawa własności, wyraźnie sformułowana w art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, jak też w art. 140 k.c. Chodzi tu o prawo właściciela do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), prawo jej posiadania (*ius possidendi*) lub – jak słusznie mówi się niekiedy przemiennie: „prawo zachowania rzeczy”²⁹ i wreszcie prawo pobierania pożytków z rzeczy (*ius utendi fruendi*).

Także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego idzie w podobnym kierunku, utożsamiając podstawowe elementy treści prawa własności z jego istotą³⁰. W swym orzeczeniu z 14 grudnia 2004 r.³¹ istotę prawa własności Trybunał określił jako „nienaruszalny rdzeń” tego prawa, skłaniając się zatem bardziej w kierunku absolutnej teorii istoty prawa własności. W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela”³², nie mogą przekształcić ich „w pozór tego prawa”.³³ Bardziej precyzyjne wydaje się sformułowanie zawarte w wy-

²⁷ Por. A. Stelmachowski, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 139. Także w efekcie swych wywodów na temat istoty prawa własności W. Pańko uznał istnienie pewnego minimum uprawnień właściciela zbliżone do klasycznej rzymskiej triady uprawnień; zob. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 54 i 78.

²⁸ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 471.

²⁹ Por. wyrok TK z 5 września 2007 r., P 21/2006, Dz. U. Nr 170, poz. 1205 (uzasadnienie pkt 1.3.1, 3.2.1).

³⁰ Por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZK 2000, nr 1, poz. 3.

³¹ Sygn. K 25/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 116; por. także wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05, OTK-A 2007, nr 4, poz. 39.

³² Wyrok z 30 października 2001 r., K 30/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217.

³³ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 7 listopada 2006 r., SK 42/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 48.

roku z 12 stycznia 1999 r.³⁴, zgodnie z którym „[...] naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji”.

Gdyby w kontekście powyższych uwag zadać sobie pytanie, na ile instytucja ustawowego prawa odkupu narusza istotę prawa własności, to w moim przekonaniu narusza ona niewątpliwie prawo właściciela do zachowania rzeczy do posiadania i korzystania z niej dopóty, dopóki uzna to za stosowne³⁵. Jeżeli w ciągu 5 lat od sprzedaży ANR w sposób jednostronny, arbitralny, bez podania racji, wbrew woli właściciela może zobowiązać go do zwrotu legalnie nabytej na własność od Agencji nieruchomości, to niewątpliwie ogranicza ona istotę prawa własności, której istotnym elementem jest prawo właściciela do posiadania i zachowania rzeczy dopóty, dopóki będzie tym zainteresowany.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu z 12 stycznia 2000 r., regulacja własności winna gwarantować właścicielowi przewidywalność jego pozycji prawnej³⁶. Arbitralnie wykonywane przez Agencję przez 5 lat ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z pewnością przewidywalności takiej nie zapewnia. Kumuluja się tu bowiem aż trzy ograniczenia właścicielskiego *ius disponendi*:

– art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. kreuje bezwzględny obowiązek przeniesienia własności wbrew woli właściciela,

– przepis ten ogranicza prawo właściciela wyboru osoby, na którą przeniesie prawo własności wskazując w sposób jednoznaczny osobę, na rzecz której przeniesienie własności ma nastąpić,

– art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. wyłącza wreszcie możliwość określenia przez właściciela wysokości wzajemnego świadczenia pieniężnego, którego oczekuje w zamian za przeniesienie własności³⁷.

³⁴ Sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

³⁵ Por. M. Kępiński, *Prawo do posiadania własności*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Ossolineum, Wrocław 1991, s. 424 i n.

³⁶ Por. przyp. 33 – wyrok TK z 12 stycznia 2000 r.

³⁷ Na niedopuszczalność arbitralnego ustalania wysokości odszkodowania w szeroko ujętych sprawach wyłączeniowych wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK A-2004, nr 7, poz. 66.

Jeśliby nawet przyjąć, że sam obowiązek przeniesienia własności rzeczy na określoną osobę w szczególnych wypadkach³⁸ sam w sobie nie stanowi naruszenia istoty prawa własności, to kumulacja wskazanych wyżej trzech ograniczeń uprawnień właściciela narusza niewątpliwie istotę jego prawa własności³⁹.

b) Czy ustawowe prawo odkupu ANR wykonywane jest w interesie publicznym?

Druga z istotnych kwestii to wątpliwość, czy ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 wykonywane jest w interesie publicznym.

Z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, że podstawową przesłanką wywłaszczenia jest jego cel publiczny. *Communis opinio* w literaturze i orzecznictwie stanowi stwierdzenie, że warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność nieruchomości na cele publiczne⁴⁰. Przez cel publiczny (ujmowany przez niektórych autorów jako interes publiczny) rozumie się tu „[...] interes dający się potencjalnie odnieść do wielu nie zindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot”⁴¹. Cel publiczny powinien być oczywisty, a dostępność do efektów wywłaszczenia powszechna. Obowiązek udowodnienia tego faktu stanowi podstawową trudność, którą musi pokonać organ wywłaszczający.

Agencja Nieruchomości Rolnych, korzystając z ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. i pozbawiając właściciela własności nieruchomości, którą mu niedawno sprzedała, dokonuje tego w oparciu o własne swobodne uznanie, o jednostronną, arbitralną ocenę interesów, które zamierza chronić. ANR nie musi wykazywać ani udowadniać, że dana nieruchomość potrzebna jest na cele publiczne i że przemawiają za tym choćby potrzeby strukturalne rolnictwa w danym

³⁸ Z tymże – w moim pojęciu – sytuację, która stanowi hipotezę art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., trudno uznać za szczególną.

³⁹ Por. cytowane już wyżej orzeczenie TK z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.

⁴⁰ Szerzej por. S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 7 i n.; E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Kraków 1995, s. 206 i n.; J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 150.

⁴¹ Zob. *Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 56.

regionie. W praktyce są to najczęściej partykularne, ekonomiczne interesy Agencji związane z realizacją jej funkcji powiernika i zarządcy gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – to trochę za mało, by mówić o interesie publicznym.

Trudno zatem utrzymywać, że ANR wykonuje swe ustawowe prawo odkupu i pozbawia właściciela przysługujących mu praw z uwagi na cele publiczne. Mamy więc do czynienia z niezgodnością omawianej instytucji z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

c) Czy w wypadku realizacji przez ANR ustawowego prawa odkupu można mówić o słusznym odszkodowaniu?

Na koniec jedna z najistotniejszych i zarazem najtrudniejszych kwestii, a mianowicie kwestia odszkodowania. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wyłączenie może być dokonane za słusznym odszkodowaniem. Natomiast ustawa z 19 października 1991 r. ustanawiająca instytucję ustawowego prawa odkupu ANR nie określa w sposób szczególny zakresu i zasad rozliczeń stron na wypadek skorzystania przez ANR z ustawowego prawa odkupu. W konsekwencji stosowane tu będą zasady zawarte w Kodeksie cywilnym w regulacji dotyczącej umownego prawa odkupu tj. art. 594 § 1 k.c.

Zasady te nie są korzystne dla osoby tracącej własność rzeczy w wyniku wykonania przez drugą stronę prawa odkupu. Przewidują przede wszystkim obowiązek zwrotu ceny kupna oraz kosztów sprzedaży. Postanowienie takie nie uwzględnia faktu, że prawo odkupu ANR może być wykonane w ciągu 5 lat od transakcji. W konsekwencji zwrot nominalnej ceny kupna nie uwzględnia wskaźnika inflacji (ostatnio dość znacznego), jak też ewentualnego wzrostu cen ziemi w okresie po sprzedaży. Jak wiemy, w ostatnich latach ceny te znacznie (niekiedy dwukrotnie⁴²) wzrosły, w związku z czym zwrot nominalnej ceny kupna może być dla nabywcy krywdzący.

Osobną kwestię stanowi tu obowiązek zwrotu przez osobę wykonującą prawo odkupu nakładów poczynionych przez kupującego po zawarciu pierwotnej umowy sprzedaży. Otóż obowiązek ten art. 594 § 1 k.c. ogranicza tylko do nakładów koniecznych. Jeśli chodzi o inne nakłady, to ich zwrot należy się kupującemu tylko w granicach, w jakich realnie zwiąk-

⁴² Por. J. Urbaniak, *Prawo odkupu nieruchomości rolnej jest prawie tożsame z przymusowym pozbawieniem własności*, „Rzeczpospolita” z 31 sierpnia 2007 r.

szwały wartość rzeczy w momencie skorzystania przez sprzedawcę z prawa odkupu. Jeśli natomiast w wyniku poniesionych przez kupującego nakładów wzrosła wartość użytkowa rzeczy (np. odkryto na niej źródła wodne, złoża żwiru), a tym samym wzrosła jej cena rynkowa, to taki wzrost ceny nie będzie – w świetle art. 594 § 1 k.c. – objęty obowiązkiem zwrotu przez Agencję.

W przypadku umownego prawa odkupu strony w umowie mogą regulować kwestię wzajemnych rozliczeń w sposób dla siebie korzystny. W razie ustawowego prawa odkupu ANR możliwość taka nie powstaje i nie zawsze korzystne dla nabywcy zasady rozliczeń zawarte w art. 594 § 1 k.c. stosowane są tu *ex officio*. A zatem ekwiwalent należny osobie, która w związku z wykonaniem prawa odkupu obowiązana jest przenieść własność rzeczy na sprzedawcę, trudno uznać za słuszne odszkodowanie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, czy też odszkodowanie odpowiadające wartości przejętych praw, o którym mowa w przepisach wyłączeniowych zawartych ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 128, ust. 1), które – jak ogólnie się przyznaje – powinno odpowiadać rynkowej wartości nieruchomości. Jak ujął to M. Wolanin: „[...] podmiot wyłączeniowy nie może żądać więcej, aniżeli otrzymałby, odstępując prawo własności dobrowolnie”⁴³.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia, co prawda, „odszkodowanie słuszne” od „odszkodowania pełnego”, jednakże w większości wypadków określa odszkodowanie słuszne jako takie, które pozwoli odszkodowanemu na odtworzenie sytuacji majątkowej istniejącej przed podjęciem decyzji o wyłączeniu⁴⁴. Tak ujęte odszkodowanie będzie tożsame z odszkodowaniem pełnym, a nawet w pewnych wypadkach może je przewyższyć.

Nie ulega wątpliwości, że ingerencja w prawo własności, jej ograniczenie dokonane przez instytucję ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. przekracza zakres ingerencji w prawo własności określony przez art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji.

⁴³ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 1998, s. 288.

⁴⁴ Por. wyrok TK z 8 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1986-1995, t. II, poz. 2; wyrok z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60; wyrok z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

5. Kwestia zgodności ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. z art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka z 1950 r.

Ustalenie zgodności bądź też sprzeczności instytucji ustawowego prawa odkupu z art. 1 Pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji z 1950 r. o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka ma tylko wtórne, pośrednie znaczenie dla zajęcia stanowiska co do konstytucyjnego bądź niekonstytucyjnego charakteru tej instytucji. Zważywszy jednakże, że Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach poświęca kwestii zgodności analizowanych instytucji z art. 1 Pierwszego Protokołu wiele uwagi, wydaje się celowe (choćby skrótowe) podjęcie tej kwestii w niniejszych rozważaniach.

Analiza art. 1 Pierwszego Protokołu w sposób jednoznaczny dostarcza argumentu przeciw aktualnej regulacji ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. Z kolei art. 1 Protokołu statuuje wyraźnie, że nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym. Równocześnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości stanowczo podkreśla, że ingerencja władz publicznych w sprawy własności nie powinna być arbitralna lub nieproporcjonalna do chronionego interesu⁴⁵. Jak starałem się wykazać w toku dotychczasowych wywodów, ustawodawca polski konstruując ustawowe prawo odkupu ANR nadał mu charakter arbitralny, uznaniowy, nie uzależniając w jakikolwiek sposób dopuszczalności skorzystania przez ANR z tego prawa od wykazania przez Agencję, że jest ono konieczne dla ochrony takiego interesu (proporcjonalność), czy choćby tylko przemawia za tym interes publiczny.

W kierunku zgodnym z art. 1 Pierwszego Protokołu idzie – choć w sposób rozszerzony i bardziej jednoznaczny – art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych w wersji z 2000 r. Podkreślając prawo właściciela do posiadania i zachowania oraz niezakłóconego korzystania⁴⁶ ze swojej nabytej zgodnie z prawem własności, podobnie uzależnia on możliwość ode-

⁴⁵ Zob. orzeczenia ETS w sprawach 46/87 i 227/88 *Hoechst AG v. Komisja*, „Zbiór orzeczeń ETS” 1989, s. 2859 i n.; por. też sprawę nr 5/88 *Wachauf v. Niemcy*, „Zbiór Orzeczeń ETS” 1989, s. 2609 i n.

⁴⁶ Por. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 października 1987 r., *Inze v. Austria*, A.126, a także F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 5.

brania własności od względów interesu publicznego, dodając tutaj wymóg stosownego odszkodowania. Kwestii tej poświęcone jest bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴⁷. W szczególności w orzeczeniu *Sporrong Lonnroth* z 23 września 1982 r. podkreślono wymóg słusznego odszkodowania przy wywłaszczeniu, rozsądnie odniesionego, ale niekoniecznie tożsamego z rynkową wartością wywłaszczonej rzeczy⁴⁸. Takie samo stanowisko zajął Trybunał w sprawie *Holy Monasteries v. Greece*⁴⁹ z 9 grudnia 1994 r. Jak starałem się wykazać wyżej, w wypadku rozliczeń stron po skorzystaniu przez ANR z ustawowego prawa odkupu suma, do wypłacenia której zobowiązana jest Agencja, nie zawsze może być uznana za pełny ekwiwalent wydatków poniesionych przez osobę, która utraciła własność na rzecz Agencji.

Zważywszy jednakże, że Karta Praw Podstawowych nie ma na razie mocy obowiązującej, jej brzmienie może być traktowane z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym artykule tylko jako argument pomocniczy⁵⁰. Nie zmienia to faktu, że trudno uznać aktualną regulację ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. za zgodną z wymogami, jakie pozbawieniu własności stawia art. 1 Pierwszego Protokołu do konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych wolności człowieka z 1950 r.

6. Konkluzja

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że instytucja ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest niezgodna z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Decydują o tym następujące cechy tej instytucji:

– ograniczenie prawa własności, do którego prowadzi stosowanie tej instytucji nie jest konieczne do realizacji celów wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji,

⁴⁷ Por. jego omówienie dokonane przez M. Nowickiego, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, 1994, s. 388.

⁴⁸ Por. *Orzecznictwo sztrasburskie. Zbiór orzeczeń*, Toruń 1998, s. 914; orzeczenie Trybunału w sprawie *Lithow & others v. U.K.* z 8 czerwca 1986 r., „Orzecznictwo ETPC”, seria A, t. 102, s. 50-51, pkt 121.

⁴⁹ „Orzecznictwo ETPC”, seria A, t. 301-A.

⁵⁰ Por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2005 r., I CK 834/04, „Lex” nr 180887.

- celów, realizacji których służy ustawowe prawo odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., nie można uznać za cele publiczne, wspomniane w art. 21 ust. 2 Konstytucji,
- wprowadzenie ograniczenia własności, jakie zawiera art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., narusza zasadę proporcjonalności ograniczeń wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- ograniczenie prawa własności zawarte w art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. narusza istotę prawa własności, o której mowa w art. 31 ust. 3 i 64 ust. 3 Konstytucji,
- zasady ustalania ekwiwalentu w wypadku wykonania przez Agencję Nieruchomości Rolnych ustawowego prawa odkupu z art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. nie zawsze prowadzą do uzyskania przez stronę pozbawioną własności słusznego odszkodowania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji⁵¹.

A QUESTION OF COMPLIANCE WITH THE CONSTITUTION OF THE STATUTORY RIGHT OF THE AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY TO RE-PURCHASE PROPERTY

Summary

The paper contains deliberations on the origin of the statutory right of the Agricultural Property Agency to re-purchase property arising from Art. 29 para. 5 of the Act on management of agricultural property owned by the State Treasury and a conclusion that there is not much room for that right within the scope of the primary and fundamental tasks assigned to the Agency.

Further on, a comparison is made between the right to re-purchase property and the concept of expropriation. The result of this exercise shows that the said right to re-purchase constitutes a much more burdensome intervention and a greater limitation of the ownership, than it is in the case of expropriation. The analysis of Art. 31 para. 3, Art. 21 para. 2 and art. 64 para. 3 of Poland's Constitution performed on the basis of case law of the Constitutional Tribunal leads to the conclusion that the said right to re-purchase land under Art. 29 para. 5 of the Act on management of agricultural property of 19 October 1991 is contrary to those provisions.

The author argues that the resulting limitation of ownership is: (a) not necessary to pursue the objectives referred to in Art. 31 para. 3 of the Constitution and does not satisfy

⁵¹ W uzupełnieniu niniejszej konkluzji dodać trzeba, że Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił 13 lutego 2008 r., już po opracowaniu niniejszego artykułu, do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 29 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r.

the test of proportionality formulated in the provision, (b) that the goals provided for in Art. 29 para. 5 can be hardly considered as meeting general public interests in the meaning of Art. 21 para. 2 of the Constitution, (c) that the ownership limitation interferes with the very essence of the right of property referred to in Art. 64 para. 3 of the Constitution, and last but not least (d) when the right to re-purchase property provided for in Art. 29 para. 5 is exercised, the party that transfers the property does not always receive fair compensation as provided for under Art. 21 para. 2 of the Constitution. Thus, in the author's opinion, the provision of Art. 29 para. 5 of the Act of 19 October 1991 is contrary to the Constitution.

LA CONFORMITÀ ALLA COSTITUZIONE POLACCA DEL DIRITTO DI ACQUISTO SPETTANTE ALL'AGENZIA DI IMMOBILI AGRICOLI

Riassunto

L'Autore parte dalla genesi del diritto di acquisto spettante all'Agenzia di Immobili Agricoli di cui all'art. 29 comma 5 della legge del 19.10.1991 sulla gestione degli immobili agricoli dello Stato, sostenendo la sua difficile congruenza agli originali e fondamentali compiti dell'Agenzia.

Successivamente mette a confronto il diritto all'acquisto dell'Agenzia e l'istituto dell'espropriazione, rilevando che il primo costituisce un intervento molto più doloroso che in modo molto più marcato limita il diritto di proprietà. In seguito, in base alle finora esistenti opinioni dottrinali e sentenze della Corte Costituzionale, analizza il comma 3 dell'art. 31, il comma 2 dell'art. 21 e il comma 3 dell'art.64 della Costituzione e constata che il regolamento del diritto di acquisto dell'Agenzia, di cui all'art. 29 comma 5 della legge del 19.10.1991, è incostituzionale.

In particolare, l'Autore constata che la limitazione della proprietà che deriva da questa regolazione non è necessaria per la realizzazione degli obiettivi di cui al comma 3 dell'art. 31. Sostiene, inoltre, che è difficile riconoscere agli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 29 natura pubblica, intesa nel senso del comma 2 dell'art. 21 della Costituzione, dato che tale norma (il comma 5 dell'art. 29) viola l'essenza del diritto di proprietà, di cui al comma 3 dell'art. 64 della Costituzione. Infine rileva che nel caso dell'attuazione del diritto di acquisto il soggetto al quale è stata sottratta la proprietà non sempre può ricevere un adeguato indennizzo di cui al comma 2 dell'art. 21 della Costituzione. Di conseguenza l'Autore sostiene l'incostituzionalità del comma 5 dell'art. 29 della legge del 19.10.1991.