



IV.7005.23.2017.MC

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

sygn. III CZP 83/17

**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) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego – i przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

W przypadku zawarcia przed dniem 30 kwietnia 2016 r. warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, z uwagi na prawo pierwokupu wynikające z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 491, ze zm.), do umowy przenoszącej własność tej nieruchomości nie stosuje się ograniczeń wprowadzonych ustawą 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.).

Uzasadnienie

I. W toku rozpoznawania zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej w sprawie o sygn. IX Cz 453/17 Sąd Okręgowy w Olsztynie 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). Wątpliwości interpretacyjne Sądu pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego.

29 kwietnia 2016 r. strony zawarły warunkową umowę sprzedaży nieruchomości rolnej; zastrzeżenie warunku było konieczne ze względu na treść art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1491, ze zm.; dalej: u.g.n.r.s.p.). Przepis ten stanowi, iż „Krajowemu Ośrodkowi [Wsparcia Rolnictwa – KOWR, poprzednio: Agencji Nieruchomości Rolnych] przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia tej nieruchomości od Krajowego Ośrodka”. W tej sprawie Agencja Nieruchomości Rolnych oświadczyła, że z zastrzeżonego na jej rzecz uprawnienia nie skorzysta. Strony umowy warunkowej próbowały więc zawrzeć umowę przenoszącą własność ww. nieruchomości, już o charakterze bezwarunkowym. Notariusz odmówiła jednak dokonania tej czynności, argumentując, iż zawarciu umowy o skutkach praworzeczowych sprzeciwiają się przepisy ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi, przede wszystkim art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2052, ze zm.; dalej u.k.u.r.). Przepis ten wszedł w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r., tj. wprawdzie już po zawarciu umowy warunkowej, niemniej jednak ewentualna umowa przenosząca własność tej nieruchomości została by dokonana już pod rządami nowego prawa i podlegałaby jego regulacjom. Przedmiotowa nieruchomość ma bez wątpienia charakter rolny, a zatem obecnie przeniesienie jej własności jest możliwe wyłącznie na rzecz rolnika indywidualnego (o czym stanowi art. 2a ust. 1 u.k.u.r., przy czym nabywczyni warunku tego nie spełnia), względnie – za zezwoleniem Dyrektora Generalnego KOWR, na warunkach i w trybie przewidzianym w art. 2a ust. 4 ustawy (co również w sprawie nie miało miejsca). Ewentualna sprzedaż w tych okolicznościach byłaby zatem sprzeczna z ustawą, a przez to bezwzględnie nieważna, o czym z kolei wprost stanowi art. 9 ust. 1 u.k.u.r.

O tym, że w tej sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące od 30 kwietnia 2016 r. (a nie dotychczasowe), ma świadczyć treść przepisów intertemporalnych ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. Jej art. 12 stanowi, że „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 stosuje się przepisy dotychczasowe” (chodzi zatem o „postępowania wszczęte na podstawie”: kodeksu cywilnego, ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, u.g.n.r.s.p. oraz u.k.u.r.). Zgodnie zaś z art. 13 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, „do czynności prawnych związanych z realizacją prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 3 ustawy zmienianej w art. 7, albo realizacją uprawnienia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do nabycia nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 4 ustawy zmienianej w art. 7, w stosunku do umów zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Ten ostatni przepis odnosi się więc wyłącznie do dwóch sytuacji: prawa pierwokupu przy sprzedaży, zastrzeżonego na rzecz dzierżawcy prywatnej nieruchomości rolnej bądź KOWR (co wynika z art. 3 u.k.u.r.) oraz do prawa wykupu przez KOWR – w razie dokonania innej czynności przenoszącej własność prywatnej nieruchomości rolnej; uprawnienie to wynika z art. 4 u.k.u.r. Zdaniem notariusza, żadna z ww. norm międzyczasowych nie obejmuje stanu faktycznego niniejszej sprawy. Skoro zaś do nabycia własności dochodzi dopiero z chwilą zawarcia bezwarunkowej umowy sprzedaży – po rezygnacji KOWR z prawa pierwokupu z art. 29 ust. 4 u.g.n.r.s.p. – to czynność ta odbywa się według przepisów nowych, obowiązujących od 30 kwietnia 2016 r.

Rozpatrując zażalenie sprzedających, Sąd Okręgowy, odnotowawszy powyższy kierunek wykładni językowej (przyjęty też m.in. w postanowieniu Sądu Okręgowego w Gliwicach z 5 stycznia 2017 r., sygn. akt III Ca 1819/16), wskazał jednak na możliwe inne sposoby interpretacji ww. przepisów przejściowych. Odwołał się przede wszystkim do zasady nieretroakcji. Wskazał, iż szczególna więź kauzalna łącząca warunkową umowę sprzedaży (zawieraną w takiej postaci wyłącznie ze względu na ustawowe prawo pierwokupu, zastrzeżone na rzecz państwowej osoby prawnej) z – wykonującą ją – umową o skutkach praworzeczowych powoduje, iż kupująca – cyt. „posiadała prawo do nabycia nieruchomości rolnej” już w momencie zawierania warunkowej umowy sprzedaży. Tym samym zastosowanie w tej sytuacji do umowy przenoszącej własność przepisów nowych stanowiłoby przejaw działania prawa wstecz, skutkującego – jak można wnosić – pozbawieniem kupującej ww. „prawa do nabycia”. Sąd powołał się też na niedawną uchwałę Sądu Najwyższego z 24 sierpnia 2017 r. (sygn. III CZP 35/17). Przyjęto w niej, iż w sytuacji, gdy egzekucję sądową z nieruchomości rolnej wszczęto przed 30 kwietnia 2016 r., do nabycia licytacyjnego nie stosuje się ograniczeń wprowadzonych ustawą o wstrzymaniu sprzedaży. Dopuszczalne jest zatem w niektórych sytuacjach nabywanie nieruchomości przez „nie-rolników”, także po dacie granicznej 30 kwietnia 2016 r.

II. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, prawidłowy jest drugi kierunek wykładni. Przy zawieraniu umowy przenoszącej własność nieruchomości, wykonującej warunkową – ze względu na pierwokup państwa – umowę sprzedaży zawartą przed 30

kwietnia 2016 r., należy stosować przepisy dotychczasowe, obowiązujące w dacie zawarcia umowy zobowiązującej, zawierającej *causae* przyszłej czynności rozporządzającej.

Oceniając, który reżim prawny – dawny czy nowy – powinien w tej sytuacji faktycznej znaleźć zastosowanie, nie należy się odwoływać wyłącznie do zasady *tempus regit actum*; wynikałoby z niej, iż skoro do nabycia nieruchomości (w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r.) dochodzi pod rządami nowego prawa, wchodzi w grę wszystkie przewidziane tam ograniczenia. Ta zasada prawa międzyczasowego znajduje jednak zastosowanie przede wszystkim wówczas, gdy danej kwestii nie regulują przepisy szczególne. Tymczasem ustawa o wstrzymaniu sprzedaży przepisy intertemporalne niewątpliwie zawiera, aczkolwiek ich wykładnia istotnie nastrocza poważne wątpliwości.

Próby ich rozwikłania 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 prowadzi do nieracjonalnych rozstrzygnięć”. Przykładowo, próby wyłożenia, co stanowi desygnat np. pojęcia „postępowania dotyczące nabycia nieruchomości” „wszczęte na podstawie” ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (która stosownych regulacji w tym zakresie w ogóle nie zawiera) czy nawet kodeksu cywilnego, prowadzi 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”. W tej sprawie 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”.

III. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w analogiczny sposób należy podchodzić także do problemu prawnego przedstawionego w sprawie niniejszej. Również i tu bowiem próba ustalenia, czy dokonanie bezwarunkowej umowy przenoszącej własność nieruchomości, w wykonaniu wcześniejszego zobowiązania (obwarowanego warunkiem),

jest objęte hipotezą art. 12 bądź art. 13 ustawy prowadzi do sprzecznych rezultatów – co wynika przede wszystkim z wadliwego, pod względem legislacyjnym, sformułowania tych przepisów.

Dla zrozumienia treści art. 12 ustawy niewątpliwie kluczowe powinno być ustalenie, co ustawodawca rozumie pod pojęciem „postępowanie wszczęte w celu nabycia nieruchomości” (i dotąd nie zakończone), a do tego „wszczęte na podstawie” czterech ustaw wymienionych w tym przepisie.

Pomimo tego, że ustawodawca odwołał się tu do kryterium wszczęcia (i nie zakończenia) postępowania, stosowanego z reguły przy przepisach przejściowych związanych z nowelizacjami przepisów procesowych (a nie właściwszych dla zmiany przepisów materialnoprawnych kryteriów np. powstania zobowiązania, wymagalności roszczenia czy choćby daty nabycia własności), nie wydaje się, by w przepisie tym mogło chodzić wyłącznie o sformalizowane postępowania jurysdykcyjne przed organami państwa. Tak np. ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu dotychczasowym tego typu „podstaw” (do wszczęcia takich „postępowań”) w ogóle nie zawierała – co zresztą podkreślał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały III CZP 13/17. Zarówno prawo pierwokupu z art. 3, jak i prawo nabycia z art. 4 ustawy Agencja Nieruchomości Rolnych realizowała poprzez złożenie oświadczenia woli; ewentualne „postępowania” mogły zatem dotyczyć jedynie oceny *ex post* skuteczności takiego oświadczenia i co najwyżej odwrócenia wynikających z niego skutków praworzeczowych – które jednak zaistniały przecież wcześniej. W takich sytuacjach stosowanie dotychczasowego prawa jest oczywiste, potwierdzone choćby treścią art. XXXVIII i art. XXXIX ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: p.w.k.c.), posiłkowo stosowanych przy systemowej wykładni przepisów międzyczasowych (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 2005 r., sygn. IV CK 469/04).

Wydaje się, że również np. ustawa o księgach wieczystych i hipotece nie jest „podstawą” do dokonania stosownego wpisu do księgi wieczystej (ani tym bardziej do nabycia nieruchomości) w rozumieniu art. 12 ustawy. Podstawą taką są przepisy materialnoprawne zawarte w k.c. i ustawach szczególnych, a samo postępowanie wieczystoksięgowe regulują przede wszystkim przepisy art. 626¹ – art. 626¹³ k.p.c.

Do równie niezrozumiałych rezultatów może prowadzić próba wykładni pojęcia „postępowanie dotyczące nabycia nieruchomości” wszczęte i nie zakończone przed 30 kwietnia 2016 r., prowadzone „na podstawie” przepisów kodeksu cywilnego bądź też ustawy z 19 października 1991 r. Wydaje się, że „postępowaniami” prowadzonymi „na podstawie” tej ostatniej ustawy mogłyby być przede wszystkim czynności związane z organizowaniem przetargów na zbycie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, uregulowane w Rozdziale 6 ustawy. Znow jednak są to głównie działania czysto

faktyczne bądź też czynności cywilnoprawne (a nie postępowania jurysdykcyjne przed organami państwa), podobnie jak i nabywanie nieruchomości w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 29 tej ustawy, realizowane poprzez składanie odpowiednich oświadczeń woli.

Z kolei większość czynności obrotu cywilnoprawnego „dotyczącego nabycia nieruchomości” odbywa się „na podstawie” kodeksu cywilnego – a raczej na podstawie czynności prawnych w nim uregulowanych (bądź *ex lege*, względnie – na mocy konstytucyjnego orzeczenia sądu). Można ewentualnie dywagować, czy art. 12 ustawy mógłby zachować swój normatywny sens przede wszystkim w tej ostatniej sytuacji, tj. gdy postępowanie przed sądem prowadzi do nabycia nieruchomości. Wówczas sam fakt wszczęcia postępowania (np. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, o rozwiązanie umowy czy postępowań działowych) przed graniczną datą 30 kwietnia 2016 r. pozwoliłby na stosowanie w tych stanach faktycznych przepisów dawnych – mimo że samo nabycie nieruchomości (w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r.) następowałoby już po tej dacie (znów jednak ustawodawca niekonsekwentnie poza zakresem art.12 pozostawia np. postępowanie o podział majątku małżonków po rozwodzie, uregulowane w k.r.o. oraz w k.p.c., do których to przepisów art. 12 akurat się nie odwołuje). Problem jednak w tym, iż art. 12 ustawy nie dotyczy wyłącznie „nabycia w wyniku orzeczenia sądu” (tym precyzyjniejszym określeniem ustawodawca posługuje się zaś m.in. w znowelizowanym art. 2 pkt 7 oraz art. 4 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r.), ale wszelkich postępowań „dotyczących nabycia nieruchomości”; jego zakres powinien więc być szerszy. Jednakże jeżeli z kolei przyjąć to ostatnie założenie, rezultaty takiej wykładni znów stają się trudne do zaakceptowania. Dotyczy to przede wszystkim tych postępowań, w których oceniana jest *ex post* skuteczność zdarzeń prawnych zaistniałych w przeszłości (ustalenie nieważności czynności prawnej, stwierdzenie zasiedzenia itp.). W tych sytuacjach, a zwłaszcza gdy do nabycia własności dochodzi *ex lege*, odwołanie się do kryterium daty wniesienia pozwu (wniosku) jest z gruntu nieprawidłowe. Raz, że z punktu widzenia skutków materialnoprawnych zaistniałych już w przeszłości jest ono zupełnie irrelevantne – kryterium to powinno mieć znaczenie raczej przy nowelizacji przepisów *stricte* procesowych; te zaś ustawa o wstrzymaniu sprzedaży pozostawia bez żadnych zmian. Po drugie zaś, kryterium to zależne jest od woli jednej ze stron (tj. decyzji o wszczęciu postępowania), co prowadzi do nieakceptowalnej subiektywizacji, podczas gdy wykładnia przepisów intertemporalnych, realizujących zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego), winna odwoływać się do przesłanek maksymalnie zobiektywizowanych. W przeciwnym razie prowadzi to do chaosu w stosunkach prawnorzeczowych.

Pogląd, iż w art. 12 ustawy miałyby chodzić jedynie o formalne wszczęcie postępowania przed sądem cywilnym, którego celem byłoby nabycie nieruchomości – i tylko wówczas w dalszym ciągu obowiązywałaby ustawa dawna – prowadzi do skutków

nieracjonalnych także w stanach faktycznych takich jak w sprawie niniejszej. Otóż warunkowa umowa sprzedaży nieruchomości rolnej, z zastrzeżeniem prawa pierwokupu z art. 29 ust. 4 u.g.n.r.s.p., po złożeniu przez Krajowy Ośrodek oświadczenia o rezygnacji z tego uprawnienia (bądź po bezskutecznym upływie miesięcznego terminu z art. 598 § 2 k.c.), stanowi źródło roszczenia o przeniesienie własności. Możliwe jest więc wymuszenie dokonania takiej czynności na drodze sądowej (por. m.in. postanowienie SN z 8 maja 1975 r., sygn. III CRN 51/75; wyrok SN z 7 maja 2015 r., sygn. III PK 124/14). Oznaczałoby to, że w tych sytuacjach, w których warunkową umowę sprzedaży zawarto przed 30 kwietnia 2016 r., a Agencja Nieruchomości Rolnych nie wykonała prawa pierwokupu, a do tego strona tej umowy zdążyła wnieść pozew o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli przed datą 30 kwietnia 2016 r., należałoby stosować przepisy dotychczasowe (niewymagające od nabywcy statusu rolnika indywidualnego), niezależnie od tego, kiedy doszłoby to uprawomocnienia orzeczenia zastępującego oświadczenie drugiej strony umowy – skutkującego, o ile w całości byłoby zgodne z żądaniem pozwu, przeniesieniem własności. Jeżeli jednak w identycznych okolicznościach strony zgodnie zawarłyby umowę o skutkach praworzeczowych, ale już po 30 kwietnia 2016 r., ta transakcja oceniana byłaby już według zupełnie innego reżimu prawnego, wprowadzonego ustawą z 14 kwietnia 2016 r. Tak odmienna ocena prawna *de facto* identycznych sytuacji nie znajduje jednak żadnego racjonalnego wytłumaczenia.

Z tych wszystkich powodów wydaje się, że określenie „postępowanie dotyczące nabycia nieruchomości”, o jakim mowa w art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, powinno być raczej rozumiane w znaczeniu potocznym, a nie formalnoprawnym, procesowym i obejmować ogół działań nakierowanych na zmianę właściciela nieruchomości. Akurat sprzedaż nieruchomości rolnej w takich okolicznościach jak w sprawie niniejszej mogłaby konstruować swego rodzaju „postępowanie”, o jakim mowa w art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. Ze względu na unormowania *iuris cogentis* z u.g.n.r.s.p. oraz k.c. – a zatem nie z woli samych stron – z założenia musi być ona procesem („postępowaniem”?) rozciągniętym w czasie. Proces ten wymaga dokonania kilku odrębnych, i to sformalizowanych *ad solemnitatem*, czynności prawnych, składających się jednak na jedną transakcję: zawarcie warunkowej umowy zobowiązującej, złożenie oświadczenia Agencji (KOWR) dotyczącego prawa pierwokupu oraz zawarcie umowy praworzeczowej, definitywnie przenoszącej własność nieruchomości na nabywcę.

Nie sposób jednak nie dostrzec, że – o ile w okolicznościach niniejszej sprawy być może można jeszcze próbować dopatrzeć się *sui generis* „postępowania”, o jakim mowa w art. 12 ustawy – to jednak w innych sytuacjach faktycznych aż tak liberalne podejście rzeczywiście mogłoby zatracać jakikolwiek sens normatywny tego przepisu. Nie wiadomo bowiem, jakie czynności (faktyczne, prawne) miałyby się na takie „postępowanie” składać, a co najważniejsze – kiedy zostałoby ono wszczęte, co przecież przesądza o zastosowaniu

bądź przepisów dotychczasowych, bądź też nowych. Istotnie więc językowa wykładnia art. 12 ustawy prowadzi do tak nieracjonalnych rezultatów, że konieczne staje się odwołanie do innych metod interpretacji tekstu prawnego. 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).

Konkluzja taka dotyczy zarówno art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, jak i jej art. 13 – przepisu bliżej tu nie analizowanego ze względu na, jak się wydaje, jego zbyt wąski zakres, niemniej jednak także przywołanego przez Sąd pytający. Przepis ten również nie jest jasny, przede wszystkim nie jest jednoznaczna jego relacja do normy wyrażonej w art. 12. Nie wiadomo też, czym miałyby się różnić „czynności prawne związane z realizacją” prawa pierwokupu (art. 3 u.k.u.r.) bądź wykupu (prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r.), o jakich mowa w art. 13 ustawy, od – po prostu – „oświadczenia woli Agencji o wykonaniu” danego uprawnienia (skoro tym właśnie określeniem posługuje się jednolicie ustawa). Nie jest wreszcie zrozumiałe, z jakich powodów art. 13 ustawy ogranicza się wyłącznie do prawa pierwokupu z u.k.u.r., a pomija prawo pierwokupu z art. 29 u.g.n.r.s.p., skoro oba uprawnienia są prawnie i konstrukcyjnie tożsame, realizują też identyczne funkcje. Prowadzi to do wniosku – przyjętego zresztą także i przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały III CZP 13/17 (ale i, w innym zakresie, uzasadnieniu uchwały z 22 czerwca 2017 r., sygn. III CZP 24/17), że legislacyjna jakość nowych przepisów w niektórych wypadkach jest tak niska, że wymaga wykładni systemowej i celowościowej przełamującej znaczenie językowe poszczególnych norm, także tych o charakterze bezwzględnie obowiązującym.

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 tworzonego 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 reguł 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. Odnosząc powyższe argumenty do sprawy niniejszej, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób przyjąć, by językowa – a zatem restrykcyjna – wykładnia art. 12 ustawy (pomijając wszelkie zarysowane wyżej trudności z ustaleniem jej wyników) była zgodna z konstytucyjną aksjologią i przytoczonymi wyżej zasadami kierunkowymi. Zdaniem Rzecznika, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności niniejszej sprawy, 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.

Po pierwsze, 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 II *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”.

Po drugie, odnosząc się już bezpośrednio do okoliczności sprawy niniejszej, nie można pomijać szczególnej więzi prawnej łączącej umowę zobowiązującą do sprzedaży nieruchomości z umową wykonawczą, o skutkach prawnorzeczowych. Ta pierwsza jest źródłem już powstałego roszczenia – prawa majątkowego – o nabycie własności, egzekwowlanego przed sądem. Prawo to winno być z zasady respektowane przez prawodawcę, a do jego ograniczenia może dochodzić jedynie w warunkach z art. 31 ust. 3

Konstytucji: gdy jest to niezbędne dla realizacji szczególnie istotnych konstytucyjnych wartości. Ponadto w tej sytuacji formalne rozczłonkowanie – a zatem i rozciągnięcie w czasie – jednolitej gospodarczo transakcji następuje wbrew woli stron. Warunki takie zostały narzucone przez ustawodawcę przepisami *iuris cogentis* w celu realizacji interesu publicznego (kontroli obrotu prywatnego). Strony tych umów nie mogą inaczej ukształtować swojego stosunku, jak tylko w sposób przewidziany w ustawie – nie mogą zatem „dostosować” swoich działań do przyszłej zmiany prawa. Wszystkie kolejne czynności (etapy) realizują jednak jeden i ten sam cel gospodarczy, jakim jest przeniesienie własności prywatnej nieruchomości rolnej na inną osobę. W takiej sytuacji wydaje się, że wykładnia przepisów regulujących tę transakcję powinna zapewniać zachowanie jej jednolitego charakteru, w szczególności poprzez uznanie, że powinien normować ją – w całości – jeden reżim prawny. Strony nie powinny być więc zaskakiwane zmianą reguł postępowania na etapie właściwie już wykonawczym, stanowiącym realizację wcześniejszego zobowiązania, *nota bene* prawnie skutecznego także i po zmianie prawa (por. art. XXXIX p.w.k.c.).

Po trzecie, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęcie wykładni liberalnej, „względniejszej” dla prywatnych uczestników obrotu, w żaden sposób nie zagrozi celowi ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, w szczególności wartościom, jakie ustawodawca zamierzał chronić. Przede wszystkim, każda umowa sprzedaży nieruchomości rolnej – także i ta zawarta tuż przed wejściem w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży – i tak jest kontrolowana przez państwową agencję pod kątem zgodności z prowadzoną polityką rolną; tak też było w sprawie niniejszej. Zastrzeżenie prawa pierwokupu – obwarowane sankcjami nieważności w razie jego naruszenia – jest wystarczającą gwarancją osiągnięcia celów istotnych z punktu widzenia państwa. Dołożenie kolejnego trybu kontrolnego – poprzez zastosowanie nowego reżimu, nieporównanie bardziej restrykcyjnego – jest z tego punktu widzenia czynnością zgoła niepotrzebną, w szczególności niespełniającą konstytucyjnego wymogu „niezbędności” ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Brak zainteresowania Agencji Nieruchomości Rolnych tą transakcją (i nabyciem nieruchomości) – a zarazem każdą inną warunkową umową sprzedaży dokonywaną w analogicznych okolicznościach – należy traktować jako uznanie przez państwo, iż dana czynność obrotu, której *in casu* zamierzają dokonać strony, nie stanowi przejawu niekorzystnych spekulacji na gruntach rolnych, zagrażającej bezpieczeństwu żywnościowemu państwa (czemu właśnie nowe przepisy miały przeciwdziałać). Mimo bowiem tego, że zgodnie z art. 13 ustawy co do zasady Agencja korzystając ze swoich uprawnień kontrolnych względem umów zawartych przed 30 kwietnia 2016 r. musi stosować przepisy dotychczasowe (bardziej liberalne, nie zawierające mechanizmów „antyspekulacyjnych”), to jednak warto zauważyć, że przesłanki zasadności i celowości

skorzystania z prawa pierwokupu – a zatem ograniczenia wolności majątkowej stron – nie zostały nigdzie w ustawie określone (i to zarówno przed, jak i po 30 kwietnia 2016 r.). Trudno bowiem za takie określenie uznać, ze względu na znaczny stopień ogólności, odwołanie się do celów polityki rolnej państwa, wyrażone niegdyś w art. 6 ust. 1 u.g.n.r.s.p., a obecnie – w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 623, ze zm.). *De facto* umożliwia to nabycie przez KOWR w tym trybie każdej nieruchomości rolnej według własnego uznania – co nb. Rzecznik kwestionuje jako rozwiązanie niekonstytucyjne (por. niżej).

Ubocznie warto też zauważyć, że gdyby w niniejszej sprawie konsekwentnie stosować nowe przepisy, kupująca mogłaby się jeszcze ewentualnie ubiegać o uzyskanie administracyjnego zezwolenia Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka na nabycie przedmiotowej nieruchomości. Jeżeli jednak wnioskodawczynie nie zobowiązałyby się do utworzenia gospodarstwa rolnego, prowadzenia go oraz zamieszkiwania przez 5 lat na tym terenie (por. art. 2a ust. 4 u.k.u.r.) – i tak zgody takiej by nie uzyskała (nie powinna byłaby uzyskać). W takiej sytuacji sprzedający (w niniejszej sprawie żalący się) albo zostaliby z „niechcianą” nieruchomością, albo, jeżeli byłiby wystarczająco zdeterminowani, mogliby przymusić KOWR do nabycia tej nieruchomości w trybie art. 2a ust. 6 u.k.u.r. Restrykcyjna wykładnia przepisów przejściowych doprowadziłaby więc w efekcie albo do pozbawienia dotychczasowego właściciela prawa zadysponowania własną nieruchomością, albo do przymusowego nabycia przez państwo (i to prawdopodobnie po zaniżonej cenie – por. mechanizmy dostosowujące z art. 2a ust. 6 – ust. 10 u.k.u.r.) prywatnej nieruchomości, którą to nieruchomością państwo w ogóle nie jest (nie było) zainteresowane. W każdej z tych sytuacji dochodziłoby do pokrzywdzenia jeszcze kolejnej osoby prywatnej, tj. nabywcy, którego roszczenie z umowy zobowiązującej nie mogłoby zostać zrealizowane. Wszystko to zaś zachodziłoby w sytuacji wcześniej ocenionej przez państwową agencję jako nie zagrażająca istotnym celom państwa w zakresie polityki rolnej. W ocenie Rzecznika, także i z tego powodu – nieracjonalnych skutków, krzywdzących prywatnych uczestników obrotu, ale i nieracjonalnych dla państwa – wykładnię restrykcyjną należy uznać za nieprawidłową.

Po czwarte zaś, 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.). 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 przede wszystkim art. 2a u.k.u.r. – rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy, czy w przypadku wątpliwym stosować przepisy dotychczasowe, szerzej respektujące prawo własności prywatnej (ale i zachowujące przecież 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. Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich legislacyjna wadliwość przepisów przejściowych powoduje, że próba zastosowania tych przepisów, zgodnie z ich literalnym brzmieniem, w stanie faktycznym niniejszej sprawy 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 zawierania warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej z zastrzeżonym prawem pierwokupu na rzecz państwa, prowadzą do wniosku, że w tej konkretnej sprawie prawidłowym rozwiązaniem będzie zastosowanie prawa nie nowego, ale dotychczasowego. Nie tylko pełniej zostanie wówczas zrealizowany postulat ochrony praw obywateli. Nie dojdzie także do naruszenia uzasadnionych celów ustawy, skoro w stosunku do danej czynności obrotu państwo zachowuje swoje uprawnienia kontrolne i – w razie potrzeby – może (mogło) dokonać stosownej interwencji w oparciu o art. 29 ust. 4 u.g.n.r.s.p.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.