



IV.7005.8.2017.MC

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

sygn. III CZP 24/17

**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 2014 r., poz. 1648, ze zm.) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego – i przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

Jeżeli nieruchomość rolna była przedmiotem obrotu pod rządami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.) w brzmieniu nadanym 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), między osobami względem siebie obcymi, do jej późniejszego zbycia na rzecz osoby bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie jest wymagana zgoda sądu, o jakiej mowa w art. 2b ust. 3 tej ustawy.

Uzasadnienie

I. Rozpatrując apelację wnioskodawcy od postanowienia Sądu Rejonowego w Bochni z 22 listopada 2016 r. (sygn. I Ns 738/16), odmawiającego wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości rolnej przed upływem 10 lat od jej nabycia, Sąd Okręgowy w Tarnowie powziął poważne wątpliwości co do możliwych sposobów wykładni art. 2b ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.; dalej jako u.k.u.r.), będącego podstawą żądania wnioskodawcy w tej sprawie.

Otóż zgodnie z art. 2b ust. 1 u.k.u.r., „Nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście”, przy czym w okresie tym nie jest dopuszczalne ani zbycie nieruchomości, ani nawet przeniesienie jej posiadania – o czym stanowi ust. 2 tego artykułu. Dokonanie tych czynności jest możliwe jedynie za zezwoleniem sądu, udzielanym właśnie na podstawie art. 2b ust. 3 ustawy, przy czym przesłanką wyrażenia takiej zgody może być wyłącznie „konieczność jej dokonania z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy”. Z obowiązków tych ustawa zwalnia jedynie w przypadkach wymienionych w jej art. 2b ust. 4. Przepis ten przewiduje zwolnienie podmiotowe „osób bliskich” (art. 2a ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 6 ustawy) oraz dwa przypadki zwolnienia przedmiotowego – w razie nabycia w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego (art. 2a ust. 3 pkt 2 u.k.u.r.) oraz w razie nabycia na podstawie art. 151 bądź art. 231 k.c. (art. 2a ust. 3 pkt 3 u.k.u.r.).

W sprawie zawisłej przed Sądem pytającym wnioskodawcy zamierzali wprowadzić dokonać darowizny na rzecz swoich synów – a zatem bez wątplenia na rzecz „osób bliskich” w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy – niemniej jednak, przedmiotową nieruchomość sami wnioskodawcy nabyli od osób obcych, już po dniu 30 kwietnia 2016 r., zatem pod rządami znowelizowanych przepisów ustawy, wprowadzających restrykcje w prywatnym obrocie nieruchomościami rolnymi. W takiej sytuacji istotnie, o ile na samo – kolejne już – zbycie nieruchomości swoim dzieciom nie jest wymagana zgoda administracyjna Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r.), to jednak na zbywcach ciąży obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 10 lat. Nie korzystają oni bowiem ani ze zwolnienia podmiotowego (ich poprzednikami prawnymi nie były osoby bliskie), ani przedmiotowego (nabycie nie nastąpiło ani *mortis causa*, ani w okolicznościach zabudowy cudzego gruntu), przewidzianych w art. 2b ust. 4 u.k.u.r.

II. W tak zarysowanej sytuacji faktycznej Sąd pytający powziął wątpliwości co do wykładni art. 2b ust. 3 ustawy, w powiązaniu z treścią art. 2b ust. 4 w zw. z ust. 1 tego przepisu. Istotnie, można tu przyjąć dwa kierunki wykładni, przy czym w zależności od przyjętej metody – językowej bądź celowościowej – jej rezultat jest diametralnie różny. Z literalnie odczytywanego art. 2b ustawy wynikałoby, że wnioskodawcy w niniejszej sprawie są „nabywcami nieruchomości” w rozumieniu ust. 1, a więc mają obowiązek osobiście prowadzić na tych gruntach gospodarstwo rolne, przez wiele lat. A ponieważ owo nabycie nastąpiło od osób względem nich obcych, nie znajduje zastosowania wyjątek z ust. 4. Nie ma więc żadnego znaczenia, na rzecz jakich osób, czy w jakich okolicznościach wnioskodawcy („nabywcy”) zamierzają swoją nieruchomość później zadysponować – za każdym razem muszą uzyskać na to zgodę sądu.

Tymczasem analiza celowościowa – na której oparł się Sąd pierwszej instancji, oddalając wniosek – odwołuje się do *ratio legis* ustawy, ujawnionej nie tylko w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej czy w jej preambule, ale także w licznych przepisach, które niemal wszystkie przypadki obrotu pomiędzy osobami bliskimi (przytoczone przez Sąd), niezależnie od okoliczności, uwalniają od ingerencji państwa. Taką wykładnię wspiera także konstytucyjna zasada ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych (art. 23 Konstytucji), do której również odwołał się Sąd. W takim razie należy przyjąć, że – w okolicznościach faktycznych takich jak w sprawie zawisłej przed sądem *meriti* – do zbycia nieruchomości zgoda sądu nie jest potrzebna, i to pomimo tego, że akurat takiego wyjątku ustawa wyraźnie nie przewiduje.

Zarysowana rozbieżność wyników wykładni ma dla uczestników obrotu znaczenie fundamentalne, jako że uchybienie rygorom z art. 2b u.k.u.r. skutkuje, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r., bezwzględną nieważnością takiej czynności, a zatem najsurowszą sankcją w obrocie cywilnym. Z tego też powodu zapewne, praktyka notarialna ma raczej przyjmować – „bezpieczniejszą” – wykładnię językową (na co również wskazał Sąd). Takie stanowisko prezentuje też Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (por. m.in. udzieloną w identycznym stanie faktycznym, niemniej bez żadnego uzasadnienia, *Odpowiedź z 3 października 2016 r. na interpelację nr 5875 w sprawie interpretacji przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*). Co więcej, sankcją dodatkową za naruszenie obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, jest swoisty przepadek mienia: zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy sąd, na wniosek Agencji, orzeka o nabyciu własności tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej – chyba że „ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe” stoją temu na przeszkodzie.

Okoliczność, że problem prawny dotyczy warunków skutecznego nabycia własności – a zatem prawa korzystającego z konstytucyjnych gwarancji ochrony przewidzianych w

art. 64 Konstytucji RP – uzasadnia udział Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie. Zdaniem Rzecznika, kwalifikowana niejasność co do zakresu wprowadzanych ustawą ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnego prawa, sama w sobie stanowi naruszenie art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji. Ograniczenie własności (tj. ograniczenie korzystania z poszczególnych atrybutów prawa podmiotowego) powinno wynikać „z ustawy”, co w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oznacza „ustawę” dostatecznie określoną: sformułowaną w sposób jasny, zupełny (kompletny) i na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jej jednolita wykładnia i jednolite stosowanie; nadto, przepis powinien być tak ujęty, by zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. m.in. wyroki TK: z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00; z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; z 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12; z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08 i wiele innych). Wymóg określoności powinien być podwyższony zwłaszcza w tych przypadkach, w których wprowadzane ustawą ograniczenia konstytucyjnych praw zawierane są dolegliwymi sankcjami – zatem właśnie tak, jak i w sprawie niniejszej.

W ocenie Rzecznika przedstawiony problem ma również istotne znaczenie dla zakresu prawnej ochrony, jakiej jednostki mogą poszukiwać przed sądem cywilnym. W niniejszej sprawie bowiem, wątpliwości co do wykładni nie dość, że przekładają się bezpośrednio na zakresienie granic korzystania przez obywateli z ich konstytucyjnych praw, to na dodatek wątpliwości te dotyczą przepisów budzących 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., bezpośrednio odnoszące się także i do spornego w niniejszej sprawie art. 2b ustawy). Ponieważ termin rozpoznania wniosku 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.

III. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, prawidłowy i lepiej uzasadniony jest drugi kierunek wykładni, odwołujący się do metod wykładni funkcjonalnej – i to nawet w

sytuacji, gdy rezultat wykładni jest sprzeczny z rezultatem wykładni językowej, której, z zasady, ze względu na bezpieczeństwo obrotu, należy przyznawać pierwszeństwo.

Przede wszystkim warto wskazać na „dominujący w nowszej judykaturze Sądu Najwyższego i w piśmiennictwie pogląd, że nawet po osiągnięciu jasności interpretowanego zwrotu z punktu widzenia językowego, nie tylko nie jest wyłączone, lecz nawet jest pożądane odwołanie się do innych metod wykładni, w szczególności do wykładni funkcjonalnej, która - jak się określa w literaturze - może przełamać werbalne znaczenie przepisu. Przeprowadzenie analizy funkcjonalnej przepisu ma na celu ustalenie, czy zachodzą wyjątkowe przesłanki uzasadniające odejście od językowego znaczenia przepisu. Jeżeli zostanie stwierdzony konflikt pomiędzy rezultatami wykładni językowej i funkcjonalnej, możliwe jest przyznanie pierwszeństwa wykładni funkcjonalnej, z tym jednak istotnym zastrzeżeniem, że muszą za tym przemawiać szczególnie ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne, przy czym sens językowy przepisu prowadzi do rażąco niesprawiedliwych i nieracjonalnych konsekwencji” (tak m.in. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów SN z 25 listopada 2008 r., sygn. III CZP 57/08, OSNC 2009, nr 5, poz. 64, przywołującej m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., sygn. I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7 oraz uzasadnienie innej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., sygn. III CZP 8/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 1). Okoliczności takie zachodzą m.in. wówczas, gdy „językowe znaczenie przepisu pozostaje w oczywistym konflikcie lub sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, zwłaszcza gdy te normy mają wyższą moc prawną (...), lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi albo gdy znaczenie to prowadzi do konsekwencji absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego” (z uzasadnienia uchwały III CZP 8/03).

Zdaniem Rzecznika, właśnie taki przypadek zachodzi w niniejszej sprawie.

Preambuła ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jako główne cele ustawy wymienia: wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej; zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej; zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. Deklarację tę należy odczytywać w świetle art. 23 Konstytucji, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne – jednakże z takim zastrzeżeniem, że zasada ta nie może naruszać postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji, tj. nie może naruszać ani zasady ochrony własności prywatnej, ani zasady wolności majątkowej i gospodarczej obywateli, stanowiących fundament ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Z kolei uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej z 14 kwietnia 2016 r. wyjaśnia wprost, iż „projektowana

ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze” (*Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Druk sejmowy Nr 293, s. 2).

Znowelizowana u.k.u.r. powyższe cele realizuje w restrykcyjny dla obywateli sposób, powszechnie wprowadzając takie instrumenty jak: zakaz nabywania nieruchomości określanych jako „rolne” (co nie musi mieć związku z ich rzeczywistym przeznaczeniem) przez podmioty inne niż uprzywilejowane; wymóg uzyskania decyzji administracyjnej na nabycie tych nieruchomości przez niektóre inne osoby, po spełnieniu określonych warunków; przyznanie Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu przy sprzedaży takich nieruchomości oraz tzw. prawa wykupu przy wszelkich innych przypadkach zmiany właściciela; sankcję nieważności za jakiegokolwiek naruszenie przepisów ustawy oraz – jako sankcję dodatkową – możliwość przejęcia przez Agencję własności prywatnej. Dodatkowo każdy nabywca nieruchomości „rolnej” musi osobiście prowadzić na niej gospodarstwo przez 10 lat, z możliwością zwolnienia się z tego ciężaru jedynie w sytuacjach zupełnie wyjątkowych. Pomimo tak surowego reżimu ustawa jednak praktycznie w tych wszystkich przypadkach przewiduje całkowite uwolnienie obrotu wewnątrz wspólnoty rodzinnej, tj. pomiędzy osobami bliskimi, zdefiniowanymi (nb. bardzo wąsko) w art. 2 pkt 6 ustawy. Osoby te mogą uzyskiwać własność nieruchomości rolnych bez jakiegokolwiek ingerencji państwa (ANR), czy to w formie zezwoleń, czy w postaci ustawowego prawa pierwokupu (wykupu), a co więcej – w razie nabycia ziemi, są również zwolnione z obowiązku pracy, o czym stanowi właśnie art. 2b ust. 4 ustawy (por.: art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. a); 3 ust. 5 pkt 1 lit. c); art. 3a ust. 2 pkt 2; art. 3b ust. 6 pkt 1 i pkt 2; art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b); art. 2b ust. 4).

Już więc *prima facie*, przy tak szerokim uwolnieniu obrotu wewnątrzrodzinnego rzeczywiście nie wydaje się zrozumiałe wprowadzenie restrykcji akurat w takiej sytuacji faktycznej, jak w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Przekazanie nieruchomości rolnej zstępnym rolnika (nb. i tak prowadzącym swoje własne gospodarstwa) realizuje przecież wartości rodzinne – tak cenne dla ustawodawcy, czemu daje wyraz w przytoczonych wyżej regulacjach. Dodatkowo tu beneficjentami transakcji i tak pozostają rolnicy.

Co więcej, uznanie, że w tej akurat sprawie zgoda sądu byłaby jednak wymagana, oznaczałoby zarazem, że o zakresie ograniczeń nakładanych na aktualnego właściciela decydowałyby wyłącznie osobiste cechy jednego z jego prawnych poprzedników, tj. w jakiej relacji rodzinnej pozostawał on w stosunku do kolejnych nabywców. Podkreślić też trzeba, że „nabycie” w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy oznacza każdy sposób nabycia prawa – nie tylko na podstawie czynności prawnej, ale także *ex lege* (np. zasiedzenie), z mocy

orzeczenia sądu (np. dział spadku) czy decyzji administracyjnej (np. decyzji o scaleniu gruntów, decyzji stwierdzającej nieważność wywłaszczenia, decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości itp.; trudno też nie spostrzec, że z reguły w sprawach rozstrzyganych na drodze administracyjnej „następca” z reguły nie będzie osobą bliską w stosunku do poprzednika, którym najczęściej bywa podmiot publiczny). Tak więc jeżeli taki „obróć” odbywałby się wyłącznie w kręgu bliskich, każdy kolejny właściciel nie musiałby osobiście prowadzić na nabytych gruntach działalności rolniczej – a tym samym nie musiałby też uzyskiwać zgody sądu na zwolnienie z tego obowiązku. Jeżeli zaś w łańcuchu kolejnych następców w pewnym momencie pojawiłaby się jakaś osoba spoza kręgu „bliskich” (nb. bardzo wąsko rozumianych), automatycznie skutkowałoby to nałożeniem na właściciela daleko idących ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości i w możliwości jej zbycia. Tymczasem okoliczność ta wydaje się nie pozostawać w żadnym racjonalnym związku z zasadniczymi celami ustawy. Jeżeli na danych nieruchomościach gospodaruje, nawet jako kolejny już nabywca, rolnik indywidualny, kwestia, kiedy dokładnie, w jakich okolicznościach, i od kogo którykolwiek z jego poprzedników prawnych te nieruchomości nabył, nie powinna determinować zakresu praw przysługujących aktualnemu właścicielowi. Okoliczność ta, jako pozostająca poza treścią prawa własności, nie powinna rzutować więc na to, czy aktualny właściciel, zamierzając przekazać nieruchomość swoim bliskim (choćby ze względów rodzinnych, osobistych), musi o stosowną zgodę pytać organy władzy publicznej – w tym wypadku sąd.

Ustalenie rzeczywistej *ratio legis* art. 2b u.k.u.r. wymaga jednak głębszej analizy, z punktu widzenia celów całej ustawy. Otóż nie ulega wątpliwości, że wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa przez nabywcę, nawet bez możliwości przeniesienia posiadania, nie ma żadnego związku ani z bezpieczeństwem żywnościowym obywateli, ani z właściwym zagospodarowaniem ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, ani też ze wspieraniem zrównoważonego rolnictwa. Wartości te realizowane są zawsze, jeżeli na danej nieruchomości jest prowadzona działalność rolnicza; nie ma jednak żadnego znaczenia, kto ją wykonuje (np. inny członek rodziny, dzierżawca, rolnicza spółdzielnia). Z kolei idea wspierania gospodarstwa rodzinnego (opartego zatem na więziach w ramach wspólnoty rodzinnej) wyraża się w treści art. 2b ust. 4 ustawy. W razie więc zbycia – i to każdego zbycia, także i takiego jak w sprawie niniejszej – na rzecz członka tej wspólnoty (na rzecz „osoby bliskiej”), również i ta wartość nie zostaje uszczuplona. Pozostaje więc ocenić, czy proponowany tu liberalny kierunek wykładni art. 2b ustawy nie pozostawałby w sprzeczności z „antyspekulacyjną” funkcją ustawy nowelizującej z 2016 r.

Jest to o tyle trudne, że pojęcie „zapobiegania spekulacjom na gruntach” w samej ustawie nie zostało nigdzie wyrażone (opisane) wprost. Ustalenie, jakie właściwie transakcje ustawodawca uważa za podjęte w celach spekulacyjnych, a jakie nie, a w konsekwencji – jakim konkretnie zjawiskom należałoby przeciwdziałać, grozi więc znaczną

dowolnością. Tak np. z art. 2a ust. 1 i ust. 3 ustawy (ale i z jej art. 2b ust. 4) wynikałoby, że *ex definitione* „spekulacje” nie mogą zachodzić wewnątrz rodzin rolniczych czy przy przekazywaniu gruntów kościołom i związkom wyznaniowym. Z drugiej jednak strony, w *Uzasadnieniu projektu ustawy* ustawodawca jest przeświadczony, że właściwie każdy przypadek zaprzestania faktycznego prowadzenia działalności rolniczej, niezależnie od okoliczności (chyba że są one losowe), należy traktować jako celowy zamiar spekulowania na ziemi rolnej: „Skoro bowiem nabywca [w okresie] 10 lat od dnia nabycia nieruchomości [...] zaprzestaje jego prowadzenia, jest to jednoznaczne z tym, że jego celem nie było prowadzenie gospodarstwa rodzinnego, ale zakup nieruchomości na inne cele, niezgodne z jej przeznaczeniem [...]. Analogicznie należy uzasadnić ograniczenia w przenoszeniu prawa własności czy posiadania takich nieruchomości” (tak *Uzasadnienie*, s. 33). W ocenie Rzecznika jednak, założenie takie jest nie do przyjęcia. Nie sposób przecież zasadnie twierdzić, że rzeczywiście literalnie każdy przypadek sprzedaży przez rolnika (czy nawet wydzierżawienia) nabytych gruntów, przed upływem 10 lat, np. innemu rolnikowi, który kontynuuje na nich produkcję rolną, należy traktować jako „spekulacje”, którym ustawodawca chciał zapobiegać. Ponadto, zdaniem Rzecznika, w świetle art. 20, art. 21, art. 22, art. 23 oraz art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pogląd projektodawcy nie znajduje dostatecznej konstytucyjnej legitymizacji – o czym będzie jeszcze mowa w punkcie IV.

Należy jednak przyznać, że nawet w takich sytuacjach, jak w sprawie niniejszej, może tkwić pewne „spekulacyjne ryzyko”. Może się mianowicie okazać, iż osoby niezwiązane z rolnictwem, „rolnika indywidualnego” mają wśród swoich bliskich: wstępnych, rodzeństwa czy wśród dzieci rodzeństwa. Mogłoby więc dochodzić do fikcyjnego nabywania nieruchomości przez rolników tylko po to, by następnie je przenieść na kogoś z kręgu bliskich. Ponieważ zaś bliscy z zasady nie muszą prowadzić gospodarstwa na nabytych gruntach, realne niebezpieczeństwo byłoby więc takie, że na kolejnej grupie nieruchomości – tj. tych, których nabycie jest „legalizowane” przez rolnika-pośrednika – nie będzie musiała być prowadzona produkcja rolna. Od razu jednak trzeba podkreślić, że skutek taki nie wynikałby z liberalnej wykładni art. 2b ust. 3 u.k.u.r., ale przede wszystkim z tego, że ustawodawca z obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa zwolnił generalnie wszystkich nabywców będących osobami bliskimi – sam zatem taki „spekulacyjny” wyłom, i to w szerokim zakresie, wprowadził.

Mimo wszystko jednak, nawet i tu ryzyko „spekulacji” (jakkolwiek rozumianych) nie wydaje się dostatecznie poważne. Szczelną barierę „antyspekulacyjną” stanowią bowiem inne regulacje: silnie ograniczające dopuszczalność zbywania nieruchomości (art. 2a ustawy), przyznające Agencji Nieruchomości Rolnych ustawowe prawo pierwokupu (art. 3) i wykupu (art. 4), a także ogólne przepisy o nieważności czynności prawnej sprzecznej z prawem bądź zmierzającej do jego obejścia (art. 9 u.k.u.r., art. 58 k.c.). Przy tak silnej kontroli obrotu prywatnego przez państwo, nawet zbycie nieruchomości w takich

okolicznościach jak w niniejszej sprawie, i to bez zgody sądu, nie wydaje się więc stanowić istotnego czynnika „spekulacyjnego”. Wprawdzie kolejny nabywca – osoba bliska rolnikowi – mógłby albo sam zaprzestać produkcji rolnej, albo też przekazać nabytą nieruchomość innym podmiotom do używania, także nierolniczego. Nabywca taki nie mógłby już jednak takiej nieruchomości dalej zbyć; taka czynność, o ile nie jest dokonywana pomiędzy podmiotami uprzywilejowanymi (art. 2a ust. 1 i ust. 3 ustawy) wymaga już bowiem zgody administracyjnej Prezesa ANR. Innymi słowy, nieruchomość kupiona wcześniej przez rolnika (nawet „pośrednika”) i tak w jego rodzinie musi pozostać; nie można jej już zbyć „na zewnątrz” innym osobom niż uprzywilejowane. Nieruchomość taka wciąż pozostawałaby więc w rękach rolniczych rodzin – co, jak wynika z lektury innych przepisów ustawy, jest dla ustawodawcy istotną wartością samą w sobie.

Przeciwko przyjęciu restrykcyjnej wykładni art. 2b ustawy przemawia więc przede wszystkim bardzo szeroki zakres wyjątków od zasady z ust. 1, na dodatek luźno powiązany z *ratio legis* nie tylko całej ustawy, ale nawet z konstytucyjną zasadą wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych. Trudno bowiem zrozumieć powody, dla których z obowiązku prowadzenia „rodzinnego” gospodarstwa rolnego zwolnieni są – praktycznie jako jedyni – akurat członkowie rodziny rolnika. Rozwiązanie takie ani nie gwarantuje „właściwego zagospodarowania” ziemi rolnej, ani też nie wspiera „rodzinnego gospodarstwa rolnego” jako wartości konstytucyjnej – rozumianej jako „efektywna jednostka produkcyjna, zdolna zapewnić zarówno utrzymanie zatrudnionych w nim osób (rodziny), jak i sprzedaż wytworów ich pracy ogółowi społeczeństwa” (z uzasadnienia fundamentalnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, stwierdzającego niekonstytucyjność większości przepisów k.c. ograniczających dziedziczenie gospodarstw rolnych). Skoro więc co do zasady każdy nabywca będący osobą bliską jest zawsze zwolniony z obowiązku osobistej pracy (art. 2b ust. 4), oznacza to, że przymus pracy rolniczej wewnątrz wspólnoty rodzinnej nie jest dla prawodawcy żadną istotną wartością, której realizację należałoby zapewnić w drodze restrykcyjnej wykładni niejasnych przepisów. Ustawodawca dopuszcza więc sytuacje, w których np. jeden z członków rodziny rolnika wykupuje nieruchomości rolne od pozostałych jedynie w tym celu, by prowadzić na nich innego rodzaju działalność gospodarczą – mimo że trudno przecież takie sytuacje uznać za „zgodne z interesem społecznym wykorzystanie nabytej ziemi na cele rolnicze”, o jakim wspomina *Uzasadnienie projektu ustawy*. Być może racjonalnym rozwiązaniem byłoby np. zwolnienie z konieczności uzyskania zgody sądu w takich okolicznościach, jak w niniejszej sprawie (skoro nabywca i tak należy do kręgu uprzywilejowanych z art. 2a ust. 3 ustawy), przy zobowiązaniu nabywcy do kontynuacji działalności rolniczej; z takiego rozwiązania jednak akurat ustawodawca *expressis verbis* zrezygnował – zwolnienie wszystkich „bliskich” jest pełne i bezwarunkowe.

Nieracjonalność regulacji z art. 2b ustawy jako takiej przejawia się także i w tych sytuacjach, gdy planowane rozporządzenie własnością (czy choćby posiadaniem) pozostaje – wydawałoby się – w zgodzie z celami ustawy. Tymczasem ustawa wymaga tu zezwolenia sądu, udzielanego w sytuacjach wyjątkowych, a jego brak sankcjonuje nieważnością czynności. Dotyczy to przede wszystkim zbycia na rzecz innego rolnika indywidualnego (tym bardziej, że na takim nabywcy akurat obowiązek osobistej pracy ciąży – art. 2b ust. 1 i art. 2b ust. 4 *a contrario*) – albo właśnie na rzecz osoby bliskiej. Rozwiązanie takie wydaje się nieracjonalne również i przy próbie zbycia na rzecz innych osób, fizycznych czy nawet prawnych, prowadzących rzeczywistą działalność rolniczą – a zatem tych, które kwalifikowałyby się „nawet” do uzyskania zgody Agencji na nabycie nieruchomości w trybie art. 2a ust. 4 ustawy. Nieruchomości nabyte po 30 kwietnia 2016 r. nie można też np. wnieść jako wkładu do rolniczej spółdzielni produkcyjnej. Wówczas grunty użytkuje przecież spółdzielnia (art. 277 k.c., art. 145 Prawa spółdzielczego), co oczywiście wyklucza „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego” w rozumieniu art. 2b ust. 1 ustawy.

Norma z art. 2b u.k.u.r. wywołuje też skutki sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości, zwłaszcza wówczas, gdy nakaz osobistej pracy jest niewykonalny – jak np. w przypadku nabycia ziemi już wcześniej oddanej w dzierżawę czy obciążonej prawem użytkowania. Właściciel nie ma wówczas możliwości „osobistego” prowadzenia gospodarstwa, a trudno znaleźć racjonalne powody, dla których taką dzierżawę należałoby wypowiedzieć, zwłaszcza że nie zawsze będzie to dopuszczalne (por. art. 678 w zw. z art. 694 k.c.).

Z tych wszystkich powodów można uznać, że art. 2b u.k.u.r. wykazuje cechy unormowania nie do końca racjonalnego, a niekiedy wręcz niesprawiedliwego, którego *ratio legis* – jako mechanizmu „antyspekulacyjnego” – wykazuje pewną aksjologiczną niespójność i niekonsekwencję. Zakaz – a jednocześnie nakaz – z art. 2b ustawy jest z jednej strony niejasny nieprecyzyjny i budzi interpretacyjne wątpliwości, z drugiej zaś – niezmiernie surowy i w wielu sytuacjach faktycznych rzeczywiście prowadzi albo do nieracjonalnych, albo do niesprawiedliwych wyników. W takiej sytuacji sąd w procesie wykładni i stosowania prawa powinien uwzględniać przede wszystkim względy funkcjonalne i systemowe, ważąc, czy zasadnicze cele ustawy, a przede wszystkim te konstytucyjnie legitymizowane nie doznałyby uszczerbku przy próbach wykładni liberalnej, łagodzącej rygorizm nowych przepisów. Sąd musi także ocenić, czy normy wyinterpretowane z przepisów, których wykładnia budzi wątpliwości, nie będą w sposób nieproporcjonalny naruszały konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności obywateli. W sytuacji zatem, gdy istnieją różne sposoby rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, należy przyjąć taką metodę wykładni, która – zgodnie z wyrażoną w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasadą bezpośredniego stosowania jej przepisów – możliwie najpełniej zrealizuje konstytucyjne prawa i wolności obywateli: wolność majątkową i prawo do ochrony własności, także przed nadmierną ingerencją państwa, nie znajdującą dostatecznego

uzasadnienia w ważnym interesie publicznym, któremu należałoby przyznać pierwszeństwo przed ochroną prywatnego interesu jednostek.

IV. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w procesie wykładni i stosowania prawa sąd powinien wziąć pod uwagę także i tę okoliczność, że regulacja z art. 2b ust. 1 i ust. 2 ustawy bezpośrednio ogranicza konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie. Zobowiązuje do określonego sposobu wykonywania własności i ogranicza prawo do rozporządzania nią (pod rygorem utraty własności), a także zobowiązuje do prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej na nabytych gruntach.

Tymczasem, o ile ustawodawca ogranicza konstytucyjne prawa i wolności obywateli, może to czynić wyłącznie w granicach wyznaczonych treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. W orzecznictwie konstytucyjnym na tle tego przepisu wykształcono kryteria tzw. testu proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw: „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (tak m.in.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007, SK 68/06 i wiele innych). Innymi słowy, badana regulacja musi być: racjonalna, niezbędna, proporcjonalna *sensu stricto*, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej.

W ocenie Rzecznika, rozwiązanie przewidziane w art. 2b ustawy, w powiązaniu z sankcjami z jej art. 9, ze względu na swoją nadmierną restrykcyjność, wykracza poza ramy konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń. W niektórych wypadkach, opisanych powyżej, długotrwały obowiązek osobistej pracy, przy nikłych możliwościach zwolnienia się z niego, wydaje się nieracjonalny i niekonieczny – nie realizuje konstytucyjnie uzasadnionego celu, a na dodatek w ustawie przewidziano inne mechanizmy, które mogłyby skutecznie przeciwdziałać zjawiskom przez ustawodawcę niepożądanym. Nowa regulacja natomiast bardzo silnie ogranicza prawo własności prywatnej i wolność majątkową (a niekiedy także i osobistą) obywateli, bez dostatecznie uzasadnionej przyczyny.

Przede wszystkim, art. 2b u.k.u.r. ogranicza prawa nawet tych osób, które swoim działaniem nie naruszają ani *ratio* ustawy, ani konstytucyjnych wartości. Tak np. ustawa zabrania „zwykłego” (a nie motywowanego okolicznościami wyjątkowymi, losowymi) przeniesienia własności czy nawet wydzierżawienia nieruchomości na krótki okres innemu rolnikowi indywidualnemu, który kontynuuje produkcję rolną.

Zmuszając właścicieli jedynie do „osobistego” prowadzenia działalności rolniczej (pod rygorem z art. 9 u.k.u.r.) ustawa narusza też proporcje pomiędzy ciężarami nakładanymi na jednostki a godnym ochrony interesem publicznym (nb. niejasno przedstawionym); w wielu wypadkach do zagwarantowania „zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze” wystarczyłoby jedynie zapewnienie kontynuacji działalności prowadzonej przez „rzeczywistych”, a nie fikcyjnych, rolników. Ustawodawca zdaje się też pomijać podstawową zasadę prawa cywilnego – i konstytucyjnego – iż własność jest przede wszystkim prawem podmiotowym, a nie obowiązkiem; nadmiar ciężarów i zobowiązań może wydrążyć prawo z jego rzeczywistej treści.

Konieczność zachowania „rozsądnej równowagi” pomiędzy ochroną interesu prywatnego i interesu publicznego jest też podstawowym warunkiem dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń własności prywatnej w ramach porządku prawnego ustanowionego Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.); w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu jest to podstawowe kryterium stwierdzenia, czy doszło do naruszenia przez dane państwo Art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

Obowiązek nałożony w art. 2b u.k.u.r. jest nadmiernie dolegliwy także przez samą swoją długotrwałość. Jakkolwiek oczywiście nie jest możliwe, by – nie narażając się na arbitralność – wskazać, jaki konkretnie czas uznać za wystarczający i konstytucyjnie akceptowalny, niemniej jednak okres aż 10 lat, przy niewielkich możliwościach zwolnienia się z tego obowiązku, wydaje się zbyt długi, a na dodatek ustalony dość dowolnie.

Na marginesie, nawet wynikający z art. 2b ust. 1 ustawy nakaz „prowadzenia” gospodarstwa rolnego daleki jest od jasności. Pojęcie to, poza lakonicznym odesłaniem do kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego (nb. pełniącej inną funkcję), nie zostało tak naprawdę nigdzie zdefiniowane. Brak tu jakichkolwiek kryteriów (mierników) pozwalających na ustalenie, czy w określonej sytuacji dane gospodarstwo jest „już” albo „jeszcze” prowadzone, czy też nie, a przede wszystkim – jaki „minimalny standard produktywności” musi być spełniony, by nie narazić się na sankcję karnego wywłaszczenia z art. 9 ust. 3 u.k.u.r. Biorąc pod uwagę grożącą sankcją, tak niedbałe ujęcie ustawowego nakazu może również godzić w wywodzoną z art. 2 Konstytucji – tj. z klauzuli

demokratycznego państwa prawnego – zasadę przyzwoitej legislacji, a także zasadę lojalności (zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa).

Nadto, z uciążliwych obowiązków mogą zwolnić nabywcę jedynie przypadki „losowe”, i to pod warunkiem, że wyda na to zgodę sąd. Rozwiązanie takie nie uwzględnia różnych sytuacji – niekoniecznie „losowych”, ale po prostu „zwykłych” – w których działania nabywcy nie wydają się „aż tak” sprzeczne z celami ustawy, jak choćby wielokrotnie przywoływany zamiar oddania nieruchomości w krótkotrwałą nawet dzierżawę np. innemu rolnikowi czy nawet dalszemu członkowi swojej rodziny. Nawet w takich przypadkach ustawa przewiduje tu stosunkowo uciążliwy dla właściciela tryb – wszczęcie postępowania przed sądem, poniesienia związanych z tym kosztów i przekonanie sądu do swoich racji.

Kolejnego nieproporcjonalnego naruszenia praw obywateli przez regulację z art. 2b u.k.u.r. Rzecznik upatruje w nadmiernie dolegliwych sankcjach, które nie uwzględniają chociażby stopnia naruszenia ustawowego zakazu. Trudno uzasadnić, dlaczego oddanie gruntów w krótkotrwałą nawet dzierżawę, przekazanie nieruchomości pasierbowi, sprzedanie jej innemu rolnikowi po 9,5 roku gospodarowania itd. miałyby wprowadzać zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego państwa, podważać ideę gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa czy stymulować rynek spekulacji na gruntach rolnych. Tymczasem takie właśnie czynności obarczone zostają sankcją bezwzględnej nieważności; grozi tu także przejęcie nieruchomości prywatnej do zasobu państwowego. Zdaniem Rzecznika, arbitralne założenie projektodawcy, iż literalnie każdy, kto przed upływem 10 lat zaprzestaje prowadzenia gospodarstwa, nabywał je w celach spekulacyjnych, niezgodnych z jego przeznaczeniem (por. *Uzasadnienie*, s. 33), jest w demokratycznym państwie prawnym nie do przyjęcia. Wnioskowanie *ex post*, po 10 latach, w zmienionych okolicznościach faktycznych (a zapewne też i prawnych), o rzekomych spekulacyjnych zamiarach obywateli i z założenia przypisywanie im złych intencji – po to, by odebrać ich prywatną własność (nabycie własności staje się nieważne) – jest nadużyciem swojej pozycji przez władzę publiczną, zobowiązaną przecież, m.in. przez art. 2 Konstytucji, do lojalnego traktowania swoich obywateli.

Wszystkie wymienione wyżej okoliczności sprawiają, że w pewnych sytuacjach może się okazać, że właściciel zostanie w ogóle pozbawiony możliwości wyzbycia się swojej własności (nie ma tu trybu analogicznego do art. 2a ust. 6 u.k.u.r.) – co byłoby już równoznaczne z naruszeniem istoty tego prawa. Z kolei zbyt restrykcyjne warunki zbycia stanowią nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności (*ius disponendi*) i wolności majątkowej, gwarantowanych w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji. Prawna dopuszczalność wyzbycia się danego prawa ma też wpływ na jego wartość; na tę postać ograniczenia prawa własności, tj. na obniżenie wartości przedmiotu tego prawa

(nieruchomości), zwracał uwagę w swoim orzecznictwie także Trybunał Konstytucyjny (por. m.in. wyrok z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02).

Nie sposób też pominąć dalszych skutków, do jakich może prowadzić restrykcyjna wykładnia art. 2b u.k.u.r. Regulacja ta, z biegiem czasu, prowadzi bowiem do stopniowego „zamrażania” także obrotu pomiędzy podmiotami uprzywilejowanymi: wewnątrz rodzin rolniczych i pomiędzy rolnikami indywidualnymi; przy czym dotyczy to obrotu najszerszej rozumianego (por. art. 2 pkt 7 ustawy), nie tylko na podstawie czynności prawnych. O ile bowiem którykolwiek z kolejnych właścicieli nieruchomości nie byłby „osobą bliską” zarówno w stosunku do swojego poprzednika, jak i jednocześnie w stosunku do swojego następcy, w każdej takiej sytuacji reaktywowałby się uciążliwy obowiązek z art. 2b ust. 1 u.k.u.r., skutecznie „przywiązując” aktualnego właściciela do tak nabytej nieruchomości. W rezultacie dochodziłoby do stopniowego zawężania znaczenia podstawowej zasady z art. 2a ust. 1 i ust. 3 ustawy – tj. zasady swobody nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych i przez osoby rolnikom bliskie. Cóż bowiem z tego, że podmioty te mogą bez przeszkód nabyć ziemię rolną, skoro jej aktualny właściciel tak naprawdę nie mógłby jej sprzedać?

Warto wreszcie przypomnieć, że zbliżone ograniczenia w prywatnym obrocie nieruchomościami rolnymi (ewentualnie zbycie za zgodą władz administracyjnych) obowiązywały w latach 50-tych i 60-tych ubiegłego wieku; przepisy umożliwiały też przymusowe przejmowanie przez państwo gospodarstw prywatnych o „niskiej produktywności”. Wydaje się jednak, że po zmianie ustroju ustawodawca konstytucyjny od zasad tych definitywnie odszedł, czemu dał wyraz w art. 20-23 aktualnie obowiązującej Konstytucji, a co potwierdza także i dotychczasowe orzecznictwo konstytucyjne, w szczególności wyrok w sprawie P 4/99, dotyczący dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wszystkie wymienione wyżej powody przemawiają za przyjęciem, iż na zbycie nieruchomości rolnej w takich okolicznościach, jak te występujące w niniejszej sprawie, zgoda sądu nie jest konieczna. W ocenie Rzecznika, przyjęcie odmiennej niż tu proponowana, restrykcyjnej interpretacji, pomijającej względy celowościowe i systemowe (konstytucyjne), byłoby w istocie równoznaczne z zaaprobowaniem przez sąd faktu, iż tak naprawdę podstawową funkcją ustawy, w tym i jej art. 2b, jest kontrolowanie obrotu prywatnego (a ściślej, praktyczny jego zakaz) jako cel sam w sobie. W takim jednak razie, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, nie znajduje on żadnej konstytucyjnej legitymizacji. Nie powinien zatem być uwzględniany jako wartość, o której realizację zabiega sąd cywilny, stosując odpowiednie zbiegi interpretacyjne – i to kosztem jednostek domagających się od niego ochrony swoich, konstytucyjnie gwarantowanych, praw.

V. Rzecznik Praw Obywatelskich ubocznie zwraca też uwagę na jeszcze jedną kwestię, co prawda nie podniesioną przez Sąd pytający, ale mogącą mieć istotne znaczenie dla ochrony praw uczestników obrotu, a mianowicie – na sposób sformułowania treści sentencji orzeczenia sądu.

Otóż wydaje się, że w każdym przypadku, w którym sąd uzna, że *in casu* zgoda z art. 2b ust. 3 u.k.u.r. nie jest potrzebna (np. w sprawie zachodzą wyjątki z art. 2b ust. 4 ustawy), Sąd powinien oddalić wniosek. Jest to przesłanka materialnoprawna, a nie formalna, procesowa, której wystąpienie w sprawie świadczy o niezasadności wniosku (braku oparcia na ustawowej podstawie), a zatem prawidłową formą procesową orzeczenia będzie postanowienie o oddaleniu wniosku. Niemniej jednak orzeczenie o identycznej treści sąd wydaje także i wtedy, gdy uzna, że w danej sprawie art. 2b u.k.u.r. znajduje zastosowanie, jednakże nie zachodzą tu ani okoliczności z jego ust. 4, ani też z ust. 3 – tj. nie występuje „przypadek losowy, niezależny od woli nabywcy”.

Tymczasem w orzecznictwie sądowym ustabilizowany jest pogląd, że moc wiążąca orzeczenia odnosi się tylko do treści jego sentencji, a nie uzasadnienia (wyrok SN z 13 stycznia 2000 r., sygn. II CKN 655/98, Lex nr 51062; wyrok SN z 8 czerwca 2005 r., sygn. V CK 702/04, Lex nr 402284). Takiego znaczenia nie mają więc nie tylko motywy i ustalenia faktyczne (wyrok SN z 15 listopada 2007 r., sygn. II CSK 347/07, Lex nr 345525), ale także i poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia (wyrok SN z 21 czerwca 2007 r., sygn. IV CSK 63/07, Lex nr 485880; wyrok SN z 13 marca 2008 r., sygn. III CSK 284/07, Lex nr 380931). „Według Sądu Najwyższego, przedmiotem prawomocności materialnej jest bowiem ostateczny rezultat rozstrzygnięcia, a nie przesłanki, które do niego doprowadziły” (A. Jakubecki, *Komentarz do art. 365 Kodeksu postępowania cywilnego* [w:] H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366*, wyd. el. LEX 2013).

Biorąc zaś pod uwagę, że w obrocie strony legitymują się z reguły jedynie sentencją orzeczenia (wiązącą), a i uzasadnienie (niewiązące) nie zawsze jest sporządzane, Rzecznik wskazuje, że w praktyce właściciel nieruchomości rolnej, którego wniosek o wyrażenie zgody oddalono, może mieć trudności w wykazaniu, że na planowane przez niego zbycie zgoda sądu w ogóle nie jest potrzebna, a nie – że udzielenia zgody sąd odmówił, uznając iż nie jest to „losowy przypadek”, o jakim mowa w art. 2b ust. 3 ustawy. Przykładem tego jest choćby sprawa niniejsza, w której żądanie wnioskodawcy sąd pierwszej instancji oddalił – mimo że *de facto* w uzasadnieniu (a nie sentencji) przyjął wykładnię dla wnioskodawcy korzystniejszą. Z tego też powodu wnioskodawca orzeczenie to zaskarżył, zapewne przewidując, że takiej treści rozstrzygnięcie może utrudniać mu dokonanie stosownej

czynności notarialnej. Nie zawsze przecież ustalenie powodów oddalenia wniosku będzie oczywiste – czego przykładem są choćby wątpliwości interpretacyjne w sprawie niniejszej.

Nie przesądzając zatem w żaden sposób powyższej kwestii, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje jednak na celowość takiego ukształtowania praktyki orzeczniczej, by już z samej sentencji orzeczenia jednoznacznie wynikały przyczyny, jakie legły u podstaw wydania orzeczenia o oddaleniu wniosku. Jest to szczególnie istotne w tych sytuacjach, gdy rozstrzygnięcie jest dla wnioskodawcy w istocie korzystne (czego lakoniczna sentencja o oddaleniu wniosku może nie odzwierciedlać), gdyż sąd uznaje, że dana czynność jest zwolniona spod restrykcji przewidzianych w art. 2b u.k.u.r. Zwracanie przez sądy uwagi na tę właśnie kwestię jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnych praw obywateli. W przeciwnym razie może się okazać, że osoba, która zwraca się do sądu o udzielenie ochrony prawnej, uzyskuje orzeczenie, które co prawda, przy głębszej analizie, jest dla niego korzystne, niemniej jednak którego treść może wprowadzać dla zainteresowanego większe komplikacje, niż gdyby po taką ochronę w ogóle się nie zwracał. Taki obrót sprawy stanowiłby w ocenie Rzecznika dodatkowe naruszenie zasady lojalnego traktowania obywateli przez władze publiczne (tu: władzę sądową), która to zasada stanowi istotną składową wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.