

**DZP**

Domański Zakrzewski Palinka sp.k.  
Rondo ONZ 1 | 00-124 Warszawa  
T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01  
[www.dzp.pl](http://www.dzp.pl)

Warszawa, 6 lipca 2015 roku

## OPINIA PRAWNA

dla Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego

w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 21 pkt 6 lit. a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (ustawa uchwalona przez Sejm RP w III czytaniu w dniu 25 czerwca 2015 r.)

### 1. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest ocena zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 21 pkt 6 lit. a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu uchwalonym przez Sejm w III czytaniu w dniu 25 czerwca 2015 r. (dalej: „**Ustawa**”) w zakresie, w jakim – derogując art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: „**UGNRSP**”) – pozbawia byłych właścicieli nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r. lub ich spadkobierców, pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Przedmiot opinii ogranicza się wyłącznie do analizy powyższego zagadnienia prawnego, nie obejmując tym samym oceny konstytucyjności pozostałych rozwiązań normatywnych przyjętych w Ustawie.

### 2. PODSUMOWANIE OPINII

Przepis art. 21 pkt 1 lit. a Ustawy przewidujący pozbawienie byłych właścicieli nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r. lub ich spadkobierców, pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa **należy uznać za niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP**. Wątpliwości co do konstytucyjności tego przepisu Ustawy dotyczą:

- zgodności z konstytucyjną **zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)** – ze względu na pozbawienie wywłaszczonych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców pierwszeństwa w możliwości odzyskania (odkupienia) dawnego majątku rodzinnego. Obywatele, których majątek znacjonalizowano w poprzednim ustroju mają prawo oczekiwać od Rzeczypospolitej Polskiej, będącej demokratycznym państwem

prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zapewnienie przynajmniej minimalnych preferencji pozwalających na odzyskanie (odkupienie) danych majątków rodzinnych.;

- zgodności z **konstytucyjną zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa, ochroną praw nabytych i interesów w toku (art. 2 Konstytucji)** – ze względu na radykalną zmianę sytuacji prawnej zainteresowanych jednostek, bez jednoczesnego zapewnienia im możliwości dostosowania się do nowych okoliczności wskutek braku odpowiednich przepisów przejściowych i stosunkowo krótki okres *vacatio legis*;
- zgodności z **konstytucyjnym standardem ochrony prawa własności i innych praw majątkowych oraz zasadą proporcjonalności (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)** – wskutek arbitralnego, nieuzasadnionego koniecznością zabezpieczenia innych wartości konstytucyjnych i niekoniecznego dla osiągnięcia celu Ustawy ograniczenia praw majątkowych byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców. Prawo pierwszeństwa nabycia tych nieruchomości należy bowiem traktować jako minimalny surogat słusznego odszkodowania należnego od państwa z tytułu dokonanej w przeszłości nacjonalizacji ich własności prywatnej;
- zgodności z **konstytucyjną zasadą równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP)** – w zakresie, w jakim prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP w stosunku do byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 2 UGN.

### 3. ŹRÓDŁA PRAWA I DOKUMENTY

Niniejsza opinia została przygotowana na podstawie analizy następujących źródeł prawa powszechnie obowiązującego:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „**Konstytucja RP**”);
- 2) Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 107, poz. 464 ze zm., dalej: „**UGNRSP**”);
- 3) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm., dalej: „**UGN**”);
- 4) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2012 r. poz. 540, dalej: „**Rozporządzenie MRiRW**”).

Do opracowania opinii wykorzystano również następujące dokumenty:

- 5) Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – w brzmieniu uchwalonym przez Sejm RP w III czytaniu w dniu 25 czerwca 2015 r. (dalej: „**Ustawa**”)<sup>1</sup>;
- 6) Poselski projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3109, dalej: „**Projekt ustawy**”)<sup>2</sup>;
- 7) Stanowisko Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. wobec poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk 3109, dalej: „**Stanowisko Rady Ministrów**”)<sup>3</sup>;
- 8) Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 23 czerwca 2015 r. do poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk 3109)<sup>4</sup>.

#### 4. STAN FAKTYCZNY

Poselski Projekt ustawy wpłynął do Sejmu RP dnia 1 lipca 2014 r. i został skierowany do I czytania w Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które przyjęły Sprawozdanie w dniu 24 czerwca 2015 r. Dnia 25 czerwca 2015 r. odbyło się III czytanie Projektu na posiedzeniu Sejmu i głosowanie, podczas którego uchwalono Ustawę. Obecnie jest ona przedmiotem prac w Senacie RP (druk senacki nr 966) – na dzień 7 lipca 2015 r. zaplanowano posiedzenie senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu jej rozpatrzenia.

Analizowany przepis art. 21 pkt 6 lit. a Ustawy został wprowadzony do Projektu na etapie prac Podkomisji nadzwyczajnej<sup>5</sup> w II połowie czerwca 2015 r. – Projekt ustawy w pierwotnym brzmieniu nie przewidywał modyfikacji art. 29 ust. 1 UGNRSN. Postulat zniesienia „*przywileju pierwszeństwa nabycia nieruchomości przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców*” został jednak przedstawiony w Stanowisku Rady Ministrów.

#### 5. ANALIZA PRAWNA

##### 5.1. Wprowadzenie

Istotą analizowanej regulacji art. 21 pkt 6 lit. a Ustawy jest uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSN, zgodnie z którym:

*„1. Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie, z zastrzeżeniem art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42, przysługuje:*

*1) byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.”.*

Wprowadzana zmiana skutkuje pozbawieniem byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

---

<sup>1</sup> Dokument dostępny poprzez stronę podmiotową BIP Kancelarii Sejmu RP ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

<sup>2</sup> Jw.

<sup>3</sup> Jw.

<sup>4</sup> Jw.

<sup>5</sup> Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3109)

w szczególnym, pozaprzetargowym trybie przewidzianym w art. 29 UGNRSN. Wprowadzenie tego rozwiązania normatywnego już po wstępnej analizie budzi wątpliwości w zakresie zgodności z następującymi zasadami i normami wywodzonymi z Konstytucji RP:

- z adresowanym do ustawodawcy nakazem wprowadzania rozwiązań normatywnych uwzględniających negatywną ocenę okresu rządów władz komunistycznych w Polsce (Preambuła Konstytucji RP);
- z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP);
- z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP);
- z zasadą ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji RP);
- z zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP);
- z zasadą proporcjonalności (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

## **5.2. Instytucja pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości rolnej (art. 29 ust. 1 UGNRSP)**

Istotą prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 UGNRSP jest zapewnienie wymienionym w tym przepisie podmiotom możliwości nabycia nieruchomości rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w szczególnym, bezprzetargowym trybie. Pierwszeństwo to aktualizuje się w momencie przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży przez Agencję Nieruchomości Rolnych, a warunkiem skorzystania z pierwszeństwa jest wyrażenie zgody na nabycie tej nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu o sprzedaży (art. 29 ust. 1d UGNRSP). Dopiero wówczas, gdy nieruchomości nie zostaną sprzedane wskutek skorzystania przez uprawniony podmiot z przysługującego mu pierwszeństwa, podlegają one sprzedaży w trybie publicznego przetargu (art. 29 ust. 2-3 UGNRSP).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego – którego stanowisko w przedmiotowej sprawie jest szczególnie istotne – zastrzeżenie pierwszeństwa na rzecz byłych właścicieli i ich spadkobierców wyraża ustawodawcze tendencje reprivatyzacyjne i znajduje uzasadnienie w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej i poszanowania wartości bliskich demokratycznemu państwu prawnemu<sup>6</sup>. Zasada pierwszeństwa ma przy tym nie mniejsze znaczenie niż zasada przetargu, służy bowiem „ochronie słusznych interesów osób, których dawniej pozbawiono ich praw do nieruchomości; [a] poszanowanie własności wymaga, aby te osoby były brane pod uwagę w pierwszej kolejności jako potencjalni nabywcy w sytuacji, w której nieruchomość jest przeznaczona do zbycia”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Uchwała TK z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. akt W 19/95

<sup>7</sup> Tamże.

### 5.3. Analiza zgodności art. 21 pkt 6 lit. a Ustawy z art. 2 Konstytucji RP

#### 5.3.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasady te implikują konieczność zrównoważenia „*słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważania interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki*”<sup>8</sup>. Zmiana polegająca na arbitralnym pozbawieniu byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa rodzi wątpliwości konstytucyjne. Po pierwsze – zasada pierwszeństwa wskazanych podmiotów nie pozostaje w kolizji z interesem publicznym. Pierwszeństwo uprawnia jedynie do wykupu nieruchomości według ich aktualnej wartości, i to wyłącznie w sytuacji, gdy zostają one przeznaczone do zbycia jako zbędne w zasobach publicznych. Po drugie – uprzywilejowanie tej grupy podmiotów jest uzasadnione doznany uszczerbkiem majątkowym spowodowanym przez działalność wywłaszczeniową i nacjonalizacyjną państwa w minionym okresie. Uprawnienie w postaci pierwszeństwa ma więc raczej charakter moralnego, a nie materialnego zadośćuczynienia<sup>9</sup>. Nie stanowi wszak roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a jedynie pierwszeństwo w jej nabyciu – i to po cenie uwzględniającej aktualną wartość. Zdaniem Trybunału „*trudno uznać tę preferencję finansową dla byłych właścicieli za zbyt daleko idącą*”<sup>10</sup>, zwłaszcza, że dotyczy ona osób, którym wywłaszczonych nieruchomości nie udało się wcześniej odzyskać w inny sposób.

Wątpliwości konstytucyjne dotyczące analizowanego rozwiązania są tym bardziej wyraźne na tle wyrażonej w Preambule Konstytucji RP negatywnej oceny okresu rządów komunistycznych, gdzie mowa o „*gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane*”. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „*niezależnie od tego, że cele i treści tych współczesnych regulacji prawnych są zróżnicowane, ich wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobatą dla owych metod i praktyk*”. Pozbawienie byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców surogatu słusznego odszkodowania, jakim jest prawo pierwszeństwa z art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP, należy uznać za działanie sprzeczne z preferowanym przez ustrojodawcę kierunkiem stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

#### 5.3.2. Zasada ochrony praw nabytych i interesów w toku, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa

Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „*prawodawca może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją*”<sup>11</sup>. Konstytucyjny standard ochrony praw nabytych wyznacza zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, która „*nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie interesów w toku, a*

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98

<sup>9</sup> Uchwała TK z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. akt W 19/95

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99

zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów<sup>12</sup>. Prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do nowych okoliczności i unikać rozwiązań zaskakujących obywatela unormowaniami niekorzystnie zmieniającymi jego sytuację. Zasady te odnoszą się „w równej mierze do praw podmiotowych już nabytych, jak i do zgodnego z prawem oczekiwania ich nabycia przez spełnienie określonych w ustawie warunków”<sup>13</sup>, ochroną konstytucyjną przewidzianą dla praw nabytych objęte są zatem również tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, czyli sytuacje prawne lub stany faktyczne, w których wprowadzenie nie doszło jeszcze do nabycia prawa, ale spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki warunkujące jego nabycie.

Uprawienie byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP należy uznać za rodzaj ekspektatywy, która w wielu przypadkach zyskała ponadto walor ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Za taką kwalifikacją przemawia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym jeżeli ustawa określa warunki, po których ziszczeniu osoby, które te warunki spełniły mogą zasadnie i racjonalnie oczekiwać określonego skutku<sup>14</sup>. Niewątpliwie jest tak w przypadku pierwszeństwa z art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP – w razie jego zaktualizowania się, wskutek przeznaczenia danej nieruchomości do zbycia przez Agencję Nieruchomości Rolnych, jedynie od oświadczenia uprawnionego podmiotu zależy, czy dojdzie do nabycia prawa własności, a więc do ukształtowania pełnego prawa podmiotowego. Potrzeba ochrony ekspektatyw nabycia prawa własności w ramach zasady praw nabytych jest przy tym szczególnie uzasadniona ze względu na specjalny status i ochronę prawa własności zagwarantowane w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP<sup>15</sup>.

Przewidziana w art. 21 pkt 6 lit. a Ustawy derogacja w zakresie dotyczącym maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw nabycia własności nieruchomości rolnej przez byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców nie znajduje uzasadnienia w żadnych konkurencyjnych wartościach konstytucyjnych, których realizacja nie byłaby możliwa w inny sposób. Zarówno z uzasadnienia Projektu ustawy, jak i z przebiegu prac parlamentarnych nie wynika przy tym, jakimi względami konstytucyjnymi motywowane było to ograniczenie.

Ustawodawca nie podjął również działań zmierzających do zapewnienia zainteresowanym jednostkom warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Zgodnie z art. 26 Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Brak jednak przepisów przejściowych odnoszących się do wszczętych i niezakończonych postępowań o nabycie nieruchomości wskutek skorzystania z pierwszeństwa przez osoby uprawnione na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP. Brak ten przesądza o bezpośredniej skuteczności nowej regulacji. Biorąc pod uwagę, że im dłuższa perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym ściślejszego respektowania wymaga zasada ochrony praw nabytych i interesów w toku<sup>16</sup>, takie ukształtowanie regulacji intertemporalnej należy uznać za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

---

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10

<sup>13</sup> Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00

#### **5.4. Analiza zgodności art. 21 pkt 6 lit. a Ustawy z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP *każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia*. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przez „inne prawa podmiotowe” należy rozumieć *„jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym rozumieniu tego pojęcia), wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego”*<sup>17</sup>. Przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji RP niewątpliwie odnosi się więc do prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP, zwłaszcza, że *„za istniejące prawo majątkowe w orzecznictwie TK uznaje się także maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia własności, w tym. np. nabycia nieruchomości”*<sup>18</sup>.

Przepis art. 21 pkt 6 lit. a Ustawy pozbawia byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców prawa majątkowego w postaci ekspektatywy nabycia własności, czyniąc to z naruszeniem art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Regulacja ta ma bowiem charakter arbitralny, nieuzasadniony koniecznością zabezpieczenia innych wartości konstytucyjnych i niekonieczny dla osiągnięcia celu Ustawy, jakim jest *„poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach”*. Dokonane w ten sposób ograniczenie jest poza tym nieproporcjonalnie uciążliwe w stosunku do założonych celów i jedynie pogłębia – i tak wątpliwy z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej – rozkład ciężarów pomiędzy wyłączonej własności nieruchomości lub ich spadkobierców oraz interes publiczny.

#### **5.5. Analiza zgodności art. 21 pkt 6 lit. a Ustawy z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP**

Istotą regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest zapewnienie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie będzie różnicowana ze względu na charakter podmiotu danego prawa. Nie tylko nawiązuje on do zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 1 UGNRSP wskutek wejścia w życie art. 21 pkt 6 lit. a Ustawy wywoła stan nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców przewiduje bowiem również art. 34 ust. 1 pkt 2 UGN. Zgodnie z tym przepisem *w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje osobie, która jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 UGN*.

Pozbawienie byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców pierwszeństwa nabycia nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa będzie skutkowało zróżnicowaniem zakresu ochrony przysługujących im praw majątkowych w stosunku do właścicieli spełniających przesłanki z art. 34 ust. 1 pkt 2 UGN. Obie kategorie podmiotów łączy bowiem wspólna

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 42/08

<sup>18</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. Mariusza Jabłońskiego, Wrocław 2014

cecha relewantna, jaką jest status byłego właściciela (lub jego spadkobiercy) wyłączonej nieruchomości i przysługujący z tego tytułu surogat słusznego odszkodowania. Zróżnicowanie to nie ma przy tym charakteru relewantnego, nie jest proporcjonalne i nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Ani względy *struktury obszarowej gospodarstw rolnych*, ani *przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych*, ani konieczność *zapewnienia prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach* nie stanowią argumentów, które w świetle konstytucyjnej zasady równości i równej ochrony praw majątkowych uzasadniałyby odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Uzasadnienia takiego nie stanowi również fakt, że w przypadku UGNRSP chodzi o nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w przypadku UGN – o nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W obu przypadkach mamy do czynienia z ekspektatywą prawa do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa – w obu przypadkach decydujące znaczenie ma fakt uprzedniego wyłączenia własności nieruchomości na rzecz państwa oraz posiadany przez zainteresowanych status byłych właścicieli tych nieruchomości lub ich spadkobierców. Analogiczny jest także tryb realizacji przysługującego im pierwszeństwa i jego kwalifikacja jako ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Z tego względu art. 21 pkt 6 lit. a budzi istotne wątpliwości co do zgodności z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP.

Opinia prawna została opracowana we współpracy z A. Hlebicką - Józefowicz, Associate DZP.



dr Tomasz Zalasinski  
Radca prawny  
Counsel DZP