



IM. STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 16 czerwca 2016 roku

STANOWISKO ZESPOŁU EKSPERTÓW PRAWNYCH PRZY FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO W SPRAWIE USTAWY O UKSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

Ustawa dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803 w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 585) dotyczy chronionego Konstytucją prawa własności i prawa dziedziczenia. Ustawodawca dążąc do ochrony areалу rolnego w Państwie i pragnąc przeciwdziałać koncentracji gruntów rolnych oraz dążąc do udzielenia wsparcia osobom zamieszkałym w danej gminie i chcących poszerzać swoje gospodarstwa przyjął jednak rozwiązania nadmiernie ingerujące w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Wprowadzenie ograniczeń w dysponowaniu nieruchomościami nie jest samo w sobie niekonstytucyjne. Istnienie w pełni wolnego rynku dotyczącego nieruchomości rolnych stwarza zagrożenie spekulacyjnego wzrostu cen i koncentracji nieruchomości w ramach funduszy, z którymi rolnicy nie mogliby konkurować. Konstytucyjna norma przewidująca ochronę rodzinnego gospodarstwa rolnego pozwala na wprowadzenie ograniczeń służących utrzymaniu struktury własnościowej właściwej dla rodzinnych gospodarstw rolnych (a więc przeciwdziałających nadmiernej koncentracji ziemi rolnej w jednych rękach). Jednak **zastosowane ograniczenia nie mogą pozbawiać prawa własności jego istoty a także prowadzić do zróżnicowania ochrony w zależności od statusu podmiotu. Nie mogą także naruszać konstytucyjnie chronionego prawa do dziedziczenia.**

Uchwalona **ustawa wprowadza daleko idące ograniczenia w dysponowaniu własnością.** Ustawa przewiduje, że zbycie nieruchomości rolnej może nastąpić jedynie na rzecz wskazanych w ustawie podmiotów, przy czym w większości wypadków Agencja Nieruchomości Rolnych uzyskuje prawo pierwokupu lub wykupu nieruchomości. Agencja ta uzyskuje także (według wskazanej procedury) prawo określenia wartości nieruchomości (przy czym uprawnienie to jest kontrolowane przez sąd). W ten sposób dochodzi do istotnego ograniczenia prawa do rozporządzania nieruchomością rolną po ustalonej rynkowo cenie. Drastyczne zawężenie kręgu możliwych nabywców spowoduje znaczący spadek wartości takich nieruchomości w porównaniu do cen możliwych do uzyskania w przypadku mniej radykalnych ograniczeń. Możliwość swobodnego zbycia nieruchomości na warunkach rynkowych przez Agencję Nieruchomości Rolnych może stanowić źródło istotnych nadużyć.

Tak daleko idąca ingerencja w prawo rozporządzania nieruchomością narusza istotę prawa własności. Swoboda rozporządzania przedmiotem własności oznacza możliwość swobodnego zbywania nieruchomości na rzecz wybranych przez właściciela nabywców, a także obciążania swojego prawa.

Ustawa ograniczając do minimum krąg potencjalnych nabywców, a także nakładając na tych nabywców ograniczenia, w praktyce wiąże tych nabywców z ziemią poprzez spowodowanie, że decyzja o zbyciu nieruchomości będzie dla właściciela z reguły ekonomicznie nieopłacalna. Pozbawienie możliwości wyboru kontrahenta oznacza, że także w sensie czysto prawnym właściciel nie ma możliwości rozporządzania nieruchomością według swojego uznania. Art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza przyznania Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu, ale nie pozwala na zniesienie prawa przeniesienia własności nieruchomości na osobę wybraną przez właściciela. Dlatego **tak radykalne ograniczenie kręgu potencjalnych nabywców, jakie wprowadzone zostało ustawą nie daje się pogodzić z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności i kształtowania ustroju rolnego.**

Art. 64 ust. 1 Konstytucji chroni także prawo do dziedziczenia. Obejmuje ono przede wszystkim swobodę testowania oraz swobodę dziedziczenia majątku przez podmioty prywatne z pominięciem państwa. Natomiast zgodnie z ustawą, Agencja Nieruchomości Rolnych uzyskuje prawo wykupu także w przypadku dziedziczenia lub nabycia na podstawie zapisu windykacyjnego (art. 4 ust. 1 pkt. 4 lit. a), z wyjątkiem gdy spadkobiercą lub zapisobiercą jest osoba bliska. Oznacza to tym samym **istotną ingerencję w konstytucyjną treść prawa do dziedziczenia, ograniczając działanie zasady prywatnego następstwa.** W przypadku dziedziczenia nabycie prawa nie jest motywowane decyzjami ekonomicznymi. Spadkobierca wstępuje w pozycję prawną spadkodawcy i nie ma powodu, aby Skarb Państwa (za pośrednictwem Agencji) ingerował bezpośrednio w ten proces. Dlatego wskazane ograniczenie nie jest w świetle art. 64 ust. 1 Konstytucji dopuszczalne.

W art. 2a ust 4 pkt. 2 lit. c ustawy, wymieniającym przesłanki udzielenia zgody na nabycie nieruchomości osobie, która nie jest do tego uprawniona w myśl zasady ogólnej, przewidziany został **wymóg zobowiązania się nabywcy do zamieszkania na terenie gminy, w której znajduje się nieruchomość na co najmniej pięć lat. Przepis ten narusza art. 31 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 Konstytucji. Swoboda obrania sobie dowolnego miejsca zamieszkania jest elementem konstytucyjnie chronionej wolności osobistej.** Nie może być ona ograniczona przywiązaniem do ziemi, zwłaszcza, że zamieszkiwanie w danej gminie nie jest konieczną przesłanką prowadzenia działalności rolnej (rolnik z sąsiedniej gminy byłby zmuszony do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania). Ziemia rolna nie służy do zamieszkiwania i nie ma żadnego uzasadnienia, aby własność ziemi rolnej miała ograniczać wybór miejsca zamieszkania .

Do niezgodnego z Konstytucją przywiązania do ziemi prowadzą także te normy ustawy, które wymuszają osobiste prowadzenie działalności rolnej przez dziesięć lat przez nabywcę nieruchomości (art. 2b ust 1). Jedynie w wyjątkowych sytuacjach sąd może zwolnić od tego obowiązku. Tego rodzaju ograniczenie nie daje się pogodzić z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Tak ukształtowane obowiązki ustawowe skutkują bowiem ograniczeniem prawa wykonywania zawodu pod rygorem utraty własności. Dla odpowiedniego gospodarowania nieruchomością rolną tego rodzaju ograniczenie nie jest konieczne. Bez wystarczającego uzasadnienia godzi ono w wolność wyboru zawodu na długi czas, bez względu na okoliczności i rzeczywistą potrzebę, a także osobiste preferencje poszczególnych jednostek.

Uchwalenie i wejście w życie ustawy w apogeum kryzysu konstytucyjnego i wywołanej w ten sposób niepewności prawnej, może doprowadzić do dramatycznych i nieobliczalnych konsekwencji. **Jeżeli ustawa lub nawet poszczególne jej przepisy okażą się w przyszłości niezgodne z Konstytucją, może to grozić poważnym zachwianiem stabilności stosunków własnościowych, w szczególności związanych z wątpliwościami dotyczącymi skuteczności nabycia własności oraz**

innych rozporządzeń. Zostaje w ten sposób podważone zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także aktów formalnie potwierdzających stan własnościowy nieruchomości, utrudniając realizację żywotnych interesów wielu obywatelom Rzeczypospolitej.

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego

Dodatkowych informacji może udzielić:

Prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll, fryderyk.zoll@uj.edu.pl tel.: 664 376 796

Zespół Ekspertów Prawnych (skład Zespołu [[PDF 134 KB](#)]) ukonstytuował się w lutym 2016 roku przy programie Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego. Jego zadaniem jest formułowanie stanowisk, opinii i ekspertyz nt. przygotowywanych przez rząd i parlament zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie zespołu prowadzą stały monitoring projektów aktów prawnych, analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela i kierunek zmian ustrojowych jaki wytycza stanowione prawo.

Opinie, ekspertyzy i stanowiska Zespołu przedstawiane są rządowi, parlamentowi, instytucjom publicznym i organizacjom obywatelskim, mediom i opinii publicznej.

Członkami Zespołu są:

Łukasz Bojarski – prezes zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja – prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

Dr Piotr Kładoczny – docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Dr hab. Marcin Matczak – profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka.

Dr hab. Tomasz Pietrzykowski – profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück.

Informacje o poprzednich działaniach Zespołu dostępne są na:

http://www.batory.org.pl/aktualnosci/stanowisko_zespołu_expertów_prawnych_w_sprawie_nowelizacji_ustawy_o_trybunale_konstytucyjnym

http://www.batory.org.pl/oswiadczenia/stanowisko_zespołu_expertów_prawnych_w_sprawie_kryzysu_konstytucyjnego