

Opinia z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw

(Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi)

**Rada Legislacyjna**  
**przy**  
**Prezesie Rady Ministrów**

2016-02-26

RL-0302-5/16

**Opinia**  
**o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości**  
**Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw**

## **I. Wprowadzenie**

Prezes Rządowego Centrum Legislacji pismem z dnia 12 stycznia 2016 r. zwrócił się do Rady Legislacyjnej z prośbą o wydanie opinii o wymienionym w tytule projekcie. Składa się on z kilku części. W pierwszej (art. 1-2) wstrzymuje sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – państwo jako właściciel nieruchomości postanawia w niej, że samoogranicza się w realizacji służącego mu iuris disponendi. W drugiej części mamy do czynienia ze zmianami Kodeksu cywilnego (dalej: K.c.) oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece (dalej: u.k.w.h.), a w trzeciej – ze zmianami ustaw dotyczących szeroko rozumianego ustroju rolnego państwa. Wreszcie czwarta część polega na derogacji ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: u.k.u.r.2015), która w założeniu projektodawcy nie spełnia wystarczająco aktualnych potrzeb. Temu układowi odpowiada dalszy tok wywodu, z tym że uwagi konstytucyjne i dotyczące zgodności z prawem europejskim zostały wysunięte na czoło opinii i stanowią niejako jej część ogólną, dotyczą bowiem projektu ujmowanego całościowo.

## **II. Kontekst konstytucyjny**

**1.** Grunty rolne powinny być traktowane jako dobro wspólne, pozostające pod ochroną władz publicznych (jak trafnie odnotowano w uzasadnieniu opiniowanego projektu – s. 18). Obrót gruntami rolnymi może więc – i powinien – być regulowany przez państwo. To założenie odnosi się zarówno do nieruchomości rolnych będących własnością państwa, jak też do nieruchomości rolnych prywatnych, choć w pierwszym przypadku projektodawca ma znacznie szerszą swobodę regulacyjną. Nie dochodzi tu bowiem do bezpośredniej ingerencji w wolności lub prawa jednostek. Nie istnieje również konstytucyjnie chronione prawo jednostki „do nabycia własności” od państwa. Ochronie, realizowanej na podstawie art. 64 Konstytucji, podlegają wyłącznie własność i inne prawa majątkowe, które zostały już skutecznie nabyte (zob. np. wyrok TK z dnia 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03).

Z powyższych przyczyn Rada Legislacyjna stwierdza, że projektodawca jest upoważniony do generalnego wyłączenia na pewien czas sprzedaży pewnej kategorii nieruchomości należących do Skarbu Państwa, w tym przypadku nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 1 opiniowanego projektu). Tego typu decyzja ma charakter polityczny i nie podlega ocenie z punktu widzenia wolności lub praw jednostek. To samo można powiedzieć o zasadzie, zgodnie z którą sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić tylko wtedy, jeżeli w jej wyniku powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy, bądź nabytych wcześniej przez tę samą osobę, nie przekroczy 300 ha – art. 28a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej u.g.n.r.S.P.). Jest to decyzja polityczna, nieodnosząca się bezpośrednio do wolności i praw jednostek, a przy tym spójna z zasadą wyrażoną w art. 23 zd. 1 Konstytucji („Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”). Ten przepis Konstytucji legitymuje bowiem projektodawcę do przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gospodarstw rolnych oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (o czym będzie jeszcze mowa niżej).

**2.** Zasady zbywania nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa podlegają ocenie z punktu widzenia art. 216 ust. 2 Konstytucji, który mówi m.in., że zbywanie nieruchomości przez Skarb Państwa następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Ponadto, zgodnie z art. 218 Konstytucji, sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa powinien zostać określony w ustawie.

Z powyższych przepisów wynika, że wspomniana wyżej swoboda władzy publicznej w określeniu reguł dysponowania nieruchomościami państwowymi jest równoważona wymogiem formalnoprawnym, to znaczy wymogiem wyłączności ustawy. To

parlament w drodze ustawy powinien określić co najmniej zasady (kwestie materialnoprawne) oraz tryb (kwestie proceduralne) zbywania nieruchomości rolnych będących własnością państwa. Organy władzy wykonawczej nie mogą więc dysponować nieograniczoną możliwością podejmowania decyzji w tym zakresie.

W konsekwencji wątpliwość – co do zgodności z Konstytucją – budzi treść art. 2 ust. 2 projektu. Przepis ten pozwala ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi na wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości – a więc na odstąpienie od zasady ustawowej określonej w art. 1 – w zasadzie bez jakichkolwiek ograniczeń materialnoprawnych, czy proceduralnych. Za takie ograniczenia trudno uznać wymóg uprzedniego wniosku Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, czy przesłankę „uzasadnienia względami społeczno-gospodarczymi”, zwłaszcza że spełnienie tej przesłanki nie podlega w konkretnym przypadku kontroli sądowej.

Po pierwsze, proponowane rozwiązanie oznacza, że o tym, czy główny cel ustawy będzie realizowany, oraz czy wprowadzany na jej podstawie okresowy zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa będzie obowiązywał, zadecyduje wskazany minister. To bowiem minister właściwy do spraw rozwoju wsi (a w praktyce – osoba upoważniona przez niego do rozpatrywania i załatwiania spraw z zakresu objętego przedmiotem regulacji przedmiotowej ustawy) rozstrzygnie, czy istnieją powody podporządkowania się dyspozycji z art. 1.

Po drugie, przesłanka „uzasadnienia względami społeczno-gospodarczymi” jest na tyle ogólna i nieprecyzyjna, że praktycznie każdy wskazany przez wnioskodawcę powód odstąpienia od zakazu sprzedaży będzie mógł być uznany za uzasadniający jego niestosowanie. Sprzedaż nieruchomości ma bowiem zawsze jakieś konotacje społeczne lub gospodarcze.

Po trzecie, proponowana regulacja jest bardzo lakoniczna. Nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że przewidziana w niej zgoda ministra stanowi decyzję podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W ustawie chodzi przecież o nieruchomości Skarbu Państwa, a to oznacza, że dyspozycje co do rozporządzenia daną nieruchomością mogą być traktowane jako wymagane prawem ograniczenia złożenia oświadczenia woli przez działającego w imieniu właściciela Prezesa Agencji, mieszczące się w sferze gestii, a nie imperium. Tego typu akty można uznać za niemieszczące się w zakresie wykonywania administracji publicznej, a tym samym – wyłączone spod kontroli sądów administracyjnych. Z podobnym uregulowaniem mamy do czynienia w art. 11 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.), przewidującej wyrażanie zgody – w drodze zarządzenia wojewody – w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostę.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2005 r. (I SA/Wa 2051/04) opowiedziano się za brakiem podstaw do uznania tego typu zgody za akt o charakterze administracyjnoprawnym, optując za jego charakterem cywilnoprawnym. Oznacza to, że projektowany przepis dopuszczałby podejmowanie aktów uznaniowych niepoddających się kontroli sądowej. Projektodawca może jednak przesądzić, że akt danego organu państwa ma być podjęty w formie decyzji administracyjnej, co skutkowałoby poddaniem go kontroli sądowej (w tym także prowadzonej na skutek skargi prokuratora).

Po czwarte, lakoniczność, uznaniowość i brak instrumentów kontroli wydawania zgody na sprzedaż nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wprowadza zagrożenie pojawiania się zachowań o charakterze korupcyjnym. Aby zmniejszyć takie ryzyko, należałoby wprowadzić wymóg dokumentowania przebiegu postępowania w tego typu sprawach (w tym z określeniem wymagań, jakie ma spełniać uzasadnienie wniosku Prezesa Agencji), a jeszcze bardziej wskazane byłoby posłużenie się formą decyzji administracyjnej i precyzyjnych, odwołujących się do nazwanych ustawą kategorii interesu publicznego, kryteriów zgody.

**3.** Jak już powiedziano wyżej, regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi należącymi do osób prywatnych jest dopuszczalna i konieczna. W tym przypadku projektodawca ma jednak węższą swobodę niż w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa. Państwo nie działa bowiem w tym przypadku w sferze dominium, lecz imperium. Ograniczenia wprowadzane w omawianym zakresie stanowią bezpośrednią ingerencję w wolności i prawa konstytucyjne jednostek, w szczególności w prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64 Konstytucji), a także – w pewnych sytuacjach – w wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Projektodawcy wolno więc tyle, na ile pozwala mu zasada proporcjonalności, wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W omawianym przypadku analiza proporcjonalności powinna być prowadzona z uwzględnieniem nie tylko wartości wskazanych w art. 31 ust. 3, ale również art. 23 Konstytucji, zgodnie z którym „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22”. Z art. 23 Konstytucji wynika w szczególności, iż „gospodarstwo rodzinne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było <<produktywną>> formą gospodarowania” (wyrok TK z dnia 21 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Na właścicieli nieruchomości rolnych mogą być więc nakładane ograniczenia, których celem jest – jak to trafnie ujęto w projekcie preambuły do ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: u.k.u.r.2003), a także w uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy – ochrona i rozwój gospodarstw rodzinnych, zapewnienie właściwego gospodarowania

nieruchomościami rolnymi, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i wspieranie zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Wszystkie wymienione cele znajdują odzwierciedlenie w wartościach, których ochrona jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa (zob. w szczególności art. 5, art. 23 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W konsekwencji, zdaniem Rady Legislacyjnej, projektodawca – wprowadzając ograniczenia wolności i praw wymienionych w art. 64 i art. 22 Konstytucji – może regulować zasady zbywania i korzystania z nieruchomości rolnych, kierując się następującymi założeniami:

1. gospodarstwa rolne – z jednej strony – nie powinny być nadmiernie rozdrobnione (nieracjonalnie dzielone). Ponadto w pewnych wypadkach uzasadnione może być pozostawianie gospodarstwa w rękach jednej osoby (jednego podmiotu). Z drugiej strony należy unikać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
2. w celu zapewnienia funkcjonalności (produktywności) gospodarstw rolnych zasadne może okazać się wprowadzenie reguły, że właściciel gospodarstwa powinien osobiście pracować w gospodarstwie oraz posiadać kwalifikacje rolnicze. Przepis art. 23 Konstytucji wyraża preferencję aksjologiczną ustrojodawcy, że gospodarstwa rodzinne w RP powinny być podstawowym elementem ustroju rolnego państwa, a więc być wykorzystywane na cele rolnicze. Ich pierwszorzędnym celem nie powinno natomiast być generowanie zysku, czy lokowanie kapitału w nieruchomościach rolnych, tylko prowadzenie działalności rolniczej przez rolnika, jego rodzinę oraz osoby przez niego wskazane, mające kwalifikacje rolnicze.

Realizując powyższe założenia, władza publiczna może dokonać ingerencji w ochronę prawa własności. Ingerencja ta może polegać m.in. na ograniczeniu prawa do rozporządzania gospodarstwem rolnym, w szczególności w zakresie możliwości swobodnego wyboru kontrahenta (nabywcy nieruchomości). Konstytucja nie wyłącza również stosowania takich rozwiązań jak prawo pierwokupu, odkupu, wykupu itp. – pozwalających na interwencję państwa (w tym przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych) w sytuacji, gdyby planowana transakcja stanowiła zagrożenie dla wartości, których ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (por. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08). Projektodawca może również dokonać ingerencji w prawo do swobodnego korzystania przez właściciela z przedmiotu własności. W celu zachowania produktywności gospodarstwa rodzinnego można wprowadzić regułę, że gospodarstwo powinno być prowadzone osobiście: przez rolnika, jego rodzinę, lub osobę wybraną przez właściciela, a posiadającą kwalifikacje rolnicze.

Rada Legislacyjna pragnie jednak podkreślić, że wyważenie wchodzących w grę wartości konstytucyjnych (prawa właściciela gospodarstwa – interes publiczny związany z koniecznością ochrony ustroju rolnego państwa) powinno gwarantować przede wszystkim racjonalność, przewidywalność i możliwość sądowej weryfikacji podejmowanych rozstrzygnięć. Ponadto, kierując się zasadą proporcjonalności, projektodawca powinien unikać – poza przypadkami niezbędnymi – wprowadzania bezwzględnych zakazów na rzecz przyznania organom administracji publicznej kompetencji do wążenia wartości na gruncie konkretnych stanów faktycznych, w odpowiednio ukształtowanych procedurach. W szczególności rozsądnym rozwiązaniem jest uzależnienie – w pewnych, określonych prawem, okolicznościach – możliwości rozporządzenia nieruchomości od uzyskania zgody ze strony organu administracji publicznej (w tym przypadku ANR), o ile zgoda taka jest obudowana adekwatnymi gwarancjami materialnoprawnymi i proceduralnymi.

Należy również pamiętać o zakazie naruszania „istoty” wolności lub praw, wyrażonym w art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, a w odniesieniu do własności w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Rady Legislacyjnej, z ingerencją w „istotę” prawa do ochrony własności mielibyśmy do czynienia, gdyby projektodawca (a) całkowicie wykluczył wpływ właściciela na określenie warunków, na jakich jest gotów zbyć nieruchomość, (b) całkowicie wyłączył, na czas nieokreślony, możliwość rozporządzenia nieruchomości. Powyższe granice są – w ocenie Rady Legislacyjnej – nieprzekraczalne, niezależnie od wagi interesu publicznego, jaki stoi za koniecznością ochrony ustroju rolnego państwa.

Opiniowany projekt ustawy nie narusza istoty prawa własności w przedstawionym wyżej rozumieniu. Jednak niektóre z zaproponowanych rozwiązań budzą wątpliwości co do tego, czy projektodawca odpowiednio wyważył wchodzące w grę wartości i tym samym czy zaproponowane rozwiązania są zgodne z zasadą proporcjonalności.

**4.** Zgodnie z projektowanym art. 29a ust. 1 u.g.n.r.S.P. zawierana z ANR umowa sprzedaży zawiera zobowiązanie nabywcy nieruchomości, należącej do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, m.in. do nieprzenoszenia własności nieruchomości przez okres 10 lat oraz do osobistego (w przypadku osób fizycznych) prowadzenia działalności rolniczej w tym czasie.

Przedstawione zobowiązania nabywcy nieruchomości stanowią daleko idącą ingerencję w jego wolności i prawa konstytucyjne. Ograniczają bowiem uprawnienie do rozporządzania i do korzystania z przedmiotu własności. Ingerencję tę należy jednak uznać – co do zasady – za zgodną z zasadą proporcjonalności, mając na uwadze legitymowany konstytucyjnie cel ograniczeń (art. 23 Konstytucji), a także rozwiązania prawne równoważące te ograniczenia. W szczególności projektodawca

nie wyłącza bezwzględnie możliwości zbycia nieruchomości przez okres 10 lat. Przeniesienie własności jest możliwe – po pierwsze – na rzecz zstępnego lub przysposobionego, bądź krewnego w linii bocznej, lub – po drugie – za zgodą Agencji (wniosek z art. 29a ust. 3 pkt 1). Agencja może wyrazić taką zgodę, jeżeli „przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe” (art. 29a ust. 4), przy czym szczegółowe warunki i tryb udzielania zgody zostaną określone w rozporządzeniu (art. 29a ust. 5).

W tym miejscu należy poczynić uwagę. Uzależnienie prawa do rozporządzenia nieruchomością rolną od zgody Agencji nie może być samo w sobie uznane za nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności. Wręcz przeciwnie, jest to rozwiązanie racjonalne, o czym była mowa wyżej. Zgoda taka powinna być jednak wydawana w oparciu o ustawowe przesłanki. Projektodawca co prawda wprowadził taką przesłankę, lecz pojęcie „ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe” jest na tyle ogólne, że w rzeczywistości nie będzie w żaden sposób krępowało swobody Agencji. Trzeba tymczasem pamiętać, że zgoda Agencji jest warunkiem skorzystania przez jednostkę z konstytucyjnie chronionego prawa własności. Przesłanki wydawania zgody powinny być określone w taki sposób, aby ewentualna odmowa była możliwa do sądowej weryfikacji pod kątem legalności. Ponadto projektodawca powinien tak ukształtować kompetencje Agencji, aby możliwe było wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości rolnej przed upływem 10-letniego terminu nie tylko w okolicznościach wyjątkowych i nadzwyczajnych, lecz również w sytuacji, gdy skorzystanie przez właściciela z prawa do rozporządzenia nieruchomością nie będzie kolidowało z realizacją celów projektodawcy.

Nie jest również jasne, czy zgoda Agencji (odmowa jej udzielenia) przybiera formę decyzji administracyjnej. Odpowiedź na to pytanie wydaje się być negatywna, zwłaszcza mając na uwadze treść projektowanego art. 2a ust. 4 u.k.u.r.2003 (przepis ten wyraźnie mówi, że zgoda Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości przybiera formę decyzji administracyjnej). Rada Legislacyjna sugeruje projektodawcy uzupełnienie opiniowanego przepisu, tak aby wyraźnie wskazywał, że Agencja wyraża zgodę w formie decyzji. Wówczas nie byłoby wątpliwości, że rozstrzygnięcie takie – po pierwsze – zapada w rzetelnej procedurze oraz – po drugie – może być poddane efektywnej kontroli sądowej.

**5.** Proponowana zmiana u.k.u.r.2003, polega na tym, że nabywcą nieruchomości rolnej może być, co do zasady, wyłącznie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1), przy czym gospodarstwo nabywcy nie może przekroczyć 300 ha (art. 2a ust. 2). Definicję „rolnika indywidualnego” zamieszczono w art. 6 ust. 1 tej ustawy. Jest to definicja, co do zasady, spójna z głównymi założeniami projektodawcy oraz wpisująca się w aksjologię art. 23 Konstytucji. Jednak, zdaniem Rady Legislacyjnej, nie do pogodzenia

z normami konstytucyjnymi jest wymóg, zgodnie z którym rolnikiem indywidualnym w rozumieniu ustawy może być wyłącznie osoba co najmniej od 5 lat zamieszkująca w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Wymóg ten nie ma nic wspólnego z „rodzinnym” charakterem gospodarstwa rolnego (art. 23 Konstytucji), a ponadto wprowadza niczym nieuzasadnione negatywne konsekwencje korzystania przez jednostki z wolności wyboru miejsca zamieszkania (art. 52 ust. 1 Konstytucji).

Projektodawca modyfikuje definicję „osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego” (art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c u.k.u.r.2003). Zmiana polega na dodaniu kryterium dochodowego – co do zasady, rolnik powinien osiągać z prowadzenia gospodarstwa rolnego roczny szacunkowy dochód stanowiący nie mniej niż 1/4 część wszystkich osiąganych rocznych dochodów. Rada Legislacyjna dostrzega, że takie rozwiązanie ma służyć wyeliminowaniu możliwości spekulacyjnego zakupu gruntów rolnych przez osoby, których zasadnicza aktywność życiowa i zawodowa ma miejsce poza rolnictwem (zob. uzasadnienie projektu, s. 22). Cel ten nie budzi wątpliwości. Jednak w uzasadnieniu projektu brakuje argumentów, czy wyliczeń, które przemawiałyby za zasadnością przyjęcia takiego, a nie innego, progu dochodowego, tj. 1/4 rocznych dochodów. Nie jest w tym zakresie wystarczające wskazanie, że próg o takiej wysokości istnieje w prawie hiszpańskim (zob. uzasadnienie projektu, s. 25).

Z punktu widzenia zgodności proponowanej regulacji z zasadą proporcjonalności istotne znaczenie ma również to, że w pewnych okolicznościach nabywcą nieruchomości nie musi być osoba odpowiadająca legalnej definicji „rolnika indywidualnego”. Chodzi przede wszystkim o nabycie nieruchomości przez osobę bliską zbywcy (art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. a), nabycie w wyniku dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego (art. 2a ust. 3 pkt 2) oraz nabycie za zgodą Prezesa ANR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej (art. 2a ust. 4). Należy podkreślić, że osoba bliska zbywcy oraz osoba, która nabyła nieruchomość na podstawie zgody Prezesa ANR, są objęte obowiązkiem wskazanym w art. 2b ust. 1 – to znaczy obowiązkiem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 10 lat. Ten wymóg nie ma zastosowania do osób, które nabyły nieruchomość w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego (zob. art. 2b ust. 4). Jednak w tym przypadku ANR może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej, a więc skorzystać z prawa wykupu (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a). Taka regulacja byłaby – być może – uzasadniona, gdyby projektodawca określił przesłanki, na podstawie których Agencja ma kompetencję do skorzystania z prawa wykupu (o problemie tym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszej opinii). W obecnym stanie projekt pozwala na uznaniowe i niepoddające się kontroli sądowej ograniczanie prawa dziedziczenia przez organ administracji publicznej – co jest nie do pogodzenia z art. 64 ust. 1 Konstytucji.



Zdaniem Rady Legislacyjnej, Agencja powinna dysponować kompetencją do wyrażenia zgody – w oparciu o przesłanki materialnoprawne – na nabycie nieruchomości przez osobę, która nie będzie prowadziła osobiście gospodarstwa rolnego. Może się bowiem zdarzyć, że tego typu nabycie nieruchomości nie będzie zagrażało realizacji celów projektodawcy ani ochronie wartości konstytucyjnych – na przykład, gdy nieruchomość jest przedmiotem umowy dzierżawy, a dzierżawca prowadzi w należyty sposób działalność rolniczą w gospodarstwie (sytuacja taka nie jest wyłączona, o czym będzie mowa niżej).

Kolejne zastrzeżenie natury konstytucyjnej można zgłosić względem art. 2b ust. 2 u.k.u.r.2003. Zgodnie z tym przepisem nabywca nieruchomości rolnej nie może – przez 10 lat – zbyć tej nieruchomości ani oddać jej w posiadanie innemu podmiotowi (a więc np. wydzierżawić). Taki zakaz jest ograniczeniem prawa własności, tj. prawa do rozporządzania rzeczą (art. 64 Konstytucji), a także wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). W ocenie Rady Legislacyjnej zakaz, o którym mowa, nie budziłby – jako reguła – zasadniczych wątpliwości konstytucyjnych, gdyby projektodawca przewidział szerszą możliwość odstąpienia od niego po uwzględnieniu specyfiki konkretnej sprawy. W obecnej postaci projektu, zgodnie z art. 2b ust. 3, z powyższego zakazu może zwolnić sąd, ale tylko wtedy, gdy konieczność zbycia nieruchomości lub oddania jej w posiadanie innemu podmiotowi „wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy”. Rada Legislacyjna jest zdania, że w pewnych okolicznościach zbycie, czy wydzierżawienie nieruchomości, przed upływem 10 lat – osobie, która daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej – nie prowadziłoby do zagrożenia realizacji wartości, których ochrona jest intencją projektodawcy. Z tych przyczyn Rada Legislacyjna stoi na stanowisku, że zakaz wyrażony w art. 2b ust. 2 u.k.u.r.2003 jest zbyt kategoryczny, gdyż istnieją sytuacje, w których jego zastosowanie nie jest konieczne dla ochrony wartości konstytucyjnych związanych z ustrojem rolnym RP. W tym zakresie projekt narusza art. 64 i art. 22 Konstytucji.

Niżej będzie jeszcze mowa w niniejszej opinii o tym, że projektodawca nie określił przesłanek skorzystania przez Agencję z uprawnień, które ograniczają prawo własności właściciela nieruchomości rolnej – tj. z prawa pierwokupu i prawa wykupu nieruchomości. Rada Legislacyjna zdaje sobie sprawę, że skorzystanie z prawa pierwokupu lub wykupu musi być do pewnego stopnia pozostawione uznaniu Agencji. Jednak powinny istnieć w tym zakresie stosowne gwarancje materialnoprawne i proceduralne, równoważące to uznanie i zapewniające adekwatną ochronę praw właściciela. Prawo powinno wskazywać przesłanki, czy kryteria skorzystania z prawa pierwokupu i wykupu powinny zobowiązywać Agencję do uzasadnienia decyzji o skorzystaniu z któregoś z tych praw, a także umożliwiać

sądową kontrolę takiej decyzji (por. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08).

**6.** Podsumowując uwagi konstytucyjne do zmian wprowadzanych w u.k.u.r.2003 Rada Legislacyjna pragnie podkreślić, że dostrzega konieczność – zakotwiczoną w potrzebie ochrony istotnych wartości konstytucyjnych – ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych właścicieli nieruchomości rolnych. Jednak, w ocenie Rady Legislacyjnej, projektodawca powinien wyposażyć Agencję w kompetencje do oceny – na podstawie odpowiednio ujętych przesłanek prawnych, w rzetelnej procedurze, pod kontrolą sądu – indywidualnych okoliczności danej sprawy i do adekwatnego wyważenia wchodzących w grę wartości konstytucyjnych. Zakazy wprowadzone przez projektodawcę są, co do zasady, racjonalne, jednak w konkretnym stanie faktycznym mogą okazać się nadmiernie rygorystyczne i przez to naruszające zasadę proporcjonalności. Agencja powinna więc dysponować odpowiednimi kompetencjami decyzyjnymi, przy czym powinny im towarzyszyć stosowne gwarancje materialnoprawne (przesłanki ustawowe) oraz proceduralne (forma decyzji administracyjnej).

Należy dodać, że uzasadnienie projektu ustawy – w części dotyczącej wskazania interesu publicznego przemawiającego za wprowadzanymi zmianami – jest w pewnym stopniu niekonsekwentne. Z jednej strony, projektodawca przywołuje istotne wartości, których ochrona jest niewątpliwym obowiązkiem władz publicznych w RP – bezpieczeństwo żywnościowe państwa, potrzeba zapewnienia wykorzystania gruntów rolnych w celach rolniczych, utrzymanie istniejącego areału gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania, niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb, przywracanie utraconych wartości gruntem rolnym. Z drugiej strony, w uzasadnieniu projektu podkreśla się, że w dniu 1 maja 2016 r. kończy się 12-letni okres ochronny za zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców, zapisany w traktacie o przystąpieniu Polski do UE. Zdaniem Rady Legislacyjnej, nie jest jasne, jakiego typu zagrożenia dla interesu publicznego wynikają z zakończenia ww. okresu ochronnego i w jaki sposób te zagrożenia mogą być wyeliminowane przez opiniowany projekt. Co więcej, rozwiązanie zaproponowane przez projektodawcę może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady dotrzymywania przez RP zobowiązań międzynarodowych (art. 9 Konstytucji). Jedną z fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego jest zasada dobrej wiary, której przestrzeganie stanowi konstytucyjny obowiązek władz publicznych (o kwestii tej będzie mowa szerzej w dalszej części opinii). W przekonaniu Rady Legislacyjnej projektodawca powinien uzupełnić w tym zakresie uzasadnienie projektu.

**7.** Zgodnie z art. 8 projektu „Przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy, o której mowa w art. 6 (tj. u.g.n.r.S.P.) zachowują moc do dnia wejścia w

życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 tej ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Rada Legislacyjna pragnie odnotować, że – ze względu na zasadę pewności prawa (art. 2 Konstytucji) – analogiczna norma przejściowa powinna objąć przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 20 ust. 6 u.g.n.r.S.P. Zmiana ww. przepisu polega wyłącznie na uzupełnieniu wytycznych dotyczących treści rozporządzenia (o fragment „zabezpieczenie środków na realizację zadań określonych ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego”). Niezależnie od błędnej treści § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w świetle konstytucyjnych reguł stanowienia aktów wykonawczych do ustaw nie ma podstaw do twierdzenia, że na skutek wejścia w życie opiniowanego projektu rozporządzenie, które zostało wydane na podstawie art. 20 ust. 6, utraci moc obowiązującą.

**8.** Rada Legislacyjna pragnie odnotować, że projektowana ustawa w art. 7 nowelizuje u.k.u.r.2003. Jednocześnie w art. 9 uchyla się u.k.u.r.2015. Ta ostatnia ustawa pierwotnie miała wejść w życie 1 stycznia 2016 r. i z tym dniem uchylić u.k.u.r.2003. (zob. art. 25 i 26 u.k.u.r.2015 w brzmieniu pierwotnym). Skutek taki jednak nie wystąpił, gdyż 31 grudnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, którą przesunięto – na 1 maja 2016 r. – dzień wejścia w życie u.k.u.r.2015.

W konsekwencji, wbrew wcześniejszym założeniom projektodawcy, u.k.u.r.2015 – mimo że formalnie obowiązywała przez pewien czas – nie wejdzie w życie, a u.k.u.r.2003 nie zostanie uchylona – mimo że przez pewien czas w systemie prawnym obowiązywał przepis uchylający tę ustawę, jednak nie wszedł on w życie. Rada Legislacyjna stwierdza, że tego typu działanie projektodawcy – polegające na tak zasadniczym wycofywaniu się z wcześniejszych zamierzeń legislacyjnych w okresie *vacatio legis* – jest wątpliwe z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji i zasady pewności prawa. W okresie *vacatio legis* są co prawda dopuszczalne zmiany w ustawie, która oczekuje na wejście w życie. Projektodawca nie powinien jednak najpierw uchylać ustawy, następnie przesuwać w czasie dnia jej wejścia w życie – po to, aby następnie uchylić tę ustawę w okresie *vacatio legis*. Nie powinno również dochodzić do sytuacji, w której ustawa „oczekuje” na uchylenie – tzn. przepis uchylający jest uchwalony, opublikowany – po czym dochodzi do derogacji przepisu uchylającego przed jego wejściem w życie.

Należy pamiętać, że zasadniczą funkcją *vacatio legis* jest umożliwienie adresatom prawa dostosowania się do nowej regulacji. Od chwili ogłoszenia ustawy mogą oni działać w zaufaniu, że ustawa ta wejdzie w życie w określonym w niej dniu i w oparciu o takie zaufanie podejmować działania dostosowawcze. Tak fundamentalne zmiany prawodawcze w okresie *vacatio legis* jak całkowita rezygnacja z

wprowadzenia w życie nowej ustawy nie są zatem w pełni spójne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz konstytucyjną funkcją instytucji *vacatio legis*.

W tak specyficznej sytuacji, z jaką mamy do czynienia w niniejszej sprawie, rozwiązaniem lepiej wpisującym się w kanony poprawnej legislacji byłoby znowelizowanie nie u.k.u.r.2003., lecz u.k.u.r.2015. Wówczas w dniu 30 kwietnia 2016 r. weszłyby w życie zmiany w u.k.u.r.2015, po czym ustawa ta – w wersji znowelizowanej – weszłaby w życie dzień później (1 maja 2016 r.); w tym samym dniu doszłoby również do uchylecia u.k.u.r.2003.

### **III. Kontekst prawa Unii Europejskiej**

#### **1. Uwagi ogólne**

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że w dniu 1 maja 2016 r. zakończy się okres przejściowy przewidziany w punkcie 4.2. Załącznika XII do Aktu o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Zgodnie z tymi przepisami Polska może utrzymać w mocy przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia zasady przewidziane w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (dalej: u.n.n.c.) w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. W praktyce sprowadza się to do wymagania uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia.

Dalej zastrzeżono, że „w żadnym przypadku, obywatele Państw Członkowskich lub osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami innego Państwa Członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu”.

Wymogi przewidziane dla cudzoziemców w u.n.n.c. nie mają zastosowania do obywateli Państwa Członkowskiego UE lub innego państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy chcą prowadzić działalność jako rolnicy indywidualni, i którzy legalnie zamieszkiwali oraz dzierżawili grunty w Polsce jako osoby fizyczne lub prawne nieprzerwanie przez co najmniej trzy lata. Podlegają oni tym samym procedurom, którym podlegają obywatele polscy w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. W niektórych województwach, m.in. warmińsko-mazurskim, okres zamieszkiwania i dzierżawy jest przedłużony do lat siedmiu.

W opinii projektodawcy (s. 19) istnieje zagrożenie, że po dniu 1 maja 2016 r. polska ziemia rolnicza będzie przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców

z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, gdzie ceny ziemi rolnej są znacznie wyższe niż w Polsce oraz gdzie istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające nabycie ziemi rolnej przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli niebędących rolnikami.

Przyjęcie proponowanej ustawy ma wzmocnić ochronę 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. Istniejące przepisy prawne, jak podkreśla się w uzasadnieniu, w żaden sposób nie przeciwdziałają tego rodzaju zjawiskom.

Realizacja wskazanych celów ochronnych wymaga, zdaniem projektodawcy, wstrzymania sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na okres 5 lat od dnia wejścia w życie proponowanej ustawy. Podstawowym w tej sytuacji sposobem zagospodarowania ziemi pozostającej nadal w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych powinny być trwałe dzierżawy.

Projektodawca podkreśla, że wstrzymanie sprzedaży państwowej ziemi rolnej nie jest niezgodne z prawem Unii Europejskiej, na poparcie czego przywołuje art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w którym przewidziano, że Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dokonał wykładni art. 345 TFUE stwierdzając, że wyraża on tzw. zasadę neutralności wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich. Oznacza to np., iż Traktaty – co do zasady – nie stoją na przeszkodzie ani nacjonalizacji przedsiębiorstw, ani ich prywatyzacji. W konsekwencji państwa członkowskie mają prawo „wprowadzić lub zachować własność publiczną” określonych przedsiębiorstw (wyrok z dnia 22 października 2013 r. w sprawach połączonych od C-105/12 do C-107/12, Staat der Nederlanden przeciwko Essent NV i innym, niepubl., pkt 29-31). Odnosząc tę wykładnię do konkretnej sytuacji istniejącej w Holandii, TSUE stwierdził, że obowiązujący tam zakaz prywatyzacji, skutkiem którego jest uniemożliwienie posiadania akcji operatorów systemów dystrybucyjnych energii elektrycznej i gazu przez osoby prywatne, ma za zadanie zachowanie publicznej własności tych operatorów i mieści się w zakresie normowania art. 345 TFUE (ibidem, pkt 33 i 34).

Artykuł 345 nie wyklucza jednak – zdaniem TSUE – zastosowania wobec zasad prawa własności obowiązujących w państwach członkowskich podstawowych reguł TFUE, w tym w szczególności zasady niedyskryminacji, swobody działalności gospodarczej i

swobody przepływu kapitału (ibidem, pkt 36; zob. także cytowane w tym punkcie wyroki, przede wszystkim dotyczące reżimu nabycia własności ziemi rolnej z dnia 6 listopada 1984 r. w sprawie 182/83 Fearon, pkt 7; z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 Ospelt i Schlössle Weissenberg, pkt 24; także wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Konle, pkt 38 dotyczący nabycia ziemi innej niż rolnej). TSUE zastrzega jednocześnie, że uregulowanie krajowe może stanowić uzasadnione ograniczenie jednej ze swobód podstawowych, jeżeli zostało podyktowane względami o charakterze gospodarczym służącymi celom interesu ogólnego (ibidem, pkt 52).

Uwagę należy zwrócić także na ustalenia zawarte w wyroku z dnia 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05 Festersen, dotyczące ograniczeń w nabywaniu gospodarstw rolnych w świetle swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału. TSUE w nawiązaniu do swego wcześniejszego orzecznictwa przypomniał, że wykonywanie praw do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego, które stanowi niezbędne uzupełnienie swobody przedsiębiorczości, powoduje przepływ kapitału. Przepływy kapitału obejmują czynności, przez które nierezydenci dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego.

Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że do środków zakazanych przez art. 63 ust. 1 TFUE, stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału zaliczają się te, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim.

Środek taki może być jednak dopuszczony, zdaniem TSUE, pod warunkiem, że dąży do celu służącego interesowi ogólnemu, jest stosowany w sposób niedyskryminacyjny oraz przestrzega zasady proporcjonalności.

W świetle orzecznictwa TSUE, wskazane w uzasadnieniu projektu cele, które ma osiągnąć projektodawca, tj. zwalczanie presji rynku nieruchomości, ochrona gruntów rolnych w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem, zagwarantowanie wykorzystania nieruchomości rolnych na cele rolnicze, leżą w interesie ogólnym i mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału.

Ponadto projektodawca zaznacza, że wprowadzane restrykcyjne zasady są równe i takie same dla każdego nabywcy, niezależnie od tego, czy jest nabywcą polskim, czy też pochodzącym z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Tym samym ograniczenia nie tworzą dyskryminacji między obywatelami polskimi a obywatelami innych państw członkowskich UE.

W uzasadnieniu projektodawca powołuje się na przyjęte w niektórych państwach

członkowskich bariery prawne uniemożliwiające nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli niebędących rolnikami.

Do tego rodzaju argumentu należy podchodzić z ostrożnością. Jak zauważyła Rzecznik Generalna w opinii do sprawy Festersen, regulacje państw członkowskich dotyczące nabywania nieruchomości różnią się w szczegółach pod względem konkretnego kształtu i celów, do których osiągnięcia dążą, a zgodność z prawem unijnym powinna być oceniana głównie w ramach badania proporcjonalności, a więc uzależniona jest od konkretnej relacji między celem i środkiem (pkt 23 opinii).

Projektodawca powinien zatem szczególnie wnikliwie ocenić, czy wprowadzane przez niego środki, m.in. tak drastyczny środek restrykcyjny jak przewidziany w art. 1 projektu ustawy, nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia założonych celów.

## **2. Zgodność z prawem UE wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych i ich części należących do Skarbu Państwa**

Gdy chodzi o wstrzymanie sprzedaży nieruchomości rolnych i ich części należących do Skarbu Państwa na okres 5 lat, zgodzić się trzeba z projektodawcą, że właściciel nie ma obowiązku sprzedaży swojej własności. Jednakże, gdy prawodawca wstrzymuje sprzedaż na tak długi okres, wprowadzając przy tym od tego środka wyjątek (art. 1 ust. 2 projektu ustawy), a czyni to w momencie upływu 12-letniego okresu przejściowego przewidzianego w Załączniku XII do Traktatu o Przystąpieniu Polski do UE, oraz w sytuacji, gdy pewna grupa obywateli państw członkowskich Porozumienia EOG już i tak mogła wydzierżawiać, a następnie kupować ziemię w Polsce, na takich samych zasadach jak obywatele polscy, to powinien szczegółowo rozważyć i dobrze uzasadnić swój projekt.

Celem głównym proponowanego wstrzymania sprzedaży jest ochrona przed spekulacyjnym wykupem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej nieruchomości na cele rolnicze. Można zgodzić się, że wstrzymanie sprzedaży na 5 lat cel ten osiągnie. Wątpliwe jest jednak czy środek taki jest niezbędny do osiągnięcia celu, czy zatem zamierzonego celu nie można osiągnąć innymi środkami.

Projektodawca uzasadnia wstrzymanie sprzedaży interesami ekonomicznymi państwa, a także troską o polskich rolników, którzy powinni mieć równe szanse w dostępie do państwowych nieruchomości rolnych w Polsce. Projektodawca wskazuje, że polscy rolnicy są mniej zamożni niż rolnicy z innych państw członkowskich. Wątpliwe jest jednak czy w ciągu 5 lat dorównają rolnikom z innych państw

członkowskich. Oznaczałoby to, że w zasadzie trwała dzierżawa powinna pozostać podstawowym sposobem zagospodarowania państwowej ziemi rolnej, a więc także po okresie 5 lat. Projektodawca podkreśla przecież, że zaletę dzierżawy stanowi właścicielska kontrola nad sposobem zagospodarowania gruntów. Nie jest zatem jasne, dlaczego po pięciu latach system miałby się zmienić, dopuszczając sprzedaż.

Warto zaznaczyć, że nowe zasady przewidziane w projektowanych zmianach u.g.n.r.S.P. (art. 6 opiniowanego projektu ustawy) wydają się skutecznie zabezpieczać przed spekulacyjnym wykupywaniem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, a także zmniejszać presję na zakup nieruchomości w Polsce przez obywateli innych państw członkowskich UE. Na uwagę zasługuje zwłaszcza proponowany art. 29 a ust. 1 powyższej ustawy, który przewiduje zobowiązanie nabywcy do m.in. nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 10 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych – do osobistego prowadzenia tej działalności.

Odnieść można wrażenie, że głównym celem ustawowego wstrzymania sprzedaży na 5 lat jest zniechęcenie obywateli innych państw członkowskich do inwestowania w Polsce. Można przypuszczać, że w ten sposób zmniejszona zostanie presja na zakup gruntów rolnych, a przez to ceny nieruchomości rolnych będą niższe i polscy rolnicy staną się konkurencyjni. Broń jest jednak obosieczna, gdyż wstrzymanie sprzedaży dotyczy także polskich rolników, a ponadto skutkuje obniżeniem wpływów ze sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych.

W tym świetle trzeba zauważyć, że art. 1 ust. 2 pozwala w drodze wyjątku na sprzedaż nieruchomości lub ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-ekonomicznymi (na wniosek Prezesa ANR za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi). Przepis ten nie przewiduje gwarancji sposobu zagospodarowania gruntów. Co więcej, projekt ustawy zastrzega, że przepisów u.k.u.r.2003 nie stosuje się do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 7 pkt 2 opiniowanej ustawy) – a więc nie będą stosowane przewidziane tam przepisy, które mają na celu walkę ze spekulacyjnym wykupem nieruchomości rolnych. Warto zatem albo w art. 2 projektowanej ustawy, albo co najmniej w uzasadnieniu wskazać, czy do sprzedaży, o której mowa w art. 2 ust. 2 opiniowanego projektu, ma zastosowanie np. ww. projektowany art. 29a ust. 1 u.g.n.r.S.P.

Ponadto wszelkie uwagi poczynione w pkt. 1 niniejszej opinii pozostają aktualne również do oceny proporcjonalności omawianego rozwiązania.



### **3. Zgodność z prawem UE innych środków realizujących cele proponowanej ustawy – wymagań osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz zamieszkania**

Projekt ustawy wprowadza także inne środki mające na celu przeciwdziałanie spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych (nie tylko należących do Skarbu Państwa), zagwarantowanie ich wykorzystania na cele rolnicze oraz oparcie ustroju rolnego na gospodarstwach rodzinnych. Zgodnie z proponowaną zmianą u.k.u.r.2003 nabywcami nieruchomości mogą być zasadniczo tylko rolnicy indywidualni, którzy zamierzają utworzyć gospodarstwo rodzinne, a przy tym mają kwalifikacje rolnicze, dają rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz zobowiążą się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego w przypadku osób fizycznych określony w proponowanym art. 2b ust. 1 u.k.u.r.2003 nie jest co do zasady niezgodny z prawem UE (w świetle cytowanych wyżej orzeczeń w sprawach Fearon oraz Ospelt i Schlössle Weissenberg). Wymóg ten nie powinien być jednak bezwzględny i powinna istnieć możliwość odstąpienia od niego (np. na podstawie zgody Agencji lub sądu). W pewnych bowiem specyficznych okolicznościach brak możliwości zbycia nieruchomości rolnej na rzecz nabywcy, który nie będzie osobiście prowadził gospodarstwa, może okazać się niezgodny z prawem UE (zob. wyrok TSUE z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 Ospelt).

Inaczej przedstawia się kwestia wymagania zamieszkania, proponowanego w nowym art. 2a ust. 4 pkt 2 ppkt c u.k.u.r.2003. Warto, aby projektodawca jeszcze raz go przemyślał, zwłaszcza że wymagania zamieszkania nie ma w przypadku nabycia nieruchomości lub jej części z Zasobu (por. projektowany art. 29a u.g.n.r.S.P.).

W cytowanym już orzeczeniu w sprawie Festersen, Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiedział się o obowiązku stałego miejsca zamieszkania na zakupionej nieruchomości przez okres ośmiu lat, ale można to samo odnieść do obowiązku zamieszkania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, wchodząca w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Trybunał stwierdził, że art. 56 TWE (obecny art. 63 TFUE) sprzeciwia się temu, aby przepisy krajowe uzależniały nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości na okres ośmiu lat, niezależnie od konkretnych okoliczności dotyczących cech indywidualnych danej nieruchomości rolnej. Dalej Trybunał zauważył, że wprawdzie można przyjąć, że przepisy krajowe zawierające taki

obowiązek zamieszkania, mający na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych, który służy w ten sposób ułatwianiu nabywania tych gruntów przede wszystkim przez osoby zamierzające je uprawiać, odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny. Jednak obowiązek zamieszkania stanowi środek, który wykracza ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.

Po pierwsze bowiem, okazuje się on szczególnie uciążliwy przez to, że ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału, ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez nabywcę, gwarantowane w art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i chronione przez porządek prawny UE, naruszając w ten sposób prawo podstawowe. Po drugie, nic nie pozwala twierdzić, że dla osiągnięcia zamierzonego celu nie można by podjąć innych środków, mniej restrykcyjnych niż ten obowiązek. Obowiązek taki, tym bardziej, gdy jest on zestawiony z warunkiem, by miejsce zamieszkania zostało utrzymane przez wiele lat, wykracza ponad to, co można by uznać za konieczne (zob. pkt 33–37, 41, 42, 50 oraz pkt 1 sentencji orzeczenia).

Warto przy tym podkreślić, że wyrok w sprawie Festersen rozwiązał wątpliwości, które w odniesieniu do wymogu zamieszkania pozostawiały orzeczenia w sprawach Fearon oraz Ospelt i Schlössle Weissenberg. Pierwsze z tych orzeczeń wskazywało, że wymóg zamieszkania jest zgodny z prawem UE pod warunkiem, że nie będzie stosowany w sposób dyskryminacyjny (pkt 11 orzeczenia), a drugie, uznawało że przepisy dotyczące swobodnego przepływu kapitału zakazują odmowy udzielenia zezwolenia na nabycie gruntów rolnych „w każdym przypadku”, gdy nabywca sam nie uprawia tych gruntów w ramach gospodarstwa rolnego i nie zamieszkuje tego gospodarstwa (pkt 54 orzeczenia). Ostatni wyrok można było jednak odczytywać jako odnoszący się do szczególnych okoliczności tego przypadku (por. opinia Rzecznika Generalnego w tej sprawie pkt 48) – przeniesienia własności ziemi na rzecz fundacji, która zobowiązała się do zachowania warunków uprawy gruntów przez dotychczasowego dzierżawcę. Trybunał w tej sprawie uwzględnił cel rozpatrywanego środka, polegający na zapewnieniu rolniczego użytkowania i dalszej uprawy gruntów – przez rolników lub osoby prawne, takie jak zrzeszenia rolników – i orzekł, że odmowa spornego zezwolenia na zakup ziemi z powodu niewypełnienia przez fundację obowiązku bezpośredniej uprawy i wymogu zamieszkiwania wykraczałaby poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wymienionych celów.

#### **4. Podsumowanie**

Podsumowując, warto zauważyć, że zainteresowane podmioty w państwach członkowskich Unii Europejskiej mogły mieć uzasadnione oczekiwanie, że wraz z upływem okresu przejściowego (Załącznik XII do Aktu o Przystąpieniu Polski do UE),

zasady nabywania nieruchomości rolnych będą podlegały tym przepisom prawa UE, których stosowanie w okresie przejściowym było wyłączone.

Zdaniem Rady Legislacyjnej, istotą przepisów zawartych w Załączniku XII do Traktatu o Przystąpieniu jest bezsprzecznie przeciwdziałanie dyskryminacyjnemu traktowaniu obywateli Państw Członkowskich UE przy nabywaniu nieruchomości rolnych w Polsce. Analiza tych norm nie może prowadzić do wniosku, iż ustawodawca nie może w przyszłości przyjąć bardziej restrykcyjnych i jednolitych dla wszystkich podmiotów rozwiązań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi niż te, które obowiązywały w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu. Nie można jednak do końca wykluczyć przyjęcia przez organy UE innej interpretacji określenia „obywatele Państw Członkowskich (...) nie mogą być traktowani w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu”.

Należy zatem oczekiwać, że projektodawca rozbuduje i wzmocni argumentację przemawiającą za przyjęciem ustawy, nie tylko ze względu na zasadę proporcjonalności, ale także mając na uwadze fundamentalne dla prawa międzynarodowego zasady: niedyskryminacji i dobrej wiary.

#### **IV. Zmiany w prawie cywilnym**

##### **Nowelizacja Kodeksu cywilnego**

Kolejna część projektu obejmuje nowelizację kilku ustaw. Materia ta nie stanowi koniecznego dopełnienia pierwszej części, ale ma z nią wspólny cel. Jest nim zabezpieczenie żywnościowe Polski przez odpowiednie ukształtowanie ustroju rolnego, w zgodzie z art. 23 Konstytucji i z uwzględnieniem faktu, że ogólny areał gruntów rolnych w Polsce stanowi „niepomnażalne dobro publiczne”.

W art. 3 projekt zajmuje się nowelizacją K.c. W art. 166 proponuje się dodanie § 3, zawierającego odesłanie do u.k.u.r.2003 w zakresie, w jakim współwłaściciel miałby sprzedać swój udział w nieruchomości rolnej (rozumianej nieco wężiej niż w K.c.), bądź jego część. Oznacza to, że u.k.u.r.2003 będzie mieć w tym zakresie pierwszeństwo przed regulacją art. 166 § 1 K.c., gdy chodzi o prawo pierwokupu (zob. niżej). Regulacja ta stanowi logiczne systemowe „domknięcie” systemu prawa pierwokupu wprowadzonego u.k.u.r.2003, rozstrzygając zbieg norm z obu aktów prawnych i wyłączając prawdziwy zbieg kumulatywny, co jest prawidłowe.

Z kolei w art. 172 K.c. proponuje się dodanie § 3, wyłączającego możliwość zasiedzenia nieruchomości rolnej (w rozumieniu u.k.u.r.2003, a więc

węższym) przez osobę, która nie jest rolnikiem indywidualnym, względnie w przypadku, gdy powierzchnia nabywanej nieruchomości wraz z nieruchomościami stanowiącymi własność zasiadającego przekroczy 300 ha użytków. Konstrukcyjnie wyłączenia zasiedzenia co do określonych dóbr są do pomyślenia.

Regulacja ta nasuwa jednak wątpliwości co do dwóch kwestii. Po pierwsze, jaka data jest miarodajna dla ustalenia granicznego arealu. Jeżeli data upływu wymaganego terminu posiadania – byłoby to łatwe do obejścia w drodze zbycia części posiadanych nieruchomości rolnych krótko przed upływem terminu zasiedzenia, a następnie doprowadzenia do odwrócenia skutków sprzedaży np. w wyniku wykonania prawa odstąpienia. Po drugie, jak należy oceniać umowy o przeniesieniu posiadania zsiadywanej nieruchomości (np. przez osobę zasiadającą, niebędącą rolnikiem indywidualnym, na takiego rolnika), spotykane w praktyce. Łączy się z tym zresztą częściowo pytanie, czy kwalifikacja rolnicza jest wymagana również podczas biegu terminu zasiedzenia (jeżeli tak, przesądzałoby to kwestię doliczania posiadania poprzednika), czy jedynie w momencie upływu terminu zasiedzenia. Tych pytań ani projekt, ani jego uzasadnienie nie rozstrzygają.

Następnie w art. 210 K.c. proponuje się dodanie § 2, na mocy którego zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego (w rozumieniu u.k.u.r.2003) będzie musiało uwzględniać uregulowania u.k.u.r.2003. Nie reguluje ona jednak bezpośrednio kwestii znoszenia współwłasności. Można jedynie domniemywać, że projektodawcy chodzi o zastosowanie rygorów związanych z nabyciem nieruchomości rolnej w wyniku zniesienia, ale stosowanie tych uregulowań nie wymaga ingerencji w materię kodeksową, skoro ustawa o kształtowaniu wymusza swe stosowanie również do takich przypadków w art. 2 pkt 7 oraz art. 2a. To samo dotyczy projektowanego uzupełnienia art. 213 K.c. o § 2 i art. 214 o odesłanie w § 3.

Zmiana w art. 10701 K.c. ma charakter porządkujący i precyzujący, choć zasadza się na założeniu, iż udział w spadku jest czymś innym niż spadek. Nie wydaje się, żeby akurat ta regulacja była najlepszym miejscem do przesądzania charakteru współwłasności w kierunku uznania jej za konstrukcję odrębną od własności, zwłaszcza że dotychczas dominuje koncepcja odmienna, w myśl której współwłasność jest rodzajem własności.

## **2. Nowelizacja ustawy o księgach wieczystych i hipotece**

W art. 4 projekt przewiduje m.in. zmianę art. 68 u.k.w.h. przez wprowadzenie istotnego ograniczenia w rozporządzaniu nieruchomością rolną w drodze obciążenia jej hipoteką. Obciążenie takie będzie możliwe tylko do wysokości wartości

nieruchomości określonej według u.g.n. Uzasadnienie wskazuje jako motyw takiego rozstrzygnięcia chęć zabezpieczenia ANR na wypadek, gdyby chciała ona wykonać prawo pierwokupu. Cel ten jednak nie wymaga tak daleko idącego środka. Gdyby bowiem ANR wykonała prawo pierwokupu co do nieruchomości obciążonej hipotekami przewyższającymi jej wartość, późniejsza sprzedaż egzekucyjna i tak będzie mogła w najlepszym razie zaspokoić uprawnionych z hipotek do wysokości sumy uzyskanej z egzekucji, czyli (w zbliżeniu) wartości nieruchomości. Gdyby zaś ANR po wykonaniu pierwokupu chciała utrzymać własność nieruchomości, to wykona prawo wykupu z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r.2003 w postępowaniu egzekucyjnym.

Nie wiadomo przy tym, czy celem projektodawcy jest uczynienie nieważnymi wszystkich hipotek istniejących w dniu wejścia w życie opiniowanej ustawy, jeżeli przekraczają one wartość nieruchomości ustaloną według u.g.n. Na razie jest to jedyny możliwy wniosek w świetle zasady natychmiastowego działania ustawy nowej, przyjmowanej w prawie rzeczowym. Rodzi to może zarzut naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Można by tego uniknąć, zawężając sankcję nieważności do hipotek ustanowionych pod rządami opiniowanego projektu. Podobny problem powstanie w przypadku zmiany kwalifikacji gruntu obciążonego hipotekami – z nierolnego na rolny.

Prócz tego należy zwrócić uwagę, że projektowany przepis będzie rodzić istotne wątpliwości w praktyce funkcjonowania hipotek wyrażonych w walutach obcych, które z natury rzeczy są płynne, jeżeli mamy je oceniać w walucie polskiej przez pryzmat wartości nieruchomości ustalonej według u.g.n.

Wreszcie podnieść trzeba, iż wejście w życie projektowanej regulacji spowoduje zapewne spadek cen ziemi rolnej ze względu na liczne ograniczenia w obrocie nią. W dalszej konsekwencji hipoteki już istniejące przestaną stanowić zabezpieczenie w takim rozmiarze, jaki istniał dotychczas. Rodzi to potrzebę wynagrodzenia tego rodzaju szkody legalnej po stronie uprawnionych z tytułu hipotek, aby umożliwić im dochodzenie roszczeń w stosunku do Skarbu Państwa na podstawie analogicznej do art. 93 u.k.w.h. W przeciwnym razie powstanie problem zabezpieczenia uprawnionych z istniejących dotychczas hipotek przez pryzmat ochrony praw nabytych.

## **V. Zmiany ustaw dotyczących ustroju rolnego**

### **1. Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**

Projekt czyni przedmiotem zmian – w art. 6 – również u.g.n.r.S.P. Usuwa z gestii ministra Skarbu Państwa wykonywanie praw z udziałów i akcji, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, przekazując to zadanie do właściwości ANR.

Ustawa likwiduje pierwszeństwo nabycia służące dotąd dawnym właścicielom znacjonalizowanych nieruchomości rolnych. Nasuwa to zastrzeżenia z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej wyrażonych w art. 2 Konstytucji, skoro w orzecznictwie TK (uchwała W 19/95 z 18 czerwca 1996 r.) uznano ten przypadek pierwszeństwa nabycia za wyraz zadośćuczynienia moralnego za działania władz PRL. Pozbawienie byłych właścicieli tego zadośćuczynienia oznaczałoby wycofanie się projektodawcy z realizacji wymienionych zasad konstytucyjnych.

Projektowany przepis art. 29b u.g.n.r.S.P. przewiduje odpowiedzialność karną względem tego, kto złożył nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu. Podstawą tej odpowiedzialności jest przepis o składaniu fałszywych zeznań. Składający to oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o treści: „jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Tego rodzaju zabieg legislacyjny nie jest nowością w konstruowaniu przepisów karnych o składaniu fałszywych zeznań.

Już wcześniej projektodawca uczynił to w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawie o ochronie przyrody.

W ten sposób projektodawca uzupełnia zakres przepisu art. 233 K.k., który stanowi o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, o zachowanie tutaj opisane. Przy ocenie zatem strony przedmiotowej przepisu art. 233 K.k. należy pamiętać, iż w jego zakresie mieszczą się również zachowania wpisane w przepisach innych aktów prawnych.

Wprowadzenie powyższych regulacji nie budziło zastrzeżeń, więc uznać można, że takie rozwiązanie może być wprowadzone również w opiniowanej ustawie.

## **2. Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego**

Projekt czyni również przedmiotem zmian u.k.u.r.2003. W projektowanej wersji ma się ona nie stosować do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności

Rolnej Skarbu Państwa, co jest zrozumiałe, zważywszy na fakt, że opiniowany projekt tworzy w u.g.n.r.S.P. reżim równoległy w stosunku do u.k.u.r.2003.

Gdy chodzi o zawartą w projektowanym art. 2a ust. 4 pkt 1 ppkt a u.k.u.r.2003 konieczność wykazania, że „nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o których mowa w ust. 1 i 3”, wydaje się ona niemożliwa do zrealizowania. Zwykle musiałby bowiem wykazać, że „nie było możliwości nabycia” m.in. przez jakiegokolwiek rolnika indywidualnego (definicja w art. 6 ust. 1 u.o.k.u.r.2003) przynajmniej z terenu całego państwa. Możliwość nabycia to jednak coś dużo mniej, niż samo nabycie. Istnieje ona – obiektywnie patrząc – zawsze. Ta sama uwaga dotyczy pozostałych podmiotów wskazanych w ust. 3 – jednostek samorządu terytorialnego, czy Skarbu Państwa.

W art. 3 ust. 1 u.k.u.r.2003 przewiduje się prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej. Zdaniem Rady Legislacyjnej wymaga zastanowienia w toku dalszych prac, czy ma się ono stosować również w sytuacjach, gdy dochodzi do sprzedaży tej nieruchomości przez właściciela, natomiast została ona wydzierżawiona przez niewłaściciela, z pominięciem uprawnień właściciela (analogicznie co do projektowanego art. 4a u.k.u.r.2003). Dotychczasowa redakcja projektu przemawia za udzieleniem odpowiedzi pozytywnej, ale takie rozwiązanie wymaga uwzględnienia konstytucyjnej ochrony prawa własności.

Rada za prawidłowe uznaje wprowadzenie prawa wykupu dla przypadków, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej, względnie osoba bliska zbywcy, jak również jego wyłączenie w sytuacjach, w których udzielono zgody na podstawie projektowanego art. 2a ust. 4 u.k.u.r.2003.

Zasadnicza wątpliwość rodzi się natomiast w związku z nieokreśleniem w projektowanych przepisach kryteriów wykonania prawa pierwokupu, czy wykupu służących ANR (na rzecz Skarbu Państwa), w bardzo szerokim zakresie. Jeżeli mają to być akty uznaniowe, niepoddające się kontroli sądowej, to powstaje pytanie jakie mechanizmy zabezpieczą tę uznaniowość przed ewentualną korupcją. Projektodawca takich zabezpieczeń nie wskazuje, a powinno to być przewidziane w samej ustawie.

Wymaga także rozważenia – zwłaszcza z punktu widzenia zasady ochrony prawa dziedziczenia przewidzianej w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – zasadność wprowadzenia prawa wykupu nieruchomości w art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a u.k.u.r.2003 w przypadkach, w których nabycie następuje w drodze dziedziczenia, bądź zapisu windykacyjnego. Uzasadnienie pomija te sytuacje milczeniem, tymczasem kwestia jest nadzwyczaj istotna z punktu widzenia praktycznego, dotyczyć bowiem będzie

setek tysięcy przypadków.

Zasadniczą wątpliwość wywołuje ustalenie wartości wykupu w przypadku nabycia udziałów, bądź akcji. Zawarte w projektowanym art. 4 ust. 6 odesłanie do odpowiedniego stosowania ustępu 2 nie pasuje do przedmiotu nabycia. Nie jest nim bowiem nieruchomości, której wartość można określić na podstawie u.g.n., lecz prawa udziałowe. Ponadto wątpliwość należy podnieść także co do operatywności odesłania w art. 4 ust. 6 do odpowiedniego stosowania ust. 5 w zakresie określonym w jego pkt. 1 ppkt. a, ponieważ nabywca udziałów lub akcji nie musi wiedzieć czy spółka jest właścicielem nieruchomości rolnej.

Niezrozumiałe jest obarczenie w projektowanym art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r.2003 sankcją nieważności oddania nieruchomości rolnej w posiadanie. Sankcja ta dotyczy wyłącznie czynności prawnych, a oddanie w posiadanie taką czynnością być nie musi i rzadko kiedy jest.

Nie jest również jasne jak bliski ma być związek między nieprawdziwością oświadczeń, bądź dokumentów, stanowiących podstawę nabycia nieruchomości rolnej z tym nabyciem (projektowany art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r.2003). Użyte przez projektodawcę pojęcie „nabycie w oparciu o nieprawdziwe...” może bowiem być interpretowane bardzo szeroko i obejmować np. nabycie nieruchomości w akcie notarialnym, do którego nabywca stanął z dowodem osobistym zawierającym pomyłkę pisarską w imieniu jednego z jego rodziców. Stosowanie sankcji nieważności wydaje się w tych razach nadmierne. Kwestia ta wymaga, zdaniem Rady Legislacyjnej, większej precyzji i uwzględnienia zasady proporcjonalności.

## **VI. Uwagi szczegółowe**

**1.** Gdy chodzi o wyłączenia zakazu zbywania nieruchomości, tzn. regulacje dopuszczające sprzedaż, w art. 2 ust. 1 pkt 1 projektu użyto zwrotu „w szczególności”, który stanowi o przykładowym wyliczeniu. Z kolei w art. 2 ust. 1 pkt 3 użyto pojęcia „ogródków przydomowych”, ale ani projekt, ani jego uzasadnienie nie wyjaśniają, co ono oznacza.

Obniżono także w art. 28a u.g.n.r.S.P. limit areału możliwego do nabycia przez jedną osobę z 500 ha do 300 ha. Nie jest jednak jasne, czy limit określany w art. 28a ust. 1 pkt 2 dotyczy tylko nabywcy, czy także np. jego spadkodawców. Jak należy mniemać, w OSR (pkt 2.5.A) omyłkowo wskazano 500 ha zamiast 300 ha.



**2.** Z kolei nowelizacja art. 29 ust. 2 i 3 u.g.n.r.S.P. nie uwzględnia faktu, iż w prawie polskim od 2003 r. istnieje wyrażony w K.c. podział na aukcję (dawny przetarg ustny) oraz przetarg (dawny przetarg pisemny). Odrzucenie terminologii kodeksowej powoduje, że nie jest możliwe uzupełniające stosowanie przepisów K.c. dotyczących tych trybów zawierania umów, co nasuwa wątpliwości w zakresie operatywności stosowania nowych przepisów. Obecna nowelizacja u.g.n.r.S.P. stanowiłaby dobrą okazję do porzucenia przestarzałej terminologii. Tak więc zamiast zwrotu „przetarg ustny (licytacja)” należałoby posłużyć się pojęciem „aukcji”, a zamiast „przetargu ofert pisemnych” powinna być mowa o „przetargu”. Wymagałoby to oczywiście dostosowania terminologii używanej dalej (ust. 2, ust. 3a, ust. 3b, ust. 3b pkt 6, ust. 3ba, ust. 3 bc, ust. 3 bd, ust. 3c). Następnie – z tych samych względów – w art. 29 ust. 3 pkt 3 ppkt a i ppkt c pojęcie „oferenta” należałoby zastąpić pojęciem „uczestnika przetargu”, a w art. 29 ust. 3 pkt 3 ppkt b – uzupełnić, o nabycie lub wydzierżawienie przez kogo chodzi projektodawcy.

Uzasadnienie projektu nie zawiera wskazania ratio legis wyłączenia z udziału w przetargu na podstawie art. 29 ust. 3 bd u.g.n.r.S.P.

Jak się wydaje, można również zrezygnować z pleonazmu w art. 29c u.g.n.r.S.P. przez zastąpienie słów „czynność prawna dotycząca zbycia” pojęciem „zbycia”, dostosowując dalszą część przepisu do rodzaju nijakiego („dokonane” zamiast „dokonana”).

Wprowadzenie możliwości zabezpieczenia zapłaty w art. 31 ust. 3a u.g.n.r.S.P. wekslem in blanco nasuwa wątpliwości co do skuteczności, jeżeli mógłby to być weksel nieporęczony przez podmiot trzeci o pewnej wypłacalności.

Z kolei w art. 39c u.g.n.r.S.P. należałoby dopasować terminologię wewnątrznie w ramach ustępu, a oprócz tego w nawiązaniu do klasycznych instytucji przelewu i przejęcia długu, regulowanych w K.c. Posłużenie się pojęciami „wstąpienia w prawa i obowiązki dzierżawcy” oraz „przekazania praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy” nie pozwala bowiem na przyjęcie, że mamy do czynienia z wymienionymi instytucjami części ogólnej prawa zobowiązań (jak jednak sugeruje uzasadnienie projektu). Prawu polskiemu nieznaną jest znana konstrukcja, która w drodze jednej czynności prawnej pozwalałaby na zmianę dzierżawcy, czyli strony umowy wzajemnej. W dotychczasowej praktyce obrotu dokonuje się to w drodze przelewu pod warunkiem przejęcia długu, bądź odwrotnie.

**3.** Gdy chodzi o definicje ustawowe, art. 2 pkt 6 u.k.u.r.2003 powinien obejmować zstępnych rodzeństwa, a nie tylko jego dzieci. Uzasadnienie nie wyjaśnia również

dlaczego w art. 2a ust. 3 pkt 2 u.k.u.r.2003 nie wymieniono zapisu zwykłego, a tylko zapis windykacyjny. Konieczne jest również wskazanie jak rozumieć pojęcia „rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej” oraz „nadmiernej koncentracji” w art. 2a ust. 4 pkt 1 ppkt b i c u.k.u.r.2003.

Z kolei w art. 2b ust. 3 u.k.u.r.2003 konieczne jest wskazanie, w jakiego rodzaju postępowaniu cywilnym sąd może zezwolić na dokonanie czynności.

Usunięcie przepisów u.k.u.r.2003 nadających przywileje spółdzielniom produkcji rolnej nie nasuwa zastrzeżeń, pozostaje bowiem w zgodzie z ogólną intencją projektodawcy co do zadośćuczynienia normie art. 23 Konstytucji.

W art. 3 ust. 10 u.k.u.r.2003 należy uzupełnić projekt przez dodanie, iż oświadczenie tam wzmiankowane jest wysyłane w postaci wypisów. Z kolei w art. 3a ust. 3 u.k.u.r.2003 należy usunąć odstęp między słowami „nie” i „ujętych”, natomiast w art. 3a ust. 4 tej ustawy słowo „odpowiednio” trzeba przenieść za słowo „oraz”, ponieważ nic nie stoi na przeszkodzie w stosowaniu art. 3 ust. 10 i 11 wprost, a nie tylko per analogiam. Natomiast w art. 3b ust. 2 należy usunąć słowo „Agencja” i dodać zaimek zwrotny „się”, co pozwoli na ustalenie równowartości przez sąd w razie sporu; tak samo w art. 4 ust. 2.

W art. 4 ust. 1 pkt 4 ppkt a u.k.u.r.2003 – w razie uwzględnienia uwagi wyrażonej wyżej co do zapisu zwykłego – należałoby dokonać uzupełnienia o tę instytucję.

Wydaje się również, że w projektowanym art. 9 ust. 3 pkt 2 u.k.u.r.2003 należy użyć czasu przeszłego („nie wykonał” zamiast „nie wykonuje”).

## **VII. Konkluzja**

W konkluzji Rada Legislacyjna stwierdza, że przedłożony projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, którego cele społeczne i gospodarcze są konstytucyjnie uzasadnione, wymaga wielu istotnych zmian, uzupełnień i konkretyzacji. Ich wprowadzenie przesądzi o zgodności tej ustawy z wzorcami konstytucyjnymi, standardami prawa europejskiego oraz zasadami systemowymi prawa polskiego i dobrej legislacji. Kierunek i zakres niezbędnych korekt został w tej opinii wskazany i po ich wprowadzeniu projekt powinien zostać skierowany do dalszych etapów rządowego procesu legislacyjnego.

Na podstawie projektu opinii przygotowanej przez: dr hab. Macieja Kalińskiego, prof. UW, prof. dr hab. Annę Wyrozumską, prof. dr hab. Krzysztofa Wójtowicza, dr hab. Marcina Wiącka, prof. UW, prof. dr hab. Marka Bojarskiego i prof. dr hab. Dariusza Kijowskiego Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym w dniu 26 lutego 2016 r.