



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-92/16/MIZ/KBU
DZP I/1787 /16

Warszawa, 2016.03.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 24.03.2016r.

Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 9.03.2016 r., znak: GMS-WP-173-69/16, dotyczące zaopiniowania projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, w załączeniu przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do przedłożonego projektu.

Z powrotem
PREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa
Leszek Bosek

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

Opinia do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, zauważa się, co następuje:

Na wstępie należy wzmiankować, że opiniowany projekt ustawy nie był wcześniej przedmiotem analizy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, jako że po raz pierwszy przesłany został z prośbą o wyrażenie opinii przez Kancelarię Sejmu. Odnosząc się zatem do wniosku o wyrażenie opinii, poniżej przedstawione zostaną najistotniejsze uwagi i wątpliwości odnośnie projektowanej regulacji.

1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że tytuł ustawy nie oddaje istoty regulacji oraz jej zakresu. Sformułowanie „*wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*” odnosi się praktycznie do art. 1 zawierającego dosyć enigmatyczny zakaz sprzedaży „*nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*” oraz art. 2 zawierającego wyłączenia co stosowania art. 1.

Pozostałe jednostki redakcyjne projektu ustawy – artykuły – w liczbie od art. 3 do art. 8 zawierają przepisy zmieniające inne ustawy, zaś jednostki redakcyjne od art. 9 do art. 13 to przepisy przejściowe odnoszące się do zmienianych ustaw i w żaden sposób nie określające rozumienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zaś art. 14 i art. 15 zawierają odpowiednio przepisy o utracie mocy oraz wejściu w życie projektowanej ustawy.

Żaden z artykułów projektu ustawy nie definiuje Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Domniemywać jedynie można, że chodzi o ten Zasób, który jest regulowany przepisami *ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 1014, z późn. zm.)*. Ustawy tej dotyczą zmiany zawarte w art. 6 projektu ustawy, stanowiące (wraz z projektowanymi w art. 7 zmianami w *ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803, z późn. zm.)*) zasadniczy element projektu ustawy – i w tym zakresie w ujęciu legislacyjnym – w pełni wystarczające byłoby skorzystanie z formuły zmiany w.w. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz innych ustaw, bez nieadekwatnego tytułu projektu ustawy sugerującego ograniczenie w sprzedaży nieruchomości tylko do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Dodatkowe wątpliwości związane z przyjętą systematyką projektu ustawy oraz czytelnością legislacyjną projektowanych zmian wynikają z projektowanej w art. 14 utraty mocy *ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1433, z późn. zm.)* – zawierającej w art. 25 regulację o utracie mocy *ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 803, z późn. zm.)* przy jednoczesnych projektowanych zmianach w *ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*. Na skutek takiego „zewnątrznego” usytuowania przepisu o utracie mocy *ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* i w konsekwencji utrzymania (przewidzianej do usunięcia z systemu prawa na podstawie art. 25 ustawy z 2015 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r.) mogą powstać wątpliwości co do rzeczywistego zakresu eliminacji przepisów, mając jeszcze na względzie przewidywany termin wejścia w życie projektu, to jest 30 kwietnia 2016 r.

2. Nie do końca wydaje się jasne, co projektodawcy rozumieją pod zawartym w art. 1 projektu „*wstrzymaniem sprzedaży nieruchomości*” – czy literalnie odnosi się to do niemożności dokonania umowy sprzedaży nieruchomości w formie aktu notarialnego, czy też w ogóle wstrzymanie jakichkolwiek działań związanych ze sprzedażą/przygotowaniem do sprzedaży nieruchomości – mając na uwadze, że zakaz odnosi się także do sprzedaży części nieruchomości – żeby zatem dokonać wydzielenia tej części nieruchomości z „*całości*” nieruchomości niezbędne jest podjęcie określonych działań związanych z ewentualnym geodezyjnym wydzieleniem „*części*” nieruchomości i jej wyodrębnieniem prawnym. Pewne wyjaśnienie znaleźć można w treści art. 2, niemniej jednak wątpliwości istotne nasuwa regulacja ust. 3 art. 2 projektu, która odnosi się do „*Sprzedaży nieruchomości, innych niż wymienione w ust. 1, albo bez zgody, o której mowa w ust. 2*”, co może sugerować, że jej zakres jest szerszy niż zawarte w ust. 1 art. 2 odwołanie do art. 1.

Nadto w ust. 2 art. 2 zawarte jest bardzo ogólne sformułowanie „*względów społeczno-gospodarczych*” mających uzasadniać zgodę ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na sprzedaż nieruchomości lub ich części. Enigmatyczność tego sformułowania i jednocześnie wielość sytuacji, które mogą uzasadniać „*względy społeczno-gospodarcze*” prze jednoczesnym przykładowym w istocie wyliczeniu wyłączeń z art. 2 ust. 1 lit c, prowadzić może do trudności w prawidłowej realizacji projektowanej regulacji.

Szczególnie, że to właśnie w ust. 1 art. 2 ujęte praktycznie zostały przypadki „*względów społeczno-gospodarczych*”, które miałby uwzględniać minister właściwy do spraw rozwoju wsi na wniosek Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych; bowiem właśnie do względów gospodarczych i społecznych odnoszą się wymienione w ust. 1 art. 2 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy też decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W istocie zatem działania ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w zakresie wyrażania na sprzedaż nieruchomości prowadzić mogłoby do swoistego dublowania zakresu regulacji określonej w ust. 1 art. 2, a w każdym razie podważać może zupełność tego zakresu regulacji.

3. Projektowana regulacja § 3 w art. 172 k.c. uzależniająca możliwość nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości rolnej (w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez rolnika indywidualnego w rozumieniu tej ustawy) od powierzchni nabywanej nieruchomości rolnej (nie więcej niż 300 ha użytków rolnych) pozostaje w zupełnym oderwaniu od specyfiki instytucji zasiedzenia.

Abstrahując bowiem nawet od możliwości wyłączeń podmiotowych przy zasiedzeniu (rolnik indywidualny w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego będący właścicielem nieruchomości o powierzchni przekraczającej 300 ha użytków rolnych) czy też wyłączeń w ujęciu przedmiotowym (swoisty zakaz nabycia przez zasiedzenie nieruchomości rolnej przekraczającej 300 ha użytków rolnych) zasadnicze trudności z realizacją tego przepisu wynikać będą z braku uwzględnienia tej istotnej kwestii, że w postanowieniu stwierdzającym nabycie własności nieruchomości przez zasiedzenie sąd orzeka, kto w określonej chwili nabył jej własność, bez względu na to, czy nabywca jest właścicielem w chwili orzekania.

Zatem, co należy podkreślić, nabycie przez zasiedzenie odnosi się do stanu wcześniejszego niż samo orzeczenie o zasiedzeniu (bardzo często odnosi się do spełnienia przesłanek zasiedzenia na stan nawet sprzed kilkudziesięciu lat przed postanowieniem stwierdzającym zasiedzenie), a więc może dotyczyć także wcześniejszego stanu niż ograniczenia projektowane w opiniowanym projekcie oraz okresu sprzed wprowadzenia definicji rolnika indywidualnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nadto podkreślenia wymaga, że nie są odosobnione takie sytuacje, kiedy na skutek zakwestionowania orzeczenia sądu I instancji ustalającego spełnienie przesłanek zasiedzenia na określony stan (w danej dacie), sąd II instancji ustala, że zasiedzenie nastąpiło w innym terminie (późniejszym bądź wcześniejszym niż przyjęto w orzeczeniu sądu I instancji).

W związku z powyższym zakwestionowania wymaga też regulacja przepisu przejściowego art. 13 projektu, stanowiąca, iż projektowany § 3 w art. 172 k.c. nie będzie stosowany, jeżeli zasiedzenie

skończyłoby się przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy - to jest biorąc pod uwagę zawartą w art. 15 datę 30 kwietnia 2016 r. jeżeli zasiedzenie skończyłoby się przed 30 kwietnia 2013 r. O ile bowiem sugeruje to, że projektowane ograniczenia podmiotowo-przedmiotowe nie będą uwzględniane w przypadku zasiedzenia nieruchomości, które będzie miało miejsce do tej daty, to cały czas (zwłaszcza w aspekcie ewentualności zmiany terminu nabycia nieruchomości przez zasiedzenie przez sąd II instancji) aktualność zachowują wątpliwości co tego, jakie w istocie przepisy art. 172 § 3 k.c. mają być stosowane przez sąd.

Odnosząc się do uzupełnień regulacji art. 166, 210, 213 214 k.c. odwołania do ich stosowania z uwzględnieniem przepisów ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, to wydaje się ono zbędne, gdyż nawet przy braku tego sformułowania regulacje ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w zakresie nią uregulowanym znajdują zastosowanie.

Nadto nawiązanie w art. 172 § 3 k.c. do nieruchomości rolnej w rozumieniu w.w. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. zdaje się pomijać tę okoliczność, że właśnie ustawa ta w art. 2 ust. 1 w definicji nieruchomości rolnej odwołuje się do nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

4. W art. 4 projektu dotyczącym m.in. wprowadzenia nowej treści ust. 2a w art. 68 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, pewne wątpliwości budzi nałożony na sąd dokonujący wpisu hipoteki obowiązek ustalenia wartości nieruchomości rolnej – wprawdzie na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego stosownie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, niemniej jednak to na sądzie może ciążyć obowiązek ustalenia rzeczywistych proporcji pomiędzy sumą hipotek na nieruchomości rolnej a jej wartością rynkową (przy czym obie te wartości - zarówno hipoteki jak i rynkowa wartość nieruchomości – mogą być zmienne w czasie).
5. W art. 6 projektu (zmiana ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa):
 - 1) należałoby ujednoczyć terminologię użytą w przepisach zmienianej ustawy, gdyż ust. 1 pkt 2 w art. 28a zmienianej ustawy (art. 6 pkt 7 projektu) oraz ust. 3ba pkt 1 dodawany do art. 29 zmienianej ustawy (art. 6 pkt 8 lit. d projektu) stanowi o: „*celach publicznych, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*” podczas gdy w art. 29 ust. 3b pkt 4 zmienianej ustawy użyto sformułowania: „*cele publiczne*”, natomiast w art. 39 ust. 5 tej ustawy jest mowa o: „*celach publicznych w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami*”. Mając na uwadze postanowienie § 10 *Zasad techniki prawodawczej*, zgodnie z którym do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami, zasadnym wydaje się ujednoczenie określeń użytych w ustawie;
 - 2) w pkt 4 lit. a, w związku z propozycją dodania ust. 5d w art. 20 zmienianej ustawy należałoby ujednoczyć terminologię użytą w tym artykule. Zwrócić należy uwagę, iż projektowany przepis stanowi o: „*realizacji zadań związanych z wykonywaniem zadań określonych ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803 oraz z 2016 r. poz. ...)*”, podczas gdy w ust. 4 w tym artykule jest mowa o finansowaniu: „*zadań określonych przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego*”;
 - 3) w pkt 5, wątpliwości budzi propozycja dodania ust. 1a w art. 23a zmienianej ustawy, odnoszącego się do władania nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego przez osobę w dobrej wierze. Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa gospodaruje Agencja Nieruchomości Rolnych w formach określonych w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w szczególności w jej rozdziale 5, które dla czynności dotyczących dysponowania nieruchomościami tego Zasobu przewidują formę umowy cywilnoprawnej. Trudno jest zatem uznać, iż osoba

bezumownie użytkując nieruchomości Zasobu nie ma świadomości, iż posiada je bez tytułu prawnego. Zgodnie z poglądem wyrażonym w literaturze przedmiotu posiadaczem rzeczy w dobrej wierze jest taki posiadacz, który ma przekonanie, uzasadnione okolicznościami, że przysługuje mu prawo faktycznie przez niego wykonywane. Natomiast posiadaczem w złej wierze jest osoba, która wie albo powinna wiedzieć na podstawie towarzyszącym posiadaniu okoliczności, że nie przysługuje mu prawo do rzeczy. Dobra wiara jest wyłączona przez niedbalstwo, rozumiane jako znajomość okoliczności wzbudzających u każdego przeciętnego człowieka poważne wątpliwości lub uzasadnione podejrzenia, że nie przysługuje mu prawo do posiadanej rzeczy (J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do art. 224 K.c. Uwaga nr 2*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. J. Gudowski, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2013).

Zwrócić należy również uwagę, iż zgodnie z art. 18 ust. 4 *ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 1551 oraz z 2016 r. poz. 337)* płatność bezpośrednia do działki rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przysługuje rolnikowi, który, na dzień 31 maja danego roku, ma do tej działki tytuł prawny. Analogiczna zasada dotycząca koniecznością posiadania tytułu prawnego do nieruchomości Zasobu w przypadku ubiegania się o pomoc finansową ze środków Unii Europejskiej została wprowadzona w art. 18 ust. 4 *ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 173, z późn. zm.)* oraz w art. 20 ust. 4 *ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 349 i 1888)*. Tym samym wątpliwą wydaje się możliwość wykazania dobrej wiary po stronie osoby władającej nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego.

Ponadto należy zauważyć, że projektowana regulacja art. 23a ust.1a odwołująca się do „dobrej wiary” osoby władającej nieruchomością Zasobu zdaje się pomijać, że pojęcie „dobrej wiary” w głównej mierze związane jest na gruncie regulacji Kodeksu cywilnego z posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia bądź do możliwości nabycia nieruchomości, jak też wynagrodzenia za bezumowne korzystanie. Dobra wiara nie jest natomiast przesłanką umorzenia, odroczenia czy też rozłożenia na raty należności za korzystanie z nieruchomości państwowych i to bez tytułu prawnego;

- 4) w pkt 8 lit. d wątpliwości budzi dopuszczenie w ust. 3bc pkt 1 dodawanym w art. 29 zmienianej ustawy do wzięcia udziału w przetargu na zbycie nieruchomości Zasobu osoby, która uzyskała zwolnienie, odroczenie albo rozłożenie na raty zaległych płatności należnych Agencji, Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych lub Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Skoro osoba ta ma problemy finansowe ze spłatą wymagalnych należności, to występuje duże prawdopodobieństwo, że będzie ona miała również utrudnione możliwości spłaty zobowiązań wynikających z nabycia nieruchomości w przetargu organizowanym przez Agencję.
6. W art. 7 projektu (*zmiana ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803)*):
- 1) jako niezasadne należy ocenić dodanie preambuły do ustawy (pkt 1 projektu), ponieważ zgodnie z postanowieniem § 11 *Zasad techniki prawodawczej*, w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności postulatów, zaleceń, oraz uzasadnień formułowanych norm; nadto preambuła wprowadzona ma być do ustawy po upływie blisko 13 lat od wprowadzenia tej ustawy do systemu prawnego;
 - 2) definicja „osoby bliskiej” sformułowana w pkt 6 dodawanym w art. 2 zmienianej ustawy (pkt 3 lit. b projektu) pomija osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. W dotychczas

obowiązujących przepisach *ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, tj. w art. 3 ust. 5 pkt 1, a także w art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b zastosowano odesłanie do przepisów o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do rozumienia pojęcia osoby bliskiej w stosunku do zbywcy nieruchomości rolnej. Zgodnie z art. 4 pkt 13 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.) przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Uwzględniając, iż projektowane regulacje prawne dotyczące nabywania nieruchomości rolnych mają charakter restrykcyjny, pozbawienie praw, które dotychczas przysługiwały osobom faktycznie pozostającym we wspólnym pożyciu ze zbywcą nieruchomości należy uznać jako dyskryminujące te osoby.

Podkreślenia wymaga również, iż w katalogu osób bliskich nie zostali uwzględnieni małżonkowie zstępnych zbywcy nieruchomości, czyli zięć i synowa. Ze względu na specyfikę stosunków własnościowych gruntów rolnych, przejawiającą się częstym występowaniem tych osób jako podmiotów czynności prawnych zarówno *inter vivos* jak również *mortis causa*, postuluje się zamieścić je w projektowanej definicji (podobnie: J. Matys, *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 3109), s. 16, dostęp: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3109>);

3) zmiany art. 3 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 5, a także art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a zmienianej ustawy (pkt 5 lit. a i b oraz pkt 7 lit. b projektu) pozbawiają spółdzielnię produkcji rolnej prawa pierwokupu:

- nieruchomości rolnej dzierżawionej przez tą spółdzielnię,
- nieruchomości rolnej nabywanej przez spółdzielnię - w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni;

Przepisy te eliminują również możliwość:

- wyłączenia zastosowania przepisów przyznających prawo pierwokupu nieruchomości rolnej jej dzierżawcy, w przypadku, gdy sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni;
- wyłączenie zastosowania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz spółdzielni produkcji rolnej - w przypadku nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka tej spółdzielni.

Zwrócić należy uwagę, iż Trybunał Konstytucyjny wskazuje na konstytucyjny wymiar ochrony tworzenia i działalności spółdzielni (por. wyroki z dnia 21 maja 2001 r., sygn. K 5/01, „OTK” 2001, nr 4, poz. 87, oraz z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, „OTK-A” 2009, nr 7, poz. 110). Tym samym, zdaniem Trybunału, spółdzielczość nie powinna być dezintegrowana i eliminowana przez przepisy prawne, które upodabniałyby ją do działalności o charakterze komercyjnym (zob. wyrok TK z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 17/10, „OTK-A” 2012, nr 2, poz. 14). Taki skutek wywołałyby przepisy projektowanej ustawy umożliwiając ograniczenie gruntów, którymi dysponowałyby spółdzielnie, w wyniku dokonywanych transakcji. Zwrócić należy uwagę, iż projektowane uregulowania prawne można uznać jako nieproporcjonalne do zamierzonych celów regulacji, ponieważ dotychczasowe przepisy zabezpieczają przed spekulacyjnym wykupem gruntów rolnych, ograniczając zakres nabycia nieruchomości rolnych tylko do gruntów stanowiących wkład gruntowy w spółdzielni lub dzierżawionych przez spółdzielnię. Tym samym uprawnionym wydaje się pogląd, iż przepisy te naruszają zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą zakazane jest wprowadzanie ograniczeń przekraczających stosowną proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień podmiotu a wagą interesu publicznego podlegającego ochronie;

4) wątpliwości budzi przyznanie Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a dodawany na podstawie art. 7 pkt 6 projektu). Prawo to będzie przysługiwało niezależnie od powierzchni

nieruchomości rolnej, a także od przedmiotu działalności spółki, która jest jej właścicielem. Tym samym Agencja mogłaby stać się udziałowcem lub akcjonariuszem spółki, której głównym przedmiotem działalności nie jest obrót lub gospodarowanie nieruchomościami rolnymi, np. banku, który nabył nieruchomość rolną w drodze kupna lub windykacji należności. Uwzględniając specyfikę działalności tych podmiotów, konieczna stałaby się rozbudowa w ramach struktur Agencji działu tzw. nadzoru właścicielskiego nad tymi spółkami, co powodowałoby konieczność wydatkowania środków finansowych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nieoszacowanych w uzasadnieniu projektu. Trzeba również zaznaczyć, iż nabywając akcje lub udziały w spółkach Agencja często musiałaby angażować się finansowo, np. przez dokonywanie dopłat, o których mowa w art. 177 i nast. *Kodeksu spółek handlowych*.

Wątpliwości budzi również odpowiednie „*stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu co do nieruchomości*” do prawa pierwokupu akcji lub udziałów spółek, podczas, gdy ust. 4 w projektowanym art. 3b stanowi o: „*stosowaniu przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu*” w odniesieniu do nieruchomości rolnej w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, która jest właścicielem tej nieruchomości rolnej;

- 5) określone w art. 3b ust. 1 prawo Agencji do nabycia nieruchomości rolnej w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, która jest właścicielem tej nieruchomości rolnej (art. 7 pkt 6 projektu) może być uznane jako naruszające zasadę proporcjonalności, w sytuacji, gdy nowym wspólnikiem będzie rolnik indywidualny lub osoba fizyczna zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne. Podobną wątpliwość należy odnieść do zmienianego ust. 1 pkt 4 lit. b w art. 4 ustawy (art. 7 pkt 7 lit. a projektu), który stanowi o możliwości nabycia przez Agencję nieruchomości rolnej w przypadku podziału, przekształcenia lub łączenia spółek handlowych;
- 6) zasadnicze wątpliwości budzi projektowany ust. 6 dodawany do art. 4 zmienianej ustawy (art. 7 pkt 7 lit. d projektu), który stanowi o odpowiednim stosowaniu przepisów ust. 1-3 tego artykułu do nabycia udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Zgodnie z ust. 1 w tym artykule Agencja może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Natomiast jeżeli równowartość pieniężna nie wynika z treści czynności prawnej, orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego, to Agencja określa tę równowartość przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Zwrócić jednak należy uwagę, iż zgodnie z art. 174 ust. 3 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* rzeczoznawca majątkowy dokonuje określania wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością. Poza zakresem jego specjalizacji zawodowej jest natomiast ustalanie wartości praw, takich jak wartość akcji, udziałów i innych składników majątkowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa (np. wierzytelności, praw z papierów wartościowych, patentów i innych praw własności przemysłowej, majątkowych praw autorskich i majątkowych praw pokrewnych). W sytuacji, gdy wartość nieruchomości będzie stanowić niewielką część aktywów spółki, kwestia ta będzie mieć istotne znaczenie;
- 7) istotne wątpliwości budzi nieokreślenie przesłanek złożenia przez Agencję oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej, w przypadku nabycia nieruchomości rolnej przez osoby, nie zaliczone do kategorii osób bliskich zbywcy w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a zmienianej ustawy). W takim przypadku będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy art. 3 ust. 8 i 9 ustawy, w zakresie określenia równowartości pieniężnej nieruchomości będącej przedmiotem wykupu przez Agencję. Projektowany przepis umożliwi jednak ograniczenie prawa dziedziczenia w sposób uznaniowy przez dokonanie przez Agencję wykupu nieruchomości („*Agencja może złożyć oświadczenie*”) i w dodatku bez możliwości poddania tego ograniczenia kontroli sądowej, co budzi poważne wątpliwości odnośnie jego zgodności z art. 2 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18

marca 2010 r., sygn. K 8/08, „OTK-A” 2010, nr 3, poz. 23 orzekł, iż blankietowość uprawnień Agencji i nieokreślenie w ustawie przesłanek wykonywania przez Agencję prawa odkupu nieruchomości, o którym mowa w art. 29 ust. 5 *ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, stanowi „nieproporcjonalne naruszenie istoty prawa własności”, naruszające zasadę państwa prawnego, a w szczególności zasadę poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Trybunał zaznaczył, iż tak sformułowane przepisy naruszają standardy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także uniemożliwiają „sądowi następczą merytoryczną kontrolę zasadności takiej ingerencji. Zarówno cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji ustawodawca pozostawił wyłącznej gestii ANR i nie określił ich w ustawie”. Analogiczne zarzuty można więc podnieść wobec art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a zmienianej ustawy, który nie określa przesłanek, które powinna spełniać Agencja w celu skorzystania z prawa wykupu nieruchomości, jak również nie przewiduje możliwości poddania tej czynności kontroli sądowej.

- 8) Istotne wątpliwości wiązać należy także z odstąpieniem od obecnie obowiązującego kryterium obszarowego wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz diametralne rozszerzenie przypadków, w których Agencja Nieruchomości Rolnych może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości (odpowiednie wykonywania prawa pierwokupu), w szczególności przypadków zasiedzenia nieruchomości rolnej oraz dziedziczenia, które odnoszą się do stanów wcześniejszych, związanych także z uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości.

W takim przypadku swoiste ograniczenie możliwości nabycia nieruchomości przez zasiedzenie (które następuje z mocy prawa po spełnieniu określonych przesłanek, o orzeczenie sąd ma deklaracyjny charakter w tym zakresie) nie znajduje uzasadnienia, podobnie jak nałożenie dodatkowych obowiązków na podmioty dokonujące nabycia, czy też sądy lub organy stwierdzające to nabycie. Szczególnie, że podmioty wskazane w projektowanym ust. 5 art. 4 „dokonują zawiadomienia” o czynnościach wskazanych w ust. 1, co sugeruje obligatoryjność zawiadomienia w każdym przypadku (a nadto – jak wynika z projektowanego art. 9 brak zawiadomienia powoduje nieważność czynności prawnej), podczas gdy Agencja może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości, nie jest jednak do tego zobligowana. Brak jest zatem stosownego uzasadnienia tak dla projektowanych obowiązków stron czynności prawnych oraz zdarzeń, których przedmiotem jest nieruchomość rolna. Jednocześnie nie wskazano, dlaczego i na podstawie jakich przesłanek Agencja Nieruchomości Rolnych miałaby składać oświadczenie o nabyciu tych nieruchomości rolnych, szczególnie, że z każdym takim oświadczeniem wiązany jest skutek w postaci wydatkowania środków publicznych odpowiadających wartości rynkowej nieruchomości.

STARSZY RADCA
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa
M. Molebet
Małgorzata Izdebska
23.11.2016.

K. Burdyńska
23.03.2016.