



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 6 maja 2019 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1168)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa wprowadza rozwiązania stanowiące odzwierciedlenie doświadczeń w stosowaniu obowiązujących przepisów lub wiążące się z realizacją postulatów zgłaszanych przez środowiska rolnicze. W szczególności, nie zmieniając wprowadzonego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wymogu, zgodnie z którym nabywcą nieruchomości rolnej może być, co do zasady, rolnik indywidualny, zdecydowano o wprowadzeniu rozwiązań, które będą miały na celu złagodzenie dotychczas obowiązujących ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi.

Aby zrealizować cele ustawy m.in.:

- 1) rozszerzono katalog osób bliskich o rodzeństwo rodziców oraz pasierbów;
- 2) wyłączono stosowanie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR) do nieruchomości rolnych:
 - w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami rybnymi, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości,
 - nabytych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jako tzw. „ogródki przydomowe”;
- 3) doprecyzowano tryb postępowania oraz przesłanki warunkujące wyrażenie zgody przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) na nabycie nieruchomości rolnej przez:

- określenie wymogów, jakie powinien spełniać wniosek o wyrażenie zgody oraz wskazanie dokumentów, jakie należy do niego dołączyć,
 - określenie sposobu udokumentowania braku możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej na rzecz rolników indywidualnych (niezbędne będzie nieodpłatne umieszczenie na stronie internetowej KOWR ogłoszenia o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnej);
- 4) dotychczasowy obowiązek dawania przez nabywcę rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej zastąpiono wymogiem zobowiązania się przez niego do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości oraz wymogiem uzyskania opinii dotyczącej zamierzonej działalności rolniczej wydanej przez właściwy wojewódzki ośrodek doradztwa rolniczego;
- 5) zmniejszono do 5 lat (z 10) okres, przez który:
- nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabywana nieruchomość,
 - nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom;
- 6) zgoda na zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości rolnej przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia będzie wyrażana przez Dyrektora Generalnego KOWR w drodze decyzji administracyjnej, a nie przez sąd; organem wyższego stopnia będzie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- 7) dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego będzie pisemne oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo (zrezygnowano z wymogu poświadczenia takiego oświadczenia przez wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta);
- 8) wyłączono stosowanie prawa pierwokupu akcji i udziałów w spółkach kapitałowych, które posiadają nieruchomości rolne o łącznej powierzchni mniejszej niż 5 ha;
- 9) zniesiono prawo nabycia nieruchomości rolnych od spółek osobowych posiadających grunty rolne o łącznej powierzchni mniejszej niż 5 ha;
- 10) KOWR będzie mógł za zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykorzystywać mienie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do ustanawiania zabezpieczeń związanych z realizacją zadań wynikających z polityki państwa w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich;

- 11) Dyrektor Generalny KOWR, za zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, będzie mógł wyodrębnić z Zasobu nieruchomości, które wraz z innymi składnikami mienia tworzą nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, zwanymi „ośrodkami produkcji rolniczej”; KOWR będzie gospodarował ośrodkami w drodze oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania (po przeprowadzeniu przetargu) osobom prawnym lub fizycznym w;
- 12) umożliwiono dyrektorowi oddziału terenowego KOWR udzielanie zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, związane wyłącznie z działalnością tego oddziału terenowego KOWR.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących platformy informatycznej służącej zamieszczaniu ogłoszeń o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnych, które wejdą w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 80. posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3298). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która uchwaliła projekt z poprawkami.

Sejm nie uwzględnił poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania i uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawki wprowadzone przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa rozszerza katalog wyłączeń od stosowania UKUR o nieruchomości sprzedawane na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dodawana lit. d do art. 1a pkt 1 UKUR). Przepisy, do których następuje odesłanie, dotyczą sprzedaży wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości takich jak domy, lokale mieszkalne, budynki gospodarcze wraz z niezbędnymi gruntami, ogródki przydomowe oraz garaże.

W zakresie w jakim wymienione nieruchomości są nieruchomościami rolnymi, są one wyłączone z UKUR na podstawie już obowiązującego art. 1a pkt 1 lit. a, który dotyczy

wszystkich nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu, a w zakresie nieruchomości nie będących nieruchomościami rolnymi przepisy UKUR znajdują zastosowania.

Powyższe uzasadnia skreślenie dodawanego przepisu. Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2 w lit. a:

a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „lit. d i e” zastępuje się wyrazami „lit. ...”,

b) skreśla się lit. d;

2. Ustawa rozszerza definicję „osoby bliskiej”, o między innymi pasierbów (nowelizacja art. 2 pkt 6 UKUR). W ten sposób poszerzono krąg osób uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnych.

W tym samym stopniu powinowactwa co pasierbowie są teściowie. Jeżeli pominięcie teściów nie jest wynikiem celowego działania ustawodawcy, można rozważyć uzupełnienie treści przepisu o rodziców małżonka.

Propozycja brzmienia ewentualnej poprawki:

w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w pkt 6 po wyrazie „pasierbów” dodaje się wyrazy „i teściów”;

3. Dodawany do art. 2a UKUR ust. 4b określa zasady wykazania, że nie było możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej rolnikom indywidualnym, co umożliwia sprzedaż tej nieruchomości innym podmiotom. Przepis wprowadza fikcję prawną braku możliwości sprzedaży nieruchomości, jeżeli żaden rolnik indywidualny nie złoży odpowiedzi na ogłoszenie o sprzedaży nieruchomości rolnej, pod warunkiem, że podana w ogłoszeniu cena nieruchomości rolnej niezabudowanej lub bez nasadzeń nie będzie przewyższać o 50% lub więcej średniej ceny gruntów rolnych dla danej klasy bonitacyjnej gruntu w danym województwie, chyba że zbywca nieruchomości rolnej dysponuje operatem szacunkowym, z którego wynika, że cena nieruchomości rolnej przewyższa o co najmniej 50% średnią cenę gruntów rolnych dla danej klasy bonitacyjnej gruntu w danym województwie.

Na wstępie wymaga podkreślenia, że przepis wprowadza zasady wykazania spełnienia warunku braku sprzedaży nieruchomości rolnikowi indywidualnemu tylko nieruchomości

niezabudowanych lub bez nasadzeń. Zbywcy nieruchomości zabudowanych i z nasadzeniami nie mogą skorzystać z tego udogodnienia. W szczególności nie daje takiej możliwości część przepisu określająca wyłączenie ze względu na istnienie operatu szacunkowego.

Ponadto wydaje się, że wyrażenie „niezabudowanej lub bez nasadzeń” powinno zawierać spójnik „i” zamiast „lub”. Obecna redakcja przepisu oznacza, że jeżeli nieruchomość jest zabudowana ale bez nasadzeń to można jej wartość odnieść do średniej ceny gruntów rolnych w danym województwie, co wydaje się nie celowe, gdyż wartość budynków może znacznie przewyższać wartość samego gruntu.

Przyjęte przez Sejm brzmienia art. 2a ust. 4b UKUR powoduje, że w przypadku gdy zbywca dysponuje operatem szacunkowym, to nie jest możliwe wykazanie spełnienia warunku braku sprzedaży nieruchomości rolnikowi indywidualnemu. Wyrażenie „chyba że” powoduje, że jeżeli przesłanka określona po tym wyrażeniu (dysponowanie operatem szacunkowym) jest prawdziwa, to część przepisu poprzedzająca to wyrażenie (cena nieruchomości niższa niż 150% ceny referencyjnej) nie może być zrealizowana. Wydaje się że celem przepisu było umożliwienie podniesienia ceny podanej w ogłoszeniu w przypadkach, gdy zbywca dysponuje operatem szacunkowym. Ewentualnie celem przepisu mogło być umożliwienie wskazania ceny nieruchomości zabudowanej lub z nasadzeniami w odniesieniu do operatu szacunkowego.

Propozycje poprawek:

w art. 1 w pkt 5 w lit. e, w ust. 4b w pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) podana w ogłoszeniu o nieruchomości rolnej cena nieruchomości rolnej niezabudowanej i bez nasadzeń nie przewyższa o 50% lub więcej średniej ceny gruntów rolnych dla danej klasy bonitacyjnej gruntu w danym województwie za kwartał poprzedzający dzień podania średniej ceny gruntów rolnych przez Główny Urząd Statystyczny, a jeżeli zbywca nieruchomości rolnej dysponuje operatem szacunkowym, podana w ogłoszeniu o nieruchomości rolnej cena nieruchomości rolnej niezabudowanej i bez nasadzeń nie przewyższa o 50% lub więcej ceny nieruchomości rolnej oszacowanej w operacie szacunkowym.”;

albo

w art. 1 w pkt 5 w lit. e, w ust. 4b w pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) podana w ogłoszeniu o nieruchomości rolnej cena nieruchomości rolnej niezabudowanej i bez nasadzeń nie przewyższa o 50% lub więcej średniej ceny gruntów rolnych dla danej klasy bonitacyjnej gruntu w danym województwie za kwartał poprzedzający dzień podania średniej ceny gruntów rolnych przez Główny Urząd Statystyczny, a w przypadku nieruchomości rolnej zabudowanej lub z nasadzeniami – cena tej nieruchomości nie przewyższa o 50% lub więcej ceny nieruchomości rolnej oszacowanej w operacie szacunkowym.”;

4. Dodawany do art. 2a UKUR ust. 5c pkt 4 stanowi, że do wniosku o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości dołącza się dokumenty potwierdzające spełnienie warunków do uzyskania zgody. Takie ukształtowanie procedury powoduje, po pierwsze, obowiązek oceny merytorycznej przedstawionych dokumentów na etapie formalnej oceny wniosku.

Po drugie, nie będzie możliwości wydania decyzji odmownej, gdyż uchybienie warunkom formalnym powoduje po uprzednim wezwaniu do uzupełnienia braków obowiązek pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego). Środkiem zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia organu administracji nie jest odwołanie lub zażalenie, a skarga na bezczynność organu. Takie ukształtowanie postępowania wydłuża jego czas oraz wymaga wyższej świadomości prawnej od strony postępowania (brak pouczenia).

Konsekwencją przyjętej regulacji jest niedopuszczalność wydania merytorycznej decyzji odmownej, co czyni niepotrzebnym ust. 6, który w przypadku odmowy wydania zgody uprawnia zbywcę do żądania od KOWR zakupu przedmiotowej nieruchomości.

By uniknąć tych wszystkich niedogodności należy albo doprecyzować art. 2a ust. 5c pkt 4 UKUR albo skreślić ten punkt.

5. W art. 4b wprowadzono podstawę do nabywania przez KOWR odpłatnie lub nieodpłatnie nieruchomości oraz udziałów i akcji spółek. Przepis jest niedokładnym powtórzeniem art. 32a ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (inne przesłanki nabycia nieruchomości, brak możliwości nabycia przedsiębiorstw

nieprowadzonych w formie spółki). Ponieważ, nie powinno się powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach (§ 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej) należy art. 4b skreślić, a w przypadku uznania, że należy dublować przepisy – powinno się je ujednolicić.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 13:

a) w poleceniu nowelizacyjnym skreśla się wyrazy „art. 4b i”,

b) skreśla się art. 4b;

6. W dodawanym do UKUR art. 4b ust. 3 postanowiono, że nabycie nieruchomości rolnych oraz objęcie i nabycie akcji i udziałów przez KOWR na rzecz Skarbu Państwa następuje po cenie odpowiadającej wartości rynkowej tych nieruchomości, akcji lub udziałów, uwzględniającej ich obciążenia.

Tak sformułowany przepis zabrania nabywania nieruchomości oraz udziałów i akcji po cenach niższych niż wartość rynkowa, co jest sprzeczne z interesem Skarbu Państwa. Należy podkreślić, że w tożsamym treściowo art. 32a ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadzono zasadę ceny maksymalnej.

Ponadto nie można wykluczyć, że ze względu na cel nabycia (np. poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, realizacja zadań wynikających z polityki państwa w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich) zapłata ceny wyższej niż rynkowa byłyby szczególnie uzasadniona.

Zakup wymienionych aktywów po cenie innej niż rynkowa (wyższej lub niższej), zgodnie z art. 9 ust. 1 UKUR – a w zakresie nieokreślonym w tym przepisie na podstawie art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego – będzie nieważny.

Poprawki do tego przepisu powinny uwzględniać bliźniaczą regulację w art. 32a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i mogłyby mieć następujące brzmienie:

1) w art. 1 w pkt 13, w art. 4b skreśla się ust. 3;

2) w art. 3 w pkt 11, w art. 32a skreśla się ust. 2;

albo

w art. 1 w pkt 13, w art. 4b w ust. 3 wyraz „odpowiadającej” zastępuje się wyrazami „nie wyższej od”;

7. Na podstawie art. 4c dodawanego do UKUR, w przypadku wykonywania prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 3a ust. 1 UKUR, oraz prawa nabycia, o którym mowa w art. 4 ust. 6 UKUR, przepisy art. 600 Kodeksu cywilnego stosuje się również do postanowień umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i statutu spółki akcyjnej.

Art. 3a ust. 1 stanowi, że KOWR działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha. Ponieważ w art. 3a ust. 4 UKUR już znajduje się nakaz odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego do prawa pierwokupu określonego w art. 3a ust. 1, to ponowne odesłanie do art. 600 Kodeksu cywilnego jest zbędne.

Powyższą uwagę należy odpowiednio odnieść do odesłania do art. 4 ust. 6 UKUR, który również odsyła do art. 3a ust. 4 UKUR.

Ponieważ art. 4c UKUR jest zbędny powinien zostać skreślony. Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 13:

- a) w poleceniu nowelizacyjnym skreśla się wyrazy „i art. 4c”,
- b) skreśla się art. 4c;

8. Nowelizacja art. 7 ust. 5 UKUR polega na rezygnacji z określonego w pkt 2 warunku poświadczenia oświadczenia o wielkości gospodarstwa rolnego. Redukcja treści przepisu spowodowała, że pkt 1 i 2 stały się do siebie bardzo podobne i określały takie same warunki wykazania tez dowodowych. Zgodnie ze sztuką legislacyjną część wspólna wszystkich

punktów powinna znaleźć się w tzw. części wspólnej wyliczenia (§ 56 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycja poprawki naprawia dodatkowo błąd przepisu polegający na odesłaniu do art. 5 ust. 1 pkt 1 UKUR w zakresie dotyczącym powierzchni użytków rolnych, gdyż przepis ten nie zawiera żadnej wzmianki o powierzchni użytków rolnych.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 15 w lit. b, ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Dowodem potwierdzającym:

- 1) spełnienie warunku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2,*
- 2) powierzchnię użytków rolnych określonych w art. 6 ust. 1*
– jest pisemne oświadczenie nabywcy albo uprawnionego do pierwokupu.”;

9. Na podstawie art. 39b ust. 1 osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego będzie obowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej trzydziestokrotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie będzie się stosowało przepisów art. 224–231 Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 229.

Odpowiedzialność na podstawie tych przepisów ma charakter prewencyjno-represyjny, a nie typowy dla prawa cywilnego – restytucyjny. Nie zmierza on bowiem do powetowania strat i utraconych przez Agencję korzyści, a ma na celu odstraszenie od korzystania z nieruchomości Agencji bez tytułu prawnego (patrz s. 22 i 23 uzasadnienia projektu ustawy).

Odpowiedzialność na podstawie art. 39b ust. 1 będą ponosili m. in. posiadacze w dobrej wierze. Dobra wiara oznacza stan psychiczny osoby (określonego podmiotu prawnego) wyrażający się w błędnym, ale usprawiedliwionym jej przekonaniu o istnieniu jakiegoś prawa lub stosunku prawnego lub też sytuacji istotnej z punktu widzenia prawa,

mimo że rzeczywisty stan prawny obiektywnie oceniany jest odmienny.¹ Posiadaczami w dobrej wierze, będą więc np. osoby, które przy nabywaniu nieruchomości zostały wprowadzone w błąd, albo takie które nie zawarły umowy dzierżawy ze względu na nieważność umowy (np. brak właściwej reprezentacji wydzierżawiającego). Osoby takie pozostają w błędnym, ale usprawiedliwionym okolicznościami przekonaniu, że przysługuje im prawo do władania nieruchomością. Zgodnie z zasadami ogólnymi prawa cywilnego osoby takie nie są obowiązane do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy. Omawiany przepis nakazuje posiadaczom w dobrej wierze uiścić wynagrodzenie w kwocie stanowiącej trzydziestokrotność czynszu dzierżawnego.

Należy zauważyć, że niektóre przejawy złej wiary również nie zasługują na tak dolegliwe konsekwencje. Posiadaczem w złej wierze można być nieświadomie (a więc w sposób niezamierzony) np. naruszając przepisy dotyczące zawarcia umowy. W takich wypadkach represyjna wysokość wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, również wydaje się nieadekwatna. Nie będzie też pełniła funkcji prewencyjnej, gdyż będzie odnosiła się do osoby, która nie uświadamia sobie faktu bezumownego korzystania z gruntu.

Omawiane przepisy budzą wątpliwości nawet w stosunku sytuacji prawnej pozostałych posiadaczy w złej wierze (nawet tych, którzy z premedytacją korzystają z nieruchomości bez tytułu prawnego). Nakładają bowiem dolegliwą odpowiedzialność, która być może nie mieści się w regule proporcjonalności wywodzonej z art. 31 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zajmował się już tym przepisem w brzmieniu nakładającym pięciokrotną stawkę czynszu za bezumowne korzystanie z gruntu. W wyroku z dnia 8 października 2016 r., sygn. akt P 123/15 (LEX nr 2139268) wskazał, że zastosowany iloczyn stawki podstawowej – wynoszący jej pięciokrotność – nie był nadmierny, chociaż nie jest wykluczone, że sięgnął już wysokości maksymalnie konstytucyjnie dopuszczalnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że oceniany przepis w zakresie, w jakim ma zastosowanie do posiadaczy nieruchomości w złej wierze, jest zgodny z Konstytucją.

Wyrok ten może stanowić przyczynek do namysłu, czy po nowelizacji omawiany przepis wciąż będzie proporcjonalny, w szczególności wobec posiadaczy w dobrej wierze.

¹ K. Piasecki: Komentarz do art.7 Kodeksu cywilnego. LEX.

Powyższe uzasadnia rozważenie skreślenie nowelizacji art. 39b.

Michał Gil

Główny legislator