

BAS-WAPEiM-185/15

Warszawa, 8 grudnia 2015 r.

Do druku nr 71

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jan Krzysztof Ardanowski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę art. 26 w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 1433; dalej u.k.u.r.).

Przedmiotem nowelizacji jest zmiana terminu wejścia w życie u.k.u.r. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym u.k.u.r. ma wejść w życie 1 stycznia 2016 r. W art. 1 nowelizacji przewidziano, iż u.k.u.r. wejdzie w życie w dniu 1 maja 2016 r.

W związku z tym, iż nowelizacja określa termin wejścia w życie u.k.u.r., a tym samym znajduje zastosowanie do całości wspomnianej ustawy, ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej wymaga jednocześnie oceny przepisów u.k.u.r. Przedmiotem u.k.u.r. są zasady kształtowania ustroju rolnego państwa. Regulacje wspomnianej ustawy dotyczą m.in. podziału gospodarstwa rolnego, wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnych przez określone podmioty, czy też umowy dzierżawy nieruchomości rolnych.

Punktem wyjścia dla oceny zgodności z prawem Unii Europejskiej przepisów zawartych w nowelizacji oraz w u.k.u.r. są konkluzje zawarte w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 19 sierpnia 2014 r. w odniesieniu do poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹ (dalej: projekt u.k.u.r.). Projekt u.k.u.r. wpłynął do

¹ Zob. opinia prawna Biura Analiz Sejmowych z 19 sierpnia 2014 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Kalemba) (sygn. BAS-WAPEiM-1576/14).

Sejmu w dniu 1 lipca 2014 r. (druk nr 3109) i stanowił podstawę prac legislacyjnych, w efekcie których uchwalono u.k.u.r. W konkluzjach do wskazanej opinii BAS stwierdzono, iż „Przedmiot projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej w zakresie w jakim narusza określoną w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasadę swobody przepływu kapitału. Projekt różnicuje możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych oraz podmioty niebędące rezydentami, wprowadzając kryterium okresu zamieszkania na określonym terytorium oraz warunek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego (art. 12 ust. 2 pkt 1 projektu; art. 15 ust. 1-3 projektu; art. 16 ust. 1 projektu; art. 25 pkt 3 lit. a projektu, zmieniany art. 29 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; błędnie sformułowany art. 25 pkt 3 projektu, nowy art. 29a ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa).”

Należy zaznaczyć, iż w toku prac legislacyjnych dokonano licznych modyfikacji treści projektu u.k.u.r. W związku z powyższym wymienione konkluzje zostaną poddane ocenie z uwzględnieniem uchwalonego w dniu 5 sierpnia 2015 r. tekstu u.k.u.r.

Projekt u.k.u.r. przewidywał wprowadzenie nowego mechanizmu przenoszenia własności nieruchomości rolnych za pośrednictwem Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: Agencja) (art. 12-16 projektu u.k.u.r.). W ramach tego mechanizmu przewidziano wyłączenia, obejmujące istotne z punktu widzenia obrotu nieruchomościami rolnymi grupy nabywców, w szczególności rolników indywidualnych. Ponadto, projektowany mechanizm zbywania nieruchomości w drodze umowy sprzedaży przewidywał, iż w pierwszej kolejności miałyby one podlegać zbyciu w drodze przetargu za pośrednictwem Agencji na rzecz rolników indywidualnych zainteresowanych nabyciem nieruchomości, zamieszkałych na terenie gminy, w której nieruchomość rolna albo jej część jest położona lub w gminie sąsiedniej. Projektowane przepisy zostały uznane w opinii Biura Analiz Sejmowych za sprzeczne z wyrażoną w TfUE zasadą swobody przepływu kapitału. Uchwalona w dniu 5 sierpnia 2015 r. u.k.u.r. nie zawiera wskazanego mechanizmu, w związku z tym wspomniany zarzut stracił na ważności.

Zarówno w projekcie u.k.u.r. jak i w uchwalonym w dniu 5 sierpnia 2015 r. tekście ustawy przewidziano zmianę zasad sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób) w trybie przetargu prowadzonego przez Agencję. W związku z powyższym analiza tego zagadnienia zostanie przedstawiona w odniesieniu do tekstu u.k.u.r., z pominięciem projektu u.k.u.r.

Proponowana nowelizacja ma wejść w życie z dniem 31 grudnia 2015 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Przedmiot projektu ustawy wymaga przeanalizowania w stosunku do:

- a) określonych w art. 63-66 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) unormowań w zakresie swobody przepływu kapitału;
- b) zawartej w art. 345 TfUE zasady związanej z kształtowaniem prawa własności przez państwa członkowskie (zasada neutralności).

Jeśli chodzi o regulacje dotyczące swobody przepływu kapitału, zgodnie z art. 63 ust. 1 TfUE zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału do środków zakazanych przez art. 63 ust.1 TfUE zaliczają się te, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim lub które mogą zniechęcić rezydentów tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach (zob. np. wyrok z 23 lutego 2006 r., *Van Hilten-van der Heijden*, C-513/03, pkt 44). Za niezgodne z tym przepisem traktatowym uznawane są m.in. wymóg stałego zamieszkiwania na terenie nieruchomości rolnej przez jej nabywcę (wyrok z 25 stycznia 2007 r., *Festersen*, C-370/05, pkt. 40 i n.) oraz wymóg zamieszkania powiązany z wymogiem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego (wyrok z 23 września 2003 r., *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 54). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym swobody przepływu kapitału, wszelkie ograniczenia nabywania nieruchomości są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy za ich ustanowieniem przemawia interes publiczny, nie mają one charakteru dyskryminacyjnego i spełniają wymogi zasady proporcjonalności (wyrok z 1 czerwca 1999 r., *Konle*, C-302/97, pkt 40; wyrok z 5 marca 2002 r., *Reisch and Others*, C-515/99, C-527/99-C-540/99, pkt. 28-31; *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 34).

Odnosząc się do swobody przepływu kapitału wspomnieć należy również o okresie przejściowym, który dotyczy tej swobody i został zagwarantowany w Traktacie Akcesyjnym. Zgodnie z pkt. 4.2. Załącznika XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw (Dz. U. z 2004 r., Załącznik 1 do nru 90, poz. 864; dalej: Załącznik XII), „[n]ie naruszając zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawy UE, 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 (Dz. U. z 1996 r., Nr 54, poz. 245 z późn. zm.) ze zmianami, w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. 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. (...)"'. Okres przejściowy, o którym mowa w tym przepisie, upływa 1 maja 2016 r.

Zgodnie z art. 345 TfUE Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich (zasada neutralności). Ocena zastosowania wspomnianej regulacji wobec traktatowej swobody przepływu kapitału powinna zostać dokonana z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału. Zgodnie z nim, pomimo tego, iż zasady prawa własności pozostają w gestii każdego państwa członkowskiego, art. 345 TfUE nie wyłącza ich z zakresu zastosowania podstawowych zasad traktatów, w szczególności zasady swobody przepływu kapitału (wyrok z 6 listopada 1984 r., *Fearon*, C-182/83, pkt 7; *Konle*, pkt 38; wyrok z 15 maja 2003 r., *Salzmann*, C-300/01, pkt 39). Artykuł 345 TfUE nie stanowi zatem dodatkowej przesłanki traktatowej uzasadniającej ograniczenie swobody przepływu kapitału.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Jeśli chodzi o zasady sprzedaży nieruchomości z Zasobu w trybie przetargu prowadzonego przez Agencję, należy wskazać, iż regulacje u.k.u.r. przewidują w tym zakresie nowelizację ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014) (dalej: u.S.P.).

Ustawa przewidziała m.in. zamknięty katalog podmiotów mogących uczestniczyć w pierwszej kolejności w publicznym przetargu ustnym (art. 21 pkt 6 lit. b u.k.u.r., zmieniany art. 29 ust. 2 i 3 u.S.P.). Zgodnie ze wspomnianymi przepisami nieruchomości rolne podlegają w pierwszej kolejności sprzedaży w trybie przetargu ustnego, w którym mogą wyłącznie uczestniczyć podmioty, o których mowa w art. 29 ust. 3b u.S.P. Są wśród nich w szczególności rolnicy indywidualni, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą. Ocena powyższych uregulowań w świetle orzecznictwa Trybunału dotyczącego swobody przepływu kapitału, prowadzi do wniosku, że naruszają one wspomnianą zasadę, dyskryminując podmioty niebędące rezydentami w stosunku do rolników indywidualnych.

Jednym z kryteriów wyboru przez Agencję oferty w przetargu ofert pisemnych jest przesłanka odległości gospodarstwa oferenta od położenia sprzedawanej nieruchomości z Zasobu (art. 21 pkt 6 lit. b u.k.u.r., zmieniany art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. b u.S.P.). Ponadto, wśród warunków umowy sprzedaży nieruchomości zbywanej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 i 3b lub w art. 31 ust. 2 u.S.P. przewidziano wprowadzenie zobowiązania dla nabywcy do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości w okresie 10 lat od dnia jej nabycia (art. 21 pkt 7 u.k.u.r., nowy art. 29a ust. 1 pkt

1 u.S.P.). Biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału na temat swobody przepływu kapitału należy stwierdzić, iż wprowadzenie tych warunków w procedurze zbywania nieruchomości rolnych z Zasobu narusza wspomnianą zasadę. Warunki związane z koniecznością zamieszkiwania na określonym obszarze, bądź z osobistym prowadzeniem działalności na gospodarowanej nieruchomości mogą bowiem zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w państwie członkowskim.

Podsumowując przedstawione rozważania należy stwierdzić, że określone przepisy u.k.u.r. (art. 21 pkt 6 lit. b u.k.u.r., zmieniany art. 29 ust. 2 i 3 u.S.P.; art. 21 pkt 7 u.k.u.r., nowy art. 29a ust. 1 pkt 1 u.S.P) są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Oceniając zgodność wymienionych wyżej regulacji z zasadą swobody przepływu kapitału trzeba również wskazać, iż przepisy te wykraczają ponad ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych, które obowiązywały w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu. Zakładają tym samym mniej korzystne niż wówczas traktowanie podmiotów z innych państw członkowskich i naruszają regułę określoną w pkt. 4.2. Załącznika XII.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Projekt ten dotyczy terminu wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 1433). Ustawa ta zawiera przepisy sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. Z upływem terminu przewidzianego w opiniowanym projekcie wejdą w życie przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r., które są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

BAS-WAPEiM-186/15

Warszawa, 8 grudnia 2015 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jan Krzysztof Ardanowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt dotyczy terminu wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 1433), która zawiera przepisy sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. Z upływem terminu przewidzianego w projekcie ustawy wejdą w życie przepisy ustawy sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla