

USTAWA

z dnia 2016 r.

**o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości
Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz
o zmianie niektórych ustaw¹⁾**

Art. 1. W okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Art. 2. 1. Przepisu art. 1 nie stosuje się do sprzedaży:

- 1) nieruchomości i ich części przeznaczonych w:
 - a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub
 - b) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub
 - c) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo–rekreacyjne, lub
- 2) nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub
- 3) domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, lub
- 4) nieruchomości rolnych o powierzchni do 1 ha.

2. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi.

3. Sprzedaż nieruchomości, innych niż wymienione w ust. 1, albo bez zgody, o której mowa w ust. 2, w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy, jest nieważna.

Art. 3. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

poz. 121, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 166 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Do sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803 oraz z 2016 r. ...) udziału we współwłasności lub części tego udziału stosuje się przepisy tej ustawy.”;

2) w art. 172 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Nabyć nieruchomość rolną w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 166 § 3, poprzez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu tej ustawy, jeżeli – ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy – powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych.”;

3) art. 210 otrzymuje brzmienie:

„Art. 210. § 1. Każdy ze współwłaścicieli może żądać zniesienia współwłasności. Uprawnienie to może być wyłączone przez czynność prawną na czas nie dłuższy niż lat pięć. Jednakże w ostatnim roku przed upływem zastrzeżonego terminu dopuszczalne jest jego przedłużenie na dalsze lat pięć; przedłużenie można ponowić.

§ 2. Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 166 § 3, następuje z uwzględnieniem przepisów tej ustawy.”;

4) art. 213 otrzymuje brzmienie

„Art. 213. § 1. Jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli byłoby sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, sąd przyzna to gospodarstwo temu współwłaścicielowi, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele.

§ 2. Przyznanie przez sąd gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 166 § 3, następuje z uwzględnieniem przepisów tej ustawy.”;

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 827 oraz z 2015 r. poz. 4, 397, 539, 1137, 1311, 1433, 1830 i 1844.

5) w art. 214 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Na wniosek wszystkich współwłaścicieli sąd zarządzi sprzedaż gospodarstwa rolnego stosownie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a w przypadku gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 166 § 3, z uwzględnieniem przepisów tej ustawy.”;

6) art. 1070¹ otrzymuje brzmienie:

„Art. 1070¹. Do zbycia spadku lub części spadku lub udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne lub nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 166 § 3, stosuje się przepisy tej ustawy dotyczące zbycia nieruchomości rolnej.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r. poz. 707, z późn. zm.³⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 36⁴ w ust. 8 dodaje się pkt 19 w brzmieniu:

„19) Agencja Nieruchomości Rolnych.”;

2) w art. 36⁵ ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Nie pobiera się opłat od wniosków o wydanie odpisu księgi wieczystej, wyciągu z księgi wieczystej, zaświadczenia o zamknięciu księgi wieczystej oraz wniosku o wyszukanie ksiąg wieczystych złożonego przez podmioty, o których mowa w art. 36⁴ ust. 8 pkt 1-6, pkt 8-17 oraz pkt 19, lub organ administracji rządowej.”;

3) w art. 68 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Suma hipoteki na nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803 oraz z 2016 r. poz. ...) nie może przewyższać wartości rynkowej tej nieruchomości, ustalonej przez sąd na podstawie dołączonego do wniosku o wpis hipoteki do księgi wieczystej operatu szacunkowego, sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami.”;

4) art. 93 otrzymuje brzmienie:

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 830, 941 i 1289.

„Art. 93. 1. Jeżeli zmniejszenie wartości nieruchomości naruszające bezpieczeństwo hipoteki nastąpiło na skutek okoliczności, za które właściciel nie odpowiada, hipoteka obejmuje przysługujące właścicielowi roszczenie o naprawienie szkody.

2. W przypadku, gdy roszczenie, o którym mowa w ust. 1, nie przysługuje, a hipoteka ustanowiona jest na nieruchomości rolnej, o której mowa w art. 68 ust. 2a, wierzyciel może żądać od właściciela ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia wierzytelności do wysokości odpowiadającej różnicy między sumą hipoteki a aktualną wartością nieruchomości.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, 831 i 1137) w art. 24b w ust. 1 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) udostępnianie organom administracji publicznej oraz innym podmiotom, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek ich powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, danych ewidencji gruntów i budynków niezbędnych do realizacji przez te podmioty zadań publicznych;”.

Art. 6. W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014, z późn. zm.⁴⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;”;

2) w art. 5 ust. 5 i 6 otrzymują brzmienie:

„5. Wchodzące w skład Zasobu prawa z udziałów i akcji spółek wykonuje Agencja. Przepisu art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.⁵⁾) nie stosuje się.

⁴⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 1433 i 1830 oraz z 2016 r. poz. 50.

⁵⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877 oraz z 2015 r. poz. 238, 532, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190, 1269, 1358, 1513, 1830, 1854 i 1890.

6. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wykaz jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w których prawa z udziałów albo akcji wykonuje Agencja biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie spółek w postępie biologicznym w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich.”;

3) w art. 6 w ust. 1 pkt 10 otrzymuje brzmienie:

„10) wykonywania praw z udziałów i akcji.”;

4) w art. 20:

a) po ust. 5c dodaje się ust. 5d w brzmieniu:

„5d. W planie finansowym Zasobu określa się wysokość środków finansowych na realizację 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. ...).”;

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw skarbu państwa określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady gospodarki finansowej Agencji i gospodarki finansowej Zasobu, uwzględniając w szczególności odrębność tworzenia i funkcjonowania funduszy własnych Agencji, o których mowa w art. 20b ust. 2, funduszu mienia Zasobu, o którym mowa w art. 20c ust. 2, oraz zabezpieczenie środków na realizację zadań określonych ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.”;

5) w art. 23a po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Agencja, na wniosek osoby władającej nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego, może umorzyć, odroczyć lub rozłożyć na raty należności powstałe z tego tytułu, jeżeli osoba ta władała nieruchomością w dobrej wierze.”;

6) w art. 24 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) w pierwszej kolejności wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, na zasadach określonych w rozdziałach 6 lub 8;”;

7) w art. 28a ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych:

- 1) będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz
- 2) nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha.

2. Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych, o których mowa w ust. 1:

- 1) będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności;
- 2) do powierzchni tej wlicza się powierzchnię użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu, a następnie zbyte, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.";

8) w art. 29:

a) w ust. 1 uchyla się pkt 1,

b) uchyla się ust. 1a,

c) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Nieruchomości, które nie zostały sprzedane na zasadach określonych w przepisach ust. 1, art. 17a i art. 42 albo, co do których przepisy te nie mają zastosowania, podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), z tym że nieruchomości rolne podlegają w pierwszej kolejności sprzedaży w trybie przetargu, w którym mogą wyłącznie uczestniczyć podmioty, o których mowa w ust. 3b.

3. Agencja może przeprowadzić przetarg ofert pisemnych (konkurs ofert) na sprzedaż nieruchomości rolnych, w którym:

- 1) mogą uczestniczyć wyłącznie osoby, o których mowa w ust. 3b;
- 2) nieruchomość rolna jest nabywana za cenę w wysokości wartości tej nieruchomości, określonej przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami, powiększoną o koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży;

- 3) kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty mogą być w szczególności:
 - a) odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu,
 - b) powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wdzierżawionych z Zasobu,
 - c) intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta.",

d) po ust. 3b dodaje się ust. 3ba-3bd w brzmieniu:

„3ba. W przetargach ograniczonych skierowanych do osób, o których mowa w ust. 3b, nie może uczestniczyć osoba, która:

- 1) kiedykolwiek nabyła z Zasobu nieruchomości o powierzchni łącznej co najmniej 300 ha użytków rolnych, przy czym do powierzchni tej wlicza się powierzchnię użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu, a następnie zbyte, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, lub
- 2) naruszyła chociażby jedno z postanowień umowy określonych w art. 29a ust. 1 pkt 1 lub 2, lub 3, lub
- 3) w dniu opublikowania wykazu, o którym mowa w art. 28, posiadała udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych lub w spółce zależnej od takiej spółki, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94, z późn. zm.⁶⁾).

3bb. Do osoby, o której mowa w ust. 3b pkt 1, nie ma zastosowania wymóg dotyczący 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określony w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadku gdy osoba ta w dniu ogłoszenia wykazu nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży ma nie więcej niż 40 lat.

3bc. W przetargu nie mogą brać udziału osoby, które:

- 1) mają zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec Agencji, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia

⁶⁾Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 586, z 2015 r. poz. 73, 978, 1045, 1223, 1260, 1348, 1505, 1513, 1634, 1844 i 1890 oraz z 2016 r. poz. 65.

Spółecznego, a w szczególności zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków gdy uzyskały one przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu, lub

- 2) władają lub władały nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania Agencji nieruchomości tych nie opuściły.

3bd. Agencja może zastrzec, że ten sam podmiot nie może brać udziału w więcej niż jednym przetargu, o którym mowa w ust. 3b, w przypadku gdy:

- 1) w jednym z przetargów podmiot ten został wyłoniony jako kandydat na nabywcę oraz
- 2) poszczególne przetargi zorganizowano w celu sprzedaży:
 - a) wydzielonych przed przetargami części nieruchomości Zasobu lub
 - b) kilku nieruchomości Zasobu znajdujących się na terenie jednej miejscowości.";

- 9) po art. 29 dodaje się art. 29a-29c w brzmieniu:

„Art. 29a. 1. Umowa sprzedaży nieruchomości zbywanej na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 i 3b lub art. 31 ust. 2 zawiera w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości do:

- 1) 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;
- 2) nieustanawiania w okresie, o którym mowa w pkt 1, hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz innych podmiotów niż Agencja;
- 3) zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku:
 - a) niedotrzymania przez nabywcę nieruchomości któregośkolwiek z zobowiązań, o których mowa w pkt 1 i 2, albo
 - b) złożenia nieprawdziwego oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1.

2. Do osobistego prowadzenia działalności rolniczej, o której mowa w ust. 1 pkt 1, stosuje się przepisy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczące osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

3. Umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera zastrzeżenie, że postanowienia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, nie stosuje się w przypadku:

- 1) przeniesienia własności nieruchomości nabytej z Zasobu:
 - a) na rzecz zstępnego lub przysposobionego, a w przypadku ich braku – krewnego w linii bocznej albo
 - b) za pisemną zgodą Agencji;
- 2) udzielenia pisemnej zgody przez Agencję na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu.

4. Agencja może wyrazić zgodę na:

- 1) przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu – w przypadku gdy nabywca nieruchomości jest osobą fizyczną:
 - a) zamierzającą powiększyć gospodarstwo rodzinne albo
 - b) posiadającą kwalifikacje rolnicze w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego i zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne, albo
 - c) której przyznano pomoc finansową, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze 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);
- 2) ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu – w przypadku gdy hipoteka ma stanowić zabezpieczenie spłaty kredytu zaciąganego na:
 - a) zakup nieruchomości rolnej na powiększenie gospodarstwa rodzinnego lub
 - b) zakup inwentarza żywego lub maszyn i urządzeń służących do prowadzenia gospodarstwa rodzinnego, lub
 - c) budowę, rozbudowę lub modernizację budynków służących prowadzeniu produkcji rolniczej, lub
 - d) odbudowę budynków zniszczonych w wyniku zdarzeń losowych, lub
 - e) realizację przedsięwzięcia, na które jest udzielana pomoc ze środków publicznych w związku z zaistniałymi zdarzeniami losowymi.

5. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb udzielania pisemnej zgody, o której mowa w ust. 4, mając na względzie określenie danych i dokumentów niezbędnych do prawidłowego rozpatrzenia wniosku.

Art. 29b. 1. Każdy nabywca nieruchomości Zasobu przed zawarciem umowy sprzedaży składa oświadczenie o pochodzeniu środków finansowych na ten cel oraz że nie zawarł umowy przedwstępnej na zbycie tej nieruchomości.

2. Osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Art. 29c. Czynność prawna dotycząca zbycia nieruchomości dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub dokonana w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami ustawy, lub w którym jako nabywcę nieruchomości wyłoniono osobę, która nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 29 ust. 3ba, jest nieważna.”;

10) w art. 31 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Zabezpieczeniem spłaty kwoty należności, o którym mowa w ust. 2, przy sprzedaży nieruchomości w trybie, o którym mowa w art. 29 ust. 3b, może być hipoteka lub weksel in blanco.”;

11) w art. 38 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Do nieruchomości będących przedmiotem dzierżawy i najmu art. 28 i art. 29 ust. 1h stosuje się odpowiednio.”;

12) po art. 39b dodaje się art. 39c w brzmieniu:

„Art. 39c. Na wniosek dzierżawcy, za zgodą Agencji, osoba trzecia może wstąpić w prawa i obowiązki dzierżawcy wynikające z umowy dzierżawy, w przypadku gdy dzierżawca uzyska uprawnienia do renty strukturalnej, emerytury lub z uwagi na stan zdrowia nie będzie mógł kontynuować umowy, a ze zgłoszonego do Agencji wniosku wynikać będzie, że przekazanie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy

następuje na rzecz osoby lub osób mu bliskich w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego."

Art. 7. W ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803) wprowadza się następujące zmiany:

1) dodaje się preambułę w brzmieniu:

„W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, uchwała się niniejszą ustawę.”;

2) po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu:

„Art. 1a. Przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014, z późn. zm. ⁴⁾);

3) w art. 2

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) „gospodarstwie rolnym” – należy przez to rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha;”;

b) dodaje się pkt 6 - 8 w brzmieniu:

„6) „osobie bliskiej” – należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione;

7) „nabyciu nieruchomości rolnej” – należy przez to rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego

zdarzenia prawnego;

8) „właściciela nieruchomości rolnej” – należy przez to rozumieć również współwłaściciela nieruchomości rolnej.”;

4) po art. 2 dodaje się art. 2a–2c w brzmieniu:

„Art. 2a. 1. Nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej.

2. Powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonej zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3.

3. Przepis ust. 1 nie dotyczy nabycia nieruchomości rolnej:

1) przez:

- a) osobę bliską zbywcy,
- b) jednostkę samorządu terytorialnego,
- c) Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz Agencję;

2) w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego;

3) na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego;

4) w wyniku wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego;

5) w toku postępowania upadłościowego.

4. Nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w ust. 3 może nastąpić za zgodą Prezesa Agencji, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek:

1) zbywcy, jeżeli:

- a) wykáže on, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o których mowa w ust. 1 i 3,
- b) nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
- c) w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych;

2) osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, która:

- a) posiada kwalifikacje rolnicze,
- b) daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
- c) zobowiąże 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.

5. Organem wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawach, o których mowa w ust. 4, jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

6. W przypadku niewyrażenia zgody, o której mowa w ust. 4, Agencja, na żądanie zbywcy, złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczną, jest obowiązana do nabycia nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przez Agencję przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Art. 2b. 1. Nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście.

2. W okresie, o którym mowa w ust. 1, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom.

3. Sąd na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej wyrazi zgodę na dokonanie czynności, o których mowa w ust. 2, przed upływem okresu 10 lat od dnia przeniesienia własności tej nieruchomości, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy.

4. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do podmiotów, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. b i c oraz do nabywców nieruchomości rolnej w przypadkach, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 2 i 3.

Art. 2c. Przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia:

- 1) użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału lub części udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej;
- 2) udziału lub części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej.”;

5) w art. 3:

- a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli:

- 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty oraz
- 2) nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy.

2. O treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zawiadamia się dzierżawcę tej nieruchomości, jeżeli umowa dzierżawy trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia.”,

b) ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

„4. W przypadku braku uprawnionego do pierwokupu, o którym mowa w ust. 1, albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa.

5. Przepisów ust. 1-4 nie stosuje się, jeżeli:

- 1) nabywcą nieruchomości rolnej jest:
 - a) jednostka samorządu terytorialnego,
 - b) Skarb Państwa,
 - c) osoba bliska zbywcy;
- 2) nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4, albo za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.”;

c) dodaje się ust. 10 i 11 w brzmieniu:

„10. Agencja wysyła zobowiązanemu z prawa pierwokupu oświadczenie w formie aktu notarialnego o wykonaniu prawa pierwokupu przesyłką nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529 oraz z 2015 poz. 1830), a następnie publikuje na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Agencji.

11. Uważa się, że zobowiązany z prawa pierwokupu zapoznał się z treścią oświadczenia Agencji o wykonaniu prawa pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Agencji.”;

6) po art. 3 dodaje się art. 3a i 3b w brzmieniu:

„Art. 3a. 1. Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku zbywania akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94, z późn. zm.⁵⁾).

3. Agencji przed nabyciem udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej przysługuje prawo przeglądania ksiąg i dokumentów spółki oraz żądania od spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nie ujętych w księgach i dokumentach. Uzyskane przez Agencję informacje stanowią informację niejawną o klauzuli „poufne”.

4. Do prawa pierwokupu, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 10 i 11 oraz przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu co do nieruchomości.

Art. 3b. 1. W przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, z późn. zm.⁷⁾), która jest właścicielem nieruchomości rolnej, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.

2. Równowartość pieniężną, o której mowa w ust. 1, Agencja określa przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

3. Spółka, o której mowa w ust. 1, jest obowiązana powiadomić Agencję o zmianie bądź przystąpieniu nowego wspólnika do tej spółki w terminie miesiąca od dnia dokonania czynności prawnej, w wyniku której nastąpiła zmiana bądź przystąpienie wspólnika. Do powiadomienia dołącza się wypis z ewidencji gruntów i budynków każdej nieruchomości rolnej stanowiącej

⁷⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 265 i 1161 oraz z 2015 r. poz. 4, 978, 1333 i 1830.

własność spółki.

4. Do wykonywania uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 10 i 11 oraz przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu.”;

7) w art. 4:

a) ust. 1-3 otrzymują brzmienie:

„1. Jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku:

- 1) zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub
- 2) jednostronnej czynności prawnej, lub
- 3) orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub
- 4) innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności:

a) zasiedzenia nieruchomości rolnej, dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne,

b) podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych

– Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.

2. Jeżeli równowartość pieniężna, o której mowa w ust. 1, nie wynika z treści czynności prawnej, orzeczenia sądu, organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, równowartość tę Agencja określa przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

3. Jeżeli równowartość pieniężna, o której mowa w ust. 1, wynikająca z treści czynności prawnej rażąco odbiega od wartości rynkowej nieruchomości rolnej, stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 8 i 9. ”,

b) w ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje:

a) za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4, albo za zgodą, o której mowa w

art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, lub

b) przez osobę bliską zbywcy.”,

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Do wykonywania uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 10 i 11 oraz przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu, z tym że:

1) zawiadomienia dokonuje:

- a) nabywca - w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i 2,
- b) sąd, organ administracji publicznej lub organ egzekucyjny – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3,
- c) nabywca nieruchomości rolnej - w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 lit. a,
- d) spółka nabywająca nieruchomość rolną - w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 lit. b.

2) do zawiadomienia dołącza się wypis z ewidencji gruntów i budynków dotyczący nieruchomości rolnej stanowiącej przedmiot nabycia.”;

d) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Przepisy ust. 1-3 i 5, art. 3 ust. 10 i 11 oraz art. 3a ust. 3 stosuje się odpowiednio do nabycia udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej.”;

8) art. 4a otrzymuje brzmienie:

„Art. 4a. Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do nabycia gospodarstwa rolnego, z tym że prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, przysługuje wyłącznie dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego.”;

9) w art. 6:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona

jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.”,

b) w ust. 2 w pkt 1 dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników jako rolnik w pełnym zakresie z mocy ustawy, chyba że powierzchnia prowadzonego przez nią gospodarstwa rolnego nie przekracza 20 ha użytków rolnych.”;

10) w art. 7 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z tym że w zakresie dotyczącym podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników jako rolnik w pełnym zakresie z mocy ustawy – zaświadczenie wydane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.”;

11) w art. 8 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Nieruchomości rolne, udziały we współwłasności oraz inne prawa dotyczące nieruchomości rolnych, akcje i udziały spółek prawa handlowego nabyte przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa wchodzą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.”;

12) w art. 9:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Nabycie nieruchomości rolnej, udziału bądź części udziału we współwłasności nieruchomości rolnej, nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej dokonane niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważne. W szczególności nieważne jest:

- 1) dokonanie czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez powiadomienia Agencji – w przypadku określonym w art. 3b i w art. 4 ust. 1;
- 2) zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody sądu, o której mowa w art. 2b ust. 3;
- 3) nabycie nieruchomości rolnej w oparciu o nieprawdziwe oświadczenia albo fałszywe lub potwierdzające nieprawdę dokumenty.”,

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Jeżeli nabywca nieruchomości rolnej:

- 1) w okresie, o którym mowa w art. 2b ust. 1, nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna,
- 2) nie wykonuje zobowiązania, o którym mowa art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c – sąd, na wniosek Agencji, stwierdza nabycie własności tej nieruchomości przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, chyba że ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie.”.

Art. 8. Przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy, o której mowa w art. 6, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 tej ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 9. Osoby fizyczne, które w dniu wejścia w życie ustawy są rolnikami indywidualnymi w rozumieniu art. 6 ustawy, o której mowa w art. 7, a nie spełniają warunku, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, uznaje się za osoby spełniające ten warunek przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 10. Do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie ustaw, o których mowa w art. 3, 4, 6 i 7, i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 11. Do czynności prawnych związanych z realizacją prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 3 ustawy wymienionej w art. 7, albo realizacją uprawnienia Agencji Nieruchomości Rolnych do nabycia nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 4 ustawy wymienionej w art. 7, w stosunku do umów zawartych przed dniem wejścia w życie niniejsze ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 12. Przepisu art. 172 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, w brzmieniu nadanym art. 3 pkt 2 niniejszej ustawy, nie stosuje się, jeżeli zasiedzenie skończyłoby się przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 13. Traci moc ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 1433 i 2179).

Art. 14. Ustawa wchodzi w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r.

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy.

Nieruchomości rolne są niezbędnym środkiem produkcji rolnej, produkcji, której celem i funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w kraju. To w istocie bezpieczeństwo żywnościowe należy zaliczyć do podstawowych, elementarnych zobowiązań państwa wobec swoich obywateli. **Grunty rolne stanowią podstawę produkcji żywności. Artykuł 11 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych wraz z art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka zobowiązuje państwa do tego, by uznawały prawo każdej osoby zamieszkującej na ich terytorium do odpowiedniej i bezpiecznej żywności, które to prawo wiąże się bezpośrednio z dostępem do gruntów.**

Związek rolnictwa z ziemią jest oczywisty. W produkcji rolnej muszą wystąpić trzy czynniki: ziemia, kapitał i praca. W literaturze ekonomiki rolnictwa obecny jest pogląd, zgodnie z którym, o rolnictwie jako gałęzi gospodarki można mówić jedynie wówczas, gdy produkcja odbywa się z udziałem ziemi (R. Manteuffel, *Wielkość gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa*, Warszawa 1976, s. 6-7). Prowadzenie działalności rolnej w oparciu o nieruchomości rolne jest cechą charakterystyczną tej produkcji oraz stanowi jej istotny element.

Nieruchomości rolne (grunty rolne) są najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego obowiązku wyżywienia całego społeczeństwa. Właściwości umożliwiające rolnicze wykorzystanie gruntów nie mają charakteru powszechnego, trwałego i niezmiennego. Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmian ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych, bądź całkowitej dewastacji środowiska. Z tych względów grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie powinny być poddane szczególnym regulacjom prawnym. Prawna ochrona z reguły powinna być realizowana jako ochrona ilościowa, mająca na celu utrzymanie istniejącego areалу gruntów rolnych i zapewnienie ich właściwego wykorzystania oraz jako ochrona jakościowa, której celem jest niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleb oraz przywracanie utraconych właściwości gruntom rolnym. Niewątpliwie zatem ochronny charakter mają także przepisy ustalające zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi. W związku z powyż-

szym, konieczne jest wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych, które pozwolą na właściwą dystrybucję nieruchomości rolnych jako niepomnażalnego dobra publicznego.

Podkreślenia wymaga, że w dniu 1 maja 2016 r. mija 12 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W tym dniu zakończy się określony w ust. 4.2 załącznika XII do Aktu przystąpienia 12-letni okres ochronny na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców. Istnieje zagrożenie, że po tej dacie ziemia rolna w Polsce będzie przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, w których 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. Takie ograniczenia prawne istnieją m.in. we Francji, Niemczech czy Danii. Poza tym, z uwagi na prognozowane w przyszłości coraz większe problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego związane z kurczeniem się zasobów ziemi uprawnej na świecie, spodziewane jest wzmożone zainteresowanie ziemią rolniczą z tego powodu, że jej zakup oznaczał będzie korzystną lokatę kapitału. Powyższe obawy wzmacnia okoliczność, że polscy rolnicy są dyskryminowani zaniżoną, znacznie odbiegającą od średniej w Unii Europejskiej, wielkością dopłat bezpośrednich dla rolników, co sprawia, że słabiej dotowani polscy rolnicy nie będą na równi konkurować w ubieganiu się o nabycie ziemi z silniej dotowanymi rolnikami z wielu innych krajów Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony 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. Obowiązujące w tej materii przepisy prawne w żaden sposób nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania nabytych nieruchomości na cele rolnicze.

II. Rozwiązania prawne dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi funkcjonujące w innych krajach.

Wiele z proponowanych w projekcie rozwiązań ma swoje odpowiedniki w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Obrót nieruchomościami rolnymi we Francji podlega kontroli administracyjnej. Decyzje tzw. autoryzacje, zezwalające na prowadzenie działalności rolniczej na

gruntach, które mają być przedmiotem kupna lub dzierżawy podejmowane są przez prefektów departamentów z uwzględnieniem priorytetów wskazanych w departamentalnych planach strukturalnych. Celem polityki realizowanej w departamentach jest utrzymanie maksymalnej liczby gospodarstw rolnych z dochodami zapewniającymi „ekonomiczną żywotność gospodarstwa”. Autoryzacja wymagana jest, jeżeli:

- 1) rezultatem utworzenia nowego, powiększenia istniejącego bądź utworzenia gospodarstwa zespołowego będzie przekroczenie progu jego powierzchni gospodarstwa,
- 2) działania wymienione w pkt 1 doprowadzą do likwidacji bądź podziału istniejącego gospodarstwa, bądź pozbawią go budynków niezbędnych do prowadzenia działalności rolniczej,
- 3) wniosek o pozyskanie gruntu rolnego (bez względu na jego powierzchnię) złożyła osoba nieposiadająca wymaganych kwalifikacji zawodowych,
- 4) przedmiotem zakupu lub dzierżawy jest grunt odległy ponad 5 km od gospodarstwa wnioskującego o pozyskanie dodatkowego gruntu (ten dystans może się różnić w zależności od departamentu).

Posiadanie kwalifikacji dokumentuje dyplom lub certyfikat równoważny ukończeniu studiów rolniczych lub średniej szkoły rolniczej. Wymóg posiadania kwalifikacji spełnia również osoba, która co najmniej 5 lat pracowała w gospodarstwie rolnym w ciągu ostatnich 15 lat (jako rolnik, robotnik rolny, pomocnik lub wspólnik rolnika).

Ponadto Departamenty mogą wprowadzać dodatkowe warunki, konieczne do spełnienia przez wnioskujących o pozyskanie nieruchomości, takie jak np. określoną granicę wieku wnioskodawcy, czy graniczną wielkość udziału dochodów z rolnictwa w ogólnej kwocie dochodu wnioskodawcy. Z obowiązku autoryzacji zwolnieni są krewni i powinowaci poprzedniego władającego gruntem, wówczas gdy jego przejęcie następuje na podstawie umowy darowizny, sprzedaży, dziedziczenia lub dzierżawy, a przejmujący posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Dotyczy to nieruchomości, która była we władaniu poprzedniego posiadacza przez okres co najmniej 9 lat, a jej nowy posiadacz nie wydzierżawi jej osobie trzeciej. Osoby te muszą zgłosić organowi administracji zamiar przejęcia nieruchomości i w takim przypadku wniosek o autoryzację zastąpiony jest przez zgłoszenie przejęcia.

O udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności rolniczej na sprzedawanej lub wydzierżawianej nieruchomości wnioskuje zwykle kilku kandydatów i wówczas

prefekt podejmuje decyzję o udzieleniu autoryzacji dla jednego nabywcy lub kilku nabywców gruntu spośród całej grupy osób ubiegających się o autoryzację.

Decyzja prefekta może mieć również charakter warunkowy lub dotyczyć tylko części wnioskowanej nieruchomości. Uchybienie obowiązkowi wystąpienia o uzyskanie zezwolenia autoryzacyjnego lub niedopełnienie obowiązku zgłoszenia zamiaru przejęcia nieruchomości w obrocie rodzinnym pociąga za sobą sankcje finansowe (kara grzywny). Ponadto osoby, które pominęły procedury autoryzacji nie mogą korzystać z pomocy świadczonej dla rolnictwa ze środków publicznych i ubiegać się o przynależność do rolniczego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. W przypadku dzierżawy prefekt może wystąpić do sądu rozjemczego do spraw dzierżaw nieruchomości rolnych o uznanie umowy dzierżawnej za nieważną. We Francji polityka strukturalna rolnictwa dokonywana jest głównie przez zorganizowane przez państwo lokalne spółki cywilne o nazwie „Spółki Urzędzeń i Osadnictwa Rolnego” (SAFER — sociétés d'aménagement et d'établissement rural). Do spółek tych należy kontrola obrotu gruntami rolnymi o powierzchni powyżej 0,1 ha (zależnie od regionu), a zwłaszcza przyznane im ustawowe prawo pierwokupu. Spółki mogą zawierać także umowy dzierżawy rolniczej na okres od 1-6 lat z możliwością przedłużenia. SAFER interweniuje w obrocie gruntami rolnymi w celu ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych, zwłaszcza gdyby nabywcą okazał się nierolnik bądź w razie grożącego pozbawienia gospodarstwa charakteru rodzinnego. Nabycie gruntów z zasobu omawianej spółki odbywa się w trybie publicznego przetargu i publicznej oceny kandydatów-nabywców. Pierwszeństwo nabycia mają: rolnicy wywłaszczeni, młodzi rolnicy zamierzający założyć własne gospodarstwo, rolnicy pełniący obowiązki pomocnika lub wspólnika w gospodarstwie rodzinnym, rolnicy, którzy wskutek działy spadku lub zakończenia dzierżawy zostali pozbawieni gospodarstwa, w którym pracowali. Wszyscy nabywcy muszą wykazać kwalifikacje rolnicze (teoretyczne, praktyczne). Zgodnie z umową z SAFER nabywca zobowiązuje się, że przez co najmniej 15 lat będzie osobiście prowadził nabyte gospodarstwo i osobiście wykonywał część prac w tym gospodarstwie bez prawa wydzierżawienia lub oddania w użytkowanie. Zbycie gospodarstwa w sytuacjach wyjątkowych (poza przekazaniem następcy lub małżonkom) wymaga zgody SAFER. O zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnej notariusz sporządzający umowę zawiadamia SAFER, które w ramach polityki rolnej państwa ma możliwość skorzystania z ustawowego prawa pierwokupu.

W Niemczech obowiązują przepisy o administracyjnej kontroli nad obrotem gruntami rolnymi i leśnymi w ramach ustawy z dnia 28 lipca 1961 r. o obrocie gruntami. Pozwolenia na zbycie własności nieruchomości rolnej wydawane są w zależności od landu przez organ administracji ogólnej albo organ szczebla powiatowego. Ustawa ma również zastosowanie przy wymianach, darowiznach, ugodach i sprawach spadkowych związanych z nieruchomościami rolnymi. Pozwolenia nie wydaje się jeżeli:

- 1) zbycie doprowadzi do nieracjonalnego podziału nieruchomości rolnej,
- 2) zbycie części lub większości gruntów tworzących gospodarstwo rolne doprowadzi do jego podziału, który doprowadziłby do tego, że prowadzenie gospodarstwa stałoby się nieopłacalne,
- 3) podział gruntów spowoduje, że powierzchnia gospodarstwa spadnie poniżej 1 ha.
- 4) cena gruntu odbiega rażąco od cen oferowanych na lokalnym rynku.

Bez uzyskania pozwolenia nie można skutecznie nabyć własności nieruchomości, gdyż urząd ksiąg wieczystych nie przystąpi do wpisu własności do ewidencji gruntów w księdze gruntowej. Odpowiednikiem francuskich SAFER są niemieckie spółki ziemskie (LG) działające w formie prawnej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Funkcja interwencyjna spółek na rynku gruntów rolnych polega na tym, że powiatowy organ administracji w razie konieczności odmowy wydania pozwolenia przekazuje do LG warunkową umowę sprzedaży nieruchomości celem zbadania możliwości jej zakupu, w tym w ramach posiadanego przez spółki ustawowego prawa pierwokupu. Prawo pierwokupu LG nie obejmuje transakcji z udziałem zstępnych zbywcy gruntu i określonych kategorii krewnych w linii bocznej. LG skupują grunty celem ich dalszej odsprzedaży na tworzenie nowych bądź powiększanie istniejących gospodarstw rolnych oraz realizowanych projektów urządzania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. LG skupują również grunty na wolnym rynku oraz pośredniczą w transakcjach sprzedaży gospodarstw rolnych lub ich części.

Duńskie ustawodawstwo dotyczące nabywania i użytkowania nieruchomości charakteryzuje duży stopień restrykcyjności, która odnosi się m.in. do tzw. letnich rezydencji i dotyczy zarówno kwestii ich zakupu, jak i sposobu ich użytkowania. Celem duńskich uregulowań jest zachowanie rolnictwa rodzinnego oraz utrzymanie jakości gleby. Ustawodawstwo duńskie zawiera odmienne warunki dotyczące nabywania nieruchomości rolnych dla osób fizycznych i dla spółek. Zasadą jest, że każda własność o powierzchni powyżej 2 hektarów gruntów rolnych wraz z budynkami jest

uznawana za gospodarstwo rolne. Gospodarstwo rolne powinno zajmować się działalnością rolniczą zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolnej dotyczącej użytkowania gruntu, zdrowia zwierząt i ochrony środowiska naturalnego. Zasady dobrej praktyki rolnej określa Minister Rolnictwa, który w tym zakresie może wydawać rozporządzenia. Nabycie nieruchomości rolnej, której obszar przekracza 30 ha przez osobę fizyczną jest możliwe gdy:

- nabywca ma ukończone 18 lat;
- nabywca jest obywatelem Danii lub państwa UE lub EFTA i na podstawie przepisów tam obowiązujących ma prawo nabycia nieruchomości położonej w Danii;
- nabywca lub współmałżonek albo dzieci, w chwili nabycia w Danii nie są właścicielami lub współwłaścicielami nieruchomości rolnej położonej za granicą; jeśli nabywca posiada nieruchomość rolną w swoim macierzystym kraju, to według prawa duńskiego wymagana jest sprzedaż tego gospodarstwa przed nabyciem gruntu w Danii; wymagane jest też prawo stałego pobytu nabywcy w Danii;
- nabywca osiedli się na stałe na terytorium Danii w terminie 6 miesięcy od momentu nabycia nieruchomości;
- nabywca ma wykształcenie rolnicze oraz kwalifikacje uznane przez Ministerstwo Rolnictwa;
- nabywca będzie samodzielnie zarządzał nabytą nieruchomością.

Spółka może nabyć nieruchomość rolną gdy:

- udziały dające prawo do większości głosów i przynajmniej 10% kapitału pozostają własnością osoby wypełniającej warunki do nabycia nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną, z tym, że obowiązek samodzielnego zarządzania nieruchomością nie dotyczy bezpośrednio tej osoby lecz przedsiębiorstwa lub
- nabycie następuje na specjalne cele, jak cele socjalne, edukacyjne, eksperymentalne lub badawcze;
- pozostałe akcje lub udziały przedsiębiorstwa posiadają członkowie rodziny głównego akcjonariusza lub fundusz emerytalny, lub towarzystwo ubezpieczeniowe;
- w przypadku spółek akcyjnych – wszystkie akcje są imienne.

W przypadku nabycia przez osobę fizyczną nieruchomości, której powierzchnia nie przekracza 30 ha, należy spełnić tylko cztery pierwsze przesłanki wymienione dla nabycia nieruchomości rolnej, której obszar przekracza 30 ha. Przesłanki nabycia nieruchomości rolnej przez spółkę, której powierzchnia nie przekracza 30 ha pozo-

stają nie zmienione w stosunku do tych wyżej opisanych. Funkcję władzy publicznej w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w Dani pełni Departament Struktur Rolnictwa. Departament jest jednostką upoważnioną przez Ministra Rolnictwa do dokonywania zakupów gruntów rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, zachowania walorów krajobrazu wiejskiego, gromadzenia rezerw gruntów na cele odszkodowawcze, urządzania terenów zieleni, melioracji gruntów i inwestycji infrastrukturalnych. Departament ma prawo pierwokupu gruntów na rzecz państwa w wypadkach uzasadnionych realizacją wymienionych projektów.

Ustawodawca włoski wprowadził zasadę, że transakcje prowadzące do podziału gospodarstwa rolnego nie powinny, pod rygorem nieważności, tworzyć gospodarstw mniejszych od minimalnej jednostki uprawowej. Chodzi o obszar, który jest niezbędny by dać zatrudnienie jednej rodzinie, stworzyć warunki do prowadzenia przez nią racjonalnej gospodarki rolnej. Nie udało się określić jednolitej wielkości obszarowej.

Cechą charakterystyczną włoskiego porządku prawnego jest szeroko rozbudowana instytucja prawa pierwokupu, która ma bardzo duży wpływ na obrót nieruchomościami rolnymi. Obecnie funkcjonują trzy formy tej instytucji:

- ustawowe prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy prowadzącemu gospodarstwo rolne na dzierżawionym gruncie,
- prawo pierwokupu przysługujące członkowi rodziny pracującemu w gospodarstwie rodzinnym na wypadek sprzedaży udziałów w tym gospodarstwie,
- tzw. sąsiedzkie prawo pierwokupu przysługujące właścicielowi nieruchomości sąsiadującej.

Uprawnienia z prawa pierwokupu przysługują tylko osobie, która była bezpośrednim producentem, tzn. prowadziła gospodarstwo w oparciu o własną pracę i członków swojej rodziny, działalność taka musi trwać co najmniej 2 lata przed skorzystaniem z prawa pierwokupu. W wyniku skorzystania z prawa pierwokupu powstająca nieruchomość nie może stanowić więcej niż trzykrotność powierzchni, którą może uprawiać jedna rodzina.

W Hiszpanii obrót ziemią rolną reguluje ustawa z dnia 4 lipca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych. Ustawą tą objęte są „gospodarstwa priorytetowe”, do których zaliczane są: gospodarstwa rodzinne, gospodarstwa zorganizowane w postaci zespołowych form gospodarowania jako spółka prawa cywilnego oraz spół-

dzielnia. Gospodarstwo spełnia status „priorytetowy”, jeżeli czyni zadość następującym wymogom:

- daje zatrudnienie przynajmniej dla jednej jednostki pracy rolniczej (pełne zatrudnienie w rolnictwie dla 1 osoby w ciągu roku), dochody z gospodarstwa w przeliczeniu na jednostkę pracy rolniczej stanowią od 85 do 135% przeciętnego wynagrodzenia poza rolnictwem;

- prowadzący gospodarstwo powinien co najmniej 50% swoich dochodów uzyskiwać z pracy w rolnictwie, a 25% z pracy bezpośrednio w swoim gospodarstwie;
- prowadzący gospodarstwo powinien legitymować się kwalifikacjami rolniczymi;
- prowadzący gospodarstwo powinien być w wieku od 18 do 65 lat i podlegać systemowi ubezpieczeń społecznych w rolnictwie;
- prowadzący gospodarstwo powinien posiadać miejsce zamieszkania w jednostce administracyjnej, w której położone jest gospodarstwo, lub w sąsiedztwie.

Ponadto wspomniana ustawa wprowadziła elastyczną normę dla poszczególnych regionów, ustalaną przez lokalny organ administracji terytorialnej, „minimalnej powierzchni uprawnej, która przy zastosowaniu normalnych metod i standardów technicznych produkcji powinna przynosić „zadowalający dochód”, rozumiany jako „dochód wystarczający do utrzymania rodziny rolniczej”. Żaden obrót prowadzący do podziału priorytetowego gospodarstwa rolnego pod rygorem nieważności umowy nie może powodować zmniejszenia powierzchni nieruchomości poniżej minimalnej powierzchni uprawnej. Ponadto właścicielom gospodarstw priorytetowych przysługuje ustawowe sąsiedzkie prawo pierwokupu. Jeżeli przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość w obszarze większym niż dwukrotność minimalnej powierzchni uprawnej, sąsiedzkie prawo pierwokupu nie powstaje.

Zauważyć także należy, że rozwiązania zmierzające do ochrony ziemi rolniczej w ostatnim czasie wprowadzono również na Węgrzech i w Bułgarii. Na Węgrzech podmiotami uprawnionymi do nabycia ziemi są krajowe osoby fizyczne oraz obywatele UE, kościoły, instytucje finansowe podlegające mocy ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych, samorządy lokalne oraz Państwo (Narodowy Fundusz Ziemi). Rolnicy, obywatele innych państw członkowskich UE mogą nabywać nieruchomości rolne na tych samych warunkach co obywatele Węgier (obcokrajowcy spoza UE nie mogą nabyć gruntów rolnych na Węgrzech). Maksymalny obszar gruntów użytkowanych przez jeden podmiot ograniczony został do 1200 ha (w przypadku hodowli zwierząt i produkcji materiału siewnego do 1800 ha), a maksymalny obszar gruntów rol-

nych posiadanych na własność wynosi 300 ha. Nie są uprawnione do nabycia ziemi: zagraniczne osoby fizyczne spoza EU, inne państwa lub ich prowincje, obce samorządy i ich jakikolwiek organy, osoby prawne – z wyjątkiem kościołów, które uzyskałyby ziemię od swojego poprzednika prawnego w wyniku przekształcenia organizacyjnego (fuzja, podział, przyłączenie, wyodrębnienie). Warunkiem nabycia nieruchomości jest to, że rolnik musi być zameldowany na Węgrzech, posiadać kwalifikacje w rolnictwie lub leśnictwie lub poświadczenie co najmniej trzyletniego doświadczenia w rolnictwie. Jeżeli krajowe osoby fizyczne oraz obywatele UE nie będą mogły wykazać się wykształceniem rolniczym z zakresu gospodarki leśnej lub nie będą prowadziły od trzech lat (w sposób udokumentowany) działalności rolniczej lub leśnej na terenie Węgier, we własnym imieniu i na własne ryzyko, wówczas mogą nabyć maksymalnie 1 ha ziemi na terenie Węgier. Do nabycia nieruchomości (zarówno własności, jak i użytkowania) konieczne jest uzyskanie zgody wydawanej przez organ państwowy, który posiada prawo weta. Ziemia może być nabyta przez osobę, która aktualnie ją uprawia. Osoba nabywająca musi złożyć deklarację, że będzie osobiście uprawiać tę ziemię i nie będzie przekazywać jej innej osobie, co do zasady przez okres pięciu lat. Nabywca musi zobowiązać się do osiedlenia się jako stały mieszkaniec w miejscowości, w której znajdują się nabyte grunty, w terminie jednego roku od daty nabycia prawa własności. Ponadto na Węgrzech istnieje prawo pierwokupu oraz prawo wykupu przez Państwo. Dla ważności aktu sprzedaży ziemi, jak i zawarcia umów o przeniesienie praw dzierżawy konieczne jest – oprócz wymogu adwokata przy sprzedaży ziemi i rygoru notarialnego dla dzierżawy – uzyskanie zezwolenia odpowiedniego urzędu (departament rolny centralnej administracji w terenie, szczebla wojewódzkiego). W postępowaniu zezwoleniowym urząd ten zobowiązany jest zwrócić się o wydanie opinii w poszczególnych sprawach zakupu ziemi do nowo powstałych „lokalnych komitetów ziemskich” (ciała przedstawicielskie rolników powstałe w obrębie granic administracyjnych danego samorządu lokalnego).

Natomiast w Bułgarii uprawnionymi do nabycia ziemi rolnej są:

- osoby fizyczne, które mają miejsce zamieszkania, a osoby prawne - siedzibę na terytorium Bułgarii przez okres co najmniej 5 lat oraz okażą dokument dotyczący pochodzenia środków na zakup ziemi, spełnienie wymogu okresów w przypadku pozyskania ziemi w wyniku dziedziczenia ustawowego;
- firmy działające w Bułgarii krócej niż 5 lat mogą pozyskiwać ziemię, gdy warunek 5-letniej rejestracji (zamieszkania) w Bułgarii spełniają ich wspólnicy (partnerzy,

członkowie stowarzyszeni, członkowie zarządu lub założyciele);

- warunkiem zawarcia umowy na zakup nieruchomości przez osobę prawną jest przedłożenie dokumentów o pochodzeniu środków na ten zakup.

W Bułgarii ziemi nie mogą nabywać partie i organizacje polityczne, ruchy i koalicje o celach politycznych, firmy zarejestrowane w rajach podatkowych (wykluczone jest nabywanie i posiadanie gruntów rolnych przez osoby prawne, których partnerami lub udziałowcami są spółki zarejestrowane w tzw. „rajach podatkowych”).

III. Omówienie projektowanych rozwiązań prawnych.

W pierwszej kolejności dla realizacji opisanych wyżej celów niezbędne jest wstrzymanie sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na okres 5 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Powyższe rozwiązanie jest konieczne ze względu na interesy ekonomiczne państwa, ale też troskę o polskich rolników, którzy powinni mieć równe szanse w dostępie do państwowej ziemi rolnej w Polsce. Państwowa ziemia rolna powinna pozostawać nadal w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych, a podstawowym sposobem zagospodarowania tej ziemi powinny być korzystne dla rolników trwałe dzierżawy, które zapewniają jednak właścicielską kontrolę nad sposobem ich zagospodarowania. Wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu nie powinno jednak dotyczyć:

- 1) nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo–rekreacyjne, lub
- 2) nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub
- 3) domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, lub
- 4) nieruchomości rolnych o powierzchni do 1 ha.

W pozostałych przypadkach uzasadnionych względami społeczno-gospodarczymi indywidualne zgody będzie mógł wydawać minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Należy uznać, że zastosowanie

w tej sytuacji klauzuli generalnej dotyczącej względów społeczno-gospodarczych jest w pełni uzasadnione, gdyż jest ona silnie zakorzeniona w ustawodawstwie (art. 5, 54, 140, 143, 144, 145, 211, 214, 273, 354 Kodeksu cywilnego oraz art. 623, 624, 1061 Kodeksu postępowania cywilnego), a ponadto oddziałuje ona bezpośrednio tylko na Agencję, która samodzielnie decyduje o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, a nie na zakres praw jednostek. Jednocześnie przewiduje się, że sprzedaż nieruchomości, niewymienionych wyżej w pkt 1 - 4 albo bez zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w okresie 5 lat, jest nieważna.

Zauważyć należy, że w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostaje aktualnie ok. 1,5 mln hektarów nieruchomości rolnych i istnieje duże zainteresowanie nabyciem nieruchomości rolnych Zasobu przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi. Zainteresowanie to jest obserwowane już obecnie, a przejawem tego są liczne transakcje nabywania ziemi rolnej przez zagraniczne osoby fizyczne i prawne, które wykorzystują do tego celu obywateli polskich, nazywanych potocznie „słupami”, którzy są finansowani przez rzeczywistych nabywców i tylko tytularnie są właścicielami ziemi, a w rzeczywistości ziemia rolna pozostaje w dyspozycji m.in. podmiotów zagranicznych, które przygotowują się do formalnego nabycia ich własności po 1 maja 2016 r. Należy się spodziewać, że praktyka nabywania nieruchomości rolnych w Polsce przez zagraniczne osoby fizyczne i prawne ulegnie silnemu wzmożeniu po 1 maja 2016 r. Ta sytuacja stała się przedmiotem protestu rolników, głównie z województwa zachodniopomorskiego, którzy chcieli powiększać swoje gospodarstwa, a nie mogą tego czynić, gdyż w konkurencji do zakupu ziemi, zarówno z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jak i w obrocie prywatnym, przegrywają z fikcyjnymi nabywcami, finansowanymi przez rzeczywistych nabywców zagranicznych. Organizacje rolnicze szacują, że ta sytuacja może dotyczyć już setek tysięcy hektarów ziemi rolnej w Polsce. Proceder ten należy uznać za wysoce niebezpieczny i prowadzący do sytuacji, w której polska ziemia rolna stanie się własnością zagranicznych podmiotów w skali nieporównywalnej z innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Jest to sytuacja niebezpieczna również z tego powodu, że polska ziemia rolna w znacznej skali może trafiać w ręce właścicieli, którzy nie będą zainteresowani jej uprawą, a wyłącznie, albo głównie, lokatą kapitału. Może to stanowić istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski, a także zagrożenie dla interesu ekonomicznego całej polskiej gospodarki, w której produkcja rolnicza odgrywa istotną rolę.

Zasadniczo sytuacja ekonomiczna polskich rolników jest trudna. Komisja

Europejska opublikowała raport, z którego wynika, że polscy rolnicy zarabiają średnio trzy razy mniej w porównaniu do rolników z Francji, czy innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Tylko w dwóch regionach Norte e Centro (w Portugalii) i Abruzzo (we Włoszech) rolnicy mają dochody porównywalne do rolników z Polski, czyli mniej niż 10 tys. euro rocznie. Najwięcej w Europie zarabiają rolnicy z Danii – 49 tys. euro, Wielkiej Brytanii – 43 tys. euro i Luksemburga – 35 tys. euro. Przyczyny takiej sytuacji są złożone. Dodatkowo sytuacja ekonomiczna polskich rolników uległa pogorszeniu między innymi z powodu dotkliwych sankcji, nałożonych na produkty rolne z Unii Europejskiej przez Federację Rosyjską. Embargo to szczególnie silnie uderza w Polskę. W konsekwencji złej sytuacji ekonomicznej, polscy rolnicy nie są konkurencyjni w przetargach na nabywanie ziemi rolnej pochodzącej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wobec wyżej opisanych obiektywnych czynników gospodarczo-społecznych oraz braku alternatywy w postaci innych instrumentów politycznych i ekonomicznych, konieczna jest interwencja ustawodawcy zabezpieczająca interes narodowy i eliminująca patologię braku kontroli nad zasobami ziemi rolnej w Polsce. Zatem zasadniczym elementem przeciwdziałania spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i zagwarantowaniu ich wykorzystania na cele rolnicze jest poddanie obrotu nieruchomościami rolnymi ściślejszej kontroli i pewnym ograniczeniom. Z tego względu w projekcie ustawy proponuje się wstrzymanie sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, z wyjątkami opisanymi wyżej.

Jednocześnie należy podkreślić, że celem projektowanych zmian ustawowych nie jest wyłącznie reakcja na opisane wyżej praktyki godzące w bezpieczeństwo żywnościowe państwa i stan jego posiadania, ale również ustanowienie ładu prawnego, stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Norma wyrażona w art. 23 Konstytucji RP znalazła się w jej Rozdziale I, co oznacza, że ustrojodawca nadał jej fundamentalne znaczenie dla organizacji życia społecznego i gospodarczego państwa. W celu realizacji tak zakreślonej wizji ustroju rolnego niezbędna jest również nowelizacja ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803) oraz ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014 i 1433). Proponowane zmiany w tych ustawach zmierzają w

trzech zasadniczych kierunkach, pozwalających uczynić z gospodarstwa rodzinnego podstawę ustroju rolnego państwa (a zatem doprowadzić do urzeczywistnienia zasady wskazanej w art. 23 Konstytucji RP). Zmiany zmierzają zatem do:

- 1) poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (utworzenia silnych, stabilnych ekonomicznie gospodarstw),
- 2) przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (zapobiegania koncentracji ziemi w takim stopniu, w którym gospodarstwo straci już charakter gospodarstwa rodzinnego),
- 3) zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (zapewnienia wykorzystania nieruchomości do celów produkcji rolnej prowadzonej przez osoby do tego przygotowane).

W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przewiduje się, że nabywcami nieruchomości rolnych mogą być zasadniczo tylko rolnicy indywidualni. Wyjątek stanowią będą osoby bliskie zbywcy, jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa, a za zgodą Prezesa Agencji, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, inne podmioty, jeżeli zbywca wykaze, że nie było możliwości przeniesienia własności nieruchomości na rzecz ww. podmiotów, oraz nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, jak również w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Organem wyższego stopnia będzie minister do spraw rozwoju wsi. Dodatkowo zasada ta nie będzie dotyczyć nabywania nieruchomości rolnych w wyniku dziedziczenia, na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego oraz orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego, wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym oraz w toku postępowania upadłościowego. W tych wypadkach Agencja będzie miała jednak prawo złożenia oświadczenia o nabyciu tych nieruchomości. W przypadku niewyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż określone w projektowanym art. 2a ust. 3, Agencja, na żądanie zbywcy, złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczna, obowiązana będzie do nabycia nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej określonej przez Agencję przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Projekt w tym zakresie realizuje ściśle konstytucyjną zasadę oparcia ustroju rolnego na gospodarstwach rodzinnych (jednocześnie wyżej opisane regulacje zapewniają ochronę prawa dziedziczenia – art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Zasada ta będzie mogła być realizowana poprzez umożliwienie nabycia nieruchomości

ści rolnych przez osoby fizyczne, które 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. Takie warunki dają wysokie prawdopodobieństwo, że nabyta nieruchomość rolna będzie spełniała swoją gospodarczą funkcję, przez efektywne wykorzystywanie w procesie produkcji rolnej, a nie będzie traktowana wyłącznie jako lokata kapitału.

W tym celu projekt uściśla również definicję rolnika indywidualnego, przez dodanie, że warunek osobistej pracy w gospodarstwie jest spełniony między innymi wtedy, gdy rolnik podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy, chyba że powierzchnia prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego nie przekracza 20 ha użytków rolnych. Ma to służyć wyeliminowaniu możliwości zakupu ziemi rolnej przez osoby, których zasadnicza aktywność życiowa i zawodowa ma miejsce poza rolnictwem, a zakup ziemi traktują jako formę lokaty kapitału. Propozycje zawarte w projekcie zmierzają zatem do zapewnienia, by ziemia rolna pozostawała w rękach rzeczywistych rolników, którzy swoją przyszłość wiążą z prowadzeniem gospodarstwa rodzinnego. W związku z tym proponuje się również instrumenty kontroli, umożliwiające sprawdzenie, czy nabywca nieruchomości rolnej, po jej nabyciu, w rzeczywistości powiększył lub utworzył gospodarstwo rolne i osobiście je prowadzi.

Projekt przewiduje także, iż za zgodą Prezesa Agencji, wyrażoną w decyzji administracyjnej, nieruchomości rolne będą mogły być nabywane przez inne podmioty, które dają gwarancję należytego zagospodarowania nieruchomości, zgodnie z ich przeznaczeniem. Dlatego też nabycie własności nieruchomości rolnej musi się łączyć z wymogiem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego (w przypadku osób fizycznych), w skład którego wchodzi nabyta nieruchomość, z zakazem zbywania, oraz oddawania w posiadanie np. wydzierżawiania nabytej nieruchomości rolnej. W przypadkach losowych, zgodę na zbycie lub oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej przed upływem 10 lat wydawałby sąd. Zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości bez zgody sądu byłoby nieważne z mocy prawa. Jeśli natomiast nabywca nie wywiązywałby się w okresie 10 lat z obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa lub zaprzestał w tym czasie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, sąd na wniosek Agencji,

stwierdzałyby nabycie własności tej nieruchomości przez Agencję działającą na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Projekt przewiduje, że „kontrola” obrotu nieruchomościami rolnymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych w ramach prawa pierwokupu oraz prawa nabycia będzie dotyczyć każdej nieruchomości rolnej, a nie jak dotychczas nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Należy przy tym podkreślić, że prawo pierwokupu i tzw. prawo nabycia nie będzie dotyczyło przeniesienia własności na rzecz osób bliskich zbywcy. Doprecyzowano również przesłanki uznania czynności prawnej jako niezgodnej z zasadami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przyjęto, że ustawa nie narusza odrębnych zasad sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Równocześnie zaprojektowano rozwiązania, zgodnie z którymi w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, Agencja, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości. Podobne uprawnienie przysługiwać będzie Agencji, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub jednostronnej czynności prawnej, lub orzeczenia sądu albo organu egzekucyjnego, wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych. Rozwiązanie to służy uściśleniu kontroli Agencji i rozszerzenie jej zakresu nie tylko ze sprzedaży nieruchomości rolnych, ale również do innych czynności prawnych i zdarzeń prawnych, które w konsekwencji mogą doprowadzić do zmiany osoby właściciela nieruchomości rolnej.

W projekcie przewidziano również możliwość pierwokupu przez Agencję akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych w przypadku ich sprzedaży. Nie dotyczyłoby to spółek notowanych na giełdzie. W przypadku zamiaru skorzystania z uprawnień dotyczących nabycia udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych Agencji przysługiwać będzie prawo przeglądania ksiąg i dokumentów oraz żądania informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań spółki.

Projekt dodaje też do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego preambułę, w której podkreśla się konstytucyjną zasadę oparcia ustroju rolnego na gospodarstwach rodzinnych oraz odwołującą się do celów polityki rolnej, między innymi wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, a więc bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony środowiska i rozwoju obszarów wiejskich.

Projekt wprowadza również zmiany w Kodeksie cywilnym, które mają na celu zapobieganie obchodzeniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego realizujących konstytucyjną zasadę oparcia ustroju rolnego o gospodarstwa rodzinne. Proponuje się m.in. wprowadzenie zasady, zgodnie z którą nieruchomości rolną poprzez zasiedzenie nabyć może jedynie rolnik indywidualny, jeżeli nabywana nieruchomość wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. Proponuje się też, aby zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego odbywało się z uwzględnieniem zasad wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Analogiczna regulacja będzie dotyczyć także zbycia spadku lub części spadku, lub udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne lub nieruchomość rolną.

Ponadto w projekcie przewiduje się wprowadzenie przepisów przejściowych, dzięki czemu adresaci norm prawnych zawartych w projektowanych przepisach nie będą zaskakiwani nowymi rozwiązaniami, a nabyte przez nich prawa będą w pełni respektowane. W związku ze zmianą definicji rolnika indywidualnego, proponuje się przepis przejściowy, zgodnie z którym osoby fizyczne, które w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy są rolnikami indywidualnymi w rozumieniu art. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a nie będą spełniać tego warunku po jej wejściu w życie, przez okres 5 lat, uznaje się za spełniające definicję rolnika indywidualnego. Okres ten należy uznać za odpowiednio długi, aby osoby zainteresowane mogły dokonać stosownych zmian, które pozwolą im na spełnienie warunków niezbędnych do uznania za rolnika indywidualnego.

W zakresie zmian w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przewiduje się, że po upływie okresu wstrzymania sprzedaży wszystkie nieruchomości rolne Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w pierwszej kolejności zbywane będą w drodze przetargu ograniczonego. Celem projektowanej regulacji jest wsparcie gospodarstw rodzinnych. Projektowana ustawa w art. 6 pkt 4 wprowadza przepis stanowiący, że w planie finansowym Zasobu określa się wysokość środków finansowych na realizację zadań zwią-

zanych z wykonywaniem zadań określonych ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, gdyż realizacja tych zadań należeć będzie do najważniejszych realizowanych przez Agencję. Należy wskazać, że Agencja już obecnie realizuje ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, ponosząc wydatki w ramach limitu określonego w planie finansowym Zasobu. W związku z powyższym, w projekcie ustawy nie wyodrębniono nowej kategorii wydatków, a projektowany przepis ma charakter porządkowy.

Jednocześnie przewidziano, że wchodzące w skład Zasobu prawa z udziałów i akcji spółek, wykonuje Agencja zaś przepisów art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) nie stosuje się. Podkreślić należy, że projektowane rozwiązania nie mają charakteru fiskalnego. Projektowane rozwiązanie ma na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony przed spekulacyjnym wykupem nieruchomości przez tzw. „słupy”. Wyłącznie kontrolna nad obrotem udziałami i akcjami spółek, a następnie wykonywanie uprawnień z tych udziałów przez Agencję zapewni rzeczoną ochronę.

Sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję będzie mogła nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz nabytych kiedykolwiek z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie przekroczy 300 ha. Równocześnie w przetargach ograniczonych nie będzie mogła uczestniczyć osoba, która m.in. kiedykolwiek nabyła z Zasobu nieruchomości o powierzchni łącznej co najmniej 300 ha użytków rolnych, przy czym do powierzchni tej wlicza się powierzchnię użytków rolnych, które zostały nabyte z Zasobu, a następnie zbyte, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, lub w dniu opublikowania wykazu, o którym mowa w art. 28 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, osoba posiadała udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych lub w spółce zależnej od takiej spółki, z wyjątkiem akcji będących przedmiotem obrotu na rynku giełdowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94, z późn. zm.). W przetargu nie mogą brać udziału osoby, które mają zaległości z tytułu zobowiązań finansowych wobec Agencji, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego lub władają, lub władają nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania Agencji nierucho-

mości tych nie opuściły. Zaległości z tytułu zobowiązań finansowych będą mogły być ustalone na podstawie stosownych zaświadczeń wydanych przez ww. instytucje, które będą przedstawiane przez podmioty chcące brać udział w przetargach.

Wprowadzono również regulację, zgodnie z którą Agencja, na wniosek osoby władającej nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego, może umorzyć, odroczyć lub rozłożyć na raty należności powstałe z tego tytułu, jeżeli osoba ta władła nieruchomością w dobrej wierze. Bezumowne użytkownictwo nie jest formą zagospodarowania mienia przewidzianą w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Opłaty za bezumowne użytkownictwo mają charakter sankcyjny i nakładane są w momencie stwierdzenia użytkownictwa nieruchomości bez tytułu prawnego. Stąd opłaty te nie są planowane we wpływach Zasobu i w konsekwencji ewentualne ich umorzenie nie będzie stanowiło uszczuplenia wpłat do budżetu przewidzianych w planie finansowym Zasobu.

W projekcie ustawy uwzględniono również rozwiązania przyjęte w zarządzeniu Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie w sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, po protestach rolników województwa zachodniopomorskiego. Rozwiązania te polegają m.in. na wprowadzeniu sankcji finansowych za niedotrzymanie przez nabywcę w okresie 10 lat złożonego zobowiązania, np. do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na gruncie nabytym z Zasobu. W tym okresie nabywca nie będzie mógł również zbyć nieruchomości Zasobu ani obciążyć jej hipoteką bez zgody Agencji Nieruchomości Rolnej. W projekcie ustawy określono warunki wyrażenia zgody na dokonanie powyższych czynności. Natomiast szczegółowy tryb udzielenia tej zgody określony zostanie w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Ponadto, stosownie do zaleceń Najwyższej Izby Kontroli, w projekcie ustawy określono przypadki, w których Agencja Nieruchomości Rolnych będzie mogła wyrażać zgodę na przelew praw z umowy dzierżawy.

Pozostałe zmiany w zakresie innych ustaw wymienionych w projekcie mają charakter pomocniczy w stosunku do wcześniej omówionych zmian. Nowelizacja ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r. poz. 707, z późn. zm.) umożliwi Agencji realizację prawa pierwokupu poprzez wykluczenie wcześniejszego obciążenia danej nieruchomości nadmiernymi hipotekami, które nie mają pokrycia w wartości rynkowej nieruchomości. Zasadnym jest więc wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą suma hipoteki na nieruchomości rolnej nie będzie mogła

przewyższać wartości rynkowej tej nieruchomości, określonej przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Nadmierne obciążenie nieruchomości hipoteką, której suma w wielu przypadkach kilkukrotnie przewyższa wartość nieruchomości uniemożliwia korzystanie z prawa pierwokupu dzierżawcy oraz Agencji. A ponad to powoduje nadmierne zadłużanie się przez danego rolnika, co niejednokrotnie prowadzi do utraty własności. Ponadto zasadne jest przyznanie Agencji nieodpłatnego dostępu do ksiąg wieczystych, co umożliwi skuteczne realizowanie jej zadań ustawowych. Budżet państwa nie poniesie z tego tytułu żadnych strat, ponieważ środki na poniesienie opłat z tytułu dostępu do ksiąg wieczystych Agencja musiałaby pokryć z wpływów z gospodarowania Zaso-
bem, co powodowałby pomniejszenie przekazu z tego tytułu do budżetu państwa.

Z kolei nowelizacja ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, z późn. zm.) ma umożliwić Agencji uzyskanie niezbędnych, przy wykonywaniu jej zadań, informacji.

Proponuje się również wprowadzenie stosownych przepisów przejściowych niezbędnych do uregulowania spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Zgodnie z zaproponowanymi przepisami, do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie ustaw, o których mowa w art. 3, 4, 6 i 7, i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Do czynności prawnych związanych z realizacją prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 3 ustawy wymienionej w art. 7, albo realizacją uprawnień Agencji Nieruchomości Rolnych do nabycia nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 4 ustawy wymienionej w art. 7, w stosunku do umów zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Natomiast przepisu art. 172 § 3 ustawy – Kodeks cywilny, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się, jeżeli zasiedzenie skończyłoby się przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Także w tym przypadku wprowadzenie przepisów przejściowych zapewni, że adresaci norm prawnych zawartych w projektowanych przepisach nie będą zaskakiwani nowymi rozwiązaniami, a nabyte przez nich prawa będą w pełni respektowane. Pozwoli to również na pogłębianie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Projektowane przepisy bowiem z jednej strony – wychodzą na przeciw społecznym oczekiwaniom, z drugiej zaś - urzeczywistniają konstytucyjne

zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, a poprzez wprowadzenie przepisów przejściowych – zapewnią ochronę praw nabytych, nie naruszając standardów demokratycznego państwa prawnego.

III. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe.

W rolnictwie najważniejszym czynnikiem produkcji jest ziemia. Areał gruntów rolnych oraz ich jakość, wraz z uwarunkowaniami przyrodniczymi występującymi na określonym obszarze, mają decydujący wpływ na wielkość produkcji rolnej. W całej Europie występują relatywnie małe zasoby ziemi. Polityka rolna powinna zatem sprzyjać właściwemu wykorzystaniu tych zasobów, a szczególnie ziemi najwyższych klas bonitacyjnych (Zob. A. Baer-Nawrocka, W Poczta, *Przemiany w rolnictwie (w:) Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2014, s. 89). Z tego względu szczególne znaczenie mają przepisy ustalające zasady i tryb obrotu nieruchomościami rolnymi.

Projektowane przepisy stanowią rozwinięcie konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego powinno być gospodarstwo rodzinne. W Polsce można zaobserwować negatywną tendencję polegającą na stałym zmniejszaniu się powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach. W latach 1989-2012 powierzchnia ta ulegała zmniejszaniu o 3,9 mln ha użytków rolnych. W 2012 r. powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach wyniosła 15050 tys. ha (zob. *Roczniki Statystyczne RP*, GUS, Warszawa – właściwe roczniki). Łącznie od 1945 r. ubyło w Polsce ponad 5 mln ha użytków rolnych. Jest to więcej, niż wynosi powierzchnia użytków rolnych w Czechach i 2,5-krotność powierzchni użytków rolnych znajdujących się w Holandii. W latach 2002-2010 ubyło w Polsce (według GUS) ok. 1,4 mln ha użytków rolnych, co stanowiło 8,3% ich ogółu (*Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011). Przyczyną tego zjawiska jest m.in. wykupowane ziemi od rolników w celu jej przeznaczenia na cele inne niż rolne. Z tych powodów znaczna część gruntów, nadal klasyfikowana w naszym kraju jako użytki rolne, zapewne nigdy już nie będzie wykorzystywana dla celów rolniczych. Stąd też szczególnie ważne jest przeciwdziałanie spekulacji w obrocie gruntami rolnymi oraz zapewnienie, aby były one wykorzystywane przez osoby mające odpowiednie kwalifikacje i dające rękojmię należytego ich rolniczego wykorzystania. Brak reakcji ustawodawcy na powyższe problemy może w przyszłości doprowadzić nawet do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego.

Stąd szczególne uprzywilejowanie gospodarstw rodzinnych. Europejski Komitet Ekonomiczny, który w opinii z dnia 21 stycznia 2015 r. znak MAT/632 w sprawie „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”, wskazał, że w Polsce, mimo iż do maja 2016 r. obowiązuje zakaz kupowania ziemi przez obcokrajowców i przedsiębiorstwa zagraniczne, przede wszystkim z państw UE, podmioty te wykupiły już 200 tys. ha ziemi. Komitet wskazuje, że trudno jest uzyskać wiarygodne dane na temat rozmiarów tego zjawiska, ponieważ nie wszystkie transakcje dotyczące ziemi są rejestrowane, a ponadto transakcje takie dokonywane pomiędzy osobami prawnymi są często niezbyt przejrzyste, jak np. w wypadku skupu gruntów przez spółki zależne lub przedsiębiorstwa partnerskie. Kilka organizacji pozarządowych i instytutów badawczych przeprowadziło jednak odpowiednie badania. I tak według szacunków Banku Światowego w latach 2008–2009 masowy wykup ziemi objął powierzchnię 45 mln ha. W raporcie „Land Matrix” opisano, jak w ramach 1 217 szeroko zakrojonych transakcji w krajach rozwijających się zbyto łącznie 83,2 mln ha gruntów rolnych, tj. 1,7 % terenów uprawnych świata. W Europie grunty rolne ogółem kurczą się, coraz więcej gruntów skupia się w rękach kilku wielkich przedsiębiorstw. W Unii Europejskiej jeden procent przedsiębiorstw rolnych kontroluje 20% gruntów rolnych. Trzy procent przedsiębiorstw rolnych kontroluje 50% gruntów rolnych UE.

Przytoczone wyżej problemy były powodem wielu protestów rolników. Protesty rozpoczęły się w grudniu 2012 r. Przede wszystkim postulaty w tej kwestii zgłaszał Międzyzwiązkowy Komitet Protestacyjny Rolników Województwa Zachodniopomorskiego, w skład którego wchodził przedstawiciele Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej, NSZZ RI Solidarność, Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych. Postulaty te dotyczyły następujących kwestii:

- 1) wprowadzenia moratorium na sprzedaż ziemi z Zasobu WRSP w woj. zachodniopomorskim do czasu wejścia w życie rozwiązań prawnych gwarantujących skuteczną realizację podstawowego zadania ANR, tj. tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- 2) uznania dzierżawy za pełnoprawną formę rozdysponowania gruntów z Zasobu WRSP oraz zagwarantowania możliwości kontynuacji dzierżawy przez następców prawnych;
- 3) objęcia tarczą antykorupcyjną procesu gospodarowania gruntami z Zasobu WRSP oraz aktywny udział instytucji i organów państwowych w zwalczaniu pato-

- logii związanych z procesem rozdysponowania gruntów;
- 4) przygotowania i przyjęcia rozwiązań prawnych wzorowanych na innych krajach UE uszczelniających proces obrotu ziemią rolną, która powinna trafiać na powiększenie gospodarstw rodzinnych, w tym regulacji zapobiegających masowej wyprzedaży ziemi po 2016 r.;
 - 5) renegotjacji Traktatu Akcesyjnego w zakresie wolnego obrotu ziemią dla obco-krajowców w Polsce i wydłużenie na kolejne lata moratorium na sprzedaż ziemi.

Pomimo, że w dniu 11 stycznia 2013 r. podpisane zostały ustalenia pomiędzy Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjnym Rolników Województwa Zachodniopomorskiego, a Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych, protest był kontynuowany w różnych formach, aż do 27 czerwca 2015 r. Podczas protestów rolnicy wskazywali na przypadki, w których osoby fizyczne nabywały w przetargach ograniczonych nieruchomości Zasobu, gdyż spełniały kryteria rolnika indywidualnego, a następnie wносиły je aportem do spółki prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego. Dzięki temu, osoby te mogły nabywać grunty Zasobu o nieograniczonej powierzchni, gdyż nigdy w momencie przystąpienia do przetargu nie posiadały więcej niż 300 ha użytków rolnych. Stąd też w projekcie ustawy przewidziano regulację, zgodnie z którą łączna powierzchnia gruntów nabytych przez jedną osobę kiedykolwiek z Zasobu nie może być większa niż 300 ha użytków rolnych. Ponadto protestujący wnioskowali o wprowadzenie ograniczeń w obrocie udziałami w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, gdyż obchodzone są przepisy dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

W 2014 r. rozpoczął się protest rolników w województwie kujawsko-pomorskim przeciwko nabywaniu nieruchomości Zasobu przez ich byłych właścicieli i ich spadkobierców. Duża część gruntów Zasobu, w tym regionie pochodzi z reformy rolnej z 1944 r. Oznacza to, że do większości gruntów Zasobu byłym właścicielom i ich spadkobiercom przysługuje pierwszeństwo w nabyciu. Osoby te niejednokrotnie nabywały nieruchomości w powyższym trybie po cenie oszacowania, po czym zbywały je na rzecz innych podmiotów za dużo wyższą cenę, obciążając je niejednokrotnie zawyżoną hipoteką, co uniemożliwia Agencji skorzystanie z prawa pierwokupu. Powyższy proceder powoduje, że rolnicy indywidualni właściwie nie mają możliwości powiększenia swoich gospodarstw rodzinnych poprzez nabycie nieruchomości Zasobu. Z uwagi na powyższe, w projekcie ustawy, proponuje się znieść powyższe uprawnienie

dla byłych właścicieli oraz ich spadkobierców, a także ograniczyć możliwość obciążenia hipoteką nieruchomości nabytych z Zasobu oraz na rynku prywatnym.

Kolejne nasilone protesty rolników rozpoczęły się na początku 2015 r., podczas których zgłaszano postulaty dotyczące m.in.:

- 1) przedłużenia moratorium na sprzedaż polskiej ziemi obcokrajowcom (Komitet Protestacyjny Ziemi Jędrzejowskiej);
- 2) podjęcia działania zmierzającego do utrzymania zakazu kupna ziemi przez obcokrajowców lub stworzenia takich mechanizmów, które ograniczą możliwość sprzedaży (OPZZ, NSZZ RI „Solidarność”);
- 3) utrzymania tanich kredytów na zakup ziemi i na inwestycje (Zarząd Powiatu Tucholskiego);
- 4) umożliwienia obniżenia czynszów dzierżawnych oraz przesunięcia terminów spłat rat za zakupione grunty ANR (rolnicy regionu kujawsko – pomorskiego, Małopolska Izba Rolnicza);
- 5) wypowiedzenia dzierżawy ziemi obcokrajowcom (Stowarzyszenie Producentów Rolnych „Grupa Producentka” Gminy Świecie);
- 6) wprowadzenia zmian w przepisach zapobiegających sprzedaży ziemi obcokrajowcom.

W lutym 2015 r. z całego kraju do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów napływały wnioski i postulaty dotyczące problemów w rolnictwie. Głównymi problemami podnoszonymi w wystąpieniach stanowiły kwestie związane z obrotem gruntami rolnymi. W szczególności wskazywano na konieczność wprowadzenia przepisów dotyczących ochrony ziemi przed spekulacyjnym wykupem, zarówno na rynku prywatnym, jak i państwowym, tj. z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ogółem postulaty i wystąpienia zgłaszane były przez 49 organizacji, w tym m.in. następujące podmioty: NSZZ RI „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Organizacji Rolniczych, Komitet Protestacyjny Województwa Zachodniopomorskiego, Komitet Protestacyjny Powiatu Wysokomazowieckiego, Ogólnopolski Komitet Protestacyjny Rolników i Producentów Proszowice, Ogólnopolski Komitet Protestacyjny Rolników, Komitet Protestacyjny ze Środy Wielkopolskiej, Koalicja i Stowarzyszenie Polska wolna od GMO, Komitet Protestacyjny Rolników Warmii i Mazur, Lubuskie Forum Rolnicze, Związek Zawodowy Rolników Ojczyzna Obrona Konieczna. Ponadto na opisywane problemy wskazywała

Krajowa Rada Izb Rolniczych oraz poszczególne izby rolnicze z niemal wszystkich województw.

W dniach 19 lutego 2015 r. – 2 marca 2015 r. rolnicy z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych i Organizacji Rolniczych protestowali przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, tworząc tzw. miasteczko namiotowe, a od w okresie 19 lutego 2015 r. – 27 czerwca 2015 r. rolnicy z NSZZ RI „Solidarność”. Rolnicy zgłaszali m.in. postulaty szybkiego przygotowania i przyjęcia rozwiązań prawnych uszczelniających proces obrotu ziemią rolną, która powinna trafić na powiększenie gospodarstw rodzinnych, w tym regulacji zapobiegających masowej wyprzedaży ziemi po 2016 r. oraz wystąpienia przez Rząd RP do Unii Europejskiej o przedłużenie moratorium na sprzedaż ziemi cudzoziemcom o 5 lat.

Ze zgromadzonych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi danych wynika, że ogółem w latach 2012-2015 odbyło się około 158 protestów rolniczych, w którym praktycznie w każdym jeden z postulatów dotyczył nieprawidłowości związanych z obrotem i gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi. Zgłaszane podczas tych protestów postulaty z reguły powtarzały żądania Międzyzwiązkowego Komitetu Protestacyjnego Rolników Województwa Zachodniopomorskiego oraz protestujących z województwa kujawsko-pomorskiego. Protesty te odbywały się na terenie całego kraju. Poparcie dla trwających protestów zgłaszały również samorządy terytorialne.

Wskazać należy również, że w związku z zamiarem nabycia gruntów przez osoby spełniające kryteria rolnika indywidualnego, co do których istniało uzasadnione przypuszczenie (oparte na wcześniejszych sygnałach), że działają z zamiarem spekulacyjnym w latach 2013-2015 Agencja Nieruchomości Rolnych odwołała 145 przetargów na sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na łączną powierzchnię 3.600 ha.

Oczekuje się, że proponowane w projekcie regulacje ograniczą nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby nieuprawnione, nabywające je w innych celach niż prowadzenie produkcji rolnej i przyspieszą powstawanie i rozwój gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego.

W krótszym okresie czasu projektowana ustawa niesie za sobą konsekwencje dla budżetu państwa w postaci utraty części dochodów ze sprzedaży nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale Skarb Państwa zachowa własność, którą będzie mógł zbyć w przyszłości, w bardziej sprzyjających warunkach, zarówno dla państwa, jak i dla rolników. Wpływy ogółem

uzyskane z dzierżawy mienia Zasobu mogą być nie mniejsze niż wpływy uzyskane ze sprzedaży, lecz pojawią się w innym czasie. Cena nieruchomości podlega zapłacie nie później niż w dniu zawarcia umowy sprzedaży (przy jednorazowej wpłacie), bądź z rozłożeniem ceny sprzedaży na roczne lub półroczne raty na okres nie dłuższy niż 15 lat, jeżeli przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości nabywca zapłacił co najmniej 10% jej ceny. Wpływy z odpłatnego korzystania z mienia są zaś uzyskiwane w formie rat w okresach półrocznych, przy czym mają charakter długookresowy – ich horyzont może sięgać 30 lat. Szczegółową analizę skutków finansowych projektu dla całego sektora finansów publicznych zawiera Ocena Skutków Regulacji tego projektu.

IV. Zgodność projektowanych rozwiązań z Konstytucją RP.

Jak wynika z przedstawionych powyżej skutków projektowanej regulacji wartością konstytucyjną, którą realizuje projekt jest bezpieczeństwo państwa, bowiem właściwa struktura agrarna rodzinnych gospodarstw rolnych ma istotne znaczenie produkcyjno-strategiczne, tym bardziej, że powierzchnia użytków rolnych w Polsce ulega systematycznemu ograniczeniu.

Projektowana ustawa zapewnia także ochronę porządku publicznego na wsi. Ziemia dla mieszkańców wsi jest wartością największą. W sytuacji, gdy państwo nie zapewnia właściwych regulacji dotyczących rodzinnych gospodarstw rolnych, prowadzić to może do niepokojów społecznych, protestów (co miało już miejsce), a także może prowadzić do innych negatywnych konsekwencji, takich jak wyludnianie się wsi i wyprzedaż gospodarstw rolnych. Właściwe kształtowanie ustroju rolnego powinno polegać na tworzeniu regulacji zapobiegających nadmiernej koncentracji prywatnej własności. Dlatego też nie można twierdzić, że gwarantowana przez Konstytucję RP ochrona własności ma charakter absolutny i nie może być ograniczana.

Projekt ustawy ukierunkowany jest na eliminację i marginalizację konfliktów o charakterze społeczno-ekonomicznym oraz kreowanie ładu społecznego. Nie bez znaczenia pozostaje także konkretyzacja polityki państwa polegającej na docelowym realizowaniu konstytucyjnego modelu gospodarczego wpisanego w ustrój rolny, polegający na wzmacnianiu prywatnej własności, tj. gospodarstw rodzinnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5), wskazał, iż art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, jest wytyczną dla organów władzy państwowej,

stwierdzając, że: „Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 Konstytucji, a więc także prawa dziedziczenia. (...) Oczywiście przy tym jest, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu Konstytucji wynika, że powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia "godziwego" utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa".

W tym miejscu należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że wyżej opisane ograniczenia, obowiązki i mechanizmy kontroli i reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi służą realizacji wyżej wskazanych celów przyświecających ustawodawcy. Aby cele te nie stały się zwykłą propagandową deklaracją lub pustym życzeniem, projekt powinien regulować sytuację prawną właściciela nabytej nieruchomości w taki sposób, który zapewni, aby jego postępowanie pozostawało w zgodzie z tymi celami. Dlatego kompleksowa regulacja prawna powinna obejmować zarówno warunki nabycia nieruchomości rolnej, jej posiadania i zbycia.

Proponowane ograniczenia w wyżej omówionym zakresie stają się w pełni zrozumiałe, jeżeli potraktuje się nieruchomości rolne jako rodzaj szczególnego dobra o charakterze przekraczającym zwykłą wartość użytkową. Była już mowa o tym, że ziemia jest dobrem niepomnażalnym. Należy podkreślić, że dokumenty strategiczne kraju, w tym „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2012 r., wprost wskazują na konieczność specjalnego traktowania gruntów rolnych. Należy również wspomnieć, że w dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Ministrów przyjęła „Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”. Jednym z głównych celów określonych w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020” jest bezpieczeństwo żywnościowe kraju, które powinno być realizowane m.in. poprzez „utrzymanie i poprawę jakości bazy produkcyjnej rolnictwa”. Zaznaczyć należy, że już w 1972 r. Rada Europy, przyjmując Europejską Kartę Gleb, wskazała na rolę gleby jako najważniejszego przyrodniczego bogactwa ludzkości, bez którego nie jest możliwa egzystencja człowieka. Jednocześnie też podkreśliła, że to władze i organy urzędowe odpowiedzialne są za ochronę i właściwe wykorzystanie gruntów rolnych.

Jasne jest, że w świetle światowych tendencji demograficznych i związanych z tym problemów żywnościowych świata, ziemia rolna staje się dobrem o charakterze strategicznym dla państw. Od sposobu i warunków jej zagospodarowania zależy

bezpieczeństwo żywnościowe państwa i szerzej - bezpieczeństwo publiczne. Jest zatem oczywiste, że odpowiedzialny ustawodawca nie tyle może, co wręcz powinien otoczyć opieką prawną dobro, jakie stanowi ziemia i wprowadzić przejrzyste reguły postępowania w zakresie jej nabywania i obrotu.

W tym miejscu należy również odnieść się do zgodności proponowanych rozwiązań z przepisami Konstytucji RP, dotyczącymi ochrony prawa własności i możliwości jego ograniczenia. Odnośnie do istoty prawa własności, Trybunał Konstytucyjny bowiem stwierdził, że musi ona nawiązywać *„do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść, „istota”, prawa własności”* (por. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2). Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że konstytucyjna ochrona własności nie ma charakteru absolutnego, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z linią tego orzecznictwa, prawo własności może podlegać ograniczeniu. Jednak, aby ograniczenie własności mogło zostać uznane za zgodne z Konstytucją, muszą być spełnione warunki wynikające z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ponadto ograniczenia takie muszą być konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

W związku z wyżej wymienionymi przepisami Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny utrwalił w swoim orzecznictwie pogląd, określany jako zasada proporcjonalności. Zasada ta oznacza, że ustawodawca podejmujący się ograniczania praw konstytucyjnie chronionych powinien w każdym przypadku zważyć, w jakim zakresie i w jaki sposób dokonać interwencji legislacyjnej, aby osiągnąć swój uzasadniony cel i czy stworzone ograniczenia praw lub wolności są rzeczywiście niezbędne, racjonalne i efektywnie prowadzą do zamierzonej ochrony wartości wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. (P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2), wskazał, że *„Art. 64 ust. 3 pełni podwójną rolę (...) stanowi*

jednoznaczna i wyraźna konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. (...) zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowić mogą – formalne jak i materialne – kryterium dla kontroli dokonywanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę. (...) Odrębne unormowanie (...) w art. 64 ust. 3 (...) nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 (...) określenie przesłanek ograniczenia prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności)". Tak jak to już zostało zasygnalizowane, konstytucyjnie przyznane prawo własności nie ma charakteru nieograniczonego. Możliwe są zatem ograniczenia dokonywane poprzez ustawę w sytuacji, gdy ma to zapewnić ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz gdy nie narusza to istoty prawa własności.

Należy podkreślić, że projekt ustawy czyni zadość wszystkim wymienionym powyżej przesłankom i spełnia kryteria ukształtowane orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, a dodatkowo urzeczywistnia zasadę wynikającą z art. 23 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ograniczenia własności następują w drodze ustawy. Zakres tych ograniczeń nie narusza istoty prawa własności. Nie ustanawia się bowiem absolutnego i wieczystego zakazu zbywania własności, czy przenoszenia posiadania, co mogłoby godzić w istotę tego prawa. Wprowadza się natomiast ograniczenia czasowe i podmiotowe w tym zakresie, co tłumaczy się koniecznością osiągnięcia celów założonych przez ustawodawcę. Nieruchomości rolne traktowane jako wartość szczególnego charakteru i przeznaczenia powinny znajdować się we władaniu osób o odpowiednich kwalifikacjach, a ograniczenie czasowe w zbyciu prawa własności nieruchomości ma na celu zapewnienie, że to władanie nie będzie fikcją, maskującą obrót prawny sprzeczny z celami ustawy, a tym samym z art. 23 Konstytucji RP. Biorąc pod uwagę, że, jak wykazano wyżej, nieruchomości rolne nie powinny być traktowane w obrocie prawnym jak „zwykłe” rzeczy o powszechnym charakterze, to należy spojrzeć inaczej na status ich nabywcy. Jest on

bowiem osobą uprzywilejowaną w korzystaniu z tej szczególnej rzeczy i czerpaniu z niej pożytków. Wobec tego, określenie wobec nabywcy warunków korzystania z nieruchomości i stworzenie ograniczeń w tym zakresie nie tyle stanowi ograniczenie jego prawa własności, co zapewnia systemową równowagę między prawami, które nabywa, a interesem publicznym, który wyraża się w prawidłowym ukształtowaniu struktury rolnej państwa, zapewniającej bezpieczeństwo żywnościowej obywateli.

Urzeczywistnieniu zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP służyć ma zatem regulacja, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być zasadniczo rolnik indywidualny. Podkreślenia bowiem wymaga, że skoro podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, to przecież gospodarstwa rodzinne prowadzone są właśnie przez rolników indywidualnych. Jednakże projektowane przepisy przewidują również możliwość nabycia nieruchomości rolnych przez inne podmioty – czy to wyraźnie wymienione w projekcie ustawy (np. osoby bliskie), czy też, które uzyskają zgodę Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych na nabycie nieruchomości. Regulacje te mają zatem służyć wyeliminowaniu niekontrolowanego, spekulacyjnego obrotu nieruchomościami rolnymi, zapewniając jednocześnie, że każdy, kto da rękojmię wykorzystania nabywanych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem, tj. w celu prowadzenia działalności rolniczej, będzie miał możliwość ich nabycia. W żadnym razie nie można zatem twierdzić, że projektowane przepisy w tym zakresie ingerują w istotę prawa własności.

Podkreślenia również wymaga, że przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie dotyczą wszystkich nieruchomości rolnych, a tylko tych, które w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na cele rolne. Brak jest zatem przeszkód prawnych, by po ewentualnej zmianie przeznaczenia takich nieruchomości, mogły być one przeznaczone na inne cele, w tym cele inwestycyjne, bowiem w takich przypadkach do tych nieruchomości przepisy o kształtowaniu ustroju rolnego nie będą już miały zastosowania.

Ochronie praw właścicieli nieruchomości rolnych (w szczególności w zakresie prawa do rozporządzania przedmiotem prawa własności) służyć ma także rozwiązanie, zgodnie z którym, w razie gdy Prezes Agencji nie wyrazi zgody na nabycie takiej nieruchomości, Agencja będzie obowiązana do jej nabycia po cenie wynikającej z oszacowania tej nieruchomości. Dzięki temu rozwiązaniu właściciel nieruchomości „zachowa” jeden z podstawowych atrybutów swojego prawa własności, tj. prawo do rozporządzania rzeczą – w przypadku bowiem woli zbycia tej rzeczy, rzecz zostanie

zbyta, co oznacza, że projektowane przepisy w żadnym razie nie ingerują w istotę prawa własności.

Jeżeli chodzi o przesłanki proporcjonalności zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy zauważyć, że projektodawca zważał przy każdym przypadku ograniczenia obrotu nieruchomościami lub kreowaniu warunków jej nabycia na stopień i zakres tych ograniczeń. W tym przypadku pomocne okazało się doświadczenie i wiedza na temat funkcjonowania nowelizowanych ustaw w obecnym kształcie. Zgłaszane i obserwowane przykłady nadużyć, omijania przepisów lub wykorzystywania luk w prawie, wyznaczyły kierunek i zakres zmian. W ocenie projektodawcy wprowadzane ograniczenia czynią zadość wyżej przywołanej zasadzie proporcjonalności. Nie można bowiem uzdrowić sytuacji prawnej i zrealizować celów ustawy innymi instrumentami prawnymi niż proponowane w projekcie. Analizowane, odmienne warianty, nie zapewniałyby skuteczności regulacji i nie pozwoliłyby osiągnąć jej celów. Proponowane instrumenty są zatem, w ocenie projektodawcy, konieczne i adekwatne do realizacji ustawodawczego zamiaru. Ponadto przesłanki celu ograniczenia praw, wyrażone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP również są spełnione. Proponowane regulacje jak najbardziej służą bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, co było już podkreślane. Można w tym miejscu jeszcze dodać, że proceder wykupowania ziemi rolnej przez podstawione osoby w celu spekulacji i inwestycji kapitałowej prowadził do obserwowanych publicznie, niepokojów społecznych i protestów rolniczych co zostało już wskazane wcześniej. Właśnie dla zapobieżenia opisanych wcześniej sytuacją i przywrócenia porządku publicznego proponuje się omawiane regulacje prawne. Propozycje zmierzają również do zapobieżenia nadmiernej koncentracji gruntów i zapewnienia realnej możliwości konkurencji na rynku polskich rolników, tym samym ich bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego. Proponowane regulacje mają również na względzie ochronę środowiska. Poszczególne, kreowane instytucje prawne mają na celu stworzenia sytuacji, w której grunty rolne, zgodnie ze swoim przeznaczeniem będą uprawiane przez osoby o określonych kwalifikacjach i doświadczeniu. Zapobiegnie to erozji gleb, a właściwe, racjonalne użytkowanie ziemi rolniczej wpłynie korzystnie na ekosystem i środowisko przyrodnicze.

Co do obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 10 lat (a w przypadku osób fizycznych – obowiązku prowadzenia tego gospodarstwa osobiście), a także zakazu zbywania takich nieruchomości i zakazu przenoszenia ich posiadania, to podkreślenia wymaga, że regulacja ta ma z jednej strony służyć urze-

czywistnieniu zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP (jak już zostało wskazane powyżej), z drugiej zaś - przeciwdziałać spekulacyjnemu obrotowi nieruchomościami rolnymi, które stanowią niepomnażalne dobro publiczne. Jednocześnie projektowane regulacje są konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, poprzez zapewnienie całemu społeczeństwu bezpieczeństwa żywnościowego, tj. zagwarantowania zaspokojenia jednej z najbardziej podstawowych potrzeb człowieka. Doświadczenia lat ubiegłych wskazują bowiem, że często nieruchomości rolne były zbywane podmiotom, których celem wcale nie było prowadzenie gospodarstwa rolnego (i tym samym produkcja żywności), ale wykorzystanie tych nieruchomości na inne cele nierolnicze.

Wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego ma zatem zapewnić, że nieruchomości rolne będą wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem. Temu samemu celowi służyć ma obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez osobę fizyczną – decydując się na zakup nieruchomości rolnej dana osoba fizyczna musi mieć świadomość, że prowadzona przez nią działalność służyć ma w istocie dobru publicznemu. Ponadto, rozwiązanie takie gwarantuje, że nabywcami nieruchomości rolnych nie będą osoby, których celem wcale nie jest prowadzenie gospodarstwa rolnego, a uzyskanie pewnych określonych korzyści wiążących się z własnością takich nieruchomości (np. dotyczących preferencyjnych zasad ubezpieczeń społecznych czy związanych z lokatą kapitału).

Jednocześnie przyjęto, że wystarczającym do realizacji powyższych celów będzie wprowadzenie powyższych ograniczeń na okres 10 lat. Okres ten należy uznać za optymalny – z jednej strony wystarczająco długi, by „zniechęcić” takich potencjalnych nabywców, którzy nie zamierzają wykorzystywać nabytych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem (w celu prowadzenia działalności rolniczej), z drugiej zaś – odpowiedni, by zagwarantować, że na tych nieruchomościach faktycznie będzie prowadzona działalność rolnicza (ograniczenie w zbywaniu takich nieruchomości przez taki czas ma bowiem zachęcać i mobilizować ich właścicieli do szczególnej dbałości o te nieruchomości, czynienia na nich inwestycji i podnoszenia ich wartości, a przez to zwiększania „wydajności” produkcji żywności na takich nieruchomościach).

Konsekwencją naruszenia obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego zgodnie z powyższymi przepisami, będzie prawo żądania przez Agencję Nieruchomości Rolnych, by sąd stwierdził nabycie takiej nieruchomości przez Agencję na

rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej. Ta swoista „sankcja” prawna ma zagwarantować rzeczywiste przestrzeganie wymogu wykorzystywania nieruchomości rolnych na cele rolnicze i przeciwdziałać obchodzeniu tych przepisów. Wprowadzenie określonego obowiązku w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, bez przewidzenia konsekwencji jego naruszenia, trudno byłoby pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawnego (gdy określony porządek prawny staje się fikcyjny, skoro za naruszenie norm nie „grozi” żadna sankcja). Ponadto taka sankcja jest proporcjonalna do celu, który ma zostać osiągnięty – tj. zagwarantowania zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji. Skoro bowiem nabywca przez 10 lat od dnia nabycia nieruchomości nie podejmuje się w ogóle prowadzenia gospodarstwa rolnego, bądź zaprzestaje jego prowadzenia, jest to jednoznaczne z tym, że jego celem nie było prowadzenie gospodarstwa rodzinnego, ale zakup nieruchomości na inne cele, niezgodne z jej przeznaczeniem. Okres 10 lat jest bowiem czasem wystarczająco długim na podjęcie decyzji w przedmiocie prowadzenia takiej działalności. Swoistym gwarantem praw właścicieli takich nieruchomości jest natomiast regulacja, że to niezawisły sąd będzie stwierdzał nabycie nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych, co jest jednoznaczne z tym, że wszelkie konstytucyjne prawa i gwarancje właścicieli będą przestrzegane i nie będą oni w sposób dowolny i uznaniowy pozbawiani własności.

Analogicznie należy uzasadnić ograniczenia w przenoszeniu prawa własności czy posiadania takich nieruchomości.

Jednocześnie powyższe ograniczenia w przenoszeniu prawa własności czy posiadania takich nieruchomości w żadnym razie nie ingerują w istotę prawa własności, nie mają bowiem charakteru absolutnego. Sąd bowiem, na wniosek nabywcy takiej nieruchomości, może wyrazić zgodę na jej zbycie lub przeniesienie jej posiadania.

Co do projektowanych regulacji przewidujących, że Agencji Nieruchomości Rolnych przysługiwać będzie prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, jak również umożliwiających Agencji złożenie oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej, w przypadku zmian po stronie wspólników w spółkach osobowych, które także są właścicielami nieruchomości rolnych, to także te projektowane regulacje mają na celu zapobieżenie spekulacyjnemu obrotowi nieruchomościami rolnymi i urzeczywistnieniu zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP. W dotychczasowej praktyce obrotu prawno – go-

spodarczego często dochodziło do sytuacji, w których wspólnikami spółek – właścicieli nieruchomości rolnych były podmioty zainteresowane jedynie korzystną lokatą kapitału, a nie prowadzeniem działalności rolniczej, bądź też, tzw. „słupy”, które poprzez szereg powiązań prawnych i organizacyjnych, umożliwiały obchodzenie obowiązujących obecnie przepisów dotyczących nabywania nieruchomości. Dzięki bowiem takim powiązaniom prawnym i gospodarczym (np. poprzez tworzenie szeregu powiązanych ze sobą spółek, często o minimalnym kapitale zakładowym – w przypadku spółek kapitałowych), faktycznie, chociaż pośrednio, o wykorzystywaniu nieruchomości rolnych decydował podmiot, który bezpośrednio nie mógłby nabyć nieruchomości rolnej. Uprawnienia przysługujące Agencji mają zatem na celu wyeliminowanie spekulowania nieruchomościami rolnymi, poprzez albo współdecydowanie o tych nieruchomościach (jako wspólnik spółki), albo przez możliwość ich nabycia. Podkreślenia wymaga, że proponuje się, by były to jedynie uprawnienia Agencji Nieruchomości Rolnych, a nie obowiązkowe działania, podejmowane w każdym przypadku. Zakłada się zatem, że Agencja każdorazowo będzie dokonywała szczegółowej analizy zaistniałej sytuacji, w tym oceny ryzyka naruszenia zasad konstytucyjnych wyrażonych m.in. w art. 23 Konstytucji RP. W razie powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do zamiarów i celów działań podejmowanych w spółkach, które są właścicielami nieruchomości rolnych, Agencja będzie mogła skorzystać z przysługujących jej uprawnień. Brak zatem swoistej „powszechności”, tj. obowiązku Agencji do podejmowania takich działań, świadczy o tym, że istota żadnych praw (w szczególności praw własności wspólników spółek) nie zostanie naruszona, a projektowane ograniczenia są niezbędne do zachowania bezpieczeństwa publicznego (o czym była mowa powyżej). Oczywistym jest także, że po stronie spółek czy wspólników nie powstaną żadne uszczuplenia finansowe, bowiem wykonywanie powyższych uprawnień przez Agencję zawsze będzie wiązało się z zapłatą ekwiwalentu (czy to za nabyte akcje lub udziały, czy za przeniesienie prawa własności nieruchomości).

Analogicznie jest uzasadnione prawo nabycia przez Agencję nieruchomości w razie zaistnienia zdarzenia prawnego innego niż umowa sprzedaży. Skoro bowiem właścicielem nieruchomości rolnej można stać się nie tylko w wyniku zawarcia umowy sprzedaży, ale także innych zdarzeń prawnych (niekoniecznie nawet czynności prawnych), to także w takich przypadkach uzasadnione jest, by Agencja Nieruchomości Rolnych miała określone instrumenty prawne służące kształtowaniu ustroju rolnego państwa. W przeciwnym razie podmioty nabywające nieruchomości rolne na

podstawie innej niż umowa sprzedaży, byłyby traktowane inaczej niż kupujący, przy czym brak byłoby uzasadnienia takiego różnicowania tych podmiotów. Zakłada się przy tym, że wykonanie tego uprawnienia przez Agencję poprzedzone będzie szczegółową analizą każdego konkretnego przypadku, w celu ustalenia, czy wykonanie tego uprawnienia jest konieczne w świetle m.in. art. 23 Konstytucji RP.

Nie bez znaczenia jest także, że w aktualnym stanie prawnym Agencja już takie uprawnienie posiada (zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja, działająca na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej). Co więcej, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r. sygn. akt K 8/08 stwierdził, że „Art. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1112) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”. Tym samym Trybunał Konstytucyjny potwierdził możliwość i prawidłowość, w kontekście zgodności z Konstytucją RP, takich regulacji. Projektowana zmiana dotyczy zaś z jednej strony doprecyzowania obecnie obowiązującego przepisu poprzez wymienienie konkretnych zdarzeń prawnych, w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, z drugiej zaś zniesienia ograniczenia obszarowego. Skoro jednak Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował istoty takiego prawa nabycia, to należy przyjąć, że wyłącznie od woli ustawodawcy należy uregulowanie zasad takiego prawa (co do zasady zgodnego z Konstytucją RP). Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku, „stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, jest rolą parlamentu”.

Wobec powyższego należy wskazać, że projektowane zmiany nie ograniczają istoty prawa własności i są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego i zdrowia publicznego. Jednocześnie, ich celem jest urzeczywistnienie zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że projektowane w ustawie rozwiązania utrudnią, albo wręcz zlikwidują proces fikcyjnych transakcji na tzw. słupów. Nie będzie bowiem możliwe nabycie nieruchomości od „słupa” przez osobę niebędącą rolnikiem i niezamierzającą osobiście prowadzić nabytego gospodarstwa.

Podkreślenia również wymaga, że ograniczenia dotyczące nieruchomości nabytych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w tym w szczególności obowiązek nieprzenoszenia własności takich nieruchomości przez okres 10 lat od dnia ich nabycia, w żadnym razie nie ingerują w istotę prawa własności. Po pierwsze, ograniczenia te wynikać będą z umów zawartych pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych a nabywcą – nabywcą, podejmując decyzje o nabyciu takich nieruchomości, świadomie będzie decydował się na określone ograniczenia. W żadnym razie zatem ograniczenia te nie będą miały charakteru ogólnego, powszechnego. Poza tym, po upływie określonego czasu, zbywanie nieruchomości będzie możliwe bez ograniczeń, zatem nie zostanie naruszona istota prawa własności, tj. w tym przypadku możliwość rozporządzania przedmiotem własności (o naruszeniu istoty tego prawa można by bowiem mówić, gdyby zbywanie takich nieruchomości w ogóle nie było możliwe). Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że te umowne ograniczenia dotyczyć będą podmiotów, które nabyły nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na preferencyjnych zasadach – korzystając z prawa pierwszeństwa, nabywając nieruchomość w trybie przetargu ograniczonego, czy którym należność za nieruchomość została rozłożona na raty. Skoro podmioty te zostały w określony sposób „uprzywilejowane” przy zakupie takich nieruchomości, to umowne ograniczenia w powyższym zakresie służą w istocie zapewnieniu swoistej równowagi stron tego stosunku cywilnoprawnego – aby uprzywilejowana sytuacja nabywcy na etapie nabywania tej nieruchomości została „zrównoważona” poprzez pewne ograniczenia w stosunku do tej nieruchomości. Co więcej, ewentualne skutki naruszenia tych postanowień umownych także mogą być oceniane w kontekście cywilistycznym, a nie naruszenia określonego standardu konstytucyjnego. Skutkiem naruszenia takich postanowień będzie bowiem zapłata kary umownej, co w żadnym razie nie może być uznane za naruszenie istoty prawa własności.

W każdym przypadku służyć ma to także przeciwdziałaniu spekulacyjnym obrotom tymi nieruchomościami przez uprzywilejowanych nabywców, a tym samym urzeczywistnieniu zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP.

Zauważyć również należy, że przepisy powszechnie obowiązujące przewidują różnorodne ograniczenia w zbywaniu prawa własności. Dla przykładu wskazać należy, że zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 747, z późn. zm.), akcje nabyte nieodpłatnie przez uprawnionych pracowników oraz przez rolników lub rybaków nie mogą być

przedmiotem obrotu przed upływem dwóch lat od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji na zasadach ogólnych, z tym że akcje nabyte przez pracowników pełniących funkcję członków zarządu spółki - przed upływem trzech lat od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji na zasadach ogólnych. Umowa mająca za przedmiot zbycie akcji nabytych nieodpłatnie, zawarta przed upływem terminów określonych w ust. 3, jest nieważna (art. 38 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Także w tym przypadku, na podmioty uprawnione do preferencyjnego nabycia określonych praw, zostały nałożone określone ograniczenia w rozporządzaniu ich prawami, aby urzeczywistniony został cel powyższych regulacji.

Ograniczenie w korzystaniu z prawa własności przewidują także chociażby przepisy o ochronie przyrody. Wskazać dla przykładu należy, że właściciel jest obowiązany do uzyskania zezwolenia na wycięcie określonych drzew, które wszak stanowią część składową nieruchomości, a wycięcie drzew bez zezwolenia skutkuje dotkliwą karą finansową.

Tym samym, projektowane regulacje nie stanowią rozwiązań zupełnie nowych w krajowym porządku prawnym. Z innych przepisów wynikają bowiem jeszcze surowsze obostrzenia (np. rygor nieważności umowy, gdy w projektowanych przepisach mowa jest o karze umownej).

Odnosząc się natomiast do zmian w zakresie korzystania z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, to w pierwszej kolejności podnieść trzeba, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt III CZP 95/08, prawo pierwszeństwa nie jest prawem podmiotowym. Oznacza to, że skoro prawo pierwszeństwa nie jest prawem podmiotowym, to tym bardziej nie jest prawem majątkowym, a tym samym do takiego prawa w ogóle nie ma zastosowania art. 64 Konstytucji RP. Pojęcie „prawo podmiotowe” jest bowiem pojęciem „nadrzędnym” znaczeniowo i wśród praw podmiotowych wyróżnia się prawa majątkowe i prawa niemajątkowe. Skoro prawo pierwszeństwa w ogóle nie jest prawem podmiotowym, to nie może być prawem majątkowym.

Ponadto należy zauważyć, że nie jest celem ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa regulowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości rolnych, czy ich spadkobierców. Takie zasady wynikają z przepisów odrębnych. Byli właściciele bądź ich spadkobiercy mogą dochodzić swoich praw (i w praktyce ich dochodzą) w innych trybach (czy to w postępowaniu cywilnym, czy w

administracyjnym). Jednocześnie doświadczenie lat ubiegłych wskazuje, że korzystanie przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców z prawa pierwszeństwa często miało na celu jedynie nabycie tych nieruchomości na preferencyjnych zasadach, w celu ich dalszej odsprzedaży z zyskiem. Tym samym, zmiana w zakresie prawa pierwszeństwa ma służyć przeciwdziałaniu spekulacyjnemu obrotowi tymi nieruchomościami i przyczyniać się do urzeczywistnienia zasady wynikającej z art. 23 Konstytucji RP, w żadnym razie nie pozbawiając byłych właścicieli lub ich spadkobierców należnych im praw.

V. Zgodność projektowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie narusza również prawa UE, w szczególności postanowień Aktu przystąpienia (załącznik XII ust. 4.2), jak również traktatowej swobody przepływu kapitału między państwami członkowskimi.

Zgodnie z ust. 4.2 akapit pierwszy załącznika XII do Aktu przystąpienia, nie naruszając zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, 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 2014 r. poz. 1380), 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. Stosownie zaś do ust. 4.2 akapit czwarty załącznika XII do Aktu przystąpienia, w okresie przejściowym Polska stosuje procedurę zezwoleń ustanowioną przez prawo, która zapewni, że wydawanie zezwoleń na nabywanie nieruchomości w Polsce jest oparte na przejrzystych, obiektywnych, trwałych i publicznych kryteriach. Kryteria te są stosowane w sposób niedyskryminujący i nieróżnicujący obywateli Państw Członkowskich zamieszkałych w Polsce.

Art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej jako „TFUE”, zakazuje wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi. Obywatele Państw Członkowskich na gruncie rozwiązań proponowanych w projekcie nie są traktowani w sposób mniej korzystny niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu w odniesieniu do sytuacji obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Z uregulowań Traktatu

o Przystąpieniu nie można wysnuwać wniosku, że nie jest możliwa jakakolwiek ingerencja prawodawcza w obszar objęty pkt. 4.2. Załącznika XII do Aktu Przystąpienia oraz próba zmiany ukształtowanego w ten sposób stanu prawnego.

Zgodnie z art. 345 TFUE, Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich. Przyjęte w danym państwie członkowskim regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami, w tym nieruchomościami rolnymi, nie są jednak obojętne z punktu widzenia prawa UE. Regulacje takie mają bowiem wpływ na korzystanie przez obywateli UE ze swobody przepływu kapitału. Zgodnie bowiem z art. 63 ust. 1 TFUE zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi. W konsekwencji przepisy opiniowanego projektu podlegają ocenie z punktu widzenia zasad dopuszczalności wprowadzania ograniczeń swobody przepływu kapitału. Zasada przepływu kapitału, analogicznie od innych swobód traktowych, nie ma charakteru absolutnego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym przepływu kapitału, wszelkie ograniczenia nabywania nieruchomości są dopuszczalne, 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, wyrok z 5 marca 2002 r. Reisch and Others, C-515/99, C-527/99-C-540/99, wyrok z 23 września 2003 r. Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-425/01). Ograniczenie takie jest jednak dopuszczalne, o ile realizuje cel służący interesowi ogólnemu, jest stosowane w sposób niedyskryminujący oraz zgodny z zasadą proporcjonalności – to znaczy jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia założonego celu (zob. Festersen, pkt 26, Opelt, pkt 34 - wraz z cyt. tam orzecznictwem).

Interes publiczny, który ma być chroniony na mocy ustawy, to w szczególności przeciwdziałanie spekulacjom gruntami rolnymi, w celu wzmocnienia pozycji gospodarstw rodzinnych. Cele takie jak wspieranie racjonalnego użytkowania gruntów rolnych (w szczególności poprzez zapobieganie spekulacjom na rynku nieruchomości rolnych) oraz dążenie do stanu, w którym gospodarstwa rolne są zamieszkiwane i uprawiane przez ich właścicieli, są – w ocenie TSUE – celami zgodnymi ze wspólną polityką rolną, leżącymi w interesie ogólnym, a tym samym mogącymi stanowić uzasadnienie ograniczania swobody przepływu kapitału (zob. Festersen, pkt 27-28; por. też Ospelt, pkt 38). Należy w tym miejscu odnotować, że – jak orzekł TK – prawo Unii Europejskiej, a zwłaszcza cele wspólnej polityki rolnej (zob. art. 39 ust. 1 TFUE), nie

sprzeciwia się zasadzie, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego RP jest – zgodnie z art. 23 Konstytucji RP – gospodarstwo rodzinne (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

Oceniając opiniowany projekt ustawy z punktu widzenia przedstawionego wyżej standardu unijnego, nie można uznać, aby koncepcja zaproponowana w tym projekcie była niezgodna z prawem UE. Wartości, których ochronie ma służyć projekt, są spójne z wartościami, które – w świetle orzecznictwa TSUE – mogą uzasadniać ograniczenie swobody przepływu kapitału.

Zauważyć wreszcie należy, że w wielu krajach Unii Europejskiej takich jak np. Francja, Niemcy, Dania, stosuje się uregulowania ograniczające swobodę obrotu ziemią rolniczą, które polegają np. na zachowaniu niepodzielności gospodarstwa, rozbudowaniu nadzoru państwa nad obrotem, zakazywaniu rozdrabniania struktury powierzchniowej poniżej ustawowego minimum, wprowadzeniu wymogu posiadania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych.

Projekt jest zatem zgodny z prawem Unii Europejskiej. Przede wszystkim nie różnicuje ograniczeń w prawie do nabycia nieruchomości rolnej ze względu na obywatelstwo, czy narodowość nabywców. Proponuje rygorystyczne zasady, ale równe i takie same dla każdego nabywcy, niezależnie, czy jest on nabywcą polskim, czy też pochodzącym z innego kraju członkowskiego Unii Europejskiej.

Należy w szczególności jeszcze raz podkreślić, że art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jednoznacznie stanowi, że traktaty nie ingerują w zakres i kształt prawa własności w państwach członkowskich. Wypływa stąd wniosek, że kształtowanie zasad nabywania własności i stosowanie uzasadnionych i racjonalnych ograniczeń w tym zakresie pozostawione jest suwerennym decyzjom państw członkowskich. Polska powinna zatem skorzystać z normy art. 345 Traktatu i zasady nabywania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej uregulować w sposób zapewniający jak najlepsze wykorzystanie polskiej ziemi rolnej, a jednocześnie niedyskryminujące żadnych potencjalnych nabywców ze względu na ich przynależność państwową.

Wstrzymanie sprzedaży państwowej ziemi rolnej nie jest niezgodne ani z Konstytucją, ani z prawem Unii Europejskiej, a Skarb Państwa jako właściciel ziemi nie ma obowiązku jej sprzedaży. Należy również dodać, że przepisy ustawy będą obowiązywały zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców zamierzających nabyć lub wydzierżawić nieruchomości rolne w Polsce.

W stosunku do potencjalnych nabywców ziemi rolnej pochodzących spoza kra-

jów Unii Europejskiej, pozostają w mocy ograniczenia zawarte w przepisach ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2014 r. poz. 1380).

Projektowana ustawa jest zatem zgodna z prawem Unii Europejskiej.

VI. Uwagi końcowe.

Przewidziane w projekcie ustawy rozwiązania nie są rozwiązaniami docelowymi. Zakłada się, że w najbliższym czasie rozpoczęte zostaną prace nad opracowaniem projektu ustawy, który w znacznie szerszym zakresie niż obecnie będzie regulować sprawy związane z kształtowaniem ustroju rolnego.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie wymaga notyfikacji.

Projekt ustawy został ujęty w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UA 3.