



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 660**

Warszawa, 8 czerwca 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Paulinę Hennig-Kłoskę.

(-) Joanna Augustynowska; (-) Adam Cyrański; (-) Grzegorz Furgo; (-) Kamila Gasiuk-Pihowicz; (-) Marta Golbik; (-) Zbigniew Gryglas; (-) Paulina Hennig-Kłoska; (-) Paweł Kobyliński; (-) Ewa Lieder; (-) Katarzyna Lubnauer; (-) Jerzy Meysztowicz; (-) Krzysztof Mieszkowski; (-) Mirosław Pampuch; (-) Ryszard Petru; (-) Monika Rosa; (-) Marek Ruciński; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Joanna Schmidt; (-) Michał Stasiński; (-) Elżbieta Stępień; (-) Mirosław Suchoń; (-) Adam Szłapka; (-) Krzysztof Truskolaski; (-) Kornelia Wróblewska; (-) Witold Zembaczyński.

**USTAWA**

**z dnia ..... 2016 r.**

**o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy o kształtowaniu ustroju  
rolnego oraz ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej  
Skarbu Państwa**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r. poz. 707, z późn. zm.<sup>1</sup>) w art. 68 ust. 2a otrzymuje brzmienie:

„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. 585) nie może przewyższać:

- 1) stu pięćdziesięciu procent przyszłej wartości nieruchomości rolnej w przypadku hipoteki zabezpieczającej spłatę kredytu udzielonego na cele inwestycyjne;
- 2) stu pięćdziesięciu procent wartości rynkowej tej nieruchomości rolnej ustalonej na dzień ustanowienia hipoteki zabezpieczającej kredyty udzielone na cele inne niż inwestycyjne.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803, z późn. zm.<sup>2</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1a uchyla się pkt 2;
- 2) w art. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) „nieruchomości rolnej” – należy przez to rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem:

- a) nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub w ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub w ostatecznym pozwoleniu

---

<sup>1</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 830, 1289, 941, z 2015 r. poz. 978 oraz z 2016 r. poz. 585.

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 585.

na budowę na cele inne niż rolne: w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, obiekty handlowe, usługowe lub biurowe,

- b) nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub w granicach stref aktywności gospodarczej,
- c) domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródkami przydomowymi,
- d) zabudowy zagrodowej wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródkami przydomowymi lub
- e) nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha;”;

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

„3) akcji osób prawnych, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. Dz.U. z 2015 r. poz.128, z późn. zm.)”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585) art. 13 otrzymuje brzmienie:

„Art. 13. Do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, będącego następstwem czynności prawnych podjętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## **UZASADNIENIE**

**do Ustawy z dnia ..... 2016 r.**

**o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw**

### **POTRZEBA I CEL WYDANIA AKTU**

Na skutek wejścia w życie z dniem 01 maja 2016 roku ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585) wprowadzony został szereg ograniczeń w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce.

Polska jest jednym z krajów europejskich, w których podstawę gospodarki stanowi działalność rolnicza. Jak wynika z badania Głównego Urzędu Statystycznego z 2015 roku powierzchnia ogólna kraju w przeliczeniu w ha na 1 mieszkańca wynosi 0,812 ha, w tym użytki rolne wynoszą 0,378 ha.<sup>1</sup> Przedstawione dane statystyczne potwierdzają, iż niezbędne jest kompleksowe i racjonalne uregulowanie dziedziny prawa związanej z nieruchomościami rolnymi, bowiem to one stanowią podstawę polskiego rolnictwa, a więc i polskiej gospodarki. Daleko idące ograniczenia w tym zakresie nie przynoszą skutku w postaci ochrony własności, ale stanowią przeszkodę na drodze gospodarczemu rozwojowi kraju. Choć nieruchomości rolne są podstawą produkcji rolnej i stanowią zasadniczy element prowadzenia działalności rolnej, to stanowią także kapitał, który może być wykorzystany przez ich właścicieli w różny sposób, m.in. poprzez obrót tymi nieruchomościami rolnymi.

Prawna ochrona nieruchomości rolnych poprzez zakazy odnoszące się do zbywania nieruchomości nie będą pozytywnie wpływać na gospodarkę. Polski Ustawodawca wyposażył organy administracji publicznej w liczne instrumenty służące ochronie nieruchomości rolnych, za przykład posłużyć może uprawnienie rady gminy do uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które mogą przewidywać rolnicze przeznaczenie terenu bądź wydawanie decyzji administracyjnych, takich jak choćby decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które określają w sposób szczegółowy kwestie

---

<sup>1</sup> file:///C:/Users/Ania/Downloads/rocznik\_statystyczny\_rolnictwa\_2015.pdf

związane z określonym zagospodarowaniem danej nieruchomości. Jeśli więc dana nieruchomość położona jest na obszarze, który posiada wszelkie cechy przemawiające za jego rolniczym wykorzystaniem, organy państwowe posiadają stosowne instrumenty, by takie rolnicze wykorzystanie gruntu zapewnić.

Przywołana ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku zmieniła zasadniczo obraz rolnictwa w Polsce. Zakazy odnoszące się do obrotu nieruchomościami rolnymi, regulacje prawne dotyczące spółek prawa handlowego oraz rozwiązania w zakresie zabezpieczeń hipotecznych, mają charakter bardzo rygorystyczny i w konsekwencji, jak okazało się po 01 maja br., przyniosły szereg negatywnych konsekwencji dla samych obywateli.

Przepisy ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw doprowadziły do paraliżu gospodarczego, ponieważ katalog nabywców nieruchomości rolnych jest zamknięty. Ustawodawca określił szereg przesłanek o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, których spełnienie daje możliwość nabycia prawa własności nieruchomości rolnych. Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw stanowi głęboką ingerencję w sferę prawa własności, bowiem znacząco ograniczona jest możliwość rozporządzania nieruchomościami rolnymi. Co więcej, na skutek tych unormowań niemożliwa jest realizacja części inwestycji gospodarczych, zamrożone zostały także planowane inwestycje w sektorze obrotu ziemią rolną, min. inwestycje magazynowe nakierowane na obsługę rolnictwa. Instytucje finansowe wycofały się z finansowania inwestycji pod zabezpieczenie rzeczowe w postaci hipoteki na nieruchomości rolnej, gdyż niemożliwym jest ustanowienie na tych nieruchomościach hipoteki obejmującej wartość inwestycji. Problem dotyczy zarówno inwestycji komercyjnych, jak i prywatnych, także realizowanych na małych działkach do 0,30 ha, które w trakcie procesu legislacyjnego zostały wyłączone z ustawy. Wymienione nieruchomości stanowią bowiem nieruchomość rolną, a to do tej definicji odnosi się większość przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Celem proponowanej regulacji jest przede wszystkim:

- 1) wyłączenie z definicji nieruchomości rolnej tych obszarów, których przeznaczenie lub faktyczne wykorzystanie ma charakter inny niż rolny;
- 2) uregulowanie kwestii sumy zabezpieczeń hipotecznych ustanowionych na nieruchomościach rolnych;

- 3) wyłączenie prawa pierwokupu akcji osób prawnych, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.- Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.);
- 4) uregulowanie problematycznej kwestii prawa właściwego, którym winno być prawo dotychczasowo obowiązujące przed dniem 01 maja br., w przypadku czynności prawnych będących następstwem czynności podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r.

## **PRZEDSTAWIENIE RZECZYWISTEGO (FAKTYCZNEGO) STANU WRAZ ZE WSKAZANIEM RÓŻNIC POMIĘDZY DOTYCHCZASOWYM A PROJEKTOWANYM STANEM PRAWNYM (PRZEWIDYWANYCH SKUTKÓW PRAWNYCH WEJŚCIA AKTU W ŻYCIE)**

### **SUMY ZABEZPIECZEŃ HIPOTECZNYCH**

Zmiana przepisów prawnych, która nastąpiła po dniu 01 maja 2016 roku, na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, dotyka wielu aspektów związanych z nieruchomościami rolnymi. Przeprowadzona nowelizacja ma charakter na tyle głęboki i zawiera pewne luki prawne, które niosą za sobą wiele negatywnych konsekwencji związanych z funkcjonowaniem samych obywateli, ale również z działalnością sądów, organów administracji publicznej oraz prawników, w tym w szczególności notariuszy.

Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu art. 68 ust. 2a ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r. poz. 707, z późn. zm.) *suma hipoteki na nieruchomości rolnej 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.*

Hipoteka to środek zabezpieczający określoną wierzytelność. Owa wierzytelność może powstać w wyniku zawartej umowy kredytowej. Kredyty to z kolei instrumenty finansowe, poprzez które bank zobowiązuje się udostępnić określoną kwotę środków pieniężnych na określony cel oraz czas, a kredytobiorca zobowiązuje się wykorzystać kredyt zgodnie z jego przeznaczeniem oraz zwrócić pobraną kwotę wraz z należnym bankowi wynagrodzeniem w postaci prowizji i odsetek. Kredyty związane są z finansowaniem określonych inwestycji. Kredyt ma więc zabezpieczać nie tylko główną kwotę kredytu, ale również przyszłe odsetki, opłaty czy koszty. Sumy hipotek ustanawianych na nieruchomościach są często wyższe niż wartość tych nieruchomości. Ich wysokość jest tak wysoka, ponieważ jak już wskazano mają stanowić realne zabezpieczenie przyszłych

roszczeń wierzyciela hipotecznego. Wartość nieruchomości obciążonych hipotekami po zrealizowaniu na nich określonych zamierzeń inwestycyjnych najczęściej wzrasta, tym samym wraz z realizacją określonej inwestycji wzrasta bezpieczeństwo wierzyciela hipotecznego.

Obecne rozwiązanie prawne odbiega od realiów rynku. Odbiera rolnikom możliwość realizacji własnych inwestycji gdyż trudno jest im dziś znaleźć kredytodawcę, który sfinansuje określone zamierzenie inwestycyjne, jeśli nie otrzyma zabezpieczenia w odpowiedniej do danego ryzyka wysokości. Obecne rozwiązanie prawne odbiega w istocie od charakteru ograniczonych praw rzeczowych, w tym hipotek.

Znane są również opinie, zgodnie z którymi sumy hipotek, które przewyższają wartość nieruchomości stanowią fikcyjne zabezpieczenie, które nie znajduje uzasadnienia w realnej, rynkowej wartości nieruchomości. Nie można jednak zapomnieć, iż jak już powyżej wskazano, realizacja inwestycji jeśli sama nie doprowadzi do zwiększenia wartości danej nieruchomości rolnej, to przysporzy korzyści majątkowe dla samego kredytobiorcy. W ten sposób wyposaży kredytobiorcę w odpowiednie środki, by mógł spłacić swoje zobowiązania. Co więcej, uczestnictwo w rynku zawsze wiąże się z pewnego rodzaju ryzykiem, które obie strony danego stosunku prawnego decydują się podjąć lub nie. Kredytodawca i kredytobiorca budują wspólny konsensus i nieuniknione jest podejmowanie ryzykownych decyzji, dla kredytodawcy może to być decyzja o zabezpieczeniu danej wierzytelności hipoteką o wartości wyższej niż sama nieruchomość, ale niejednokrotnie jest to jedynym rozwiązaniem, które umożliwia realizację inwestycji. Ograniczenie sum hipotek do wartości nieruchomości jest niekorzystne dla właścicieli nieruchomości rolnych, bowiem uniemożliwia pozyskiwanie środków niezbędnych do realizacji planów gospodarczych i skazuje te podmioty na stagnację.

Rozwiązanie prawne polegające na ustanawianiu hipotek jedynie do wartości określonych nieruchomości rolnych jest niezrozumiałe z punktu widzenia bezpieczeństwa wierzycieli hipotecznych, a także chęci rozwoju gospodarki. Ograniczenia kwotowe hipotek sprowadza się do odmowy przez instytucje finansujące udziału w inwestycjach, znacznie pogarszają sytuację przyszłych kredytobiorców, którzy chcąc przeprowadzić dane zamierzenie inwestycyjne zmuszeni są wносить własne wkłady finansowe w wysokiej kwocie, by móc ubiegać się o udzielenie kredytu. Skutkuje to tym, iż kredyty mogą zaciągać jedynie ludzie najbogatsi. Uboższe podmioty nie mogą przeprowadzać inwestycji i rozwijać się, bowiem na skutek przyjętej regulacji jest to dla nich niemożliwe. Przyjęta ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz

zmianie niektórych ustaw uniemożliwia w praktyce zakup lub budowę domu, czy też realizację innych planów inwestycyjnych, modernizację gospodarstw rolnych przy pomocy kredytu hipotecznego na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób kredytodawcy wymagają od kredytobiorców ustanawiania innych zabezpieczeń, co skutkuje nierzadko odstąpieniem od realizacji własnych planów.

Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 68 ust. 2a ustawy o księgach wieczystych i hipotece, hipoteka ustanowiona na nieruchomości rolnej nie może przewyższać:

- stu pięćdziesięciu procent przyszłej wartości nieruchomości rolnej w przypadku hipoteki zabezpieczającej spłatę kredytu udzielonego na cele inwestycyjne;
- stu pięćdziesięciu procent wartości rynkowej tej nieruchomości rolnej ustalonej na dzień ustanowienia hipoteki zabezpieczającej kredyty udzielone na cele inne niż inwestycyjne.

Takie rozwiązanie nie kreuje fikcyjnych zabezpieczeń, niekorzystnych dla instytucji finansujących określone inwestycje, ale stanowi kompromis pomiędzy bezpieczeństwem wierzycieli, a szansą dla dłużników hipotecznych na pozyskanie środków finansowych niezbędnych do realizacji określonych planów inwestycyjnych.

Prawo nie powinno ograniczać wolnego rynku, powinno dbać o jego uczestników i zapewniać pewien zakres swobody. Proponowane rozwiązanie stanowi realną odpowiedź na potrzeby rynku.

Niska kwota zabezpieczenia, która w obecnym porządku prawnym nie może przekraczać wartości nieruchomości skutkuje udzielaniem kredytów o niższej wartości, które często nie wystarczają na pokrycie wszystkich kosztów danej inwestycji. Zwiększenie granicy sumy hipoteki ustanowionej na nieruchomości rolnej pozwoli na uzyskanie wystarczających środków finansowych i zakończenie z sukcesem zamierzeń biznesowych i gospodarczych. Zwolni to także kredytobiorców z obowiązku pozyskiwania większej ilości środków pieniężnych niezbędnych na wkład własny czy szukanie dodatkowych możliwości zabezpieczeń.

## DEFINICJA NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ

Obecna definicja nieruchomości rolnej uregulowana w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803, z późn. zm.) odwołuje się do definicji funkcjonującej na gruncie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r (Dz.U. z 2016 r. poz. 380, z późn. zm.) z jednym wyjątkiem.

Zgodnie z art. 46<sup>1</sup> kodeksu cywilnego *nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej*. Ustawodawca na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego odwołał się do przywołanej definicji, jednakże dokonał wyłączenia o charakterze przedmiotowym, zgodnie z którym nieruchomościami rolnymi nie są nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Funkcjonujące wyłączenie obszarów, na których funkcjonuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest, jak wskazuje dotychczasowa praktyka, niewystarczające. Ustawodawca w niezrozumiały sposób wyłączył z definicji nieruchomości rolnych jedynie obszary objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i wskazującymi na inne niż rolne przeznaczenie, a pominął szereg innych przypadków, które również zasługują na uwzględnienie.

Według danych na koniec 2012 roku, na terenie Polski obowiązywało 41 625 planów miejscowych, które obejmowały w sumie 27,9% powierzchni kraju. Jest to nieznaczna część obszaru całego kraju, a obecne przepisy w konsekwencji prowadzą do wniosku, iż tereny na których obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego są uprzywilejowane względem innych obszarów, w stosunku do których nie wydano tego rodzaju aktów prawa miejscowego.

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199, z późn. zm.) w przypadku, gdy na danym obszarze nie występuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego organ właściwy- organ wykonawczy

gminy wydaje m.in. decyzję o warunkach zabudowy. Decyzje o warunkach zabudowy podobnie jak plany miejscowe rozstrzygają o sposobie zagospodarowania określonych nieruchomości. Stosowane są zamiennie, co oznacza iż w przypadku gdy na danym obszarze nie obowiązuje plan miejscowy zainteresowany podmiot zobowiązany jest zawnioskować o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje o warunkach zabudowy są jednym z etapów poprzedzających uzyskanie pozwolenia na budowę. Swoje uzasadnienie racjonalne posiada zrównanie skutków planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy i ich równe traktowanie poprzez wyłączenie ich z definicji nieruchomości rolnej. Prawo nie stanowi o tym czy akt prawa miejscowego czy decyzja o warunkach zabudowy ma priorytet w przypadku realizacji inwestycji. Są to dokumenty o takim samym znaczeniu formalnym i służące tym samym celom.

W obecnym stanie prawnym nie istnieje możliwość swobodnego rozporządzania nieruchomościami rolnymi w przypadku, gdy na terenie, na których się znajdują nie obowiązuje plan miejscowy. Zarówno studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy jak i decyzje o warunkach zabudowy, specjalne strefy ekonomiczne to rozwiązania prawne pozwalające na jednoznaczne określenie przeznaczenia danego terenu.

W ustawie powinna zostać zagwarantowana swobodna sprzedaż nieruchomości rolnych, których przeznaczenie na cele inne niż rolne gwarantują zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub ostatecznego pozwolenia na budowę. Jeśli określone decyzje czy plany przewidują, inne niż rolne, przeznaczenie danego terenu to bezzasadne jest wprowadzenie obowiązku sprzedaży takiego obszaru na rzecz rolnika indywidualnego.

Co więcej znaczna część nieruchomości rolnych położona jest w granicach specjalnych stref ekonomicznych lub w granicach miejskich stref aktywności gospodarczej, zabudowana jest domami, garażami oraz ogródkami przydomowymi. Niektóre z nich zabudowane są także zabudową zagrodową. Ograniczenie zbywania takich nieruchomości koliduje z ich przeznaczeniem i ogranicza znacząco rozwój gospodarczy kraju, a także wpływa negatywnie na potrzeby ich właścicieli.

Wprowadzone z dniem 01 maja 2016 roku przepisy prawne uniemożliwiają swobodne zbywanie nieruchomości rolnych. Obecnie obowiązujące przepisy prawa przewidują, że nabywcami nieruchomości rolnych mogą być zasadniczo głównie rolnicy indywidualni. Na

potrzeby tej zmiany, wprowadzono definicję nową rolnika indywidualnego. Wyjątki od tej normy mają dotyczyć nabywania ziemi w szczególności przez osoby bliskie sprzedającemu, jednostki samorządu terytorialnego czy Skarb Państwa. W przypadku innych podmiotów, niewymienionych w znowelizowanej ustawie, sprzedaż ziemi musi zostać potwierdzona zgodą wydaną przez prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych.

Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi powinny być wprowadzane w oparciu o zachowanie zasady proporcjonalności i przeprowadzone w sposób racjonalny. Proponowane zmiany cechuje duży restrykcyjizm, a ich negatywne skutki będą widoczne przez wiele lat, w postaci znacznego zahamowania rozwoju gospodarczego kraju. Takie brzmienie ustawy ma dyskryminujący charakter, a środki przyjęte w projekcie nie są proporcjonalne do realizacji zamierzonego celu.

Jeżeli celem autora projektu było wzmocnienie ochrony gruntów rolnych w Polsce przed ich spekulacyjnym wykupywaniem przez różne podmioty zagraniczne oraz krajowe, to takie zapisy nie gwarantują zgodnego z interesem publicznym wykorzystania zakupionych gruntów na cele rolnicze, a co za tym idzie działania wpływającego na bezpieczeństwo żywnościowe kraju.

Przepisy, które weszły w życie z dniem 01 maja br. w sposób rażąco dyskryminują obecnych właścicieli, potencjalnych kupujących, inwestorów krajowych jak i zagranicznych, ogromną grupę rolników i producentów rolnych, którzy przyczyniają się do realizacji pełnej ochrony bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

## **PIERWOKUP AKCJI W BANKACH**

Osoby prawne, działające na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.- Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.) to szczególny rodzaj podmiotów działających na rynku finansowym. Uczestniczą one bardzo aktywnie w obrocie gospodarczym poprzez finansowanie inwestycji, udzielanie kredytów, pożyczek i podejmując szereg innych działań, głównie w sektorze finansowym, służących rozwojowi gospodarstwu kraju.

Zgodnie z obecnym porządkiem prawnym w sytuacji, gdy osoba prawna, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.- Prawo bankowe, nabędzie prawo własności

nieruchomości rolnej doznaje znacznego ograniczenia jeśli chodzi o jej funkcjonowanie. Zgodnie z obecnymi przepisami jeśli osoba prawna posiada choćby jedną nieruchomość rolną to w przypadku zbywania akcji lub udziałów prawo ich pierwokupu przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych. Banki działają w formie spółek akcyjnych, których kapitał jest niezwykle rozdrobiony i znajduje się w rękach różnych podmiotów, prowadzą także liczne transakcje nieruchomościowe, nabywają własność nieruchomości rolnych.

Obecnie obowiązujące przepisy prawne przyznające Agencji pierwokup akcji są niezrozumiałe. Posiadanie przez banki nieruchomości rolnych nie jest ich przeważającym przedmiotem działalności. Banki to instytucje finansowe, a nabywanie nieruchomości rolnych stanowi nieznaczny wycinek ich działalności. Funkcjonujące przepisy prawne nie znajdują swojego uzasadnienia celowościowego.

Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową osobą prawną, której zasadniczym celem jest tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów rolniczych w Polsce i rozwój rolnictwa. Uczestnictwo w spółkach akcyjnych, które posiadają nieruchomości rolne, ale działają w branży bankowej, nie doprowadzi do poprawy rolnictwa, zupełnie przeciwnie skutkuje wzrostem obowiązków i angażowaniem Agencji w obszar niezwiązany *stricto* z rolnictwem.

Taki zapis to kolejny dowód na silną ingerencję Państwa w prawo własności. Spółki mogą być właścicielami nieruchomości rolnych, ale to nie sprzedaż nieruchomości rolnych została ograniczona przez ustawodawcę. Jego ingerencja dotyczy zbywania samych akcji przez któregośkolwiek akcjonariusza. Obowiązujący zapis oznacza ingerencję, która nie dotyczy *stricto* obrotu nieruchomościami, ale dotyczy zmian składu osobowego określonych podmiotów. Jest to dowód na głęboką ingerencję w sferę swobody działalności gospodarczej, prawa własności oraz swobody zawierania umów.

## **PRZEPISY PRZEJŚCIOWE**

Kolejnym z ograniczeń, które doznali obywatele na skutek wejścia w życie ustawy nowelizującej jest niemożność finalizacji niektórych inwestycji, które rozpoczęły się przed dniem 01 maja br. Aktualne brzmienie przepisów przejściowych komentowanej ustawy nowelizującej skutkuje tym, iż w stosunku do umów zawartych przed dniem wejścia w życie

ustawy nowelizującej, do czynności prawnych związanych z realizacją prawa pierwokupu nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego albo związanych z realizacją uprawnienia Agencji Nieruchomości Rolnych do nabycia nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Ustawodawca w niezrozumiały sposób nie odniósł się do kwestii tych czynności prawnych, które podjęte zostały pod przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej i zmierzały do przeniesienia własności nieruchomości, jednak na mocy wprowadzonej w życie z dniem 01 maja br. ustawy, przeniesienie to jest prawnie niemożliwe.

Proponowane w projektowanej ustawie rozwiązanie prawne sprowadza się do stosowania przepisów dotychczasowych, tj. obowiązujących do dnia 01 maja 2016 roku, w stosunku do czynności prawnych przenoszących własność nieruchomości rolnych, a będących następstwem czynności prawnych podjętych przed tym dniem.

Jest to rozwiązanie racjonalne, bowiem duża liczba osób nie może zrealizować podjętych przed dniem 01 maja 2016 roku zobowiązań. Jest to przepis, który pociąga za sobą wiele negatywnych skutków i powoduje powstanie pewnej luki prawnej. Nie sposób uznać, iż intencją ustawodawcy było zapewnienie, iż możliwe jest na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 01 maja br. jedynie dokończenie tych transakcji nieruchomościowych, które związane są z prawem pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych. Nie sposób uznać także, iż zabiegiem celowym było pominięcie przez ustawodawcę przypadków funkcjonowania w obrocie innych umów warunkowych, zawartych choćby w związku z art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Dz.U. 1991 nr 107 poz. 464, z późn. zm.), czy też szeregu umów przedwstępnych.

Obowiązujące obecnie przepisy przejściowe nie rozstrzygają kwestii jakie prawo jest właściwe dla różnego rodzaju umów przedwstępnych czy warunkowych, niezwiązanych z realizacją prawa pierwokupu Agencji Nieruchomości Rolnych. Obywatele narażeni są w ten sposób na duże szkody. Niejednokrotnie zawarte przedwstępne umowy sprzedaży nieruchomości wiązały się z zapłatą części ceny, zaliczek, zadatków. Poniesione zostały różnego rodzaju koszty związane z operatami szacunkowymi, badaniami geologicznymi, zaciągnięte zostały kredyty i pożyczki, których zabezpieczenie hipoteczne zostało

ustanowione nie tylko na nieruchomościach związanych *stricto* z inwestycjami, ale także na innych nieruchomościach będących własnością inwestora, ale niezwiązanych z inwestycjami.

Obecnie brzmienie przepisów prawnych nie daje jakiegokolwiek możliwości dokończenia rozpoczętych umów. Jest to złamanie zasady ochrony praw nabytych wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), a więc stanowi naruszenie fundamentalnych przepisów ustawy zasadniczej. Obecne brzmienie przepisu dotyczy tylko wąskiej kategorii czynności prawnych, a więc mamy również do czynienia ze złamaniem zasady równości wobec prawa uregulowanej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nierówność tę widać w odniesieniu do przepisu art. 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, bowiem wstrzymanie sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu

Państwa wprowadzone na okres lat 5 od dnia wejścia w życie komentowanej ustawy 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 2 ha.*

Przepisy obowiązujące w obecnym brzmieniu są również dużą niedogodnością dla notariuszy, którzy zmuszeni są odmawiać klientom przeniesienia własności nieruchomości rolnych. W ten sposób właściciele nieruchomości rolnych, a także ich kontrahenci w poczuciu niesprawiedliwości decydują się na sądowe rozstrzygnięcie spraw. Notariusze chcąc postępować zgodnie z literą prawa odmawiają realizacji roszczeń i narażają się na prawne konsekwencje ze strony swoich klientów.

Kolejnym negatywnym skutkiem obowiązujących przepisów są możliwe roszczenia odszkodowawcze kierowane do Skarbu Państwa, bowiem w wyniku przeprowadzonej nowelizacji duża część osób, która była stroną umów przedwstępnych otrzymane kwoty zaliczek już wykorzystywała, zawarła umowy kredytu i zaciągnęła zobowiązania finansowe w dużej wysokości. Na skutek wprowadzonych przepisów wielu z nich zmuszonych jest zakończyć prowadzoną działalność, ogłosić upadłość i traci majątek gromadzony przez wiele lat. Konsekwencje ustawy nowelizującej mają ogromne znaczenie społeczne i mogą doprowadzić do nieodwracalnych skutków.

Projektowana ustawa nie niesie za sobą konsekwencji budżetowych.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.