

Warszawa, 30 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1414/16

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dorota Niedziela)

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zmierza do znowelizowania następujących ustaw: (1) z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹ (zwanej dalej „ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości”), (2) z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece² oraz (3) z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³.

W odniesieniu do ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości projekt przewiduje, że przepisy dotychczasowe znajdą zastosowanie do przeniesienia własności nieruchomości rolnej, będącego następstwem czynności prawnych podjętych przed dniem wejścia w życie nowelizowanej ustawy. Nowelizacja ustawy o księgach wieczystych i hipotece zmierza do podniesienia maksymalnej dopuszczalnej sumy hipoteki na nieruchomości rolnej. Zmiana w zakresie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ma na celu określenie powierzchni nieruchomości rolnych, do których ta ustawa nie znajduje zastosowania (nie więcej niż 0,3 ha, obecnie „o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha”).

Projekt ustawy nie określa momentu jej wejścia w życie.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Kwestie zawarte w przepisach opiniowanego projektu objęte są art. 49 i nast. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) w zakresie, w jakim

¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 585.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 790 i Dz. U. z 2015 r. poz. 218.

³ Dz.U. z 2012 r. poz. 803, ze zmianami.

dotyczą swobody przedsiębiorczości oraz w art. 63 i nast. TfUE w zakresie, w jakim dotyczą swobody przepływu kapitału.

Zgodnie z art. 49 TfUE swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami (w tym spółkami) na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli (zasada traktowania narodowego). Zakazane są ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innych państw członkowskich. Zakazem tym objęte są również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego na terytorium innych państw.

W ramach swobody przedsiębiorczości, oprócz zakazu dyskryminacji ze względu na pochodzenie, niedopuszczalne są również ograniczenia o charakterze niedyskryminującym. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w sprawie *Gebhard*⁴ stwierdzono, iż wszelkie przepisy krajowe mogące ograniczyć lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie z fundamentalnych swobód gwarantowanych traktatem, w tym swobody przedsiębiorczości, powinny być stosowane w sposób niedyskryminujący, muszą być usprawiedliwione wymogami imperatywnymi w interesie publicznym (ogólnym), muszą być odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia.

Regulacje dotyczące zasady swobody przepływu kapitału określono w art. 63-66 TfUE. Odnosząc się do tej swobody należy również uwzględnić przepisy dyrektywy Rady nr 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz. Urz. UE L 178 z 8.7.1988, s. 5; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: Rozdział 10, Tom 1, s. 10; dalej: dyrektywa 88/361/EWG). Wprawdzie art. 67 TEWG został uchylony przez Traktat Amsterdamski, niemniej jednak, ponieważ traktaty nie definiują pojęcia przepływu kapitału, TSUE uznaje, że dyrektywa 88/361/EWG stanowi istotny instrument wyjaśniający znaczenie tego pojęcia⁵. W załączniku do dyrektywy określono rodzaje przepływów kapitału, przy czym katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. W pkt II załącznika (inwestycje w nieruchomości) do traktatowej kategorii kapitału zaliczono m.in. inwestycje w nieruchomości na terytorium danego państwa dokonywane przez nierezydentów. Zgodnie z wyjaśnieniem pojęć zawartym we wskazanym załączniku, kategoria ta obejmuje zakup budynków i gruntów oraz wznoszenie budowli przez osoby prywatne w celu osiągnięcia zysku albo na użytek własny. Należy do niej również prawo użytkowania, służebności gruntowej oraz prawa budowlane. Zgodnie z art. 63 TfUE zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między

⁴ Wyrok z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 *Gebhard*, ECLI:EU:C:1995:411.

⁵ Wyrok z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawach połączonych od C-578/10 do C-580/10 *Staatssecretaris van Financiën*, pkt 28, ECLI:EU:C:2012:246.

państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

Analogicznie do swobody przedsiębiorczości, aby przepisy krajowe utrudniające korzystanie ze swobody przepływu kapitału były zgodne z TfUE, muszą służyć osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, a także być właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu i nie wykraczać poza zakres konieczny do jego osiągnięcia (zasada proporcjonalności)⁶.

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

Projektowane regulacje mogą stanowić ograniczenie swobody przedsiębiorczości oraz swobody przepływu kapitału w zakresie, w jakim określają maksymalną wysokość sumy hipoteki udzielonej na nieruchomości rolnej zabezpieczającej spłatę kredytu (zmieniany art. 68 ust. 2a u.k.w.h.). Przepisy te mogą zniechęcać osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji z wykorzystaniem kredytu w zakresie nieruchomości w Polsce, jak również ograniczać możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez takie podmioty.

Jak już wspomniano w pkt 2 niniejszej opinii stwierdzenie, że wspomniany wymóg utrudnia wykonywanie swobód rynku wewnętrznego UE, nie rozstrzyga o jego niedopuszczalności. Proponowane regulacje zmierzają do zapewnienia kredytobiorcom ochrony przed nadmiernym zadłużeniem. Jednocześnie umożliwiają ustanowienie wyższego zabezpieczenia hipotecznego, a tym samym uzyskanie wyższej kwoty kredytu w celu dokonania inwestycji związanej z nieruchomością. Tym samym projekt zmierza do złagodzenia przedmiotowego ograniczenia swobód traktatowych w porównaniu do obowiązującego stanu prawnego, przy jednoczesnym zapewnieniu kredytobiorcom ochrony. Dokonując analizy zgodności proponowanych regulacji z zasadą proporcjonalności należy podkreślić, że państwa członkowskie dysponują marginesem uznania, który wiąże się z koniecznością pogodzenia kolidujących ze sobą wartości (w tym przypadku: ochrony kredytobiorców z jednej strony i zagwarantowania swobód rynku wewnętrznego – z drugiej). Wobec powyższego można uznać, że proponowane rozwiązanie mieści się w granicach uznania przysługującego państwom członkowskim, a więc jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

Należy stwierdzić, że badany przepis spełnia przesłanki wskazane w orzecznictwie TSUE, w związku z tym nie narusza art. 49 TfUE (swoboda przedsiębiorczości) oraz art. 63 TfUE (swoboda przepływu kapitału).

⁶ Wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-89/09 *Komisja p. Republice Francuskiej*, pkt 44, ECLI:EU:C:2010:772, wyrok z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie C-212/09 *Komisja p. Republice Portugalskiej*, pkt 48, ECLI:EU:C:2011:717, wyrok z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie C-98/01 *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, pkt. 42-43, 47, ECLI:EU:C:2003:273.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

Warszawa, 30 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1415/16

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dorota Niedziela) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zmierza do znowelizowania następujących ustaw: (1) z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹ (zwana dalej „ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości”), (2) z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece² oraz (3) z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Michał Warciński

¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 585.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 790 i Dz. U. z 2015 r. poz. 218.

³ Dz.U. z 2012 r. poz. 803, ze zmianami.