

Warszawa, 1 lipca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1449/16
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus)

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 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ i (2) z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece².

Zmiana w zakresie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ma na celu:

- wyłączenie stosowania tej ustawy do nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi i stanowiącymi współwłasność, jak również do nabycia udziałów we współwłasności takich nieruchomości oraz innych nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha,

- wyłączenie przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje (1) przez osobę bliską zbywcy, (2) w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego lub (3) przez rolnika indywidualnego w wyniku zapisu windykacyjnego.

Nowelizacja ustawy o księgach wieczystych i hipotece zmierza do skreślenia art. 68 ust. 2a tej ustawy, przewidującego ograniczenie wysokości sumy hipoteki na nieruchomości rolnej do wartości rynkowej tej nieruchomości ustalonej na dzień ustanowienia hipoteki.

Projekt zawiera przepisy intertemporalne.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 803, ze zmianami.

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

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 dotyczą swobody przedsiębiorczości, oraz 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*³ 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). Wprowadzie 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 pojęcia⁴. 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

³ Wyrok z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 *Gebhard*, ECLI:EU:C:1995:411.

⁴ 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.

użytkowania, służebności gruntowej oraz prawa budowlane. Zgodnie z art. 63 TfUE zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między 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 wykroczyć poza zakres konieczny do jego osiągnięcia (zasada proporcjonalności)⁵.

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

Nowelizowane przepisy zawierają postanowienia objęte prawem UE dotyczącym swobody przedsiębiorczości i przepływu kapitału (art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, art. 68 ust. 2a ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Nie przesądzając w niniejszej opinii o zgodności z prawem UE nowelizowanych aktów prawnych należy stwierdzić, że projekt zmierza do ograniczenia zakresu (w przypadku art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) lub usunięcia (w przypadku art. 68 ust. 2a ustawy o księgach wieczystych i hipotece) ewentualnej bariery w korzystaniu ze swobód rynku wewnętrznego. Wobec powyższego należy uznać, że opiniowany projekt nie narusza prawa UE.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

⁵ 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.

Warszawa, 1 lipca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1450/16
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zmierza do znowelizowania następujących ustaw: (1) z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ i (2) z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece².

Zmiana w zakresie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ma na celu wyłączenie stosowania tej ustawy w określonych przypadkach, a także ograniczenie przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej. Nowelizacja ustawy o księgach wieczystych i hipotece zmierza do skreślenia art. 68 ust. 2a tej ustawy, przewidującego ograniczenie wysokości sumy hipoteki na nieruchomości rolnej do wartości rynkowej tej nieruchomości ustalonej na dzień ustanowienia hipoteki.

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

M. Warciński

Michał Warciński

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 803, ze zmianami.

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