

OPINIE EKSPERTÓW

Bariery dla banków i kredytobiorców



TADEUSZ BIAŁEK

dyrektor zespołu prawno-legislacyjnego Związku Banków Polskich

Sektor bankowy dostrzega potrzebę pilnej nowelizacji przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, gdyż wprowadzone do ustawy ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi mają niekorzystny wpływ na ustanawianie zabezpieczeń na nieruchomościach rolnych i finansowanie sektora agro. Obecne przepisy ustawy stanowią barierę dla egzekucji z nieruchomości rolnych, np. w przypadku gdyby na skutek braku spłaty kredytu doszło do konieczności egzekwowania przez bank zabezpieczenia kredytu. Związek Banków Polskich pozytywnie odnotował uwzględnienie przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwagi zgłaszanej w toku konsultacji publicznych, a dotyczącej

możliwości nabywania nieruchomości rolnych w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego.

ZBP jest jednak zaniepokojony pominięciem w nowym projekcie przepisów umożliwiających nabycie nieruchomości rolnej również na podstawie umów zawieranych pomiędzy bankiem-wierzycielem a dłużnikiem na podstawie art. 453 kodeksu cywilnego (datio in solutum), których celem jest zamiana wierzytelności banku na składnik majątku dłużnika, w tym przypadku grunty rolne. Przejęcie nieruchomości rolnych przez kredytodawcę stanowi atrakcyjne i pożądane rozwiązanie dla samych rolników – często to oni kierują wnioski do banków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej i umożliwienie odzyskania płynności finansowej w drodze polubownej, z pominięciem egzekucji komorniczej. W tym miejscu banki napotykać barierę, ponieważ zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie mogą nabyć gruntów rolnych, gdyż nie prowadzą działalności rolniczej i nie spełniają wymogów przewidzianych dla nabywców gruntów rolnych.

©P

Państwowy organ zwiększy swoje uprawnienia



TOMASZ ŻYDEK

wspólnik w kancelarii Żydek Pliszka Korcik

Utrzymanie zakazu nabywania gruntów rolnych o wielkości powyżej 1 ha dla przedsiębiorców oraz osób fizycznych niebędących rolnikami istotnie godzi w równość podmiotów na rynku. Jest to jednak realizacja polityki państwa, umotywowana uwarunkowaniami politycznymi i można się z nią zgodzić lub nie. Od oceny, czy takie prawo jest konstytucyjne, powinien być jednak Trybunał Konstytucyjny.

Ważną zmianą jest to, że nie będzie stosowało się przepisów ustawy w zakresie prawa pierwokupu do spółek posiadających mniej niż 5 ha. Do tej pory było to spore ograniczenie i budziło strach wśród przedsiębiorców. Ustawy nie będzie się również stosować przy zniesieniu współwłasności. Do tej pory można było znieść współwłasność wyłącznie wtedy, gdy współwłaściciele mieli status rolnika indywidualnego.

Kolejnym usprawnieniem będzie wyłączenie spod ustawy nabywania nieruchomości w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego. Do tej pory takie działanie było możliwe wyłącznie w przypadku postępowania restrukturyzacyjnego. To uwalnia nieco możliwości obrotu ziemią, a przede wszystkim da wierzycielom większą ochronę. Ograniczenie możliwości nabycia ziemi jedynie

przez rolników indywidualnych znacząco wpływa dziś na ceny ziemi.

Zmieni się sposób uzyskiwania od KOWR decyzji o wyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości na bardziej sformalizowany. Wprowadzona będzie konieczność umieszczenia ogłoszeń o chęci zbycia gruntu w systemie elektronicznym KOWR. Ponadto planuje się wprowadzić ograniczenia co do możliwości określenia wartości nieruchomości. Ma być odniesienie do średniej ceny w województwie, chyba że będzie posiadać się operat szacunkowy. Może być on konieczny do wykazania, że cena ziemi powinna być inna niż ta, którą będzie pozwalać określić ustawa.

Po zmianach, gdy KOWR skorzysta z prawa pierwokupu i zaproponuje cenę, z którą nie zgodzi się zbywca nieruchomości, to agencja będzie miała możliwość zapłacenia niespornej części ceny. To znaczące ułatwienie, bo dziś zapłatę uzyskuje się dopiero po wyroku sądu. W polskich warunkach mogą to być lata. W znaczący sposób wpływa to na funkcjonowanie obrotu ziemią w Polsce, bo zbywcy boją się dokonywać transakcji.

Pozytywną zmianą może być uwolnienie agencji od konieczności wydawania decyzji wobec małych działek do 1 ha, co może ją odciążać i przyspieszyć jej działania. Dziś bowiem bardzo długo czeka się na decyzję KOWR o możliwości zakupu działki. Agencja poprzez nowelizację zostanie jeszcze bardziej wzmocniona, co ma duże znaczenie, bo KOWR ma wielkie możliwości wpływania na rynek nieruchomości rolnymi. I ma narzędzia do nabywania ziemi, z czego już dziś korzysta. Z praktyki znam przypadki, gdy KOWR wchodzi w miejsce właściciela działki, żądając od sądu obniżenia ceny, twierdząc, że nie jest ona rynkowa.

©P

udziałami i akcjami spółek, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o niewielkiej powierzchni – o bagatelnym znaczeniu dla ustroju rolnego” – oceniła Rada Legislacyjna, organ doradczy premiera, w swej opinii do projektu z 11 stycznia 2019 r. Eksperti zastrzegają jednak, że instytucja ta nadal będzie kontrowersyjna, gdyż trudno dostrzec związek między prawem pierwokupu i skupowaniem z rynku na rzecz Skarbu Państwa akcji i udziałów spółek kapitałowych a ochroną ustroju rolnego. Nie przewiduje się bowiem dodania przepisów określających, jaki odsetek wartości aktywów spółki musi stanowić nieruchomość rolna, by akcje lub udziały w spółce były objęte prawem pierwokupu, a także określenia, jaki odsetek kapitału zakładowego spółki mają stanowić zbywane akcje albo udziały, by były objęte prawem pierwokupu. „Brak tych regulacji powoduje po pierwsze, że KOWR przysługuje prawo pierwokupu akcji lub udziałów także takich spółek, w których wartość nieruchomości rolnej stanowi znikomą część wartości wszystkich aktywów” – zauważa Rada Legislacyjna. I zaznacza, że jeśli państwo chce chronić rodzimy ustrój rolny, to wystarczy przecież kontrolować obrót samymi nieruchomościami, a nie obrót akcjami lub udziałami spółek kapitałowych.

Kontrowersje budzą też przepisy, które sprawią, że KOWR będzie mógł więcej. W tym m.in. propozycja zobowiązania spółek zbywających akcje lub udziały do udzielania urzędnikom KOWR istotnych informacji o prowadzonym biznesie. Przedsiębiorca powinien bowiem udzielić zasadniczo pełnej wiedzy o stanie spółki i to nie tylko na moment zawierania umowy sprzedaży, lecz za trzy ostatnie lata obrotowe. Po co? Tego nie wyjaśniono. Nawet Rada Legislacyjna zauważa w ocenie projektu: „Wprowadzenie wszystkich tych obowiązków provokuje pytanie o zgodność celu wprowadzanych przepisów z ogólnym celem regulacji, jakim jest ochrona ustroju rolnego, albowiem można odnieść wrażenie, że służą one ukrytemu celowi inwestycyjnemu. Trzeba podkreślić, że powód wprowadzenia tych obowiązków nie został w ogóle w uzasadnieniu projektu wyjaśniony”.

Problemem dla wielu spółek może być także to, że tak jak dotychczas KOWR ma miesiąc na podjęcie decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu, tak po wejściu w życie nowelizacji w proponowanym kształcie – będzie miał już aż dwa miesiące na zastanowienie. Resort rolnictwa przekonuje bowiem, że obecnie obowiązujący miesięczny termin jest „niewystarczający na pełne rozeznanie”. „Wprowadzana regulacja będzie negatywnie oddziaływać na obrót gospodarczy, wydłużając znacząco czas potrzebny na skuteczne nabycie udziałów lub akcji jakiegokolwiek spółki, która wśród swoich aktywów ma także nieruchomość rolną o powierzchni 5 ha i większej” – ocenia Rada Legislacyjna.

Sprzedający już się nie wycofa

Kolejny kłopot przy obrocie nieruchomościami rolnymi, jaki się pojawi, to nieodwracalność transakcji, gdy KOWR zdecyduje się skorzystać z prawa pierwokupu. W czym rzecz? Otóż proponuje się taki oto zapis: „rozwiązanie, zmiana lub odstąpienie od umowy sprzedaży nieruchomości objętej prawem pierwokupu, a także czynność prawna obciążająca zbywaną nieruchomość – w tym ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego – dokonane od chwili zawarcia tej umowy do upływu terminu do skorzystania z prawa pierwokupu są nieważne, jeśli nie wyraził na nie pisemnej zgody KOWR”. Mówiąc prościej: gdy osoba A postanowi sprzedać nieruchomość rolną osobie B, ale do transakcji przystąpi Skarb Państwa, osoba A nie będzie mogła zrezygnować ze sprzedaży.

Ministerstwo Rolnictwa takie rozwiązanie tłumaczy tym, że „w praktyce zdarzały się przypadki, że strony umowy sprzedaży, dowiadując się o planowanym przez KOWR skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości, próbowały

w szczególności odstąpić od umowy”. To zaś powodowało, że działania podejmowane przez KOWR, mimo nakładu pracy, ostatecznie okazywały się bezskuteczne.

Sęk w tym, że zdaniem zarówno Rady Legislacyjnej przy premierze, jak i Rządowego Centrum Legislacji takie rozwiązanie narusza może konstytucyjne prawo własności. Jak bowiem spostrzega Rada Legislacyjna, jeżeli KOWR nie wyrazi zgody na odstąpienie od umowy oraz skorzysta z prawa pierwokupu, musi dojść do zawarcia umowy przeniesienia własności, z tym że w miejsce nabywcy nieruchomości wejdzie KOWR. Zbywca zatem faktycznie traci prawo do odstąpienia od umowy i jest zmuszony zawrzeć umowę sprzedaży z KOWR. „W zakresie, w jakim proponowany przepis wyłącza możliwość swobodnego odstąpienia od umowy, a tym samym prowadzi do swoistej faktycznej nacjonalizacji nieruchomości, pojawia się istotna wątpliwość co do zgodności tego przepisu z art. 21 Konstytucji RP” – czytamy w opinii rady. Napisano tam też, że z punktu widzenia ustroju rolnego odstąpienie od umowy powoduje niejako powrót do punktu wyjścia, a zatem osoba dotychczas będąca właścicielem nieruchomości rolnej nadal nim pozostaje, ewentualne zaś zagrożenie, jakie dla ustroju rolnego wiązałoby się z nabyciem nieruchomości przez podmiot, z którym osoba ta zawarła warunkową umowę sprzedaży, zostaje odsunięte.

„Podkreślenia wymaga, że deklarowanym celem zarówno regulacji z 2016 r., jak i obecnie przedstawionego projektu jest ochrona konstytucyjnej zasady oparcia ustroju rolnego na gospodarstwach rodzinnych, a nie przejmowanie nieruchomości rolnych na rzecz Skarbu Państwa. Wprowadzany [przepis] w brzmieniu zaproponowanym projektem wydaje się zaś realizować ten drugi cel” – konkluduje Rada Legislacyjna.

Deweloperzy zadowoleni z uwolnienia działek w miastach

Nowelizacja to jednak nie tylko zmiany złe lub mało istotne. Są też pomysły oceniane jako dobre. Jako najważniejszy z nich wskazuje się zwolnienie spod reżimu u.k.u.r. nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Wbrew powszechnej opinii bowiem pod przepisy ograniczające obrót ziemią rolną podlega także część gruntów rolnych leżących w miastach. W efekcie u.k.u.r. dotyczy też nieruchomości położonych np. w Warszawie. Ale już nie będzie. „Wyłączenie stosowania przepisów ustawy w odniesieniu do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast wynika z racji przeznaczenia takich nieruchomości, co do zasady do za-inwestowania miejskiego, w szczególności pod budownictwo mieszkaniowe czy też inwestycje towarzyszące” – tłumaczy proponowaną zmianę resort rolnictwa.