



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI KADENCJA

Warszawa, dnia 17 maja 2007 r.

Druk nr 411 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI ROLNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 411)

Marszałek Senatu w dniu 4 kwietnia 2007 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2007 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawkę i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Janusz Gałkowski

Przewodniczący Komisji
Rolnictwa i Ochrony Środowiska
(-) Jerzy Chróścikowski

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu
ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi
Skarbu Państwa**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Jednocześnie upoważnia senatora Jerzego Chróścikowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Art. 1.

W ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 100 ha.";

2) art. 6 otrzymuje brzmienie:

"Art. 6. 1. Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 100 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 3 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa i prowadzącą przez ten okres osobiście gospodarstwo rolne.

2. Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie.

3. Uważa się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli ma:

- 1) wykształcenie rolnicze średnie lub wyższe, lub
- 2) wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3 - letni okres pracy w gospodarstwie rolnym, lub
- 3) wykształcenie średnie lub wyższe na kierunku innym niż rolniczy i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym, lub
- 4) wykształcenie wyższe na kierunku innym niż rolniczy i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, lub

- 5) wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe inne niż rolnicze i co najmniej 5-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym.";
- 3) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Dowodem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji rolniczych jest:

- 1) w przypadku warunku wykształcenia lub tytułu kwalifikacyjnego – odpowiednio, świadectwo lub dyplom ukończenia szkoły z uzyskanym tytułem zawodowym, dyplom ukończenia studiów podyplomowych, dyplom uzyskania tytułu zawodowego lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe;
- 2) w przypadku warunku wykonywania pracy oraz okresu pracy w gospodarstwie rolnym – oświadczenie poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub świadectwo pracy."

Art. 2.

W ustawie z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128, z późn. zm.¹⁾) w art. 29 ust. 3b otrzymuje brzmienie:

"3b. Agencja może zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie:

- 1) rolnicy indywidualni w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli nieruchomość wystawiana do przetargu położona jest w gminie, w której rolnik indywidualny ma miejsce zamieszkania lub w gminie sąsiedniej;
- 2) osoby, które nie ukończyły 40 roku życia, posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów;
- 3) pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne;
- 4) rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne;

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2004 r. Nr 281, poz. 2772, z 2005 r. Nr 132, poz. 1110, Nr 163, poz. 1362, Nr 167, poz.1398, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459, z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 141, poz. 997, Nr 170, poz. 1217, Nr 195, poz. 1437 i Nr 249, poz. 1837 oraz z 2007 r. Nr 35, poz. 218.

- 5) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości;
- 6) repatrianci w rozumieniu przepisów o repatriacji, przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż 6 lat przed dniem przetargu;
- 7) spółki pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej."

Art. 3

W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 4.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Uzasadnienie zmian do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Struktura agrarna polskiego rolnictwa charakteryzuje się m.in. znaczną liczbą gospodarstw rolnych (blisko 2 mln o powierzchni powyżej 1 ha), znacznym rozdrobnieniem, niewielkim udziałem gospodarstw średnich i większych obszarowo (aż 80% gospodarstw ma powierzchnię mniejszą niż 10 ha, użytkują one 40% użytków rolnych). Tylko 1% gospodarstw ma powierzchnię powyżej 50 ha a użytkują one 16% użytków rolnych. Średnia powierzchnia gospodarstwa indywidualnego w Polsce wynosiła wg danych spisu rolnego w 2002 r. - 8,33 ha, a w układzie wojewódzkim - od 3,92 ha w woj. małopolskim do 18,74 ha w warmińsko-mazurskim.

Biorąc pod uwagę przedstawione uwarunkowania strukturalne, przyjęty przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego limit powierzchni preferowanego przez politykę rolną państwa gospodarstwa rodzinnego, wynoszący 300 ha użytków rolnych, należy uznać za zbyt wysoki.

Obecna struktura obszarowa wskazuje na konieczność powiększania w pierwszym rzędzie gospodarstw kilku- i kilkunasto hektarowych, co ma na celu, między innymi, zapewnienie możliwości utrzymania się z pracy w rolnictwie właścicielom i ich rodzinom. Zwiększenie możliwości wspierania przez państwo procesu powiększania typowych gospodarstw rodzinnych, wymagałoby ograniczenia ustawowego limitu powierzchni gospodarstwa rodzinnego do 100 ha użytków rolnych a za rolnika indywidualnego uznania właściciela lub dzierżawcy nieruchomości rolnych o powierzchni nieprzekraczającej limitu określonego dla gospodarstwa rodzinnego. Nabywanie ziemi do tej powierzchni przez rolników indywidualnych odbywałoby się poza pierwokupem Agencji.

Ponadto w nowelizowanej ustawie zbyt ogólnie określone zostały wymogi, których spełnienie pozwala uznać osobę fizyczną za rolnika indywidualnego. Dowodem na to jest uczestnictwo w przetargach ograniczonych organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych dla rolników indywidualnych osób, które wprawdzie spełniają formalnie ustawowe kryteria, nie są jednak w rzeczywistości związane z rolnictwem. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów powołanej ustawy każda osoba posiadająca co najmniej wykształcenie średnie, niekoniecznie rolnicze, spełnia wymogi wykształcenia rolniczego i wymóg zamieszkiwania w gminie, na obszarze której położona jest nabywana nieruchomość, chociażby na dzień przed przetargiem została zameldowana i wydzierżawiła w tym samym czasie nieruchomości rolne od miejscowych rolników. W świetle obowiązujących przepisów

ustawy nie ma więc przeszkód, aby grunty rolne były nabywane przez przedsiębiorcze osoby niebędące rolnikami, chociażby dla otrzymywania dopłat lub w celach spekulacyjnych.

Z powyższych względów celowe jest wprowadzenie ograniczeń w postaci wymogu 3-letniego zamieszkiwania na terenie gminy, gdzie leży gospodarstwo oraz ponowne zdefiniowanie kwalifikacji rolniczych, wyłączające możliwość uznania za rolnika osoby nie mającej nic wspólnego z rolnictwem, a legitymującej się wykształceniem wyższym lub średnim w jakiegokolwiek dziedzinie a także doprecyzowanie pojęcia "osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego". Najistotniejszymi przesłankami świadczącymi o osobistym prowadzeniu gospodarstwa powinna być praca w swoim gospodarstwie rolnym oraz podejmowanie wszelkich decyzji związanych z jego prowadzeniem.

Uzasadnienie zmiany w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Proponowana zmiana ma na celu ujednoczenie preferencji dla rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne, wprowadzonych ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, przy nabywaniu nieruchomości Zasobu w przetargach ograniczonych.

Zgodnie z art. 6 ust.1 pkt.1 Agencja realizuje zadania m.in. w zakresie tworzenia gospodarstw rodzinnych. Jednak dotychczas zadanie to nie było wspierane instrumentem ułatwiającym nabywanie ziemi przez osoby tworzące takie gospodarstwa, zwłaszcza przez młodych rolników. Uzasadnionym byłoby więc wprowadzenie możliwości organizowania przez Agencję przetargów ograniczonych dla takich osób. Wprowadzenie przedmiotowego zapisu byłoby uzasadnione pod warunkiem jednoczesnej zmiany definicji kwalifikacji rolniczych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

W konsekwencji preferowania przez Agencję powiększania i tworzenia gospodarstw rodzinnych, również byli pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej powinni tworzyć takie gospodarstwa w ramach przetargów ograniczonych.

Możliwość ułatwiania nabywania ziemi byłym pracownikom zlikwidowanych ppgr współdziałającym w formie spółki jest tak samo uzasadniona, jak wspieranie nabywania przez byłych pracowników zlikwidowanych ppgr występujących jako osoby fizyczne. W dotychczasowym brzmieniu ustawy określa się, że w przetargu ograniczonym uczestniczyć mogą spółki utworzone przez takich pracowników. Tymczasem nie

powinno być istotne, kto tworzył w przeszłości spółkę, lecz kto obecnie jest jej udziałowcem.

Projektowana ustawa nie pociągnie za sobą istotnych skutków finansowych dla budżetu państwa.

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU**

Ewa Ośniecka - Tamecka

Min.EOT/2302 /2007/DP/bm

Warszawa, dnia 17 maja 2007 r.

**Pan
Jerzy Chróścikowski
Przewodniczący Komisji
Rolnictwa i Ochrony Środowiska**

**Pan
Janusz Galkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej**

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowni Panowie Przewodniczący!

W związku z przedłożonym, przy piśmie z dnia 10 maja br. (sygn. BPS/KU-034/106-2/06), projektem *ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (druk senacki nr 411 S), uprzejmie informuję, że opinia w przedmiocie zgodności ww. projektu (druk senacki nr 411) z prawem Unii Europejskiej została przekazana Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 19 kwietnia br. (sygn. Min.EOT/926/2007/DP/bm). Uwagi zawarte w ww. opinii pozostają aktualne w odniesieniu do projektu zawartego w druku senackim nr 411 S.

Z poważaniem,



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ**

**KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU**

Ewa Ośniecka - Tamecka

Min.EOT/ 926 /2007/DP/bm

Warszawa, 18 kwietnia 2007 r.

**Pan
Jerzy Chróścikowski
Przewodniczący Komisji
Rolnictwa i Ochrony Środowiska
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk senacki nr 411), wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 3 pkt 1 i ust. 5 Regulaminu Senatu (M. P. z 2002 r., Nr 54, poz. 741, z późn. zm.) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ewę Ośniecką – Tamecką, działającą z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej

Szanowny Panie Przewodniczący!

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo sygn. BPS/KROS-034/-2/07), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

- I. Projektowana nowelizacja wprowadza zmiany w definicji „rolnika indywidualnego”, zawartej w art. 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2004 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Najistotniejsze z tych zmian polegają na:
 - a) obniżeniu z 300 ha do 100 ha maksymalnej powierzchni użytków rolnych, które może posiadać rolnik indywidualny (*nota bene* w definicji „gospodarstwa rolnego”, zawartej w art. 5 ust. 1 ustawy, zachowano jednak dotychczasową wielkość 300 ha, co powoduje niespójność obu definicji);
 - b) wprowadzeniu obowiązku zamieszkiwania przez okres co najmniej 3 lat w gminie, w której położona jest nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego;

- c) wprowadzeniu obowiązku (osobistej) pracy w tym gospodarstwie;
- d) podwyższeniu wymagań w zakresie kwalifikacji rolniczych.

Dalsze zmiany w projekcie stanowią konsekwencję zmian definicji „rolnika indywidualnego”.

II. Ocena zgodności projektowanych zmian z prawem wspólnotowym wymaga ich rozważenia w kontekście podstawowych swobód wspólnego rynku, w tym w szczególności w świetle zasady swobodnego przepływu kapitału. Zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy 88/361/EWG¹, przepływy kapitału obejmują bowiem m.in. inwestycje w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego UE przez podmioty nie mające zamieszkania (siedziby) w tym państwie. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami, w tym nieruchomościami rolnymi, stanowią *prima facie* naruszenie zasady swobodnego przepływu kapitału. To naruszenie może być jednak usprawiedliwione, jeżeli wprowadzone ograniczenia:

- a) nie mają charakteru dyskryminującego;
- b) zostały ustanowione w interesie publicznym;
- c) są odpowiednie do zamierzonego celu i nie wykraczają ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.²

Trybunał Sprawiedliwości uznał za działania usprawiedliwione interesem publicznym i zgodne z zasadami wspólnej polityki rolnej takie ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, które mają na celu np. ochronę społeczności rolniczych, zapewnienie, aby nieruchomości rolne były zamieszkałe i uprawiane przez ich właścicieli, zapobieganie katastrofom naturalnym, wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów rolnych.³

III. Projektowane zmiany nie naruszają istoty systemu ustanowionego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, polegającej na przyznaniu Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu nieruchomości rolnych (lub prawa przejęcia ich na własność w drodze oświadczenia woli), z wyjątkiem przypadków, gdy przeniesienie własności nieruchomości następuje na rzecz dzierżawcy, osoby bliskiej zbywcy, spółdzielni produkcji

¹ Dyrektywa Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz. Urz. UE L (WE) nr 178/2002 z 8.7.1988 r., str. 5).

² Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, *Ospelt*, pkt 34.

³ Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, *Ospelt*, pkt 39; orzeczenie z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, *Festersen*, pkt 27 i 28.

rolnej lub w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego prowadzonego przez rolnika indywidualnego. Jednakże projektowane zmiany rozszerzają możliwość korzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu (oraz, w konsekwencji, możliwość stosowania wyłączeń w przetargów). Prawo pierwokupu, choć stanowi instytucję prawa cywilnego, to jednak na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest przede wszystkim instrumentem umożliwiającym władzy publicznej (Agencji) ograniczanie swobodnego obrotu nieruchomościami rolnymi. O ile zatem można uznać za usprawiedliwione zmiany dotyczące limitów powierzchni rolnej i kwalifikacji rolniczych, to jednak istotne zastrzeżenia co do zgodności z prawem wspólnotowym budzi przyznanie Agencji prawa pierwokupu w przypadku, gdy:

- a) nabywcą jest osoba fizyczna posiadająca kwalifikacje rolnicze, która co prawda w dniu nabycia własności zamieszkuje w gminie, w której znajduje się nieruchomość wchodząca w skład jej gospodarstwa rolnego, lecz nie zamieszkiwała w tej gminie przez okres co najmniej trzech poprzednich lat;
- b) nabywcą jest osoba fizyczna posiadająca kwalifikacje rolnicze, która co prawda podejmuje wszelkie decyzje dotyczące działalności w prowadzonym przez nią gospodarstwie, lecz „nie pracuje w tym gospodarstwie”.

W uzasadnieniu projektu nie wskazano interesu publicznego, którego realizacja uzasadniałaby przyznanie Agencji prawa pierwokupu (i prawa stosowania wyłączeń z przetargów) w powyżej wskazanym zakresie. Nie odniesiono się również do wymagań niedyskryminacji i proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń. W tym kontekście należy zauważyć, że wprowadzenie obowiązku zamieszkiwania przez okres trzech lat nie jest konieczne dla wyłączenia z definicji „rolnika indywidualnego” osób, które w rzeczywistości nie są związane z rolnictwem. W uzasadnieniu projektu pomyłono bowiem pojęcia zameldowania (które jest instytucją prawa administracyjnego) i zamieszkania (które jest instytucją prawa cywilnego). Zgodnie z obowiązującą definicją, rolnikiem indywidualnym jest osoba zamieszkała w gminie, na obszarze której znajdują się jej nieruchomości rolne, a więc osoba przebywająca na terenie tej gminy z zamiarem stałego pobytu. W konsekwencji zameldowanie „na dzień przed przetargiem” osoby, która w rzeczywistości zamieszkuje w innej miejscowości, już obecnie nie wystarcza do uzyskania statusu rolnika indywidualnego.

Odnosząc się natomiast do propozycji wprowadzenia obowiązku „pracowania” w gospodarstwie rolnym pragnę zauważyć, że w obowiązujących przepisach istnieje już

obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez rolnika indywidualnego, a więc podejmowania wszelkich istotnych decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono celu wprowadzenia dodatkowego obowiązku „pracowania” w gospodarstwie, ani też samego znaczenia tego pojęcia (w szczególności można rozważać, wykonywanie jakich czynności i w jakim wymiarze pozwalałoby na wypełnienie warunku „pracowania” w gospodarstwie).

- IV. W konkluzji stwierdzam, że projekt *ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, z zastrzeżeniem uwag zawartych w pkt II i III niniejszej opinii, nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,


Z up. Sekretarza/Komitetu
Integracji Europejskiej
PODSEKRETARZ STANU
Tadeusz Kozyra

Do uprzejmej wiadomości:

Pani Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów