

Warszawa, 10 września 2002 r.

Opinia merytoryczna do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 774).

Powyższy projekt wprowadza kilka znaczących zmian do aktualnie obowiązującej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa:

1. Nowe brzmienie art. 5 (dodane ust. 5 i 6) zaproponowane w projekcie należy ocenić jako pozytywne, ponieważ dzięki takiemu sformułowaniu w wyraźny sposób wskazano, że mienie nabyte przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (w zamian za środki uzyskane ze zbycia mienia Skarbu Państwa) **stanowi własność Skarbu Państwa**. Przepis taki ogranicza zatem możliwości nadużyć (wynikających ze swobodnego dysponowania państwowym majątkiem przez Agencję, co zostało trafnie przedstawione w uzasadnieniu do powyższego projektu).

Projekt zawiera także (nowe brzmienie art. 5 ust.2-4) rozwiązania dotyczące „instytucji powiernictwa”. Przepisy proponowane odnośnie tej instytucji wymagają odrębnej analizy prawnej.

2. Istotną cechą proponowanych w projekcie zmian jest **rozdzielenie gospodarki Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa** (głównie mieniem przejętym po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych oraz pochodzącym z Państwowego Funduszu Ziemi) **od gospodarki środkami własnymi Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa**.

Znajduje to wyraz np. w nowym sformułowaniu art. 20 *ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* („Agencja prowadzi odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu”).

Minister właściwy do spraw skarbu państwa (zgodnie z proponowanym brzmieniem nowego art. 20 ust. 7 ustawy) określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady gospodarki finansowej Agencji, z uwzględnieniem odrębnego tworzenia i funkcjonowania funduszy własnych Agencji oraz funduszy Zasobu.

a) zgodnie z powyższymi założeniami projektu w nowym art. 20b zdefiniowano zatem osobno przychody i koszty Agencji, a osobno - przychody i koszty Zasobu.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga następująca kwestia. Otóż zgodnie z tekstem obowiązującej *ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (art. 20a ust. 1 i 2) Agencja jest zobowiązana corocznie wpłacać na rachunek budżetu państwa określoną kwotę, w celu zwiększenia funduszy własnych i rezerw Banku Gospodarki Żywnościowej S.A, z przeznaczeniem na restrukturyzację zadłużenia Agencji. **Coroczna wielkość wpłat wynosi 30% wpływów pieniężnych Agencji.**¹ Natomiast zgodnie z projektem (nowy art. 20a ust.2) coroczna wpłata ma stanowić 30% wpływów pieniężnych **Zasobu**, o których mowa w art. 20 b ust. 3 pkt 1.²

Jak wynika z projektu (nowy art. 5 ust. 4) mienie będące własnością Agencji to mienie, w które Agencja została wyposażona w chwili utworzenia oraz mienie nabyte przez Agencję ze środków własnych w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji.

Z proponowanych przepisów wynika zatem, że środki uzyskane np. ze sprzedaży wyposażenia Agencji lub z wynajmu części biur Agencji nie będą w 30-tu procentach odprowadzane do budżetu państwa, ponieważ wyposażenie i biura te stanowią mienie Agencji a nie - Zasób.

Takie rozwiązanie prowadzić może do uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu powyższych wpłat.

¹ są to wpływy z tytułu sprzedaży mienia Skarbu Państwa, z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, dzierżawy, najmu, wpływy z tytułu udziału w zyskach z działalności gospodarczej, polegającej na oddaniu administratorowi części mienia Zasobu w celu gospodarowania oraz „inne wpływy”.

² Według nowego art. 20 b ust.3 pkt 1 są to wpływy ze sprzedaży mienia **Zasobu**, z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego, najmu, dotyczących mienia Zasobu, oraz przychody z udziału w zyskach z działalności gospodarczej - (administrowaniu Zasobem), a także inne przychody z działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania i rozporządzania mieniem **Zasobu**.

W projekcie powinny także znaleźć się wskazania, co do zasad gospodarowania mieniem Agencji.

b) Za korzystne rozwiązanie zaproponowane w projekcie³ należy natomiast uznać możliwość przekazywania części „przychodów Zasobu” na wpłaty na tworzenie nowych miejsc pracy i aktywizację zawodową bezrobotnych

Projekt nie precyzuje jednak wysokości tych wpłat, wskazuje jedynie, że ich skala ma być ustalana w rocznym planie finansowym określonym w art. 20 ust. 2 pkt 2, czyli rocznym planie finansowym Zasobu.

c) z projektu wynika także, że ze środków Zasobu możliwe będzie finansowanie Agencji. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 6 w rocznym planie finansowym ustala się **limit** wydatków zgromadzonych na „rachunku bankowym, o którym mowa w ust. 4” (zgodnie z ust. 4 gromadzone na tym rachunku są środki finansowe stanowiące mienie Zasobu), przeznaczonych na funkcjonowanie Biura Prezesa Agencji i jej oddziałów terenowych.

Ustawa nie precyzuje zatem skali tego limitu, pozostawiając to do rozstrzygnięcia w corocznych planach finansowych. Korzystne byłoby jednak wprowadzenie konkretnego progu takich wydatków, ponieważ brak ograniczeń tego limitu może wpływać na uznaniowe decydowanie o ich wysokości.

Uwaga techniczna:

W tekście projektu (art. 20 ust. 6) występuje pewna niejasność; otóż w art. 20 ust. 6 sformułowanie dotyczące powyższego limitu brzmi: „...w rocznym planie finansowym, o którym mowa w ust.1 pkt 2...”. Tymczasem ust. 1 artykułu 20 nie posiada punktów (prawdopodobnie chodzi o ust. 2, gdzie w punkcie 2 jest wskazanie na „roczny plan finansowy Zasobu”).

d) **kosztami Agencji**, zgodne z projektem ustawy (projektowany art. 20b ust. 1 pkt. 2), są koszty funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji a także inne koszty działalności Agencji nie związanej z gospodarowaniem mieniem Zasobu.

Dlaczego jednak jako koszty Agencji (patrz pkt.2 podpunkt a omawianego artykułu i ustępu) określa się również **koszty wpłat 30% wpływów Zasobu** do budżetu państwa (zgodnie z art. 20a ust.1 i ust.2), a także koszty wpłat **corocznej nadwyżki środków finansowych w części przekraczającej wielkość tej nadwyżki ustalonej w rocznym planie finansowym Zasobu** (zgodnie z art. 20a ust.4 i art.21) i koszty wpłat na Fundusz Pracy, wg art. 20d ust. 1 również pochodzące z przychodów **Zasobu** ?

Czy takie sformułowanie, zawarte w projekcie, ustawy pozwala na włączenie w „koszty Agencji” wydatków faktycznie ponoszonych przez Zasób? Powyższa nieścisłość powinna zostać wyjaśniona, zwłaszcza, że z dołączonego do projektu ustawy *projektu rozporządzenia ministra skarbu państwa w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa* wynika, że (paragraf 6 pkt.1 podpunkt 2) „po stronie wydatków Agencji” uwzględnia się **tylko wydatki** związane z funkcjonowaniem Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji oraz inne wydatki Agencji nie związane z gospodarowaniem mieniem Zasobu. W projekcie rozporządzenia nie ma natomiast wskazania na powyżej wskazywane w ustawie „koszty wpłat”.

Natomiast wydatki wynikające z przekazania Agencji kwot na rozliczenia z budżetem państwa z tytułów określonego w art.20a ustawy (czyli na wpłaty do budżetu państwa: 30% wpływów pieniężnych Zasobu i nadwyżki „ponad nadwyżkę zakładaną w planie finansowym Zasobu”) są uwzględniane w projekcie rozporządzenia jako wydatki Zasobu.

Doprecyzowania wymaga także sformułowanie, zgodnie z którym kosztami Agencji są również „inne koszty działalności Agencji nie związanej z gospodarowaniem mieniem Zasobu”.

e) zgodnie z projektem rozporządzenia w wydatkach Zasobu mieszczą się również wydatki na **limit** utrzymania Biura Prezesa Agencji i **inne wydatki** wynikające z gospodarowania mieniem Zasobu.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ustawy w kosztach Zasobu (art. 20b ust. 3 pkt.2) uwzględnia także wpłaty na **Fundusz Pracy** w wysokości zgodnej z *ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*. (wg projektu ustawy art. 20b ust. 3 pkt.2 zawiera bowiem stosowne wskazanie na art. 20d ust. 1 dotyczący wpłat na Fundusz Pracy).

Nie jest zatem jasne, dlaczego ta pozycja nie została zamieszczona w projekcie powyższego rozporządzenia, po stronie wydatków Zasobu, skoro wskazuje się na nią jako na „koszty Zasobu” w projekcie ustawy.

f) sprzedaż nieruchomości Zasobu:

W projekcie ustawy proponowane jest także nowe brzmienie art. 32 ustawy, dotyczącego sprzedaży nieruchomości Zasobu, gdzie dotychczasową jego treść (z dodaniem

³ projektowany art. 20d ust. 2 wskazuje na „przychody Zasobu” zdefiniowane w art. 20b ust. 3 pkt. 1.

wyrazu „Zasobu”⁴ traktuje się jako ust.1 oraz wprowadza się nowy ust. 2, wg którego podstawowym trybem zbywania nieruchomości Zasobu i ich części składowych jest **przetarg publiczny**.

Definicja „przetargu publicznego” powinna być zatem zamieszczona w tekście ustawy.

W ramach projektowanego art. 32 ust.2 do tekstu ustawy proponowane jest także wprowadzenie następujących rozwiązań, obecnie znajdujących się w tekście *rozporządzenia ministra skarbu państwa z dnia 14 października 1999 roku w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawek szacunkowych gruntów oraz trybu przeprowadzenia przetargów na dzierżawę (Dz.U. 99.90.1013)*:

- możliwe jest zbycie nieruchomości Zasobu lub jej części **bez przetargu** osobie wymienionej w art. 17a ust.1 *ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (czyli osobie fizycznej lub prawnej, która w dniu przejęcia mienia Skarbu Państwa do Zasobu władza tym mieniem na podstawie umów lub decyzji administracyjnych) lub na rzecz użytkownika wieczystego.

- rozporządzenie dotyczące realizacji art. 32 ma także uwzględniać: prawo **pierwszeństwa** w nabyciu nieruchomości Zasobu (zgodnie z art. 29 ust.1 ustawy takie prawo ma np. dzierżawca, jeżeli dzierżawa trwa faktycznie przez co najmniej 3 lata), okres rozłożenia ceny sprzedaży na **raty** nie dłuższy niż 15 lat, oraz ustalenie **stawek szacunkowych** gruntu z uwzględnieniem klasy i rodzaju gruntu (w projekcie nowego rozporządzenia stawki te są identyczne z występującymi w rozporządzeniu cytowanym powyżej).

Umieszczenie powyższych przepisów w tekście ustawy to rozwiązanie pozytywne, ponieważ sprzyja precyzyjniejszej interpretacji przepisów ustawy.

Należałoby jednak dokładniej wskazać, w jakich okolicznościach następuje zbycie bez przetargu. Szczególnie jest to ważne w przypadku użytkownika wieczystego, ponieważ, jak wynika z dołączonego projektu rozporządzenia, użytkownik ten ma złożyć stosowny wniosek do rozpatrzenia przez Agencję (zgodnie z paragrafem 20 projektu rozporządzenia). W rozporządzeniu znajdują się jednakże dość ogólne sformułowania, dotyczące dalszego trybu rozpatrywania wniosku przez Agencję. W przypadku uwzględnienia wniosku (paragraf

⁴ jest to wskazanie na ministra skarbu państwa jako na osobę, która w porozumieniu z ministrem do spraw rozwoju wsi wyda stosowne rozporządzenie dotyczące trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu.

21) Agencja zawiadamia bowiem użytkownika wieczystego o cenie nieruchomości i **innych warunkach** (jakich ?) nabycia tej nieruchomości. Użytkownik powinien złożyć stosowne pisemne oświadczenie o przyjęciu tych warunków, po czym Agencja zawiadomi go o terminie i miejscu zawarcia umowy. Jeśli użytkownik wieczysty bez uzasadnionej przyczyny nie stawi się w wyznaczonym terminie i miejscu zawarcia umowy, lub **nie spełni warunków nabycia, określonych w zawiadomieniu Agencji**, Agencja **może** odstąpić od zawarcia umowy. Powyższe określenia, zaznaczone tłustym drukiem, powinny zatem zostać doprecyzowane.

Sporządziła: Dorota Stankiewicz