

Warszawa, 5 grudnia 2002 r.

Opinia do rządowego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1128).

Z uwagi na bardzo krótki termin realizacji zlecenia niniejsza opinia ma charakter wstępny.

Z analizy projektu wynika, że głównym jego założeniem jest wprowadzenie pewnych **ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi**.

1. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 projektu ustawy w wyniku nabycia lub dzierżawy nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną **ma powstać gospodarstwo rolne**, o powierzchni nie większej niż **maksymalna** (300 ha, przy czym wlicza się tu również grunty dzierżawione). Takie rozwiązanie ma na celu przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów. Wyjaśnienia wymaga jednak, czy przewiduje się (np. w ramach rozporządzenia) zróżnicowanie tej powierzchni maksymalnej w zależności od regionu kraju ?

2. Projekt wprowadza również (w art. 14 ust.1) pojęcie **powierzchni podstawowej gospodarstwa rolnego** (w poszczególnych województwach nie mniejsza niż 4 ha i nie większa niż 20 ha). Struktura agrarna rolnictwa polskiego charakteryzuje się znaczącym zróżnicowaniem regionalnym. Dlatego też projekt ustawy przewiduje, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi w drodze rozporządzenia określi wielkość powierzchni podstawowej w poszczególnych województwach. Jednakże projekt takiego rozporządzenia nie został dołączony do druku 1128, co stanowi **usterkę** omawianego projektu.

Według projektu zasadniczo **nie jest możliwy podział** (w wyniku przeniesienia własności) **gospodarstwa rolnego, jeżeli w jego efekcie powierzchnie użytków rolnych, wchodzące w skład nowopowstałych gospodarstw, będą mniejsze od powierzchni podstawowej** (patrz art. 11. ust 1 projektu). Zgodnie z projektem (art. 13) możliwe są jednak **odstępstwa** od tej zasady. Dyrektor terenowego oddziału Agencji Nieruchomości Rolnych w drodze decyzji administracyjnej może bowiem zezwolić na podział gospodarstwa rolnego, pomimo, że w jego wyniku powstaną gospodarstwa rolne o powierzchni mniejszej niż

powierzchnia podstawowa, jeśli **np. oddalenie danej nieruchomości od siedliska zbywcy utrudniało jej „racjonalne zagospodarowanie”** . W tym miejscu należy podkreślić, że określenie „racjonalne zagospodarowanie” jest dość **ogólnikowe** i powinno zostać zdefiniowane na potrzeby tej ustawy.

Za **korzystne** należy natomiast uznać możliwość wydania takiego zezwolenia dotyczącego **zamiany** nieruchomości rolnych pomiędzy dwoma gospodarstwami (nieruchomości wchodzących w skład jednego gospodarstwa rolnego na równoważnościowe nieruchomości rolne, w rozumieniu przepisów o scalaniu i wymianie gruntów, wchodzące w skład drugiego gospodarstwa rolnego, przy różnicy powierzchni gruntów zamiennych nie większej niż 20% powierzchni sprzed zamiany). Takie rozwiązanie powinno wpływać na poprawę układu gruntów rolnych w danym gospodarstwie (dopuszczanie takiej „wymiany” sprzyja ograniczaniu liczby drobnych działek rolnych w ramach jednego gospodarstwa).

3. Nabywca (osoba fizyczna) ma, zgodnie z projektem (art. 4 ust. 1 i 3), posiadać **kwalifikacje rolnicze czyli:**

- posiadać co najmniej zasadnicze wykształcenie rolnicze ale - zgodnie z art.26 – od dnia 1 stycznia 2008 wymagane będzie średnie wykształcenie rolnicze (w przypadku nabywania lub dzierżawy nieruchomości rolnej po raz pierwszy)

lub

- osobiście prowadzić działalność rolniczą (w należącym do tej osoby gospodarstwie) nieprzerwanie od co najmniej 5-ciu lat. W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, czy jako kwalifikacje rolnicze będzie również zaliczone osobiste prowadzenie prac rolniczych na wydzierżawionej ziemi?

O ile wykształcenie musi być potwierdzone świadectwem lub dyplomem, o tyle „osobiste prowadzenie działalności rolniczej od 5-ciu lat” potwierdzone ma być „zaświadczeniem” od wójta lub burmistrza. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że wydawanie takich zaświadczeń może być **korupcjogenne**. W tym wypadku szczególnie wnikliwa powinna zatem być kontrola wydawania takich „zaświadczeń”. W dodatku pojęcie „osobistego prowadzenia działalności rolniczej” wg projektu zawiera w sobie dość nieprecyzyjne kryterium zamieszkiwania w odpowiedniej miejscowości (patrz punkt 4 niniejszej opinii).

Poza tym **niejasny** jest przepis zamieszczony w art. 5 ust. 2 projektu, zgodnie z którym (z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w UE) w postępowaniu o wydanie „zaświadczenia” wszczętym na wniosek obywateli państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego jako dowód dopuszcza się również odpowiednie dokumenty wydane przez właściwe organy lub instytucje tych państw.

Pojęcie „**Europejskiego Obszaru Gospodarczego**” powinno zostać zdefiniowane w słowniczku ustawy. Wyjaśnienia wymaga też, co oznacza określenie „odpowiednie dokumenty” i kogo zalicza się do „właściwych organów lub instytucji” (czy są to lokalne władze poszczególnych państw UE ?).

4. Nabywca (osoba fizyczna) musi także, zgodnie z projektem, zobowiązać się do **osobistego prowadzenia** działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, w którego skład wejdzie nabywana lub dzierżawiona nieruchomość (wg art. 4 ust. 1 pkt. 3 b).

Zgodnie z art. 4 ust. 4 oprócz tego, że osoba taka podejmuje wszystkie **decyzje** związane z prowadzeniem tej działalności rolniczej, to powinna również **zamieszkiwać** w miejscowości (w której położona jest jedna z nieruchomości składających się na gospodarstwo rolne),

lub - w miejscowości położonej w odległości umożliwiającej racjonalne prowadzenie działalności rolniczej w tym gospodarstwie,

albo też - zobowiązać się, że w ciągu roku (od dnia przeniesienia własności albo od dnia zawarcia umowy dzierżawy) w odpowiedniej miejscowości zamieszka.

„Odległość umożliwiająca racjonalne prowadzenie działalności rolniczej” jest pojęciem bardzo ogólnym i mającym znaczenie uznaniowe. Korzystne byłoby zatem **doprecyzowanie** tego określenia.

Należy także dodać, że „wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa” może wpłynąć na spadek zainteresowania inwestowaniem w rolnictwo przez osoby, które osobiście jednak gospodarstwa prowadzić nie będą (ale - mogłyby to z powodzeniem czynić korzystając z pomocy osób o odpowiednim przygotowaniu fachowym, bezpośrednio zarządzających gospodarstwem). Wniosek ten stosuje się także do rozwiązania przewidującego konieczność posiadania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych (patrz pkt 3 niniejszej opinii).

5. Projekt (w art.6) dopuszcza możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez spółki jawne, spółki z o.o. spółki akcyjne lub spółdzielnie, jednakże muszą być spełnione wymogi dotyczące **powierzchni maksymalnej** gospodarstwa rolnego, podstawowym przedmiotem działalności spółki ma być **działalność rolnicza**, a poza tym wspólnicy (wszyscy w spółce jawnej lub dysponujący większością głosów na walnym zgromadzeniu – w przypadkach pozostałych spółek lub spółdzielni) muszą spełniać kryterium posiadania **kwalifikacji rolniczych** i kryterium **zamieszkania** w miejscowościach określonych wg art. 4 ust.4.

Dzięki takiemu sformułowaniu przepisów gospodarowanie na gruntach rolnych byłoby prowadzone przez **osoby fachowe**, jednakże nadal **kontrowersyjny** pozostaje wymóg dotyczący zamieszkania przez te osoby w określonej miejscowości (zwłaszcza, że jest to wymóg dość nieprecyzyjny, co było sygnalizowane powyżej, w punkcie 4 niniejszej opinii).

Inne możliwości nabycia nieruchomości rolnej są, zgodnie z projektem w zasadzie ograniczone do możliwości nabycia nieruchomości rolnej do celów działalności doświadczałnej lub naukowej, jeśli działalność taka jest statutowym celem nabywcy.

Wymagania dotyczące powierzchni maksymalnej, kwalifikacji i podmiotów uprawnionych stosują się także do dzierżawy nieruchomości rolnych. Tak więc omawiany projekt ustawy, przeciwdziałając nadmiernej koncentracji gruntów, kładzie jednocześnie silny nacisk na fachowe przygotowanie podmiotów nabywających lub wydzierżawiających nieruchomości rolne. Wydaje się jednak, że powinna zostać zachowana jakaś forma regulacji dopuszczająca nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby nie posiadające kwalifikacji rolniczych, ale – np. pod warunkiem, że osoby te zobowiążą się do użytkowania nabytków w zgodzie z **zasadami racjonalnej i przyjaznej środowisku gospodarki rolnej**.

6. Wątpliwości budzi **skuteczność kontrolowania** powyższych wymogów odnośnie osób fizycznych i spółek - **szczególnie „kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa” w którym zawarte jest „kryterium zamieszkiwania”** (zgodnie z projektem takie kontrole będą wykonywać uprawnieni

pracownicy Agencji Nieruchomości Rolnych powstałej na bazie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa).

7. Nowe działki ewidencyjne

Na **pozytywną ocenę** zasługuje wprowadzenie przepisu (art. 15 ust. 1), zgodnie z którym działki ewidencyjne nowo wydzielane z nieruchomości rolnych zasadniczo nie mogą być mniejsze niż 0,3 ha. Tylko takie działki w UE mogą być bowiem uprawnione do otrzymywania dopłat bezpośrednich zgodnie z prawem wspólnotowym.

8. Dziedziczenie nieruchomości rolnych

Zgodnie z projektem (art.8) spadkobierca nabywający dziedziczną nieruchomość rolną w drodze dziedziczenia musi spełniać kryteria omówione powyżej (wskazane w art.4 projektu).

Jeśli osoba ta nie spełni w określonym czasie (w ciągu 5 lat od dnia otwarcia spadku) kryteriów przewidzianych w projekcie, to musi uiścić pewną **opłatę** (równowartość 2,5q żyta/ha nabytej nieruchomości rolnej), przy czym opłata taka może być nakładana wielokrotnie. Przepis ten jest dość **kontrowersyjny**, zwłaszcza, że prawdopodobnie (jak wynika z ust.7) opłata taka może być pobierana co pół roku.

Uwaga: Według art. 10 projektu opłata taka może być nałożona (w drodze decyzji dyrektora terenowego oddziału Agencji Nieruchomości Rolnych) także na osobę, która jest nabywcą lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, ale przestała spełniać warunki wskazane w art. 4 (dotyczącym osób fizycznych) albo w art.6 (dotyczącym spółek). Przepis ten może okazać się **krzywdzący** dla osób, które np. nie mogą osobiście prowadzić gospodarstwa z przyczyn zdrowotnych.

9. Pierwokup

Według projektu (art. 16) prawo pierwokupu przysługuje:

- dzierżawcy, który musi jednak spełniać szereg wymogów (wskazanych w art. 16 ust.1),
- w przypadku braku takiego dzierżawcy - osobie fizycznej - właścicielowi nieruchomości rolnej i mającemu miejsce zamieszkania w miejscowości, w której zamieszkuje zbywca,

- jeśli takich właścicieli jest więcej, to pierwszeństwo ma ten, którego nieruchomości rolne graniczy ze sprzedawaną („sąsiad”),
- jeśli takich „sąsiadów” jest więcej, to prawo pierwokupu ma właściciel gospodarstwa, którego nieruchomości rolne ma najdłuższą granicę ze sprzedawaną nieruchomością,
- w razie jednakowej długości tych granic, prawo pierwokupu ma ten rolnik, którego gospodarstwo ma mniejszą powierzchnię,
- w przypadku braku powyżej scharakteryzowanych osób prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnych.

Zaletą projektu jest, fakt, że pozycja dzierżawcy w „hierarchii” pierwokupu jest generalnie najsilniejsza. Za **korzystne** należy także uznać stosunkowo wysoką pozycję sąsiadów zainteresowanych kupnem, ponieważ zakupy „sąsiedzkie” zapobiegają powstawaniu silnie rozczłonkowanych gospodarstw, o niekorzystnym rozłogu gruntów.

Niemniej jednak wyjaśnienia wymagają takie wymagania względem dzierżawcy, jak „umowa dzierżawy ma datę pewną” (w jaki sposób można potwierdzić tą datę ?) oraz „w okresie trwania dzierżawy dzierżawca osobiście prowadził działalność rolniczą” (w jaki sposób to „osobiste prowadzenie”, mające miejsce w minionym okresie, będzie stwierdzone ?).

Projekt przewiduje także (art.16 ust.4 i 5), że prawo pierwokupu, o którym mowa powyżej, nie przysługuje, jeżeli nabywcą jest: współwłaściciel, rolnicza spółdzielnia produkcyjna (gdy sprzedawany jest wkład gruntowy należący do członka spółdzielni) lub „osoba bliska” zbywcy, albo - nabywca mający miejsce zamieszkania od co najmniej 5 lat w gminie, w której znajduje się sprzedawana nieruchomość

Termin „**osoba bliska**” powinien zostać zdefiniowany na potrzeby tej ustawy.

Podobnie – zdefiniowania wymaga ogólnikowe określenie (art. 16 ust. 6) „cena sprzedawanej nieruchomości **rażąco odbiega** od jej wartości rynkowej”.

10. Uwagi dodatkowe

Omawiany projekt przewiduje także zmiany w innych aktach prawnych, w tym – w *ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* W związku z proponowanymi zmianami w tej ustawie:

- zdefiniowania wymaga pojęcie „**gospodarstwo rodzinne**” (ze względu np. na nowe brzmienie art.6 „ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami SP”, gdzie na pierwszym miejscu wśród zadań Agencji Nieruchomości Rolnych wymienia się „tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych”; zadanie to zajmuje zatem najważniejsze miejsce w hierarchii zadań Agencji); poza tym w nowym brzmieniu art.23 „ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP” przewiduje się, (co jest zresztą zaletą projektu), możliwość udzielania przez ANR poręczeń kredytowych w szczególności na nabycie nieruchomości rolnej, która wejdzie w skład **gospodarstwa rodzinnego**;
- na **pozytywną ocenę** zasługuje dodanie w art. 31 „ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP” ustępu 3, zgodnie z którym nabywca gruntu z Zasobu WRSP może spłacać należność rozłożoną na raty w okresie 25 lat, przy czym pierwsza rata wynosi tylko 5% należności (obecnie – 20%); takie rozwiązanie powinno przyczynić się do wzrostu zainteresowania zakupami gruntów rolnych z Zasobu WRSP.

Z uwagi na zmiany w strukturze wydatków Agencji Nieruchomości Rolnych, powstałej na bazie AWRSP (głównie – w wyniku stworzenia Agencji możliwości nabywania nieruchomości rolnych wg zasad pierwokupu, określonych w art. 16 i 17 projektu „ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa”), korzystne byłoby jednak przedstawienie szacunkowych skutków budżetowych wejścia w życie projektowanej ustawy.

Sporządziła: Dorota Stankiewicz