

## **Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o reformie rolnej i gospodarstwie rodzinnym (Druk Sejmowy nr 1016)**

Projekt ustawy jest kolejną propozycją wypełnienia normy zawartej w art. 23 Konstytucji, zgodnie z którą *"Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne"*.

Poprzednią propozycję zawierał projekt Druku Sejmowego nr 506, od którego obecny projekt różni się diametralnie.

Większość przepisów obecnego projektu poświęcona jest bowiem reformie rolnej, która miałaby służyć utworzeniu gospodarstw rodzinnych.

Nie jest moim zamiarem ustosunkowanie się do samego pomysłu rozdysponowania ziemi w drodze takiej reformy, gdyż jest to decyzja polityczna. Obecnie w Sejmie znajduje się szereg projektów, które przewidują różny sposób zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Są to:

1) projekt ustawy o zasadach realizacji programu powszechnego uwłaszczenia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 400),

2) projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach (Druk Sejmowy nr 602),

3) projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 891).

W opinii prawnej należy jednak zwrócić uwagę na rodzące się problemy prawne, których projekt nie dostrzega. Jest ich tak wiele, że projekt należy właściwie traktować jako pewien luźny pomysł wymagający nie tylko istotnego dopracowania ale też dodatkowego przemyślenia samej koncepcji.

Ponieważ nie sposób przedstawić wszystkich wyłaniających się problemów prawnych (nie mówiąc już o błędach) ograniczę się do najważniejszych:

### **1) Definicja gospodarstwa rolnego jest niewystarczająca**

Z definicji wynika, że każde gospodarstwo, które nie przekracza osiemdziesięciu hektarów, które jest "oparte" na pracy własnej rolnika, mającego kwalifikacje i członków jego rodziny jest gospodarstwem rodzinnym.

Projektodawcy nie przewidują żadnego minimum powierzchni gospodarstwa (30 ha zostało w ostatniej chwili skreślone), ani wymogu dochodowości takiego gospodarstwa. Tymczasem określenie tego ostatniego warunku wydaje się niezbędne. W świetle zaproponowanej definicji każde gospodarstwo rolne poniżej 80 ha jest gospodarstwem rodzinnym.

Podkreślić należy również, że gospodarstwem rodzinnym może być w świetle powyższej definicji także gospodarstwo prowadzone przez dzierżawcę, co nie znajduje odzwierciedlenia w dalszej części projektu.

Istotą ustawy o gospodarstwie rolnym powinno być określenie na czym polega szczególne uprzywilejowanie takiego gospodarstwa. Tymczasem w tej materii projekt zawiera odesłanie do rozporządzenia Rady Ministrów, co jest w oczywisty sposób nie do przyjęcia. Spawa natomiast wpis do rejestru jest sprawą drugorzędą, skoro nie wiadomo, jakie skutki taki wpis rodzi. Tymczasem niejasne określenie definicji gospodarstwa rolnego i zasady wpisu i wykreślenia z rejestru gospodarstw rolnych wyczerpuje regulację w tym zakresie.

2) Zasady reformy rolnej nie zostały jasno określone.

Projekt przewiduje, że reforma rolna obejmuje, po pierwsze, "upełnorolnienie indywidualnych gospodarstw rolnych do wielkości gospodarstwa rodzinnego". Jednakże w aspekcie wykreślenia dolnej granicy powierzchni takiego gospodarstwa przepis jest nieczytelny.

Po drugie przewiduje się tworzenie nowych, samodzielnych gospodarstw rodzinnych dla kilku kategorii osób, przy czym projektodawca nie określa, jakimi kryteriami należałoby się kierować przy nadmiarze chętnych.

Pierwszą kategorią tu wymienioną są "rolnicy gospodarujący na gospodarstwach, których nie można upelnorolnić z powodu braku zasobów własności rolnej Skarbu państwa na danym terenie Rzeczypospolitej Polskiej". Rozumiem, że projektodawcom chodzi tu o nadanie ziemi na innym terenie. Powstaje pytanie, czy znajdują się rolnicy chętni do takich przeprowadzek, czy będą w stanie właściwie zagospodarować takie gospodarstwa i co stanie się z ich dotychczasowymi gospodarstwami.

Kolejną grupą dla której przewiduje się utworzenie nowych gospodarstw mają być dzierżawcy dzierżawiący ziemię od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 8 mają oni być na mocy reformy pozbawieni dotychczasowych nieruchomości, oddanych im w dzierżawę. Rozwiązanie takie powinno być możliwe jedynie za zgodą dzierżawców.

Zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP:

*"1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*

*2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej".*

Prawami majątkowymi są nie tylko prawa rzeczowe ale również obligacyjne, a więc i uprawnienia wynikające z umowy dzierżawy. Jeżeli została ona zawarta na czas oznaczony to umowę, bez zgody dzierżawcy, można rozwiązać jedynie w wypadku, gdy dzierżawca nie wywiązuje się ze swoich obowiązków. Rozwiązanie umowy na podstawie ustawy można uznać za konstytucyjne jedynie w wypadkach, kiedy, podobnie jak w wypadku wywłaszczenia, jest to konieczne na cele publiczne, których nie można inaczej osiągnąć. W wypadku przekształceń gospodarstw sytuacja taka nie zachodzi.

Kolejne dwie grupy osób uprawnionych do otrzymania gospodarstwa rodzinnego to "osadnicy rolni" i byli właściciele ziemscy lub ich spadkobiercy. Tu projektodawca wkracza w skomplikowaną materię reprivatyzacji. Wystarczy porównać projekt zawarty na druku 602, żeby zobaczyć, iż kwestii tej nie da się skwitować tak ogólnym zapisem, który zarówno nie uwzględnia wszystkich grup poszkodowanych jak i nie określa relacji otrzymania takiego gospodarstwa do mienia utraconego.

3) Z projektu wynika, że przeniesienie prawa własności ma nastąpić w drodze sprzedaży. Wskazuje na to np. art. 9 ust. 3 w którym mowa jest o prawie pierwokupu, czy inne przepisy, w których mowa jest o cenie (art. 11). W art. 17 mowa jest wręcz o sprzedaży. Jednocześnie w art. 14 mowa jest o "podpisaniu aktu uwłaszczenia nieruchomości", a w art. 16 mówi się, że "nabycie nieruchomości rolnej następuje na podstawie decyzji administracyjnej - aktu uwłaszczenia". Należy się zatem zdecydować, czy projektodawcom chodzi o umożliwienie kupna ziemi określonym grupom osób po niskiej cenie czy o możliwość przekazania ziemi na podstawie decyzji administracyjnej na określonych warunkach ( m.in. po wniesieniu opłaty).

Jednocześnie przewiduje się (art. 16 ust. 3), że do tej formy przeniesienia własności nieruchomości (tzn. aktu uwłaszczenia) nie stosuje się przepisu art. 158 k.c., co oznacza brak wymogu formy aktu notarialnego, co jest oczywiste w wypadku gdy akt administracyjny zastępuje umowę.

Ponadto nazywanie decyzji "aktem uwłaszczenia" jest nieprawidłowe, gdyż w języku prawnym przez pojęcie "uwłaszczenia" rozumie się nadanie z mocy ustawy lub decyzji administracyjnej prawa własności do gruntu będącego dotąd w posiadaniu na podstawie innego tytułu prawnego.

4) Konsekwencją utworzenia gospodarstwa rodzinnego ma być jego ochrona przed jego podziałem lub zbyciem, jak również obciążeniem przed ukończeniem spłat, a w każdym razie przed upływem dziesięciu lat od ich powstania.

Dokonanie takich czynności ("gospodarstwa...nie mogą być dzielone, zbyte, wydzierżawione ani zastawione czy to między żyjącymi czy też na wypadek śmierci") wbrew zakazowi ustawy oznacza ich nieważność, o której orzeka sąd - na marginesie - projektodawca zapomniał o ustanowieniu użytkowania i służebności. Ponadto "wyrok unieważniający przywraca własność Skarbu Państwa za zwrotem ceny nabycia". Pomijając szereg kwestii proceduralnych nie uwzględnionych przez projektodawcę należy zauważyć, że normalną konsekwencją nieważności czynności prawnej jest powrót do stanu prawnego, jaki istniał przed jej dokonaniem. Pozbawienie własności, jakie przewidział projektodawca musiałoby oznaczać przyjęcie konstrukcji przeniesienia własności nieruchomości z zastrzeżeniem warunku, co stanowiłoby wyłom od kodeksowej zasady, że własność nieruchomości nie może być przeniesiona z zastrzeżeniem warunku (art. 157 k.c.). Proponowana sankcja nie uwzględniająca poczynionych nakładów zbytnio też przypomina karę konfiskaty mienia, orzekaną na przestępstwa, z której ustawodawca zresztą zrezygnował.

Na marginesie należy zauważyć również, że zakaz "zastawienia" jest bezprzedmiotowy, gdyż przedmiotem zastawu mogą być tylko rzeczy ruchome. Rozumiem zatem, że projektodawcom chodzi o zakaz obciążenia gospodarstwa hipoteką. Powstaje pytanie, w jaki sposób zatem miałyby być udzielane kredyty?.

W przepisie (art. 17) projektodawcy chodzi też o ustanowienie specjalnych zasad dziedziczenia gospodarstw rodzinnych. Zagadnienie to wymagałoby istotnego dopracowania. Ograniczenia podziału gospodarstw rolnych, czy to w wyniku sprzedaży, czy też dziau spadku, dotyczące norm obszarowych, istniały kiedyś w prawie polskim zostały zniesione w ramach reform ustrojowych. Podkreślić też należy, że zgodnie z art. 64 Konstytucji każdy ma prawo do dziedziczenia.

Ponadto art. 23 Konstytucji przewiduje w zd. 2, że zasada, w myśl której podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 a więc m.in. prawa dziedziczenia.

Projekt przewiduje, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach zezwolenia na dokonanie zabronionych czynności może udzielić wojewoda. Powstaje pytanie, jakie okoliczności projektodawca ma na myśli. Szczególnie uzasadnionymi przypadkami mogą być sytuacje losowe. Natomiast projekt abstrahuje od kwestii dochodowości gospodarstwa, które powinno stanowić kryterium jego utrzymywania. Wydaje się, że nabycie gospodarstwa na takich zasadach stanowi ryzyko zarówno dla interesów państwa, jak i rolników.

Czy graniczenia miałyby również dotyczyć osób, o których mowa w art. 7 pkt. 2? lit. c/ i d/? - projekt nie przewiduje wyłączeń.

W wyniku kupna?, uwłaszczenia? powstaje dziwny typ własności. O ile cechą charakterystyczną prawa własności jest, że zgodnie z art. 140 k.c, że właściciel w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego może rozporządzać rzeczą o tyle w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych pochodzących z reformy rolnej właściciel nie mógłby rozporządzać gospodarstwem ani w drodze sprzedaży całości lub części ani zamiany, darowizny. Innymi słowy, nie mógłby w żaden sposób wyzbyć się własności, (chyba, że postara się o skorzystanie przez wojewodę z sankcji za dokonanie nieważnej czynności prawnej).

Wydaje się, że takie "przywiązanie do ziemi" jest zbyt daleko idącym ograniczeniem prawa własności. Rozporządzanie rzeczą należy do triady trzech podstawowych uprawnień, wynikających z prawa własności. Zgodnie z art. 64 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

5) W projekcie przewidziano tryb postępowania w sprawie wydania aktu uwłaszczenia. Niestety nie przewidziano kryteriów jakimi kierować się będą uprawnione organy przy wydawaniu decyzji. Nie przewidziano też trybu postępowania w wypadku osób, o których mowa w art. 7 pkt.2/ lit. c/ i d/.

Projekt nie uwzględnia też treści art. 29 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz 576).

6) Autorzy projektu przewidują uchylenie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji rolnictwa. Część zadań Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa ma przejść Krajowy Fundusz Rolny, który "wstępuje w prawa i obowiązki po zlikwidowanej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa" i jest państwową osobą prawną. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób wojewoda ma dysponować tym mieniem na cele reformy rolnej?

7/ Zgodnie z art. 32 dochodami funduszu są:

- 1/ należności z tytułu sprzedaży zasobów rolnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- 2/ opłaty z tytułu zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego,
- 3/ zysk uzyskany z gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa,
- 4/ inne dochody.

Jest to właściwie jedyny ślad (poza art. 25), z którego można wnosić, że jakaś część dotychczasowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ma znaleźć się we władaniu Funduszu.

Powstaje jednakże pytanie - w świetle uchylenia ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, na jakich zasadach Fundusz miałby gospodarować tym mieniem. Ponadto funkcja ta kłóci się z pojęciem funduszu, które odnosi się do sposobu gospodarowania środkami finansowymi.

W aspekcie powyższych uwag odnoszenie się do redakcji projektu, który daleko odbiega od wymagań legislacyjnych, jest bezprzedmiotowe.

*Opracowała: Zofia Monkiewicz*

## **Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych na grunty leśne (Druk Sejmowy nr 1018)**

Po zapoznaniu się z projektem ustawy wymienionej w tytule uprzejmie przedstawiam poniższe informacje oraz opinię:

Do przedłożonego Sejmowi przez grupę posłów projektu ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych na grunty leśne należy odnieść się z dwóch punktów widzenia.

Po pierwsze zaopiniować wypada sam pomysł zawarty w przepisach przedstawionej ustawy a odnoszący się do sprawy restrukturyzacji polskiego rolnictwa. Wyrażenia kompetentnej opinii w tym zakresie należy oczekiwać od specjalistów z dziedzin gospodarek rolnej i leśnej, ekologii oraz osób zajmujących się sprawami restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa. Zapewne niebagatelna uwaga winna zostać poświęcona kompleksowym szacunkom finansowym odnoszącym się do wdrożenia a następnie realizacji ustawy. Przewiduje ona wszak wieloaspektowe skutki, odnoszące się zarówno do zakresu spraw społecznych jak i zagadnień struktury naszego rolnictwa oraz stanu środowiska naturalnego.

Jako laik w tej dziedzinie mogę jedynie, wyrazić opinię, iż przedstawiony w poselskim projekcie ustawy pomysł wydaje się być interesujący i warty poświęcenia mu uwagi.

Zatem po drugie, wobec powyższej konstatacji, należy ocenić projekt niniejszej ustawy pod kątem zaproponowanych rozwiązań prawnych.

W tym zakresie muszę wyrazić opinię, że przedłożony projekt jest tworem odbiegającym od poprawności określonej przez zasady techniki prawodawczej a zatem wymagającym podjęcia nad nim raz jeszcze merytorycznej pracy nad przygotowaniem projektu ustawy.

Projekt zbudowany jest z dwóch wydzielonych części nie nazwanych rozdziałami. Artykuły od 1 do 5 określone zostały jako "*Przepisy ogólne*" natomiast trzy ustępy artykułu 6 ustawy nazwano "*Przepisami końcowymi*". Jednym z mniejszych uchybień legislacyjnych projektu jest fakt, iż ust. 2 tego art. 6 jako integralnie związany z ust. 5 art. 2 winien być pomieszczony w art. 2.

Artykuły od 1 do 5 - określone w projekcie jako przepisy ogólne - w swej istocie niosą merytoryczną zawartość prezentowanego pomysłu ustawy.

W ustawie - na samym jej początku - brakuje natomiast artykułu wyjaśniającego jaki zakres spraw ustawa ma regulować. Można bowiem wskazać, iż nawet sam tytuł ustawy może być mylący jako sugerujący, iż dopiero ta ustawa dopuszcza prawo zamiany gruntów rolnych na leśne. Tymczasem - zapewne doskonale wiedzą o tym projektodawcy - art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1995 Nr 16, poz. 78 z późn. zm) wyraźnie określa, iż nie potrzeba uzyskiwać nawet decyzji, o których mowa w tej ustawie, jeżeli grunty rolne mają być użytkowane na cele leśne. Zatem treść przepisu ust. 1 art. 1 zaproponowana w przedłożonym projekcie - bez poprzedzającego go artykułu określającego cel i zakres całej ustawy - jest sprzeczna z obowiązującym stanem prawnym.

Wobec posługiwania się przez projektodawców określeniami nieostrymi i nie występującymi w innych, pokrewnych przepisach prawnych brakuje również słownika stosowanych pojęć. Sądzę na przykład, że w regulacjach ustawowych nie jest właściwe użycie bez bliższego sprecyzowania takich określeń jak: "*grunt o dużym nawodnieniu lub niskiej przydatności dla produkcji roślinnej*" (art. 1 ust. 1) czy "*założenie udatnej uprawy leśnej*" (art. 1 ust. 4).

Wyrażam również opinię, że wobec proponowanych w projekcie rozwiązań dotyczących wynagradzania i uprawnień emerytalno - rentowych dla osób objętych przepisami ustawy należy w szczególnie precyzyjny sposób określić kogo ta ustawa ma dotyczyć i wyjaśnić kto będzie - w rozumieniu przepisów ustawy rozumiany jako "*właściciel*".

Przykładem dla projektodawców może być tu art. 6 ust. 1 z ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 1991 Nr 101, poz. 444) wyjaśniający co użyte w ustawie określenia oznaczają. Szczególną uwagę zwracają rozwiązania przedstawione w art. 3 opiniowanego projektu.

Autorzy ustawy proponują w tym artykule w ust. 1 aby "*Właściciel gruntu przeznaczający do zalesienia powierzchnię gruntu większą, niż 4 ha (...) otrzymywał za to wynagrodzenie.*

Pojawia się także określenie: "*uzyskania na wniosek (tegoż właściciela) statusu pracownika Lasów Państwowych*"(!). Jest to propozycja, która zupełnie nie jest znana w naszym ustawodawstwie.

Określenie "*uzyskać status pracownika*" jest tożsame z czynnością zawarcia umowy o pracę. Art. 2 kodeksu pracy określa, że pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Natomiast art. 11 kodeksu pracy "*statuuje zasadę swobody nawiązania stosunku pracy wyrażającą się w tym, iż bez zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy nie może dojść do powstania tego stosunku.*" (por. Małgorzata Gersdorf, Krzysztof Rączka, Jacek Skoczyński: *Kodeks pracy. Komentarz* - Warszawa 1999 s. 29)

Tymczasem z przepisów opiniowanego projektu ustawy wynika, że pracodawca - Lasy Państwowe - w sprawie zatrudnienia nowych pracowników tę swobodę będzie miał w znacznym stopniu ograniczoną.

Mało tego w ust. 3 tegoż art. 3 przewiduje się, że "*wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1 uzyskują w częściach równych współwłaściciele, jeżeli są małżonkami.*" I ta propozycja wydaje się być nowatorskim rozwiązaniem z zakresu prawa pracy.

Nie jest natomiast zrozumiała wobec tego, propozycja zawarta w ust. 4 tegoż artykułu, iż inni współwłaściciele (a zatem np. dwie siostry (bracia), albo ojciec i córka) nie mogą podobnie korzystać z uprawnień określonych w ust. 2 i 3. Dodatkowym utrudnieniem dla innych, niż małżonkowie współwłaściciele są regulacje zawarte w ust. 5 i 6 tegoż artykułu dotyczące dokonania zmiany upoważnionego współwłaściciela. Czy tak zaprojektowane regulacje mają na celu skuteczne zniechęcenie współwłaścicieli (stanowiących rodzinę ale nie małżonków) od podejmowania działań przewidzianych w projektowanej ustawie?

Wypada w tym miejscu zadać pytanie czy projektodawcy pamiętają również, iż otrzymywanie wynagrodzenia ze stosunku pracy i stosunków pokrewnych wiąże się m. in. z określonymi ustawowo zobowiązaniami podatkowymi oraz zobowiązaniami wynikającymi z ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118).

Nie można też nie zwrócić uwagi na sformułowania zawarte w ust. 1 art. 4. Wynika z nich bowiem m. in., że "*uzyskanie statusu pracownika Lasów Państwowych*" można nabyć w drodze spadkobrania (!). Pozostawiam propozycję takiego sformułowania przepisu prawnego bez komentarza.

Autorzy projektu w przedkładanych przepisach nie wskazują właściwych organów do realizacji określonych spraw. W ust. 2 i 7 art. 1 w projektowanych przepisach użyte jest określenie "*Urząd Gminy*" chociaż właściwym organem dla spraw wymienianym w tych przepisach jest wójt, burmistrz i prezydent.

Również określenie "*właściwe Nadleśnictwo Lasów Państwowych*" nie jest precyzyjne, bowiem nie wynika z niego czy chodzi o "*właściwe*" ze względu na położenie zalesianego gruntu czy też zamieszkania właściciela.

Projektodawcy winni także pamiętać, iż obecnie należy używać określeń odnoszących się do ministrów zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz 943 z późn. zm.)

W przepisach ustawy - ani ogólnych ani końcowych - projektodawcy nie wskazują na relacje między projektowaną ustawą a ustawami już istniejącymi a wiążącymi się z przedłożonym projektem. Należy tutaj wskazać ustawy: z 28 września 1991 o lasach (Dz. U. z 1991 r. Nr 101,

poz. 444), z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1995 Nr 16, poz. 78 z późn. zm.), z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139), czy przede wszystkim ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25).

Nie sądzę, aby właściwe było dokonywanie dalszej analizy legislacyjnej przedstawionego projektu. Pod tym względem nie jest on przygotowany w sposób prawidłowy.

Autorzy projektu w swoim uzasadnieniu do niego konstatują, że *"Realizacja proponowanej ustawy wymaga znacznych środków finansowych."* Wobec tego stwierdzenia lakoniczność sformułowań proponowanych w art. 5 ust. 1 - 3 oraz pomieszczenie w art. 4 tegoż artykułu ogólnikowego sformułowania: *"Pozostałe koszty **powinny** być finansowane przez Unię Europejską (...)"* skłania do wyrażenia poglądu, że projekt ustawy w zakresie finansowego zabezpieczenia jej realizacji także nie jest właściwie przygotowany.

*Opracowała: Beata Witkowska*

## **Opinia o zgodności projektu ustawy o reformie rolnej i gospodarstwie rodzinnym z prawem Unii Europejskiej (Druk Sejmowy nr 1016)**

### **1. Przedmiot projektu ustawy**

Przedmiotem regulacji projektu są dwie kwestie:

1) rodzinne gospodarstwo rolne - w założeniu projekt wprowadza formę rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawę polskiego ustroju rolnego, zawiera przepisy administracyjne dotyczące rejestracji tych gospodarstw i przewiduje wprowadzenie systemu pomocy państwa gospodarstwom rodzinnym;

2) reforma rolna - projekt określa sposób przeprowadzenia reformy rolnej - poprzez „upelnorolnienie” gospodarstw istniejących oraz tworzenie gospodarstw nowych - i zasady sfinansowania reformy rolnej.

### **2. Stan prawa wspólnotowego materii objętej projektem**

1) w prawie wspólnotowym nie sformułowano ogólnej, jednolitej definicji gospodarstwa rolnego, a pojęcie „rodzinne gospodarstwo rolne” pojawia się w rozporządzeniu Rady nr 950 z 20 maja 1997 r. dotyczącym polepszenia wydajności struktur rolnych, w kontekście struktur rolnych które mogą być objęte systemem pomocy państwa (współfinansowanym przez Europejski Fundusz Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa). Zgodnie z tym rozporządzeniem, państwo członkowskie może ograniczyć system pomocy do gospodarstw rodzinnych, jednak kwestia prawnego wyodrębnienia i ewentualne sformułowanie definicji legalnej „gospodarstwa rodzinnego” rozstrzygana jest na gruncie prawa krajowego;

2) zagadnienie reformy rolnej nie jest objęte prawem wspólnotowym. Państwa członkowskie, zgodnie z art. 295 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej [dawny art. 222], mają wyłączną kompetencję w zakresie obowiązującego w tych państwach reżimu własności.

### **3. Układ Europejski**

Art. 77 ust. 1 Układu zakłada podejmowanie, między innymi, działań prowadzących do rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych, ich struktury przestrzennej i infrastruktury. Dla takich działań Wspólnota udzieli stosownej pomocy technicznej.

### **4. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego i postanowień Układu Europejskiego**

1) Zawarta w art. 2 projektu definicja rodzinnego gospodarstwa rolnego nie jest sprzeczna z prawem wspólnotowym. Stwierdzić natomiast należy, że upoważnienie ustawowe zawarte(?) w art. 3 projektu, nie spełnia wymogów z art. 92 ust. 2 Konstytucji i jednocześnie (właśnie z powodu braku elementów wskazanych w tym przepisie konstytucyjnym) nie pozwala na dokonanie oceny zgodności projektowanej pomocy z prawem wspólnotowym.

2) Przepisy projektu dotyczące reformy rolnej nie należą do przedmiotu regulacji prawem wspólnotowym.

### **5. Konkluzja**

Projekt:

1) w zakresie dotyczącym gospodarstw rodzinnych i o tyle o ile jego materia jest możliwa do zidentyfikowania nie jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Z przyczyn wskazanych w punkcie 4 niniejszej opinii nie można jednak ocenić zgodności z prawem wspólnotowym przepisu art. 3 projektu;



2) w części dotyczącej reformy rolnej nie jest objęty zakresem prawa wspólnotowego.

Projekt jest zgodny z Układem Europejskim.

*Opracowała: Dorota Olejniczak*