

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**z dnia 1 czerwca 2007 r.**

**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.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

## 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 jej 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.<sup>1)</sup>) 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;
- 5) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości;

---

<sup>1)</sup> 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.

- 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 otrzymania 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 stroju 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/1394 /2007/DP/bm

Warszawa, dnia 12 czerwca 2007 r.

**Pan**  
**Bogdan Borusewicz**  
**Marszałek**  
**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, 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 Marszałku!*

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo z dnia 4 czerwca 2007 r.), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

- I. Projektowana nowelizacja wprowadza zmiany w definicji „rolnika indywidualnego”, zawartej w art. 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003r. 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;
  - b) wprowadzeniu obowiązku zamieszkiwania przez okres co najmniej 3 lat w gminie, na obszarze 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/EWG<sup>1</sup>, 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.<sup>2</sup>

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 m.in. ochronę społeczności rolniczych, zapewnienie, aby nieruchomości rolne były zamieszkane i uprawiane przez ich właścicieli, zapobieganie katastrofom naturalnym, wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów rolnych.<sup>3</sup>

- III. Zmiany zawarte w przedłożonym projekcie 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 rolnej lub w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego prowadzonego przez rolnika indywidualnego. Jednakże projektowane zmiany – w następstwie zmiany definicji rolnika indywidualnego – rozszerzają możliwość korzystania

<sup>1</sup> 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).

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

przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu (oraz, w konsekwencji, możliwość stosowania wyłączeń w przetargów).

Prawo pierwokupu, chociaż 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, przy czym ograniczenia te powinny służyć realizacji celów wskazanych w art. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Rzeczone cele co do zasady odpowiadają przesłankom mogącym usprawiedliwiać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału na gruncie prawa wspólnotowego.

W tym świetle, o ile można uznać *prima facie* za usprawiedliwione zmiany polegające na obniżeniu z 300 do 100 ha limitu powierzchni rolnej oraz podwyższeniu 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”.

IV. W powyżej wskazanym zakresie uzasadnienie projektu nie definiuje interesu publicznego, którego realizacja uzasadniałaby przyznanie Agencji prawa pierwokupu i prawa stosowania wyłączeń z przetargów. Nie odniesiono się również do wymagań niedyskryminacji i proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń.

W tym kontekście pragnę zauważyć, że wprowadzenie obowiązku zamieszkiwania przez okres trzech lat nie wydaje się konieczne w celu wyłączenia z definicji „rolnika indywidualnego” osób, które w rzeczywistości nie są związane z rolnictwem. Zgodnie z dotychczas 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 np.

---

<sup>3</sup> 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.

zameldowanie się „na dzień przed przetargiem organizowanym przez Agencję” 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 interpretacja tego obowiązku może powodować liczne wątpliwości. W obowiązujących przepisach istnieje obecnie obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez rolnika indywidualnego, a więc podejmowania wszelkich istotnych decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Dlatego można rozważać, wykonywanie jakich czynności i w jakim wymiarze pozwalałoby na wypełnienie dodatkowego warunku „pracowania” w gospodarstwie. Czy zatem, skoro podejmowanie decyzji dotyczących działalności rolniczej w gospodarstwie (zarządzanie gospodarstwem) nie jest uznawane za pracę w tym gospodarstwie, intencją Projektodawcy jest wprowadzenie obowiązku pracy fizycznej w gospodarstwie, bądź też pracy bezpośrednio przy produkcji rolnej. Czy ponadto za wystarczającą można uznać pracę dorywczą, czy też wymagana jest praca stała. Wszystkie powyższe wątpliwości nie zostały wyjaśnione w uzasadnieniu przedłożonego projektu.

Podsumowując powyższe uwagi, pragnę stwierdzić, iż wskazane powyżej ograniczenia wymagają szerszego uzasadnienia, przy uwzględnieniu celów przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego. W przypadku stwierdzenia, że ww. ograniczenia nie służą tym celom, należy usunąć je z projektu.

- V. **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 – IV niniejszej opinii, nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.**

Z poważaniem,

Z up. Sekretarza Komitetu  
Integracji Europejskiej  
**PODSEKRETARZ STANU**  
Tadeusz Kozek

Do uprzejmej wiadomości:

Pani Jolanta Rusiniak  
Sekretarz Rady Ministrów