

# NOTATKA

## z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Data posiedzenia: 16 grudnia 2014 r.

Nr posiedzenia: 126

---

Posiedzeniu przewodniczył: przewodniczący komisji Jerzy Chróścikowski.

- Porządek posiedzenia:**
1. Zmiany ustawowe w obrocie ziemią w Polsce po 2016 roku.
  2. Model kontroli obrotu gruntami rolnymi w Polsce w świetle doświadczeń rolnictwa państw Unii Europejskiej.
  3. Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego.
  4. Doświadczenia Agencji Nieruchomości Rolnych w korzystaniu z prawa pierwokupu i wykupu gruntów rolnych i wnioski na przyszłość.

- W posiedzeniu uczestniczyli:
- senatorowie członkowie komisji: Przemysław Błaszczyk, Jerzy Chróścikowski, Piotr Gruszczyński, Jan Maria Jackowski, Wiesław Kilian, Andrzej Kobiak, Marek Konopka, Ireneusz Niewiarowski, Marian Poślednik, Zdzisław Pupa, Grzegorz Wojciechowski, Roman Zaborowski,
  - goście:
    - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi:
      - podsekretarz stanu Zofia Szalczyk,
      - dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemią Zbigniew Abramowicz,
      - naczelnik Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami Rolnymi w Departamencie Gospodarki Ziemią Mariusz Drozdowski,
      - główny specjalista w Departamencie Spraw Społecznych i Oświaty Rolniczej Joanna Żurawińska,
    - Najwyższa Izba Kontroli:
      - doradca prawny w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Adam Pęziół,
    - Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie:
      - prof. Beata Jeżyńska,
      - dr Radosław Pastuszko,
    - Agencja Nieruchomości Rolnych:
      - wiceprezes Wojciech Zbrożek,
      - dyrektor Zespołu Prawnego Ewa Dębek,
      - dyrektor Zespołu Gospodarowania Zasobem Tomasz Ciodyk,
    - Sejm RP:
      - poseł Robert Telus,
      - poseł Dariusz Bąk,
      - poseł Piotr Polak,
      - poseł Jerzy Sędel,
    - związki rolnicze i branżowe oraz inne instytucje:

- członek Stowarzyszenia MEN-AGO dr Andrzej Zadura,
- dyrektor biura Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych Barbara Jaworska,
- dyrektor Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Edward Matuszczak,
- główny specjalista w Dziale Systemów Produkcji Rolnej, Standardów Jakościowych i Doświadczalnictwa Ewa Mioduszevska,
- starszy specjalista w Biurze Krajowej Rady Izby Rolniczych Małgorzata Ramatowska,
- wiceprezes Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych Waldemar Rolewski,
- przedstawiciel Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej Henryk Welc,
- wiceprezes Polskiego Związku Ogrodniczego Zdzisław Woźniak,
- członkowie NSZZ RI „Solidarność” Stanisław Zimnicki, Edward Kosmal, Teresa Hałas, Józef Sośnicki, Stefan Szańkowski, Katarzyna Matyszczak, Józef Kokoszka, Heliodor Banaszak, Józef Znamirowski, Marian Chrol, Leszek Woniakowski, Marek Zapotoczny, Józef Gadzicki, Tomasz Ognisty, Bogusław Barnaś, Jan Białkowski, Bogusław Pałka.

#### **Przebieg posiedzenia:**

- Ad 1, 2, 3,** Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) Zofia Szalczyk
- 4.** przedstawiła informację na temat zmian ustawowych w obrocie ziemią w Polsce po 2016 r. Aktualnie w Sejmie RP są trzy poselskie projekty ustaw nowelizujące obrót nieruchomościami rolnymi, tj. projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1659), projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 1925) oraz projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Minister rolnictwa i rozwoju wsi powołał zespół do spraw analizy poselskich propozycji zmian ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zdaniem podsekretarza stanu w MRiRW wiele propozycji zawartych we wspomnianych projektach zasługuje na uwagę i powinno być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Zaproponowane regulacje przewidują wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego daleko idących zmian w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, mających przede wszystkim na celu poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz zapewnienie nabywania nieruchomości rolnych w pierwszej kolejności przez rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne. W szczególności na uwagę zasługują propozycje wprowadzenia przepisów, które przeciwdziałają będą nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz spekulacji tymi nieruchomościami, a jednocześnie rozdrabnianiu gospodarstw rolnych. Według tych regulacji bardziej aktywną niż dotychczas rolę będzie spełniała Agencja Nieruchomości Rolnych jako realizator polityki rolnej państwa. Przede wszystkim będzie ona monitorować obrót nieruchomościami rolnymi na rynku prywatnym i uczestniczyć w nim. Obrót nieruchomościami rolnymi z wyjątkiem przenoszenia własności na rzecz rolników indywidualnych i osób bliskich będzie odbywał się za pośrednictwem agencji, która będzie miała za zadanie realizowanie konstytucyjnej zasady wspierania gospodarstw rodzinnych. Ponadto przewiduje się wprowadzenie szeregu zmian w przepisach dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa mających przede wszystkim na celu nabywanie państwowych nieruchomości rolnych na powiększanie i tworzenie

gospodarstw rodzinnych.

Dr Andrzej Zadura przedstawił informacje na temat modelu kontroli obrotu gruntami rolnymi w Polsce w świetle doświadczeń rolnictwa państw Unii Europejskiej. Poinformował, że w MRiRW trwają prace nad propozycjami zmian legislacyjnych w obrocie gruntami rolnymi, w których, według zapowiedzi ministra rolnictwa, spożytkowany zostanie dorobek prawny poselskich projektów ustaw. W propozycjach zmian ustawy zasadnicze wątpliwości budzi projekt nadania izbom rolniczym statusu jedyne go reprezentanta środowiska wiejskiego przedkładającego wykaz rolników zainteresowanych nabyciem nieruchomości rolnych. W procedurze kwalifikacji kandydatów do nabycia gruntów rolnych winna uczestniczyć szeroko pojęta zbiorowość organizacji i instytucji związanych z rolnictwem. Przedstawiciele tej zbiorowości powinni pełnić jedynie funkcje doradcze wobec organu podejmującego decyzje w sprawie przekazania praw do użytkowania i własności nieruchomości rolnych. Odpowiedzialność prawna za skutki tych decyzji spoczywa bowiem wyłącznie na organie kontroli. Ponadto zdaniem A. Zadury do ustawy winny być wprowadzone przepisy pozwalające skutecznie chronić zasób i potencjał biologiczny krajowych gruntów rolnych oraz aktywnie kształtować sposób gospodarowania gruntami w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Dlatego przejmujący grunty rolne na podstawie każdego zdarzenia prawnego winni być zobowiązani do przedkładania programów produkcyjnego zagospodarowania gruntów. Ocena programu stanowiłaby jeden z istotnych warunków kwalifikacji do nabycia lub przejęcia w użytkowanie (np. w drodze dzierżawy) oferowanych gruntów rolnych. Odstąpienie od realizacji programu bez ważnych powodów stanowiłoby podstawę do obciążenia władającego nieruchomością podatkiem od nieużytkowanych produkcyjnie gruntów rolnych.

Prof. Beata Jeżyńska przedstawiła informację na temat konstytucyjnych wytycznych w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego. Przepis art. 23 Konstytucji RP nie może być traktowany jako deklaracja polityczna. Chociaż przepis ten nie definiuje gospodarstwa rodzinnego ani też nie wskazuje kryteriów zdefiniowania tegoż pojęcia, to jednak przyjmując, że podstawą stosunków gospodarczych w rolnictwie są gospodarstwa rodzinne, statuuje ustrojową zasadę, w myśl której gospodarstwo rodzinne (praca producenta rolnego i jego rodziny) stanowi jedną z podstawowych form organizacji produkcji. Postanowienia art. 23 Konstytucji RP tworzą normę programowo-optimalizacyjną i wyznaczają ramy ochronne jej realizacji. Normy programowe, jako skierowane do organów władzy publicznej, określają cele i granice ich działalności. W najnowszych próbach skonstruowania reguł obrotu nieruchomościami rolnymi konieczne jest uwzględnienie dotychczas podnoszonych uwag co do szczególnego znaczenia i miejsca gospodarstw rodzinnych w systemie gospodarczym kraju oraz utworzenie spójnej koncepcji regulującej obrót nieruchomościami między żyjącymi, jak i w wypadku śmierci. Nowe regulacje nie powinny ograniczać się do kontroli i przeciwdziałania nadmiernej kumulacji gruntów czy zasad nabywania gruntów rolnych przez cudzoziemców, ale w znacznie większym zakresie tworzyć instrumenty gwarantujące poprawę istniejącej struktury agrarnej, racjonalnego wykorzystania gruntów na cele produkcji rolnej, kontrolę obrotu spekulacyjnego oraz zapewnienia trwałości innych form gospodarczego władania gruntem, zwłaszcza długoterminowych dzierżaw rolniczych.

Informacje na temat prawa pierwokupu i wykupu gruntów rolnych przedstawił wiceprezes Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) Wojciech Zbrozek. Prawo pierwokupu i nabycia (zwane wykupem) przysługuje ANR tylko w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Agencja w swoich uregulowaniach wewnętrznych od początku funkcjonowania ustawy przyjęła zasadę niewykonywania uprawnień do pierwokupu lub nabycia (wykupu) w stosunku do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Oddziały terenowe ANR mogły wprowadzić większe limity obszarowe na swoim terenie, do których nie stosowały interwencji. Miało to na celu przede wszystkim usprawnienie obrotu małymi obszarowo nieruchomościami, które miały przeważnie charakter budowlany lub rekreacyjny, a tylko

ze względu na wygaśnięcie planu zagospodarowania przestrzennego podlegały rygorom ustawy. Ograniczenie prawa pierwokupu/wykupu do nieruchomości rolnych o powierzchni 5 ha i większej istotnie ograniczyło koszty i obsługę administracyjną związaną z ewidencjonowaniem wpływających do ANR aktów notarialnych oraz udzielaniem zainteresowanym stosownych odpowiedzi. Decyzja o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu zostaje podjęta na podstawie analizy celowości nabycia nieruchomości, w tym badania stanu formalnoprawnego i faktycznego nieruchomości. Analiza ta sporządzana jest przez powołaną przez dyrektora oddziału (filii) ANR komisję, której członkowie są wybierani spośród pracowników oddziału. W pracach komisji mogą uczestniczyć przedstawiciele lokalnej izby rolniczej, samorządu terytorialnego lub innych organizacji i instytucji związanych z rolnictwem. Instytucje te mogą opiniować także zasadność ewentualnego nabycia gruntów.

W trakcie dyskusji przedstawiciele związków i organizacji rolniczych podkreślali, że należy dążyć do doskonalenia przepisów prawnych regulujących obrót nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz stworzyć przepisy, które skutecznie zablokują przejmowanie gruntów przez obcy kapitał. Należy stworzyć rolnikowi posiadającemu 20 ha ziemi takie warunki, aby bez problemów mógł kupić 20–30 ha na powiększenie gospodarstwa. Zwracano uwagę na to, że ANR bardzo często nie korzysta z prawa pierwokupu, tłumacząc się brakiem środków finansowych. Ponadto podnoszono, że polskie prawodawstwo nie jest przygotowane, aby chronić polską ziemię. Pytano także, jaki model gospodarstwa rolnego rząd przewiduje po 2016 r.