



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1315
Warszawa, 26 marca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Małgorzatę Gromadzką.

(-) Piotr Adamowicz; (-) Sylwia Bielawska; (-) Piotr Borys; (-) Marek Jan Chmielewski; (-) Janusz Cichoń; (-) Zofia Czernow; (-) Joanna Frydrych; (-) Patryk Gabriel; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Piotr Głowski; (-) Małgorzata Gromadzka; (-) Łukasz Horbatowski; (-) Michał Jaros; (-) Patryk Jaskulski; (-) Dominik Jaśkowiec; (-) Marcin Józefaciuk; (-) Piotr Kandyba; (-) Iwona Karolewska; (-) Magdalena Małgorzata Kołodziejczak; (-) Iwona Małgorzata Krawczyk; (-) Wojciech Król; (-) Marek Krzakała; (-) Artur Jarosław Łacki; (-) Alicja Łepkowska-Gołaś; (-) Dorota Marek; (-) Paweł Masełko; (-) Jolanta Niezgodzka; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Paweł Papke; (-) Małgorzata Pępek; (-) Katarzyna Maria Piekarska; (-) Lucjan Marek Pietrzczyk; (-) Kazimierz Plocke; (-) Elżbieta Anna Polak; (-) Rafał Siemaszko; (-) Weronika Smarduch; (-) Anna Sobolak; (-) Franciszek Sterczewski; (-) Henryk Szopiński; (-) Anna Wojciechowska; (-) Maciej Wróbel; (-) Witold Zembaczyński.

U S T A W A

z dnia ...

o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne

Art. 1. W ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz. U. z 2019 r. poz. 33) w art. 7 po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

„6a. Złożenie wniosku o przejęcie długu, o którym mowa w ust. 1, powoduje zawieszenie postępowań egzekucyjnych prowadzonych w sprawach długu objętego wnioskiem do czasu rozpatrzenia tego wniosku.”.

Art. 2. Przepis art. 7 ust. 6a ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się także do wniosków o przejęcie długu, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. W tym przypadku zawieszenie postępowania egzekucyjnego następuje z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, ma na celu usprawnienie procesu restrukturyzacji zobowiązań finansowych rolników oraz zapewnienie im ochrony przed egzekucją na czas rozpatrywania wniosku o przejęcie długu przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Obecne przepisy nie przewidują jednoznacznego mechanizmu wstrzymania egzekucji w okresie rozpatrywania wniosku, co prowadzi do sytuacji, w której podmioty prowadzące gospodarstwa rolne pozostają w niepewności co do dalszego losu swojego gospodarstwa i majątku. Proponowane zmiany wprowadzają rozwiązania, które pozwalają na zawieszenie postępowań egzekucyjnych w sprawach długów objętych wnioskiem do czasu jego rozpatrzenia. Jest to istotne z punktu widzenia zapewnienia skutecznej ochrony gospodarstw rolnych przed nadmierną utratą płynności finansowej oraz zapobiegnięcia ich likwidacji przed zakończeniem procedury restrukturyzacyjnej.

Projekt nowelizacji ustawy rozstrzyga, że nowe przepisy będą miały zastosowanie także do wniosków złożonych, a nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w tym przypadku zawieszenie postępowania egzekucyjnego nastąpi z dniem wejścia w życie przedmiotowego projektu, co czyni zadość zasadzie pewności prawa.

Projekt przewiduje wejście w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, co pozwoli na szybkie wdrożenie proponowanych zmian i umożliwi rolnikom korzystanie z nowych rozwiązań w krótkim czasie. Przyjęcie niniejszej ustawy jest uzasadnione koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony rolników znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej oraz umożliwienia im restrukturyzacji zadłużenia w sposób uporządkowany i zgodny z interesem zarówno dłużników, jak i wierzycieli.

Wstępne szacunki wskazują na upowszechnienie procedury przejmowania gospodarstw rolnych w zamian za spłatę długów, co przyspiesza restrukturyzację gospodarstw rodzinnych z płynną możliwością dzierżawy bezprzetargowej przekazanych gruntów rolnych.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, który jest jednostką samofinansującą się, zyskuje grunt jako wartość dodaną. KOWR może czerpać korzyści z dzierżawy tych gruntów, a także sprzedawać je po 20 latach, co zwiększa jego dochody.

Projekt ustawy nie przewiduje obciążenia budżetu państwa, a także budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

Projekt ustawy nie przewiduje wydania podstawowych aktów wykonawczych.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Małgorzata Gromadzka

I. Część wstępna

[1] Zwięźły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

a) Zidentyfikowany problem i jego skala.

Problem dotyczy niejasności obecnie obowiązujących przepisów dotyczących restrukturyzacji zadłużenia gospodarstw rolnych, co utrudnia rolnikom wychodzenie z kryzysu finansowego. Z danych Podlaskiej Izby Rolniczej wynika, że narzędzia przewidziane w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz.U. z 2019 r. poz. 33) są stosowane w ograniczonym zakresie lub w ogóle nie działają. Szczególnie problematyczne są:

- Biurokratyczne procedury w kontaktach między bankami, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (KOWR) i Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), ograniczające dostępność kredytów restrukturyzacyjnych i gwarancji kredytowych.
- Brak skutecznej realizacji mechanizmu przejęcia długu przez KOWR w zamian za przeniesienie własności nieruchomości rolnej.
- Postępowania egzekucyjne, które blokują możliwość restrukturyzacji długów przed zakończeniem procedur.

Skala problemu wynika z liczby gospodarstw rolnych w trudnej sytuacji finansowej oraz trudności administracyjnych, które sprawiają, że dostępne formy pomocy nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

b) Proponowane rozwiązania.

Projekt ustawy wprowadza kluczową zmianę:

1. Zawieszenie postępowań egzekucyjnych – po złożeniu wniosku o przejęcie długu przez KOWR egzekucje zostają wstrzymane do momentu rozpatrzenia wniosku.

c) Skutki braku zmiany stanu obecnego.

- Dalsza niewydolność systemu restrukturyzacji długów, co prowadzi do upadłości kolejnych gospodarstw rolnych.
- Zwiększona liczba licytacji komorniczych, co skutkuje utratą majątku przez rolników bez możliwości kontynuowania działalności.
- Brak realnej ochrony rolników, którzy mogliby skorzystać z mechanizmu przejęcia długu przez KOWR, ale są blokowani przez egzekucje komornicze.
- Utrata miejsc pracy i pogorszenie sytuacji na rynku rolnym, co wpłynie na stabilność sektora rolnego i produkcję żywności w Polsce.

Wprowadzenie proponowanych zmian ma na celu uproszczenie procedur poprzez uzupełnienie obecnie obowiązującej regulacji.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- Tak
- Nie

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

1. Różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz. U. z 2019 r., poz. 33) nie przewiduje automatycznego zawieszenia postępowań egzekucyjnych w przypadku złożenia wniosku o przejęcie długu przez KOWR. W praktyce oznacza to, że:

- Gospodarstwa rolne, mimo formalnego rozpoczęcia procedury restrukturyzacji, nadal podlegają egzekucjom, co prowadzi do utraty środków finansowych i uniemożliwia kontynuowanie działalności.
- Długotrwałe procedury administracyjne oraz biurokratyczne bariery ograniczają skuteczność mechanizmu przejęcia długu przez KOWR.

Projektowana zmiana wprowadza natychmiastowe zawieszenie postępowań egzekucyjnych po złożeniu wniosku o przejęcie długu. Ma to na celu ochronę gospodarstw rolnych przed dalszą destabilizacją finansową do czasu rozpatrzenia wniosku.

2. Spójność projektowanych rozwiązań z dotychczasowymi regulacjami

a) Spójność systemowa i terminologiczna. Projektowane zmiany są zgodne z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi restrukturyzacji zadłużenia, jednak wprowadzają istotne uzupełnienie, które zwiększa skuteczność i transparentność istniejących mechanizmów.

b) Zgodność z Konstytucją RP. Projektowane przepisy wpisują się w konstytucyjny standard ochrony praw majątkowych (art. 21 i art. 64 Konstytucji RP), zapewniając rolnikom mechanizmy ochrony przed utratą środków do życia w czasie rozpatrywania przez KOWR wniosku o przejęcie długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne. Proponowane zmiany wzmacniają również zasadę ochrony zrównoważonego rozwoju rolnictwa (art. 23 Konstytucji). Jednocześnie projekt nie narusza praw wierzycieli, ponieważ zawieszenie egzekucji nie oznacza umorzenia zobowiązań.

c) Zgodność z prawem międzynarodowym i unijnym.

- Prawo UE: Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.
- Prawo międzynarodowe: Ustawa nie narusza zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw własności ani zasad wolnego rynku, ponieważ nie przewiduje nacjonalizacji gospodarstw, a jedynie ich dobrowolne przekazanie w zamian za spłatę długów.

3. Termin wejścia w życie ustawy oraz przepisy przejściowe.

Projekt zakłada wejście w życie ustawy po upływie 14-dniowego okresu *vacatio legis*, aby uniknąć problemów z interpretacją i wdrożeniem nowych przepisów.

4. Obowiązki notyfikacyjne wobec UE.

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz.U. z 2019 r. poz. 33) uzyskała notyfikację UE, natomiast projekt niniejszej zmiany ma wyłącznie charakter uzupełniający, co nie wymaga ponownej notyfikacji.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

a) Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Projektowane zmiany wpłyną przede wszystkim na następujące grupy społeczne:

1. Rolnicy i ich rodziny – gospodarstwa rolne zagrożone upadłością, których dotyczy procedura restrukturyzacji zadłużenia.
2. Pracownicy gospodarstw rolnych – osoby zatrudnione w rolnictwie, których miejsca pracy zależą od kontynuacji działalności gospodarstw.
3. Lokalne społeczności wiejskie – szczególnie w regionach, gdzie rolnictwo stanowi główne źródło dochodów.

Organy administracji publicznej –KOWR i ARiMR.

b) Liczebność wskazanych podmiotów.

- Według danych GUS, w Polsce funkcjonuje około 1,3 mln gospodarstw rolnych, z czego ok. 100 tys. ma problemy finansowe i może być potencjalnym beneficjentem zmian.
- W gospodarstwach rolnych zatrudnionych jest ponad 1,5 mln osób (właściciele i pracownicy).

W wielu regionach Polski rolnictwo jest głównym źródłem dochodu, a jego kryzys przekłada się na całą społeczność wiejską, co dotyczy kilku milionów osób.

c) Wpływ projektu na wskazane podmioty.

Wpływ pozytywny:

- Poprawa stabilności gospodarstw rolnych – rolnicy, zamiast tracić swoje gospodarstwa w wyniku egzekucji, zyskują szansę na restrukturyzację i kontynuowanie działalności.
- Ochrona miejsc pracy – stabilizacja sytuacji finansowej rolników pozwoli na utrzymanie zatrudnienia w gospodarstwach rolnych.
- Wzrost poczucia bezpieczeństwa społecznego – rolnicy i ich rodziny unikną nagłej utraty źródła utrzymania i popadania w ubóstwo.
- Zwiększenie efektywności działania instytucji publicznych – zmniejszy się liczba skomplikowanych spraw egzekucyjnych, co odciąży sądy, komorników i KOWR.

Wpływ negatywny (potencjalne zagrożenie):

- Ryzyko nadużyć – istnieje możliwość, że niektóre gospodarstwa mogą próbować wykorzystać mechanizmy zawieszenia egzekucji do unikania spłaty zobowiązań.

d) Skutki społeczne – korzyści i koszty (kwotowo i opisowo).

Korzyści społeczne.

- Ochrona majątku i miejsc pracy – jeśli założymy, że ustawa uchroni przed upadkiem nawet 10–20 tys. gospodarstw, oznacza to ochronę dochodów dla 50–100 tys. osób (rolnicy i ich rodziny).
- Zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną – gospodarstwa unikające bankructwa nie będą wymagały wsparcia socjalnego. Oszczędności mogą wynosić kilkaset mln zł rocznie (np. na zasiłkach dla bezrobotnych czy dopłatach kryzysowych).
- Poprawa bezpieczeństwa żywnościowego – więcej aktywnie działających gospodarstw oznacza stabilność produkcji rolnej.

Metodyka i źródła danych.

- Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dotyczące liczby gospodarstw rolnych i zatrudnienia w rolnictwie.
- Informacje z Podlaskiej Izby Rolniczej dotyczące skali problemu zadłużenia gospodarstw.
- Raporty NBP dotyczące zadłużenia rolników wobec banków komercyjnych.
- Dane z KOWR i ARiMR dotyczące wykorzystania dotychczasowych instrumentów restrukturyzacyjnych.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projektowane rozwiązania będą miały wpływ na różne grupy podmiotów gospodarczych i społecznych:

1. Rolnicy i ich gospodarstwa rolne – to główni beneficjenci zmian, które mają na celu poprawę sytuacji finansowej gospodarstw rolnych.
2. KOWR i ARiMR – instytucje publiczne, które będą realizować zmiany proceduralne, zajmując się administracyjnym wsparciem rolników.
3. Przemysł spożywczy i rolny – stabilność finansowa gospodarstw rolnych wpłynie na ciągłość dostaw surowców rolnych do przemysłu spożywczego i innych branż.
4. Lokalne gospodarki wiejskie – ponieważ rolnictwo jest kluczowym sektorem w wielu regionach, zmiany te mają wpływ na aktywność gospodarczą w tych miejscach.
5. Mikroprzedsiębiorcy, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) związane z rolnictwem, jak producenci maszyn rolniczych, dostawcy nawozów czy usług transportowych – stabilność rolnictwa pozytywnie wpłynie na ich działalność.

b) Liczebność wskazanych podmiotów.

- Rolnicy i ich gospodarstwa: w Polsce funkcjonuje około 1,3 miliona gospodarstw rolnych, z czego około 100 tys. gospodarstw może mieć problem z zadłużeniem i skorzystać z projektowanej zmiany.
- Pracownicy rolnictwa: w Polsce w rolnictwie zatrudnionych jest ponad 1,5 miliona osób, w tym właściciele, członkowie rodzin i pracownicy zatrudnieni w gospodarstwach.
- Lokalne społeczności: w Polsce około 30% ludności mieszka na obszarach wiejskich, gdzie rolnictwo ma kluczowe znaczenie dla gospodarki regionalnej.

c) Wpływ projektu na wskazane podmioty

Wpływ na rolników i gospodarstwa rolne.

- Niepieniężny wpływ: Projekt zapewni rolnikom możliwość kontynuowania działalności rolniczej, co poprawi ich poczucie bezpieczeństwa zawodowego i finansowego, pozwalając na długoterminowy rozwój i stabilność. Dzięki temu rolnicy mogą uniknąć nagłej utraty majątku. Ponadto, umożliwi to ich większą aktywność inwestycyjną w modernizację gospodarstw rolnych.
- Pieniężny wpływ: Stabilizacja sytuacji finansowej rolników pozwala na uzyskanie korzyści finansowych z produkcji rolnej, co może wpłynąć na wzrost przychodów (oszacowanie wstępne: 100–300 mln zł rocznie w zależności od liczby przejęć i restrukturyzacji).

Wpływ na przemysł spożywczy i rolny:

- Niepieniężny wpływ: Utrzymanie stabilności gospodarstw rolnych zapewni ciągłość dostaw surowców rolnych dla przemysłu spożywczego, co wpłynie na jego płynność i rozwój. Zmniejszy się także ryzyko wahań cen surowców rolnych na rynku.
- Pieniężny wpływ: Przemysł spożywczy zyska stabilność dostaw surowców, co może przełożyć się na oszczędności w produkcji i zwiększenie rentowności firm działających w tym sektorze.

Wpływ na lokalne gospodarki wiejskie:

- Niepieniężny wpływ: W stabilnych gospodarstwach rolnych zwiększy się konsumpcja lokalna i zapotrzebowanie na usługi, co poprawi kondycję lokalnych rynków.
- Pieniężny wpływ: Zwiększenie dochodów rolników wpłynie na większe wydatki w lokalnych sklepach, na usługi transportowe, budowlane, czy w branży maszyn rolniczych (szacunkowe korzyści: kilka milionów złotych rocznie na poziomie lokalnych społeczności).

d) Kwotowo przewidywane skutki gospodarcze (korzyści i koszty)

Korzyści.

1. Dla rolników: Ochrona gospodarstw przed upadkiem – 100–300 mln zł rocznie z kontynuowanej produkcji rolniczej.
2. Dla instytucji finansowych: Mniejsze ryzyko kredytowe, zysk z udzielania kredytów restrukturyzacyjnych – 50–150 mln zł rocznie.
3. Dla przemysłu spożywczego: Stabilność dostaw surowców rolnych, oszczędności w produkcji – 50–100 mln zł rocznie.
4. Dla lokalnych społeczności: Wzrost wydatków konsumpcyjnych, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw – kilka milionów złotych rocznie.

Koszty.

1. Koszty administracyjne: Koszty wdrożenia nowych procedur i ewentualne szkolenia pracowników KOWR, ARiMR, instytucji finansowych, dokładne koszty są trudne do oszacowania.

Metodyka i źródła danych

- Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dotyczące liczby gospodarstw rolnych, zatrudnienia w rolnictwie, struktury rynku pracy w rolnictwie.
- Raporty instytucji finansowych i ARiMR dotyczące historii zadłużenia rolników i instrumentów restrukturyzacyjnych.
- Opinie branżowe od organizacji rolniczych i przemysłowych, takich jak Izba Rolnicza i organizacje przemysłu spożywczego. Ekspertyzy ekonomiczne dotyczące wpływu stabilności sektora rolnego na gospodarki lokalne i regionalne.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

a) Podmioty, na które wpływa projekt (w tym sektor finansów publicznych).

Projektowane rozwiązania mają wpływ na następujące podmioty:

1. Rolnicy i gospodarstwa rolne – odbiorcy pomocy finansowej, którzy skorzystają z ułatwionych procedur restrukturyzacyjnych oraz kredytów i pożyczek preferencyjnych.
2. Banki komercyjne i inne instytucje finansowe – te podmioty będą uczestniczyć w realizacji kredytów restrukturyzacyjnych, udzielaniu gwarancji oraz pożyczek preferencyjnych.
3. KOWR oraz ARiMR – instytucje rządowe, które są odpowiedzialne za wdrażanie procedur związanych z przejęciem długu, udzielaniem gwarancji oraz monitorowaniem realizacji programów wsparcia.
4. Budżet państwa – projektowana zmiana nie przewiduje wzrostu wydatków budżetu państwa.
5. Budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST) – projektowana zmiana nie przewiduje wzrostu wydatków jednostek samorządu terytorialnego.
6. Przemysł spożywczy i rolny – pośredni wpływ w wyniku poprawy sytuacji finansowej gospodarstw rolnych, co będzie miało wpływ na stabilność łańcucha dostaw surowców rolnych.

b) Liczebność grupy wskazanych podmiotów (w tym grup sektora finansów publicznych).

1. Rolnicy: W Polsce jest około 1,3 miliona gospodarstw rolnych, z czego około 100 tys. może skorzystać z pomocy w ramach proponowanej ustawy.
2. Banki komercyjne: W Polsce działa około 30-40 banków komercyjnych, które mogą być zaangażowane w realizację nowych procedur.
3. Instytucje publiczne (KOWR, ARiMR): KOWR oraz ARiMR działają na poziomie ogólnokrajowym, a liczba pracowników tych instytucji to około 7 000–8 000 osób.

c) Wpływ projektu na rolników i gospodarstwa rolne.

Rolnicy i gospodarstwa rolne

- Niepieniężny wpływ: Gospodarstwa rolne będą miały szansę na większą stabilizację finansową, co umożliwi im kontynuowanie działalności produkcyjnej, w tym możliwość rozwoju i modernizacji infrastruktury. Dzięki zmniejszonemu ryzyku utraty gospodarstw, rolnicy będą mogli lepiej planować przyszłość.
- Pieniężny wpływ: Poprawa płynności finansowej pozwoli rolnikom utrzymać dochody i zwiększyć inwestycje w rozwój gospodarstw.

Metodyka i źródła danych

- Dane z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące liczby rolników i gospodarstw rolnych.
- Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dotyczące wydatków budżetu państwa na rolnictwo oraz ogólnych kosztów administracyjnych związanych z KOWR i ARiMR.
- Opinie branżowe od instytucji finansowych oraz samorządów terytorialnych dotyczące kosztów administracyjnych związanych z wdrożeniem projektowanych rozwiązań.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

a) Czy konieczne jest pozyskanie dodatkowych środków na sfinansowanie skutków finansowych projektu?

Projekt ustawy nie obciąża budżetu państwa. Ewentualne skutki finansowe związane z realizacją projektu zostaną pokryte przez KOWR, który jest jednostką samofinansującą. KOWR posiada możliwość pozyskiwania środków na realizację swoich działań z własnych dochodów, w tym z działalności związanej z dzierżawą przejętych gruntów rolnych. Ponadto, KOWR może realizować projekt bez konieczności pozyskiwania dodatkowych środków z budżetu państwa.

b) Źródło pozyskania tych dodatkowych środków.

KOWR, jako jednostka samofinansująca, zyskuje wartość dodaną w postaci przejętych gruntów rolnych. Z tych gruntów jednostka czerpie korzyści finansowe, przede wszystkim poprzez dochody z dzierżawy, co umożliwia jej dalsze finansowanie działań restrukturyzacyjnych. Dodatkowo, po upływie okresu 20 lat, KOWR może sprzedać przejęte nieruchomości rolne, co pozwoli na uzyskanie środków finansowych, które będą mogły zostać ponownie przeznaczone na wspieranie rolnictwa i realizację innych działań w ramach polityki rolnej.

Wnioski:

- Projekt nie wiąże się z obciążeniem budżetu państwa.
- KOWR, jako samofinansująca się jednostka, pokrywa koszty realizacji projektu z własnych dochodów uzyskanych z dzierżawy przejętych gruntów oraz z potencjalnej sprzedaży tych gruntów po 20 latach.
- KOWR uzyskuje również wartość dodaną poprzez przejęcie nieruchomości, co zwiększa jego majątek oraz możliwości finansowania działań w przyszłości.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

Tak, ponieważ:

- określa plan przyznania lub zmiany pomocy państwa (art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
- zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);
- dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (art. 127 ust. 4 tiret drugie TfUE);
- ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców (dyrektywa 2006/123/WE);
- dotyczy innych niż wymienione wyżej dziedzin objętych procedurą notyfikacyjną.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

Warszawa, 10 kwietnia 2025 r.

BEOS-WPEiM-586/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PRZEDSIĘWZIĘCIA

L.dz. SPS-III.020.68.7.2025

Data wpływu 11.04.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Gromadzka)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje dodanie ust. 6a w art. 7 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne¹ (dalej: u.r.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.r. przejęcie przez KOWR długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej następuje za zgodą wierzycieli, pod warunkiem przeniesienia przez ten podmiot własności całości albo części nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez ten podmiot na rzecz Skarbu Państwa.

W nowelizacji określono, że złożenie wniosku o przejęcie długu przez KOWR będzie powodowało zawieszenie postępowań egzekucyjnych, prowadzonych w sprawach długu objętego wnioskiem, do czasu jego rozpatrzenia (art. 1 projektu).

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 33.

Proponowana ustawa zawiera także przepis przejściowy, zgodnie z którym dodawany art. 7 ust. 6a u.r. będzie miał zastosowanie również do wniosków o przejęcie długu, które zostały złożone i nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie nowelizacji. W tym przypadku zawieszenie postępowania egzekucyjnego nastąpi z dniem wejścia w życie nowelizacji (art. 2 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy w analizie należy uwzględnić art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), ustalające zasady przyznawania pomocy przedsiębiorstwom przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w TfUE, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swoich uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeżeli uzna, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, wszczyna niezwłocznie procedurę wyjaśniającą. Państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej w trybie rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej².

Wykonaniu art. 108 ust. 3 TfUE służy, na gruncie polskiego prawa krajowego, ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³ (dalej: u.p.p.). Stosownie do art. 12 u.p.p. projekty programów pomocowych (programem pomocowym jest np. projekt ustawy przewidujący udzielenie pomocy publicznej lub zmianę istniejącej pomocy) w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie wymagają uzyskania opinii ministra właściwego do spraw rolnictwa. Opinie te zawierają m.in. stanowisko, czy projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej, stanowisko w sprawie zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym, propozycje zmian przedstawione w celu zapewnienia zgodności postanowień projektu ze wspólnym rynkiem, stanowisko w sprawie obowiązku notyfikacji projektu. Podmioty właściwe do wystąpienia z wnioskiem o wydanie opinii określa art. 13 u.p.p. Z wnioskiem takim występuje organ administracji publicznej opracowujący projekt programu pomocowego. Natomiast w przypadku projektu

² Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, s. 9.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 702, ze zm.

ustawy będącej programem pomocowym opracowanym przez podmiot niebędący organem administracji publicznej (art. 16a u.p.p.) o opinię i przekazanie do Komisji projektu, w celu dokonania jego notyfikacji, występuje organ właściwy na podstawie Regulaminu Sejmu. Organem tym jest Marszałek Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 10a Regulaminu Sejmu). Wniosek jest kierowany do ministra właściwego do spraw rolnictwa. Decyzję w sprawie dokonania notyfikacji podejmuje Rada Ministrów, po zapoznaniu się z opinią ministra właściwego do spraw rolnictwa (art. 16 ust. 2 u.p.p.). Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli, dokonuje notyfikacji projektu programu pomocowego, czyli przekazuje Komisji projekt ustawy, by Komisja mogła dokonać oceny planowanej pomocy ze rynkiem wewnętrznym (art. 20 u.p.p.).

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Proponowana ustawa powinna zostać poddana ocenie co do zgodności z traktatowymi wymogami dotyczącymi pomocy państwa w rozumieniu prawa konkurencji w zakresie, w którym wprowadza zawieszenie postępowań egzekucyjnych (realizowanych w sprawach długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, powstałego w wyniku wykonywania działalności rolniczej) w związku ze złożeniem wniosku o przejęcie tego długu przez KOWR (dodawany ust. 6a w art. 7 u.r.; art. 1 projektu).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), pomoc udzielona przez państwo członkowskie przedsiębiorcy jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, jeżeli spełnia cztery przesłanki: 1) pomoc została udzielona przez państwo członkowskie lub przy użyciu jego zasobów; 2) pomoc stanowi dla przedsiębiorstwa korzyść; 3) pomoc ma charakter selektywny; 4) pomoc grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Przesłanki te muszą być spełnione kumulatywnie⁴.

Ad 1) Projekt wprowadza regulację przewidującą zawieszenie postępowań egzekucyjnych (w tym, gdy wierzycielem jest Skarb Państwa) na okres od złożenia wniosku o przejęcie długu przez KOWR do czasu rozpatrzenia tego wniosku. Postępowania egzekucyjne zostaną zawieszone z mocy prawa, niezależnie od tego czy dojdzie ostatecznie do zawarcia umowy o przejęcie długu. Pierwsza z przesłanek uznania pomocy za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, w rozumieniu art. 107 TfUE, jest więc spełniona. Wsparcie, o którym mowa w projekcie, jest udzielane przez państwo członkowskie lub przy użyciu jego zasobów.

⁴ Wyrok TSUE z 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark*; ECLI:EU:C:2003:415; wyrok Sądu Pierwszej Instancji (SPI) z 22 lutego 2006 r. w sprawie T-34/02, *EURL Le Levant 001 i in. przeciwko Komisji*; ECLI:EU:T:2006:59.

Ad 2) Zgodnie z orzecnictwem TSUE pojęcie przedsiębiorstwa jest rozumiane szeroko i obejmuje wszystkie podmioty uczestniczące w działalności gospodarczej, rozumianej jako oferowanie towarów lub usług na rynku wewnętrznym⁵, niezależnie od ich formy organizacyjnej i prawnej oraz źródeł finansowania⁶. Projekt dotyczy wsparcia udzielanego podmiotowi prowadzącemu gospodarstwo rolne, który zgodnie z art. 1 ust. 2 u.r.: 1) jest osobą fizyczną, osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną; 2) ma miejsce zamieszkania albo siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 3) jest właścicielem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁷ (dalej: u.p.r.); 4) jest małym, średnim lub dużym przedsiębiorstwem w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸; 5) co najmniej od 3 lat prowadzi działalność rolniczą w rozumieniu przepisów u.p.r., w gospodarstwie wymienionym w pkt 3, licząc od dnia powstania wobec tego podmiotu obowiązku podatkowego w zakresie podatku rolnego w odniesieniu do gruntów wchodzących w skład tego gospodarstwa; 6) jest niewypłacalny w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe⁹ albo jest zagrożony niewypłacalnością w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne¹⁰. Nie ma wątpliwości, że zawieszenie postępowań egzekucyjnych będzie stanowiło korzyść dla podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne. Druga z przesłanek uznania pomocy państwa za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, w rozumieniu art. 107 TfUE, jest więc również spełniona.

Ad 3) W myśl orzecnictwa TSUE pomoc udzielana przedsiębiorstwom przez państwa ma charakter selektywny, jeżeli sprzyja „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie stanowią natomiast pomocy korzyści stosowane bez rozróżnienia do wszystkich podmiotów¹¹. Okoliczność, że liczba przedsiębiorstw, które mogą domagać się

⁵ Wyrok TSUE z 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96, *Komisja p. Republice Włoskiej*; ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36.

⁶ Wyrok TSUE z 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90, *Höfner i Elser*; ECLI:EU:C:1991:161, pkt 21.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1176, ze zm.

⁸ Dz. Urz. UE L 193 z 1.7.2014, s. 1, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 794, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1428, ze zm.

¹¹ Wyrok TSUE z 15 listopada 2011 r. w sprawach połączonych C-106/09 P i C-107/09, *Komisja (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) p. Government of Gibraltar i Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*; ECLI:EU:C:2011:732, pkt 73-75.

przyznania pomocy, jest bardzo znacząca, czy też, że przedsiębiorstwa te należą do różnych sektorów, nie wystarcza, by wykluczyć selektywny charakter pomocy. Analiza przepisów projektu prowadzi do wniosku, że pomoc będzie miała charakter selektywny. Dotyczy ona bowiem określonej ustawowo kategorii przedsiębiorców. Trzecia z przesłanek uznania środka za pomoc w rozumieniu art. 107 TfUE jest więc spełniona.

Ad 4) W odniesieniu do przesłanki groźby zakłócenia lub zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi przyjmuje się w orzecznictwie TSUE, że dla jej zaistnienia nie jest konieczne wykazanie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji. Wystarczające jest wykazanie jedynie potencjalnego wpływu pomocy na tę wymianę handlową i zakłócenie konkurencji¹². Nie jest również konieczne, by przedsiębiorstwa korzystające z udzielanej pomocy uczestniczyły w wewnątrzunijnej wymianie handlowej. Przyznane im korzyści mogą bowiem utrudniać wejście na rynek wewnętrzny danego państwa przedsiębiorcom z innych państw członkowskich lub też wejście na rynek innego państwa. Przyjmuje się, że nawet pomoc o stosunkowo niewielkim zakresie może zostać uznana za wpływającą na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli w sektorze, w którym działają przedsiębiorstwa korzystające z niej, istnieje silna konkurencja. W świetle przytoczonego orzecznictwa TSUE nie można wykluczyć spełnienia czwartej przesłanki.

W związku z powyższym projekt ustawy może zostać uznany za projekt pomocy państwa w rozumieniu prawa UE.

W związku z możliwością uznania projektu za projekt programu pomocowego konieczne jest przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej, której pierwszym krajowym elementem jest zaopiniowanie projektu przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w trybie art. 12 w zw. z art. 16a u.p.p. Zgodnie z art. 12 u.p.p. projekty programów pomocowych w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie wymagają uzyskania opinii ministra właściwego do spraw rolnictwa.

4. Konkluzje

1. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne jest objęty prawem Unii Europejskiej.

2. Projekt ustawy może zostać uznany za plan pomocy państwa w rozumieniu art. 108 ust. 3 TfUE. W związku z tym istnieją podstawy do skierowania przez Marszałka Sejmu wniosku do ministra właściwego do spraw rolnictwa o wydanie opinii na podstawie art. 12 w związku z art. 16a ustawy

¹² Wyrok SPI z 4 września 2009 r. w sprawie T-211/05, *Republika Włoska p. Komisji*, EU:T:2009:304, pkt 152, potwierdzony wyrokiem TSUE z 24 listopada 2011 r. w sprawie C-458/09 P *Republika Włoska p. Komisji*, ECLI:EU:C:2011:769.

z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 10 kwietnia 2025 r.

BEOS-WPEiM-587/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.68.8.2025

Data wpływu 11.04.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Gromadzka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projekt przewiduje dodanie ust. 6a w art. 7 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne¹ (dalej: u.r.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.r. przejęcie przez KOWR długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej następuje za zgodą wierzycieli, pod warunkiem przeniesienia przez ten podmiot własności całości albo części nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez ten podmiot na rzecz Skarbu Państwa.

W nowelizacji określono, że złożenie wniosku o przejęcie długu przez KOWR będzie powodowało zawieszenie postępowań egzekucyjnych, prowadzonych w sprawach długu objętego wnioskiem, do czasu jego rozpatrzenia (art. 1 projektu).

Proponowana ustawa zawiera także przepis przejściowy, zgodnie z którym dodawany art. 7 ust. 6a u.r. będzie miał zastosowanie również do wniosków o przejęcie długu, które zostały złożone i nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie nowelizacji. W tym przypadku zawieszenie postępowania egzekucyjnego nastąpi z dniem wejścia w życie nowelizacji (art. 2 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 33.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



KRAJOWA RADA IZB ROLNICZYCH

Adres do korespondencji:

Parzniew, ul. Przyszłości 5, 05-804 Pruszków tel. 881 939 421

e-mail: sekretariat@krir.pl www.krir.pl

KRIR/MR/ 388 /2025

Warszawa, 17.04.2025 r.

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo znak SPS-III.020.68.2025 z 2 kwietnia 2025 r. dotyczące przedstawionego do zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, uprzejmie informuję, jak następuje.

Zaproponowane zmiany są korzystne dla rolników, gdyż usprawniają proces restrukturyzacji zobowiązań finansowych rolników oraz przede wszystkim zapewniają im ochronę przed egzekucją na czas rozpatrywania wniosku o przejęcie długu przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Dotychczas mimo formalnego rozpoczęcia procedury restrukturyzacyjnej nadal gospodarstwa rolne podlegały egzekucji, co doprowadzało do utraty środków finansowych a tym samym utrudniało prowadzenie nadal gospodarstw.

Zaproponowane przepisy pozwolą chronić majątek i miejsca pracy w rolnictwie, i zakończyć spokojnie postępowanie restrukturyzacyjne.

Przedstawiając powyższe samorząd rolniczy nie wnosi uwag do przedmiotowego projektu

Pozostaję z poważaniem


PREZES
KRAJOWEJ RADY IZB ROLNICZYCH
WIKTOR SZMULEWICZ

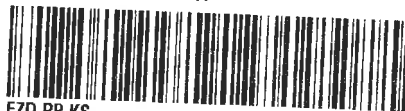
WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. 985-III.020.68.9.2025

Data wpływu 17.04.25r.



RPW/13494/2025 – 1P



EZD RP KS
(SKS – JC)
Data rejestracji: 2025 – 04 – 18
Data wpływu: 2025 – 04 – 18

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, 14 kwietnia 2025 r.

DP.IV.024.48.2025.MJ

Pan

Jacek Cichocki

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 2 kwietnia 2025 r. (znak: SPS-III.020.68.6.2025) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.68.10.2025

Data wpływu 22.04.25n

Prezes
Narodowego Banku Polskiego
Adam Glapiński

BEOS-593/25

Warszawa, 6 maja 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.68.12.2025

Data wpływu 06.05.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów
prowadzących gospodarstwa rolne
(przed nadaniem numeru druku)¹**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i dołączonych do niego deklarowanych skutków regulacji (DSR) można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu dotyczącego braku ochrony rolników przed postępowaniami egzekucyjnymi w okresie rozpatrywania wniosku o przejęcie ich długu przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR).

W ocenie Wnioskodawców obowiązujące rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne² (dalej: u.r.) są niejasne, zaś mechanizmy przewidziane w tym akcie są stosowane w ograniczonym zakresie lub nie działają. Jeden z istotnych problemów związanych ze stosowaniem tego aktu dotyczy postępowań egzekucyjnych, których prowadzenie blokuje możliwość restrukturyzacji zadłużenia rolników przed zakończeniem procedur związanych z przejęciem ich długu przez KOWR. Zdaniem Wnioskodawców brak zmiany obecnego stanu prawnego będzie w szczególności prowadził do utrzymania niewydolności systemu restrukturyzacji długów, a w konsekwencji do upadłości kolejnych gospodarstw rolnych.

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/10420/2025, przedstawiciel Wnioskodawców: poseł Małgorzata Gromadzka.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 33.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje dodanie ust. 6a w art. 7 u.r.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.r. przejęcie przez KOWR długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, następuje za zgodą wierzycieli – pod warunkiem przeniesienia przez ten podmiot własności całości albo części nieruchomości rolnej, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez ten podmiot, na rzecz Skarbu Państwa.

W nowelizacji określono, że złożenie wniosku o przejęcie długu przez KOWR będzie powodowało zawieszenie postępowań egzekucyjnych, prowadzonych w sprawach długu objętego wnioskiem, do czasu jego rozpatrzenia (art. 1 projektu).

Proponowana ustawa zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym dodawany art. 7 ust. 6a u.r. będzie miał zastosowanie również do wniosków o przejęcie długu, które zostały złożone i nierozpatrzone przed jej wejściem w życie. W tym przypadku zawieszenie postępowania egzekucyjnego nastąpi z dniem wejścia w życie tej ustawy (art. 2 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W niektórych państwach członkowskich OECD/UE istnieją rozwiązania prawne w zakresie ochrony gospodarstw rolnych przed egzekucją. Wybór państw do analizy komparatystycznej został dokonany z uwzględnieniem znaczenia sektora rolnego w ich gospodarkach, różnorodności systemów prawnych (tradycja kontynentalna i *common law*) oraz zróżnicowania podejścia do ochrony gospodarstw rolnych – od regulacji wyłącznie dla rolników, po systemy uniwersalne, w których podmioty lub osoby prowadzące działalność rolniczą korzystają z ogólnych instrumentów restrukturyzacyjnych i upadłościowych.

We Francji, w sytuacji trudności ekonomicznych gospodarstw rolnych, prawo przewiduje możliwość czasowego zawieszenia procedur egzekucyjnych na potrzeby restrukturyzacji zadłużenia. Mechanizm ten został ustanowiony w ramach procedury polubownego rozwiązywania kryzysów zadłużeniowych rolników (*Procédure de règlement amiable agricole*), przewidzianej w Kodeksie rolnym i rybołówstwa morskim³, w szczególności w artykułach L351-1 do L351-8⁴. Zgodnie z art. L351-3

³ *Code rural et de la pêche maritime*, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006152243/ [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 7 V 2025 r.].

⁴ Przepisy te mają zastosowanie do każdej osoby fizycznej lub prawnej prawa prywatnego prowadzącej działalność rolniczą w rozumieniu Kodeksu.

Kodeksu, z chwilą formalnego otwarcia procedury polubownego rozwiązywania sporu przez rolnika, wszelkie postępowania egzekucyjne dotyczące zobowiązań kwalifikowanych zostają zawieszone na okres nie dłuższy niż dwa lata. Zawieszenie to obejmuje zarówno działania wierzycieli prywatnych, jak i publicznych (w tym urzędów skarbowych i instytucji ubezpieczeniowych). Wniosek o rozpoczęcie procedury składa rolnik, który znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, ale nadal jest w stanie zapewnić minimalną rentowność gospodarstwa. Wniosek podlega rozpoznaniu przez komisarza ds. restrukturyzacji zadłużenia rolniczego (*commissaire au redressement agricole*), powołanego przez prefekta departamentu. W toku procedury komisarz może przedstawić projekt układu obejmującego m.in. odroczenie płatności, częściowe umorzenie długu lub ustalenie nowych warunków spłaty. Jeżeli porozumienie zostanie osiągnięte, jego zatwierdzenie skutkuje obowiązaniem nowych ustaleń wobec wszystkich objętych wierzycieli. W przeciwnym razie, po upływie okresu zawieszenia, działania egzekucyjne mogą zostać wznowione.

W Hiszpanii, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wszyscy dłużnicy znajdujący się w stanie zagrożenia niewypłacalnością – w tym podmioty prowadzące działalność rolniczą – mogą korzystać z mechanizmów ochronnych ustanowionych w ujednoliconym tekście ustawy o niewypłacalności (dalej: TRLC)⁵. Podstawowe instrumenty ochrony to mediacja upadłościowa (*mediación concursal*) oraz postępowanie układowe (*concurso de acreedores*). W ramach mediacji upadłościowej, po przyjęciu wniosku przez mediatora i zatwierdzeniu go przez sąd (art. 633-636 TRLC), następuje automatyczne zawieszenie wszystkich postępowań egzekucyjnych prowadzonych przeciwko dłużnikowi. W przypadku klasycznego postępowania układowego, zgodnie z art. 55-57 TRLC, wszczęcie procedury skutkuje natychmiastowym zawieszeniem wszelkich indywidualnych egzekucji, w tym egzekucji dotyczących majątku wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej lub rolniczej. W tym trybie zawieszenie trwa co do zasady do czasu zakończenia postępowania lub zatwierdzenia bądź oddalenia układu, bez ustawowo określonego terminu ograniczającego długość ochrony. Natomiast w odniesieniu do szczególnej procedury zatwierdzania planu kontynuacji działalności (*plan de continuación*), zgodnie z art. 700 TRLC, zawieszenie egzekucji zostało ograniczone do maksymalnie trzech miesięcy od dnia wydania stosownego postanowienia przez sąd. Zgodnie z art. 712 TRLC, zawieszenie to wygasa automatycznie po upływie tego terminu lub wcześniej, w przypadku stwierdzenia przez sąd, że plan kontynuacji nie zostanie zatwierdzony.

W Holandii, mimo braku odrębnej procedury skierowanej wyłącznie do sektora rolnego, gospodarstwa rolne znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej mogą korzystać z mechanizmów ochrony przed egzekucją przewidzianych w dwóch głównych ustawach: ustawie o zatwierdzaniu umów prywatnych (dalej: Whoa)⁶ oraz

⁵ *Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal*, «BOE» núm. 127, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4859>.

⁶ *Wet homologatie onderhands akkoord*; nieoficjalne tłumaczenie na j. angielski: *Act on the confirmation of private restructuring plans (WHOA) unofficial translation*, <https://cms.law/en/media/local/cms-dsb/files/other/unofficial-eng-translation-act-on-the-confirmation-of-private-restructuring-plans-whoa-.pdf>.

ustawie o restrukturyzacji zadłużenia osób fizycznych (dalej: Wsnp)⁷. W przypadku gospodarstw prowadzonych w formie działalności gospodarczej zastosowanie znajduje procedura restrukturyzacyjna Whoa. Zgodnie z art. 376 Whoa, na czas przygotowywania układu restrukturyzacyjnego, rolnik może wystąpić do sądu o ustanowienie okresu ochronnego (*afkoelingsperiode*), w którym wszystkie postępowania egzekucyjne dotyczące majątku przedsiębiorstwa są automatycznie zawieszane. Okres ochrony wynosi cztery miesiące i może zostać przedłużony do ośmiu miesięcy. Jeżeli gospodarstwo rolne prowadzone jest przez osobę fizyczną (bez formy prawnej przedsiębiorstwa) i spełnia określone kryteria niewypłacalności, może być objęte postępowaniem oddłużeniowym na podstawie Wsnp. W takim przypadku sąd, na podstawie art. 295 Wsnp może przyznać ochronę przed egzekucją na czas realizacji planu oddłużeniowego, trwającego zazwyczaj trzy lata.

W Niemczech gospodarstwa rolne w trudnej sytuacji finansowej mogą skorzystać zarówno z pozasądowych mechanizmów restrukturyzacyjnych, jak i z ochrony w ramach postępowań upadłościowych przewidzianych w ustawie o postępowaniach upadłościowych (dalej: InsO)⁸. W 2021 r. wprowadzono uzupełniające regulacje w zakresie pozasądowych procedur sanacyjnych dla przedsiębiorców, w tym gospodarstw rolnych (*Außergerichtliches Sanierungsverfahren für landwirtschaftliche Betriebe*)⁹, które umożliwiają restrukturyzację zadłużenia rolników poza sądem. Przepisy te przewidują m.in. zawieszenie lub restrukturyzację zobowiązań wobec wierzycieli prywatnych oraz możliwość częściowego umorzenia długów publicznoprawnych¹⁰. Ważnym elementem procedury jest także obowiązkowe doradztwo restrukturyzacyjne, wspierające w przygotowaniu realnych planów naprawczych. Alternatywnie, rolnicy mogą skorzystać z procedury parasola ochronnego (*Schutzschirmverfahren*) na podstawie § 270b InsO. Procedura ta umożliwia dłużnikowi przygotowanie planu restrukturyzacji pod nadzorem sądu, przy zachowaniu zarządu własnego i równoczesnym zawieszeniu wszelkich egzekucji wierzycieli. Zgodnie z § 89 i § 94 InsO, od momentu otwarcia postępowania sądowego następuje automatyczne zawieszenie postępowań egzekucyjnych i zakaz prowadzenia nowych egzekucji.

W Kanadzie gospodarstwa rolne korzystają ze specjalnych mechanizmów ochrony przed egzekucją uregulowanych w ustawie o mediacji zadłużenia rolniczego (dalej: FDMA)¹¹, przyjętej w 1997 r. na poziomie federalnym. Zgodnie z art. 5 FDMA, wniosek o mediację złożony przez rolnika skutkuje wszczęciem obowiązkowej procedury mediacyjnej pomiędzy rolnikiem a wierzycielami. W wyniku przyjęcia wniosku i rozpoczęcia procedury mediacji, zgodnie z art. 7 i 11 FDMA, automatycznie zawiesza się wszelkie działania egzekucyjne wobec majątku

⁷ *Wet schuldsanering natuurlijke personen*; Wsnp została wprowadzona jako trzecia księga (Titel III) do holenderskiej ustawy upadłościowej (*Faillissementswet*), tekst w j. holenderskim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001860/2025-01-01#TiteldeelIII>.

⁸ *Gesetz über die Insolvenzverfahren – Insolvenzordnung*, 5 X 1994 r., BGBl. I S. 2866 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/insol/>.

⁹ *Unternehmen sanieren mit dem StaRUG-Verfahren*, <https://www.ihk.de/darmstadt/produktmarken/beraten-und-informieren/krisenbewaeltigung/krisenbewaeltigen/sanieren-ohne-insolvenz-5166430>.

¹⁰ Przy zastrzeżeniu, że przedsiębiorstwo nie weszło w stan niewypłacalności ani nadmierne zadłużenie w rozumieniu InsO.

¹¹ *Farm Debt Mediation Act*, S.C. 1997, c. 21, tekst w j. angielskim: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-2.27/page-1.html>.

gospodarstwa rolnego na okres co najmniej 30 dni, z możliwością przedłużenia do 120 dni. Mediator wyznaczony przez Ministerstwo Rolnictwa Kanady prowadzi negocjacje mające na celu restrukturyzację lub spłatę zadłużenia na warunkach akceptowalnych dla stron. W przypadku osiągnięcia porozumienia, ugoda mediacyjna jest wiążąca dla wszystkich uczestników postępowania. Procedura mediacji ma charakter całkowicie pozasądowy i została zaprojektowana w celu umożliwienia rolnikom uniknięcia formalnej upadłości, ograniczenia przymusowej sprzedaży gospodarstw i zapewnienia kontynuacji działalności rolniczej.

W Stanach Zjednoczonych gospodarstwa rolne mogą korzystać ze specjalnych mechanizmów ochrony przed egzekucją na podstawie rozdziału 12 Kodeksu Upadłościowego¹², wprowadzonego ustawą z 1986 r. Rozdział 12 został przyjęty w celu umożliwienia rodzinom rolniczym i właścicielom rodzinnych przedsiębiorstw rybackich skutecznego przeprowadzenia restrukturyzacji zadłużenia, bez konieczności natychmiastowej likwidacji majątku. W chwili złożenia wniosku o ochronę w trybie rozdziału 12 następuje automatyczne zawieszenie postępowań egzekucyjnych wobec majątku gospodarstwa. Wierzyciele nie mogą wszczynać ani kontynuować działań zmierzających do zaspokojenia wierzytelności z majątku dłużnika lub osób współzadłużonych. Zgodnie z art. 1221, rolnik zobowiązany jest do złożenia w sądzie planu restrukturyzacji, który może przewidywać m.in. zmianę warunków spłaty wierzytelności, obniżenie wysokości odsetek oraz rozłożenie spłat kapitału na okres nawet do pięciu lat, umożliwiając tym samym kontynuację działalności gospodarstwa. Zatwierdzenie planu przez sąd następuje zgodnie z wymogami określonymi w art. 1225, po przeprowadzeniu oceny jego zgodności z prawem i możliwości wykonania.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Propozycja dotyczy zmiany jednej z form restrukturyzacji przewidzianej w ustawie o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Zgodnie z art. 3 u.r. restrukturyzacja może polegać m.in. na przejęciu długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa pod warunkiem przeniesienia własności nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa. W art. 7 ust. 1 u.r. uściślono, że takie przejęcie długu wymaga zgody wierzycieli.

Dla skorzystania z omawianej formy restrukturyzacji w rozumieniu ustawy podmiot prowadzący gospodarstwo rolne musi złożyć wniosek do KOWR, przy czym zwraca uwagę, że nie wymaga się przygotowania planu restrukturyzacji czy planu naprawczego dla gospodarstwa rolnego (art. 7 ust. 2-3 u.r.). W ciągu 60 dni od złożenia wniosku następuje zawarcie umowy o przejęcie długu, o ile spełnione są przewidziane ustawą wymagania (art. 7 ust. 7 u.r.). Z przepisów wynika, że decyzja KOWR o zawarciu umowy przejęcia długu ma charakter decyzji związanej, co znaczy, że jeśli wniosek spełnia wszystkie wymagania, KOWR musi zawrzeć umowę (art. 7 ust. 7 u.r.). Zawarcie umowy następuje pod warunkiem, że wierzyciele wyrażą

¹² *U.S. Bankruptcy Code, Chapter 12: Adjustment of debts of a family farmer or fisherman with regular annual income*, tekst w j. angielskim:
<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title11/chapter12&edition=prelim>.

zgody na przejęcie długu w ciągu 30 dni od podpisania umowy. Brak zgody wierzycieli skutkuje odstąpieniem od umowy przejęcia długu (art. 7 ust. 9-10 u.r.). Wyrażenie zgody przez wierzycieli powoduje, że zostaje zawarta umowa przenosząca własność nieruchomości rolnej na Skarb Państwa (art. 7 ust. 9 u.r.). Nabyta przez państwo nieruchomość rolna wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dług przejęty przez KOWR w ramach omawianej transakcji nie może przekroczyć wartości nieruchomości rolnej pomniejszonej o sumę hipoteki, a spłata przejętego długu odbywa się proporcjonalnie do wartości wierzytelności wierzycieli (art. 7 ust. 11 u.r.). Po przeniesieniu własności nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa w związku z przejęciem długu KOWR gospodaruje tą nieruchomością rolną, przy czym dotychczasowy właściciel może skorzystać na zasadzie pierwszeństwa z: 1) dzierżawy tej nieruchomości; 2) dzierżawy tej nieruchomości z zapewnieniem dzierżawcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa dzierżawy; 3) nabycia tej nieruchomości po upływie co najmniej pięciu lat od dnia przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa własności tej nieruchomości rolnej (art. 7 ust. 14 u.r.). Nieruchomość rolna nabyta przez państwo w związku z przejęciem długu nie może zostać zbyta przed upływem 20 lat od dnia przeniesienia jej własności, lecz nie dotyczy to zbycia nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela na jego wniosek (art. 7 ust. 16 u.r.).

Wnioskodawcy proponują, aby złożenie wniosku o przejęcie długu na podstawie przepisów art. 7 u.r. prowadziło do zawieszenia z mocy prawa wszystkich postępowań egzekucyjnych wobec wnioskodawcy do czasu rozpatrzenia jego wniosku. Zasadniczo wniosek o przejęcie długu powinien być rozpatrzony w terminie 60 dni, ponieważ w tym terminie ma być zawarta umowa o przejęcie długu (art. 7 ust. 7 u.r.), lecz KOWR może domagać się wyjaśnień lub dokumentów od wnioskodawcy (art. 5 ust. 7 w zw. z art. 7 ust. 6 zd. ostatnie u.r.) i uznać trzeba, że w związku z tym może dojść do przedłużenia terminu zawarcia umowy o przejęcie długu.

Należy zarazem podkreślić, iż projekt w proponowanym kształcie stwarza ryzyko nadużywania prawa przez podmioty prowadzące gospodarstwo rolne. Jeśli samo złożenie wniosku miałoby wstrzymywać wszystkie egzekucje dotyczące długów związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, to podmioty prowadzące gospodarstwo rolne mogłyby składać wnioski o przejęcie długu do KOWR, przy czym dotyczy to również tych wniosków, co do których z dużym prawdopodobieństwem będzie wiadomo, że nie będą mogły zostać pozytywnie rozpatrzone. W ten sposób wnioskujący podmiot uzyska skutek zawieszenia postępowań egzekucyjnych i utrudni prowadzenie egzekucji. W projekcie nowelizacji nie przewiduje się żadnego ograniczenia w składaniu wniosków o przejęcie długu z art. 7 ust. 3 u.r. Pojawia się nawet wątpliwość, czy przewidziany w propozycji skutek zawieszenia wystąpi, jeśli wniosek złoży podmiot nieprowadzący gospodarstwa rolnego. Składanie wniosków o przejęcie gospodarstwa rolnego przez KOWR w związku z przejęciem długu ze skutkiem automatycznego wstrzymywania egzekucji może też być wykorzystywane do nieetycznego zachowania podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, które mogą w ten sposób zmuszać swoich wierzycieli do ustępstw czy restrukturyzacji zadłużenia. W sensie technicznym

nieprawidłowe jest odesłanie w treści zaproponowanego ust. 6a art. 7 u.r. do ust. 1 art. 7 u.r., ponieważ w ust. 1 art. 7 u.r. nie ma mowy o wniosku o przejęciu długu, o którym jest mowa w kolejnych ustępach art. 7 u.r.

W polskim prawie postępowania restrukturyzacyjne, służące rozwiązaniu sytuacji kryzysu ekonomicznego i uniknięcia upadłości przedsiębiorcy, regulowane są przede wszystkim ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne¹³ (dalej: p.r.). Stwierdzić można, że w postępowaniach regulowanych tą ustawą nie przewiduje się tak daleko idących rozwiązań, aby samo złożenie wniosku restrukturyzacyjnego przez dłużnika wstrzymywało egzekucje. Zasadą jest wstrzymywanie egzekucji wobec dłużnika w związku z aktem władzy publicznej. Dla przykładu postępowanie egzekucyjne dotyczące wierzytelności, objęte przyspieszonym postępowaniem układowym, wszczęte przed dniem otwarcia tego postępowania, ulegają zawieszeniu z mocy prawa z dniem otwarcia postępowania (art. 259 ust. 1 p.r.). Otwarcie postępowania odbywa się postanowieniem sądu powszechnego (art. 233 p.r.). Podobnie jest w postępowaniu układowym (art. 278 ust. 1 p.r.). Można przed otwarciem postępowania układowego zawiesić postępowanie egzekucyjne wobec dłużnika, ale wymaga to również postanowienia sądu (art. 268 ust. 2 p.r.). W przypadku postępowania sanacyjnego, postępowanie egzekucyjne skierowane do majątku dłużnika, wchodzącego w skład masy sanacyjnej, wszczęte przed dniem otwarcia postępowania sanacyjnego, ulega zawieszeniu z mocy prawa również z dniem otwarcia postępowania, które następuje postanowieniem sądowym o otwarciu postępowania (art. 312 p.r.). Nie ma wystarczająco umotywowanych przesłanek, aby dłużnika będącego podmiotem prowadzącym gospodarstwo rolne traktować odmiennie na gruncie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, tym bardziej, że istnieją wątpliwości, czy przejęcie długu przez KOWR w zamian za przeniesienie własności nieruchomości rolnej na rzecz państwa może być w istocie uznane za postępowanie restrukturyzacyjne. Jest ono tak kwalifikowane w u.r., ale w gruncie rzeczy nie służy celowi charakterystycznemu dla postępowań restrukturyzacyjnych, jakim jest uniknięcie upadłości dłużnika przez umożliwienie mu spłaty zobowiązań i kontynuowania prowadzenia działalności gospodarczej (zob. art. 3 ust. 1 p.r.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości)¹⁴ (dalej: dyrektywa 2019/1023) restrukturyzacja oznacza „środki, których celem jest restrukturyzacja przedsiębiorstwa dłużnika i które obejmują zmianę składu, stanu lub struktury aktywów i pasywów dłużnika lub jakiegokolwiek innego elementu struktury kapitałowej dłużnika, na przykład sprzedaż aktywów lub części przedsiębiorstwa, oraz – w przypadku gdy tak przewidziano w prawie krajowym – sprzedaż jako przedsiębiorstwa kontynuującego działalność, a także wszelkie niezbędne zmiany operacyjne, lub połączenie tych elementów”. W omawianej

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1428, ze zm.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 172 z 26.6.2019 r., s. 18.

ustawie o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne nie zakłada się restrukturyzacji gospodarstwa rolnego w związku z przeniesieniem własności nieruchomości rolnej na państwo w zamian za przejęcie długu.

W razie uznania, że postępowanie w sprawie przejęcia przez KOWR długu powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, o którym mowa w art. 7 u.r., jest rodzajem postępowania restrukturyzacyjnego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2019/1023, powstanie do rozważenia kwestia zgodności propozycji z art. 6 dyrektywy 2019/1023, w którym określono warunki wstrzymania indywidualnych czynności egzekucyjnych wobec dłużników w razie restrukturyzacji. Zauważmy, że zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2019/1023 dłużnicy mogą korzystać ze wstrzymania indywidualnych czynności egzekucyjnych, jeśli służy to negocjowaniu planu restrukturyzacji w ramach restrukturyzacji zapobiegawczej. Dodać można, że w Radzie Ministrów trwają obecnie prace nad wdrożeniem dyrektywy 2019/1023¹⁵.

Proponowana regulacja rodzi również potencjalne ryzyko zakwalifikowania jej jako związanej z udzieleniem pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności w przypadku, gdy zawieszenie egzekucji obejmuje należności o charakterze publicznoprawnym. Udzielenie przez państwo podmiotom gospodarczym ulgi, jaką jest zawieszenie postępowania egzekucyjnego, daje korzyść ekonomiczną i w związku z tym podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej. W takim razie celowe byłoby wprowadzenie obowiązku przedłożenia przez dłużnika składającego wniosek, o którym mowa w art. 7 u.r., ze skutkiem zawieszającym egzekucję, dokumentów związanych z zagadnieniem pomocy publicznej.

W toku konsultacji społecznych projektu przeważająca część zgłoszonych opinii miała charakter pozytywny, lecz odnotować można, że poziom zainteresowania projektem był stosunkowo niski (pięć ankiet).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu w zakresie zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁶. W wydanej opinii BEOS stwierdziło, że projekt jest objęty prawem UE i może zostać uznany za plan pomocy państwa w rozumieniu art. 108 ust. 3 TfUE, i w związku z tym istnieją podstawy do skierowania przez Marszałka Sejmu wniosku do ministra właściwego do spraw rolnictwa o wydanie opinii na podstawie art. 12 w związku z art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁷. Projekt był także przedmiotem opinii BEOS sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁸. W opinii stwierdzono, że nie jest to projekt ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

¹⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne oraz ustawy – Prawo upadłościowe, nr z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UC43, dostępny na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390655>.

¹⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Gromadzka)*, opinia BEOS z 10 IV 2025 r., BEOS-WPEIM-586/25.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 702, ze zm.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Gromadzka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 10 IV 2025 r., BEOS-WPEIM-587/25.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Zidentyfikowano następujące podmioty, na które potencjalnie wpływa projekt:

1. podmioty prowadzące gospodarstwa rolne wnioskujące o przejęcie przez KOWR zadłużenia na podstawie art. 7 ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne: 229 wniosków na przestrzeni pięciu lat¹⁹;
2. podmioty prowadzące gospodarstwa rolne korzystające z przejęcia przez KOWR zadłużenia na podstawie art. 7 ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne: 32 podmioty na przestrzeni pięciu lat²⁰;
3. komornicy, asesory komorniczy oraz aplikanci: łącznie 3583 osób²¹.

Art. 7 ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne²² wprowadził możliwość składania wniosków dotyczących przejęcia długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, pod warunkiem przeniesienia własności całości albo części nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa. Zainteresowanie składaniem takich wniosków było znikome. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat (2019-2023) było to 229 wniosków, przy czym widoczna była wyraźna tendencja spadkowa: w 2023 r. (ostatnim roku objętym raportem KOWR) złożono jedynie 21 wniosków²³.

Liczba wniosków wydaje się szczególnie niewielka, jeśli skontrastujemy ją z liczbą wszystkich gospodarstw rolnych funkcjonujących w Polsce. W 2020 r. było to ok. 1,3 mln gospodarstw, zarówno rodzinnych, prowadzonych przez osoby fizyczne, jak i prowadzonych przez osoby prawne (przy czym od lat liczba gospodarstw rolnych spada, rośnie za to przeciętna powierzchnia areалу, którym dysponują)²⁴.

Dystrybucja geograficzna składanych wniosków jest niejednorodna. W niektórych częściach Polski zauważalna jest ich większa popularność. Niemal 60% wniosków złożonych zostało w czterech (z siedemnastu) oddziałach terenowych (OT) KOWR. Najwięcej w: OT Olsztyn (40 wniosków), OT Poznań (36) oraz OT Białystok (34). W sześciu innych OT złożono jedynie 1 lub 2 wnioski, a np. w OT Kraków nie złożono żadnego wniosku.

W latach 2019-2023 KOWR zawarł 32 umowy, na podstawie których przejął długi i ziemię zadłużonych podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Za pośrednictwem tych umów nastąpiło przejęcie łącznie 1340 ha gruntów. W 2023 r. było to 7 umów, na podstawie których przejęto niecałe 100 ha gruntów.

¹⁹ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2023 roku, Warszawa 2024, s. 209, <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania>.

²⁰ Ibidem, s. 211.

²¹ Statystyki Krajowej Rady Komorniczej, https://www.komornik.pl/?page_id=189.

²² Dz. U. z 2019 r., poz. 33.

²³ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2023 roku, op. cit., s. 209, <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania>.

²⁴ Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw domowych rolników na podstawie połączonych danych z PSR 2020 i NSP 2021, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-charakterystyka-gospodarstw-domowych-rolnikow-na-podstawie-polaczonych-danych-z-psr-2020-i-nsp-2021.7.1.html>, s. 29.

Proponowana regulacja miałaby również wpływ na działalność zawodową komorników, asesorów komorniczych i aplikantów: liczebność tych grup to odpowiednio 2269, 1133 oraz 181 osób²⁵. W przypadku wejścia w życie projektowanego rozwiązania będą oni musieli dostosować się do nowych przepisów prawa.

B) Wpływ na społeczeństwo

Projektowana regulacja miałaby stosunkowo niewielki wpływ na społeczeństwo. Dotyczy ona bowiem wyłącznie zawieszenia postępowania egzekucyjnego w przypadku złożenia wniosku. Jednocześnie – jak wspomniano wcześniej – sama procedura przejęcia długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne jest bardzo mało popularna (choć można dostrzec jej lokalną doniosłość). Z 229 złożonych w latach 2019-2023 wniosków jedynie ok. 1/7 doprowadziła do zawarcia umowy (zawarto 32 umowy). Co więcej, średnia powierzchnia przejętej na podstawie jednej umowy ziemi rolnej nie była duża, wynosiła około 40 ha.

Wyjątek stanowi OT KOWR Olsztyn, w którym liczba złożonych wniosków była zdecydowanie wyższa niż w pozostałej części kraju. Choć większość (ponad 85%) złożonych wniosków nie doprowadziła do przejęcia długu i ziemi rolnej, to zawarte w 2021 r. trzy umowy doprowadziły do przejęcia przez KOWR łącznie 710 ha²⁶, zatem więcej niż przejęto na podstawie pozostałych 29 umów zawartych na terenie całej Polski. Restrukturyzacja dużych gospodarstw rolnych funkcjonujących w regionie o stosunkowo niewielkiej gęstości zaludnienia i niskim uprzemysłowieniu może mieć istotne lokalne znaczenie. W latach 2022 i 2023 OT Olsztyn nie zawarł już jednak kolejnych umów²⁷.

Taka punktowa, lokalna doniosłość nie zmienia faktu, że opiniowany projekt dotyczy regulacji, która wykorzystywana jest rzadko i przez bardzo niewielką grupę osób, jak również że zmiana ma charakter czysto proceduralny (a nie dotyczy np. wprowadzenia dodatkowej możliwości restrukturyzowania zadłużonych podmiotów), zatem jej wpływ na społeczeństwo jest dalece mniejszy niż wpływ obowiązującej już regulacji.

Przejęcie długu podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne nie jest narzędziem, po które sięga się często, a średnia powierzchnia przejmowanych gospodarstw jest niewielka. Poza omówionym wyżej przejęciem – na podstawie trzech umów – arealu 710 ha, w przypadku pozostałych 29 zawartych umów średnia powierzchnia restrukturyzowanych gospodarstw wyniosła niecałe 22 ha. Najprawdopodobniej zatem nie były to gospodarstwa zatrudniające wielu pracowników lub odpowiedzialne za dużą część lokalnej produkcji rolnej. Stąd wpływ na otoczenie społeczne tej regulacji był ograniczony nawet tam, gdzie została ona zastosowana.

Co warto podkreślić, znacząca większość przejęć prowadzi do wydzierżawienia nabytej przez KOWR ziemi podmiotowi, który te ziemię sprzedał.

²⁵ Statystyki Krajowej Rady Komorniczej, op. cit.

²⁶ *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 176; *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 183, <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania>.

²⁷ *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2023 roku*, op. cit., s. 211.

Sytuacja taka dotyczyła 1330,13 ha spośród 1340,22 ha nabytych w latach 2019-2023, zatem ponad 99% przejętej przez KOWR ziemi²⁸.

Bardzo niska skuteczność składanych wniosków może stanowić dodatkowy argument w rozważaniu zasadności zawieszania ewentualnego toczącego się postępowania egzekucyjnego. W przypadku wejścia w życie projektowanych przepisów w niezmienionym brzmieniu zawieszenie postępowania egzekucyjnego następowałoby wskutek wniesienia wniosku, niezależnie od jego zasadności. Wobec faktu, że znacząca większość wniosków składanych w latach 2019-2023 była odrzucana lub pozostawiana bez rozpatrzenia należy rozważyć, czy zasadne byłoby zawieszanie postępowań egzekucyjnych także w przypadkach, kiedy KOWR nie dokonuje przejęcia długu podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne.

Wnioskodawcy wskazali w DSR, że aż 100 tysięcy gospodarstw rolnych w Polsce może być zagrożonych upadłością. Projektowana ustawa nie sprawi jednak, że dostęp do procedury przejęcia długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo będzie poszerzony. Gospodarstwa te już teraz (w przypadku spełnienia ustawowych przesłanek) mogą korzystać z przejęcia na podstawie art. 7 u.r., niezależnie od zawieszenia (bądź nie) postępowania egzekucyjnego. Zagrożone upadłością gospodarstwa rolne mogą także sięgać po inne ścieżki restrukturyzacji²⁹. Prognozowana w DSR ochrona 10-20 tysięcy gospodarstw oraz 50-100 tysięcy osób nie znajduje zatem oparcia w dostępnych danych historycznych obejmujących wykorzystanie tej instytucji na przestrzeni pierwszych pięciu lat jej istnienia.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu nie cieszyły się zainteresowaniem obywateli – w ich toku zgłoszono jedynie pięć ankiet, prezentujących zarówno pozytywne, jak i negatywne podejście do proponowanych zmian. Nie poruszano w nich istotnych z perspektywy skutków społecznych zagadnień.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wejście w życie projektowanej regulacji będzie miało niewielkie skutki gospodarcze ze względu na skalę zainteresowania właścicieli gospodarstw rolnych tym rodzajem pomocy. Jak wynika z zamieszczonych poniżej danych KOWR, w latach 2019-2023 złożono łącznie 229 wniosków, z tego³⁰:

- 90 wniosków w 2019 r., z czego 49 pozostawiono bez rozpatrzenia oraz 20 rozpatrzono negatywnie z powodu niespełniania wymogów ustawowych³¹;
- 58 wniosków w 2020 r.; wydano ogółem 65 decyzji³², w tym 56 decyzji dotyczących pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia lub jego

²⁸ Ibidem.

²⁹ Np. na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, Dz. U. z 2024 r., poz. 1428.

³⁰ Sprawozdania z działalności KOWR w poszczególnych latach: <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania>.

³¹ *Sprawozdanie z działalności krajowego ośrodka wsparcia rolnictwa w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 148-149.

³² Rozpatrywano również wnioski złożone w latach ubiegłych.

negatywnego rozpatrzenia (z powodu niespełnienia wymogów ustawowych) oraz 9 decyzji o przejęciu długu w łącznej kwocie 21 454,96 tys. zł³³;

- 35 wniosków w 2021 r.; wydano 38 decyzji, z tego: 27 decyzji dotyczących pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia lub jego negatywnego rozpatrzenia (z uwagi na niespełnienie wymogów ustawowych) oraz 3 decyzje o przejęciu długu, a w 8 przypadkach zakończono procedurę przejęcia nieruchomości przejmując dług w łącznej kwocie 39 950,58 tys. zł³⁴;
- 25 wniosków w 2022 r.; wydano 19 decyzji dotyczących pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia lub jego negatywnego rozpatrzenia (z uwagi na niespełnienie wymogów ustawowych) i 5 decyzji o przejęciu długu w łącznej kwocie 8 383,71 tys. zł³⁵;
- 21 wniosków w 2023 r.; wydano 13 decyzji dotyczących pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia lub jego negatywnego rozpatrzenia (z uwagi na niespełnienie wymogów ustawowych) i 7 decyzji o przejęciu długu w łącznej kwocie 7 911,42 tys. zł³⁶.

Jak wynika z powyższych danych, liczba składanych wniosków zmniejszała się z roku na rok, ledwie przekraczając dwadzieścia w roku 2023³⁷. Należy zauważyć, że większość wniosków złożonych od początku uruchomienia programu nie spełniała wymogów ustawowych, a decyzji o przejęciu długu wydawano zaledwie kilka rocznie. Zatem oszacowanie przez projektodawców liczby możliwych beneficjentów proponowanej zmiany przepisów na ok. 100 tys. nie znajduje potwierdzenia w dostępnych danych. Sami Wnioskodawcy, w dołączonym do projektu DSR, wskazali jako przyczynę „ograniczania skuteczności mechanizmu przejęcia długu przez KOWR” również, poza podleganiem egzekucjom komorniczym, „długotrwałe procedury administracyjne oraz biurokratyczne bariery”. Proponowana nowelizacja nie wprowadza żadnych zmian w tym zakresie. Istnieje natomiast obawa, że w przypadku przyjęcia projektowanych przepisów, złożenie wniosku do KOWR może być wykorzystywane przez Wnioskodawców, którzy nie spełniają warunków ustawowych kwalifikujących do uzyskania tego rodzaju pomocy lub których wierzyciele nie zgadzają się na taki sposób spłaty długów, w celu opóźnienia egzekucji długu. Należy bowiem podkreślić, że jednym z warunków skorzystania z możliwości przejęcia długu przez KOWR jest uzyskanie zgody wierzycieli (art. 7 ust. 8 u.r.). Brak porozumienia w tym zakresie między dłużnikiem a wierzycielami powoduje odstąpienie od umowy przejęcia długu przez KOWR (art. 7 ust. 10 u.r.).

³³ *Sprawozdanie z działalności krajowego ośrodka wsparcia rolnictwa w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 174-176.

³⁴ *Sprawozdanie z działalności krajowego ośrodka wsparcia rolnictwa w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 181-183.

³⁵ *Sprawozdanie z działalności krajowego ośrodka wsparcia rolnictwa w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 201-203.

³⁶ *Sprawozdanie z działalności krajowego ośrodka wsparcia rolnictwa w 2023 roku*, Warszawa 2024, s. 209-212.

³⁷ Ostatnie dostępne sprawozdanie z działalności KOWR obejmuje 2023 r.

Liczba osób, które wypowiedziały się w trakcie konsultacji społecznych projektu udostępnionych na stronach Sejmu wskazuje na małe zainteresowanie wprowadzeniem projektowanych zmian przepisów.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projektowana regulacja nie wywoła skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo Wnioskodawcy wskazali, że ewentualne skutki finansowe związane z realizacją projektu zostaną pokryte przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

KOWR jako państwowa osoba prawna (agencja wykonawcza) realizuje zadania wynikające z polityki państwa. W ramach restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, w u.r. upoważniono KOWR do udzielenia pomocy polegającej na przejęciu długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, pod warunkiem przeniesienia własności całości albo części nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.r.). Celem takiej pomocy jest rozwiązanie problemu zadłużenia gospodarstw rolnych, wynikającego głównie z powtarzających się szkód powstałych w wyniku niekorzystnych zjawisk atmosferycznych lub sytuacji kryzysowych na rynkach rolnych uniemożliwiających dalsze prowadzenie produkcji rolnej. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa, będący skutkiem finansowym u.r. w latach 2025-2027, wynosi 0 zł³⁸ (por. art. 10 ust. 1 pkt 8 u.r.). W związku z tak określonym limitem wydatków, KOWR od 2025 r. będzie finansował pomoc w zakresie restrukturyzacji wyłącznie ze środków własnych. Zgodnie z informacją KOWR³⁹ w planie finansowym KOWR na 2025 r. zabezpieczono środki finansowe w kwocie 94 019 tys. zł, które umożliwią spłatę przejętego zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne⁴⁰. Nie ma żadnych opracowań ani danych, które pozwoliłyby na oszacowanie ewentualnych korzyści finansowych dla budżetu państwa związanych ze wskazaną przez Wnioskodawców możliwością „realizacji innych działań w ramach polityki rolnej” przez KOWR, a finansowanych ze środków

³⁸ Należy wskazać, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi monitoruje przekroczenie limitu wydatków i w razie zagrożenia przekroczenia tego limitu wdraża mechanizm korygujący, który polega na ogłoszeniu w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rozwoju wsi informację o zakończeniu naboru wniosków o udzielenie pożyczki, wniosków o zawarcie umowy o udzielenie gwarancji lub wniosków o przejęcie długu w danym roku budżetowym, a wnioski złożone po dniu ogłoszenia informacji pozostawia się bez rozpatrzenia (por. art. 10 ust. 2-4 u.r.).

³⁹ *Informacja o projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok w zakresie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*. KOWR, Warszawa, październik 2024.

⁴⁰ Zaproponowana w planie finansowym KOWR na 2025 r. kwota została oszacowana z uwzględnieniem danych historycznych z lat 2019-2023 w zakresie realizacji pomocy przez KOWR. Zgodnie z informacją KOWR do OT KOWR w 2019 r. wpłynęło 90 wniosków, w 2020 r. – 58 wniosków, w 2021 r. – 35 wniosków, w 2022 r. – 25 wniosków, a w 2023 r. – 21 wniosków o przejęcie długu w zamian za przeniesienie własności nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa. KOWR wydał ogółem: 70 decyzji w 2019 r., 65 decyzji w 2020 r., 35 decyzji w 2021 r., 25 decyzji w 2022 r. i 21 decyzji w 2023 r. w zakresie rozpatrzenia ww. wniosków. W 2019 r. KOWR dokonał spłaty przejętych zobowiązań w kwocie 155 tys. zł, w 2020 r. w kwocie 21 357 tys. zł, w 2021 r. w kwocie 39 786 tys. zł, w 2022 r. w kwocie 17 283 tys. zł, a w 2023 r. w kwocie 7 911 tys. zł. Zob. ibidem, s. 36-37.

pochodzących ze sprzedaży przejętych nieruchomości rolnych po upływie okresu 20 lat⁴¹ (zob. pkt 7 DSR).

Ponadto wskazane przez Wnioskodawców skutki finansowe wynikające z potencjalnych korzyści społecznych i gospodarczych – z uwagi na skalę złożonych dotychczas wniosków⁴² – wydają się przeszacowane (zob. pkt 5 i 6 DSR), natomiast ich pośredni pieniężny wpływ na budżet państwa – trudny do kwantyfikacji.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa ani budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Nie zostały zidentyfikowane nowe obciążenia administracyjne.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Propozycja Wnioskodawców stwarza ryzyko nadużywania prawa i składania do KOWR wniosków o przejęciu długu wraz z przeniesieniem własności gospodarstwa rolnego na rzecz Skarbu Państwa tylko w tym celu, aby utrudnić prowadzenie postępowań egzekucyjnych wobec podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Może ona zachęcać do nieetycznych zachowań dłużników wobec wierzycieli, polegających na wywieraniu na nich presji pod groźbą złożenia wniosku do KOWR o przejęcie długu. Propozycja Wnioskodawców prowadzi do zbyt daleko idącego uprzywilejowania dłużników w porównaniu do dłużników w innych postępowaniach restrukturyzacyjnych. Proponowane rozwiązanie rodzi również konieczność analizy zagadnień związanych z udzielaniem pomocy publicznej podmiotom prowadzącym działalność rolniczą.

2. Skutki społeczne: Drobna zmiana o proceduralnym charakterze miałaby mały wpływ na społeczeństwo. Restrukturyzacja na podstawie art. 7 u.r. nie jest narzędziem stosowanym często. Większość wniosków o przejęcie długu nie kończy

⁴¹ Od 2019 r. do 31 grudnia 2023 r. KOWR przejął do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie 32 umów 1340,22 ha, z czego 1330,13 ha, tj. 99,2%, jest rozdysponowane poprzez dzierżawę dotychczasowym właścicielom na podstawie 30 umów. Według stanu na 31 XII 2023 r. do rozdysponowania zostało 10,09 ha, tj. 0,8% przejętych gruntów. Zob. *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2023 roku*, op. cit., s. 211-212.

⁴² W latach 2019-2023 ogółem złożono 229 wniosków o przejęcie długu w zamian za przeniesienie własności nieruchomości rolnych na rzecz Skarbu Państwa, a spłata przejętych zobowiązań wyniosła 86,5 mln zł. Zob. *ibidem*, s. 209-211.

się zawarciem umowy, a w przypadku nielicznych zawartych umów znacząca większość dotyczy gospodarstw o niewielkiej powierzchni.

3. Skutki gospodarcze: Potencjalne skutki gospodarcze projektu będą niewielkie ze względu na małą skalę zainteresowania właścicieli gospodarstw rolnych tym rodzajem pomocy.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza zagranicznych rozwiązań w zakresie ochrony gospodarstw rolnych przed egzekucją w trakcie postępowań restrukturyzacyjnych wskazuje, że we wszystkich badanych państwach (Francja, Niemcy, Hiszpania, Holandia, Kanada i USA) funkcjonują prawne mechanizmy umożliwiające czasowe wstrzymanie egzekucji wobec zadłużonych gospodarstw. We Francji, Kanadzie i USA wprowadzono szczególne przepisy dla rolników, dostosowane do charakterystyki sektora rolnego. Z kolei w systemach takich jak niemiecki, hiszpański czy holenderski, rolnicy korzystają z ogólnych przepisów o restrukturyzacji lub upadłości. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest automatyczne zawieszenie egzekucji po złożeniu wniosku restrukturyzacyjnego lub mediacyjnego, które obowiązuje przez z góry określony czas (Francja, Holandia, Kanada), bądź do rozstrzygnięcia planu układowego (Hiszpania, Niemcy, USA). W wybranych państwach np. Francji, Holandii, Niemczech i Kanadzie przewidziane są też pozasądowe mechanizmy wstrzymywania egzekucji.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

Marin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Dorota Ogryczak, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 19 maja 2025 r.
znak sprawy: DBD.pp.0220.423.2025
Kontakt: Kancelaria MRiRW
Telefon: +48 222 500 118
E-mail: kancelaria@minrol.gov.pl

Pani
Monika Wielichowska
Wicemarszałek Sejmu RP

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.68.13.2025
Data wpływu 19.05.2025

Dotyczy: pismo znak SPS-III.020.68.11.2025

Szanowna Pani Marszałek,

w związku z projektem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, mając na uwadze art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹, uprzejmie informuję, co następuje.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Wsparcie udzielane przedsiębiorcy jest zatem uznawane za pomoc publiczną w rozumieniu ww. przepisu, jeżeli jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- udzielane jest ono przez Państwo lub ze źródeł państwowych,
- powoduje uzyskanie korzyści finansowej przez przedsiębiorcę na warunkach odbiegających od istniejących na rynku,

- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi UE.

Proponowany przepis projektu ustawy o restrukturyzacji podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne nie generuje żadnego nowego tytułu prawnego powodującego powstanie skutków finansowych dla KOWR.

Zatem realizowane w oparciu o projektowane przepisy ustawy wsparcie nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i nie podlega obowiązkowi notyfikacji do Komisji UE.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Stefan Krajewski
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

Podstawa prawna:

- 1) ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702 z późn. zm.).