



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPiO.WL.140.16.2016.MN

Warszawa, 21 września 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o gospodarowaniu
nieruchomościami rolnymi Skarbu
Państwa (druk nr 611).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie
ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami
rolnymi Skarbu Państwa
(druk nr 611)

Poselski projekt zakłada zmianę ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 1014, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, przez:

- 1) wzmocnienie nadzoru ministra właściwego do spraw rozwoju wsi nad działalnością Agencji Nieruchomości Rolnych;
- 2) konieczność uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na dokonanie czynności związanych z rozdysponowaniem mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 24 ust. 1, 5, 6, 7c, art. 25 ust. 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy.

Wśród czynności określonych wymienionymi przepisami zawierają się czynności tak fundamentalne dla zakresu działania Agencji Nieruchomości Rolnych, zwanej dalej „Agencją”, jak wydzierżawianie i sprzedaż nieruchomości rolnych, przekazywanie w zarząd, oddawanie mienia w administrowanie, zamiana nieruchomości, różne formy nieodpłatnego przekazywania nieruchomości, wnoszenie mienia do spółek, oddawanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania. Projekt zakłada, że zgoda na dokonanie tych czynności będzie udzielana, na wniosek Prezesa Agencji, w formie zarządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Wniosek o dokonanie danej czynności miałby zawierać oznaczenie podmiotu, z którym czynność ma być dokonana, uzasadnienie zamiaru jej dokonania, oznaczenie nieruchomości, która ma być przedmiotem czynności, wraz z określeniem jej wartości. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi mógłby odmówić wydania zgody, w przypadku gdyby z wniosku i powziętych przez ministra informacji wynikało, że dokonanie

czynności jest „sprzeczne z interesem Państwa i zasadami prawidłowej gospodarki Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa.”. Przewiduje się, że projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Odnosząc się do zmian zawartych w poselskim projekcie ustawy należy je rozważyć w kontekście całości uprawnień, składających się na status Agencji jako powiernika mienia Skarbu Państwa. Wymaga to zwrócenia uwagi na kilka istotnych zagadnień, których przedłożony projekt nie uwzględnia.

Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową osobą prawną. Jest instytucją powierniczą, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia państwowego w rolnictwie. Agencja wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa, powierzonym jej po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki, wynikające z decyzji administracyjnych. Ponadto Agencja realizuje zadania, wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

- tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwanego dalej „Zasobem”,
- restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
- obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne,
- administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa,
- inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych,

- wykonywania praw z udziałów i akcji.

Aktualne brzmienie ustawy przyznaje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi szereg kompetencji, dzięki którym możliwy jest nadzór nad Agencją (art. 3 ust. 2 ustawy). Ustawa zastrzega do kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, m.in. takie czynności, jak:

- nadanie statutu Agencji (art. 7 ust. 2 ustawy),
- złożenie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o powołanie i odwołanie Prezesa Agencji (art. 9 ust. 1 ustawy),
- powołanie i odwołanie Wiceprezesów Agencji (art. 9 ust. 3 ustawy),
- zatwierdzanie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa projektu rocznego planu finansowego Agencji oraz projektu rocznego planu finansowego Zasobu (art. 20 ust. 3 ustawy),
- wybranie biegłego rewidenta do badania rocznego sprawozdania finansowego Agencji oraz rocznego sprawozdania finansowego z gospodarowania mieniem Zasobu i zatwierdzanie tych sprawozdań (art. 20d ust. 3 i 4 ustawy),
- dokonanie podziału rocznego wyniku finansowego Agencji oraz rocznego wyniku finansowego Zasobu (art. 20d ust. 5 ustawy),
- wyrażenie zgody na wykorzystywanie przez Agencję mienia Zasobu do ustanawiania zabezpieczeń zaciąganych kredytów i emisji obligacji (art. 22 ust. 3 ustawy),
- wyrażenie zgody na udzielenie przez Agencję poręczeń i gwarancji kredytowych, w tym dewizowych, obciążających mienie Zasobu (art. 23 ust. 2 ustawy).

Do kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju wsi należy również wydawanie aktów wykonawczych do ustawy. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi, w ramach nadzoru sprawowanego nad Agencją, może zażądać każdej informacji oraz uzasadnienia realizacji określonych czynności, w tym tych, o których mowa w art. 24 ust. 1, 5, 6, 7c, art. 25 ust. 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy.

Wymaga dodania, że z dniem 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585). Zgodnie z art. 1 tej ustawy w okresie 5 lat od dnia jej wejścia w życie, co do zasady wstrzymana została sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu. Wyjątki od tej zasady określa art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. Jednocześnie w art. 2 ust. 2 tej ustawy wskazano, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa Agencji, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi.

Poselski projekt ustawy pomija skalę zjawiska objętego proponowaną regulacją. W celu jej zobrazowania należy nadmienić, że obecnie w Zasobie znajdują się nieruchomości o łącznej powierzchni ok. 1 402 tys. ha, z tego grunty do rozdysponowania zajmują powierzchnię wynoszącą 249,7 tys. ha. Znaczna część tych gruntów charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem – zajmują około 446 tys. działek – zaś średnia powierzchnia działki nierozdysponowanej wynosi 0,57 ha (w poszczególnych oddziałach terenowych Agencji średnia powierzchnia waha się od 0,22 ha w centralnej i wschodniej Polsce do 1,38 ha w części północno-zachodniej). Ponadto wymaga podkreślenia, że dokonywana w jednostkach terenowych Agencji szacunkowa ocena przydatności gruntów przeznaczonych do rozdysponowania dla różnych celów wskazuje, że większość – ok. 171,1 tys. ha może być sprzedana lub wydierżawiona kontrahentom Agencji na cele związane z produkcją rolną, a 47,3 tys. ha kwalifikuje się do wykorzystania w celach nierolnych. W 2015 roku przeprowadzono 61,6 tys. przetargów, w tym 54,2 tys. przetargów na sprzedaż i 7,4 tys. przetargów na dzierżawę nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Agencja zawarła 11 070 umów na sprzedaż oraz 5 155 umów na dzierżawę. Koniecznym jest zaznaczenie, że przy opracowywaniu planu finansowego Zasobu na 2017 rok założono, że sprzedanych zostanie ok. 9,1 tys. ha gruntów, zaś nieodpłatnie przekazanych zostanie 5 tys. ha. Przy takiej liczbie transakcji związanych z gospodarowaniem

mieniem Zasobu niecelowa wydaje się konieczność każdorazowego występowania o zgodę ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na dokonanie czynności, o których mowa w art. 24 ust. 1, 5, 6, 7c, art. 25 ust. 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy.

Przyznany ministrowi zakres kontroli oraz nadzoru nad działalnością Agencji w zakresie gospodarowania i dysponowania mieniem Skarbu Państwa jest adekwatny do wykonywanych zadań. Twierdzenie projektodawcy, iż Agencja nie jest kontrolowana ani nadzorowana pod kątem gospodarności i celowości podejmowanych działań jest nieuzasadnione.

Ograniczenie kompetencji organu, jakim jest Prezes Agencji, przez wprowadzenie projektowanych zmian w zakresie wykonywania przez Agencję zadań, wynikających z art. 24 ust. 1, 5, 6, 7c, art. 25 ust. 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy (wszystkie czynności związane gospodarowaniem mieniem Zasobu), co do których wymagana byłaby każdorazowo zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wydawana w formie zarządzeń spowodowałoby, że organ mający ustawowo nadzorować czynności Prezesa Agencji pełniłby jednocześnie funkcje wykonawcze i zarządcze. Uchwalenie ustawy w proponowanym brzmieniu oznaczałoby przeniesienie na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi całości ciężaru podejmowania decyzji w zakresie rozdysponowania mienia Zasobu.

Proponowane rozwiązania należy ocenić jako niecelowe. Niepotrzebnie wydłużą one procedurę rozdysponowania mienia Zasobu. W przypadku nałożenia na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi obowiązku wydawania zgód na wszelkie czynności w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu, nastąpiłoby dublowanie struktur i decyzji w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji. Konieczność każdorazowego występowania przez Prezesa Agencji z wnioskiem o wyrażenie zgody na dokonanie czynności, należących do zakresu jego kompetencji, niekorzystnie wpłynie także na sprawność funkcjonowania Agencji poprzez zbytnie zbiurokratyzowanie obowiązujących procedur.

Wejście w życie projektowanej regulacji w proponowanym kształcie będzie się wiązało z rozbudowywaniem struktury organizacyjnej w ramach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w tym ze zwiększeniem zatrudnienia, i związanymi z tym skutkami finansowymi. Biorąc zatem pod uwagę przedstawione okoliczności, stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu do projektowanej ustawy, zgodnie z którym uchwalenie tej ustawy nie spowoduje żadnych skutków finansowych dla budżetu państwa, nie jest prawdziwe.

Podkreślenia także wymaga, że określona w projekcie ustawy forma, w jakiej miałyby być wyrażana zgoda na dokonanie czynności wskazanych w projekcie ustawy – forma zarządzenia, jest niewłaściwa. Zarządzenia są aktami normatywnymi, niestanowiącym źródła powszechnie obowiązującego prawa. Zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu zarządzenie. Zarządzenia są wydawane na podstawie ustaw i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Wskazując na przedstawione wyjaśnienia Rada Ministrów negatywnie opiniuje przedłożony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 611) opowiadając się za zaprzestaniem prac legislacyjnych nad tym projektem.