

Uchwała Nr 1/2018
Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie
z dnia 11 maja 2018 r.

w sprawie przyjęcia Stanowiska Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Na podstawie §5 pkt 7 Zarządzenia Nr 11 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie oraz § 4 pkt 5 Regulaminu funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie, uchwala się co następuje:

§ 1.

Rada Dialogu Społecznego w Rolnictwie przyjmuje Stanowisko w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Jerzy Wierzbicki

Stanowisko
Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie
z dnia 11 maja 2018 r.
w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego
oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Mając na uwadze trwające prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Rada Dialogu Społecznego w Rolnictwie przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po zapoznaniu z propozycjami zmian prezentuje następujące uwagi do projektu.

I.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

- zmiana dotycząca art. 1a pkt. 3:

Proponowana zmiana, chociaż zmierzająca w dobrym kierunku, bo mająca na celu niejako uprzywilejowanie pozycji drugiego małżonka, nie wyczerpuje jednak problematyki tego zagadnienia, w jego generalnym ujęciu. W dalszym ciągu bowiem bez racjonalnego rozwiązania pozostaje sytuacja, gdy z różnych względów współwłaścicielami nieruchomości zostaną osoby niebędące małżonkami. Dotychczasowa regulacja zdaje się stwarzać określone bariery w dokonaniu zniesienia tego rodzaju współwłasności, gdyż taka nieruchomość może być przyznana na własność tylko temu, kto spełnia definicję rolnika indywidualnego. Wydaje się w rezultacie, iż na kanwie powyższej problematyki, zaproponowane zmiany powinny obejmować szerszy wymiar.

- zmiana dotycząca art. 2 pkt. 6:

Podobnie jak w powyższej uwadze, zmiana wydaje się prawidłowa lecz w dalszym ciągu pomija osoby pozostające we wspólnym pożyciu z daną osobą, z którą prowadzi się gospodarstwo domowe.

- zmiana dotycząca art. 2a ust. 4:

O ile pogląd zmierzający do powiększenia rodzajów podmiotów, które obok rolnika indywidualnego nabędą prawo do nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, należy ocenić pozytywnie, tak niniejsza propozycja może tworzyć pewnego rodzaju problemy, które nie doczekały się rozwiązania w przedmiotowej nowelizacji ustawy. Stanowisko ustawodawcy zakłada bowiem dalszą centralizację zmierzającą bezpośrednio w kierunku KOWR. Przyjawszy natomiast procedurę i okoliczności towarzyszące wydaniu decyzji administracyjnej, jako formy wyrażenia zgody przez Dyrektora Krajowego Ośrodka, o której mowa wyżej, to stwierdzić trzeba, iż to rozwiązanie może niepotrzebnie przedłużać procedury administracyjne.

Jeszcze bardziej zastanawiające natomiast jest jeszcze uzależnienie tej procedury od swobodnego i jak się wydaje niczym nieskrępowanego uznania Dyrektora Krajowego Ośrodka. Aby więc zapobiec tym wątpliwościom należałoby pochylić się nad ewentualnością zamiany decyzji Dyrektora Krajowego Ośrodka, na inną formę, jak na przykład wyrok sądowy. Powyższe stworzyłoby brak owej uznaniowości nawet w stosunku do podmiotów spełniających wszystkie warunki nałożone w tym zakresie ustawą i w konsekwencji do wydania decyzji w oparciu o obligatoryjność wynikającą wprost z przepisów prawa.

Zupełnie odrębną uwagę zwraca również sytuacja prawna spółki prawa handlowego, o której mowa w przedmiotowej regulacji. Uzależnienie złożenia rzeczzonego wniosku dopiero od konieczności wystąpienia procesu jej podziału bądź połączenia, wydaje się zbyt daleko idąca. Powoduje to, iż rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnej dodatkowo o spółkę prawa handlowego jest jedynie zjawiskiem pozornym. Okoliczności temu towarzyszące, biorąc pod uwagę specyfikę działania spółek prawa handlowego w Polsce, będą trudne do spełnienia. Procedura podziału lub połączenia spółki jest trudnym do przejścia procesem, opierającym się na wielu obowiązkach, nie wspominając już o kolejnej do spełnienia przesłance, w postaci wyboru odpowiedniego nabywcy.

Niezrozumiałym wydaje się jednocześnie w zakresie – art. 2a ust. 4 pkt. 6 lit. c - łączenie spraw dotyczących zobowiązań osobistych członków organu zarządu ze sprawami spółki. Są to przecież niezależne od siebie odrębne byty prawne. Ponadto należy postawić pytanie, co ze spółkami osobowymi prawa handlowego, dla których ustawodawca nie przewidział regulacji odnoszących się do istnienia zarządu.

Niezależnie od powyższego wskazać jeszcze trzeba na wątpliwości jakie budzi brak definicji odnoszącej się do pojęcia nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit c. Powyższe zagadnienie może bowiem tworzyć problemy na przyszłość nie tylko w interpretacji, ale i stosowaniu tego prawa. Powyższy swoisty brak pewnego rodzaju precyzji należy odnieść również do treści art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit. g – traktującego o ogólnych przesłankach, których spełnienie warunkowałoby brzmienie opinii wydawanych przez ośrodki doradztwa rolniczego, czy izby rolnicze.

- zmiana dotycząca art. 2a ust. 6b:

Wątpliwości na kanwie dyspozycji przedmiotowego przepisu powoduje okoliczność, iż w sytuacji złożenia przez Krajowy Ośrodek oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej, wycena gruntu dokonywana będzie wyłącznie przez organ administracyjny. Takie uregulowanie daje jednostronne oraz władcze uprawnienia KOWR, i jednocześnie godzi w ustawowe prawo swobody umów.

Próżno jest bowiem szukać uzasadnienia dla uprawnienia do jednostronnego szacowania prywatnej własności przez podmiot, który jest potencjalnym jej nabywcą. Nie zaproponowano przy tym regulacji normujących sytuację, gdy sprzedawca nie wyraża zgody na zaoferowaną przez Krajowy Ośrodek cenę, ani wyraźnych zasad w oparciu o które nieruchomości te będą podlegały szacowaniu. Powyższe w rzeczywistości może potęgować niejasne sytuacje w przyszłości, wedle których rolnik mający odmienne zdanie, co do wartości swojej własności może chcieć odstąpić od zamiaru jej sprzedaży.

- zmiana dotycząca art. 2b ust. 2 pkt. 2 (w zw. z art. 2a ust. 4 pkt. 6 lit. b-f):

Przedmiotowa propozycja, w zależności od podmiotu do którego się odnosi, nakłada pewne obowiązki, czego doczekała się również spółka prawa handlowego. Podmiot ten powinien przez określony termin spełniać przesłanki wyrażone pkt. 6 lit. b-f w art. 2a ust. 4 K.U.R. W świetle tej regulacji dla przykładu wskazać można na przesłanki odnoszące się do posiadania kwalifikacji rolniczych przez każdego członka zarządu spółki nabywającej nieruchomość rolną, czy też na tworzenie odpowiednich struktur własnościowych.

Przewidziany w art. 2a ust. 4 pkt. 6 lit. d warunek posiadania kwalifikacji rolniczych przez wszystkich członków zarządu jest nader rygorystyczny wobec faktu, że jak nierzadko to bywa w rzeczywistości członek organu zarządzającego wykonuje działalnością rolniczą nie osobiście, a za pośrednictwem pracowników posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie w tego rodzaju pracy.

Ponadto, ustawodawca wprowadzając wymóg, aby spółka prawa handlowego nabywająca nieruchomości rolną przez 10 lat utrzymywała skład zarządu złożony tylko z rolników indywidualnych musiał w ogóle nie wziąć pod uwagę, iż kapitałowe spółki prawa handlowego niezwykle często charakteryzują się rozbudowaną strukturą własnościową. Specyfika prowadzenia działalności właśnie w formie spółki prawa handlowego, a w szczególności spółki kapitałowej siłą rzeczy ulega w okresie jej trwania z różnych powodów wielu zmianom, nie zawsze przewidzianym i zaplanowanym. W praktyce niezwykle trudnym będzie wypełnianie przez tak długi okres, tylu poważnych obowiązków.

- zmiana dotycząca art. 2b ust. 2a:

Analiza treści art. 2b ust. 2a K.U.R., sprawia wrażenie pewnej niekonsekwencji, która w zestawieniu z dyspozycją ust.4 w określonych sytuacjach może powodować sprzeczności. Należy bowiem zauważyć, iż w treści ust. 2 ustawodawca dopuścił możliwość zbycia albo oddania w posiadanie nabytej nieruchomości rolnej w okresie 10 lat pewnej grupie podmiotów, które będą musiały legitymować statusem rolnika indywidualnego. Natomiast, w ust. 4 ustawodawca redakcyjnie powieliła treść ust. 2a, z tym, że przesłanki co do statusu rolnika indywidualnego już nie wprowadza.

- zmiana dotycząca art. 3 ust. 9a:

Przedmiotową regulacją ustawodawca zaprzeczył istnieniu podstawowym instytucjom prawa cywilnego, wprowadzając sytuację prawną od której praktycznie nie będzie odwrotu. Poprzez tę zmianę zablokowano bowiem kontraktującym możliwość wycofania się z umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, w sytuacji gdy objęta jest ona prawem pierwokupu. Jest to przy tym o tyle niekomfortowa sytuacja, iż dla potencjalnej strony takiej umowy oznacza to tyle, że gdy jej kontrahent nie spełni uzgodnionych wcześniej warunków, od takiej umowy nie będzie już mogła odstąpić i to niezależnie od tego, jak bardzo taka umowa byłaby dla niej przez działanie drugiej strony niekorzystna.

- zmiana dotycząca art. 3b ust. 1:

Jako niezwykle wątpliwe ocenić należy prawo Krajowego Ośrodka do nabycia gruntu należącego do spółki osobowej prawa handlowego, uzależniając ten proceder od faktu zmiany wspólnika lub przystąpienia do spółki wspólnika nowego. Regulacja ta powoduje w istocie, iż w razie uprzedniego wystąpienia sytuacji niezależnej od woli samej spółki, a więc i jej wspólników, która w dalszej kolejności determinować będzie opisane w rzeczonym przepisie następstwa, nastąpi niejako automatyczne uruchomienie procesu sprzedaży, niezgodnego z zamiarem właścicieli firmy, ale i procesu który może doprowadzić do negatywnych konsekwencji w postaci ograniczenia wymiaru jej działalności.

Proponowana zmiana nie tylko kolejny już raz ingeruje w podstawowe zasady kontraktowania, ale dodatkowo władczo wywołuje dalsze następstwa, które w ogóle mogą nie leżeć w słusznym interesie podmiotu, którego bezpośrednio będą dotyczyły.

II.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

- zmiana dotycząca art. 29 ust. 3bb:

Przedmiotowa regulacja zdaje się w istotny sposób odbiegać od postanowień ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, nakładających na osobę, która zamierza utworzyć lub powiększyć swoje gospodarstwo szereg obowiązków. Proponowana regulacja odstępuje od przyjętych zasad spełniania obowiązku 5 letniego zamieszkiwania w gminie, w której położona jest nieruchomość, jak i spełniania obowiązku 5-letniego osobistego prowadzenia gospodarstwa, a nawet posiadania kwalifikacji rolniczych, jedynie jak na rzecz przesłanki ukończenia 40 lat. Jednocześnie, zmiana ta nie nadaje żadnych instrumentów pozwalających na weryfikację osoby, do której nieruchomość ma potencjalnie trafić.

Wydaje się zatem, że kierunek przedmiotowej zmiany nie przyczyni się do zapewnienia ochrony polskiej ziemi.

- zmiana dotycząca art. 29 ust. 3bd:

Dokonując być może pozornie nieistotnej zmiany polegającej na wprowadzeniu pojęcia obrębu ewidencyjnego, zamiast jak dotychczas pojęcia miejscowości wyraźnie ograniczono dostęp do przetargu. Nie ulega przecież wątpliwości, iż z terytorialnego punktu widzenia miejscowość nierzadko będzie jednostką większą niż obręb ewidencyjny. Ustawodawca nie rozwiązał przy tym wątpliwości, chociażby co do potencjalnej sytuacji, gdy podmiot wygrałby przetarg na większość działek pierwotnie pochodzących z jednej, lecz uprzednio położonej w różnych obrębach ewidencyjnych.

Niezależnie od powyższych uwag, zważyć należy, iż Rada dostrzega konieczność dalszych prac nad nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W ocenie Rady zmiany te powinny nastąpić w zakresie pogłębiania regulacji zapewniających bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmierzających do zachowania stabilności gospodarowania w obszarze stosunków dzierżawnych i zarazem, których ideą jest dbałość o mienie Skarbu Państwa.

Dla realizacji wyżej wspomnianych założeń, zdaniem Rady należałoby pochylić się nad możliwością wyodrębnienia z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości rolnych

lub gospodarstw rolnych podlegających zagospodarowaniu zarówno przez osoby fizyczne, osoby prawne, spółdzielnie produkcyjne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, wyłącznie w formie umów dzierżawy.

W myśl powyższej idei, zadaniem tak wyodrębnionych nieruchomości rolnych lub gospodarstw rolnych byłoby zapewnienie gwarancji dla zdolności Państwa do dostępu do źródeł bezpiecznej żywności wyprodukowanej przy wykorzystaniu zróżnicowanej struktury produkcji roślinnej i zwierzęcej w ilości pozwalającej na zachowanie i rozwój społeczeństwa, który to stan nie byłby możliwy do osiągnięcia bez gospodarstw towarowych. W tym też celu należałoby także znieść możliwość dalszego wyłączenia gruntów z takiej dzierżawy.

Konsekwencją tego założenia, z uwagi na dotychczasową formę zagospodarowania nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa, byłaby konieczność uregulowania stosunków prawnych dla umów dzierżaw nadal obowiązujących, z ich odpowiednią dyferencjacją na umowy dzierżawy, z których na podstawie postanowień ustawy z dnia 16.09.2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. 2011.233.1382*) wyłączono 30% powierzchni użytków rolnych oraz na umowy w zakresie których do przedmiotowych wyłączeń nie doszło. W obydwu jednak przypadkach, po spełnieniu odpowiednich dla każdego z tych rodzajów umów przesłanek, dotychczasowemu dzierżawcy przysługiwałoby prawo do przedłużenia na jego wniosek okresu trwania dotychczasowej umowy dzierżawy, co oczywiste bez przeprowadzania procedur przetargowych.

Przedstawiając powyższe stanowisko, pozostajemy w przekonaniu, iż zawarte w nim uwagi zdołają przyczynić się do ostatecznego zredagowania treści przedmiotowych aktów prawnych, w sposób możliwie optymalizujący pozycję podmiotów, do których owe przepisy mają zastosowanie.

*Przewodniczący Rady Dialogu
Społecznego w Rolnictwie*

Jerzy Wierzbicki