



Wielkopolska Izba Rolnicza  
ul. Golęcińska 9L  
60-626 Poznań

tel. 61 227 01 30  
fax: 61 227 01 31  
e-mail: wir@wir.org.pl  
internet: www.wir.org.pl

WIR.BW.BI.1017.2018

Poznań, 04.04.2018 r.

**Sz.P.**  
**Wiktor Szmulewicz**  
**Prezes**  
**Krajowej Rady Izb Rolniczych**

*Szanowny Panie Prezesie,*

Zarząd Wielkopolskiej Izby Rolniczej odnosząc się do projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, stwierdza iż w zaproponowane zapisy w większości przyczynią się do usprawnienia procesów związanych z regulacjami w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.

Proponowane zmiany ułatwią zarządzanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz usprawnią podejmowanie decyzji przez Dyrektora KOWR. W przypadku gospodarstw rodzinnych poszerzony katalog osób bliskich mogących przejąć grunty, jak również ułatwienie zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej w przypadku rozvodu, przyczyni się do racjonalnego gospodarowania nieruchomościami w ramach poszczególnych gospodarstw rolnych. Również pozostałe propozycje zmian ułatwią pozyskanie gruntów na cele publiczne. Skrócenie terminu dotyczącego zmiany użytkowania gruntów rolnych lub ich zbycia z 10 na 5 lat da możliwość podejmowania decyzji wpływających na efektywność gospodarowania, co jest spełnieniem postulatu rolników.

Zdaniem WIR w przypadku gruntów rolnych o niskiej klasie bonitacyjnej gleb powierzchnia nieruchomości, którą można zakupić bez zgody Dyrektora Generalnego KOWR powinna zostać zwiększona do 1 ha, ale tylko dla osób nie posiadających innych gruntów rolnych.

Z uwagi na fakt, iż projekt był już przedmiotem analizy, skupić się głównie należy na wprowadzonej w projekcie zmianie w zakresie podmiotów uprawnionych do udzielania nabywcom rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej (dalej: rękojmia).

Z niewyjaśnionych w uzasadnieniu do projektu przyczyn autor usunął samorząd rolniczy jako podmiot uprawniony - obok ośrodków doradztwa rolniczego - do wydawania opinii co do rękojmi. O pochoptności tej zmiany świadczy nie tylko wspomniany brak jakiegokolwiek wyjaśnienia, dlaczego jedynie doradztwo rolnicze ma uzyskać taką kompetencję, lecz również samo brzmienie proponowanego ust. 4i pkt 3 w art. 2a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Autor pośpiesznie usuwając izby rolnicze z tego przepisu pozostawił w niezmiennym kształcie wstęp tej regulacji, z którego wynika - skutek użytego w liczbie mnogiej wyrazu "właściwy" - że oprócz ośrodków doradztwa jeszcze inne podmioty mogą wyposażyć nabywcę w pozytywną opinię na temat rękojmi („3) posiada pozytywną opinię właściwych (...)"). Stwierdzona nieprawidłowość sugeruje, że mogło dojść w tym względzie do oczywistej omyłki polegającej na

niezamierzonym usunięciu organizacji społeczno-zawodowych rolników, w tym izby rolniczej z omawianej regulacji.

Niezależnie jednak od powyższego przypuszczenia należy wyrazić niezrozumienie dla uznania, że niezależny od organów władzy wykonawczej podmiot, jakim jest samorząd rolniczy, nie jest instytucją kompetentną do oceny, czy dany nabywca winien uzyskać stosowną rękojmię, czy też nie. W ocenie Wielkopolskiej Izby Rolniczej przyjęte rozwiązanie jest wadliwe na kilku płaszczyznach.

Idea rękojmi odnosi się do potrzeby zapewnienia prowadzenia prawidłowej gospodarki rolnej na nabytych gruntach i utrzymywania ich we właściwej kulturze. Z pewnością prawodawcy zależy również na ograniczeniu spekulacji użytkami rolnymi, które winny być wykorzystywane zgodnie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, oraz na poprawie struktury agrarnej naszych gospodarstw.

W tym kontekście należy odwołać się do ustaw odpowiednio o izbach rolniczych oraz jednostkach doradztwa rolniczego (dalej: ustawa JDR). Ustawa o izbach w art. 3 ust. 4 nakłada na izby obowiązek działania na rzecz rolnictwa, wpływania na kształtowanie polityki rolnej i uczestniczenia w jej realizacji. Co istotne obowiązek ten, ze względu na budowę tej normy, nie jest – wbrew pozorom – adresowany wyłącznie do izb rolniczych. Obowiązek ten stanowi także wytyczne dla organów władzy wykonawczej do przedsięwzięcia działań w tym obszarze w sposób uwzględniający aktywną obecność izb rolniczych w realizacji tego typu zadań. To oznacza, że obowiązki izb określone w art. 3 ust. 4 ustawy o izbach stanowią jednocześnie zobowiązanie dla organów władzy wykonawczej do umożliwienia samorządowi rolniczemu wywiązanie się z powinności nakreślonych w tym przepisie. Nie jest przecież możliwe skuteczne wywiązywanie się przez izbę z postawionych przez ustawodawcę zadań przy negatywnej postawie organów władzy wykonawczej. Odnosi się to również do ustawodawcy, którego racjonalność zawsze należy zakładać w procesie wykładni prawa, a zatem tak działający ustawodawca nie może (postulat jednoznaczności i konsekwencji prawodawcy w regulacjach zawartych w obowiązującym porządku prawnym) w jednej ustawie tworzyć regulacji zobowiązujących określone podmioty do działań w danym obszarze, podczas gdy w innych aktach tej samej rangi uniemożliwiać bądź wręcz wykluczać ów zobowiązany podmiot do działania właśnie w tej sferze.

Warto przytoczyć w tym miejscu art. 2 ust. 2b ustawy JDR, zgodnie z którym zadaniem Centrum Doradztwa i ośrodków wojewódzkich jest prowadzenie doradztwa rolniczego obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich. Już pobieżna lektura tego przepisu wskazuje, że zadania postawione przez ustawodawcę przed ośrodkami doradztwa są znacznie węższe aniżeli przed samorządem rolniczym. Zasadniczo sprowadza się ono do świadczenia usług doradczych dla podmiotów zewnętrznych w sprawach dotyczących szeroko pojętego rolnictwa. Kluczowym tutaj jest także fakt, iż nigdzie w ustawie JDR nie ma mowy o wydawaniu jakichkolwiek opinii czy też zajmowaniu stanowisk dla organów administracji publicznej. Otóż ta konstatacja stoi w rażącej dysproporcji do brzmienia ustawy o izbach rolniczych, która w art. 5 ust. 1 pkt 1 wśród zadań izb wymienia sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu produkcji rolnej oraz rynku rolnego i przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Nadto prawodawca w nakazuje organom władzy publicznej konsultowanie projektów aktów prawnych dotyczących rolnictwa z izbami rolniczymi.

W świetle poczynionych ustaleń nie sposób dostrzec jakiegokolwiek przejawu racjonalności przy przyjęciu przez prawodawcę, że podmiotem kompetentnym do wydawania opinii o rękojmi są ośrodki doradztwa rolniczego, a już nie samorząd rolniczy.

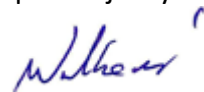
Równocześnie przyjęte rozwiązanie jest wadliwe także z tego względu, że w zakresie zasięgania opinii w zakresie rękojmi będziemy mieli do czynienia w istocie z zasięgnięciem opinii

w trybie, które można określić jako „pytanie samego siebie”. Proszę zwrócić uwagę, że ustawa JDR statuuje jednostki doradztwa jako państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (art. 2 ust. 2 tej ustawy), natomiast w myśl art. 2 ust. 1 ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa Krajowy Ośrodek jest państwową osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, 1948, 1984 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 60 i 191). Co więcej, nadzór nad Krajowym Ośrodkiem sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 2 ust. 3 ustawy o KOWR), a zatem ten sam organ któremu podlegają jednostki doradztwa rolniczego (art. 3 ust. 1 ustawy JDR). Powstaje pytanie wobec tego o sens przyjętego rozwiązania, kiedy de facto w obrębie właściwości tego samego organu konstytucyjnego wprowadza się wymóg zasięgnięcia opinii o rękojmi, tworząc tym samym iluzję konsultowania lub warunkowania treści przyszłej decyzji administracyjnej od stanowiska niezależnego podmiotu trzeciego? Pozostając przy przyjętym rozwiązaniu, to tego typu „konsultacje” winny mieć charakter stricte wewnętrzny przedsiębrany w toku procedowania nad wnioskiem o wydanie zgody na zbycie/nabycie nieruchomości rolnych, bez potrzeby ubiegania się jeszcze o taką opinię innej państwowej jednostki nadzorowanej i podległej temu samemu organowi.

W obliczu braku uzasadnionych przesłanek dla przyjęcia takiej regulacji, zachodzi przypuszczenie, że jedyną przyczyną jej wprowadzenia ma wymiar fiskalny, wprost wyrażony w uzasadnieniu projektu poprzez podanie, że opinia JDR będzie miała charakter świadczenia odpłatnego. Ocena tego typu zabiegu nie może być pozytywna w zestawieniu z okolicznością braku rzeczywistej konsultacji kwestii rękojmi z podmiotem niezależnym od podmiotu wydającego decyzję warunkującą zbycie/nabycie. W tym stanie sprawy wymaga podkreślenia, że jedynym w polskim systemie prawnym podmiotem niezależnym od władzy wykonawczej, działającym w sferze rolnictwa, mającym zarazem charakter powszechny i obligatoryjny (art. 1 ust. 2 ustawy o izbach) jest samorząd rolniczy, ze względu na co podmiot ten winien być – zgodnie zresztą z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 3 ust. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o izbach – instytucją uprawnioną do oceny, czy dany podmiot daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej.

Z poważaniem

Prezes  
Wielkopolskiej Izby Rolniczej



Piotr Walkowski