



Warszawa, 4. 01. 2015 r.

IV.7005.23.2014.JP

Pan Marek Sawicki
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Warszawa

szanowny Panie Ministrze

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca przepisów prawnych mających zapobiegać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób). Autorem skargi jest związek zawodowy NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych.

Stosownie do treści art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (*tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.*) (dalej: u.g.n.r.) sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Z dalszych ustępów art. 28a u.g.n.r wynika, że przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych, o której mowa w ust. 1, będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Powierzchnię użytków rolnych, o której mowa w ust. 1 i 2, ustala się na podstawie oświadczenia złożonego przez nabywcę nieruchomości rolnej, a osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art. 28a ust. 3 i 4 u.g.n.r.).

Przepisy art. 28a zostały dodane do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (*tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 803*) (dalej: u.k.u.r.) z wyjątkiem ust. 4, który wprowadzono ustawą z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu

nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 233, poz. 1382*).

Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego można dojść do wniosku, że przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych ustawodawca uznał za jeden z podstawowych celów projektowanej regulacji. Podkreślono bowiem, że tworzenie gospodarstw wielkoobszarowych nie jest akceptowane w środowisku wiejskim, a także wskazano, iż w żadnym z krajów europejskich struktura agrarna nie opiera się na funkcjonowaniu gospodarstw wielusethektarowych (*Sejm RP IV kadencji, nr druku 1128*). Można także przyjąć, że przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych jest wyrazem polityki państwa preferowanej przez ustrojodawcę w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

W doktrynie wskazuje się, że art. 28a ust. 1 u.g.n.r. stosuje się do wszelkich przypadków zawarcia umowy sprzedaży gruntów Zasobu, niezależnie od tego, czy nabywcą jest osoba fizyczna, czy prawna (*zob. R. Michałowski, Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Studia Iuridica Agraria 2012/10 s. 503-512*). Regulację zawartą w art. 28a ust. 1 u.g.n.r. należy zatem oceniać jako czysto antykoncentracyjną, stanowiącą podstawowe narzędzie przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych w rękach jednego podmiotu. W ocenie Rzecznika, uzasadniony jest wniosek, że przepis ten ma na celu nie tyle kształtowanie struktury gospodarstw rolnych, ile zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów.

Na tle wskazanej na wstępie niniejszego wystąpienia skargi powstała poważna wątpliwość, czy wprowadzona regulacja jest na tyle precyzyjna i szczegółowa, by można było uznać, że stosowanie wprowadzonych przepisów może przyczyniać się do realizacji opisanych wyżej celów ustawodawcy. Przepisy zawarte w art. 28a u.g.n.r. nie uwzględniają bowiem łatwości, z jaką np. spółki osobowe i kapitałowe, udziałowcy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, akcjonariusze spółek akcyjnych oraz wspólnicy spółek osobowych mogą obchodzić antykoncentracyjną regulację zawartą w art. 28a u.g.n.r. Tytułem jednego z wielu możliwych przykładów, wskazać wypada sytuację, w której osoba fizyczna tworzy jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka ta jako osoba prawna może nabywać grunty z Zasobu niezależnie od tego, czy jedyny wspólnik tej spółki wykorzystał już przewidziany prawem limit, czy też nie. W obowiązującym stanie prawnym nie ma bowiem ani obowiązku, ani narzędzi do badania powiązań kapitałowych pomiędzy nabywcami gruntów rolnych z Zasobu. Może to prowadzić do sytuacji, w której limit obszarowy zawarty w art. 28a ust. 1 u.g.n.r. ma charakter

jedynie pozorny i może być skutecznie stosowany do nabywców będących osobami fizycznymi bądź innymi podmiotami, które nie korzystają z możliwości utworzenia nowego podmiotu zdolnego do bycia nabywcą nieruchomości z Zasobu.

Ograniczenia mogą być skutecznie egzekwowane wówczas, gdy dochodzi do preferencyjnego zbywania nieruchomości Zasobu. Tytułem przykładu można wskazać nabywanie nieruchomości z wykorzystaniem prawa pierwszeństwa np. przez dzierżawcę bądź byłego właściciela nieruchomości (art. 29 ust. 1 pkt 1 i 3 u.g.n.r.). Są to bowiem przypadki, w których potencjalny nabywca nieruchomości jest ściśle określony. Ograniczenia nie mogą być natomiast w pełni skuteczne w tych wszystkich sytuacjach, w których krąg potencjalnych nabywców nie jest ograniczony, a zatem np. przy sprzedaży nieruchomości Zasobu w przetargu, w którego warunkach Agencja nie przewidziała zastrzeżeń określonych w art. 29 ust. 3b u.g.n.r. Podmioty zainteresowane nabyciem takich nieruchomości mogą bowiem przed przystąpieniem do przetargu utworzyć np. nową osobę prawną, która nie będzie właścicielem żadnych nieruchomości i nie napotka na przeszkodę w postaci ograniczenia obszarowego zawartego w art. 28a ust. 1 u.g.n.r.

Autor skargi, w swoim piśmie skierowanym do Rzecznika przytoczył kilka przykładów koncentracji gruntów z pominięciem art. 28a u.g.n.r. Kserokopia skargi stanowi załącznik do niniejszego wystąpienia.

W ocenie Rzecznika, nie ulega wątpliwości, że tak proste do ominięcia ograniczenia nie mogą zostać uznane za przyczyniające się do kształtowania preferowanego przez ustrojodawcę ustroju rolnego państwa, którego zasady zostały uszczegółowione w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1648*) przekazuję Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a jeśli podzieli Pan Minister przedstawione w niniejszym wystąpieniu wątpliwości, proszę o spowodowanie podjęcia prac nad przygotowaniem stosownej nowelizacji prawa zmierzającej do zapewnienia skutecznego mechanizmu przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załącznik:

- skarga NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych z dnia 25 września 2014 roku.