

BEOS-1661/25

Warszawa, 23 września 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.244.8.2025
24.09.2025
Data wpływu

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu
ochrony polskiego rolnictwa
(druk sejmowy nr 1632)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b 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 zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Zgodnie z uzasadnieniem projektowana ustawa, w zakresie w którym przewiduje nowelizację ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ (dalej: u.k.u.r.), służy rozwiązaniu problemu dotyczącego braku należytej ochrony polskiego rolnictwa i polskiej produkcji rolnej w związku z napływem produktów rolnych spoza Unii Europejskiej. Wnioskodawca wskazał w tym zakresie na zagrożenia związane z wejściem w życie umowy handlowej między UE a państwami Mercosur². W ocenie Wnioskodawcy umowa ta będzie miała wpływ na wiele kluczowych obszarów związanych z polskim rolnictwem oraz będzie stanowić zagrożenie dla gospodarstw rodzinnych. Ponadto, w związku z tym, że w wielu państwach Mercosur obowiązują niższe niż w UE standardy sanitarne i weterynaryjne, wejście w życie wskazanej umowy będzie stwarzać potencjalne zagrożenie dla unijnych konsumentów produktów rolnych. Zdaniem Wnioskodawcy umowa ta może przyczynić się do wypierania polskich produktów z dotychczasowych rynków zbytu, przede wszystkim z rynków państw Unii. Na

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 423, ze zm.,

² Na temat umowy UE-Mercosur, zob. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercotur/eu-mercotur-agreement_en [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 22 IX 2025 r.].

skutek wejścia w życie umowy Polska może utracić pozycję regionalnego lidera w eksporcie żywności.

W uzasadnieniu projektu wskazano także, że projekt, w zakresie w którym przewiduje nowelizację ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³ (dalej: u.w.s.n.), służy rozwiązaniu problemu polegającego na spekulacyjnym zakupie gruntów rolnych w Polsce przez podmioty krajowe i zagraniczne. W ocenie Wnioskodawcy podmioty te nie gwarantują, że nabywane przez nie grunty będą wykorzystywane zgodnie z interesem społecznym oraz bezpieczeństwem żywnościowym obywateli. Zdaniem Wnioskodawcy projekt przyczyni się do utrzymania gruntów rolnych w posiadaniu polskich rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne. Ograniczy nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby nieuprawnione, nabywające je w celach innych niż prowadzenie produkcji rolnej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

Projekt przewiduje zmianę u.k.u.r. (art. 1 projektu) oraz u.w.s.n. (art. 2 projektu).

Proponowana zmiana u.k.u.r. dotyczy wprowadzenia nowego brzmienia preambuły o następującej treści: „[w] poczuciu szczególnej odpowiedzialności za przyszłość polskiego rolnictwa i bezpieczeństwo żywnościowe obywateli, dostrzegając pogłębiające się trudności gospodarcze w Europie oraz rosnące zagrożenia płynące z napływu produktów rolnych spoza granic Unii Europejskiej, w przekonaniu, że polskie rolnictwo oparte na gospodarstwach rodzinnych, wymaga dziś realnej ochrony i wsparcia, kierując się wspólną wolą polityczną i społeczną obrony krajowej produkcji rolnej jako fundamentu niezależności, bezpieczeństwa i dobrobytu Rzeczypospolitej Polskiej, uznając, że w obecnych okolicznościach obowiązkiem władz publicznych jest podejmowanie konsekwentnych i systemowych działań służących trwałemu wzmocnieniu krajowego rolnictwa i obronie interesów polskich rolników, przyjmując, że niniejsza ustawa stanowi jeden z elementów realizacji tej polityki oraz narzędzie służące ochronie polskiej produkcji rolnej jako całości, uchwala się niniejszą ustawę”.

Projektowana zmiana u.w.s.n. dotyczy wydłużenia okresu wstrzymania sprzedaży (z zastrzeżeniem określonych wyjątków) nieruchomości, ich części oraz udziałów we współwłasności nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zmieniany art. 1 u.w.s.n.). Proponowana ustawa przewiduje wstrzymanie sprzedaży w okresie 20 lat od dnia wejścia w życie u.w.s.n. (tj. do 30 kwietnia 2036 r.). Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wskazany okres wynosi 10 lat od dnia wejścia w życie u.w.s.n. (tj. do 30 kwietnia 2026 r.).

Projekt przewiduje również, że sprzedaż nieruchomości, ich części lub udziałów we współwłasności nieruchomości, innych niż wymienione w art. 2 ust. 1 u.w.s.n.⁴, bez zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (wydanej na wniosek

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 559.

⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy wyjątki dotyczą sprzedaży:

1) nieruchomości i ich części przeznaczonych w:

Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa), będzie nieważna w okresie 20 lat od dnia wejścia w życie u.w.s.n. (tj. do 30 kwietnia 2036 r.; zmieniany art. 2 ust. 3 u.w.s.n.). Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wskazany okres wynosi 10 lat od dnia wejścia w życie u.w.s.n. (tj. do 30 kwietnia 2026 r.).

Projekt ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2, który ma wejść w życie 30 kwietnia 2026 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca wskazał, że nie ma możliwości realizacji alternatywnych rozwiązań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

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

Ze względu na to, że projektowana zmiana – zawarta w preambule ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – związana z planowanym wejściem w życie umowy handlowej między UE a państwami Mercosur, ma charakter deklaracyjny i wewnątrzkrajowy, nie ma konieczności przeprowadzania analizy prawnoporównawczej w tym zakresie.

W związku z powyższym, analiza prawnoporównawcza koncentruje się na drugim problemie zawartym w projekcie, czyli przeciwdziałaniu spekulacyjnemu zakupowi gruntów rolnych.

W państwach członkowskich UE istnieje duże zróżnicowanie krajowych przepisów regulujących rynek gruntów rolnych i ograniczenia dotyczące transakcji na tym rynku. Na ukształtowanie sposobu, w jaki rolnicy uzyskują dostęp do ziemi (dzierżawa *versus* uprawa na własność), oraz na obowiązujące regulacje wpływają czynniki historyczne, instytucjonalne, ekonomiczne i polityczne. Niektóre państwa posiadają silnie regulowane rynki gruntów rolnych (np. Chorwacja, Litwa, Polska, Rumunia, Węgry), natomiast inne przyjęły bardziej liberalne podejście (np. Czechy, Dania, Finlandia, Irlandia)⁵. Wiele z przyjmowanych regulacji ma na celu ograniczenie spekulacyjnego wykupu ziemi rolnej przez osoby krajowe i zagraniczne, w tym m.in.:

- a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub
- b) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub
- c) planie ogólnym gminy – na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, lub
- 2) nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych, lub
- 3) domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, lub
- 4) nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha, lub
- 5) udziałów we współwłasności nieruchomości, o których mowa w pkt 1–4.

⁵ *Agricultural land market regulations in the EU Member States*, Luxembourg 2021, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC126310/JRC126310_01.pdf.

- wymóg publikacji ofert sprzedaży gruntów rolnych (np. w poszczególnych krajach związkowych Austrii⁶, Rumunii⁷, Słowenii⁸);
- procedury sprzedaży gruntów znajdujących się w zasobach publicznych (np. w Bułgarii⁹, Chorwacji¹⁰, na Litwie¹¹, Łotwie¹², we Włoszech¹³);
- konieczność zatwierdzenia przez organ publiczny przeniesienia własności udziałów w spółce, która jest właścicielem gruntu rolnego (np. w Austrii¹⁴, Francji¹⁵, na Litwie¹⁶);
- prawo pierwokupu przez wyznaczone organy publiczne (np. w Chorwacji¹⁷, Francji¹⁸, Rumunii¹⁹, Słowenii²⁰);
- prawo pierwokupu przez krewnych (np. w Rumunii²¹, Słowenii²², na Węgrzech²³);

⁶ Informacje ze strony internetowej Górnej Austrii: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/19637.htm>.

⁷ Lege nr. 17 din 7 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, Monitorul Oficial nr. 178 din 12 martie 2014, tekst w j. rumuńskim: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/156290>.

⁸ Informacje ze słoweńskiego rządowego portalu eUprava: <https://e-uprava.gov.si/podrocja/kmetijstvo-gozdarstvo-prehrana/kmetijska-zemljisca/prodaja-kmetijskega-zemljisca-kmetije-gozda.html?lang=si>; Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ), tekst w j. słoweńskim: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO541>.

⁹ Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, tekst w j. bułgarskim: <https://lex.bg/laws/ldoc/2132550145>.

¹⁰ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, tekst w j. chorwackim: <https://www.zakon.hr/z/133/zakon-o-poljoprivrednom-zemljištu>.

¹¹ Lietuvos respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo nr. IX-1314 pakeitimo įstatymas, 2023 m. birželio 29 d. Nr. XIV-2123, tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9ecc8bb21a5d11ee9f8efaacc26fd687?ifwid=z6r46pq1z>.

¹² Latvijas Republikas likums par zemes privatizāciju lauku apvidos, tekst w j. łotweskim: <https://likumi.lv/ta/id/74241-par-zemes-privatizaciju-lauku-apvidos>.

¹³ Criteri per la vendita dei terreni, tekst w j. włoskim: <https://www.ismea.it/flex/TemplateUSR/assets/bta/Criteri-per-la-vendita-dei-terreni-ISMEA.pdf>.

¹⁴ P. A. Blajer, Public control of share deals in companies owning agricultural real estate in a comparative perspective, "Przegląd Prawa Rolnego" 2022, nr 2 (31), s. 45, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ppr/article/download/36042/31833/80071>.

¹⁵ Code rural et de la pêche maritime, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071367.

¹⁶ Lietuvos respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo nr. IX-1314 pakeitimo įstatymas, op. cit.

¹⁷ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, op. cit.

¹⁸ Code rural et de la pêche maritime, op. cit.

¹⁹ Lege nr. 17 din 7 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole..., op. cit.

²⁰ Informacje ze słoweńskiego rządowego portalu eUprava, op. cit.; Zakon o kmetijskih zemljiščih, op. cit.

²¹ Lege nr. 17 din 7 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole..., op. cit.

¹⁹ Informacje ze słoweńskiego rządowego portalu eUprava, op. cit.; Zakon o kmetijskih zemljiščih, op. cit.

²³ 2013. évi CXXII. Törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról, tekst w j. węgierskim: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300122.tv>.

- czasowy zakaz zbycia gruntu rolnego po jego zakupie (np. w Bułgarii²⁴, w przypadku ziemi zakupionej z zasobów publicznych, lub w Holandii²⁵, jeśli korzystano z preferencji podatkowych);
- zakaz sprzedaży gruntów znajdujących się w zasobie publicznym (np. w Bułgarii²⁶, Estonii²⁷);
- ograniczenie łącznej powierzchni gruntów rolnych nabytych od państwa (np. na Litwie²⁸).

Poniżej omówiono przepisy regulujące rynek gruntów rolnych oraz ograniczenia dotyczące transakcji na tym rynku w trzech państwach, w których, zgodnie z danymi Wspólnego Centrum Badawczego (*Joint Research Centre*, JRC), występuje różny poziom natężenia regulacji mających na celu ograniczenie spekulacyjnego wykupu ziemi rolnej przez osoby krajowe i zagraniczne: Dania (niski poziom), Francja (średni poziom) i Litwa (wysoki poziom)²⁹.

W Danii zarówno rynek dzierżawy, jak i sprzedaży gruntów rolnych uznawane są za liberalne³⁰. Liberalizacja rynku gruntów rolnych postępowała stopniowo od kryzysu finansowego w latach 2007-2009. Obecnie głównym aktem prawnym regulującym nabywanie gruntów rolnych w Danii jest ustawa o nieruchomościach rolnych³¹, zgodnie z którą nieruchomością rolną jest nieruchomość zarejestrowana w rejestrze gruntów Duńskiej Agencji Geodanych (*Geodatastyrelsen*). Nieruchomość może zostać wpisana do rejestru gruntów jako nieruchomość rolna, jeżeli posiada powierzchnię co najmniej 2 ha i jest wykorzystywana do celów

²⁴ Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, op. cit.

²⁵ Wet op belastingen van rechtsverkeer, tekst w j. holenderskim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002740/2025-01-01>.

²⁶ Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, op. cit.

²⁷ Riigivaraeasutus, RT I 2009, 57, 381, tekst w j. estońskim:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122024016>, wer. w j. angielskim: State Assets Act,

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/527042020009/consolide/current>.

²⁸ Lietuvos respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo nr. IX-1314 pakeitimo įstatymas, op. cit.

²⁹ Agricultural land market..., op. cit.

³⁰ Ibidem.

³¹ Bekendtgørelse af lov om landbrugsejendomme, LBK nr 116 af 06/02/2020, tekst w j. duńskim: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/116>. Do sprzedaży wszystkich gruntów, w tym również rolnych, znajdują zastosowanie przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości, zgodnie z którą osoby fizyczne, które nie mają miejsca zamieszkania w Danii i które wcześniej nie zamieszkiwały w Danii przez łączny okres 5 lat, mogą nabyć tytuł prawny do nieruchomości w Danii wyłącznie za zgodą ministra sprawiedliwości. To samo dotyczy osób prawnych, które nie mają siedziby w Danii, a także zagranicznych organów publicznych. Minister sprawiedliwości może ustanowić przepisy stanowiące, że niektóre osoby, które nie mają miejsca zamieszkania i nie miały wcześniej miejsca zamieszkania w Danii (analogicznie osoby prawne, które nie miały lub nie mają siedziby w Danii) przez łączny okres 5 lat, mogą, bez zezwolenia ministra, nabyć tytuł prawny do nieruchomości położonej w Danii, która ma służyć nabywcy jako niezbędne całoroczne miejsce zamieszkania lub w przypadku, gdy nabycie jest warunkiem wstępnym prowadzenia działalności na własny rachunek lub świadczenia usług. Bekendtgørelse af lov om erhvervelse af fast ejendom, LBK nr 265 af 21/03/2014, tekst w j. duńskim: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2014/265>. W przypadku obywateli i spółek z państw UE zastosowanie znajdują odrębne przepisy, które zwalniają je z powyższego wymogu w przypadku nabywania nieruchomości położonej w Danii, która ma służyć nabywcy jako niezbędne całoroczne miejsce zamieszkania lub w przypadku, gdy nabycie jest warunkiem wstępnym prowadzenia działalności na własny rachunek lub świadczenia usług. Bekendtgørelse om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber samt visse personer og selskaber fra lande, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, BEK nr 764 af 18/09/1995, tekst w j. duńskim, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/1995/764>.

rolnictwa, leśnictwa, ogrodnictwa, sadownictwa, działalności szkółkarskiej lub innej podobnej związanej z użytkowaniem ziemi oraz znajduje się na niej budynek mieszkalny. Wraz z nabyciem nieruchomości rolnych powstaje obowiązek stałego zamieszkania. W przypadku osób fizycznych oznacza to obowiązek stałego zamieszkania na nieruchomości w ciągu 6 miesięcy od dnia jej nabycia. Obowiązek ten musi być spełniony przez nabywcę przez okres 10 lat. Obowiązek należy spełnić poprzez zamieszkanie nabywcy na danej nieruchomości rolnej lub na innej nieruchomości rolnej, której właścicielem lub współwłaścicielem jest dana osoba lub jej małżonek albo partner życiowy. Obowiązek zamieszkania może być również spełniony przez osobę inną niż nabywca, jeżeli zamieszka ona na danej nieruchomości lub na innej nieruchomości rolnej, której właścicielem lub współwłaścicielem jest nabywca. Z kolei osoby prawne mogą nabyć prawo własności do jednej lub kilku nieruchomości rolnych położonych na obszarze wiejskim, jeżeli w ciągu 6 miesięcy od nabycia osoba fizyczna zamieszka na stałe na jednej z nieruchomości rolnych należących do spółki, funduszu lub towarzystwa ubezpieczeniowego. Wymóg stałego zamieszkania również musi być spełniony przez okres 10 lat. W praktyce w przypadku nabycia przez osoby fizyczne wystarczy złożyć oświadczenie, że obowiązek zamieszkania zostanie spełniony poprzez zamieszkanie właściciela lub innej osoby fizycznej na nieruchomości rolnej. Narodowość nabywcy i kraj jego zamieszkania nie mają znaczenia z punktu widzenia ustawy o rolnictwie, jednak cudzoziemcy muszą równocześnie spełniać wymogi ustawy o nabywaniu nieruchomości³². Również osoby prawne mogą nabywać prawo własności do nieruchomości rolnych, o ile złożą oświadczenie, że obowiązek zamieszkania zostanie spełniony.

We Francji głównym aktem prawnym regulującym nabywanie gruntów rolnych jest kodeks rolny i rybołówstwa³³ (dalej: kodeks). Obszary rolnicze, których ochrona leży w interesie ogólnym ze względu na jakość produkcji, położenie geograficzne lub walory agronomiczne, mogą zostać sklasyfikowane jako chronione obszary rolnicze. Wszelkie zmiany przeznaczenia lub sposobu użytkowania gruntów, które trwale zmieniają potencjał agronomiczny, biologiczny lub gospodarczy chronionego obszaru rolniczego, muszą zostać przedłożone do zaopiniowania izbie rolniczej i departamentalnej komisji ds. orientacji rolnictwa. W przypadku negatywnej opinii jednej z tych instytucji zmiana może zostać zatwierdzona wyłącznie na podstawie uzasadnionej decyzji prefekta. Zezwolenia administracyjnego wymagają budowa, rozbudowa lub połączenie gospodarstw rolnych na rzecz gospodarstwa rolnego prowadzonego przez jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych, jeżeli całkowita powierzchnia, którą zamierza się zagospodarować, przekracza próg określony w regionalnym planie zagospodarowania gospodarstw rolnych (*le schéma directeur régional des exploitations agricoles*, SDREA)³⁴, przyjmowanym dla każdego z departamentów. Odmowa udzielenia zezwolenia jest dopuszczalna m.in., gdy istnieje kandydat do przejęcia lub obecny dzierżawca, który ma wyższy priorytet

³² Zob. przypis 31.

³³ *Code rural et de la pêche maritime*, op. cit.

³⁴ <https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/le-schema-directeur-regional-des-exploitations-agricoles-en-vigueur-au-15-juin-a9167.html>.

zgodnie z regionalnym planem zagospodarowania gospodarstw rolnych lub jeżeli operacja prowadzi do nadmiernego powiększenia lub koncentracji gospodarstw na rzecz tej samej osoby w świetle kryteriów sprecyzowanych w regionalnym planie. Zgodnie z kodeksem przenoszenie własności gruntów na rynku rolnym podlega regulacji przez państwowe lokalne spółki zajmujące się rozwojem gruntów i osadnictwem wiejskim – SAFER (*Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural*)³⁵. W celu wykonywania swoich zadań, spółki SAFER są informowane przez notariusza lub – w przypadku zbycia udziałów lub akcji spółek – przez zbywcę lub nabywcę, o każdym odpłatnym lub nieodpłatnym przeniesieniu własności gruntów rolnych (grunty położone w obrębie chronionych obszarów rolniczych, ale też w obrębie obwodów rolniczych wyznaczonych zgodnie z kodeksem urbanistyki³⁶ lub w strefie rolnej lub strefie przyrodniczo-leśnej wyznaczonej w dokumencie planowania przestrzennego³⁷). Jeżeli strony transakcji nie dochowają powyższego obowiązku informacyjnego SAFER może wystąpić do sądu o unieważnienie aktu lub o uznanie spółki SAFER za nabywcę zamiast osoby trzeciej. W razie zbycia nieodpłatnego może też zażądać unieważnienia darowizny, jeżeli uważa, że powinna być ona zgłoszona jak zbycie odpłatne. SAFER interweniuje na całym rynku gruntów rolnych, nabywając własność na podstawie umów zawieranych polubownie (większość przypadków) lub korzystając z prawa pierwokupu³⁸. Celem korzystania przez SAFER z prawa pierwokupu jest m.in. walka ze spekulacją gruntami. SAFER może skorzystać z prawa pierwokupu w przypadku odpłatnego zbycia nieruchomości rolnych oraz powiązanych z nimi ruchomości lub niezabudowanych gruntów przeznaczonych pod działalność rolniczą, jak również w przypadku odpłatnego zbycia wszystkich udziałów lub akcji spółki, której głównym celem jest prowadzenie lub posiadanie gospodarstwa rolnego, jeśli celem pierwokupu jest umożliwienie osiedlenia się rolnika. Jeżeli SAFER zamierza skorzystać z przysługującego mu prawa pierwokupu i uważa, że cena i warunki zbycia są zawyżone, składa własną ofertę zakupu. Sprzedający, który nie przyjmie oferty SAFER, może albo wycofać nieruchomość ze sprzedaży albo zwrócić się o zmianę ceny zaproponowanej przez SAFER do sądu. Nieruchomości są przydzielane przez SAFER osobom fizycznym lub prawnym zdolnym do zapewnienia zarządzania, zagospodarowania lub zachowania nieruchomości, z uwzględnieniem w szczególności ich sytuacji rodzinnej, zdolności finansowej do nabycia nieruchomości i zarządzania nią, istnienia dochodów pozarolniczych, kwalifikacji zawodowych i cech osobistych, a także interesu gospodarczego, społecznego lub środowiskowego przedsięwzięcia. SAFER może nałożyć obowiązek przestrzegania określonych warunków, obejmujących zobowiązanie do utrzymania przez minimalny okres 10 lat rolniczego lub leśnego sposobu użytkowania, bądź jakości środowiskowej przekazanych nieruchomości, a także

³⁵ <https://www.safefr.fr/>.

³⁶ Code de l'urbanisme, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031210345.

³⁷ W przypadku braku dokumentu planowania przestrzennego za grunty rolne uznaje się również grunty położone w sektorach lub częściach gmin, które nie zostały jeszcze zurbanizowane z wyjątkiem lasów.

³⁸ Informacje ze strony internetowej SAFER: <https://www.safefr.fr/les-safefr/nos-2-metiers/>.

uzależniać każdą odpłatną transakcję zbycia prawa własności lub użytkowania tych nieruchomości w tym samym okresie od swojej uprzedniej zgody³⁹.

Na Litwie głównym aktem prawnym regulującym nabywanie gruntów rolnych jest ustawa o nabywaniu gruntów rolnych⁴⁰. Zgodnie z ustawą osoby fizyczne i prawne, które nabyły grunty rolne, są obowiązane zapewnić ich użytkowanie do celów działalności rolniczej przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tych gruntów. Wymóg ten ma zastosowanie również w przypadku, gdy grunt rolny zostanie przekazany innym osobom przed upływem okresu 5 lat przeznaczonego na prowadzenie działalności rolniczej. Powyższy obowiązek nie znajduje zastosowania, w określonych przypadkach, w tym jeżeli nabycie gruntów sprawia, że po zawarciu transakcji powierzchnia gruntów rolnych należących do danej osoby na terytorium Republiki Litewskiej nie przekracza 10 ha wraz z posiadanymi już gruntami o tym samym przeznaczeniu. Nabywanie gruntów rolnych jest możliwe wyłącznie po uzyskaniu zgody wydanej przez jednostkę krajowej służby gruntów właściwą ze względu na położenie gruntów. Osoby posiadające ziemię rolną i pragnące przejąć kontrolę nad innym podmiotem prawnym, który posiada ponad 10 ha ziemi rolnej, muszą również uzyskać zgodę krajowej służby gruntów. Transakcje sprzedaży gruntów rolnych muszą być rozliczane wyłącznie w drodze rozliczeń bankowych. Na Litwie wprowadzono ograniczenia w zakresie powierzchni gruntów rolnych, które może nabyć jeden podmiot. Osoba fizyczna i prawna, lub osoby z nimi powiązane⁴¹, mogą nabyć od państwa na terytorium Litwy grunty rolne o łącznej powierzchni nieprzekraczającej 300 ha. Łączna powierzchnia gruntów rolnych nabyta od państwa i innych podmiotów nie może przekroczyć 500 ha, jednak ograniczenie to nie ma zastosowania pod określonymi warunkami, jeżeli grunty rolne są nabywane pod rozwój hodowli zwierząt. Zasadniczy cel użytkowania gruntów rolnych nabytych od państwa może zostać zmieniony nie wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia nabycia gruntu. Zakaz zmiany głównego celu zagospodarowania terenu obowiązuje również po przekazaniu tej działki osobom trzecim. W przypadku stwierdzenia, że państwowe grunty rolne nie są wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem, państwo nabywa prawo do odkupienia tych gruntów za tę samą cenę, za jaką zostały nabyte od państwa. Prawo pierwokupu prywatnych gruntów rolnych za cenę, za jaką są sprzedawane, i na tych samych warunkach, przysługuje współwłaścicielom działki, użytkownikowi sprzedawanej działki (w przypadku osoby fizycznej, jeśli wykorzystywał ją do działalności rolniczej przez co najmniej rok, a w przypadku osoby prawnej, której ponad 50% dochodów pochodzi z działalności rolniczej) oraz osobie posiadającej na własność grunt rolny graniczący ze sprzedawanym. Państwo posiada prawo pierwokupu gruntów rolnych

³⁹ Ten minimalny okres zostaje wydłużony do 18 lat, jeżeli przydzielona nieruchomość znajduje się w obrębie strefy ochrony i zagospodarowania terenów rolniczych i przyrodniczych na obszarach podmiejskich, wyznaczonej zgodnie z kodeksem urbanistycznym.

⁴⁰ *Lietuvos respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo nr. IX-1314 pakeitimo įstatymas*, op. cit.

⁴¹ Osobami powiązanymi są małżonkowie, a także rodzice (opiekunowie) wraz z małoletnimi dziećmi, osoby prawne, które bezpośrednio lub pośrednio (przez inny podmiot posiadający co najmniej 25% udziałów z prawem głosu) kontrolują ponad 25% udziałów innego podmiotu prawnego. Osobami powiązanymi są także osoby prawne, w których ta sama osoba lub jej małżonek, a także rodzice (opiekunowie) wraz z małoletnimi dziećmi posiadają ponad 25% udziałów z prawem głosu.

przeznaczonych zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne lub potrzebnych do realizacji projektów finansowanych ze środków budżetu państwa i UE dotyczących poprawy struktury gospodarstw i rekultywacji nieużytków.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanej ustawy będzie wydłużenie okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości (również ich części oraz udziałów we współwłasności nieruchomości) wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) na kolejne 10 lat od momentu wejścia w życie projektowanego przepisu (tj. do 30 kwietnia 2036 r.). Projekt przewiduje nowelizację art. 1 i art. 2 ust. 3 u.w.s.n. poprzez zastąpienie wskazanego w tych przepisach 10-letniego okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości, na okres 20 lat. Pierwotnie przepisy określały 5-letni okres wstrzymania sprzedaży nieruchomości, który następnie ustawą nowelizującą⁴² został zmieniony na 10-letni okres wstrzymania sprzedaży nieruchomości. Okres ten kończy się z dniem 30 kwietnia 2026 r. Nowelizacja przepisów w zakresie zaproponowanym przez Wnioskodawcę spowoduje wydłużenie wskazanego okresu o kolejne 10 lat (do 30 kwietnia 2036 r.). Z tych względów Wnioskodawca w art. 3 (przepis końcowy) przewiduje, że ustawa „wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem 30 kwietnia 2026 r.”. Poza zmianą (wydłużeniem) okresu obowiązywania zakazu sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, projekt nie przewiduje innych zmian, w tym nie zmienia zawartych w u.w.s.n. wyjątków od zakazu sprzedaży.

Wydaje się, że w zakresie wskazanego wyżej aspektu (wydłużenia wstrzymania sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP) projekt nie budzi wątpliwości prawnych. Rozwiązanie to jest przejawem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, do których należy również wybór preferowanych form prawnych korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w ZWRSP, w tym pozostawienie własności ziemi rolnej w zasobie Skarbu Państwa. W dalszym ciągu możliwe jest bowiem użytkowanie wskazanych nieruchomości w innych formach prawnych, które przewiduje art. 24 i n. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴³ (jak m.in. dzierżawa, przekazanie w zarząd, zamiana nieruchomości, nieodpłatne przekazanie).

⁴² Ustawa z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 760).

⁴³ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2025 r., poz. 826).

Należy wskazać, że identyczne rozwiązania w zakresie zmiany art. 1 i art. 2 ust. 3 u.w.s.n. zostały zawarte w poselskim projekcie, który wpłynął do Sejmu 11 kwietnia 2025 r.⁴⁴ (dalej: projekt poselski). Dnia 7 lipca 2025 r. projekt poselski został skierowany do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi do I czytania. Warto zaznaczyć, że projekt poselski przewiduje inny termin wejścia w życie regulacji (14 dni od dnia ogłoszenia). Należy również zaznaczyć, że projekt ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw przewidujący „przedłużenie okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu o kolejne 10 lat, tj. do dnia 30 kwietnia 2036 r.” został umieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów⁴⁵.

Analizowany projekt w art. 1 przewiduje nadanie nowej treści preambule do u.k.u.r. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu propozycja nowego brzmienia „akcentuje mocniejszą niż dotychczas ochronę nie tylko polskiej ziemi rolnej [...], ale szerzej ochronę polskiego rolnictwa i polskiej produkcji rolnej przed konsekwencjami napływu produktów rolnych spoza Unii Europejskiej” (s. 3 uzasadnienia). W literaturze wskazuje się, że preambuła to uroczysty wstęp do aktu normatywnego, wyjaśniający okoliczności jego wydania, określający motywy oraz cele, jakim powinien on służyć i które przyświecały ustawodawcy przyjmującemu określone rozwiązania⁴⁶. Podstawowym zadaniem preambuły jest przekazanie adresatom *ratio legis* danego aktu, a zatem założonego przez prawodawcę celu i opisanie systemu wartości, na których dany akt się opiera. Preambuła jest wstępem do aktu prawnego i jego integralną częścią⁴⁷. Jakkolwiek istnieją rozbieżności w doktrynie co do kwestii normatywnego charakteru preambuły⁴⁸, to niekwestionowana jest jej funkcja w postaci wskazówki aksjologicznej w zakresie interpretacji treści aktu normatywnego⁴⁹.

Preambuła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego została dodana na skutek nowelizacji u.k.u.r. dokonanej ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawa ta wprowadziła istotne zmiany do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, m.in. przewidywała, że zasadniczo nabywcami nieruchomości rolnych mogą być tylko rolnicy indywidualni, określiła obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej (w tym warunki późniejszego zbycia nieruchomości), przyznając KOWR prawo

⁴⁴ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy 1390, Sejm X kadencji.

⁴⁵ Zob.: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-wstrzymaniu-sprzedazy-nieruchomosci-zasobu-wlasnosci-rolnej-skarbu-panstwa-oraz-o-zmianie-niektorych-ustaw5>.

⁴⁶ Tak: B. Sosowski, *Geneza, rola i cechy preambuły w aktach prawnych*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, 2016, nr 6, s. 207-221, [file:///C:/Users/ks3944/Downloads/Geneza rola i cechy preambuły w aktach prawnych.pdf](file:///C:/Users/ks3944/Downloads/Geneza%20rola%20i%20cechy%20preambuli%20w%20aktach%20prawnych.pdf).

⁴⁷ Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 II 2016 r., sygn. akt I KZP 17/15.

⁴⁸ Stanowiska doktryny co do normatywnego charakteru tekstu preambuły przedstawione zostały w: postanowieniu składu siedmiu sędziów SN z 25 II 2016 r., sygn. akt I KZP 17/15; postanowieniu SN z 1 X 2015 r., sygn. akt II KK 138/15, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 V 2007 r., sygn. akt K 2/07.

⁴⁹ M. Dobrowolska, J. Wieczorek, *Problem normatywności preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2023 vol. 12 (2), s. 53, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/140848/PDF/02_01_M_Dobrowolska_J_Wieczorek_Problem_normatywnosci_preambuli_Konstytucji_RP_z_1997_roku.pdf.

pierwokupu udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych. Zatem można wskazać, że dodanie do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego preambuły zawierającej deklarację zapewnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych było powiązane z szeroką nowelizacją u.k.u.r., przewidującą rozwiązania prawne korespondujące z deklarowanymi w preambule celami i wartościami. W przypadku projektowanej ustawy taka sytuacja nie ma miejsca. Projekt przewiduje bowiem „jedynie” zmianę treści samej preambuły do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, bez zmiany treści jej przepisów. Zmiana preambuły (jej rozbudowanie o nowe treści) bez powiązania ze zmianą treści aktu normatywnego wydaje się być rozwiązaniem niepełnym i może prowadzić do rozbieżności między deklarowanymi celami regulacji, a jej rzeczywistym zakresem i skutkami prawnymi, które mogłaby wywołać.

2.

Proponowane w projekcie regulacje dotyczą sposobu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Nie dotyczą one zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) i 16 oddziałów terenowych (OT) KOWR (w każdym województwie ⁵⁰) zarządzające nieruchomościami rolnymi pozostającymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Sprzedaż nieruchomości rolnych przed 2017 r. (a zatem przed wejściem w życie obowiązującego obecnie wstrzymania sprzedaży) pozostawała w kompetencjach Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). W 2017 r. sprawy te przejął KOWR, który powstał z połączenia ANR i Agencji Rynku Rolnego.

Podmioty prowadzące gospodarstwa rolne, a w szczególności te dzierżawiące nieruchomości rolne od Skarbu Państwa (70,3 tys. umów dzierżawy⁵¹).

W 2020 r. w Polsce było ok. 1,3 mln gospodarstw rolnych, 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)⁵².

⁵⁰ Oddziały terenowe ulokowane są w miastach wojewódzkich i realizują zadania dotyczące obszaru danego województwa.

⁵¹ *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2024 roku*, <https://www.gov.pl/attachment/bc4de1d9-2603-44ac-b05e-ee502618caba>, s. 44.

⁵² *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.

Ustalenie liczby dzierżawców nie jest łatwe z uwagi na to, że KOWR raportuje tylko informacje na temat dzierżawionego areалу oraz liczby zawieranych umów. Co jasne, jedna umowa mogłaby być zawarta przez dwie osoby fizyczne (np. małżeństwo wspólnie prowadzące działalność rolniczą), jak również przez osobę prawną – np. spółkę posiadającą kilku udziałowców. Jednocześnie nie ma przeszkód, by podmiot prowadzący działalność rolniczą zawarł więcej niż jedną umowę dzierżawy. W oszacowaniu przybliżonej skali zjawiska pomóc mogą dane dotyczące liczby zawartych i obowiązujących obecnie umów – tych jest 70,3 tys. Zgodnie z informacją ze sprawozdania KOWR: „[d]zierżawcami nieruchomości są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. liczba umów dzierżawy z osobami fizycznymi wyniosła 68,4 tys. i stanowiła 97,3% wszystkich umów dzierżawy (70,3 tys.). Osoby fizyczne z pozostałych w dzierżawie 1 044,8 tys. ha dzierżawiły 67,1% powierzchni (tj. 701,2 tys. ha). W 2024 r. liczba umów dzierżawy wzrosła o 1,3 tys. szt. w stosunku do umów dzierżawy na koniec 2023 r.”⁵³.

B) Wpływ na społeczeństwo

Projekt składa się z dwóch zasadniczych części, t. j. nowelizacji u.k.u.r. (nowe brzmienie preambuły) oraz u.w.s.n. w zakresie wydłużenia okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości (z zastrzeżeniem określonych wyjątków), ich części oraz udziałów we współwłasności nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponieważ u.k.u.r. nie reguluje ZWRSP to wpływ projektu na społeczeństwo będzie oddzielny dla każdej z tych ustaw.

Oddziaływanie projektowanej nowelizacji u.k.u.r. należy uznać za niemożliwe do określenia zważywszy, że projektowana zmiana dotyczy wyłącznie preambuły ustawy.

Odmienne przedstawia się wpływ na społeczeństwo projektowanych zmian w u.w.s.n.⁵⁴ Obecne wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa obowiązuje od kwietnia 2016 r. Warto jednak zauważyć, że istotny spadek sprzedaży nastąpił już w latach 2014-2016. Od roku 2017, a zatem pierwszego pełnego roku od kiedy obowiązują obecne ograniczenia sprzedaży, jedynie w 2020 r. odnotowano sprzedaż w wysokości ponad 5 tys. ha (zob. Wykres 1).

⁵³ *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2024 roku*, op. cit.

⁵⁴ Zagadnienie to było przedmiotem opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1390), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/03B8389D6C423477C1258CBA00414FB8/%24File/1390-001.pdf>.

Wykres 1. Sprzedaż gruntów WRSP w latach 1992–2024 (w tys. ha)



Źródło: Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2024 roku, <https://www.gov.pl/attachment/bc4de1d9-2603-44ac-b05e-ee502618caba>, s. 30.

Podjęcie decyzji o ograniczeniu sprzedaży miało pierwotnie charakter pozaustawowy, a od kwietnia 2016 r. zostało oparte na regulacjach ustawowych. Wejście w życie wstrzymania sprzedaży zbiegło się w czasie z reorganizacją sposobu zarządzania nieruchomościami rolnymi będącymi własnością Skarbu Państwa. W 2017 r. powstał KOWR, który przejął zarządzanie WRSP od ANR.

Dla zrozumienia społecznych skutków ustawy najistotniejsze jest to, jaki zasób nieruchomości obejmuje obecnie ZWRSP. W zarządzie KOWR pozostaje 1 330 tys. ha gruntów, z których znacząca większość (prawie 1 045 tys. ha) jest wydzierżawiona. Do rozdysponowania pozostaje zatem 178 tys. ha⁵⁵.

W przypadku wejścia w życie opiniowanego projektu można spodziewać się, że liczby te nie ulegną znacznym zmianom. Poziom sprzedaży w obecnym reżimie wstrzymania sprzedaży wynosił w latach 2017–2024 ok. 4 tys. ha rocznie, co stanowi drobny ułamek istniejącego zasobu. Skarb Państwa nie nabywa również intensywnie nowych nieruchomości. Umowy dzierżawy zawierane są co do zasady na okres 10 lat, co sprawia, że zmiany użytkowników nie są częstym zjawiskiem. Jak wskazuje KOWR: „[w]raz z upływem czasu część wcześniej wydzierżawionych nieruchomości wraca do ponownego rozdysponowania. Wiąże się to zarówno z wygasaniem umów dzierżawy w związku z upływem terminów, na jakie zostały zawarte, jak i z rozwiązywaniem umów, a także wyłączaniem części nieruchomości z trwających umów dzierżawy. W 2024 r. z dzierżawy powróciło 54,4 tys. ha”⁵⁶. Coroczna zmiana użytkownika obejmuje zatem jedynie kilka procent całego dzierżawionego zasobu.

Warto przy tym podkreślić, że sam Wnioskodawca w uzupełnieniu uzasadnienia projektu zauważa, że „wprowadzane rozwiązania nie są rozwiązaniami nowymi, lecz stanowią kontynuację regulacji obowiązujących obecnie w porządku prawnym, bowiem nie wprowadzają do systemu prawnego instytucji wstrzymania sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a tylko przewidują przedłużenie o kolejne 10 lat okresu

⁵⁵ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2024 roku, op. cit., s. 46.

⁵⁶ Ibidem, s. 45.

wstrzymania tej sprzedaży (a zatem okresu, który już obecnie obowiązuje)”⁵⁷. W istocie, można by uznać, że wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków społecznych innych niż kontynuacja dotychczasowego stanu prawnego i faktycznego.

Co w niniejszej sprawie kluczowe, istotny skutek społeczny mógłby powstać w przypadku, gdyby projektowana regulacja (lub też inna o tym samym lub zbliżonym skutku) nie weszła w życie. Dziesięcioletni okres wstrzymania sprzedaży dobiega końca w kwietniu 2026 r. Upłynięcie tego terminu sprawi, że wspomniane 1 330 tys. ha byłoby potencjalnie dostępne do sprzedaży. Zmiana taka znacząco oddziaływałaby na obecnych dzierżawców, z jednej strony dając im możliwość nabycia na własność dzierżawionych nieruchomości, a z drugiej tworząc potencjalny przymus dokonania takiego zakupu (jako np. wyłącznej możliwości kontynuowania gospodarowania na danym terenie).

Należy przy tym zauważyć, że ewentualne wygaśnięcie wstrzymania sprzedaży nie powodowałoby rozwiązania zawartych w przeszłości umów dzierżawy (zawieranych, jak wspomniano wyżej, co do zasady na okres 10 lat). Oznaczałoby to, że dzierżawcy gruntów z ZWRSP mieliby czas na dostosowanie się do zmiany stanu prawnego. Istotne jest także podkreślenie, że obowiązująca ustawa, na mocy której wprowadzono wstrzymanie sprzedaży w 2016 r., zakładała okres 10 lat obowiązywania. Dzierżawcy powinni więc uwzględnić upływ tego terminu w swoich długofalowych planach dotyczących gospodarstw rolnych.

Jak wskazano powyżej, większość podmiotów zawierających umowy dzierżawy stanowią osoby fizyczne, znacznie częściej dzierżawiące niewielkie działki rolne (zob. Tabela 1). Podmioty będące osobami prawnymi dzierżawią ok. 1/3 dzierżawionej przez KOWR powierzchni.

⁵⁷ Uzupełnienie uzasadnienia projektu opiniowanej ustawy z dnia 4 czerwca 2024 r., RPW/18681/2025 – 1P.

Tabela 1: Liczba umów zawartych na dzierżawę gruntów z Zasobu WRSP (bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami, również mieszkalnymi, wyodrębnionymi obiektami, grunty o specyficznym charakterze oraz grunty nierolne) wg grup obszarowych

Wyszczególnienie	Od 1992 r. do 31.12.2024 r.			W 2024 r.		
	Ogółem	z tego		Ogółem	z tego	
		Osoby fizyczne	Osoby prawne		Osoby fizyczne	Osoby prawne
Grupa obszarowa (w ha)						
do 1,00	154 918	154 238	680	781	771	10
1,01–1,99	67 549	67 139	410	350	349	1
2,00–4,99	57 498	56 857	641	569	568	1
5,00–9,99	30 225	29 633	592	515	510	5
10,00–19,99	27 062	26 438	624	946	943	3
20,00–49,99	19 354	18 408	946	539	536	3
50,00–99,99	5 222	4 680	542	48	45	3
100,00–499,99	5 676	4 177	1 499	23	17	6
100,00–299,99	x	x	x	23	17	6
300,00–499,99	x	x	x	-	-	-
500,00–999,99	1 416	632	784	1	-	1
1000,00 i więcej	561	135	426	-	-	-
Ogółem	369 481	362 337	7 144	3 772	3 739	33
w tym do 99,99	361 828	357 393	4 435	3 748	3 722	26
100,00 i więcej	7 653	4 944	2 709	24	17	7

Źródło: Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2024 roku, <https://www.gov.pl/attachment/bc4de1d9-2603-44ac-b05e-ee502618caba>, s. 41.

Większość dzierżawców będących osobami prawnymi stanowią podmioty z udziałem kapitału krajowego. Jak wskazuje KOWR: „[p]odmioty z udziałem kapitału zagranicznego stanowią niewielką grupę dzierżawców. Z uwagi na brak możliwości bieżącego monitorowania zmian w strukturze własności kapitału w spółkach prawa handlowego, dane w tym zakresie mogą mieć jedynie charakter szacunkowy. Na 31 grudnia 2024 r. w dzierżawie przez cudzoziemców znajdowało się 37,4 tys. ha nieruchomości Zasobu, a w dzierżawie przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego niebędące cudzoziemcami – 12,8 tys. ha. Wśród dzierżawców będących cudzoziemcami dominują podmioty pochodzące z Unii Europejskiej”⁵⁸. Z powyższego wynika, że procent nieruchomości dzierżawionych podmiotom zagranicznym stanowi poniżej 4% dzierżawionych gruntów, zatem ok. 3% całego Zasobu WRSP. Niewielka jest także liczba cudzoziemców, którzy na przestrzeni ostatnich 35 lat zakupili nieruchomości z Zasobu WRSP – „[o]d początku gospodarowania Zasobem WRSP do końca 2024 r. cudzoziemcy zakupili 2,6 tys. ha (tj. około 0,1% wszystkich sprzedanych gruntów) na podstawie 446 zawartych umów”⁵⁹.

⁵⁸ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2024 roku, op. cit., s. 45.

⁵⁹ Ibidem, s. 32-33.

Warto również podkreślić, że w omawianym zagadnieniu istotne znaczenie mają różnice geograficzne. Struktura agrarna północnej i zachodniej Polski jest znacząco odmienna niż Polski centralnej, południowej i wschodniej. Cztery województwa, tj. zachodniopomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie i warmińsko-mazurskie, znacząco wyróżniają się na tle pozostałych regionów Polski. To tam położone jest najwięcej gruntów pozostających w ZWRSP – ponad 800 tys. ha (spośród 1 330 tys. ha). Istotna część gruntów położona jest również w pozostałych województwach Polski zachodniej i północnej (lubuskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, opolskie). Niecałe 200 tys. ha znajduje się natomiast (łącznie) w pozostałych ośmiu województwach. Sytuacja ta jest pokłosiem procesów historycznych – są to regiony, które przed 1939 r. pozostawały w granicach Polski, jednak liczne procesy społeczne i gospodarcze przed rokiem 1918 kształtowały się na tych terenach odmiennie⁶⁰.

Można więc uznać, że zarówno skutki społeczne projektowanej ustawy, jak i skutki społeczne braku nowelizacji (tj. wygaśnięcia wstrzymania sprzedaży gruntów ZWRSP), będą oddziaływać znacznie mocniej na osiem województw położonych na północy i zachodzie Polski.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu cieszyły się wyższym niż przeciętne zainteresowaniem obywateli. W toku konsultacji zostało złożonych 199 ankiet, a 63 osoby zamieściły 124 komentarze. 182 osoby (ponad 91% biorących udział w konsultacjach obywateli) stwierdziło, że ustawa jest potrzebna, a 180 osób pozytywnie odniosło się do rozwiązań zawartych w projekcie.

W niektórych komentarzach wskazano na zagadnienie braku odmiennego uregulowania obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w odniesieniu do rodzinnych gospodarstw rolnych. Postulowano odmienne podejście do sprawy i wprowadzenie szeregu przesłanek, które umożliwiłyby nabywanie ziemi będącej własnością SP osobom prowadzącym rodzinne lub indywidualne gospodarstwa rolne⁶¹. Zwrócono również uwagę, że uzasadnienie Wnioskodawcy pomija takie skutki gospodarcze jak ograniczenie inwestycji w rolnictwie⁶². Podnoszono, że brak perspektywy nabycia ziemi będzie zniechęcać do inwestowania w długoterminowy rozwój gospodarstw. Respondenci dodawali, że projekt skupia się tylko na zakazie sprzedaży gruntów, a nie proponuje jednocześnie systemu wsparcia inwestycyjnego w nowoczesne technologie i ochronę środowiska dla gospodarstw indywidualnych, w tym ulg podatkowych i preferencyjnych kredytów⁶³.

⁶⁰ Por. K. Czapiewski i B. Głębocki, *Struktura agrarna*, w: *Atlas Rolnictwa Polski*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, <https://www.igipz.pan.pl/atlas-rolnictwa-polski-zgwird.html>.

⁶¹ ID ankiet: 44352, 44620, 45542.

⁶² Np. ID ankiety: 236513 i 237948.

⁶³ Np. ID ankiety: 237949 i 237948.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Proponowane zmiany będą oddziaływały na podmioty gospodarcze prowadzące działalność rolniczą oraz te związane z obrotem nieruchomościami rolnymi. W szczególności wymienić należy:

- 1) przedsiębiorców prowadzących gospodarstwo rolne (będących zarówno osobami fizycznymi, jak i osobami prawnymi)⁶⁴, w tym podmioty zagraniczne, którzy planują nabyć lub wydzierżawić nieruchomość rolną, zwłaszcza dzierżawców nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP i podmioty zamierzające nabyć taką dzierżawioną nieruchomość,
- 2) fundusze inwestycyjne i przedsiębiorstwa, które obserwują spekulacje gruntami rolnymi, krajowe i zagraniczne, mogące być zainteresowane zakupem gruntów rolnych na potrzeby inwestycyjne lub spekulacyjne,
- 3) poddostawców, przedsiębiorstwa usługowe działające na rynku rolnym, np. podmioty świadczące usługi dla dużych gospodarstw i inne działające zwłaszcza w sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego⁶⁵.

Podkreślić trzeba, że liczba podmiotów gospodarczych, na które będzie oddziaływał projekt, powinna być niewielka. Trudno jest jednak ustalić liczbę przedsiębiorców planujących zakup gruntów rolnych, bo zależy to od indywidualnych decyzji tych podmiotów. Nieznaczny poziom oddziaływania projektu na przedsiębiorców będących osobami prawnymi można też wywodzić z tego, że osoby te stanowiły mniejszość nabywców i dzierżawców gruntów rolnych z ZWRSP. Z dostępnych danych wynika, że „w latach 1992-2016 Agencja Nieruchomości Rolnych sprzedała łącznie ponad 2,6 mln ha gruntów rolnych. Osoby fizyczne zakupiły 80,8% sprywatyzowanych gruntów rolnych, a 19,2% tego typu gruntów nabyły osoby prawne”⁶⁶. Zgodnie z raportem KOWR, w 2024 r. 6% decyzji o sprzedaży nieruchomości rolnej podjęto na rzecz osób prawnych, zaś 94% decyzji

⁶⁴ Według art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.), przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Jednak art. 6 ust. 1 ww. ustawy wymienia rodzaje aktywności stanowiące działalność gospodarczą wyłączone spod regulacji tej ustawy, w tym m.in. działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt. *Ratio legis* tego przepisu określa jedynie, iż do wymienionych w nim działalności gospodarczych nie stosuje się pozostałych przepisów tej ustawy. Działalności te pozostają jednak działalnościami gospodarczymi (zob. P. Tracz [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, art. 6). Rolnik indywidualny, który zajmuje się tylko uprawą lub hodowlą (np. nie prowadzi dodatkowo przetwórstwa, usług agroturystyki powyżej 5 pokoi, usług maszynowych) nie jest więc przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców. Chociaż w znaczeniu ww. ustawy, rolnik indywidualny nie jest podmiotem gospodarczym, bo nie prowadzi działalności gospodarczej, rolnik indywidualny jest traktowany jako podmiot gospodarki narodowej – ponieważ prowadzi działalność wytwórczą i uczestniczy w obrocie towarowym. GUS w statystyce zalicza gospodarstwo rolne (także indywidualne) do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorze rolnym.

⁶⁵ Co do liczby podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne, zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne, w tym dzierżawców gruntów z ZWRSP, por. sekcję VI niniejszej opinii.

⁶⁶ A. Jędruchiewicz, J. Maśniak, *Przemiany własnościowe ziemi rolnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” z 2018 r., nr 121, s. 32, https://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2018_n121_s25.pdf.

— na rzecz osób fizycznych⁶⁷. Z kolei na koniec 30 września 2024 r., wg KOWR: liczba umów dzierżawy z osobami fizycznymi wynosiła ok. 68,8 tys., co stanowiło 97% wszystkich umów dzierżawy⁶⁸. Dane KOWR nie podają jednak, ile osób fizycznych, które zawarły umowy sprzedaży lub dzierżawy, było jednocześnie przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców. Trzeba też przypomnieć, że zdecydowana większość ZWRSP została już zagospodarowana, a potencjał do dalszego rozdysponowania – czy to w drodze sprzedaży, czy dzierżawy – jest obecnie relatywnie ograniczony zarówno pod względem skali, jak i jakości dostępnych gruntów⁶⁹. Nie wyłącza to jednak możliwości innego sposobu zagospodarowania, tj. sprzedaży dzierżawanego gruntu. Dzierżawca gruntów rolnych z ZWRSP ma, pod określonymi warunkami, prawo pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości. Na dzień 30 czerwca 2024 r. całkowity areał gruntów znajdujących się w ZWRSP wynosił 1 332 721 ha. Z tej puli aż 1 059 591 ha, czyli ponad 79% całkowitych zasobów, zostało rozdysponowane w formie dzierżawy na podstawie ponad 70 tys. umów⁷⁰. Nie można też zapomnieć, że ZWRSP są rozmieszczone nierównomiernie w Polsce, z największą koncentracją w województwach północnych i zachodnich. Przedłużenie zakazu sprzedaży gruntów z zasobów państwowych będzie zatem oddziaływać głównie na podmioty działające w tych regionach.

Przedłużenie okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości z ZWRSP o kolejne 10 lat będzie wpływało na gospodarkę rolną, kształtowanie struktury agrarnej w Polsce, a w konsekwencji wywoła skutki pieniężne i niepieniężne dla gospodarki. Sektor rolny jest jednym z podstawowych sektorów gospodarki narodowej, a jego działalność ma istotny wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe, rozwój gospodarczy oraz stabilność społeczno-ekonomiczną państwa. Rolnictwo jest powiązane z innymi sektorami, np. przetwórstwem rolno-spożywczym. Należy jednak podkreślić, że projektowane regulacje nie spowodują nowych skutków gospodarczych, ale utrwala już istniejące tendencje, które zarysowały się po wprowadzeniu pierwszego zakazu sprzedaży gruntów państwowych w 2016 r.

Pozostawienie w mocy zakazu sprzedaży nieruchomości z ZWRSP może chronić grunty przed spekulacyjnym wykupem przez przedsiębiorców, zwłaszcza ze strony kapitału niezwiązanego z rolnictwem. Ograniczenie działań spekulacyjnych może zmniejszyć potencjalne zyski funduszy inwestycyjnych nastawionych na generowanie zysku dla swoich akcjonariuszy.

Po wprowadzeniu w 2016 r. ograniczeń w sprzedaży gruntów z ZWRSP odnotowano systematyczny wzrost cen gruntów rolnych w obrocie prywatnym (w wielu latach przekraczający poziom inflacji). Ograniczenie podaży gruntów publicznych zwiększyło popyt na grunty prywatne, co przełożyło się na wzrost ich

⁶⁷ Podsumowani działalności KOWR za 2024 r., <https://ukur.pl/opinie/podsumowanie-dzialalnosci-kowr-za-2024-rok/>.

⁶⁸ Koniec dzierżawy tysięcy hektarów, <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/pieniadze/ziemia-rolna/koniec-dzierzawy-tysiecy-hektarow-rolnicy-alarmuja-kowr-ogranicza-dostep-do-ziemi-2525331>.

⁶⁹ Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, 2025, s. 17-18, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/038/>.

⁷⁰ Ibidem, s. 17.

wartości. W IV kwartale 2014 r. średnia cena gruntów ornych wynosiła 34,2 tys. zł/ha, a dla gruntów klas I-IIIa – 45,4 tys. zł/ha, natomiast w IV kwartale 2016 r. średnia cena wynosiła ok. 40,2 tys. zł/ha, a dla gruntów klas I-IIIa – ok. 51,7 tys. zł/ha⁷¹. W IV kwartale 2018 r. średnia cena wzrosła do 45,7 tys. zł/ha, a dla gruntów klas I-IIIa – 56,3 tys. zł/ha, w IV kwartale 2023 r. osiągnęła 65,3 tys. zł/ha, a dla gruntów klas I-IIIa – 78,3 tys. zł/ha⁷². Poziom wzrostu cen gruntów rolnych w Polsce cechował się zróżnicowaniem regionalnym. Kontynuowanie przedmiotowego zakazu może spowodować utrzymanie wyższych cen nieruchomości rolnych sprzedawanych na rynku prywatnym, ale też opłat z tytułu dzierżawy. Rolnicy chcący powiększać swoje gospodarstwa i zakupić ziemię rolną z zasobów prywatnych muszą liczyć się ze stosunkowo wysokimi cenami. Również uczestnicy konsultacji społecznych dotyczących tego projektu często zwracali uwagę na wynikające z projektu ryzyko wzrostu cen gruntów na rynku prywatnym, a także wysokości opłat z tytułu dzierżawy nieruchomości rolnej⁷³.

Utrudnienia w dostępie do ziemi (ze względu na zakaz zakupu ziemi z ZWRSP i wysokie ceny gruntów prywatnych) mogą ograniczyć perspektywy rozwoju działalności rolniczej, a to może obniżyć potencjalne zyski poddostawców i przedsiębiorstw usługowych działających na rynku rolnym, podmiotów z branży przetwórstwa rolno-spożywczego i innych zainteresowanych współpracą z rolnikami.

Ochrona ziemi rolnej przed spekulacją może zapobiegać nadmiernej koncentracji ziemi w rękach podmiotów silnych kapitałowo oraz ograniczać ryzyko jej wykupu przez inwestorów zagranicznych, a także sprzyjać utrzymaniu ziemi w rękach lokalnych (małych) producentów. W dłuższej perspektywie może to przyczynić się do zrównoważonego rozwoju gospodarczego państwa. Małe gospodarstwa odgrywają istotną rolę w zachowaniu bioróżnorodności oraz bezpieczeństwa żywnościowego, ponieważ często prowadzą produkcję zróżnicowaną, nastawioną zarówno na potrzeby własne, jak i lokalny rynek. Dzięki temu są bardziej odporne na wahania koniunktury lub kryzysy podażowe. Ponadto małe gospodarstwa przyczyniają się do kultywowania tradycji, rozwijania produkcji niszowej i wysokiej jakości, w tym ekologicznej i regionalnej, co wspiera rozwój krótkich łańcuchów dostaw. Należy jednak pamiętać, że koncentracja ziemi rolnej nie jest wyłącznie wynikiem działania dużych podmiotów zewnętrznych, lecz często stanowi naturalną konsekwencję dążeń samych małych gospodarstw rolnych do zwiększania skali działalności. Gospodarstwa rodzinne coraz częściej rozszerzają swój areal, dążąc do powiększenia swoich gospodarstw⁷⁴. Obserwuje się wyraźną zmianę w postrzeganiu ziemi – z symbolicznego dziedzictwa ku zasobowi produkcyjnemu, który pozwoli osiągnąć wyższą dochodowość i efektywność. Można to uznać za wyraz procesów rynkowych, które w naturalny sposób wypierają rozdrobnienie, szczególnie w kontekście rosnących kosztów pracy, modernizacji

⁷¹ Średnie ceny gruntów-Archiwum, <https://www.gov.pl/web/arimr/srednie-ceny-gruntow-archiwum>.

⁷² Średnie ceny gruntów wg GUS, <https://www.gov.pl/web/arimr/srednie-ceny-gruntow-wg-gus/>.

⁷³ Np. ID ankiety: 236513, 236512, 236512 i 236516.

⁷⁴ M. Borychowski, A. Sapa, E. Svobodova, I. Zdrahal, F. Lategan, *Small Farms in Poland and Czechia: Development Paths*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” z 2024 r., zeszyt 2, tom 379, s. 23, <https://sciendo.com/pl/article/10.30858/zer/187586>.

technologicznej oraz międzynarodowej konkurencji. Tymczasem, jak wskazywali uczestnicy konsultacji społecznych, projekt nie tylko ograniczy spekulacje i przejmowanie ziemi przez kapitał „nieukorzeniony w rolnictwie”⁷⁵. Nie pozwoli również na powiększanie gospodarstw aktywnych rolników indywidualnych, co zablokuje procesy konsolidacji gruntów i podnoszenia ich konkurencyjności na rynku europejskim⁷⁶. Słabością małych gospodarstw pozostaje bowiem ograniczona efektywność ekonomiczna, trudności w akumulacji kapitału na inwestycje oraz niska zdolność eksportowa.

Po wprowadzeniu zakazu w 2016 r. znacząco spadła sprzedaż gruntów ZWRSP, a jednocześnie wzrosła ich dzierżawa (zob. pkt VI opinii). Zgodnie z deklarowanymi skutkami gospodarczymi projekt będzie nadal promował dzierżawę jako podstawową formę rozdysponowania (nietrwałego) nieruchomości rolnych z ZWRSP. Jednocześnie dodaje się, że dzierżawa jest stosunkowo niedroga w porównaniu do kosztów nabycia nieruchomości i dlatego pozwala rolnikom na nieangażowanie kapitału w zakup ziemi, dając im możliwość przeznaczenia tego kapitału na dokonywanie inwestycji w prowadzone gospodarstwa. Oczywiście można się zgodzić z twierdzeniem, że dzierżawa jako główna forma zagospodarowania gruntów umożliwia rolnikom dostęp do ziemi bez konieczności jej nabywania, co ułatwia kontynuowanie i rozwijanie działalności rolniczej. Jednak należy również wskazać, że brak możliwości wykupu ziemi może ograniczać skłonność dzierżawców do modernizacji i ponoszenia nakładów na rozwój, ponieważ nie mają oni gwarancji długoterminowej stabilności gospodarowania. Brak prawa własności oraz obowiązki związane z utrzymaniem określonego profilu produkcji, ograniczenie sposobu rozporządzenia ruchomościami, może zmniejszać zdolność inwestycyjną gospodarstw i zniechęcać do realizacji kapitałochłonnych przedsięwzięć modernizacyjnych. Może też negatywnie wpłynąć na elastyczność gospodarki rolnej i możliwości dostosowawcze gospodarstw do zmieniających się warunków rynkowych. Ziemia dzierżawiona nie stanowi także tak silnego zabezpieczenia kredytowego jak ziemia własna, co dodatkowo utrudnia dostęp do finansowania zewnętrznego. Rolnicy posiadający dzierżawę nie mają takiego samego poczucia stabilności jak właściciele, co może hamować wdrażanie rozwiązań o dłuższym horyzoncie zwrotu, takich jak automatyzacja, technologie precyzyjne lub odnawialne źródła energii.

Przedłużenie okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości z ZWRSP może negatywnie wpłynąć na rozwój dużych gospodarstw komercyjnych, które w istotnym stopniu przyczyniają się do wzrostu wydajności i konkurencyjności sektora rolnego zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i technologicznym. Duże przedsiębiorstwa rolne dysponują nie tylko możliwością wdrażania nowoczesnych technologii, inwestowania w rolnictwo precyzyjne⁷⁷ oraz odnawialne źródła energii, ale także

⁷⁵ Np. ID ankiety: 236511, 237951 i 236510.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Rolnictwo precyzyjne to nowoczesny sposób prowadzenia gospodarstwa rolnego, który wykorzystuje technologie (np. GPS, drony, czujniki, dane satelitarne) do dokładnego dostosowania zabiegów agrotechnicznych – takich jak nawożenie, nawadnianie czy ochrona roślin – do potrzeb konkretnych pól lub nawet fragmentów upraw. Innymi słowy, jest to rolnictwo oparte na danych i technologiach, które ma zwiększać plony, obniżać koszty i ograniczać wpływ na środowisko.

rozwiniętymi kontaktami i dostępem do inwestorów krajowych i zagranicznych, co sprzyja zwiększeniu skali produkcji i rozwojowi eksportu. Ograniczenie dostępu do gruntów dla inwestorów może hamować potencjał rozwojowy sektora rolnego, ograniczając możliwości inwestycyjne i innowacyjne, a w dłuższej perspektywie osłabiać konkurencyjność polskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych. Mniejsza efektywność produkcji, wynikająca z ograniczonego dostępu do inwestycji w innowacje, może pogarszać konkurencyjność wobec tańszej żywności z krajów Mercosur i innych regionów, które korzystają z niższych standardów produkcji. Zachowanie restrykcji na rynku ziemi może zatem utrudniać rozwój sektora, zwiększać koszty produkcji i ostatecznie prowadzić do wyższych cen żywności dla konsumentów, szczególnie przy ograniczonej konkurencji krajowej.

Pozostawienie w mocy przedmiotowego zakazu będzie sprzyjać stabilizacji struktury średnich gospodarstw i utrzymaniu ziemi w rękach lokalnych producentów, co przekłada się na względnie wysoki popyt na pracę w rolnictwie. Według danych GUS, w 2023 r. w sektorze rolnictwa, leśnictwa i rybactwa pracowało przeciętnie 7,6% aktywnych zawodowo osób w Polsce⁷⁸. Choć wskaźnik ten spada (np. w 2021 r. wyniósł 8,1%), to nadal utrzymuje się na istotnie wyższym poziomie niż średnia dla większości państw UE. Dla porównania: w Czechach udział ten wyniósł 2,7%⁷⁹, we Francji 2,5%⁸⁰, a w Niemczech 1,2%⁸¹. Utrzymanie omawianego zakazu może utrzymywać tendencję, w której polskie rolnictwo pozostaje relatywnie pracochłonne i niedostatecznie zmodernizowane.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana ustawa może wywoływać skutki dla budżetu państwa, nie powinna natomiast mieć wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z założeniem Wnioskodawcy proponowane wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez kolejne 10 lat (do 30 kwietnia 2036 r.) nie będzie wywoływać skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów samorządowych. Należy także zwrócić uwagę, iż Wnioskodawca zakłada dalsze obowiązywanie wyjątków zawartych w art. 2 obowiązującej ustawy⁸², co oznacza, iż sprzedaż wskazanej części mienia ZWRSP może nastąpić za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi uzasadnioną względami społeczno-gospodarczymi.

⁷⁸ Polska w liczbach 2024, Główny Urząd Statystyczny, s. 6, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/17/1/polska_w_liczbach_2024_pl_pi.pdf.

⁷⁹ Distribution of employment in Czechia from 2013 to 2023, by economic sector, <https://www.statista.com/statistics/369881/employment-by-economic-sector-in-czechia/>.

⁸⁰ France: Employment in agriculture, https://www.theglobaleconomy.com/France/Employment_in_agriculture/.

⁸¹ Employment In Agriculture (As % of Total Workforce) in Germany, <https://www.helgilibrary.com/indicators/employment-in-agriculture-as-of-total-workforce/germany/>.

⁸² Zob. przypis 4.

Rozpatrując przedstawioną w projekcie propozycję, w ocenie skutków dla budżetu państwa wzięto pod uwagę trzy alternatywne scenariusze:

1. przedłużenie rozwiązania obecnie obowiązującego (scenariusz pierwszy – postulowany w projekcie),
2. znaczące obniżenie lub całkowite wstrzymanie sprzedaży mienia ZWRSP (scenariusz drugi),
3. całkowite odstąpienie od zakazu sprzedaży mienia ZWRSP (scenariusz trzeci).

W ramach pierwszego scenariusza należy wskazać, iż zgodnie z danymi z planu i wykonania budżetu państwa w zakresie zadań realizowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa za lata 2022-2025, średnioroczny poziom przychodów ze sprzedaży mienia ZWRSP wyniósł w tym okresie 1 381,2 mln zł (zob. Tabela 2). W przedstawionym okresie przedmiotowe przychody ulegały zmniejszaniu (w 2025 r. planowane są poziomie około 1 mld zł). Wpłata do budżetu państwa corocznie przekazywana przez ZWRSP (pozycja wydatków Zasobu) w latach 2022-2025 kształtowały się na zróżnicowanym poziomie, z czego w 2024 r. wyniosła 1,7 mld zł, z kolei w 2025 r. planowana jest na poziomie 30 mln zł. Oznacza to, iż w analizowanym scenariuszu trudno jest wskazać na poziom dochodów budżetu państwa możliwy do osiągnięcia w kolejnych 10 latach. Uwzględniając powyższe kalkulacje należy przyjąć, iż budżet państwa może osiągać wpływy przekazywane przez ZWRSP na przeciętnym poziomie z lat poprzednich w wysokości około pół miliarda zł.

Tabela 2. Plan finansowy ZWRSP (w mln zł) w układzie kasowym

	2022 wykonanie	2023 wykonanie	2024 wykonanie	2025 plan	Średnia za 2022-2025
Wpływy z gospodarowania mieniem Zasobu	2 594,7	2 683,9	1 995,3	1 630,3	2226,1
w tym ze sprzedaży mienia Zasobu	1 697,0	1 686,1	1 139,4	1 002,3	1381,2
<i>udział wpływów ze sprzedaży w łącznych wpływach z gospodarowania mieniem Zasobu</i>	65,4%	62,8%	57,1%	61,5%	61,7%
Wydatki ogółem, w tym:	2 744,6	1 866,4	2 999,3	1 969,5	2395,0
wpłata do budżetu państwa	95,0	230,8	1 721,5	30,0	519,3
<i>udział wpłat do budżetu państwa w wydatkach ogółem</i>	3,5%	12,4%	57,4%	1,5%	18,7%
Zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego	649,0	494,2	121,2	433	424,4
środki na koszty funkcjonowania KOWR	668,1	534,4	638,4	753,5	648,6

wydatki w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu	1 299,4	517,2	411,0	568	698,9
Wydatki na realizację zadań	–	90	107,2	185	95,6

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2022-2024 oraz ustawy budżetowej na 2025 r.

W scenariuszu drugim należy zwrócić uwagę, iż przychody ze sprzedaży mienia Zasobu stanowią w analizowanych latach 2022-2025 średnio 61,7% wszystkich wpływów z gospodarowania mieniem ZWRSP. Oznacza to, iż w obecnej strukturze rozdysponowania przychodów ze sprzedaży przedmiotowego mienia, stanowią one także źródło zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego, pokrycia kosztów funkcjonowania KOWR, finansowania gospodarowania mieniem ZWRSP oraz innych wydatków. Skutkiem zatem znaczącego obniżenia lub braku wpływów ze sprzedaży mienia w danym roku może być konieczność poniesienia przez budżet państwa dodatkowych wydatków przeznaczonych na realizację ustawowych zadań przez KOWR, dofinansowanie Funduszu Rekompensacyjnego oraz wydatki na gospodarowanie mieniem Zasobu, w tym na inwestycje, remonty, rozbiórki, utrzymanie mienia niezagospodarowanego oraz inne wydatki. Dodatkowe finansowanie może obciążyć przede wszystkim Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z części 33 budżetu państwa – Rozwój wsi.

W ramach trzeciego scenariusza należy wskazać, iż obecnie trudno jest określić jaki byłby długoterminowy poziom przekazywanych wpływów do budżetu państwa w przypadku całkowitego odstąpienia od zakazu sprzedaży mienia ZWRSP. Z szacunków dotyczących skutków projektu ustawy z dnia 4 marca 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 293), wynika iż w latach 2016-2020 średnioroczny ubytek dochodów stanowiących przychody Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie zarządzania ZWRSP wyniesie 574 mln zł. Biorąc zatem pod uwagę prawie trzykrotny wzrost jednego z głównych wskaźników cenowych, czyli średnich cen sprzedaży gruntów rolnych pomiędzy poziomem przyjętym w powyższym projekcie w latach 2019-2020 (26 tys. zł/ha) a średnim poziomem cen gruntów rolnych wg GUS od 24 marca 2025 roku (71 151 zł/ha)⁸³, można szacunkowo założyć, że uwolnienie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP może oznaczać zwiększenie poziomu przychodów Zasobu z tego tytułu do ponad 2 mld zł rocznie, co może skutkować wzrostem dochodów budżetowych, którego skala byłaby jednak uzależniona od struktury ich rozdysponowania i wysokości nadwyżki środków finansowych ZWRSP. Powyższe wyliczenia należy też powiązać z wynikami uzyskanymi przez Zasób w okresie przed wejściem w życie w 2016 roku przedmiotowej ustawy. Przykładowo bowiem, w latach 2013-2015 średni poziom wpływów z tytułu sprzedaży mienia ZWRSP (zgodnie z danymi sprawozdawczymi) wyniósł 2 283 mln zł, z kolei średnia wartość

⁸³ <https://www.gov.pl/web/arimr/średnie-ceny-gruntow-wg-gus>.

wpływów do budżetu państwa w tym okresie kształtowała się na poziomie 1 590 mln zł⁸⁴.

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

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie powinien wpływać na obciążenia administracyjne, przy założeniu scenariusza kontynuacji dotychczasowych przepisów ustawy w zakresie wyjątków zdefiniowanych w art. 2 w okresie kolejnych 10 lat, czyli zgodnie z projektowaną regulacją.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie wydłużenie okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości (również ich części oraz udziałów we współwłasności nieruchomości) wchodzących w skład ZWRSP na kolejne 10 lat w porównaniu z aktualnym stanem prawnym (tj. do 30 kwietnia 2036 r.). Poza zmianą (wydłużeniem) okresu obowiązywania zakazu sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP, projekt nie przewiduje innych zmian, w tym nie zmienia zawartych w u.w.s.n. wyjątków od zakazu sprzedaży. Rozwiązanie to jest przejawem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, do których należy również wybór preferowanych form prawnych korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w ZWRSP, w tym pozostawienie własności ziemi rolnej w zasobie Skarbu Państwa.

Projekt przewiduje w art. 1 nadanie nowej treści preambule do u.k.u.r. W literaturze wskazuje się, że preambuła to uroczysty wstęp do aktu normatywnego, wyjaśniający okoliczności jego wydania, określający motywy oraz cele, jakim powinien on służyć i które przyświecały ustawodawcy przyjmującemu określone rozwiązania. Należy wskazać, że zmiana preambuły (jej rozbudowanie o nowe treści) bez powiązania ze zmianą treści aktu normatywnego wydaje się być rozwiązaniem niepełnym i może prowadzić do rozbieżności między deklarowanymi celami regulacji, a jej rzeczywistym zakresem i potencjalnymi skutkami prawnymi.

Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

⁸⁴ Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2015 w zakresie realizacji planów ZWRSP.

2. Skutki społeczne: Skutkiem społecznym projektu byłaby kontynuacja dotychczasowego sposobu gospodarowania ZWRSP. Przyjęcie regulacji może ograniczyć niektóre z przemian polskiego rolnictwa, w tym przede wszystkim konsolidację oraz zanikanie mniejszych gospodarstw rolnych. Będzie to miało szczególne znaczenie dla województw: zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i warmińsko-mazurskiego, gdzie położone jest najwięcej gruntów pozostających w ZWRSP.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywoła nowych skutków gospodarczych, lecz utrwali już istniejące tendencje, które zarysowały się po wprowadzeniu pierwszego zakazu sprzedaży gruntów państwowych w 2016 r.

Projekt prawdopodobnie wywrze ograniczony wpływ na podmioty gospodarcze, w szczególności na przedsiębiorstwa rolne funkcjonujące jako osoby prawne.

Projekt może nadal przyczyniać się do ograniczenia działań spekulacyjnych oraz zapobiegać nadmiernej koncentracji gruntów w rękach podmiotów kapitałowych, w tym inwestorów zagranicznych.

Przewidziane w projekcie utrzymanie zakazu sprzedaży nieruchomości z ZWRSP może nadal osłabiać elastyczność gospodarki rolnej, hamować inwestycje w nowoczesne technologie, rolnictwo precyzyjne i odnawialne źródła energii, co w dłuższej perspektywie może skutkować spadkiem konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych.

4. Skutki finansowe: Projektowane skutki finansowe dla sektora finansów publicznych mogą dotyczyć budżetu państwa w zależności od rozpatrywanego scenariusza. W przypadku kontynuacji sprzedaży mienia ZWRSP na dotychczasowych zasadach (w ramach wyjątków zawartych w art. 2) skutki finansowe dla budżetu państwa po stronie dochodów budżetowych związane będą z dotychczasowym sposobem zarządzania ZWRSP. W przypadku znaczącego spadku przychodów ze sprzedaży mienia Zasobu możliwe jest dodatkowe obciążenie wydatków budżetu państwa w części 33.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach członkowskich UE istnieje duże zróżnicowanie krajowych przepisów regulujących rynek gruntów rolnych oraz ograniczenia dotyczące transakcji na tym rynku. Niektóre państwa posiadają silnie regulowane rynki gruntów rolnych (np. Chorwacja, Litwa, Polska, Rumunia, Węgry), natomiast inne przyjęły bardziej liberalne podejście (np. Czechy, Dania, Finlandia, Irlandia). Wiele z przyjmowanych regulacji ma na celu ograniczenie spekulacyjnego wykupu ziemi rolnej.

W Danii, która charakteryzuje się znaczną liberalizacją rynku gruntów rolnych, przy zakupie takich gruntów wymagane jest tylko oświadczenie, że zostanie wypełniony tzw. obowiązek zamieszkania. We Francji przenoszenie własności gruntów na rynku rolnym jest regulowane przez państwowe lokalne spółki zajmujące się rozwojem gruntów i osadnictwem wiejskim – SAFER. Na Litwie, gdzie występuje wysoki stopień uregulowania rynku ziemi rolnej, łączna powierzchnia zakupionych

państwowych gruntów rolnych przez jedną osobę nie może przekroczyć 300 ha, a gruntów rolnych w ogóle 500 ha.

Autorzy:

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

Natalia Firlej, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

Ilona Szczepańska-Kulik, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

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

dr Kamila Sobieraj, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/