



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WML.140.8.2019.ML

Warszawa, 29 marca 2019 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku,*

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o kształtowaniu  
ustroju rolnego (druk nr 3146).**

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

*Z poważaniem,*

(-) Mateusz Morawiecki

**Stanowisko Rządu**  
**wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie**  
**ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 3146)**

Poselski projekt zakłada zmianę ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, z późn. zm.) przez:

- 1) wyłączenie stosowania przepisów ustawy do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 5 ha;
- 2) zmianę definicji nieruchomości rolnej i uznanie, że nieruchomością rolną nie jest również nieruchomość rolna, która na podstawie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu została przeznaczona na cele pozarolnicze;
- 3) uchylenie przepisu wprowadzającego wyłączenie spod zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, w odniesieniu do osób prawnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania;
- 4) zmodyfikowanie jednej z przesłanek wyrażenia, w drodze decyzji, zgody przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na nabycie nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne w postaci konieczności zobowiązania się przez nią do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez co najmniej 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego (a nie tak jak jest to obecnie – do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego);
- 5) skrócenie do 5 lat okresu, przez który nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, a osoba fizyczna również prowadzić to gospodarstwo osobiście;
- 6) wprowadzenie możliwości wyrażenia przez sąd zgody na zbycie, jak też oddanie przez nabywcę w posiadanie innym podmiotom nabytej nieruchomości przed upływem okresu 5 lat (a nie jak dotychczas – 10 lat) od dnia przeniesienia własności tej

nieruchomości, jeżeli konieczność jej dokonania wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy;

- 7) uchylenie przepisu stanowiącego o wyłączeniu możliwości skorzystania przez dzierżawcę albo Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa działający w imieniu Skarbu Państwa z prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej między osobami prawnymi działającymi na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w sytuacji, gdy sprzedaż ta odbywa się pomiędzy osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego;
- 8) modyfikację definicji rolnika indywidualnego, tj. usunięcie wymogu co najmniej 5-letniego okresu zamieszkiwania w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego osoby fizycznej, chcącej być uznana za takiego rolnika.

Zaproponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego rozwiązania należy ocenić jako niezasadne (poza propozycją wskazaną w pkt 5 i częściowo w pkt 6, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części zajętego stanowiska). Ich przyjęcie doprowadziłoby w istocie do przekreślenia podstawowego celu, który zamierzał osiągnąć ustawodawca, wprowadzając przepisy ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 869). Tym celem było urzeczywistnienie w pełni, wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP zasady, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, prowadzone przez rolnika indywidualnego. W konsekwencji przyjęcie proponowanych zmian oznaczałoby powrót do stanu prawnego, obowiązującego przed 30 kwietnia 2016 r., tj. przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Uchwalenie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw było zaś niezbędne, gdyż obowiązująca ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu sprzed nowelizacji wytyczonego przez art. 23 Konstytucji RP celu nie realizowała. Dodatkowo ziemia w Polsce nabywana była bardzo często w celach spekulacyjnych przez osoby, które nie były zainteresowane jej uprawą, a jedynie osiągnięciem zysku z jej sprzedaży. Powodowało to stały wzrost cen nieruchomości rolnych, przez co rolnicy mieli trudności w powiększaniu swoich gospodarstw. Należy również wskazać, że ziemia rolna powinna służyć produkcji rolnej prowadzonej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej

Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadzone więc zostały regulacje mające na celu:

- 1) realizację konstytucyjnej zasady, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne;
- 2) realną ochronę gruntów rolnych przed niekontrolowanym, spekulacyjnym obrotem, powodującym stały wzrost cen nieruchomości rolnych;
- 3) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych;
- 4) zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Po ponad dwóch latach od wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw jednoznacznie trzeba stwierdzić, że zakładane przy wprowadzaniu w życie nowych regulacji cele są realizowane. Nie potwierdziły się obawy przeciwników przyjętych rozwiązań prawnych, że ustawa całkowicie „zamrozi” obrót ziemią rolną. Obrót nieruchomościami rolnymi funkcjonuje i odbywa się głównie między rolnikami indywidualnymi, a zatem grupą docelową. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2017 r. w obrocie prywatnym doszło do 57 492 transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych, natomiast w 2016 r. było tych transakcji 69 788 (co oznacza spadek o ponad 17%). Podkreślenia również wymaga, że wprowadzenie obostrzeń w obrocie nieruchomościami rolnymi uniemożliwiło nabywanie gruntów rolnych przez podmioty, których zasadnicza aktywność życiowa i zawodowa ma miejsce poza rolnictwem, a które kupowały ziemię w celach spekulacyjnych, albo zakup ten traktowały jako formę lokaty kapitału. Wprowadzone zmiany przyczyniły się też do zahamowania wzrostu cen nieruchomości rolnych. Na rynku prywatnym ceny te ustabilizowały się.

Jednocześnie w wyniku prowadzonego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi monitoringu funkcjonowania nowych przepisów zostało dostrzeżone, że pojawiła się potrzeba zmiany lub doprecyzowania obowiązujących regulacji, a także wprowadzenia nowych rozwiązań. Wnioskowały o to organizacje rolnicze, jednostki samorządu terytorialnego, a także osoby fizyczne i prawne oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom rolników oraz innych podmiotów zainteresowanych nabyciem nieruchomości, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracowany został projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (UD 330). Podstawowym jego celem jest m.in. doprecyzowanie przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tak aby nie budziły one wątpliwości interpretacyjnych oraz przystawały do zmieniających się warunków społecznych, a także zapewniały wykonanie prowadzonej przez Rząd polityki. Zawarte w projekcie ustawy propozycje nowych regulacji lub zmian obowiązujących przepisów stanowią

odzwierciedlenie doświadczeń w stosowaniu obowiązujących przepisów lub wiążą się z realizacją postulatów zgłaszanych przez środowiska rolnicze. W szczególności, nie zmieniając wprowadzonego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wymogu, zgodnie z którym nabywcą nieruchomości rolnej może być, co do zasady, rolnik indywidualny, zdecydowano o wprowadzeniu zapisów, które będą miały na celu złagodzenie dotychczas obowiązujących ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi.

Opracowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi propozycja zmian stanowi kompleksowe rozwiązania, mające na celu dostosowanie materii przez nie regulowanej do aktualnie panujących warunków, z drugiej zaś zapewnienie, że główne założenia przyświecające ustawodawcy wprowadzającemu przepisy ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zostaną utrzymane. W dniu 11 stycznia 2019 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazało opracowany projekt ustawy do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Po jego przyjęciu przez Rząd zostanie on przekazany Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt ustawy całkowicie uwzględnia, co warto podkreślić, propozycję zawartą w poselskim projekcie ustawy, a wskazaną na wstępie w pkt 5 oraz częściowo w pkt 6 (z tą jedynie różnicą, że wedle nowych regulacji o możliwości wyrażenia zgody na zbycie, jak też oddanie przez nabywcę w posiadanie innym podmiotom nabytej nieruchomości przed upływem okresu 5 lat od dnia przeniesienia jej własności będzie rozstrzygał nie, jak dotychczas, sąd, ale Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w drodze decyzji administracyjnej, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym). Natomiast nie można zgodzić się z zaproponowanym w poselskim projekcie ustawy rozwiązaniem, na podstawie którego spod działania przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego byłyby wyłączone nieruchomości rolne o powierzchni mniejszej niż 5 ha. Z danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika, że średnia wielkość powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach w 2018 r. była bardzo zróżnicowana i wahała się od 4,10 ha w województwie małopolskim, czy też 5,77 ha w województwie świętokrzyskim do 30,78 ha w województwie zachodniopomorskim. Przyjęcie tej propozycji oznaczałoby w konsekwencji pozbawienie organów i instytucji państwowych możliwości kształtowania ustroju rolnego na znacznych obszarach kraju, w szczególności tam, gdzie istnieje konieczność poprawy struktury agrarnej gospodarstw.

Jednocześnie nie znajduje uzasadnienia argumentacja o potrzebie zmiany definicji nieruchomości rolnej i uznanie, że nieruchomością rolną nie jest również nieruchomość rolna, która na podstawie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu została przeznaczona na cele pozarolnicze. Ustalenia tej decyzji nie określają przeznaczenia terenu (kwestię tę określa jedynie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego, a więc przepisem prawa powszechnie obowiązującym). Zaproponowana zmiana nie określa ponadto, czy wprowadzony nią przepis należałoby odnosić do nowo wydanych tego typu decyzji, czy też do wszystkich kiedykolwiek wydanych (a decyzje te są bezterminowe). Ponadto dla jednej nieruchomości może być wydanych wiele tego rodzaju decyzji, a one same nie powodują, iż nieruchomość musi zostać zagospodarowana w sposób określony w takiej decyzji. Biorąc to pod uwagę, proponowany przepis mógłby niejako „uaktywnić” właścicieli nieruchomości oraz inne osoby zainteresowane w zakresie występowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu tylko po to, aby obrót taką nieruchomością był wyłączony spod działania przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

Dodatkowo zaproponowana w poselskim projekcie zmiana definicji rolnika indywidualnego przez wykreślenie jednego z jej podstawowych elementów, tj. zamieszkiwania w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, prowadziłaby do zatracenia istoty omawianej regulacji. Status „rolnika indywidualnego” mogłaby wówczas posiadać prawie każda osoba fizyczna (o ile przez 5 lat byłaby właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnej nie mniejszej niż 1 ha), bez względu na to, czy mieszkałaby np. w Warszawie, w Krakowie, czy też w innym kraju. Należy podkreślić, że warunek zamieszkania był od początku wprowadzenia w 2003 r. przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jednym z filarów składających się na definicję rolnika indywidualnego. Modyfikacji w dalszych latach ulegał jedynie wymagany okres zamieszkiwania, nie zaś sama istota „zakotwiczenia” gospodarstwa rodzinnego w określonym miejscu, w odróżnieniu od gospodarstwa rolnego.

Nie można również zgodzić się z postawioną w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy tezą, że wprowadzenie przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw nie spowodowało ograniczenia w ilości gruntów rolnych nabywanych przez cudzoziemców, a przeciwnie – ich wzrost. Przedstawione dane nie pozostają w związku ze zmianami wprowadzonymi w 2016 r. W przypadku nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców należy mieć na uwadze wpływ 12-letniego okresu przejściowego ustanowionego w przepisach ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości

przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278), w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Dlatego istotne zwiększenie się w 2017 r., w porównaniu do lat poprzednich, ilości nabytych przez cudzoziemców nieruchomości rolnych nie jest wynikiem działań (w tym legislacyjnych) obecnego Rządu, ale efektem zmian prawnych, które w 2004 r. ten okres wprowadziły. Wzrost ten został zatem spowodowany przez przepisy, które zostały ustanowione kilkanaście lat temu. Z dniem 1 maja 2016 r. upłynął 12-letni okres przejściowy na nabywanie przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej, nieruchomości rolnych. Tym samym wobec tych cudzoziemców przestały obowiązywać ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych wynikające z przepisów ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Należy jednak nadmienić, że dla pozostałych cudzoziemców zasady nabywania nieruchomości rolnych położonych na terenie Polski nie zmieniły się, a co za tym idzie mają oni nadal obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie takiej nieruchomości.

Do dnia 1 maja 2016 r. nabycie nieruchomości rolnych przez wszystkich cudzoziemców (w tym także z państw członkowskich Unii Europejskiej) wymagało zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Sprzeciw zaś mógł zgłosić Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Po tym dniu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wydaje zezwoleń (a co za tym idzie w sprawach tych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie może już zgłosić sprzeciwu) w odniesieniu do nabycia nieruchomości rolnych przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw – członków Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Podmioty te mogą nabywać nieruchomości rolne na takich samych zasadach jak podmioty polskie, tj. po spełnieniu wymogów zawartych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Organy te nie mają zatem pełnego wpływu na obrót prywatnymi nieruchomościami rolnymi, dlatego też pojawił się wzrost w statystyce ukazującej liczbę i powierzchnię nabytych przez cudzoziemców nieruchomości. Natomiast w przypadku sprzedaży nieruchomości państwowych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2015-2017 na rzecz cudzoziemców należy podkreślić, że była ona niewielka i kształtowała się w następujący sposób:

- w 2015 r. sprzedanych zostało 37,71 ha,
- w 2016 r. sprzedanych zostało 20,25 ha,
- w 2017 r. sprzedanych zostało 70,64 ha,
- w 2018 r. sprzedanych zostało 39,36 ha.

Wskazując na przedstawione wyjaśnienia, Rada Ministrów negatywnie opiniuje przedłożony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 3146), opowiadając się za zaprzestaniem prowadzenia prac legislacyjnych nad tym projektem.