



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WPP.0640.76.2021.ML

Warszawa, 15 grudnia 2021 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o kształtowaniu  
ustroju rolnego (druk nr 1267).**

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

*Z poważaniem,*

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

---



## **Stanowisko Rządu**

### **wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1267)**

#### **I. Przedmiot i istota projektu ustawy**

Przedłożony poselski projekt ustawy ma przede wszystkim na celu „poluzowanie” zasad obrotu nieruchomościami rolnymi uregulowanymi ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1655, z późn. zm.), zwaną dalej u.k.u.r. Zdaniem autorów projektu ograniczenia w zakresie obrotu tymi nieruchomościami, wprowadzone do u.k.u.r. ustawą 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, z późn. zm.) nie przyniosły spodziewanych efektów. Wprowadzone przepisy nie zahamowały wzrostu cen gruntów rolnych oraz nie ograniczyły nabywania gruntów w Polsce przez cudzoziemców. W uzasadnieniu projektu zostało podniesione, że projektowane regulacje mają na celu usunięcie zbędnych, nielogicznych, nieracjonalnych i korupcjogennych zapisów ograniczających obrót gruntami rolnymi.

W projekcie zaproponowano wprowadzenie ośmiu zmian do u.k.u.r. Dotyczą one przede wszystkim zwiększenia powierzchni nieruchomości rolnej co do której przepisy u.k.u.r. nie będą miały zastosowania, zmodyfikowania (poprzez zawężenie) definicji nieruchomości rolnej, zmiany definicji rolnika indywidualnego (poprzez rezygnację z jednego z kryteriów) oraz pozbawienia uprawnień przyznanych w u.k.u.r. osobom prawnym działającym 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.

#### **II. Stanowisko wobec przyjętych rozwiązań**

Art. 1 pkt 1 projektu zawiera propozycję zmiany art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r. Zaproponowano, aby przepisów u.k.u.r. nie stosować do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 5 ha (zamiast 0,3 ha – jak jest obecnie). Propozycja, aby wyłączyć spod rygorów u.k.u.r. nieruchomości rolne o pow. do 4,9999 ha nie może zostać zaakceptowana. Jak wynika

z preambuły u.k.u.r., znajdujące się w tym akcie prawnym regulacje mają służyć wzmocnieniu ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji RP stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnieniu właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i wspieraniu zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem autorów projektu, że regulowanie obrotu gruntami o powierzchni od 0,3 ha do 4,9999 ha – z uwagi na ich zbyt małą powierzchnię – nie ma znaczenia z punktu widzenia realizacji przytoczonych celów ustawy. Jak wskazali sami autorzy projektu, ok. 80 % transakcji dotyczących nieruchomości rolnych na rynku prywatnym stanowią transakcje, których przedmiotem były nieruchomości do 1 ha. W przypadku objęcia regulacją u.k.u.r. wyłącznie obrotu nieruchomościami rolnymi o powierzchni powyżej 5 ha przepis w proponowanym brzmieniu byłby w praktyce „martwy” – obejmowałby niewielki odsetek transakcji. Tym samym ustawa nie realizowałaby swoich celów. Należy też pamiętać, że średnia powierzchnia gospodarstwa w 2020 r. wynosiła zaledwie 11,04 ha, natomiast w województwie małopolskim 4,16 ha, podkarpackim 4,94 ha, a w świętokrzyskim 5,88 ha<sup>1)</sup>. Dla rolników z tych województw powiększenie gospodarstwa już o 0,5 ha to powiększenie o 10%. Istotne dla struktury agrarnej – wbrew temu co podniesiono w uzasadnieniu projektu – są więc również nieruchomości o powierzchni niewiele większej niż 0,3 ha. Zwiększenie dolnej granicy obowiązywania ustawy z 0,3 ha do 5 ha skutkowałoby powrotem do sytuacji sprzed 2016 r. Rolnik indywidualny nie miał wówczas szans na powiększanie swojego gospodarstwa rodzinnego w konfrontacji z podmiotami dysponującymi znacznie większymi środkami finansowymi (np. dużymi przedsiębiorstwami rolnymi, czy osobami wykupującymi z rynku grunty rolne tylko po to, aby służyły im jako lokata kapitału). Wejście w życie zaproponowanej regulacji doprowadziłoby prawdopodobnie również do znacznego wzrostu cen nieruchomości rolnych.

Zwiększenie minimalnej powierzchni, którą reguluje u.k.u.r. z 0,3 ha do 5 ha, skutkowałoby również możliwością łatwego obejścia obostrzeń. Wystarczyłoby bowiem podzielić nieruchomość większą niż 5 ha na nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 5 ha. O ile istnieją ograniczenia w podziale nieruchomości rolnych na nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha [por. art. 93 ust 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

---

<sup>1)</sup> Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 16 września 2020 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2020 roku.  
<https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-w-2020r>

nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899)], to w przypadku podziału nieruchomości na części mniejsze niż 5 ha ograniczeń takich już nie ma.

Proponowana zmiana skutkowałaby również tym, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) mógłby skorzystać z prawa pierwokupu, czy z prawa nabycia nieruchomości rolnych, dopiero wobec nieruchomości o pow. 5 ha i większych. Z uwagi na przeważający na rynku udział transakcji obejmujących małe nieruchomości (same transakcje do 1 ha stanowią 80 %, jak podają projektodawcy) – KOWR w zasadzie nie korzystałby z tych uprawnień, a tym samym również nie byłyby realizowane cele ustawy. Zmiany tej nie można uzasadniać odciążeniem pracowników KOWR z uwagi na wpływającą zbyt dużą liczbę warunkowych umów sprzedaży nieruchomości rolnych. Problem taki powinien być rozwiązany ewentualnymi zmianami organizacyjnymi w tej jednostce, a nie pozbawianiem ustawy oddziaływania na większość transakcji na rynku nieruchomości rolnych w Polsce. Ponadto, uzasadniając ten argument, projektodawcy posługują się nieaktualnymi danymi. Wykazując rzekome obciążenie pracowników KOWR podali bowiem, że Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) otrzymywała rocznie nawet do 100 tys. umów stanowiących ofertę nabycia. Skoro mowa o ANR, to muszą to być dane sprzed 2017 r. (od 2017 r. istnieje już KOWR, a nie ANR). Do KOWR umów takich obecnie wpływa ok 30 tys. (dokładnie 29 862 umów – por. Sprawozdanie z działalności KOWR za 2020 r.), czyli o 2/3 mniej niż podają projektodawcy.

Co więcej, w 2019 r. zostały już wprowadzone rozwiązania mające na celu złagodzenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. M.in. osoby niespełniające kryteriów rolnika indywidualnego mogą od tamtego czasu nabywać nieruchomości rolne do 1 ha, a w przypadku nabycia nieruchomości rolnej do 1 ha położonej na terenie miasta nabywca nie ma ani zakazu zbywania nieruchomości, ani obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Każda zmiana przepisów u.k.u.r. polegająca na dopuszczeniu do nabywania nieruchomości rolnych osób niebędących rolnikami indywidualnymi (np. poprzez zwiększenie dolnej granicy stosowania u.k.u.r.) byłaby tak naprawdę szkodliwa dla rolników. Propozycja prowadząca do zmniejszenia ich szans na powiększanie gospodarstw rodzinnych z pewnością nie jest przez nich pożądana. Z kolei zmiany niepożądane przez rolników – nie są zgodne z polską polityką rolną.

Art. 1 pkt 2 projektu ustawy zmienia definicję nieruchomości rolnej, znajdującą się w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Zgodnie z jej obecnym brzmieniem – należy przez nią rozumieć nieruchomość rolną

w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Z przedstawianej w projekcie ustawy propozycji wynika zaś, że za nieruchomość rolną nie mogłaby zostać uznana również nieruchomość, która na podstawie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu została przeznaczona na cele pozarolnicze.

Potrzeba zmiany u.k.u.r. uzasadniona została m.in. tym, że deweloperzy napotykają na znaczne utrudnienia w nabywaniu nieruchomości rolnych, stąd też nie mogą w pełni realizować inwestycji budowlanych. Najprostszym rozwiązaniem – w ocenie autorów projektu – jest więc wyłączenie spod rygorów ustawy nieruchomości objętych decyzją o warunkach zabudowy. Podniesiony w uzasadnieniu projektu ustawy argument, że tylko około 30 % powierzchni kraju jest objętych obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nie może przemawiać za tą zmianą. Obecny kształt definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. ma bowiem długofalowy cel, a mianowicie zmotywowanie właściwych organów do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego tam, gdzie ich jeszcze nie ma. Tym samym w sposób istotny wpływa na właściwe kształtowanie ładu przestrzennego w kraju oraz gwarantuje, że nieruchomości rolne będą wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej. Tymczasem zaproponowana zmiana jest krótkowzroczna i – jak wynika z jej uzasadnienia – ma na celu realizację doraźnych potrzeb branży deweloperskiej, kosztem nieruchomości rolnych.

Art. 1 pkt 3 lit. a tiret pierwsze projektu. Zmiana dotyczy pozbawienia uprawnień przyznawanych w u.k.u.r. osobom prawnym, działającym 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 projekcie ustawy jego autorzy zaproponowali mianowicie uchylenie w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d. Zgodnie z tym przepisem przy nabywaniu nieruchomości rolnej przez te osoby prawne nie mają zastosowania zasady wyrażone w u.k.u.r., w szczególności, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny.

Kościóły i inne związki wyznaniowe nie są instytucjami dochodowymi oraz nie są podmiotami gospodarczymi ukierunkowanymi na zysk. Należą one do podmiotów tzw. wyższej użyteczności publicznej, czyli realizują zadania i cele społeczne w sposób szczególny. Kościoły i związki wyznaniowe mogą bowiem prowadzić działalność oświatowo-wychowawczą, charytatywno-opiekuńczą i tworzyć organizacje działające na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom. W tym celu mają

one prawo zakładać m.in. zakłady dla osób potrzebujących opieki, szpitale i inne zakłady lecznicze, żłobki i schroniska dla dzieci [art. 19 ust. 2 i 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2017 r. poz. 1153)]. W Polsce obecnie istnieje prawie 170 kościołów i związków wyznaniowych. W ramach samego tylko Kościoła Katolickiego prowadzone są: 92 domy dziecka, 27 domów matki i dziecka, 27 burs, 378 świetlic terapeutycznych, 30 centrów interwencji kryzysowej, 105 podwórkowych klubów, 257 ośrodków kolonijnych, 21 telefonów zaufania, 65 funduszy stypendialnych, 160 domów pomocy społecznej, 69 klubów seniora, 67 środowiskowych domów samopomocy, 62 punkty konsultacyjne dotyczące problemów alkoholowych, 21 ośrodków terapii uzależnień dla dorosłych, a 10 dla dzieci, 116 wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego, 108 warsztatów terapii zajęciowej oraz 18 zakładów aktywności zawodowej, 81 gabinetów rehabilitacyjnych, 16 centrów opieki dziennej i 34 ośrodki wychowawcze, 302 punkty pomocy doraźnej, 286 punktów wydawania odzieży, 121 mieszkań chronionych, 61 schronisk dla kobiet i mężczyzn, łącznie, przytuliska, ogrzewalnie i noclegownie, 8 centrów aktywizacji, 12 klubów integracji społecznej, 6 świetlic, 15 diecezjalnych centrów pomocy migrantom i uchodźcom, 2 domy dla repatriantów, 122 stacje opieki medycznej, 63 zakłady opiekuńczo-lecznicze, 61 hospicjów domowych, 40 hospicjów stacjonarnych, 270 jadłodajni, 19 aptek i 21 poradni środowiskowych. Działa również 110 magazynów w ramach programu dystrybucji nadwyżek żywności PEAD i 92 magazyny do przechowywania ubrań i sprzętu. Dużą część środków na tego rodzaju działalność Kościół pozyskuje z darowizn – w tym darowizn nieruchomości rolnych. Przyjęte w u.k.u.r. rozwiązanie, polegające na ułatwianiu nabywania tym specyficznym podmiotom (z uwagi na ich działalność) nieruchomości, należy zatem pozostawić w niezmienionym kształcie.

Art. 1 pkt 3 lit. a tiret drugie projektu. Propozycja dotyczy uchylecia art. 2a ust 3 pkt 1a u.k.u.r. – jako konsekwencji zmiany powierzchni 0,3 na 5 ha (por. art. 1 pkt 1 projektu). Uchylony miałby więc zostać przepis umożliwiający nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 1 ha przez osoby, które nie są preferowane w u.k.u.r., a więc niespełniające kryteriów rolnika indywidulanego. Wobec niezasadności propozycji zmiany zaproponowanej w art. 1 pkt 1 projektu – ta zmiana również jest niezasadna.

Art. 1 pkt 3 lit. b projektu. Propozycja polega na nadaniu nowego brzmienia art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c u.k.u.r. W przepisie tym uregulowane zostały warunki uzyskania zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną zamierzającą utworzyć gospodarstwo rodzinne. Art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c u.k.u.r. stanowi mianowicie, że nabycie nieruchomości rolnej może

nastąpić po uzyskaniu stosownej zgody Dyrektora Generalnego KOWR w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, która m.in. zobowiąże się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

W projekcie zaproponowano, aby osoba taka zobowiązała się – zamiast do zamieszkania – do prowadzenia osobiście gospodarstwa rolnego przez co najmniej 5 lat od dnia nabycia. Osoba preferowana do nabywania nieruchomości rolnych powinna zamieszkiwać w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

Uwadze wnioskodawcy umknęło jednak, że warunek zobowiązania się do zamieszkania na terenie gminy położenia nieruchomości ma na celu zachęcenie do zakładania gospodarstw rodzinnych. Jednym z kolei z warunków kwalifikowania gospodarstwa rolnego jako rodzinnego jest zamieszkiwanie co najmniej od 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). Ten warunek jest więc niezbędny, aby mieć pewność, że nabywca utworzy gospodarstwo rodzinne.

Art. 1 pkt 4 projektu. Propozycja dotyczy uchylecia art. 2b ust. 4 pkt 3 u.k.u.r. – jako konsekwencji zmiany powierzchni 0,3 na 5 ha (por. art. 1 pkt 1 projektu). Uchylony miałby więc zostać przepis, który w odniesieniu do nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 1 ha i położonej w granicach administracyjnych miasta – wyłącza obowiązek nabywcy nieruchomości rolnej prowadzenia gospodarstwa rolnego, a także zakaz jej zbycia, czy też oddania w posiadanie innym podmiotom. Wobec niezasadności propozycji zmiany zaproponowanej w art. 1 pkt 1 projektu – ta zmiana również jest więc niezasadna.

Art. 1 pkt 5 projektu. Projektodawca uchyla art. 3 ust. 5 pkt 3 u.k.u.r. Przepis ten stanowi, że nie stosuje się prawa dzierżawcy oraz KOWR-u do pierwokupu nieruchomości rolnej, jeżeli sprzedaż następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. Propozycja jest niezasadna, z analogicznych przyczyn, jakie wskazano w stanowisku do zmiany z art. 1 pkt 3 lit. a tiret pierwsze projektu. Ułatwienie obrotu nieruchomościami rolnymi między kościołami i związkami wyznaniowymi ma mianowicie za zadanie korzystnie wpłynąć na działalność prowadzoną przez te podmioty.

Art. 1 pkt 6 projektu dotyczy nowego brzmienia art. 6 ust. 1 u.k.u.r. Przepis ten definiuje pojęcie rolnika indywidualnego. Obecnie (zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r.) za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. W zaproponowanej definicji zrezygnowano z obowiązku minimum 5-letniego okresu zamieszkania. Tymczasem warunek zamieszkania ma na celu preferowanie gospodarstw rodzinnych (por. art. 23 Konstytucji RP), których posiadacze pracują i zarazem mieszkają w miejscu położenia swojego gospodarstwa. Ten element definicji jest niezbędny do uznania, że dana osoba na stałe prowadzi gospodarstwo rolne i jest to jej główne zajęcie. Ponadto brak wymogu 5-letniego zamieszkiwania, istniejący w u.k.u.r. do 2011 r., skutkował licznymi przypadkami obejścia przepisów w przetargach organizowanych na zbycie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – do których to przetargów zastosowanie miała definicja rolnika indywidualnego z u.k.u.r.

Z przedstawionych względów Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1267).