Projekt 04.09.2025

U S T A W A

z dnia ……. 2025 r.

o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 559) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. W okresie 20 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości, ich części oraz udziałów we współwłasności nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.”;

2) w art. 2 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Sprzedaż nieruchomości, ich części lub udziałów we współwłasności nieruchomości, innych niż wymienione w ust. 1, bez zgody, o której mowa w ust. 2, w okresie 20 lat od dnia wejścia w życie ustawy, jest nieważna.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 maja 2026 r.

Paweł Małaczek
dyrektor
Departamentu Prawnego
za zgodność pod względem prawnym,
legislacyjnym i redakcyjnym
/podpisano elektronicznie/

UZASADNIENIE

Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 559), zwaną dalej „ustawą", wstrzymano na okres 5 lat od dnia jej wejścia w życie sprzedaż nieruchomości rolnych albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwanego dalej „Zasobem". Wskazany okres wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych upływał z dniem 30 kwietnia 2021 r. Następnie ustawą z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 760) okres obowiązywania wstrzymania sprzedaży nieruchomości został przedłużony o kolejne 5 lat, tj. do dnia 30 kwietnia 2026 r.

Należy podkreślić, że sprzedaż nieruchomości Zasobu, mimo jej wstrzymania, jest możliwa w stosunku do nieruchomości określonych w art. 2 ust. 1 ustawy, tj.:

1) nieruchomości i ich części przeznaczonych w:

a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub

c) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub

d) 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.

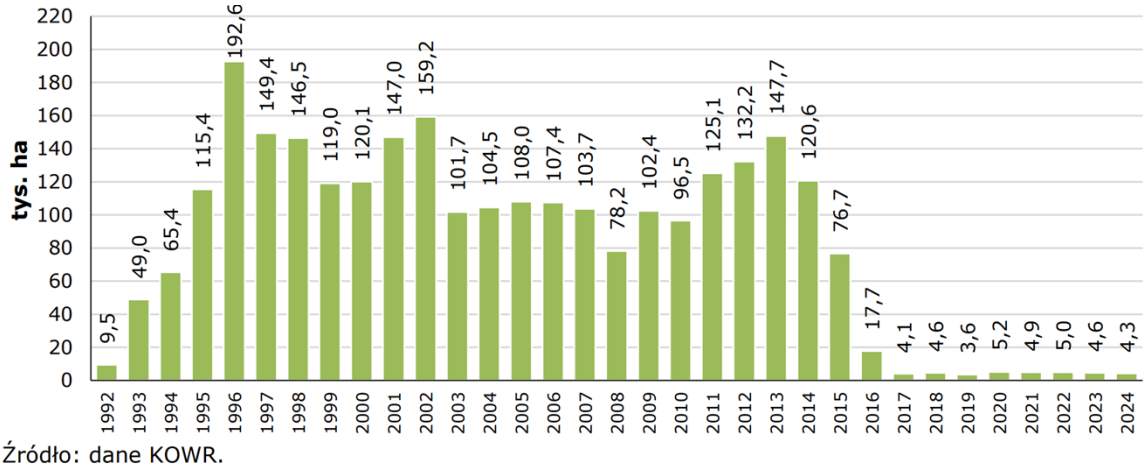
Ustawowe ograniczenia i uwarunkowania, które zaczęły obowiązywać od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tj. od 30 kwietnia 2016 r.) spowodowały, że sprzedaż nieruchomości rolnych możliwa jest na ściśle określonych

warunkach. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy sprzedaż innych niż wymienione w ust. 1 nieruchomości jest możliwa za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, na wniosek Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Należy zaznaczyć, że przepis ten oddziałuje bezpośrednio wyłącznie na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (a nie na zakres praw innych podmiotów), który ostatecznie samodzielnie decyduje o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży. Należy podkreślić, że również w tym przypadku sprzedaż nieruchomości wchodzących w skład Zasobu odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 826). Nie ma tu zatem mowy o nieograniczonej możliwości podejmowania decyzji przez organy władzy wykonawczej w zakresie dysponowania tymi nieruchomościami. Warto podkreślić, że zasady i tryb sprzedaży nieruchomości określone w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa miałyby zastosowanie również w przypadku braku wstrzymania tej sprzedaży.

Od dnia wejścia w życie ustawy dzierżawa stała się podstawową formą rozdysponowania (nietrwałego) nieruchomości rolnych Zasobu. Dzierżawa państwowych gruntów 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. Państwo zaś może jako przewidywalny partner prowadzić politykę wspierania rolników, mając do dyspozycji stały przychód, który w istocie i tak w dużej mierze służy finansowaniu wprowadzanych i stosowanych mechanizmów pomocowych, a więc jest redystrybuowany wśród rolników w sytuacjach występowania np. niekorzystnych zjawisk atmosferycznych (w ostatnich latach szczególnie suszy). Państwo zachowuje przy tym jako właściciel ziemi oddawanej w dzierżawę, możliwość dokonywania weryfikacji prawidłowości sposobu jej użytkowania przez dzierżawców. W przypadku więc przedłużenia okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu o kolejne 10 lat rolnicy będą mogli posiadane środki pieniężne przeznaczyć na inwestycje w prowadzone gospodarstwa, a nie angażowanie ich w zakup ziemi.

Ustawowe ograniczenia i uwarunkowania, które zaczęły obowiązywać od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw spowodowały, że sprzedaż nieruchomości rolnych możliwa jest na ściśle określonych warunkach.

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



Źródło: dane KOWR.

Ze Sprawozdania z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2024 r. wynika, że obszar gruntów pozostających w Zasobie, według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r., wynosił ogółem 1 330,0 tys. ha, z czego grunty oddane w dzierżawę stanowiły 1 044,8 tys. ha, tj. o 6,7 tys. ha więcej niż wynosiła powierzchnia będąca w dzierżawie na koniec grudnia 2023 r. (1 038,1 tys. ha). Jak wynika z powyższego, zgodnie z założeniami i intencjami ustawodawcy, które legły u podstaw wprowadzenia w 2016 r. do polskiego porządku prawnego przepisów ustawy, głównym kierunkiem zagospodarowania nieruchomości Zasobu (przez nietrwałe ich rozdysponowanie), stała się i jest nadal dzierżawa. Dzierżawa nieruchomości rolnych cieszy się dużym zainteresowaniem wśród rolników indywidualnych, ponieważ stwarza ona możliwość dogodnego sposobu użytkowania gruntów i budynków, nie wymagając przy tym angażowania przez dzierżawców znacznych środków finansowych, jak ma to miejsce w przypadku trwałego nabycia nieruchomości. Nabycie gruntów na własność powoduje konieczność skumulowania znacznego kapitału (często pochodzącego z udzielanych przez banki kredytów), z przeznaczeniem na pokrycie całości lub, w przypadku nabycia na raty, znacznej części ceny tego nabycia, co nawet jeżeli nie zamyka, to w znacznym stopniu ogranicza możliwość przeznaczenia środków finansowych na rozwój prowadzonego gospodarstwa, w tym na dokonanie niezbędnych inwestycji. W konsekwencji prowadzi to lub może prowadzić w wielu przypadkach, również ze względu na zaangażowanie kapitału w pokrycie strat związanych z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk, np. suszy, do nadmiernego zadłużania się rolników, a co za tym idzie do konieczności wyzbycia się przez nich własności nieruchomości w celu pokrycia istniejącego zadłużenia.

O tym, że dzierżawa cieszy się znacznie większym zainteresowaniem wśród rolników indywidualnych niż sprzedaż świadczą dobitnie m.in. dane dotyczące skuteczności przetargów na rozdysponowanie nieruchomości Zasobu w tych formach. Jako przykład niech posłużą dane ze Sprawozdania z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2024 r., z których wynika, że w 2024 r. odbyło się 5,3 tys. przetargów na dzierżawę, których przedmiotem były grunty o łącznej powierzchni 53,3 tys. ha, przy czym rozstrzygnięto 3,7 tys. przetargów na dzierżawę gruntów o powierzchni 41,7 tys. ha. W okresie tym skuteczność przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu, mierzona liczbą przetargów rozstrzygniętych w stosunku do przetargów przeprowadzonych, wyniosła 69,2% (w 2023 r. - 62,7%). Skuteczność przetargów na dzierżawę, mierzona powierzchnią rozstrzygniętych przetargów do powierzchni zaoferowanej do dzierżawy, wyniosła 78,3% (w 2023 r. - 77,7%). Z kolei skuteczność przetargów na sprzedaż nieruchomości z Zasobu jest znacznie niższa. W analogicznym okresie w 2024 r. odbyło się 17,2 tys. przetargów na sprzedaż nieruchomości Zasobu, obejmujących powierzchnię 10,7 tys. ha, z czego rozstrzygnięto 4 tys. przetargów na sprzedaż nieruchomości o łącznej powierzchni 3 tys. ha. W okresie tym skuteczność przetargów na sprzedaż gruntów Zasobu, mierzona liczbą przetargów rozstrzygniętych do przetargów przeprowadzonych, wyniosła 23,5% (w 2023 r. - 24%). Skuteczność przetargów na sprzedaż, mierzona powierzchnią nieruchomości z przetargów do zaoferowanej powierzchni do sprzedaży, wyniosła 27,8% (w 2023 r. - 24,2%).

Jak zatem widać, dotychczasowe doświadczenia wskazują, że dzierżawa jako podstawowa forma gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu jest korzystna dla rolników, a zatem zasadne jest wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu o kolejne 10 lat, tj. do dnia 30 kwietnia 2036 r.

Trzeba też nadmienić, że organizacje społeczne, reprezentujące rolników, postulują o przedłużenie okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa o kolejne 10 lat, podnosząc, że jest to zgodne z postulatami rolników, którzy akceptują dzierżawę jako formę gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Założenia proponowanej nowelizacji wynikają z założeń polityki rolnej Państwa, która wskazuje, że:

• zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa KOWR gospodaruje Zasobem w pierwszej

kolejności poprzez wydzierżawienie lub sprzedaż gruntów na potrzeby gospodarstw rodzinnych,

• aktywna polityka państwa umożliwia bezpośredni nadzór nad rozdysponowaniem nieruchomości w sposób gwarantujący ich rolnicze wykorzystanie, w szczególności dla gruntów o dużym potencjale produkcyjnym,

• utrzymanie obecnych regulacji przeciwdziała spekulacyjnemu wykupywaniu ziemi przez podmioty krajowe i zagraniczne, których działalność nie zawsze służy interesowi społecznemu i rozwojowi rolnictwa,

• wysokie koszty zakupu ziemi sprawiają, że wielu rolników preferuje dzierżawę zamiast jej nabywania. Utrzymanie dominującej roli dzierżawy w gospodarowaniu gruntami Zasobu pozwala chronić gospodarstwa rodzinne przed nadmiernym zadłużeniem.

Przedłużenie okresu wstrzymania sprzedaży nieruchomości Zasobu, nie będzie miało wpływu na stosunki prawne powstałe pod działaniem ustawy w dotychczasowym brzmieniu. Zatem zamieszczenie w projekcie ustawy przepisów przejściowych w tym zakresie jest niecelowe.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie ma wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, o czym stanowi § 39 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych wymagających notyfikacji w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.) oraz nie podlega notyfikacji na zasadach przewidzianych w tym rozporządzeniu.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677), projekt rozporządzenia zostanie zamieszczony

na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt ustawy został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD295.