



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 19 lutego 2026 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania **ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia pozycji rolników aktywnych zawodowo.**

Uzasadnienie

Pismem z dnia 29 stycznia 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji RP, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia pozycji rolników aktywnych zawodowo, zwaną dalej „ustawą” lub „kwestionowaną ustawą”.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 31 grudnia 2025 r. jako przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2120). W dniu 7 stycznia 2026 r. projekt ustawy został on skierowany do pierwszego czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Komisja, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 21 stycznia 2026 r., wniosła o uchwalenie przez Sejm projektu ustawy w brzmieniu zaproponowanym

w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2158). Sejm RP uchwalił ustawę na 50. posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2026 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 240 posłów, przy 179 głosach przeciw i 13 głosach wstrzymujących się.

Na 51 posiedzeniu w dniu 28 stycznia 2026 r. po rozpatrzeniu ustawy Senat RP (druki nr 613 i 613A) nie zgłosił do ustawy żadnych poprawek do tej ustawy. W dniu 29 stycznia 2026 r. ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta RP.

Uchwalona ustawa zmienia przepisy obowiązującej ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2025 r. poz. 865 i 1700) oraz treść obowiązującego przepisu art. 24 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023 - 2027 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1741, ze zm.) wraz z definicją „rolnika aktywnego zawodowo”. Deklarowanym przez rząd celem uchwalonej przez Sejm ustawy było lepsze ukierunkowanie wsparcia na rzecz rolników aktywnych zawodowo, tj. tylko takich, którzy faktycznie prowadzą działalność rolniczą i dla których ta działalność jest istotnym źródłem przychodów, co ma przyczynić się - zdaniem projektodawców - do poprawy warunków prowadzenia przez tych rolników działalności rolniczej oraz do zapewnienia stabilności jej finansowania.

W praktyce, prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), jako „agencję płatniczą”, ewidencja producentów rolnych będzie zawierała informację o tym, czy dany producent rolny jest „rolnikiem aktywnym zawodowo” w rozumieniu przepisów art. 4 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającym przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającym rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. I, z późn. zm.), dalej jako „rozporządzenie 2021/2115”. W wyniku przedmiotowej nowelizacji ARiMR utworzy elektroniczny rejestr rolników aktywnych zawodowo, który będzie wykorzystywanym.in. do udzielania pomocy krajowej dla rolników oraz do weryfikacji statusu osób prowadzących działalność rolniczą przy okazji innej działalności, tak by pomoc w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE trafiała jedynie do osób rzeczywiście zajmujących się produkcją

rolną. Zmieniają się też kryteria i mechanizm dokumentowania (wykazywania) przez producentów rolnych, że są oni „rolnikami aktywnymi zawodowo” w stosunku do obecnej regulacji prawnej.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia pozycji rolników aktywnych zawodowo w jej obecnym kształcie budzi uzasadnione wątpliwości związane przede wszystkim z zagrożeniem wykluczenia z systemu wsparcia finansowego ze strony Państwa bardzo dużej grupy rolników prowadzących małe, rodzinne gospodarstwa i które nie prowadzą sprzedaży na rynkach towarowych. Wątpliwości budzi sam mechanizm kształtowania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wysokości kosztów i przychodów dla gospodarstw rolnych, który nie wynika wprost z całości ustawy o Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023 -2027. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi będzie mógł wpisać do rozporządzenia dowolną kwotę kosztów i przychodów oraz dowolnie ją zmieniać w ciągu roku nie będąc związanym żadnymi kryteriami wynikającymi z ustawy. Dodatkowo uchwalona nowelizacja zrywa z dotychczasową metodologią obliczania dochodów gospodarstw rolnych opartą o kryterium „hektara przeliczeniowego”, a wprowadza nieznany mechanizm wykazywania przez producentów rolnych przychodów i kosztów w przeliczeniu na hektar posiadanych użytków rolnych.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii wykluczenia małych i średników producentów rolnych z państwowego systemu wsparcia finansowego dla rolnictwa. Obowiązujące przepisy prawa, tj. przepis art. 24 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023 - 2027 oraz przepisy § 2 ust. 3 i ust. 4 oraz § 25 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty podstawowego wsparcia dochodów, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności związanych z produkcją do powierzchni upraw i płatności związanych z produkcją do zwierząt i przejściowego wsparcia krajowego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (Dz. U. z 2025 r. poz. 11 86) już zapewniają prawny mechanizm weryfikacji wnioskodawców ubiegających się o dopłaty bezpośrednie lub obszarowe przez ARiMR. Obecna regulacja prawna jest zgodna z prawem Unii Europejskiej a zatem uchwalona ustawa nie ma charakteru przepisów wdrażających prawo europejskie, gdyż

samo wdrożenie nastąpiło już w 2023 r. wraz rozpoczęciem obecnej perspektywy finansowej Unii.

Po drugie, z przepisów Unii Europejskiej będących podstawą do przygotowania w/w ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023 - 2027 wynika, że ukierunkowanie pomocy na „rolników aktywnych zawodowo”, nie wyklucza *ex lege* ze wsparcia osób prowadzących, poza działalnością rolniczą (na przynajmniej minimalnym poziomie), także inną działalność gospodarczą. Państwom członkowskim pozostawiono dużą swobodę w zakresie doboru środków, za pomocą których będą identyfikować one „rolników aktywnych zawodowo”. Przepisy europejskie dopuszczają nawet tworzenie „list negatywnych”, tj. list działalności wykluczających otrzymanie wsparcia, co służy uproszczeniu procedur i powinno opierać się na kilku założeniach. Po pierwsze, objęte takim wykazem rodzaje działalności powinny tego rodzaju, że zazwyczaj można założyć, iż działalność rolnicza w stosunku do nich ma charakter marginalny - a więc jest to katalog stworzony na zasadzie przyjęcia pewnego domniemania faktycznego. Po drugie, nie ogranicza to możliwości wykazania przez zainteresowane osoby (producenta rolnego), że spełniają one kryteria definicji rolnika aktywnego zawodowo. Po trzecie, rolnicy mogą, a często wręcz muszą prowadzić dodatkową działalność zarobkową, by utrzymać siebie, rodzinę oraz gospodarstwo. Kluczowe zatem dla otrzymania wsparcia z punktu widzenia rozporządzenia nr 2021/2015 jest faktyczne prowadzenie działalności rolniczej na takim poziomie, na którym nie będzie ona nieznaczącym dodatkiem do prowadzonej głównej działalności zarobkowej oraz która będzie spełniać minimalne kryteria dla danego wsparcia. Obecnie jedno z takich kryteriów zawiera przepis art. 24 pkt 2) ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym wskazujący, że aby rolnik mógł wykazać status „rolnika aktywnego zawodowo” musi m.in. udokumentować, że jego przychód z działalności rolniczej stanowi co najmniej 1/3 całego jego przychodu. Weryfikacja jednak przesłanek ustawowych „rolnika aktywnego zawodowo” spoczywa już na ARiMR, jako agencji płatniczej i to od sprawności działania samej Agencji zależy czy jest ona w stanie to zrobić. Zmiana przepisów w celu ułatwiania pracy Agencji polegającej na weryfikacji statusu wnioskodawców nie może być jednak jedynym celem ustawy.

Po trzecie, zgodnie z samym tytułem ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023 - 2027 przestanie ona obowiązywać z upływem 2027 r., z uwagi na wygaśnięcie obecnej perspektywy finansowej oraz zastąpieniem jej przez kolejną unijną perspektywę finansową na lata 2028-2034. Oznacza to, że uchwalona

przez Sejm ustawa ma charakter tymczasowy, gdyż nie są znane ani wielkość środków alokacji na Wspólną Politykę Rolną na lata 2028-2034 ani też mechanizmy ich alokacji. Należy jednak założyć, że będą to dużo mniejsze środki finansowe niż obecnie a sama wypłata środków może zostać uzależniona od nieznanych dotąd kryteriów lub być powiązana z innymi celami nie do końca związanym z produkcją rolną, np. z „celami klimatycznymi”.

Po czwarte, ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. wprowadza wadliwy mechanizm dokumentowania (wykazywania) kosztów i przychodów przez rolników na potrzeby uzyskiwania statusu „rolnika aktywnego zawodowo” w przeliczeniu na hektar posiadanych użytków rolnych, a nie jak to jest przyjęte w ustawie o podatku rolnym przy użyciu kryterium „hektara przeliczeniowego”.

Kolejna istotna wątpliwość dotyczy samego mechanizmu wykazywania aktywności zawodowej przez producentów rolnych. Należy podkreślić, że dotychczasowe przepisy opierają się na obowiązku wykazania przez rolnika, że prowadzona przez niego działalność rolnicza:

- a) ma charakter działalności przeważającej w stosunku do innych jego działalności zawodowych lub gospodarczych lub
- b) rolnik wykaże jego przychód z działalności rolniczej stanowi co najmniej 1/3 całego jego przychodu lub
- c) kwota płatności bezpośrednich, jakie mu przysługiwały za rok poprzedzający rok złożenia wniosku o przyznanie pomocy, wynosi co najmniej 5% całości przychodów z działalności pozarolniczej.

Natomiast nowe przepisy zakładają, że uzyskanie statusu „rolnika aktywnego zawodowo” będzie uzależnione od wykazania, że rolnik poniósł koszty bezpośrednio związane z produkcją rolniczą lub uzyskał przychody ze sprzedaży własnych produktów rolnych „odpowiednie do wielkości gospodarstwa o powierzchni 1 ha użytków rolnych” a co wprost wynika z przepisu art. 24 ust. 2 i 14 ustawy. Taka konstrukcja prawna przepisu, w mojej ocenie jest wadliwa i będzie miała następujące konsekwencje w praktyce:

- a) ustawa nie zawiera jasnych, czytelnych i mierzalnych kryteriów określania proporcji kosztów i przychodów „odpowiednich” dla gospodarstwa konkretnej wielkości. Wysokość kosztów i przychodów zostanie dopiero określona w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i na obecną chwilę nie jest ona znana, gdyż nie

zostały wskazane w ustawie kryteria ustalania ich „odpowiedniości”. Z projektu rozporządzenia przedłożonego przez rząd wraz z projektem ustawy wynika natomiast, że będzie to jedna kwota dla wszystkich gospodarstw bez względu na ich wielkość, profil produkcji czy klasy gruntów;

- b) wysokość kosztów i przychodów, która ma być ustalana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi została powiązana z kryterium „powierzchni 1 ha użytków rolnych” podczas, gdy w obecnym stanie prawnym kluczowe obowiązki powiązane są z pojęciem „hektara przeliczeniowego” z uwagi na różnice w klasach bonitacyjnych gruntów użytkowanych rolniczo - por. przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1344), na podstawie której dokonuje się wymiaru podatku rolnego dla gruntów gospodarstw rolnych właśnie z wykorzystaniem pojęcia „hektarów przeliczeniowych” lub też przepis art. 18 w/w ustawy, na podstawie którego Prezes GUS corocznie ogłasza „wysokość przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego”. Użycie zatem kryterium powierzchni użytków rolnych do ustalania „poziomu odpowiedniości” kosztów i przychodów dla gospodarstw rolnych bez żadnego ich powiązania z dotychczasową metodologią opodatkowania gospodarstw rolnych lub obliczania ich dochodów opartą o kryterium „hektara przeliczeniowego” oznacza w praktyce, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi będzie mógł wpisać do rozporządzenia dowolną kwotę i dowolnie ją zmieniać;
- c) delegacja ustawowa zawarta w art. 24 ust. 14 ustawy nie spełnia wymogów uznania jej za konstytucyjną w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na brak rzeczywistych wytycznych (pozytywnych i negatywnych kryteriów) dotyczących treści rozporządzenia zarówno w art. 24 ustawy, jak i całej w ustawie o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023 -2027. Nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Ustawa musi więc zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mogą być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Samo zatem odwołanie się do pojęcia „ceny środków produkcji rolnej oraz ceny produktów rolnych” celem ustalenia „wysokości kosztów bezpośrednich prowadzenia działalności rolniczej poniesionych przez rolnika oraz wysokość przychodów uzyskanych przez rolnika ze sprzedaży

wytworzonych przez mego produktów rolnych" bez wskazania źródła pozyskania informacji o cenach środków produkcji rolnej lub cenach produktów rolnych, np. konkretnych urzędowo publikowanych wskaźników statystycznych oraz wskazania jaki okres kształtowania się cen ma charakter referencyjny oraz czy są to ceny średnie dla województw czy dla całej Polski oraz czy są to ceny kształtowane odrębnie dla produkcji zwierzęcej a odrębnie dla produkcji roślinnej sprawia, że delegacja z art. 24 ust. 14 ustawy jest nieprawidłowa formalnie.

W konsekwencji zaproponowane przez rząd, a uchwalone przez Sejm rozwiązania prawne oceniam jako krzywdzące dla polskich producentów rolnych. Moje wątpliwości związane są przede wszystkim z zagrożeniem wykluczenia z systemu wsparcia finansowego ze strony Państwa bardzo dużej grupy rolników prowadzących małe, rodzinne gospodarstwa i które nie prowadzą sprzedaży na rynkach towarowych, a którzy mogą nie być w stanie spełnić wymogów formalnych związanych z dokumentowaniem swoich przychodów i kosztów związanych z prowadzoną produkcją rolną z uwagi na to, że są oni w dużej mierze samowystarczalni. W efekcie, uchwalone przepisy mogą pozbawić dochodów tysiące polskich producentów rolnych i to w sytuacji otwierania rynku polskiego na produkty żywnościowe z krajów Mercosur, Indii czy Ukrainy. Nowe przepisy zmuszają do rolników do dokumentowania każdej operacji gospodarczej, tj. zbierania rachunków czy faktur oraz ich wystawiania, w sytuacji w której większość producentów rolnych nie prowadzi działalności gospodarczej, nie jest płatnikiem podatku VAT i nie potrzebuje obsługi księgowej. Ponadto, i co jest zupełnie niezrozumiałe i niepraktyczne, jako dowód potwierdzający sprzedaż produktów rolnych projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zalicza m.in. faktury „wraz z potwierdzeniem uregulowania należności” (§ 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia), co w sytuacji braku zapłaty na rzecz rolnika za dostarczone produkty i to bez względu na przyczynę tego stanu, nie będzie możliwe uznanie takiej faktury za dokumentującą przychód.

Należy podkreślić, że walka z wyłudzeniami dotacji może i powinna być prowadzona środkami i metodami adekwatnymi do założonych celów i rzeczywistego stopnia zagrożenia. Ubocznym skutkiem tego typu działań ze strony rządu nie powinna być jednak likwidacja działalności przez dużą liczbę producentów rolnych w Polsce. Rolnicy, często osoby z olbrzymim doświadczeniem zawodowym i wiedzą praktyczną, powinny móc liczyć na wsparcie ze strony władz publicznych nawet jeśli prowadzą gospodarstwa małe oraz na własne

potrzeby i nie mogą być narażane na zbędny urzędniczy formalizm utrudniający normalną działalność.

Przedstawiając Wysokiej Izbie powyższe zastrzeżenia do ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia pozycji rolników aktywnych zawodowo, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm, dokonując powtórnej oceny przyjętych w nowelizacji rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie wątpliwości.

Karol Nawrocki