



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 11 maja 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 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.**

Uzasadnienie

Pismem z dnia 24 kwietnia 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji RP, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zwaną dalej „ustawą” lub „kwestionowaną ustawą”.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 18 lutego 2026 r. jako przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2273). W dniu 25 lutego 2026 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji do Spraw Deregulacji. Komisja, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 11 marca 2026 r., wniosła o uchwalenie przez Sejm projektu ustawy w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2311). Sejm RP uchwalił ustawę na 54. posiedzeniu w dniu 27 marca 2026 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 240 posłów, przy 193 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się.

Senat RP, po rozpatrzeniu ustawy, na 57 posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 2026 r. nie zgłosił do niej żadnych poprawek (druki nr 669 i 669 A). W dniu 24 kwietnia 2026 r. ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta RP.

Uchwalona ustawa zmienia przepisy obowiązującej ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1653 oraz z 2026 r. poz. 317) i jest częścią rządowego pakietu deregulacyjnego. Ustawa ma na celu doprecyzowanie przepisów związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi w związku z procesami przekształceń form prawnych, w których działają przedsiębiorcy.

W obecnym stanie prawnym nabywcami nieruchomości rolnych mogą być wyłącznie rolnicy indywidualni, chyba że przepisy ustawowe stanowią inaczej (art. 2a ust. 1 ustawy). Pozostałe podmioty, które planują nabyć nieruchomości rolne są zobowiązane uzyskać zgodę Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (art. 2a ust. 4 ustawy). Jednym z wyjątków ustawowych zwalniających od wymogu uzyskania zgody Dyrektora KOWR jest nabycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia przedsiębiorcy albo spółki cywilnej w spółkę handlową na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych (art. 2a ust. 3 pkt 14 ustawy).

Z uwagi na to, że sama ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie zawiera odrębnej definicji przedsiębiorcy, w praktyce funkcjonowania KOWR powstały wątpliwości, czy pojęcie przedsiębiorcy należy interpretować wąsko, tj. tylko jako jednoosobową działalność gospodarczą prowadzoną przez osobę fizyczną, czy też szeroko, obejmując tym pojęciem również spółki handlowe, które także są przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów ogólnych. Uchwalona nowelizacja usuwa te wątpliwości.

Analogiczne uzasadnienie dotyczy zmiany zawartej w art. I pkt 2 nowelizacji - zmiana art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. c ustawy, który wskazuje okoliczności, w których KOWR ma prawo nabycia nieruchomości rolnych w ramach ustawowego prawa pierwokupu. To prawo przysługuje KOWR - działającemu na rzecz Skarbu Państwa - w sytuacji, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku przekształcenia przedsiębiorcy albo spółki cywilnej w spółkę handlową na podstawie przepisów K.s.h. W tym przypadku nowelizacja ma usunąć wątpliwości, że prawo nabycia w wyniku skorzystania z prawa pierwokupu nie przysługuje KOWR w sytuacji, gdy przedsiębiorca będący spółką handlową przekształca się w inną spółkę

handlową, bo wówczas nie dochodzi do nabycia, lecz ma zastosowanie zasada kontynuacji (sukcesja uniwersalna). To prawo służy natomiast wtedy, gdy takiemu przekształceniu podlega przedsiębiorca będący osobą fizyczną wykonujący we własnym imieniu działalność gospodarczą, a będący właścicielem nieruchomości rolnej.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego budzi uzasadnione wątpliwości związane przede wszystkim z kolejnym wyłomem od kontroli obrotem ziemią rolną, z rozluźnianiem nadzoru KOWR nad obrotem ziemią rolną w Polsce oraz z brakiem rzeczywistych rozwiązań prawnych, które służyłby zwiększeniu dostępności gruntów rolnych dla polskich producentów rolnych.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii zasadniczej, tj. do celu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W obowiązującej od dnia 27 marca 2026 r. wersji preambuły do tej ustawy możemy przeczytać, że: „Kierując się zasadą, że gospodarstwa rodzinne, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dążąc do wzmocnienia ochrony i trwałego rozwoju tych gospodarstw, mając na względzie potrzebę zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o bezpieczeństwo żywnościowe obywateli, a także pragnąc wspierać zrównoważone rolnictwo i działalność rolniczą oraz sprzyjać rozwojowi obszarów wiejskich, jako element spójnej polityki rolnej państwa, uchwała się niniejszą ustawę.”. Ta jasno wyłożona deklaracja intencji ustawodawcy powinna przyświecać autorom kolejnych nowelizacji i to nie tylko ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ale także innym regulacjom z tego ważnego obszaru polskiej gospodarki jakim jest rolnictwo. Uchwalona ustawa tego celu nie spełnia.

Jak to zostało wskazane już wcześniej uchwalona w dniu 27 marca 2026 r. nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dokonuje zmian w przepisach art. 2a ust. 3 pkt 14 i w art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. c tej ustawy znosząc obowiązek uzyskania zgody Dyrektora KOWR na zbycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną wykonującego we własnym imieniu działalność gospodarczą albo spółki cywilnej w spółkę handlową oraz znosząc prawo pierwokupu nieruchomości rolnej dla KOWR w razie takiego przekształcenia formy prawnej działalności gospodarczej. Zmiany te, jakkolwiek punktowe, to jednak wpisują się w pewną niebezpieczną tendencję ustawodawcy traktowania rolników

indywidualnych za zwykłych przedsiębiorców ze wszystkimi tego skutkami a nie za szczególnego typu zawód zaufania publicznego, który może i powinien być wykonywany przez osoby posiadające określone kwalifikacje i predyspozycje wynikające ze specyfiki produkcji roślinnej i zwierzęcej. Ten drugi sposób myślenia legł u podstaw całej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i jego konsekwencją jest m.in. przepis art. 6 ust. 1 i nast. ustawy zawierający definicję „rolnika indywidualnego”. Skoro zgodnie z art. 23 Konstytucji RP gospodarstwa rodzinne są podstawą ustroju rolnego państwa, to ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek ochrony nieruchomości rolnych przed ich nierolniczym wykorzystywaniem czy przed niekontrolowanym obrotem nimi poza grupą rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne. Takie rozwiązania służą bowiem celowi podstawowemu, jakim jest zapewnienie społeczeństwu polskiemu bezpieczeństwa żywnościowego nie tylko dziś czy jutro, ale także w perspektywie najbliższych dziesięcioleci i nawet dłużej.

Z tego punktu widzenia najczęściej formułowany w debacie zarzut, że ustawa wpisuje się w szerszy proces rozluźniania kontroli państwa nad obrotem gruntami rolnymi, zasługuje na poważne potraktowanie. Głosy krytyczne nie sprowadzały się wyłącznie do twierdzenia, że sama nowelizacja natychmiast doprowadzi do masowej wyprzedaży ziemi rolnej. Ich istota była bardziej zasadnicza i ostrożnościowa: każdy wyjątek ograniczający kontrolę KOWR powinien być oceniany szczególnie rygorystycznie, ponieważ ziemia rolna nie jest zwykłym składnikiem majątku, lecz dobrem o znaczeniu społecznym, strategicznym i bezpośrednio związanym z bezpieczeństwem żywnościowym państwa. Nawet punktowa zmiana w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego może mieć znaczenie systemowe, jeżeli dotyczy mechanizmów kontroli nad podmiotami posiadającymi grunty rolne. Państwo powinno więc jasno wykazać, że proponowane wyłączenia nie osłabiają ochrony struktury agrarnej, nie ograniczą realnego nadzoru nad obrotem ziemią i nie stworzą w przyszłości możliwości obchodzenia przepisów ochronnych.

W tym kontekście szczególnie istotny jest zarzut ograniczenia roli KOWR. W obecnym modelu KOWR pełni funkcję strażnika publicznoprawnych mechanizmów kontroli obrotu ziemią rolną. Może korzystać z prawa pierwokupu lub prawa nabycia w przypadkach przewidzianych ustawą, a sama możliwość zastosowania tych instrumentów ma znaczenie nie tylko interwencyjne, ale również prewencyjne. Nawet jeżeli w praktyce KOWR korzystał z tych uprawnień stosunkowo rzadko, to obowiązek zawiadamiania albo możliwość analizy określonych zdarzeń prawnych pozwalały państwu monitorować procesy dotyczące podmiotów posiadających nieruchomości rolne. Nowelizacja zmierza natomiast do tego, aby w przypadku przekształcenia spółki handlowej w inną spółkę handlową nie traktować tej sytuacji

jako nabycia nieruchomości rolnej. W konsekwencji KOWR nie będzie w takich przypadkach angażowany w oparciu o przepisy dotyczące nabycia nieruchomości w wyniku przekształcenia. Oznacza to zmniejszenie pola monitorowania przez państwo w konkretnym segmencie restrukturyzacji korporacyjnych. Nie jest to całkowite pozbawienie KOWR instrumentów działania, ale jest to ograniczenie zakresu jego potencjalnej interwencji tam, gdzie przedmiotem przekształceń pozostają podmioty władające ziemią rolną.

Nie można również pominąć zastrzeżenia, że nowelizacja może w praktyce tworzyć preferencję dla podmiotów gospodarczych działających w formie spółek handlowych, a nie dla rolników indywidualnych. W tym ujęciu projekt, choć przedstawiany jako deregulacja, nie odpowiada bezpośrednio na potrzeby większości gospodarstw rodzinnych. Ułatwia natomiast procesy przekształceniowe podmiotom o bardziej złożonej strukturze organizacyjnej. Ma to istotne znaczenie polityczne i społeczne, ponieważ ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego opiera się na założeniu szczególnej ochrony gospodarstw rodzinnych, a nie na uprzywilejowaniu form korporacyjnych. Nie oznacza to oczywiście, że każda spółka handlowa posiadająca nieruchomość rolną powinna być traktowana z założenia podejrzliwie. Działalność rolnicza może być prowadzona w różnych formach prawnych. Jednak ustawodawca powinien wyraźnie wykazać, że ułatwienia dla takich podmiotów nie odbędą się kosztem rolników indywidualnych, nie przyczynią się do koncentracji gruntów w rękach większych struktur kapitałowych i nie osłabią konstytucyjnego założenia, że podstawą ustroju rolnego państwa pozostają gospodarstwa rodzinne.

Po drugie, uchwalone z inicjatywy rządu przepisy należy ocenić jako kolejny wyłom w obecnych zasadach dotyczących obrotu ziemią rolną w Polsce. Jakkolwiek dopuszczalne prawnie jest przekształcenie jednoosobowej działalności gospodarczej czy spółki cywilnej działającej na podstawie Kodeksu cywilnego w spółkę handlową działającą na podstawie Kodeksu spółek handlowych, to jednak z punktu widzenia zasad regulujących funkcjonowanie ustroju rolnego państwa nie jest to zagadnienie wyłącznie techniczne. Jeżeli podmiotem przekształcanym jest właściciel nieruchomości rolnych, skutki takiego przekształcenia powinny być oceniane nie tylko przez pryzmat prawa spółek i sukcesji prawnej, ale również przez pryzmat konstytucyjnej ochrony gospodarstw rodzinnych oraz ustawowego modelu kontroli obrotu ziemią rolną.

Ustawodawca ma obowiązek dbać o to, aby produkcję rolną prowadzili przede wszystkim rolnicy indywidualni, a nie podmioty korporacyjne, które mogą koncentrować w

swoich rękach arealty ziemi rolnej znacznie przekraczające ustawowe maksimum 300 ha przewidziane dla gospodarstwa rodzinnego w art. 5 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie oznacza to oczywiście, że prowadzenie działalności rolniczej w formie spółki handlowej powinno być z góry wykluczone albo traktowane jako sprzeczne z prawem. Należy jednak pamiętać, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego została oparta na określonej aksjologii: szczególnej ochronie gospodarstw rodzinnych, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji gruntów oraz zapewnieniu właściwego zagospodarowania ziemi rolnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Każda zmiana, która ogranicza kontrolę państwa nad zdarzeniami dotyczącymi nieruchomości rolnych, powinna być więc oceniana z dużą ostrożnością.

Ziemia rolna jest szczególnego typu dobrem rzadkim. Nie jest zwykłym składnikiem majątku, którym można obracać wyłącznie według logiki efektywności gospodarczej lub swobody działalności przedsiębiorców. Ma znaczenie społeczne, strategiczne i związane bezpośrednio z bezpieczeństwem żywnościowym państwa. Z tego względu kontrola procesów jej zbywania i przejmowania jest konieczna nie tylko w przypadku klasycznej sprzedaży nieruchomości, ale także wtedy, gdy zmiana ekonomicznej kontroli nad ziemią może następować w ramach przekształceń, łączenia lub dzielenia spółek handlowych, a także obrotu akcjami albo udziałami w takich spółkach. W nowoczesnym obrocie gospodarczym faktyczna kontrola nad ziemią rolną może bowiem zmieniać się nie tylko poprzez przeniesienie własności samej nieruchomości, lecz również poprzez zmiany organizacyjne i kapitałowe dotyczące podmiotu, który tę nieruchomość posiada.

Zastrzeżenia zgłaszane w tym zakresie przez środowiska rolnicze należy potraktować poważnie. Dotyczyły one przede wszystkim ochrony struktury agrarnej oraz gospodarstw rodzinnych. Wskazywano, że proponowane rozwiązania mogą sprzyjać dużym podmiotom gospodarczym i prowadzić do dalszej koncentracji ziemi rolnej, podczas gdy państwo powinno zachowywać szczególną ostrożność przy każdej zmianie ograniczającej kontrolę KOWR. Tego rodzaju krytyka nie powinna być sprowadzana wyłącznie do politycznego sprzeciwu wobec deregulacji. Jej istota polega na przypomnieniu, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie jest zwykłą ustawą regulującą obrót majątkowy. Jej celem jest ochrona określonego modelu ustroju rolnego, w którym gospodarstwa rodzinne mają znaczenie podstawowe.

Dlatego każda deregulacja dotycząca podmiotów posiadających ziemię rolną powinna być oceniana nie tylko przez pryzmat sprawności obrotu, efektywności gospodarczej czy ograniczenia obowiązków administracyjnych, ale również przez pryzmat wpływu na strukturę agrarną, dostęp rolników indywidualnych do ziemi, ryzyko koncentracji gruntów oraz

długofalowe bezpieczeństwo żywnościowe państwa. Z tej perspektywy uchwalona nowelizacja budzi zastrzeżenia, ponieważ jej bezpośrednim skutkiem jest ograniczenie zakresu sytuacji, w których KOWR może monitorować i oceniać określone zdarzenia dotyczące podmiotów posiadających nieruchomości rolne. Nawet jeżeli w praktyce przypadki korzystania przez KOWR z prawa nabycia przy przekształceniach były marginalne, sama możliwość kontroli takich zdarzeń miała znaczenie prewencyjne i informacyjne.

W tym sensie nowelizacja, choć formalnie punktowa, ma znaczenie szersze niż wynikałoby z jej technicznego uzasadnienia. Nie chodzi wyłącznie o to, czy określone przekształcenie należy traktować jako nabycie nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy. Chodzi również o to, czy państwo zachowuje wystarczającą kontrolę nad procesami, które mogą wpływać na faktyczną strukturę własności i użytkowania ziemi rolnej. Z perspektywy ochrony ustroju rolnego bezpieczniejsze byłoby podejście, w którym ustawodawca nie ogranicza instrumentów KOWR bez jednoczesnego wykazania, że zmiana nie osłabi ochrony gospodarstw rodzinnych, nie zwiększy ryzyka koncentracji gruntów i nie utrudni rolnikom indywidualnym dostępu do ziemi.

Po trzecie, nie można nie zauważyć, że niedobłą praktyką obecnego Parlamentu stało się procedowanie ważnych ustaw dla konkretnej branży przemysłu lub gałęzi gospodarki z pominięciem właściwej merytorycznie komisji sejmowej. W mojej ocenie nie było dziełem przypadku to, że przy procedowaniu tej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego pominięto sejmową Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w której posłowie oraz rolnicy mogliby zapoznać się z tym projektem oraz go merytorycznie przedyskutować. Zamiast tego projekt trafił do Komisji do spraw Deregulacji, która oceniała projekt z zupełnie innej perspektywy, bynajmniej nie związanej z ochroną polskiej ziemi rolnej. Jeśli w dalszym ciągu tak będą procedowane ustawy, w szczególności te dotyczące rolnictwa, to środowiska rolnicze stracą resztki zaufania do instytucji państwowych, w tym i do Parlamentu. Należy podkreślić, że deregulacja przepisów prawa nie powinna przesłaniać spraw kluczowych, takich jak ochrona bezpieczeństwa żywnościowego państwa i społeczeństwa.

To dzięki silnemu sektorowi rolnemu oraz codziennej pracy setek tysięcy rolników i ich rodzin w Polsce zapewniona jest ciągłość krajowej produkcji żywności oraz stabilność zaopatrzenia obywateli w produkty rolno-spożywcze. Jeżeli rząd, a w ślad za nim Parlament, będą kierować się innymi celami niż ochrona polskiego rolnictwa i koncentrować się na sprawach drugorzędnych zamiast na rzeczywistych problemach rynków rolnych, państwo może stopniowo tracić realny wpływ na bezpieczeństwo, jakość i dostępność żywności oferowanej

konsumentom. W konsekwencji rozwiązania prawne zaproponowane przez rząd i uchwalone przez Sejm należy ocenić jako błędne oraz niemające istotnego znaczenia dla polskich producentów rolnych, którzy oczekują konkretnego wsparcia ze strony państwa, w szczególności w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, wysokich cen energii elektrycznej oraz niskiej rentowności produkcji rolnej.

Należy podkreślić, że pod hasłami upraszczania procedur administracyjnych rząd nie może osłabiać ochrony ziemi rolnej w Polsce. Uchwalona nowelizacja nie rozwiązuje problemów związanych z dostępem rolników indywidualnych do ziemi znajdującej się w zasobie Skarbu Państwa. Nie rozwiązuje ona problemów związanych z postępującą koncentracją gruntów rolnych ani z wysokimi cenami nieruchomości rolnych. Ustawa nie odnosi się również do nieuczciwej konkurencji na rynkach rolnych ze strony dużych podmiotów gospodarczych, w szczególności zagranicznych agro-koncernów, które już obecnie bez istotnych przeszkód wprowadzają swoje produkty na polski rynek. Z tego względu trudno uznać tę nowelizację za deregulację rozumianą jako realne ułatwienie dla polskiego rolnika. Przedstawianie tak skromnej treściowo zmiany jako rozwiązania korzystnego dla rolników jest daleko idącym uproszczeniem i nie może znaleźć akceptacji z mojej strony.

Przedstawiając Wysokiej Izbie powyższe zastrzeżenia do ustawy z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm, dokonując powtórnej oceny przyjętych w nowelizacji rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie wątpliwości.

Karol Nawrocki