

Warszawa, 24 września 2024 r.

BEOS-WP-1247/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-155/24
w sprawie wprowadzenia rejestru dzierżaw gruntów rolnych

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji nr BKSP-155-X-155/24 jest żądanie wprowadzenia rejestru dzierżaw gruntów rolnych. W ocenie wnoszącego petycję brak takiego rejestru pozbawia: a) Suwerena wiedzy o tym „kto wykorzystuje grunty rolne, grunty orne, łąki, pastwiska, stawy, lasy, sady, tereny działów specjalnych produkcji zwierzęcej lub ogrodniczej”; b) organy państwa wiarygodnego źródła informacji pozwalających na wyznaczanie kierunków polityki rolnej. Ponadto, z uwagi na brak stosownych danych, Rzeczpospolita Polska narażona jest na zarzut „braku celowości kontynuowania wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej polegającej na wsparciu własnego rolnictwa poprzez dopłaty”, z uwagi na brak powszechnie dostępnej informacji o tym jaki podmiot – wydzierżawiający, czy dzierżawca – otrzymuje tego rodzaju wsparcie.

W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie elektronicznego rejestru umów dzierżawy prowadzonego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej także: KOWR), w którym obligatoryjnie zamieszczane byłyby informacje takie jak „kto jest Wydierżawiającym, kto Dzierżawcą, jaka jest data zawarcia umowy, na jaki okres została zawarta, jaka jest cena rozliczeniowa i [kto] w umowie jest beneficjentem dopłat unijnych oraz przywilejów w zakupie paliwa rolniczego, nawozów

i środków ochrony roślin”. W świetle przedstawionych w petycji założeń dane te miałyby być „zbierane w formie deklaracji składanej w sieci, pod rygorem sankcji za niezłożenie bądź złożenie danych wadliwych”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy utworzenia nowego rodzaju obowiązkowego rejestru publicznego, co wymaga wydania ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu², w związku z art. 112 Konstytucji, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że przedłożona petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach³.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Na mocy art. 5 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1091 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zintegrowanych statystyk dotyczących gospodarstw rolnych oraz uchylenia rozporządzeń (WE) nr 1166/2008 i (UE)

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M. P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

³ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

nr 1337/2011⁴ państwa członkowskie zobligowane zostały do zebrania i udostępnienia podstawowych danych strukturalnych dotyczących gospodarstw rolnych dla lat referencyjnych 2020, 2023 i 2026, przy czym, dane za rok referencyjny 2020 zebrane musiały zostać w formie spisu. Natomiast w odniesieniu do lat 2023 i 2026 przewidziano możliwość zebrania danych w oparciu o reprezentatywne próby gospodarstw rolnych (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2018/1091).

W związku z tym wydana została ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o powszechnym spisie rolnym w 2020 r.⁵, na mocy której przeprowadzony został powszechny spis rolny, którego wyniki zostały opublikowane⁶. Przeprowadzone badanie miało na celu: a) zapewnienie bazy informacyjnej o gospodarstwach rolnych i związanych z nimi gospodarstwach domowych, koniecznej dla realizacji krajowej, regionalnej i lokalnej polityki rolnej, środowiskowej i społecznej na wsi; b) dostarczenie danych na potrzeby negocjacji z UE w zakresie rodzaju i wielkości dopłat unijnych dla rolnictwa i obszarów wiejskich; c) analizę zmian, jakie zaszły w rolnictwie na przestrzeni dziesięciolecia 2010–2020; d) wykonanie zobowiązań Polski w zakresie dostarczenia informacji dla potrzeb EUROSTAT-u i innych organizacji międzynarodowych; e) aktualizację statystycznego rejestru gospodarstw rolnych, a tym samym przygotowanie operatów, do przeprowadzanych w okresach pomiędzy spisami, różnotematycznych badań reprezentacyjnych z zakresu rolnictwa⁷. W badaniu uwzględnione zostały także grunty dzierżawione, przy czym nie wyodrębniono ich jako samodzielnej grupy, ujmując je w zbiorczej kategorii „grunty ogółem”⁸.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż na mocy art. 18. ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁹, Rada Ministrów corocznie ustala program badań statystyki publicznej. Program ten, ujęty w formę załącznika do rozporządzenia, obejmuje także badania dotyczące działalności rolniczej w tym użytkowania gruntów.

⁴ Dz. Urz. UE. L Nr 200, str. 1; dalej: rozporządzenie 2018/1091.

⁵ Dz. U. poz. 1728, ze zm.

⁶ *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników*, Warszawa 2021 – opracowanie dostępne pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-raport-z-wynikow,4,1.html> (dostęp: 20.09.2024 r.).

⁷ *Powszechny Spis Rolny 2020. Metodologia i organizacja badania*, Warszawa 2021, s. 8 – opracowanie dostępne pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-metodologia-i-organizacja-badania,3,1.html> (dostęp: 20.09.2024 r.).

⁸ Por. tamże, s. 22, 24 oraz *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport...*, s. 48.

⁹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 773, ze zm.

Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2024¹⁰ wskazuje, iż badanie takie [symbol: 1.45.03 (132)] prowadzone jest corocznie. Ma ono na celu dostarczenie:

- a) informacji o gruntach, według rodzaju użytków rolnych i powierzchni wybranych upraw;
- b) informacji w zakresie zmian w strukturze agrarnej rolnictwa – w szczególności takich zjawisk jak przejmowanie i zagospodarowanie mienia zasobów Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, czy przepływ ziemi między gospodarstwami.

Wyniki wykorzystywane są do sporządzania bilansu gruntów według rodzaju użytków rolnych. Zakres przedmiotowy badania obejmuje:

- a) użytkowanie gruntów;
- b) ubezpieczenia społeczne w tym dotyczące rolników;
- c) rolnictwo ekologiczne;
- d) działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym;
- e) cechy organizacyjno-prawne.

Na podstawie pozyskanych danych tworzone są zharmonizowane operaty do badań statystycznych stanowiące narzędzie do przygotowania i koordynacji badań statystyki publicznej. Operat taki obejmuje m.in. dane identyfikacyjne, adresowe, prawnoorganizacyjne oraz określające przedmiot działalności. Zebrane dane pozwalają na przygotowanie informacji statystycznych w zakresie:

- a) użytkowania gruntów (grupy użytkowników, grupy upraw, formy własności);
- b) kierunków i form zagospodarowania mienia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa;
- c) liczby gospodarstw ekologicznych;
- d) powierzchni użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych oraz pozostałych gruntów;
- e) użytkowanie gruntów według siedziby użytkownika.

Badanie użytkowania gruntów uwzględnia, przy tym potrzeby: administracji samorządowej (gmina/miasto, powiat, województwo); administracji rządowej; Eurostatu i innych zagranicznych instytucji statystycznych; organizacji międzynarodowych; Sejmu i Senatu; stowarzyszeń, organizacji i fundacji; mediów (ogólnopolskich i terenowych); placówek naukowych i badawczych oraz uczelni¹¹. Uzyskane dane statystyczne podlegają publikacji. W przypadku badania zaplanowanego na rok bieżący jego wyniki mają zostać udostępnione w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego („Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2025” – grudzień

¹⁰ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2024, Dz. U. poz. 2747.

¹¹ Por. tamże, s. 249–250.

2025; „Rolnictwo w 2024 r.” – grudzień 2025) oraz w internetowej bazie Bank Danych Lokalnych (Rolnictwo – Użytkowanie gruntów – czerwiec 2025)¹².

Zauważyć także trzeba, iż, siłą rzeczy, państwo dysponuje danymi dotyczącymi umów dzierżawy gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej także: ZWRSP).

W świetle powyższych ustaleń nie wydaje się by można było mówić o braku danych statystycznych potrzebnych do odpowiedniego kształtowania polityki rolnej państwa polskiego.

2. W przedmiotowej petycji podniesione zostało także zagadnienie braku informacji o tym, jaki podmiot otrzymuje środki finansowe wypłacane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE, co prowadzić ma do możliwości zanegowania zasadności udzielania takiego wsparcia. W tym kontekście wskazać należy, iż zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027¹³ w przypadku, gdy warunkiem przyznania pomocy jest posiadanie gruntu, jest ona udzielana podmiotowi ubiegającemu się o jej przyznanie, który na podstawie tytułu prawnego posiada dany grunt w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy. W konsekwencji wspomniane środki wypłacane są podmiotowi, który faktycznie posiada dany grunt prowadząc na nim działalność rolniczą¹⁴.

Analogicznie przedstawia się kwestia innych form wsparcia produkcji rolnej wzmiankowanych petycji, np. uprawnienia do otrzymania zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, potocznie nazywanego dopłatą do paliwa rolniczego. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹⁵, zwrot ten przysługuje producentowi rolnemu (ust. 1), czyli osobie fizycznej,

¹² Tamże, s. 250.

¹³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 261, ze zm.

¹⁴ Por. np. wyrok NSA z 9 listopada 2022 r., sygn. akt I GSK 3060/18 oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Ogólne zasady przyznawania płatności w roku 2024* – <https://www.gov.pl/web/arimr/ogolne-zasady-przyznawania-platnosci-w-roku-2024> (dostęp: 20.09.2024 r.).

¹⁵ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1948; dalej: u.z.a.r.

osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która jest posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym (ust. 2). Przy czym, jeżeli grunty gospodarstwa rolnego stanowią przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, zwrot podatku przysługuje posiadaczowi zależnemu (ust. 3). W przypadku współposiadania gruntów, zwrot podatku przysługuje temu współposiadaczowi, w stosunku do którego pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę. Pisemna zgoda nie dotyczy współmałżonków (ust. 4). Oznacza to, że w przypadku wydzierżawienia gruntu uprawnionym do uzyskania zwrotu podatku akcyzowego będzie dzierżawca¹⁶, o ile olej napędowy, oznaczony odpowiednim kodem, był wykorzystywany do produkcji rolnej (zob. art. 1 u.z.a.r.).

W konsekwencji nie można mówić o systemowym problemie z identyfikacją podmiotu uprawnionego do otrzymania wspomnianego wsparcia w sytuacji gdy doszło do wydzierżawienia gruntu rolnego.

3. Odnosząc się do zawartego w petycji postulatu utworzenia wskazanego w niej rejestru publicznego, zauważyć należy, iż zgodnie z wchodzącym w życie 1 stycznia 2026 r.¹⁷ art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸ utworzony ma zostać rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych, prowadzony przez Ministra Finansów. Obejmować ma on informacje o umowach zawartych od 1 stycznia 2026 r. (zob. art. 14a w zw. z art. 15 pkt 2 zm.k.k.).

Udostępnianie wspomnianych umów ma stanowić jedną z form realizacji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi (zob. art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.¹⁹). Relewantrym danym dotyczącym przedmiotowych umów nadano bowiem status powszechnej dostępności (art. 34a ust. 11 u.f.p.).

¹⁶ Por. np. wyrok WSA w Szczecinie z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I SA/Sz 1051/14.

¹⁷ Por. art. 15 pkt 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2054, ze zm.; dalej: zm.k.k.

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych lub u.f.p.

¹⁹ Przepis ten wchodzi w życie 1 stycznia 2026 r. – por. art. 15 pkt 2 zm.k.k.

Sam rejestr ma być prowadzony w formie systemu teleinformatycznego i dotyczyć informacji o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, jeśli wartość przedmiotu umowy przekracza 500 zł (art. 34a ust. 2 i 5 u.f.p.). Informacje te obejmować mają: a) numer umowy – jeżeli został nadany; b) datę i miejsce zawarcia umowy; c) okres obowiązywania umowy; d) oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron; e) określenie przedmiotu umowy; f) wartość przedmiotu umowy; g) informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy (art. 34a ust. 6 u.f.p.), a także h) informacje o uzupełnieniu lub zmianie, rozwiązaniu za zgodą stron, odstąpieniu od umowy, czy też jej wypowiedzeniu albo wygaśnięciu (art. 34a ust. 7 u.f.p.). W przypadku wyłączenia jawności danych na podstawie art. 5 ust 1, 2 albo 2a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁰ w rejestrze zamieszcza się informację, o której mowa w art. 8 ust. 5 tej ustawy (art. 34a ust. 8 u.f.p.). Rejestr ma umożliwiać wyszukiwanie umów na podstawie wskazanych powyżej danych (art. 34a ust. 12 u.f.p.). Za wprowadzanie informacji do systemu odpowiadać mają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych (art. 34a ust. 9 u.f.p.). Zgodnie z art. 34b u.f.p. niewykonanie, jak i niedopuszczenie do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzania danych do rejestru umów, a także podanie nieprawdziwych danych podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2²¹.

Analiza powyższych regulacji, jak wskazuje się w piśmiennictwie, sugeruje, że, co do zasady, do rejestru będą musiały być wprowadzone informacje dotyczące każdej umowy – tak dochodowej, jak i wydatkowej – zawartej przez jednostkę sektora finansów publicznych z jakimkolwiek podmiotem²². W takim przypadku, rejestracji poddane zostaną także umowy dzierżawy zawierane przez KOWR, w ramach realizacji zadania gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako agencja wykonawcza²³ jest bowiem jednostką sektora

²⁰ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

²¹ Przepis ten wchodzi w życie 1 stycznia 2026 r. – por. art. 15 pkt 2 zm.k.k.

²² Por. M. Chrońska, A. Wielgosz [w:] *Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. P. Walczak, Warszawa 2023, cz. 1, rozdz. 7, Legalis.

²³ Por. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 700.

finansów publicznych²⁴. Informacje o umowach zawartych przed 1 stycznia 2026 r., które nie zostaną ujęte w rejestrze będą mogły być udostępnione (tak jak ma to miejsce w odniesieniu do informacji o umowach zawieranych przez KOWR w aktualnym stanie prawnym) na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż przyjęte zostały już uregulowania dotyczące utworzenia i funkcjonowania rejestru publicznego, w którym zawarte powinny zostać także informacje dotyczące umów dzierżawy gruntów rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co odpowiada, w tym zakresie, postulatowi zawartemu w petycji.

4. Przedmiotowa petycja nie określa wprost, czy postulowany rejestr miałby dotyczyć tylko umów dzierżawy gruntów rolnych ZWRSP zawieranych przez KOWR, czy też obejmować także umowy zawierane przez podmioty prywatne. Jej uzasadnienie zdaje się jednak sugerować, że proponowane jest drugie ze wskazanych rozwiązań. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na fakt, że kwestia majątku, czy szerzej ekonomicznej sfery życia jednostki, stanowi element jej życia prywatnego chronionego przez art. 47 Konstytucji, co skutkuje także objęciem jej gwarancjami statuującymi autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji)²⁵ – możliwość samodzielnego wyznaczania przez jednostkę (innym podmiotom) sfer dostępności do informacji o sobie²⁶. Podmioty inne niż osoba fizyczna dysponują odpowiednikami prywatności, np. w przypadku podmiotów gospodarczych jest nim tajemnica przedsiębiorstwa²⁷, mająca swe źródło w zakotwiczonej w art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji²⁸ zasadzie wolności gospodarczej²⁹.

Jak zauważono w orzecznictwie konstytucyjnym, art. 51 ust. 2 Konstytucji „chroni obywateli polskich, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki

²⁴ Por. art. 9 pkt 5 u.f.p.

²⁵ Por. np. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

²⁶ Por. np. wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11.

²⁷ Por. np. wyrok TK z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 27/14.

²⁸ Por. np. wyroki TK z: 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09; 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12.

²⁹ Por. np. wyrok TK z 6 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 19/16.

w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Ani więc względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli jest to «konieczne w demokratycznym państwie prawnym». O tym, na co standardy państwa prawa w tym zakresie nie zezwalają – dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji [...] Dlatego też ograniczenie korzystania z autonomii informacyjnej podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji³⁰. Teza ta *mutatis mutandis* odnosi się także do innych podmiotów, np. gospodarczych³¹. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, w państwie demokratycznym ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw lub wolności można wprowadzić jedynie ustawą, gdy jest to konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W przedłożonej petycji odwołano się do bezpieczeństwa żywnościowego państwa, jednakże założenie, że dla realizacji tej wartości koniecznym jest ograniczenie autonomii informacyjnej podmiotów prawa prywatnego poprzez nałożenie na nie obowiązku ujawniania informacji o zawieranych umowach dzierżawy gruntów rolnych, budzi wątpliwości. Zauważyć bowiem trzeba, że w systemie prawa polskiego funkcjonują rozwiązania normatywne pozwalające chronić potencjał produkcyjny gruntów rolnych. Przykładowo wskazać należy, iż w świetle regulacji ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³² przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga, co do zasady, uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (zob. art. 7 ust. 2 pkt 1)³³. Uzyskanie stosownej decyzji jest także konieczne m.in. dla wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego (zob. art. 11 ust. 1 u.g.r.l.).

³⁰ Wyrok TK o sygn. akt K 41/02.

³¹ Por. np. wyrok TK o sygn. akt SK 19/16.

³² T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82; dalej: u.g.r.l.

³³ Szerzej patrz np. M. Bocheński [w:] *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, red P. Popardowski, Warszawa 2024, komentarz do art. 7, Legalis.

Wyłączenie z produkcji gruntów pomimo braku spełnienia ustawowych wymogów skutkuje, co do zasady, nałożeniem kary administracyjnej oraz ewentualnie obowiązkiem rekultywacji gruntów³⁴. Ponadto należy zwrócić uwagę na funkcjonowanie w polskim porządku prawnym ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³⁵, która, jak głosi jej preambuła, została uchwalona m.in. w celu zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa żywnościowego obywateli. W świetle tej ustawy nabywca nieruchomości rolnej, którym generalnie może być tylko rolnik indywidualny (zob. art. 2a ust. 1 u.k.u.r.), jest, co do zasady, obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości – w przypadku osoby fizycznej wymagane jest osobiste prowadzenie gospodarstwa – i nie może w tym czasie nieruchomości zbyć ani oddać w posiadanie innym podmiotom (zob. art. 2b ust. 1–3 u.k.u.r.). Dodatkowo KOWR, w określonych sytuacjach, przysługuje prawo pierwokupu – w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej (zob. art. 3 ust. 4 u.k.u.r.) oraz prawo nabycia – wykupu, odkupu³⁶ – w razie przeniesienia własności takiej nieruchomości na podstawie innej niż umowa sprzedaży (zob. art. 4 ust. 1 u.k.u.r.). W związku z tymi uprawnieniami ustanowiony został obowiązek zawiadomienia KOWR przez właściwe podmioty o zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej (zob. art. 3 ust. 2 u.k.u.r.), czy też przeniesieniu własności takiej nieruchomości na podstawie innej niż umowa sprzedaży (zob. art. 4 ust. 5 u.k.u.r.).

W związku z powyższym nie wydaje się by wprowadzenie rejestru umów dzierżawy zawieranych przez podmioty prawa prywatnego było konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, co uzasadniałoby ograniczenie autonomii informacyjnej tych podmiotów.

³⁴ Por. j.w., komentarz do art. 11, nb 6 oraz wskazane tam orzecznictwo.

³⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 423; dalej: u.k.u.r.

³⁶ Por. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 4, pkt I, nb 1, Legalis.

V. Wnioski

W przedłożonej petycji postuluje się utworzenie, jak zdaje się sugerować jej uzasadnienie, dostępnego powszechnie rejestru publicznego zawierającego informacje o wszelkich, umowach dzierżawy gruntów rolnych, co służyć ma zwiększeniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju poprzez dostarczenie tak organom państwa, jak i obywatelom danych dotyczących wykorzystania gruntów rolnych.

Podsumowując poczynione powyżej ustalenia, wskazać należy, że państwo w ramach prowadzonych badań statystycznych pozyskuje ogólne dane niezbędne do prowadzenia polityki rolnej, które są, co do zasady, upubliczniane. W zakresie informacji dotyczących konkretnie umów dzierżawy, organy państwa dysponują, siłą rzeczy, danymi na temat dzierżaw gruntów rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W tym kontekście warto podkreślić, że na mocy przyjętych zmian w ustawie o finansach publicznych, informacje o tego typu umowach powinny zostać zamieszczone w tworzonym tzw. Centralnym Rejestrze Umów, w związku z czym będą powszechnie dostępne. W odniesieniu zaś do umów dzierżawy gruntów rolnych zawieranych pomiędzy podmiotami prawa prywatnego zauważyć trzeba, że wymóg ich rejestracji budzi wątpliwości w związku z konstytucyjnie gwarantowaną ochroną autonomii informacyjnej. Autonomia ta może zostać ograniczona np. w związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa, jednakże funkcjonujące już rozwiązania prawne – jak np. zakaz wyłączania z produkcji użytków rolnych bez uzyskania stosownej zgody, czy też wskazanie jako beneficjenta różnych form wsparcia produkcji rolnej podmiotu, który ją faktycznie prowadzi – wydają się dostatecznie chronić potencjał żywnościowy państwa. Przedmiotowa petycja nie zawiera zaś argumentacji przemawiającej na rzecz odmiennego stanowiska.

W związku z tym przyjąć należy, iż przedmiotowa petycja, w zakresie zawartego w niej żądania, nie zasługuje na uwzględnienie (art. 126c ust. 3 pkt 5 Regulaminu Sejmu). Potencjanie, może natomiast zostać potraktowana jako impuls do podjęcia działań zmierzających do kompleksowej oceny efektywności przyjętych rozwiązań

oraz podejmowanych działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym zakresie, rozważenia wymagałaby zasadność wystąpienia przez Komisję do Spraw Petycji:

- a) ze stosownym dezyderatem np. do ministra (art. 159 ust. 1 *in principio* Regulaminu Sejmu) właściwego do spraw rolnictwa, rozwoju wsi lub rynków rolnych; lub
- b) ze stosownym wnioskiem np. do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi – art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu z uwagi na otwarty charakter przewidzianego w nim katalogu działań (na co wskazuje zwrot: „w szczególności”), umożliwia Komisji do Spraw Petycji wybranie innego niż wyraźnie wskazany w przepisie sposobu załatwienia sprawy, tak, aby jak najlepiej odpowiedzieć na żądanie podmiotu, który petycję wniósł. Przede wszystkim Komisja do Spraw Petycji może angażować inne organy Sejmu w proces załatwiania petycji.

Autor:
dr Bartłomiej Oszkinis
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: *dzierzawa, grunty, gospodarstwo rolne, petycja, rejestr.*
Weryfikacja: A. Tomaszewska