



# Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

---

Czesław Siekierski

Warszawa, 24 października 2024 r.  
znak sprawy: DNI.mr.073.183.2024  
telefon: 22 623 13 97  
e-mail: Dorian.Rzesza@minrol.gov.pl

Pan Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
ePUAP

**Dotyczy: przepisów regulujących tzw. „wyłączenia z dzierżaw” oraz sankcji nakładanych na bezumownych użytkowników państwowych gruntów rolnych.**

Szanowny Panie Rzeczniku,

w związku z Pana wystąpieniem z dnia 27 września 2024 r., o znaku:  
IV.7005.2.2024.KP/MC, w ww. sprawie, uprzejmie informuję, co następuje.

Odnosząc się do kwestii „przepisów regulujących tzw. wyłączenia z dzierżaw”, należy wskazać, że w dniu 3 grudnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Celem wprowadzenia zawartych w niej rozwiązań prawnych było ułatwienie pozyskania ziemi przez rolników indywidualnych. Wobec bardzo dużego popytu na ziemię rolną, użytki rolne wyłączone z przedmiotu dzierżawy miały być przeznaczane w pierwszej kolejności na rzecz rolników indywidualnych. Przepisom tym podlegali i podlegają wszyscy dzierżawcy nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zwanego dalej „ZWRSP”), bez względu na formę organizacyjną. Stosownie do art. 4 ust. 1 tej ustawy, w przypadku gdy umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie tej ustawy, to jest przed dniem 3 grudnia 2011 r.,

przedmiotem której były nieruchomości wchodzące w skład ZWRSP nie zawierała postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ówczesna Agencja Nieruchomości Rolnych (powoływana dalej jako „ANR”), w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r., zobowiązana była przedstawić dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Dzierżawcy, którzy wyrazili zgodę na dokonanie zmiany umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% użytków rolnych, mieli możliwość nabycia pozostałych dzierżawionych gruntów we wskazanym przez nich terminie. Natomiast dzierżawcom, którzy odrzucili propozycję w powyższym zakresie, ANR nie przeznaczała do sprzedaży dzierżawionych przez nich gruntów oraz nie przedłużała im okresów obowiązywania umów dzierżawy. W myśl art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 2011 r., dzierżawca zobowiązany był w terminie trzech miesięcy od otrzymania zawiadomienia do złożenia oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu propozycji ANR. W przypadku niezłożenia w terminie ww. oświadczenia należało uznać, zgodnie z art. 4 ust. 4 tej ustawy, że dzierżawca odrzucił zaproponowane przez ANR zmiany umowy dzierżawy. Z kolei, stosownie do art. 4 ust. 11 ustawy z dnia 16 września 2011 r., w przypadku odrzucenia zaproponowanych zmian umowy dzierżawy oraz niedokonania zmian w umowie dzierżawy z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, okres obowiązywania umowy dzierżawy nie może zostać przedłużony. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przepisy art. 4 nie miały zastosowania do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ww. ustawy, w przypadku gdy:

- 1) łączna powierzchnia użytków rolnych ZWRSP dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczała 300 ha, chyba że dzierżawca złożył do ANR wnioski o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy, lub

- 2) stroną umowy dzierżawy była spółka, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa lub inna spółka prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji.

Do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi niejednokrotnie wpływały postulaty wskazujące na potrzebę zmiany przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz wprowadzenie „abolycji” dla podmiotów, które nie zdecydowały się na dokonanie wyłączeń 30% użytków rolnych. Głównie składały je organizacje rolnicze, skupiające w swoich szeregach gospodarstwa towarowe. Temat przyznania drugiej szansy podmiotom, które nie zgodziły się na wyłączenie 30% użytków rolnych był przedmiotem analiz w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w szczególności w związku z trwającymi pracami nad zmianą przepisów. Przeciwko takiemu rozwiązaniu była część organizacji rolniczych, a także rolnicy indywidualni, którzy posiadając wiedzę o kończących się umowach z dzierżawcami, którzy nie wyrazili zgody na wyłączenia, oczekiwali na możliwość wzięcia udziału w przetargach i powiększenia swoich gospodarstw rodzinnych. Przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby prowadzić do podważenia przez obywateli zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przyczyniłoby się do niezadowolenia środowisk rolniczych reprezentujących interesy rolników indywidualnych, którzy oczekują od wielu lat na możliwość powiększenia swoich gospodarstw rodzinnych. Wprowadzenie „abolycji” oznaczałoby nierówne traktowanie dzierżawców gruntów z ZWRSP. Części z nich umowy już bowiem wygasły, ze względu na to, że nie mogły być przedłużone z uwagi na brak zgody na wyłączenie. Wprowadzenie „abolycji” mogłoby również spowodować, że dzierżawcy, którzy wyrazili zgodę na wyłączenia i oddali ziemię ANR, występowaliby do sądów o odszkodowanie z tytułu utraconych pożytków, albo w związku ze stratami, jakie ponieśli zwracając część gruntów i nie wywiązując się np. z wieloletnich umów kontraktacyjnych. Należy podkreślić, że do dnia 30 czerwca 2024 r., spośród 403 umów dzierżawy, dla których dzierżawcy odrzucili zaproponowane przez byłą ANR warunki wyłączenia gruntów, zakończyło się 270 umów o łącznej powierzchni 110,2 tys. ha.

Nie ma przy tym przeszkód, aby po zakończeniu umów dzierżawy, dotychczasowi dzierżawcy uczestniczyli, po spełnieniu wszystkich wymagań stawianych przez przepisy prawa, w nowo organizowanych przetargach na dzierżawę nieruchomości na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Należy jednak podkreślić, że w pierwszej kolejności Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (który z mocy prawa z dniem 1 września 2017 r. wstąpił w prawa i obowiązki zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych) organizuje przetargi ograniczone skierowane do rolników indywidualnych na powiększenie ich gospodarstw rodzinnych. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w art. 29 ust. 3b określa listę podmiotów, do których może być zastrzeżony udział w przetargu ograniczonym organizowanym przez KOWR. W przypadku, gdy na danym terenie istnieje odpowiednia pula nieruchomości oraz KOWR uzyska informacje, że rolnicy indywidualni nie są zainteresowani zagospodarowaniem tych nieruchomości, możliwe jest przeprowadzenie przetargów skierowanych do innych kategorii, w tym do spółek prawa handlowego.

Dodatkowo należy wskazać, że 26 czerwca 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, którą zmieniona została m.in. ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w szczególności poprzez dodanie do niej art. 24b. Zgodnie z tym przepisem, Dyrektor Generalny KOWR, za zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, może wyodrębnić z ZWRSP „ośrodki produkcji rolniczej”, czyli nieruchomości, które wraz z innymi składnikami mienia tworzą nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie. KOWR gospodaruje „ośrodkiem produkcji rolniczej” w drodze oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania na podstawie umowy dzierżawy, po przeprowadzeniu przetargu. Stosunkowo nowe rozwiązanie prawne w postaci tworzenia „ośrodków produkcji rolniczej” stwarza możliwość, jeżeli oczywiście KOWR zdecyduje się taką formę w danym przypadku zastosować, wydzierżawienia zorganizowanych nieruchomości również dla tych dzierżawców, którym umowy wygasły lub wygasną w niedalekiej przyszłości wskutek odrzucenia propozycji wyłączenia 30% użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy.

Z całą mocą należy podkreślić, że działania ówczesnej ANR i obecnie KOWR mają pełne uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawa, a **sytuacja gospodarstw, które nie wyłączyły 30% powierzchni dzierżawionych nieruchomości jest wynikiem uchwalenia przez Sejm w 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, która przewiduje konsekwencje takiej sytuacji w postaci braku możliwości przedłużenia umowy dzierżawy ani ich „reaktywacji”**. Są to konsekwencje decyzji, które zainteresowani podjęli 12 lat temu. Obecnie zatem nie jest rozważana możliwość odejścia od koncepcji wyłączeń z dzierżaw.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że skoro do tej pory, pomimo wniosków, które m.in. w tym zakresie do Trybunału Konstytucyjnego zostały już złożone przez różne podmioty, stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. nie nastąpiło, to brak jest podstaw do uznania, że są one niezgodne z Konstytucją. Nie można też domniemywać, że kolejne wnioski przyniosą taki skutek (czego oczywiście wykluczyć również nie można). W tym miejscu, tytułem przykładu, należy wskazać na postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, którymi Trybunał umorzył sprawy dotyczące ww. kwestii, tj. postanowienie z dnia 22 lipca 2020 r. (sygn. akt: P 9/19) oraz z dnia 22 października 2020 r. (sygn. akt: SK 102/19).

Odnosząc się natomiast do kwestii „*sankcji nakładanych na tzw. bezumownych użytkowników państwowych gruntów rolnych*”, **należy zauważyć, że przepis ten ma wpływ wyłącznie na podmioty łamiące prawo i użytkujące nieruchomości ZWRSP bez tytułu prawnego**. Problem bezumownego korzystania i odmowy wydania KOWR nieruchomości ZWRSP jest zauważalny od lat w skali całego kraju. Podejmowane są działania systemowe, których celem jest wyeliminowanie lub znaczące ograniczenie skali tego zjawiska. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. w bezumownym użytkowaniu znajdowały się nieruchomości ZWRSP o powierzchni 11,2 tys. ha. Odmowa wydania nieruchomości dotyczyła w większości byłych dzierżawców (96,1%). W przypadkach, w których stwierdzono bezprawne zajęcie gruntów ZWRSP, a użytkownicy odmawiają ich wydania, KOWR powiadamia odpowiednie instytucje o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Niezależnie od tego bezumowni użytkownicy (zarówno byli dzierżawcy, jak i osoby samowolnie zajmujące grunty ZWRSP) są wzywani do wydania nieruchomości. W przypadku odmowy wydania

w określonym terminie KOWR występuje z pozwami do sądów, a kiedy jest to możliwe, kierowane są wnioski bezpośrednio do komornika.

Jednocześnie warto zauważyć, że jak podkreśliła Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli pn. „Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem” (LBY-4101-18-00/2013), w latach 2009-2012 występowało coroczne, bezumowne wykorzystywanie niemal 12% nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa, gospodarowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, co stanowiło od 18,1 tys. ha do 20,9 tys. ha. Stan taki pozbawił Skarb Państwa potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości w szacunkowej wysokości 29,6 mln zł. Jednocześnie w tym samym okresie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaciła bezumownym użytkownikom tych nieruchomości łącznie 75,8 mln zł unijnych dopłat, ponieważ aby je otrzymać wystarczyło wykazać jedynie fakt użytkowania gruntów. Jak wskazała Najwyższa Izba Kontroli, bezumowni użytkownicy państwowych gruntów to przede wszystkim byli dzierżawcy, którym wygasła umowa dzierżawy, zwlekający z oddaniem gruntów podmiotowi wydzierżawiającemu (96,5% ogólnej liczby bezumownych użytkowników), bądź osoby, które samowolnie zajęły grunty aktualnie niewykorzystywane.

Za okres bezumownego korzystania z nieruchomości naliczane jest od 3 grudnia 2011 r. wynagrodzenie, które pierwotnie stanowiło równowartość pięciokrotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Po wejściu w życie w dniu 26 czerwca 2019 r. ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i niektórych innych ustaw sześciokrotnie podniesiono wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzącej w skład ZWRSP. Obecnie osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład ZWRSP bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz KOWR wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. **Spowodowało to zwiększenie skuteczności przejmowania przez KOWR odzyskiwania gruntów z bezumownego użytkowania, gdyż w ciągu 5 lat uległa ona**

zmniejszeniu o 56,8% (na koniec 2018 r. wyniosła 25,9 tys. ha, po wejściu w życie ustawy – na koniec 2019 r. zmniejszyła się do 17,3 tys. ha, na koniec 2020 r. – do 11,1 tys. ha, na koniec 2021 r. – do 8,1 tys. ha, na koniec 2022 r. – do 7,3 tys. ha, a na koniec 2023 r. powierzchnia wynosiła 11,2 tys. ha). Wsparciem w odzyskiwaniu gruntów użytkowanych bez tytułu prawnego z ZWRSP było zarówno zwiększenie opłaty za bezumowne użytkowanie do 30-krotności czynszu dzierżawnego, jak i wprowadzenie ustawowego wymogu posiadania tytułu prawnego do gruntów ZWRSP zgłaszanych do płatności bezpośrednich w celu uzyskania tych płatności. Dodatkowo bezumowny użytkownik nie może uczestniczyć w przetargach organizowanych przez KOWR w okresie 5 lat od momentu niewydania nieruchomości na wezwanie KOWR. Należy zatem uznać, że obecny kształt tego przepisu spełnił swoje zadanie. Przyczynił się on jednak do wzrostu nieuregulowanych zobowiązań z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości. Wobec tego Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, we współpracy z KOWR, analizuje obecnie rozwiązania, które mogłyby przyczynić się do poprawy spłacalności należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych ZWRSP (poprzez obniżenie wysokości tego wynagrodzenia), a także odzyskania części zaległości w drodze ponownego ustalenia ich wysokości. Rozważana jest, w tym zakresie, zmiana przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Czesław Siekierski  
/podpisano elektronicznie/

Podstawa prawna:

- (1) ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 589, z późn. zm.),
- (2) ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 233 poz. 1382),
- (3) ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

