



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Czesław Siekierski

Warszawa, 11 czerwca 2025 r.

znak sprawy: BM.zp.058.11.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: odpowiedzi na interpelację nr 9964.

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją nr 9964 złożoną przez Posła na Sejm Pana Artura Łąckiego w sprawie regulacji dotyczących agrofotowoltaiki, przedstawiam odpowiedzi na pytania zawarte w przedmiotowym piśmie.

1. *Czy Ministerstwo planuje wprowadzenie przepisów, które umożliwią prowadzenie upraw pod panelami fotowoltaicznymi?*

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie planuje zmian w aktualnie obowiązujących przepisach, gdyż żadne z przepisów nie wprowadzają zakazu prowadzenia upraw pod panelami fotowoltaicznymi.

W świetle przepisów art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są m. in. grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne oraz grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. W art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zostało określone, co należy rozumieć pod pojęciem budynków i urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz

przetwórstwu rolno-spożywczemu. Są to mianowicie budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych.

Przepisy art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii wskazują natomiast, że mikroinstalacja - to instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW (...). W tej ustawie zdefiniowano również prosumenta energii odnawialnej jako odbiorcę końcowego wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji, pod warunkiem że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej.

Oznacza to, że w przypadku kiedy budowa paneli fotowoltaicznych o zainstalowanej mocy elektrycznej do 50 kW będzie służyła wyłącznie prowadzonej produkcji rolniczej (nie będzie sprzedaży energii), grunt ten pozostanie dalej gruntem rolnym i nie ma potrzeby jego zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze oraz nie jest wymagana zgoda zezwalająca na jego wyłączenie z produkcji rolniczej.

Natomiast inwestycji polegających na budowie elektrowni fotowoltaicznej o zainstalowanej mocy elektrycznej powyżej 50 kW, lokalizowanych na dużych powierzchniach, nie można zaliczyć do inwestycji o charakterze rolniczym, lecz o charakterze produkcyjnym. Systemy fotowoltaiczne (farmy fotowoltaiczne) mają charakter przemysłowy i mogą być realizowane na terenach przewidzianych na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, na podstawie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Dlatego też, poza opisaną sytuacją, kiedy budowa paneli fotowoltaicznych na gruntach rolnych będzie służyła wyłącznie prowadzonej produkcji rolniczej (o mocy elektrycznej nie większej niż 50 kW), w pozostałych przypadkach, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, niezbędne będzie uzyskanie przez inwestora decyzji starosty zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

W przypadku montażu paneli fotowoltaicznych na gruncie, trudno jest mówić o innej funkcji użytkowanego gruntu niż wykorzystanie go w całości do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Należy pamiętać, że ograniczenie rolniczego użytkowania danego gruntu nie wynika jedynie z faktu jego pokrycia np. panelami fotowoltaicznymi, ale również z utrudnień w jego użytkowaniu spowodowanych zamontowaniem na gruncie elementów konstrukcji niezbędnych do montażu poszczególnych paneli. Z informacji docierających do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika, że utrudnieniem dla rolników w efektywnym gospodarowaniu są nawet słupy energetyczne służące do przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej. Należy pamiętać, że w odróżnieniu od konstrukcji stosowanych w elektrowniach fotowoltaicznych, słupy energetyczne ograniczają użytkowanie gruntu w sposób punktowy, a i tak negatywnie oddziałują na efektywne wykorzystanie całej powierzchni danej działki. Inwestycja w postaci farmy fotowoltaicznej zmienia dotychczasowy sposób użytkowania gruntów rolnych, ograniczając albo wręcz uniemożliwiając prowadzenie na tym terenie wszystkich możliwych kierunków produkcji rolniczej.

Układ paneli fotowoltaicznych montowanych na gruncie powoduje ograniczenia w jego rolniczym użytkowaniu. Specyfika tego rodzaju technologii polega na tym, że ogniwa fotowoltaiczne składające się na poszczególne panele fotowoltaiczne zamieniają energię słoneczną, docierającą do określonej jednostki powierzchni ziemi, w energię elektryczną. Tym samym o ilości możliwej do pozyskania energii elektrycznej decyduje powierzchnia, z jakiej poszczególne ogniwa fotowoltaiczne pozyskują energię słoneczną. Dlatego w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania elektrowni fotowoltaicznych niezbędne jest zamontowanie paneli fotowoltaicznych na określonej powierzchni gruntu, bez zbędnych odstępów.

Zdaniem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi gruntami właściwymi do lokalizacji paneli fotowoltaicznych są grunty zdegradowane, np. zrekultywowane grunty po wydobywaniu surowców lub grunty zdegradowane w wyniku skażeń, a także nieużytki oraz dachy i budynki.

Podkreślenia wymaga także, że producenci rolni już obecnie szeroko korzystają z odnawialnych źródeł energii najbardziej dopasowanych do prowadzonej przez nich produkcji rolniczej, tj. biogazowni rolniczych czy mikroinstalacji na własne potrzeby.

Natomiast nadal brak jest badań naukowych, które wskazywałyby na jednoznaczny pozytywny wpływ tzw. agrofotowoltaiki na zwiększanie produktywności w regionach, gdzie nasłonecznienie nie jest wysokie i niezbędne są dalsze badania, aby lepiej zrozumieć wpływ tej technologii na różne gatunki roślin oraz zoptymalizować jej wdrażanie w zależności od warunków klimatycznych i agronomicznych.

Należy mieć na uwadze, że nie można uznać każdego przejawu prowadzenia działalności rolniczej na gruntach usytuowanych między panelami fotowoltaicznymi, np. postawienie paśnika, pozyskanie trawy czy prowadzenie na ograniczoną skalę produkcji roślinnej, za powód pozostawienia tych gruntów w katalogu gruntów rolnych. Możliwość prowadzenia w ograniczonym zakresie działalności rolniczej na nieruchomości pozostaje bez wpływu na uznanie, że nastąpiło zajęcie jej na prowadzenie działalności gospodarczej, skoro zajęty teren jest niezbędny do prawidłowego funkcjonowania farmy fotowoltaicznej. Działalność rolnicza stanowi tu działalność uboczną. Istotne jest bowiem to, że pełne wykorzystanie potencjału paneli wymaga odstępów na tyle dużych, aby poszczególne panele fotowoltaiczne nie zaciały się wzajemnie. Poza tym istnieje konieczność zabezpieczenia wolnej przestrzeni na prowadzenie wszelkich czynności porządkowych, naprawczych i konserwacyjnych w celu prawidłowego funkcjonowania i prawidłowej eksploatacji poszczególnych obiektów farmy. Zatem wszystkie te tereny są niezbędne do pracy tej inwestycji i ich użytkowanie jest podporządkowane działalności gospodarczej, polegającej na produkcji energii, a nie produkcji rolnej. W przypadku konieczności prowadzenia prac naprawczych czy modernizacyjnych, ewentualnie prowadzona na tych gruntach produkcja rolnicza będzie zniszczona.

Ponadto Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie dysponuje analizami, które pozwalałyby uznać inwestycje w tzw. agrofotowoltaiki za inwestycje opłacalne w stosunku do tradycyjnych inwestycji fotowoltaicznych. Dotychczasowe analizy przedstawiane przez różnych ekspertów wskazują na wyższe koszty inwestycyjne oraz mniejszą produktywność energii z jednostki powierzchni, w tym możliwe zmniejszenie produkcji rolniczej. W ocenie resortu rolnictwa ewentualne rozwiązania prawne w tym zakresie w pierwszej kolejności będą służyły firmom oferującym tego rodzaju instalacje, a nie rolnikom.

Ponadto, uprzejmie informuję, iż w zakresie:

➤ **płatności bezpośrednich:**

przepisy w zakresie płatności bezpośrednich nie wykluczają możliwości prowadzenia upraw na gruntach z panelami fotowoltaicznymi.

Zasady przyznawania płatności bezpośrednich zostały określone przepisami rozporządzenia unijnego 2021/2115(1) z dnia 2 grudnia 2021 r. oraz ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027(2), a także w przepisach wydanych na jej podstawie, w szczególności w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków uznawania gruntów za kwalifikujące się hektary(3).

Zgodnie z ww. przepisami, płatności bezpośrednie przyznaje się do każdego kwalifikującego się hektara, który, co do zasady, obejmuje wszelkie użytki rolne danego gospodarstwa, wykorzystywane w trakcie roku kalendarzowego, na który wnioskuje się o wsparcie, do prowadzenia działalności rolniczej lub – w przypadku gdy te użytki rolne wykorzystywane są także do prowadzenia działalności pozarolniczej – w przeważającej mierze wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej.

W polskim Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (PS WPR)(4) określono, że użytki rolne gospodarstwa rolnego wykorzystywane także do prowadzenia działalności pozarolniczej mogą być uznawane za kwalifikujące się hektary pod warunkiem, że są w przeważającym zakresie wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej i jednocześnie prowadzenie działalności pozarolniczej nie koliduje z działalnością rolniczą ze względu na swoją:

- 1) intensywność (nasilenie wykonywanych czynności związanych z działalnością pozarolniczą jest mniejsze od działalności rolniczej),
- 2) charakter (specyfika wykonywanych czynności nie zaburza efektów działalności rolniczej),
- 3) okres trwania (czas trwania czynności związanych z działalnością pozarolniczą nie pokrywa się z działalnością rolniczą, w szczególności w okresie wegetacyjnym),

- 4) harmonogram (termin wykonywania czynności związanych z działalnością pozarolniczą nie koliduje z czynnościami związanym z działalnością rolniczą, np. zabiegami agrotechnicznymi).

➤ **Płatności ekologicznych:**

przepisy rozporządzenia ekologicznego(5), regulującego przyznawanie płatności ekologicznych w ramach Interwencji – Rolnictwo ekologiczne PS WPR, przewidują, że są one przyznawane do powierzchni użytków rolnych, na których jest prowadzona produkcja ekologiczna zgodnie z zasadami określonymi w przepisach unijnych(6). Oznacza to konieczność prowadzenia uprawy roślin objętych takim wsparciem (tj. roślin wymienionych w załączniku nr 4 do rozporządzenia ekologicznego) oraz spełniania przez rolników wymogów w ramach interwencji (m.in. obowiązek wytworzenia produktu ekologicznego oraz odpowiednie przeznaczenie uzyskanego z upraw zbioru). W związku z powyższym płatności ekologiczne nie są przyznawane do tych powierzchni, na których nie jest prowadzona produkcja o ww. charakterze (np. powierzchnia, na której fizycznie znajdują się panele fotowoltaiczne).

➤ **Płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych:**

przepisy rozporządzenia rolno-środowiskowo-klimatycznego zarówno w ramach PROW 2014-2020(7) (zobowiązania kontynuacyjne od 2023 r.), jak i w ramach PS WPR(8) dotyczą realizacji przez rolników w ramach interwencji/pakietów/wariantów zobowiązań polegających na wykonywaniu na danym obszarze szczegółowych wymogów sprzyjających różnym elementom środowiska naturalnego obszarów wiejskich. Wymogi te (np. opóźnione koszenie w określonych terminach, pozostawianie powierzchni nieskoszonych, zebranie i usunięcie skoszonej biomasy) w większości przypadków prowadzą do bardziej ekstensywnego użytkowania, tj. stosowania praktyk rolniczych w okresie 5 lat, które są przyjazne dla środowiska, co w efekcie wiąże się z poniesieniem kosztów gospodarowania i utratą części zysków. Płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne stanowią rekompensatę tych utraconych dochodów i dodatkowo poniesionych kosztów, stanowiąc tym samym zachętę dla rolników do podejmowania dobrowolnego zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna jest przyznawana rolnikom, którzy realizują szczegółowe wymogi poszczególnych interwencji/pakietów przez 5 lat zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej.

Z tego tytułu wyłączenie w danym roku powierzchni gruntu pod posadowienie paneli (farmy) fotowoltaicznych wiązałoby się, co do zasady, z nierealizowaniem określonych wymogów i w efekcie nieprzyznaniem lub zmniejszeniem płatności przez Agencje Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

2. Co ministerstwo zamierza zrobić, aby rolnicy, którzy chcą korzystać z agrofotowoltaiki, nie stracili dopłat i statusu gruntów rolnych?

4. Jakie wsparcie Ministerstwo zaoferuje rolnikom inwestującym w agrofotowoltaikę?

Biorąc pod uwagę informacje zawarte w odpowiedzi na pytanie 1 należy poinformować, że do gruntów, na których znajdują się panele fotowoltaiczne mogą zostać przyznane płatności bezpośrednie pod warunkiem, że nie utrudniają one znacząco lub nie wykluczają możliwości jednoczesnego prowadzenia działalności rolniczej na danym gruncie.

Natomiast w przypadku płatności ekologicznych nie zostaną one przyznane do tej powierzchni, na której fizycznie znajdują się panele fotowoltaiczne i na której nie jest prowadzona uprawa roślin zgodnie z ekologicznymi metodami produkcji.

Podobnie w przypadku płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, panele (farmy) fotowoltaiczne uniemożliwiają realizację określonych wymogów przez rolnika, co skutkuje nieprzyznaniem lub zmniejszeniem płatności.

Niemniej jednak każdy taki przypadek jest oceniany indywidualnie (w odniesieniu do każdego zgłoszonego hektara) przez ARiMR w trakcie prowadzanego postępowania o przyznanie płatności. Bez zapoznania się z konkretnym stanem faktycznym nie można z góry przesądzić czy użytki rolne, na których znajduje się instalacja fotowoltaiczna, będą się kwalifikowały do płatności bezpośrednich oraz w jakiej części będą kwalifikowały się do płatności ekologicznych czy rolno-środowiskowo-klimatycznych.

Ponadto, uprzejmie informuję, że fotowoltaika, która będzie służyła wyłącznie prowadzonej produkcji rolniczej jest traktowana jako inwestycja rolnicza.

Produkcja energii z paneli fotowoltaicznych na większą skalę wymaga zajęcia dużej powierzchni gruntu, zaś porównanie wielkości wpływów ze sprzedaży energii elektrycznej z wielkością wpływów z produkcji rolnej wskazuje, że głównym źródłem przychodów z takiej działalności nie będzie już produkcja rolna, ale sprzedaż energii elektrycznej.

Dla porównania, szacunkowy przychód roczny ze sprzedaży energii elektrycznej z paneli fotowoltaicznych zainstalowanych na powierzchni 1 ha o mocy zainstalowanej ok. 1 MWp (typowa gęstość mocy dla gruntowej instalacji PV z zachowaniem odstępów między rzędami), przy założeniu średniorocznej produkcji energii w Polsce na poziomie ok. 950–1 100 MWh/MWp oraz średniej ceny sprzedaży energii do sieci ok. 450 zł/MWh (wartość orientacyjna na 2025 r., może się różnić w zależności od umowy i rynku) wynosi ok. 450 000 zł. W przypadku uprawy pszenicy szacunkowy roczny przychód z 1 ha wynosi natomiast ok. 5 850 zł (przy założeniu średniego plonu na poziomie 6,5 t/ha i cenie skupu ok. 900 zł/t). W przypadku pszenicy należy odliczyć roczne koszty produkcji (nasiona, nawozy, środki ochrony, paliwo, maszyny, robocizna), które często sięgają 3 000–5 000 zł/ha, a więc zysk netto jest znacznie niższy niż przychód. Kalkulacja ta nie dotyczy sytuacji, gdy zboże będzie uprawiane pod panelami fotowoltaicznymi, gdyż należałoby założyć, że z uwagi na gorsze warunki wzrostu (zacienienie, brak wody deszczowej), plony z 1 ha byłyby jeszcze niższe.

Podmiot, który podejmie decyzję o zainstalowaniu paneli fotowoltaicznych na gruncie rolnym, będzie czerpał główne dochody z produkcji energii elektrycznej, stanie się przez to przedsiębiorcą energetycznym, zaś produkcja rolna stanie się dla niego tylko działalnością uboczną. W ocenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi brak jest uzasadnionych podstaw, aby tego rodzaju przedsiębiorców zwolnić z obowiązku wyłączenia gruntów rolnych z produkcji, które wiąże się nie tylko z poniesieniem opłat za takie wyłączenie, ale również z koniecznością uiszczenia podatku od nieruchomości, który jest wyższy niż podatek rolny (od gruntów rolnych). Rozwiązanie takie nie tylko uszczupliłoby dochody jednostek samorządu terytorialnego, ale też stanowiłoby niezgodne z Konstytucją uprzywilejowanie jednej grupy podmiotów tylko z tego powodu, że produkują energię elektryczną z paneli fotowoltaicznych.

3. *Czy przewidywane są zmiany w klasyfikacji gruntów, które pozwolą instalować panele na lepszych glebach, bez ryzyka utraty dopłat?*

Grunty klas I-III stanowią zaledwie 25% powierzchni wszystkich gruntów rolnych na terenie kraju, a ich ochrona jest zarówno zadaniem ustawowym, jak też obowiązkiem wobec społeczeństwa. Rozwój inwestycji związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii nie może ograniczać możliwości rozwoju działalności rolniczej. Z tego też powodu Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie uważa za racjonalne wykorzystywanie na cele agrofotowoltaiki najlepszych gruntów z punktu widzenia produkcji rolniczej. Agrofotowoltaika powinna pełnić przede wszystkim rolę wspierającą dla produkcji rolniczej i dlatego też uzasadnione jest lokalizowanie jej na gruntach słabszych, bo to produkcja rolnicza na tych gruntach jest mniej opłacalna i wymaga wsparcia. Należałoby przeprowadzić badania, które pozwolą na stwierdzenie czy budowa paneli fotowoltaicznych faktycznie stanowi pewnego rodzaju „ochronę” dla roślin przed zmiennymi warunkami klimatycznymi i powoduje, że produkcja roślinna jest bardziej efektywna. Wskazania wymaga, że grunty najlepszej jakości w związku ze znacznie większą zawartością substancji organicznej są gruntami o większej odporności na zmiany klimatyczne i wydaje się, że lokalizowanie agrofotowoltaiki w celu poprawy efektywności prowadzonej na nich produkcji roślinnej, jest nieuzasadnione.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Czesław Siekierski

/podpisano elektronicznie/

Podstawa prawna:

- 1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające 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 uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. L 435 z 6.12.2021, str. 1, z późn. zm.).

- 2) Dz.U. z 2024 r. poz. 1741, z późn. zm.
- 3) Dz. U. poz. 477, z późn. zm.
- 4) <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27>
- 5) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności ekologicznych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz.U. z 2023 r. poz. 791 z późn. zm.).
- 6) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 1, z późn. zm.).
- 7) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 415, z późn. zm.).
- 8) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 734, z późn. zm.).

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Departament Spraw Parlamentarnych