



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Stefan Krajewski

Warszawa, 23 sierpnia 2025 r.
znak sprawy: DNI.mr.058.19.2025

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

**Dotyczy: interpelacji nr 11248 Pana Czesława Hoca i Pana Marka Gróbarczyka
Postów na Sejm RP**

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na ww. interpelację, uprzejmie informuję, co następuje.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 826), Skarb Państwa powierzył Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (powoływanemu dalej jako „KOWR”), będącemu następcą prawnym Agencji Nieruchomości Rolnych, wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 tej ustawy. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 2 ww. ustawy, KOWR, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Zatem podmiotem uprawnionym do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (powoływanego dalej jako „ZWRSP”) jest KOWR. W celu zatem udzielenia odpowiedzi na ww. interpelację Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wystąpiło również do Centrali KOWR o przekazanie niezbędnych informacji.

Na wstępie wymaga sprostowania, iż sformułowanie „*powrót gruntów do Zasobu*”, powinno być używane wyłącznie w odniesieniu do tych gruntów, które zostały przez KOWR lub jego poprzedników prawnych trwale rozdysponowane, a następnie zostały ponownie nabyte do ZWRSP, np. w trybie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Natomiast grunt, który został nietrwale rozdysponowany, np. taki, który został wydzierżawiony, znajduje się cały czas w ZWRSP (tj. właścicielem dalej pozostaje Skarb Państwa, zaś posiadaczem jest jedynie podmiot, który np. go dzierżawi), a po wygaśnięciu umowy KOWR może go ponownie rozdysponować.

Obecnie zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa KOWR wydzierżawia grunty rolne ZWRSP na rzecz rolników indywidualnych w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (powoływanej dalej jako „UKUR”), m.in. w drodze ograniczonych przetargów ofert pisemnych albo publicznego przetargu ustnego na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Natomiast ośrodek produkcji rolniczej (powoływany dalej jako „OPR”) nie jest co do zasady nieruchomością rolną, która mogłaby stanowić część gospodarstwa rodzinnego, albowiem zgodnie z definicją zawartą w treści art. 24b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest to zorganizowany kompleks majątkowy, posiadający wiele różnorodnych składników majątkowych (tj. nieruchomości i innego mienia). Masa majątkowa jest połączona funkcjonalnie, zmienna ilościowo i rodzajowo. Pomiędzy składnikami OPR istnieje więź funkcjonalna o charakterze celowym (cel produkcyjny) i ekonomicznym. Funkcjonalne związki między elementami są na tyle mocne, aby masa majątkowa mogła służyć wytwórczej produkcji rolniczej i predysponowała OPR do określonego działu produkcyjnego, ukierunkowanego na określoną produkcję towarową przeznaczoną na rynek, tj. produkcję roślinną lub produkcję zwierzęcą, w zależności od posiadanych nieruchomości (w tym ośrodka gospodarczego lub ośrodków gospodarczych oraz gruntów rolnych) i mienia.

Przyjęte zatem dla potrzeb powiększania gospodarstw rodzinnych kryteria oceny ofert nie są odpowiednie przy wyborze przyszłego dzierżawcy zaawansowanego technologicznie, samodzielnego gospodarstwa produkcyjnego, o powierzchni znacznie przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danym

województwie. Oczywistym wydaje się, że żadne z kryteriów, np. odległości gospodarstwa oferenta od przyszłego OPR, ilości nabytych/dzierżawionych gruntów z ZWRSP, czy też wieku oferenta, nie dają możliwości wyłonienia podmiotu, który dawałby gwarancję posiadania właściwej wiedzy, doświadczenia i kapitału niezbędnego do prowadzenia dużego, zorganizowanego gospodarstwa rolnego o profilu produkcji zwierzęcej. Istotnym jest, aby wyłoniony w przetargu kandydat na dzierżawcę posiadał stosowne zaplecze finansowe, technologiczne i kadrowe, tak aby zakupione w rozliczeniu z poprzednim dzierżawcą inwestycje były właściwie wykorzystywane. Sytuacja, w której nowy dzierżawca nie będzie w stanie np. z powodu braku niezbędnej wiedzy lub doświadczenia, wykorzystywać w procesie produkcji nowoczesnych instalacji, np. przeznaczonych do produkcji biogazu, nie mogłaby być akceptowana.

W obecnej konfiguracji, tam gdzie prowadzona jest intensywna produkcja zwierzęca, brak jest możliwości przeprowadzenia podziałów i rozdysponowania na rzecz rolników indywidualnych niezabudowanych części tych nieruchomości, ponieważ przy intensywności produkcji zwierzęcej na poziomie 1,5 DJP/1 ha, przy założeniu jej utrzymania, ośrodki takie są niepodzielne. Pomniejszony areal gruntów nie zapewniłby niezbędnej rezerwy paszowej dla utrzymania tej produkcji i uniemożliwiłby zagospodarowanie naturalnych nawozów zwierzęcych oraz innych wymogów prawnych wynikających z profilu OPR. Ponadto są to zorganizowane, wyspecjalizowane ośrodki, z produkcją towarową w toku (niejednokrotnie w zamkniętym cyklu produkcyjnym), których prowadzenie wymaga fachowej wiedzy, doświadczenia w prowadzeniu produkcji na taką skalę oraz znacznego kapitału. OPR jest więc szczególną formą rozdysponowania, której byt prawny jest uzależniony od użytkowania obiektów budowlanych znajdujących się w przedmiocie umowy dzierżawy i poniesionych przez dzierżawcę nakładów.

Należy więc wyraźnie podkreślić, że na etapie ustalenia listy uczestników przetargu nie można przewidzieć z kim zostanie zawarta umowa na wydzierżawienie zabudowanych, zorganizowanych nieruchomości, tworzących OPR. Z treści ogłoszenia przetargowego nie wynika to, co sugerują Panowie Posłowie, że „szczególne przywileje mają spółki z kapitałem zagranicznym lub zagraniczne osoby fizyczne”.

Odnosząc się szczegółowo do zadanych pytań, uprzejmie informuję, co następuje.

Ad 1) Instytucja OPR wprowadzona została do ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w 2019 r. podczas VIII kadencji Sejmu RP, co znalazło swoje odzwierciedlenie w postanowieniach art. 24b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Intencją powołania takiej formy zagospodarowania nieruchomości ZWRSP było umożliwienie wydzierżawiania większych obszarowo, zabudowanych nieruchomości rolnych, służących prowadzeniu wielkotowarowej produkcji zwierzęcej i roślinnej, użytkowanych dotychczas przez dzierżawców, którzy w 2011 r. nie wyrazili zgody na wyłączenie z przedmiotu umowy gruntów stanowiących 30% powierzchni użytków rolnych, a tym samym utracili możliwość przedłużenia takich umów. Nie oznacza to, że do przetargów na dzierżawę OPR trafiają nieruchomości, które stanowiły w całości przedmiot wygasłej umowy dzierżawy, której dzierżawca nie zgodził się na wyłączenie 30% użytków rolnych. W procesie restrukturyzacji w ręce rolników indywidualnych z przedmiotu zakończonej umowy, na bazie której powstaje OPR, trafia znacznie więcej gruntów, niż przewidywała 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).

Przetarg na dzierżawę nieruchomości stanowiących OPR jest przetargiem nieograniczonym (ustnym lub ofert pisemnych), do którego mogą przystąpić zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, które spełnią warunki określone w ogłoszeniu przetargowym, tj. wpłacą wadium w określonej wysokości i we wskazanym terminie, a w przypadku przetargu ofert pisemnych złożą ofertę w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu o przetargu. Przetarg wygrywa osoba, która w przetargu ustnym (licytacyjnym) zaproponuje najwyższy czynsz, a w przetargu ofert pisemnych – uzyska najwyższą ilość punktów. Zatem brak jest jakichkolwiek przeszkód prawnych, aby w przetargach na dzierżawę OPR uczestniczyli również rolnicy indywidualni. Do przetargu na dzierżawę OPR może przystąpić również były dzierżawca nieruchomości, w tym również podmiot, który nie wyraził zgody na wyłączenie z umowy gruntów stanowiących 30% powierzchni użytków rolnych na podstawie art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r., o ile nie zachodzą przesłanki

wykluczające go z udziału z przetargu, wymienione w art. 24b ust. 3 pkt 1 i 2 i ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Twierdzenie Panów Posłów, że „*gros spółek z kapitałem zagranicznym przystępujących do przetargu na OPR-y właśnie nie wyłączało 30% (...)*” nie koresponduje z faktami. Spółki takie, jeśli spełniają przesłanki wymienione w art. 24b ust. 3 pkt 1 i 2 i ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – mogą przystąpić do przetargu na dzierżawę nieruchomości, na których tworzony jest OPR. KOWR nie może stosować takich ograniczeń ze względu na brak podstaw prawnych. Przepisy uchwalone w 2019 r. będące podstawą tworzenia OPR-ów nie przewidują bowiem tego typu ograniczeń.

Dotychczas KOWR zawarł 5 umów na dzierżawę OPR, z czego jedna z nich została rozwiązana. Wszystkie te OPR położone są na terenie Województwa Wielkopolskiego i zostały wydzierżawione w trybie przetargów nieograniczonych ustnych. Tylko w jednym przypadku dzierżawcą nieruchomości został podmiot, który był poprzednim jej dzierżawcą, a który również utracił uprawnienia do przedłużenia umowy, bowiem nie wyraził zgody na wyłączenie tzw. „30%”. Zarówno ten podmiot, jak i pozostali dzierżawcy funkcjonujących aktualnie OPR nie są podmiotami z udziałem kapitału zagranicznego. Aktualnie 3 OPR zlokalizowane na terenie Województwa Pomorskiego są przedmiotem procedur przetargowych w trybie przetargu ofert pisemnych. Przetargi te nie zostały zakończone, a więc trudno potwierdzić, jakie podmioty zostaną kandydatami na dzierżawców tych nieruchomości i czy będą to podmioty z udziałem kapitału zagranicznego.

Ad 2) Przepisom ustawy z dnia 16 września 2011 r. podlegali dzierżawcy, którzy na dzień wejścia w życie tej ustawy (tj. na dzień 3 grudnia 2011 r.) dzierżawili grunty ZWRSP o łącznej powierzchni użytków rolnych 428,5714 ha i większej. W odniesieniu do tych dzierżawców wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych dotyczyło każdej umowy dzierżawy zawartej przed dniem 3 grudnia 2011 r., która nie zawierała postanowienia o możliwości wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, niezależnie czy była ona zawarta na krótki okres, czy też na dłuższy czas. W stosunku do 402 umów dzierżawy, obejmujących łączną powierzchnię 176,8 tys. ha dzierżawcy odmówili wyłączenia z nich 30% powierzchni użytków rolnych. W latach

2012-2021 zakończyło się 208 umów dzierżawy na łączną powierzchnię 54,7 tys. ha. W okresie od roku 2022 do 30 czerwca 2025 r. zakończyło się 128 umów na powierzchnię 84,9 tys. ha. Do 2033 r. wygaśnie pozostałych 66 umów dzierżawy obejmujących powierzchnię 37,2 tys. ha.

We wskazanym przez Panów Posłów okresie, tj. w latach 2023-2024 wygasło 95 umów na łączną powierzchnię 71,5 tys. ha z uwagi na brak możliwości ich przedłużenia z przyczyn formalno-prawnych, bowiem ich dzierżawcy nie wyrazili ponad 13 lat temu zgody na wyłączenie z nich 30% gruntów.

KOWR dokłada wszelkich starań, aby rozdysponowanie przejętych gruntów z zakończonych umów dzierżawy następowało w sposób sukcesywny. Niezbędne jest też umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom racjonalnego wygaszania produkcji rolnej na gruntach objętych umową dzierżawy z zachowaniem terminów agrotechnicznych, w tym możliwości dokonania zbiorów, a także zapewnienie racjonalnego wygaszania produkcji zwierzęcej w dzierżawionych obiektach oraz ewentualnie stopniowej likwidacji miejsc pracy.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. do ponownego rozdysponowania przejęto łącznie 47,5 tys. ha z dotychczas wygasłych umów dzierżawy, z czego powierzchnia ponownie zagospodarowana obejmuje areał ponad 39 tys. ha, tj. ok. 83% (w tym ok. 67% zostało wydzierżawione), a pozostałe grunty w większości objęte są trwającymi procesami rozdysponowania w formach określonych ustawą.

Ad 3) Przyjęte przez Panów Posłów założenie, że spółki z udziałem kapitału zagranicznego miałyby przejąć dodatkową powierzchnię „ponad 4 tys. ha w ogłoszonych przetargach na 20 OPR-ów” przeczy oczywistym faktom. Jeszcze raz należy podkreślić, że kandydat na dzierżawcę ustalany jest w wyniku przetargu. W przypadku przystąpienia do przetargu osób prawnych KOWR nie bada struktury własnościowej tego podmiotu. Komisja przetargowa sprawdza, czy uczestnicy przetargu dokonali wpłaty wadium w miejscu, terminie i wysokości oraz spełnili inne wymogi wskazane w ogłoszeniu przetargowym.

Obecnie funkcjonują 4 OPR, wszystkie na terenie Województwa Wielkopolskiego (są to: OPR Dąbki, OPR Grąblewo, OPR Różanna, OPR Stawy Przygodzickie), obejmujące łączną powierzchnię ok. 1500 ha.

W planach było utworzenie 11 kolejnych OPR, z czego:

- 2 na terenie Województwa Zachodniopomorskiego (OPR Giżyno i OPR Naclaw o łącznej powierzchni 974 ha),
- 3 na terenie Województwa Pomorskiego (OPR Pawłówko, OPR Płaszczycy i OPR Dobrzyń o łącznej powierzchni ok. 1415 ha),
- 2 na terenie Województwa Wielkopolskiego (OPR Mchy i OPR Stary Gołębin o łącznej powierzchni 2133 ha),
- 2 na terenie Województwa Opolskiego (OPR Ciermięcice i OPR Lwowiany o łącznej powierzchni ok. 2416 ha),
- 2 na terenie Województwa Dolnośląskiego (OPT Brochocin i OPR Kaszyce Milickie o łącznej powierzchni ok. 703 ha).

Łączna powierzchnia zaplanowanych 11 OPR wynosi 7640 ha.

Oddziały terenowe KOWR, na terenie działania, których planowane było utworzenie ww. OPR, ogłosiły łącznie 7 przetargów, a nie 20, jak wskazują Panowie Posłowie (tj. 2 przetargi przez OT w Koszalinie - na OPR Giżyno i OPR Naclaw, 2 przetargi przez OT Opole - na OPR Ciermięcice i OPR Lwowiany, oraz 3 przetargi przez OT Pruszcz Gdański - na OPR Pawłówko, OPR Płaszczycy i OPR Dobrzyń).

Ad 4) Należy mieć na uwadze, iż KOWR powołany został do wspierania działalności wytwórczej w rolnictwie i jego działania muszą wpisywać się w ramy obowiązującego ustawodawstwa w tym zakresie. Nie budzi wątpliwości to, iż rolnicy indywidualni w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego są obecnie na preferowanej pozycji w procesie rozdysponowania gruntów rolnych ZWRSP i w związku z tym, zgodnie z treścią art. 24 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zdecydowana większość nieruchomości rolnych po wygaśnięciu umów dzierżawy trafi do rolników indywidualnych. W myśl art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa żadna osoba prawna nie może przystąpić

do pierwszego przetargu na dzierżawę gruntu rolnego o powierzchni przekraczającej 1 ha użytków rolnych.

Wprowadź wszystkie OPR, zarówno dotychczas funkcjonujące, jak i planowane do utworzenia, zlokalizowane są na nieruchomościach stanowiących przedmiot wygasłych umów dzierżawy, których dzierżawcy nie wyrazili zgody na wyłączenie części gruntów stanowiących 30% powierzchni użytków rolnych, to należy zauważyć, że wszystkie te nieruchomości stanowiły zorganizowane, zabudowane nieruchomości (wyspecjalizowane przedsiębiorstwa rolne), w których prowadzona była intensywna produkcja zwierzęca i zatrudnieni byli pracownicy. Większość gruntów niezabudowanych pochodząca z tych umów została przeznaczona dla rolników indywidualnych. W przypadku przetargów na dzierżawę OPR KOWR nie może stosować ograniczeń polegających na tym, aby do przetargu nie mogli przystępować podmioty, które nie wyraziły zgody na wyłączenie z umów 30%.

Restrukturyzacja zorganizowanych, zabudowanych nieruchomości rolnych ZWRSP, z uwagi na zakończenie umowy dzierżawy prowadzona powinna być tak, aby gospodarstwa rolne utworzone na tym majątku mogły prowadzić racjonalną gospodarkę, w szczególności przystosowaną do produkcji zwierzęcej. Obecnie kwestia wspierania gospodarstw prowadzących produkcję zwierzęcą stała się szczególnie istotna. Wynika to z obserwowanego w ostatnim czasie spadku tej produkcji. Podkreślenia wymaga, że „wynikające z art. 23 Konstytucji RP obowiązki ochrony i wspierania gospodarstw rodzinnych nie mogą naruszać ochrony własności, dziedziczenia i wolności działalności gospodarczej w tym działalności gospodarczej spółek prawa handlowego”¹.

Należy zauważyć, że jak najbardziej uzasadnione jest powiększanie gospodarstw rodzinnych i, jak wskazano powyżej, dzieje się tak w myśl art. 24 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w odniesieniu do niezagospodarowanych gruntów ZWRSP. Co do zasady nie może się to jednak odbywać kosztem dobrze funkcjonujących, wartościowych dla polskiego rolnictwa wielkotowarowych gospodarstw rolnych, w szczególności prowadzących intensywną produkcją zwierzęcą oraz kosztem zatrudnionych w nich pracowników i

¹ komentarz do treści art. 23 Konstytucji RP (stan prawny z 31.07.2023 r.; autorzy komentarza: Tuleja Piotr, Czarny Piotr, Florczak-Wątor Monika, Naleziński Bogumił, Radziewicz Piotr).

ich rodzin. Tworzone OPR obejmują kompleks zabudowań, wraz z odpowiednim arealem gruntów, tworząc optymalny zespół składników, umożliwiając prowadzenie racjonalnej gospodarki i generowanie przychodów. OPR, jako samodzielne gospodarstwa rolne, ukierunkowane będą na produkcję zwierzęcą (trzoda chlewna, bydło mleczne). Dzierżawca OPR będzie zobowiązany do utrzymywania określonego stanu bydła oraz zatrudnienia docelowo określonej liczby osób, mając tym samym bezpośredni wpływ na lokalny rynek pracy. Prowadzenie OPR wiąże się z koniecznością inwestowania w modernizację budynków i maszyny oraz poprawę produktywności użytków rolnych.

Podkreślenia wymaga, że KOWR nie pomija zagwarantowanego w Konstytucji RP oraz przepisach ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa pierwszeństwa rolników indywidualnych w procesie dzierżawy nieruchomości ZWRSP, ale zobowiązany jest równocześnie do realizacji ustawowych zadań, związanych zwłaszcza z tworzeniem warunków sprzyjającym racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego ZWRSP i zabezpieczeniem majątku Skarbu Państwa. Utworzenie OPR miało na celu zapobiec wygaszeniu produkcji zwierzęcej, prowadzonej na nieruchomościach, po ich wydaniu przez dotychczasowych dzierżawców i likwidacji miejsc pracy.

W związku zatem z koniecznością ponownego przeanalizowania kwestii sposobu i kierunku rozdysponowania nieruchomości ZWRSP, pochodzących z wygasłych umów dzierżawy, w tym zawartych z podmiotami, które nie dostosowały się do wymogów stawianych przez ustawę z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, poleciłem Dyrektorowi Generalnemu KOWR wstrzymanie rozpoczętych i trwających przetargów na dzierżawę ośrodków produkcji rolniczej utworzonych w trybie art. 24b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a także wstrzymanie inicjowania (tj. nie występowanie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z nowymi wnioskami w tym zakresie) nowych procedur, mających na celu utworzenie, a następnie rozdysponowanie tego rodzaju ośrodków. Decyzja ta została podjęta w celu wypracowania kompromisowych rozwiązań, które będą spełniać oczekiwania

potencjalnych beneficjentów gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Stefan Krajewski
/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów