Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Warszawa, 28 października 2026 r.
znak sprawy: DNI.mr.058.21.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: odpowiedzi na interpelację nr 20139 Pana Tadeusza Samborskiego, Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, „w sprawie skutków prawnych niezachowania formy szczególnej umowy dzierżawy obejmującej przedsiębiorstwo rolne".

Szanowny Panie Marszałku,

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

Na wstępie pragnę poinformować, że z uwagi na charakter zadanych w ww. interpelacji pytań, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwróciło się również do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (powoływanego dalej jako „KOWR"), o przekazanie niezbędnych informacji.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, realizacja przekształceń własnościowych w rolnictwie została powierzona Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: „AWRSP"). Jako instytucja powiernicza, Agencja ta przejęła wykonywanie prawa własności oraz innych praw rzeczowych w odniesieniu do majątku państwowego w sektorze rolnym.

AWRSP zobowiązano do przejęcia mienia po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (powoływanych dalej jako „ppgr"). Likwidacja ppgr następowała w drodze decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej albo wojewodów. Wydanie decyzji o likwidacji stanowiło jednocześnie podstawę do wykreślenia przedsiębiorstwa z rejestru. Mienie po zlikwidowanych ppgr było

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
+48 22 250 01 18
kancelaria@minrol.gov.pl
www.gov.pl/rolnictwo

przejmowane przez AWRSP na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych i tworzyło Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (powoływany dalej jako „Zasób"). Obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, AWRSP wstąpiła w związane z nim prawa i obowiązki, zarówno wobec Skarbu Państwa, jak i osób trzecich. Proces przejmowania mienia do Zasobu przebiegał głównie w latach 90. W jego ramach przejęto 3 745,2 tys. ha gruntów po 1 666 zlikwidowanych ppgr.

Poza gruntami, do Zasobu przejęto także, pochodzący głównie ze zlikwidowanych ppgr, majątek trwały i obrotowy. Obok budynków gospodarczych służących bezpośrednio produkcji rolnej przejęto również obiekty przemysłu rolno-przetwórczego, handlowe i usługowe oraz mieszkania, wraz z towarzyszącą infrastrukturą (kotłowniami, hydroforniami, oczyszczalniami ścieków, itp.), a także zabytkowe zespoły dworskie i pałacowo-parkowe.

Na potrzeby zagospodarowania i rozdysponowania nieruchomości przejętych do Zasobu po zlikwidowanych ppgr tworzono programy restrukturyzacyjne, zwłaszcza w odniesieniu do dużych gospodarstw (zakładów, folwarków). W programach tych uwzględniono potrzebę przygotowania możliwie szerokiej i zróżnicowanej oferty nieruchomości, w tym również niewielkich powierzchni, które mogły służyć poprawie struktury obszarowej istniejących gospodarstw indywidualnych i tworzeniu nowych gospodarstw.

Główną formą rozdysponowania gruntów, budynków gospodarczych i innych składników majątkowych tworzących zorganizowane nieruchomości była dzierżawa, z jednoczesnym obowiązkiem wykupu przez dzierżawcę majątku obrotowego i ruchomych środków trwałych oraz z możliwością rozłożenia ceny sprzedaży na raty. Jednym z instrumentów oddziaływania na odtworzenie miejsc pracy były klauzule w umowach dzierżawy, przewidujące obowiązek zatrudnienia przez dzierżawcę określonej liczby pracowników.

W działalności zarówno AWRSP, następnie Agencji Nieruchomości Rolnych (powoływanej dalej jako „ANR"), jak i obecnie KOWR, dzierżawa jest najszerzej stosowaną formą zagospodarowania nieruchomości Zasobu. Dotychczas przejęte do Zasobu grunty w większości rozdysponowano głównie na podstawie wieloletnich umów dzierżawy. Zgodnie z ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa umowy dzierżawy zawierane są na czas oznaczony.

Zapisy zawarte w umowach dzierżawy, wynikające z art. 39 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ww. ustawy z dnia 19 października 1991 r., o możliwości przedłużenia umowy, „jeżeli dzierżawca, najpóźniej na 3 miesiące przed upływem tego terminu, wystąpi z wnioskiem o przedłużenie umowy i strony uzgodnią istotne jej postanowienia", nie oznaczają, że KOWR powinien automatycznie przedłużyć umowę bez rozpatrzenia innych aspektów związanych z jej wykonywaniem. Wniosek dzierżawcy o przedłużenie umowy stanowi dla KOWR informację, że jest on zainteresowany dalszym dzierżawieniem nieruchomości. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2026 r. (sygn. akt: ICSK 3173/24), dzierżawca nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, który złożył oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach, nie nabywa na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa roszczenia przeciwko KOWR o przedłużenie umowy dzierżawy na nowych warunkach.

Dzierżawcom, którzy nie wyrazili zgody na wyłączenie z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, zgodnie z art. 4 ust. 11 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, nie można przedłużyć takich umów. Dzierżawcy ci utracili także pierwszeństwo w nabyciu dzierżawionych gruntów.

Przedmiotowa interpelacja, jak wskazuje Pan Poseł, została złożona w związku z wnioskiem Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Rolnego „Sady Dolne" sp. z o.o., której sytuacja „stanowi przykład problemu mogącego dotyczyć szerszej grupy Dzierżawców nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa". Załączona przez Pana Posła ekspertyza prawna z 29 sierpnia 2026 r., dotyczy zindywidualizowanego, określonego stanu faktycznego i w tym zakresie, jak wynika z samej treści interpelacji, PPR "Sady Dolne" wszczęło przed Sądem Rejonowym w Kamiennej Górze postępowanie o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości. Sprawie tej nadano sygnaturę: I Ns 277/26. Postępowanie jest w toku, a przedmiotowy wniosek nie został jeszcze doręczony KOWR. Ponadto z ustaleń poczynionych przez KOWR wynika, że spółka ta domagała się udzielenia zabezpieczenia na czas trwania postępowania, jednak sąd oddalił ten wniosek. Spółka złożyła wniosek o uzasadnienie tego rozstrzygnięcia.

Autorzy sporządzonej ekspertyzy postawili m.in. tezę, że umowa dzierżawy z dnia 25 października 1994 r., zawarta z PPR „Sady Dolne", była nieważna od samego początku, ponieważ w ich ocenie przedmiotem umowy w istocie było przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55^1 Kodeksu cywilnego, a zawarcie takiej umowy w formie pisemnej wymagało podpisu notarialnie poświadczonego pod rygorem nieważności (art. 75^1 § 1 Kodeksu cywilnego).

W celu udzielenia odpowiedzi w związku z przedstawionym przez Pana Posła w interpelacji poglądem, opartym na ww. ekspertyzie z dnia 29 sierpnia 2026 r., tj. że: *„zakres składników majątkowych objętych tymi umowami stanowi podstawę do przyjęcia w istocie umowy te należy kwalifikować jako umowy dzierżawy przedsiębiorstwa"* - zasadne jest w pierwszej kolejności przytoczenie ustawowej definicji przedsiębiorstwa (art. 55^1 Kodeksu cywilnego) oraz pojęcia gospodarstwa rolnego (art. 55^3 Kodeksu cywilnego). W odniesieniu do treści umowy dzierżawy z dnia 25 października 1994 r., zawartej z PPR „Sady Dolne", należy zauważyć, że żadne z postanowień umowy nie wskazuje, aby strony zamierzały zawrzeć umowę dzierżawy „przedsiębiorstwa". Przeciwnie, zastosowana w umowie terminologia konsekwentnie odwołuje się do konstrukcji gospodarstwa rolnego oraz mienia Zasobu i posługuje się takimi pojęciami jak gospodarstwo rolne, nieruchomości (grunty) rolne, mienie wchodzące w skład Zasobu. Jednocześnie w całej treści umowy nie występują sformułowania charakterystyczne dla obrotu przedsiębiorstwami, m.in. określone prawa niematerialne - na czele z nazwą (marką) przedsiębiorstwa, relacje gospodarcze i składniki organizacyjne.

Należy podkreślić, że po likwidacji PGR w Bolkowie działalność prowadził już (na podstawie umowy dzierżawy z dnia 25 października 1994 r.), całkowicie odrębny podmiot prawa, tj. PPR „Sady Dolne", działający we własnym imieniu, na własny rachunek, na własne ryzyko gospodarcze oraz na podstawie własnych decyzji organizacyjnych i ekonomicznych. Samo wykorzystanie przez tę spółkę majątku należącego wcześniej do zlikwidowanego PGR w Bolkowie nie oznacza jeszcze przejęcia przedsiębiorstwa jako zorganizowanego organizmu gospodarczego. Co istotne, umowa dzierżawy nie przewidywała przejęcia szeregu elementów niezbędnych do uznania, że doszło do przejęcia działalności gospodarczej prowadzonej wcześniej przez PGR w Bolkowie, w szczególności: firmy przedsiębiorstwa, jego dokumentacji i ksiąg rachunkowych, środków pieniężnych,

wierzytelności, ani całokształtu praw i obowiązków wynikających z prowadzonej działalności.

Odnosząc się z kolei do pytań zawartych w ww. interpelacji, uprzejmie informuję, co następuje.

Ad 1) i 2) Należy podkreślić, że brak jest podstaw pozwalających na przyjęcie, że istnieje systemowy problem nieważności umów dzierżawy zawieranych przez AWRSP w latach 90. XX wieku, przede wszystkim z powodu rzekomego niezachowania formy pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi. Niemożliwe jest przeprowadzenie analizy „zbiorczej" (o charakterze generalnym), która odnosiłaby się do wszystkich tego typu umów lub umów zawieranych w określonym przedziale czasowym. Nie jest również możliwe określenie liczby umów, które mogłyby być dotknięte analogiczną „wadą prawną" (jaką prezentuje Pan Poseł na podstawie załączonej do interpelacji ekspertyzy z 29 sierpnia 2026 r.), gdyż taka ocena wymagałaby indywidualnej analizy treści każdej umowy, jej załączników oraz okoliczności faktycznych jej zawarcia i wykonywania. Zatem obecnie brak jest podstaw do przyjęcia, że istnieje powszechna wada prawna tego rodzaju umów, a tym bardziej do formułowania tak kategorycznych wniosków o ich nieważności. Samo przedstawienie określonej interpretacji prawnej w prywatnej ekspertyzie nie przesądza o istnieniu obowiązku podejmowania „działań naprawczych" przez organy administracji publicznej. Każda sprawa dotycząca konkretnych stosunków dzierżawnych może podlegać indywidualnej ocenie z uwzględnieniem treści danej umowy, obowiązujących przepisów prawa oraz okoliczności faktycznych konkretnego przypadku. W razie wydania przez właściwe sądy powszechne prawomocnych orzeczeń mających wpływ na sytuację prawną stron danego stosunku prawnego, KOWR będzie podejmował działania zgodne z treścią tych rozstrzygnięć oraz obowiązującymi przepisami prawa.

Ad 3) W aktualnym stanie sprawy brak jest podstaw do przesądzenia skutków toczącego się postępowania sądowego, a ocena sytuacji prawnej PPR „Sady Dolne" pozostaje uzależniona od dalszego przebiegu i wyniku postępowania prowadzonego przez Sąd Rejonowy w Kamiennej Górze. Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że samo wniesienie wniosku o zasiedzenie, opartego na założeniu nieważności umowy dzierżawy z dnia 25 października 1994 r., nie przesądza ani o zasadności tej argumentacji, ani o istnieniu po stronie wnioskodawcy praw do

nieruchomości objętych postępowaniem. Kwestie te pozostają przedmiotem oceny właściwego sądu.

W odniesieniu do sprawy PPR „Sady Dolne”, należy jedynie wskazać, że:

1) umowa dzierżawy wygasła z dniem 30 czerwca 2024 r.,
2) spółka, wskutek samowolnego objęcia w dniu 14 kwietnia 2026 r. w posiadanie całości nieruchomości objętych wygasłą już umową dzierżawy, obecnie użytkuje te nieruchomości bez tytułu prawnego,
3) wniesienie przez spółkę wniosku o zasiedzenie nie stanowi, w ocenie KOWR, dostatecznej podstawy do zastosowania rozwiązań przewidzianych w zarządzeniu nr 04/2026/Z Dyrektora Generalnego KOWR, które przewiduje możliwość udzielenia korekty terminu wydania gruntów ponad standardowy, 24-miesięczny okres przeznaczony na wygaszenie działalności na zajmowanych gruntach Zasobu. Sam fakt prowadzenia postępowania sądowego o stwierdzenie zasiedzenia nie powoduje niejako automatycznie powstania uprawnienia do skorzystania z określonych rozwiązań przewidzianych w regulacjach wewnętrznych KOWR.

Jednocześnie należy podkreślić, że uwzględnianie tego typu wniosków, dotyczących udzielenia danemu podmiotowi prawa do dalszego korzystania z nieruchomości Zasobu na czas trwania postępowanie sądowego, mogłoby stanowić dla bezumownych użytkowników zachętę do wszczynania postępowań sądowych wyłącznie w celu przedłużenia okresu pobierania pożytków z państwowych nieruchomości rolnych, mimo utraty do nich tytułu prawnego.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jacek Czerniak
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów