



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

MSWiA



AAE583108

Warszawa, 21 sierpnia 2026 r.
znak sprawy: DNI.tr.600.110.2026

Pan Mirosław Lech
Współprzewodniczący Zespołu do Spraw
Obszarów Wiejskich, Wsi i Rolnictwa KWRiST
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa

Pan Andrzej Płonka
Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87

Pan Krzysztof Grabowski
Wicemarszałek Województwa Wielkopolskiego
Związek Województw RP
ul. Świętojerska 5/7
00-236 Warszawa

**Dotyczy: sposobu określenia obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych za
wyłączenie gruntu z produkcji na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów
rolnych i leśnych.**

Szanowni Państwo,

w nawiązaniu do ustaleń Zespołu do Spraw Obszarów Wiejskich, Wsi i Rolnictwa,
podjętych na posiedzeniu w dniu 20 sierpnia 2026 r., przedstawiam stanowisko
Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące problematyki odpowiedzialności
solidarnej za zobowiązania z tytułu należności i opłat rocznych wymierzanych na
podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
+48 22 250 01 18

kancelaria@minrol.gov.pl
www.gov.pl/rolnictwo

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH
i ADMINISTRACJI
KANCLARIA GŁÓWNA

wpłynęło do: 2026 -08- 27

RKP...186504...zał./kart.

W piśmie z 3 sierpnia 2026 r. (znak: Or.A.0713/1689/26) Związek Powiatów Polskich wskazał, że jego zdaniem ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (1) nie przewiduje możliwości ponoszenia solidarnej odpowiedzialności za wymienione opłaty w sytuacji, gdy wyłączenia gruntów rolnych z produkcji dokonuje kilku współwłaścicieli wspólnie, co powoduje wątpliwości oraz rozbieżności w stosowaniu tych przepisów przez różne starostwa. Wobec tego Związek Powiatów Polskich zwrócił się o przedstawienie stanowiska MRiRW w odniesieniu do poniższych pytań.

Pytanie 1. Czy zdaniem administracji rządowej, jest możliwe określanie w przedmiotowych decyzjach administracyjnych wysokości opłat w formie jednej, łącznej kwoty, za którą współwłaściciele odpowiadają solidarnie czy organy powinny zawsze określać kwoty odrębnie dla każdego współwłaściciela, proporcjonalnie do posiadanych udziałów?

Zgodnie z art. 22b u.o.g.r.l. (1), dochody związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych i pobierane na podstawie ustawy należności i opłaty roczne stanowią dochód budżetu województwa. Jednocześnie w ust. 3 tego artykułu określono, że dochody te są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (2) – dalej jako u.f.p. Niepodatkowe należności budżetowe to należności, niebędące podatkami i opłatami, stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych, wymierzone na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym zostały wymienione w art. 60 u.p.f. Warto w tym miejscu podkreślić, że katalog środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe, wymieniony w art. 60 u.p.f. ma charakter otwarty.

Dla kwestii poruszonej przez Związek istotne znaczenie będzie mieć pkt 7 i 8 tej ustawy.

Zgodnie z art. 60 pkt 7 u.f.p. środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są m.in. dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. Z kolei w pkt 8 tego art. jest mowa o „pobranych przez jednostkę samorządu

terytorialnego dochodach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzonych na rachunek dochodów budżetu państwa.” Jak słusznie zauważył Związek Powiatów Polskich, do należności i opłat rocznych związanych z wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji nie stosuje się art. 65 u.p.f. mówiącego o solidarnej odpowiedzialności dłużników, gdyż przepis ten ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 pkt 1 do 6. Co prawda ZPP uznał, że środki, pozyskiwane przez samorząd województwa na podstawie u.o.g.r.l. to środki, o których mowa w art. 60 pkt 8 u.p.f., zaś MRiRW stoi na stanowisku, że są to środki, o których mowa w art. 60 pkt 7 u.p.f. Przyporządkowanie tych środków do pkt 7 lub 8 art. 60 u.p.f. nie ma istotnego znaczenia dla problematyki tej sprawy. Wyjaśniam jednak, że zasadnicza różnica polega na przyjęciu, czy środki te traktuje się jako środki pozyskane przy realizacji zadań zleconych, czy też zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem u.o.g.r.l. wyraźnie wskazuje, że zadania wykonywane przez marszałków województwa na podstawie tej ustawy są zadaniami własnymi. Bez względu jednak na to, czy zakwalifikujemy te środki, jako te, o których mowa w art. 60 pkt 7, czy w art. 60 pkt 8 u.p.f. istotne jest, że art. 65 u.p.f. odsyłający w zakresie odpowiedzialności solidarnej do przepisów Kodeksu cywilnego, nie znajdzie w tym wypadku zastosowania.

Na marginesie można też wyjaśnić, że skoro – jak to już zaznaczono powyżej – katalog z art. 60 u.p.f. ma charakter otwarty, to równie dobrze można przyjąć, że należności i opłaty roczne wymierzane na podstawie u.o.g.r.l. nie są wymienione w żadnym z jego punktów. Tym bardziej trafny będzie wniosek, że art. 65 u.p.f. nie znajduje do nich zastosowania.

W kontekście rozpatrywanej sprawy istotny jest jednak również art. 67 ust. 1 u.p.f., zgodnie z którym „Do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 oraz z 2025 r. poz. 769) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.43)”. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie regulują kwestii związanych z odpowiedzialnością solidarną

za zobowiązania, jednak dział III Ordynacji podatkowej (3) – dalej również jako OP - zawiera cały rozdział poświęcony odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe, który należy stosować odpowiednio do środków, o których mowa w art. 22b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Art. 91 Ordynacji podatkowej (3) wskazuje, że do odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe (w tym wypadku niepodatkowe należności budżetowe o charakterze cywilnoprawnym) stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dla zobowiązań cywilnoprawnych. Dodatkowo art. 92 OP wskazuje, że jeżeli zobowiązania powstają na podstawie decyzji, odpowiedzialnymi solidarnie są te podmioty, którym doręczono decyzję. Przepisy te wskazują jednak wyłącznie skutki już istniejącej odpowiedzialności solidarnej, nie określają natomiast kto ponosi taką odpowiedzialność za zobowiązania. Nie stanowią zatem samodzielnej, materialnoprawnej podstawy do przyjęcia solidarności zobowiązania.

Przy analizie kwestii solidarnej odpowiedzialności za należności i opłaty roczne nie sposób pominąć treści art. 18 ust. 3 u.o.g.r.l., który wprost wskazuje na solidarną odpowiedzialność właścicieli (posiadaczy samoistnych, dzierżawców użytkowników) obiektów i urządzeń, które ujemnie oddziałują na grunty, co w efekcie prowadzi do ich wyłączenia z produkcji. Przyjmując założenie konsekwencji i racjonalności ustawodawcy należy wskazać, że skoro art. 12 nie stanowi o odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji, to jest to zabieg celowy, a solidarności zobowiązania nie można domniemywać (Kodeks cywilny wyraźnie wskazuje, że podstawą takiej odpowiedzialności może być wyraźny przepis ustawy albo treść czynności cywilnoprawnej).

Odnosząc się zatem do pytania Związku Powiatów Polskich należy wskazać, że nie ma podstaw do tego, aby w decyzjach ustalających na podstawie art. 12 obowiązek poniesienia opłat i należności związanych z wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji określać, że współwłaściciele nieruchomości odpowiadają za te zobowiązania solidarnie.

Inaczej jest jednak w przypadku tzw. opłat sankcyjnych, wymierzanych na podstawie art. 28 u.o.g.r.l. (opłaty za niezgodne z prawem wyłączenie gruntów rolnych z produkcji), gdyż tutaj odesłanie z art. 91 OP pozwala na zastosowanie odpowiedzialności solidarnej, poprzez sięgnięcie do art. 441 §1 Kodeksu cywilnego

(„Jeżeli kilka osób ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna.”).

W opinii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie jest właściwe, aby w przypadku zastosowania art. 12 u.o.g.r.l. nakładać należności i opłaty rocznie na współwłaścicieli nieruchomości proporcjonalnie do posiadanych przez nich udziałów.

Należy bowiem podkreślić, że art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l. nie posługuje się pojęciem właściciela nieruchomości, ale wskazuje, że obowiązek poniesienia należności i opłat rocznych spoczywa na „osobie, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji”. Co więcej, w art. 4 pkt 4 tej ustawy znajduje się definicja „właściciela” przez którego rozumie się również posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcę, co prowadzi do wniosku,

że obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych nie można wiązać z prawem własności gruntu. W wyroku z 22.09.2011 r. WSA w Lublinie przyjął, że w chwili składania wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji leśnej wnioskodawca nie musi legitymować się tytułem prawnym do gruntu (sygn. akt II SA/Lu 514/11). Orzeczenie to pokazuje, że krąg podmiotów mogących wystąpić o zezwolenie nie jest automatycznie tożsamy z formalnym kręgiem właścicieli. Z kolei w wyroku z 21.10.2021 WSA w Szczecinie uznał, że trwałe wyłączenie wspólnego gruntu rolnego z produkcji przekracza zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną, co wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli (sygn. akt II SA/Sz 610/21). Orzeczenie rozróżnia zgodę współwłaścicieli na dokonanie czynności od bycia adresatem decyzji zezwalającej; sama współwłasność nie oznacza automatycznie, że każdy współwłaściciel „uzyskał zezwolenie” w rozumieniu art. 12 ust. 1. Status zobowiązanego z art. 12 powinien być ustalany indywidualnie na podstawie adresata zezwolenia, a nie wyłącznie na podstawie prawa własności do nieruchomości.

Konkludując:

- a) w przypadku nakładania, na podstawie art. 12 u.o.g.r.l. należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów rolnych z produkcji nie jest możliwe określenie w decyzji, że zobowiązanie to jest zobowiązaniem solidarnym;
- b) w przypadku tzw. opłat sankcyjnych za niezgodne z prawem wyłączenie gruntów rolnych z produkcji, wymierzanych na podstawie art. 28 u.o.g.r.l.,

zobowiązanie jest solidarne, co wynika z art. 441§1 KC w zw. z art. 91 OP i art. 67 ust.1 u.p.f.;

- c) w przypadku gdy należność i opłaty roczne są wymierzone na podstawie art. 12 u.o.g.r.l. istotne jest to, kto uzyskał zezwolenie na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji; nie jest prawidłowe dzielenie kwot pomiędzy współwłaścicieli proporcjonalnie do udziału we współwłasności; należy ustalić kto faktycznie dokonuje wyłączenia gruntów z produkcji, gdyż osobą taką może być np. tylko jeden ze współwłaścicieli;
- d) na wyłączenie gruntów z produkcji przez jednego ze współwłaścicieli konieczne jest uzyskanie zgody wszystkich pozostałych współwłaścicieli, gdyż jest to czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną.

Pytanie 2. Czy kwestia ta może być rozstrzygana w sposób dowolny przez starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu np. na podstawie wniosków samych zainteresowanych współwłaścicieli?

W ocenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwestię odpowiedzialności za uiszczanie należności i opłat rocznych należy oceniać indywidualnie, w odniesieniu do każdego podmiotu występującego ze stosownym wnioskiem.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zasady prowadzenia postępowania administracyjnego, określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (4). Jeżeli postępowanie administracyjne jest wszczynane na wniosek strony, to organ administracji publicznej jest związany żądaniem strony (art. 61 Kpa). Związanie dotyczy zarówno zakresu żądania, podmiotu wnoszącego podanie, jak i jego przedmiotu. Organ administracji publicznej nie może rozstrzygnąć poza zakresem wniosku, gdyż takie rozstrzygnięcie będzie dotknięte wadą rażącego naruszenia prawa (art. 156 Kpa). Organ ma przy tym w sposób wszechstronny i wyczerpujący ustalić stan faktyczny sprawy (art. 7 i 77 Kpa).

Jeżeli na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego starosta ustali, że wnioskodawcy wspólnie dokonają wyłączenia gruntów rolnych z produkcji, a wyłączenie nastąpi w sposób określony w żądaniu, to dopuszczalne jest nałożenie

na nich obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych zgodnie z zakresem wskazanym przez nich we wniosku.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Małgorzata Gromadzka
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

Podstawa prawna:

- (1) ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 82 oraz z 2026 r. poz. 875, u.o.g.r.l.),
- (2) ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483),
- (3) ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tj. Dz.U. z 2026 r., poz. 622),
- (4) ustawa z 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2025, poz. 1691)

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	5385409.19780729.12890299
Nazwa dokumentu	odpowiedź MRiRW..pdf
Tytuł dokumentu	odpowiedź MRiRW.
Sygnatura dokumentu	DNI.tr.600.110.2026
Data dokumentu	2026-08-21
Skrót dokumentu	D095E1E240AC9FDDB443F0150F170B8B07D30AEC
Wersja dokumentu	1.7
Data podpisu	2026-08-21 16:41:16
Podpisane przez	Małgorzata Gromadzka; MRiRW Sekretarz Stanu
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.132.31.31.

Data wydruku: 2026-08-24

Autor wydruku: Zakrzewska Anna (główny specjalista)