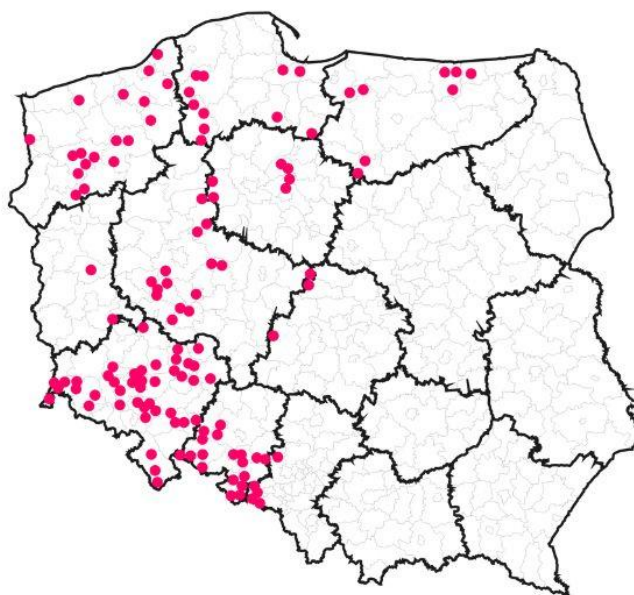
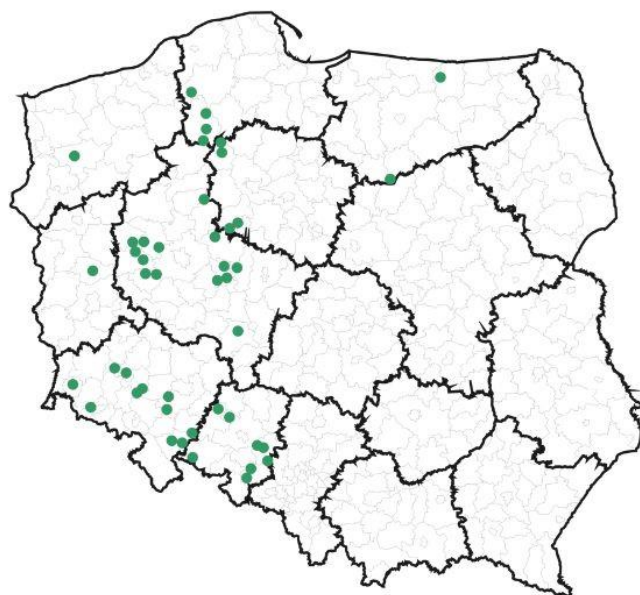


SKUTKI POLITYKI PAŃSTWA REALIZOWANEJ WOBEC DZIERŻAWCÓW WIELKOOBSZAROWYCH GOSPODARSTW ROLNYCH UTWORZONYCH W WYNIKU PRZEKSZTAŁCEŃ BYŁYCH PGR-ÓW



Umowy wygasające w latach 2023-2026



Umowy wygasające w latach 2027-2033

Zespół autorski

prof. Grzegorz Gorzelak, IRWiR PAN
prof. Maria Halamska, IRWiR PAN
dr Andrzej Kołodziej
dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. UW
prof. Walenty Począta, UPP
dr Józef Pyrgies
dr hab. Arkadiusz Sadowski, prof. UPP
dr hab. Monika Stanny, prof. IRWiR PAN

Współpraca

dr hab. Jacek Trębecki, prof. UEK

Konsultacja

Grzegorz Brodziak, PFR, TEP

Redakcja

prof. Grzegorz Gorzelak

Współpraca techniczna

dr Katarzyna Wojnar, UW

Publikację opracowano w ramach programu Forum Inicjatyw Rozwojowych Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej.



Copyright © by Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN 2024
Copyright © by Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej 2024

Warszawa, luty 2024 r.

Wprowadzenie

Niniejszy raport jest wynikiem obywatelskiej, – ale także naukowej – refleksji nad ideologicznymi, prawnymi, ekonomicznymi, społecznymi, ekologicznymi, instytucjonalnymi, politycznymi a nawet kryminalnymi aspektami **polityki państwa wobec dzierżawców gruntów rolnych Skarbu Państwa**, szczególnie zaś polityki prowadzonej począwszy od 2011 r., a więc po wprowadzeniu w obieg administracyjny ustawy z dn. 16 września 2011 r.¹ Kolejne ekipy rządzące przyjęły następne ustawy dalej ograniczające możliwości i uprawnienia użytkowników gruntów rolnych Skarbu Państwa – i nie tylko ich². W efekcie wyłączenia dzierżawionych gruntów przerodziły się w stopniową parcelację wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, a zmiany w strukturze agrarnej kraju przyjęły niekorzystny kierunek.

Pierwotna płaszczyzna omawianego problemu jest natury **ideologicznej**. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 23 stwierdza, że „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, nie definiując jednak tego gospodarstwa. Jednocześnie w dyskursie publicznym pojawiają się hasła w rodzaju „polska ziemia w polskie ręce”, ograniczające lub wręcz eliminujące możliwości zakupu (czy nawet dzierżawy) ziemi rolnej przez podmioty z kapitałem zagranicznym. W szczególnych przypadkach ograniczenia te uzyskały konkretyzację prawną. W ten sposób zakłócone zostało równoważne traktowanie różnych form prowadzenia działalności w rolnictwie, w wyniku przydania – na mocy Konstytucji RP i późniejszych ustawowych konkretyzacji - przewagi gospodarstwom rodzinnym nad własnością wielkoobszarową, a także zagraniczną³.

Płaszczyzna **polityczna** – związana z przesłankami ideologicznymi – ma przynajmniej dwa aspekty. Po pierwsze, występujący w Polsce „głód ziemi” może być czynnikiem zwiększającym poparcie dla partii politycznych, które sprawiają wrażenie, iż ułatwiają rolnikom nabywanie ziemi i powiększanie swoich gospodarstw, co sprzyja jednocześnie kształtowaniu postaw populistycznych. Ponadto, hasła typu „polska ziemia w polskie ręce” mogą być łatwo aprobowane przez niektórych wyborców. Nie jest także właściwą sytuacją, w której państwo jednocześnie występuje w roli regulatora i właściciela (wydzierżawiającego), co może prowadzić do nadużywania pozycji aparatu państwowego.

Płaszczyzna **prawna** procesów analizowanych w niniejszym raporcie ma wiele wątków. Najważniejszą z nich jest kilkuaspektowa niekonstytucyjność samej ustawy z 2011 r. oraz kolejnych ustaw regulujących ustrój rolny. Kolejne ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego konkretyzowały pojęcie „gospodarstwa rodzinnego”⁴. Wg ostatnich ustaleń, jest nim

¹ Ustawa z dn. 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2011 nr 233 poz. 1382).

² Ustawa z dn. 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 585) oraz Ustawa z dn. 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1080).

³ Szerzej na ten temat pisze m.in. D. Puślecki, Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego Roczniki Naukowe, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XVIII, zeszyt 2, 2016. Autor wskazuje brak precyzji tych uregulowań, pisząc jednocześnie o na „mnogości i nieprecyzyjności definicji gospodarstwa rolnego w innych aktach prawnych z kodeksem cywilnym łącznie.”

⁴ Jest zaskakujące, jak często ustawa o „kształtowaniu ustroju rolnego” była nowelizowana, i jak wiele nieprecyzyjnych pojęć w tych kolejnych aktach stosowano. Istota owego kształtowania polegać ma na „poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych” bez wskazywania, co to w praktyce oznacza; także miała na celu „przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych” bez określenia, od którego momentu staje się ona „nadmierna”; używano również pojęcia typu „ważny interes społeczny” otwierający pole do woluntarystycznych interpretacji itp.

gospodarstwo do 300 ha użytków rolnych (UR) prowadzone osobiście przez rolnika indywidualnego zamieszkującego od co najmniej 5 lat gminę, w której owo gospodarstwo jest położone i mającego odpowiednie kwalifikacje. Owo „300 ha” stało się niejako kanonem dla wszelkich uregulowań prawnych, a rolnik został „przywiązany” do swojej ziemi. Ograniczano także obrót państwową ziemią rolniczą, odmawiając prawa zakupu tej ziemi dzierżawcom gospodarstw o powierzchni ponad 300 ha, a także przydano prawo zakupu nieruchomości rolnej jedynie rolnikom indywidualnym i niektórym podmiotom publicznym.

Płaszczyzna **prawna bezpośrednio związana** z niniejszym raportem odnosi się do rozstrzygnięć ustawy z 2011 r. „proponującej” dzierżawcom dzierżawiącym od państwa ponad 428,57 ha⁵ wydzielenie 30 procent użytków rolnych celem przeznaczenia ich na powiększanie gospodarstw rodzinnych, pod rygorem utraty prawa do przedłużenia umowy dzierżawnej i utraty prawa pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości. W istocie, mamy tu do czynienia z poważnym osłabieniem gospodarstw wielkoobszarowych użytkujących grunty należące do Skarbu Państwa lub też wręcz z eliminowaniem ich ze sfery produkcji rolnej. Możliwych jest kilka interpretacji przyczyn powstawania tej ustawy, lecz niewątpliwie przesłanki ideologiczne i polityczne opisane w poprzednich punktach miały tu znaczenie, a przynajmniej w wielu przypadkach stanowiły swego rodzaju parawan dla jej przesłanek rzeczywistych.

Płaszczyzna **ekonomiczna** jest związana z efektywnością gospodarstw rolnych różnych typów. Badania – także międzynarodowe – wskazują, że przedsiębiorstwa rolnicze prowadzone przez dzierżawców okazały się bardziej efektywne od gospodarstw prowadzonych przez właścicieli, a dzięki ekonomii skali gospodarstwa wielkoobszarowe dysponują większymi zdolnościami do rozwoju i wzrostu konkurencyjności. Mają one także większe możliwości bezpośredniej współpracy z firmami skupu i przetwórstwa produktów rolnych, co sprzyja także rozwijaniu i zacieśnianiu współpracy z mniejszymi gospodarstwami, dla których mogą stać się wiodącym partnerem i ogniwem w grupach producenckich, a także źródłem *know-how*. W świetle tych ustaleń „parcelacja” wielkoobszarowych gospodarstw dzierżawiących nieruchomości rolne Skarbu Państwa jest działalnością ekonomicznie nieuzasadnioną, a wręcz szkodliwą. Jednocześnie, proces transformacji postsocjalistycznej wyraźnie wskazuje, że prywatyzacja zarządzania jest równie efektywna, jak prywatyzacja własności.

W płaszczyźnie **ekologicznej** parcelacja ta także jawi się jako zabieg niewłaściwy, ponieważ organizacja produkcji w gospodarstwach wielkoobszarowych okazała się bardziej przyjazna środowisku, niż w przypadku gospodarstw o niewielkim areale, co wynika z większej zdolności i skłonności gospodarstw dużych, niż małe i średnie, do wprowadzania innowacji zmniejszających wpływ prowadzonej produkcji na środowisko. Aspekty ekologiczne stają się ostatnio szczególnie ważne w obliczu konieczności przeprowadzenia głębokiej transformacji energetycznej – w tym także w rolnictwie – do której produkcyjnie i technologicznie zaawansowane gospodarstwa duże są znacznie lepiej przygotowane, niż małe i średnie.

Są także istotne **społeczne** wymiary skutków ograniczania działalności wielkoobszarowych gospodarstw dzierżawiących grunty od Skarbu Państwa. Po pierwsze, podmioty te są (były) pracodawcami dla wielu osób tam zatrudnionych, w znacznej części

⁵ Wartość ta wynika z tego, iż nie byli objęci ustawą dzierżawcy, których wielkość użytków rolnych po wydzieleniu 30% byłaby mniejsza od 300 ha użytków rolnych.

przypadków - pracowników byłych PGR-ów – a trzeba pamiętać, że są one zlokalizowane w regionach z „trudnymi” rynkami pracy i zwolnieni pracownicy mają z reguły duże trudności w znalezieniu nowej pracy. Po drugie, przedsiębiorstwa te z reguły aktywnie włączają się w życie społeczne swoich środowisk, inicjując i sponsorując wiele wydarzeń społecznych, kulturalnych, edukacyjnych, rozrywkowych, kontrybuując także do budżetów lokalnych w formie podatków. Wprowadzanie zaskakujących uregulowań prawnych zakłócających wcześniejsze zapisy w umowach zawartych na określony czas, podważa zaufanie do państwa i umów zawieranych z jego instytucjami, tym bardziej, że w wyniku najrozmaitszych „zawirowań” powodowanych tymi uregulowanymi nierzadko uruchamiają się procesy korupcyjne, a nawet kryminalne, i to w powiązaniu ze strukturami politycznymi i administracyjnymi. W rezultacie, i tak już dość słaba w naszym kraju tkanka społeczeństwa obywatelskiego zostaje nadwątlona.

* * *

Zarysowane wyżej wymiary źródeł i skutków ustawy z 2011 r. oraz ustaw późniejszych zostały przeanalizowane przez zespół koordynowany przez IRWiR PAN. Zamierzenia były szersze, niż możliwości ich realizacji – głównym ograniczeniem okazał się być słaby odzew gospodarstw poddanych działaniom ustawy, do których zgłosiliśmy się w formie ankiety w celu uzyskania informacji o samym procesie realizacji ustawy oraz jej wielowymiarowych skutkach. Ten wątkowy odzew był – jak wynika z bezpośrednich wywiadów z przedstawicielami kilku tych podmiotów – rezultatem zniechęcenia i braku wiary w możliwości odwrócenia niekorzystnych procesów w samych przedsiębiorstwach. Wiele z nich już zlikwidowano w wyniku zmuszenia ich jeszcze w 2012 r. do wydzielenia prawie jednej trzeciej dzierżawionego areалу (co często uniemożliwiało racjonalne gospodarowanie na pozostałej części gospodarstwa), a w przypadku niewyrażenia zgody na tę „propozycję” – zostały one skazane na zakończenie dzierżawy po upływie czasu, na jaki została zawarta umowa, czego częstą konsekwencją była także likwidacja działalności. Informacje uzyskane z ankiet są wzbogacone o przekaz uzyskany z kilku wywiadów przeprowadzonych w wybranych gospodarstwach.

Raport ma następującą strukturę: przedstawiamy genezę, zakres i przebieg działania ustawy z 2011 r., analizujemy jej skutki w podziale na wyżej zarysowane płaszczyzny jej oddziaływania, przedstawiamy analizy prawne odnoszące się do relacji ustaw z Konstytucją RP, a w ostatniej części przedstawiamy propozycje rozwiązania problemu z korzyścią dla wszystkich stron w niego uwikłanych.

1. Geneza problemu

1.1. Przekształcenia b. PGR

U progu transformacji, w pierwszej połowie 1991 r. Ministerstwo Przekształceń Własnościowych przygotowało projekt ustawy regulującej restrukturyzację PGR. Przedstawione propozycje stwarzały szansę udziału w przekształceniach własnościowych PGR zarówno ich załogom, jak i rolnikom indywidualnym. 19 października 1991 r. Sejm przyjął ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ustawa powierzyła realizację przekształceń Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP, Agencja). PGR miały zostać zlikwidowane, a ich majątek z długami przejęty przez Agencję. Miała ona wykonywać do przejętego mienia prawa własności w imieniu własnym, ale na rzecz Skarbu Państwa oraz realizować zadania ustawy na zasadach samofinansowania.

Ustawa zakładała różne sposoby zagospodarowania mienia. Dominujące znaczenie zyskały sprzedaż i dzierżawa, choć ustawa dawała także możliwość wnoszenia mienia do spółek oraz tworzenia gospodarstw skarbowych prowadzonych przez administratorów. W ustawie przyjęto rozwiązanie polegające na likwidacji PGR jako formy prawnej. Nie oznaczało to ich likwidacji w sensie ekonomicznym, polegającej na fizycznej likwidacji działalności gospodarczej w przejętych gospodarstwach.

Przez pierwsze dwa lata działania Agencja przejęła większość mienia państwowego w rolnictwie, łącznie 4,7 mln ha gruntów, w tym 3,7 mln ha z 1 666 PGR. W ciągu pierwszych pięciu lat, po restrukturyzacji i uporządkowaniu stanu geodezyjno-prawnego nieruchomości, Agencja rozdysponowała większość przejętego mienia, zapewniając zatrudnienie dla około 139 tys. osób, głównie w gospodarstwach dzierżawców (72% spośród 193 tys. osób zatrudnionych w momencie przejmowania mienia do Zasobu).

Można wyróżnić cztery grupy b. PGR według ich stanu u progu przekształcenia i jego formy:

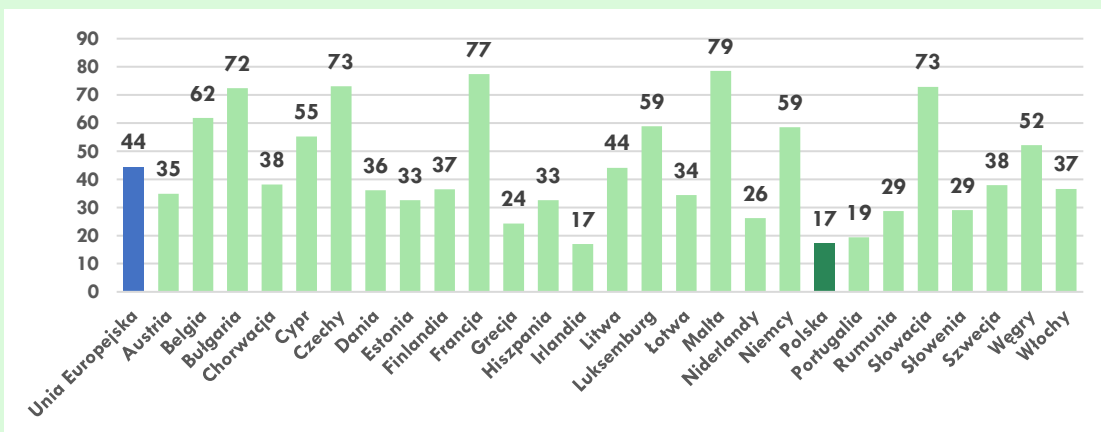
- gospodarstwa przekazywane do Zasobu z już wygaszoną produkcją, gospodarujące na słabych glebach i w otoczeniu rolników, którzy nie mieli ani ekonomicznych możliwości, ani aspiracji, by ryzykować przejęcie w dzierżawę, nie mówiąc już o zakupie, większych obszarów gruntów. Jedyną szansę na ponowne uruchomienie produkcji stwarzały osoby z zewnątrz. Jednym z takich rozwiązań był program osadnictwa rolniczego. Pojawili się także rolnicy z innych krajów, głównie Duńczycy, Francuzi, Holendrzy i Niemcy, którzy szukali dla siebie nowego miejsca do prowadzenia gospodarstwa rolnego⁶;
- gospodarstwa użytkujące po kilka lub kilkanaście tysięcy hektarów gruntów o wysokiej przydatności rolniczej, o strukturze organizacyjnej złożonej z wielu zakładów, wewnętrznie zintegrowanych i dobrze zarządzanych. Gospodarowały one głównie – choć nie wyłącznie – na terenie Opolszczyzny i Wielkopolski. Na majątku ruchomym tego typu gospodarstw utworzono więc 43 spółki „komercyjne” Agencji, a nieruchomości, po wydzieleniu części gruntów dla rolników indywidualnych, zostały tym spółkom wydierżawione;

⁶ Do 2001 r. na dzierżawę nieruchomości Zasobu przez cudzoziemców wymagana była zgoda, początkowo Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, następnie Ministra Przekształceń Własnościowych, a później Ministra Skarbu Państwa.

- gospodarstwa zajmujące się hodowlą roślin i zwierząt, podległe Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, na mieniu których, po przejęciu do Zasobu, powstały 104 spółki hodowlane Agencji, z tą różnicą, że do spółek, obok mienia ruchomego, wniesiono także grunty pod ośrodkami gospodarczymi, pozostawiając im w dzierżawie tylko niezabudowane grunty rolne;
- gospodarstwa przejęte do Zasobu nadal funkcjonujące, często znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej i wymagające niejednokrotnie głębokiej restrukturyzacji, z aktywnym kierownictwem i załogą, którzy postanowili wziąć odpowiedzialność za los firmy we własne ręce.

Wzorując się na doświadczeniach krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej uznano, że podstawową formą użytkowania dużych nieruchomości rolnych powinna być wieloletnia dzierżawa, ponieważ dzierżawca, podobnie jak właściciel, gospodaruje na własny rachunek i własne ryzyko, a nieruchomości rolne mają szczególne predyspozycje do użytkowania dzierżawnego. Po przeprowadzeniu przetargu Agencja zawierała umowy dzierżawy na 8-10 lat, z możliwością ich przedłużenia, już bez przetargu, do lat 30. Dzierżawie podlegały nieruchomości, natomiast majątek obrotowy i ruchome środki trwałe dzierżawca nabywał na własność. Zgodnie z warunkami zawartymi w ogłoszeniu przetargu był on także zobowiązany do przejęcia określonej liczby pracowników oraz utrzymania zatrudnienia, najczęściej przez okres minimum dwóch lat.

W rolnictwie UE dzierżawa użytków rolnych ma duże znaczenie i jest jednym z podstawowych czynników poprawy struktury agrarnej rolnictwa. Według oficjalnych danych statystycznych dzierżawione użytki rolne stanowią 44% ich całości (Ryc. 1). Szczególnie duże znaczenie dzierżawa posiada w krajach sąsiednich względem Polski (Niemcy, Czechy, Słowacja), ale też w największym europejskim rolnictwie, czyli rolnictwie francuskim. **Według oficjalnych statystyk znaczenie dzierżawy w rolnictwie polskim należy do najniższych w UE** (Ryc. 1). W praktyce w rolnictwie polskim pewna część ziemi jest dzierżawiona przez większe (rzadko jednak największe) gospodarstwa rolne od gospodarstw mniejszych na podstawie nierejestrowanych ustnych umów dzierżawy (najczęściej właściciel pobiera dopłaty bezpośrednie z WPR, które stanowią formę czynszu dzierżawnego). Nie jest to sytuacja prawidłowa. Zgodnie z prawem UE i prawem krajowym do dopłat obszarowych ma prawo osoba prowadząca działalność rolniczą. Sytuacja nieformalnych dzierżaw rodzi szereg negatywnych skutków dla dzierżawców i dla całego rolnictwa. W części są to zapewne też konsekwencje braku zaufania do konstrukcji prawnej i warunków przestrzegania umów dzierżawy w Polsce.



Ryc. 1. Udział dzierżawionych użytków rolnych w gospodarstwach rolnych krajach UE (%) (2016 r.)

Źródło: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. 2023

Łącznie z przejętego mienia PGR wydzielono **ponad 5 tys. gospodarstw o przeciętnej powierzchni 350 ha, które zostały zagospodarowane głównie w drodze dzierżawy**. Znaczący udział w przekształceniach własnościowych mieli byli pracownicy PGR. Utworzone przez nich spółki przejęły prawie 20 proc. wydzierżawionej przez Agencję powierzchni. Na koniec 1996 r. 726 spółek pracowników dzierżawiło 572 tys. ha, a do rolników indywidualnych trafiło około 40% rozdysponowanych gruntów. Zawarto łącznie ponad 170 tys. wieloletnich umów na łączną powierzchnię 3,2 mln ha. Umowy dzierżawy zawierane były na czas oznaczony, co miało zagwarantować wszystkim dzierżawcom bezpieczeństwo gospodarowania.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. zawartych zostało 1 829 umów na sprzedaż nieruchomości Zasobu o powierzchni 100 i więcej ha o łącznej powierzchni 607 tys. ha. Przeciętna powierzchnia na umowę wynosiła 332 ha. Według stanu na ten sam dzień zawartych było 3 475 umów dzierżawy o powierzchni 100 i więcej ha o łącznej powierzchni 1 484 tys. ha, a przeciętna powierzchnia na umowę wynosiła 427 ha.

W wynikach prowadzonych badań⁷ w szczególności odnotowano, że:

- przedsiębiorstwa rolnicze prowadzone przez dzierżawców okazały się bardziej efektywne od gospodarstw prowadzonych przez właścicieli;
- dzięki ekonomii skali (niższe jednostkowe koszty produkcji) gospodarstwa wielkoobszarowe dysponują większymi zdolnościami do rozwoju i wzrostu konkurencyjności;
- możliwość oferowania większych i jednolitych partii produktów stwarza większe możliwości bezpośredniej współpracy z firmami skupu i przetwórstwa rolnego;
- bliska współpraca z firmami skupu i przetwórstwa produktów rolnych sprzyja możliwości współpracy z mniejszymi gospodarstwami w roli wiodącego ogniwa w grupach producenckich, a także możliwości tworzenia powiązań kapitałowych;
- organizacja produkcji w gospodarstwach wielkoobszarowych okazała się bardziej przyjazna środowisku, niż w przypadku gospodarstw o małej powierzchni.

Przed wejściem do Unii Europejskiej przekształcenia sektora państwowego zostały praktycznie zakończone - większość gruntów była w użytkowaniu dzierżawnym, a część została sprzedana. O sukcesie przekształceń własnościowych w rolnictwie zdecydowali dzierżawcy i wieloletnia dzierżawa, która w trudnych warunkach rynkowych sprawdziła się jako efektywna i - jak się wtedy wydawało - bezpieczna i trwała forma gospodarowania.

Ocena wielkoobszarowych gospodarstw prowadzona od 1993 r. przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wskazywała, że te, które przetrwały trudny okres pierwszych kilkunastu lat transformacji, dobrze odnalazły się w warunkach wynikających z funkcjonowania w ramach **Wspólnej Polityki Rolnej UE i Jednolitego Rynku Europejskiego**. Były to już w większości dobrze zorganizowane, nowoczesne i efektywne podmioty gospodarcze, z dobrymi perspektywami na przyszłość (o ile oceniać te perspektywy kryteriami ekonomicznymi).

⁷ W. Ziętara, Szanse i zagrożenia rozwoju wielkotowarowych przedsiębiorstw rolnych, W: Przekształcenia własnościowe w rolnictwie, 30 lat doświadczeń i perspektywy, Redakcja naukowa H. Runowski, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2023.

Objęcie polskiego rolnictwa zasadami Wspólnej Polityki Rolnej i Jednolitego Rynku Europejskiego stworzyło nowe możliwości dla rozwoju i poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych, w tym także wielkoobszarowych dzierżaw. Sprzyjało to kontynuowaniu ewolucyjnych zmian w zakresie zaangażowania inwestycyjnego, wdrażania postępu biologiczno-technicznego, dostosowania intensywności gospodarowania oraz poprawy osiągnięć produkcyjno-ekonomicznych. Integracja z Unią nie zmieniła w sposób radykalny kierunku inwestowania w gospodarstwach wielkoobszarowych, w tym u dzierżawców. Inwestowano głównie w zakup maszyn oraz

Spółka rolna, bydło mleczne, dzierżawa 900 ha, woj. lubuskie

Firma, jak większość podobnych przedsiębiorstw powstała na gruzach PGR, to był rok 1993, kiedy zawiązała się spółka pracownicza, żeby uratować gospodarstwo. Nowo zawiązana spółka pracownicza wydzierżawiła gospodarstwo od Agencji Rolnej Skarbu Państwa na 10 lat z obietnicą przedłużenia oraz przejęła odpowiedzialność nad pracownikami, co przy ówczesnym bezrobociu wydawało się najważniejszą kwestią.

Od 1993 do 1999 spółka pracownicza funkcjonowała. Ale wiadomo jak to jest na roli, raz jest dobrze raz źle, wiele zależy od pogody, urodzaju, od tego czy zwierzęta chorują. Na poważne inwestycje nie było pieniędzy, banki nie chciały kredytować. I żeby jakoś to dźwignąć albo chociaż uratować zarządcy zaczęli się rozglądać za jakimś inwestorem. Kimś kto by zasilił gospodarstwo środkami, zrobił niezbędne inwestycje bo bez tego cały czas byłoby takie biedowanie.

W 1999 pojawili się pierwsi inwestorzy, z Irlandii. Przejęli gospodarstwo od spółki pracowniczej wraz z umową dzierżawy. To oni po raz pierwszy mieli jasną wizję, żeby nie trzoda ale produkcja mleka była specjalizacją firmy. Ściągnęli z Holandii jałówki mlecznych ras. Inwestorzy włożyli w to olbrzymie pieniądze, byli pewni że to będzie długoterminowa inwestycja żeby to rozwijać przez dziesięciolecie. Jednak po śmierci jednej z kluczowych osób w wypadku w 2003 r. znaleziono kolejnych inwestorów. Tym razem z Holandii. W 2002 r. podpisano drugi aneks na umowę dzierżawy więc przyciągnięto inwestorów wizją jasnej perspektywy. Nowy inwestor zbudował nowe hale, zainwestował w chów bezuwięziowy. Krowy chodziły swobodnie. Kolejną inwestycją były grunty. Z roku na rok ograniczano stosowania nawozów sztucznych na rzecz nawożenia naturalnego. Wszystko dla podwyższenia jakości mleka. I tak przez 20 lat gospodarstwo stabilnie rosło, dzięki inwestycjom i dbałości.

urządzeń podnoszących wydajność pracy i umożliwiających obniżkę kosztów. Wydatki na budownictwo były przeznaczane głównie na ulepszenia istniejących budynków i obiektów. Wzrosły jednak inwestycje w budynki i budowlę służące ochronie środowiska.

* * *

Po zakończeniu pierwszego etapu restrukturyzacji i zagospodarowania gruntów państwowych Agencja przyjęła zasadę „otwartości” Zasobu na rzecz sukcesywnego udostępniania rolnikom indywidualnym gruntów na powiększanie gospodarstw. Przy coraz mniejszej powierzchni gruntów nierozdysponowanych, coraz większego znaczenia nabierały **grunty „powracające”** z umów dzierżawy zawartych w latach poprzednich. Wraz z upływem czasu to głównie grunty „powracające” z dzierżaw pozwalały przygotować ofertę na zapotrzebowanie zgłaszane ze strony rolników indywidualnych. Grunty „powracały” do rozdysponowania z różnych powodów. Wiązało się to przede wszystkim ze zjawiskiem wygasania umów dzierżawy, w związku z upływem terminu na jaki zostały zawarte, a także ze zjawiskiem rozwiązywania umów o dzierżawę. Umowy były rozwiązywane na wniosek Agencji lub na wniosek dzierżawcy. **Rozwiązanie umowy na wniosek Agencji dotyczyło prawie wyłącznie sytuacji, gdy dzierżawca nie dotrzymywał warunków umowy.**

Odrębnym źródłem „powrotu” gruntów z dzierżaw były wyłączenia gruntów z wielkoobszarowych dzierżaw (głównie powyżej 300 ha) na podstawie odpowiednich zapisów (klausul), umożliwiających Agencji wyłączenie w trakcie trwającej dzierżawy do 20% jej obszaru lub - przy braku takich zapisów - w oparciu o negocjacje prowadzone z dzierżawcami.

W latach 2001-2003 z dzierżaw średnio w roku powracało 206 tys. ha, w tym z tytułu wygasania umów 28 tys. ha, w wyniku rozwiązywania umów⁸ 118 tys. ha, a w związku z wyłączeniem gruntów z istniejących dzierżaw 60 tys. ha. Natomiast w latach 2008-2010 powroty gruntów z dzierżaw spadły do 56 tys. ha średnio w roku. Pod koniec pierwszej dekady 21. wieku zaczęły „wysychać” podstawowe źródła powrotu gruntów z dzierżaw. Dotyczy to także wyłączeń gruntów z wielkoobszarowych dzierżaw. **Większość wielkoobszarowych dzierżawców podchodziła ze zrozumieniem do celowości wydzielania gruntów na rzecz rolników indywidualnych w trakcie trwania umów dzierżawy, dopóki te wyłączenia nie nabrały charakteru dewastującego ich gospodarstwa.**

W wyniku kontynuacji przekształceń, w tym „wtórnej restrukturyzacji” gruntów powracających z dzierżawy, sytuacja wielkoobszarowych gospodarstw według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2003 r., wyglądała następująco⁹:

- zawartych zostało 2 626 (wzrost o 44%) umów na **sprzedaż nieruchomości Zasobu** o powierzchni 100 i więcej ha na łączną powierzchnię 797 tys. ha (wzrost o 31%); przeciętna powierzchnia sprzedana na umowę spadła z 332 ha do 304 ha (o 8%);
- zawarte były 2 564 (spadek o 26%) **umowy dzierżawy** o powierzchni 100 i więcej ha na łączną powierzchnię 983 tys. ha (spadek o 34%); przeciętna powierzchnia dzierżawiona na umowę spadła z 427 ha do 383 ha (o 10%).

1.2. I tak to trwało – ale komuś to przeszkadzało...

Kurcząca się w szybkim tempie oferta gruntów Zasobu „powracających” z dzierżaw z przeznaczeniem głównie dla rolników indywidualnych oznaczała kłopoty dla polityków. Paradoksalnie były one związane z korzyściami, jakich po wejściu do UE doświadczyło całe rolnictwo, w tym gospodarstwa rodzinne. **System wsparcia rolnictwa poprawił w znacznym stopniu sytuację ekonomiczną gospodarstw, powodując wzrost zainteresowania rolników ich powiększaniem.** Jednocześnie zmniejszała się liczba rolników gotowych do rezygnacji z dalszego prowadzenia gospodarstwa, co negatywnie wpłynęło na prywatny, rynkowy obrót gruntami rolnymi. W tych warunkach państwowe grunty dzierżawione przez gospodarstwa o większym obszarze mogły uczynić zbieżnymi interesy polityków i rolników. W celu realizacji oczekiwań rolniczego lobby wykorzystano koncepcję radykalnego przyspieszenia sprzedaży gruntów Zasobu. Dla jego realizacji instytucja dzierżawy, jako trwała forma gospodarowania, zaczęła nagle stanowić przeszkodę.

⁸ Pod pojęciem „rozwiązanie umowy” w raportach ANR rozumie się także sytuacje, gdy umowy kończą się przed terminem, na skutek skorzystania przez dzierżawcę z pierwszeństwa w nabyciu (w raporcie pominięto).

⁹ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2011 r.

Tuż przed wyborami parlamentarnymi 9 października 2011 r. w dn. 16 września 2011 r. przyjęto nowelizację ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wielkoobszarowym dzierżawcom gruntów państwowych „zaproponowano” wyłączenie z trwających umów 30% UR wskazywanych przez ANR.

Spółka rolna, bydło mleczne, dzierżawa 900 ha, woj. lubuskie

I nagle w 2012 roku jak grom z jasnego nieba informacja, że dzierżawy nie są tak stałe jak się wszyscy spodziewali. Że inwestycja wcale nie są tak stabilna. Rozpoczęły się rozmowy z KOWR, bo przecież umowy wygasały już w 2017.

Ustawa potraktowała w sposób jednakowy prawie wszystkich dzierżawców, bez względu na region, lokalizację, popyt na grunty ze strony okolicznych rolników, czy skalę już wcześniej dokonywanych wyłączeń gruntów z danej umowy dzierżawy. Nie badano też oczywiście, czy gospodarstwo pozbawione trzeciej części swojego areálu pozwala jeszcze dzierżawcy na kontynuowanie efektywnej działalności. Zasadnicze kryterium decydujące o objęciu wyłączeniami stanowiło **428,5714 ha UR** określające maksymalny areál, którego wyłączenia nie objęły, tak by po wyłączeniu dzierżawiona powierzchnia nie była mniejsza od „magicznej” **liczby 300 ha UR** jako granicznej dla gospodarstwa rodzinnego. Co istotne, ustawa nie pozwalała uwzględnić w 30% wyłączeniu gruntów wyłączonych przez dzierżawcę do momentu jej wejścia w życie. W przypadku dzierżawców, którzy wyłączyli przed 2012 r. nawet ponad 20% gruntów, zastosowanie się do ustawy oznaczałoby łączne zmniejszenie prowadzonego przedsiębiorstwa o połowę w stosunku do stanu z początku dzierżawy.

Niewyrażenie przez dzierżawcę zgody na wyłączenia skutkowało wprowadzanym na mocy ustawy brakiem możliwości nabycia dzierżawionej nieruchomości, a także wykluczeniem możliwości przedłużenia umowy dzierżawy. W ten sposób **zanegowano postanowienia umów dzierżawy zawartych wcześniej na czas oznaczony, zadając dotkliwy cios nie tylko gospodarstwom funkcjonującym w oparciu o tego typu umowy, lecz także deprecjonując samą instytucję dzierżawy. Efektem ubocznym, choć z pewnością nie mniej istotnym, było podważenie autorytetu państwa, będącego - za pośrednictwem reprezentującej go instytucji powierniczej - stroną tych umów.**

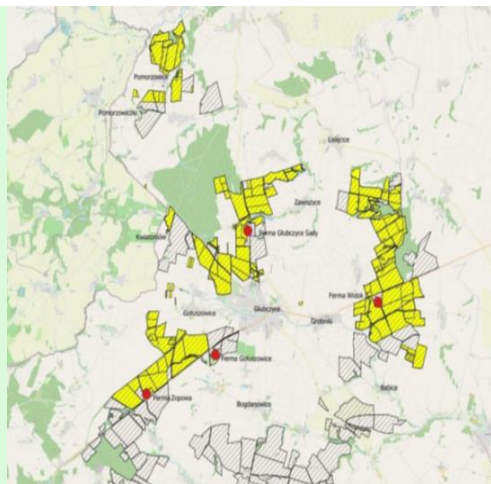
Ustawa z dnia 16 września 2011 r. po raz pierwszy od 1992 r. usankcjonowała masową i daleko idącą ingerencję w prawa dzierżawców, do których wysłano **1 085 zawiadomień z „propozycją” wyłączenia 30% użytków rolnych, tj. około 136 tys. ha łącznie.** Z pozoru dobrowolne wyłączenia gruntów miały charakter **przymusu**, gdyż były zagrożone sankcjami w postaci likwidacji gospodarstw. Przymusowe wyłączenia nie objęły spółek hodowlanych Agencji i spółek Skarbu Państwa dzierżawiących grunty państwowe oraz gruntów pod stawami, co ilustruje **nierówne traktowanie podmiotów ze względu na formę własności** i dowodzi, że regulacja z 2011 r. wcale nie miała na celu przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów w gospodarstwach.

Dzierżawcy, których gospodarstwa zostały objęte wymogiem wyłączeń miały **trzy miesiące** na udzielenie odpowiedzi, a jej ewentualny brak w wymaganym terminie był równoznaczny z odmową. Z chwilą upływu terminu udzielenia odpowiedzi na wystąpienia Agencji zbiorowość dzierżawców podzieliła się na dwie grupy (dane KOWR z 30 czerwca 2023 r.):

- pierwszą tworzyły gospodarstwa dzierżawców, którzy zgodzili się na wyłączenia (liczbę 684 umów zawartych przez 365 podmiotów, czyli 68% umów),
- drugą gospodarstwa prowadzone przez dzierżawców, którzy wyłączeń odmówili (403 umów zawartych przez 196 podmiotów, czyli 42% umów).

Spółka z kapitałem zagranicznym, Opolszczyzna, ok. 10 000 ha

W ciągu 6 miesięcy poczynawszy od 3 grudnia 2011 r. (a więc do 3 czerwca 2012 r.) ANR miała obowiązek przedstawić spółce propozycje gruntów do wyłączenia. Pierwszą propozycję ANR przedstawia 17.05, spółka prosi o konsultacje, drugą propozycję ANR przedstawia 30 maja (zob. ryc. 2). Była ona nie do przyjęcia, bowiem proponowane grunty były kluczowe dla działalności przedsiębiorstwa – otaczały obory, w których stoją mleczne krowy. Spółka prosi o dalsze negocjacje, a proponowane grunty prawdopodobnie nie znajdowały się w kręgu zainteresowania miejscowych rolników (tym bardziej, że w okolicy nie było „małorolnych”, którzy mieliby skorzystać dzięki dzierżawie czy kupnie gruntów wydzielonych ze spółki). Zgoda na wyłączenia wówczas proponowane przez ANR wiązałaby się z koniecznością natychmiastowej likwidacji całości produkcji mleka i zwolnieniem ponad 100 ludzi, bo grunty wokół ferm mlecznych są dla tej produkcji kluczowe z uwagi na kwestie związane z produkcją pasz i arealem niezbędnym pod wywóz gnojowicy.



Ryc. 2. Propozycja KOWR wydzielenia gruntów w jednej ze spółek

Dzierżawcy, którzy zgodzili się na wyłączenia, musieli niezwłocznie podpisać stosowne aneksy do umów dzierżawy (zawarto 675 aneksów). Po przekazaniu wyłączonych gruntów Agencji mogli ubiegać się o nabycie maksymalnie do 500 ha UR, pod warunkiem, że wcześniej nie wykorzystali tego limitu i **nie byli cudzoziemcami**, których obowiązywało uzyskanie odrębnego zezwolenia. Natomiast dzierżawcy, którzy odmówili wyłączenia gruntów - w świetle uregulowań zawartych w ustawie z 16 września 2011 r. - automatycznie zostali wykluczeni z możliwości przedłużenia umów dzierżawy. Ta grupa dzierżawców (410 umów) miała prawo jedynie do kontynuowania swoich dzierżaw do czasu ich wygaśnięcia. **Wraz z wygaśnięciem umów, wprowadzone przepisy w praktyce przesądzały o konieczności likwidacji prowadzonych gospodarstw.**

Informacje o skali wyłączeń i zagrożeń likwidacją wynikających z ustawy z dnia 16 września 2011 r., w układzie województw, przedstawia Tabela 1.¹⁰

¹⁰ Dane te różnią się nieco od informacji opisowych pozyskanych z KOWR według stanu na dzień 30 czerwca 2023r. Większość opisanych w tabeli 1 umów dotyczy nieruchomości z ośrodkami gospodarczymi, a zatem z punktu widzenia funkcjonalności można je potraktować jako odrębne gospodarstwa.

Tabela 1. Wyłączenia 30% gruntów z wielkoobszarowych dzierżaw na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r.

Lp.	Województwo	Umowy dzierżawy, których dotyczą wyłączenia "30"				Wysłane zawiadomienia		Podpisane aneksy		Odmowy	
		Liczba umów [szt]	Powierz. [ha]	w tym		Liczba umów objętych wył.	wystąpiło o grunty o powier. [ha]	Liczba umów objętych wył.	powierz. [ha]	Liczba umów z odmową	powierz. [ha]
				liczba umów art. 5 ust 1.	powierz. umów art. 5 ust 1.						
1.	Dolnośląskie	205	69 885	6	302	205	20 154	88	9 188	117	10 965
2.	Kujawsko-pomorskie	54	34 579	0	0	54	10 374	35	7 909	19	2 465
3.	Lubelskie	3	3 082	0	0	3	920	3	920	0	0
4.	Lubuskie	72	27 029	0	0	72	7 850	61	5 949	11	1 916
5.	Łódzkie	6	2 702	0	0	6	834	4	530	2	304
6.	Małopolskie	10	833	0	0	10	229	10	229	0	0
7.	Mazowieckie	4	1 695	0	0	4	507	4	507	0	0
8.	Opolskie	65	40 709	1	4	65	12 209	48	6 021	17	6 189
9.	Podkarpackie	9	1 367	0	0	9	407	9	407	0	0
10.	Podlaskie	6	976	0	0	6	270	6	270	0	0
11.	Pomorskie	106	38 125	0	0	106	11 279	81	8 224	25	3 083
12.	Śląskie	11	4 700	2	27	11	1 410	4	206	7	1 203
13.	Świętokrzyskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14.	Warmińsko-mazurskie	91	49 774	0	0	91	14 348	65	9 234	26	5 114
15.	Wielkopolskie	141	86 356	0	0	141	25 397	71	11 203	70	14 204
16.	Zachodniopomorskie	302	104 033	3	569	302	29 566	186	16 656	116	12 909
	RAZEM	1 085	465 846	12	902	1 085	135 753	675	77 453	410	58 351

Źródło: Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012r. (str. 39).

Ustawa z 2011 r. dotknęła głównie województwa, w których przed 1990 r. skoncentrowane były PGR: zachodniopomorskie, dolnośląskie, warmińsko-mazurskie, pomorskie, lubuskie, opolskie, kujawsko-pomorskie.

Problem dotyczy 1 085 umów o łącznej powierzchni 466 tys. ha UR, co stanowi około 3,2% powierzchni użytków rolnych w kraju. Gdyby założyć dwa warianty brzegowe: (a) sytuację krańcową w postaci likwidacji wszystkich gospodarstw jednorazowo (żaden dzierżawca nie wyłączył 30% UR) oraz (b) wszyscy dzierżawcy zgodzili się na wyłączenie 30% UR, to w wariantcie (a) otrzymalibyśmy do dyspozycji 466 tys. ha UR do zagospodarowania, a w wariantcie (b) 136 tys. ha. W stosunku do przejętych wszystkich użytków rolnych do Zasobu (4 mln ha) stanowi to odpowiednio około 12% i 3%.

W stosunku do szacunkowej powierzchni rozdysponowanej na rzecz rolników indywidualnych w postaci sprzedaży i dzierżawy na dzień 31 grudnia 2011 r. (1,8 mln ha) stanowi to około 26% i 8%. W stosunku do gruntów „powracających” z dzierżaw w latach 2001-2003 i ponownie zagospodarowanych (618 tys. ha) stanowi to około odpowiednio 75% i 22%. **Nie są to więc wielkości, które mogą spowodować istotne zmiany strukturalne w rolnictwie, nawet w najbardziej skrajnym scenariuszu likwidacji wszystkich wielkoobszarowych gospodarstw.**

Wraz z upływem terminu na jaki umowa została zawarta dzierżawca zobowiązany jest do wygaszenia produkcji, a następnie wydania nieruchomości wydzierżawiającemu. W celu skutecznego egzekwowania właścicielskich uprawnień powyższy wymóg - w razie odmowy wydania przedmiotu dzierżawy - został obłożony dotkliwą sankcją finansową w formie wielokrotności czynszu dzierżawnego: najpierw 5-krotności, a od 2019 r. już 30-krotności (!). Podwyższeniu sankcji do 30-krotności czynszu nie zapobiegł nawet wyrok Trybunału Konstytucyjnego (uznający 5-krotność za najwyższą możliwą do zastosowania).

Okazało się, że zagrożenie likwidacją gospodarstw dotyczy również dzierżawców, którzy aneksy podpisali i wydali Agencji wymagane 30% areалу, choć zapewniono im prawo do

nabycia całości lub - za zgodą Agencji - części dzierżawionych gruntów w drodze pierwszeństwa, przy uwzględnieniu dopuszczalnego limitu sprzedaży (500 ha UR). Jednak w 2016 r. wprowadzony został zakaz sprzedaży nieruchomości Zasobu, a maksymalną powierzchnię możliwą do nabycia obniżono do 300 ha UR.

Co więcej, nawet ci dzierżawcy, którzy zgodzili się na wyłącznie 30% gruntów, nie mogli spokojnie gospodarować na pozostałej części, mimo deklaracji kierownictwa KOWR, iż przy kolejnych przedłużeniach dzierżaw nie będzie już dodatkowych włączeń. Praktyka pokazała, że **KOWR, pod naciskiem organizacji rolniczych, warunkował przedłużenie tych umów zgodą dzierżawcy na wyłączenie kolejnych dużych areałów (nawet do 50%), a w niektórych przypadkach wprost odmawiał przedłużenia umowy, uzasadniając to krótko „dużym zapotrzebowaniem lokalnych rolników indywidualnych na ziemię.”** W praktyce KOWR przedłuża umowy na krótkie okresy, często proponując w pierwszym kroku przedłużenie tylko na 12 miesięcy, a ostatecznie przedłużając umowę na maksymalnie 5-8 lat, co nie daje dzierżawcy stabilnej perspektywy gospodarowania i podstawy do podejmowania poważnych i odpowiedzialnych decyzji inwestycyjnych.

Wobec tak skonstruowanej ustawy i kolejnych uregulowań prawnych, wspartych mechanizmami wymuszającymi wydawanie gruntów po wygaśnięciu umów dzierżawy, większość dzierżawców była bezradna. Jedynie nieliczni zdecydowali się bronić swych praw w drodze sądowej. Procesy sądowe zderzyły się z wątpliwościami natury konstytucyjnej, których rozstrzygnięcia konsekwentnie odmawiał Trybunał Konstytucyjny (umarzanie przez TK spraw wnoszonych przez sądy powszechne). **Gospodarstwa dzierżawców, którzy odmówili podpisania aneksów podlegają więc sukcesywnej likwidacji, nie z przyczyn ekonomicznych, ale doktrynalnych.**

Postępowaniu zapoczątkowanemu ustawą z dnia 16 września 2016 r. nadano charakter, planowej i realizowanej z premedytacją, sukcesywnej parcelacji wielkoobszarowych gospodarstw rolnych opartych na dzierżawie państwowych gruntów rolnych, obejmując nią praktycznie wszystkie gospodarstwa (z wyjątkiem spółek hodowlanych Agencji i spółek Skarbu Państwa oraz gospodarstw rybackich, dzierżawiących grunty Zasobu). **Funkcjonowanie gospodarstw, które wyłączyły 30% UR, potrwa dłużej, ale ich los jest także przesądzony, jeśli nie nastąpi szybka i radykalna zmiana polityki państwa wobec tych dzierżaw.**

W tym (2024) roku do obrotu z KOWR trafi łącznie co najmniej 32 tys. ha. ziemi rolnej. Do dalszej dzierżawy będzie przeznaczonych co najmniej 26 tys. ha, a około 6 tys. ha planowanych jest do sprzedaży.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w pierwszej kolejności wydzierżawia grunty Zasobu na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Większość ponownie rozdysponowywanych gruntów trafia do rolników indywidualnych. Działania KOWR polegają z jednej strony na prowadzeniu kompleksowej restrukturyzacji powracających do ponownego rozdysponowania gruntów rolnych, z drugiej zaś na prowadzeniu działań zmierzających do rozciągnięcia podaży tych gruntów w czasie, tj. np. przekazywaniu części areału do krótkotrwałych umów dzierżawy, na okres niezbędny do ich przygotowania do dalszego rozdysponowania.

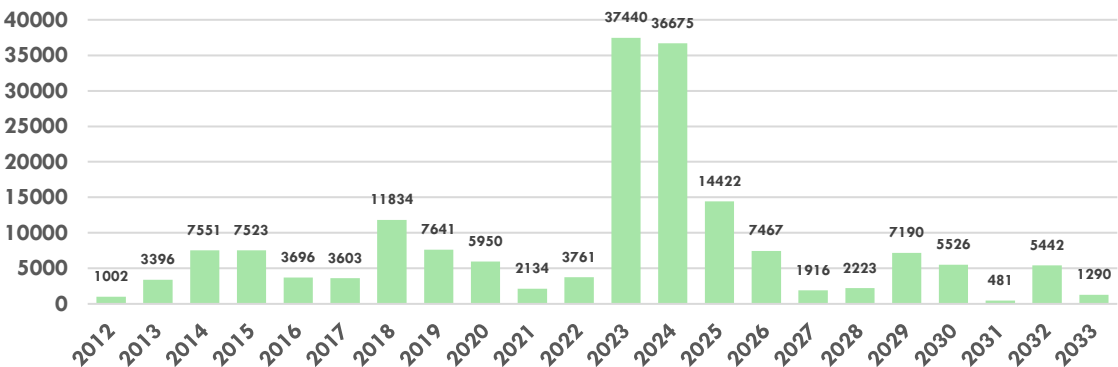
Tygodnik Poradnik Rolniczy, 14.02.2024

2. Skutki

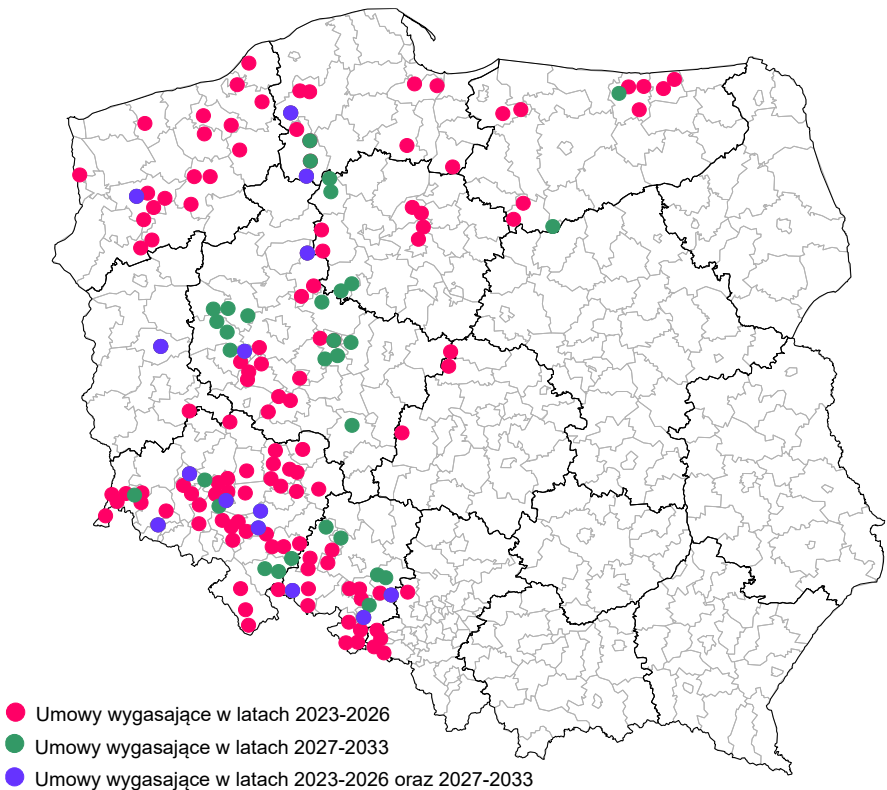
2.1. Dynamika zjawiska

Jak wynika z informacji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa¹¹ (KOWR) szczyt wygasania umów i wiążącej się z tym, likwidacji gospodarstw, przypada na lata 2023 i 2024 (ryc. 3 i 4).

Ryc. 3. Powierzchnia wygasających umów dzierżawy w latach 2012-2033 (w ha), których dzierżawcy odrzucili zaproponowane warunki w ramach włączeń „30%”



Ryc. 4. Lokalizacje gospodarstw, których dzierżawy wygasają w latach 2023-2033.



Źródło: dane udostępnione przez KOWR.

¹¹ 1 września 2017 r. ANR została zlikwidowana, a jej zadania przejął nowo utworzony Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, wyposażony w kompetencje „kształtowania ustroju rolnego”.

2.2. Efekty strukturalne

W przetargach ograniczonych sprzedano zaledwie 36% wyłączonych UR. Pozostałą część UR wydierżawiono (50%), sprzedano w przetargach nieograniczonych (5%), sprzedano na rzecz byłych właścicieli lub ich spadkobierców (6%), rozdysponowano w innych formach (2%), a część gruntów pozostała nierozdysponowana (1%). To oznacza, że nie wszystkie grunty trafiły do rolników indywidualnych na powiększenie gospodarstw (nie więcej niż 86%).

Tabela 2. Zagospodarowanie 30% gruntów wyłączonych z umów dzierżawy w okresie 30.06.2012 - 2022 r.

Województwo	Powierz. całkowita gruntów wyłączonych z dzierżaw [ha]	Powierzchnia gruntów rozdysponowanych						Udział gruntów nierozdysponowanych	
		w formie sprzedaży			w formie dzierżawy	w innych formach rozdysponowania	razem		
		w przetargach ogranicz.	w przetargach nieogranicz.	na podst. art. 29 ust1. pkt 1. (byłym właścicielom)				w ha	w %
Dolnośląskie	9 286	1 438	648	0	7 006	28	9 120	166	1,8%
Kujawsko-pomorskie	7 887	1 993	140	1 276	425	1 227	7 887	0	0,0%
Lubelskie	920	99	0	0	816	2	917	3	0,3%
Lubuskie	5 861	3 184	347	0	2 288	13	5 833	28	0,5%
Łódzkie	538	306	47	0	183	0	535	2	0,4%
Małopolskie	228	0	0	0	228	0	228	0	0,0%
Mazowieckie	508	199	0	0	307	0	506	2	0,4%
Opolskie	5 220	3 701	31	10	1 105	88	5 205	15	0,3%
Podkarpackie	407	51	5	0	344	0	400	7	1,6%
Podlaskie	513	468	13	0	28	0	509	4	0,8%
Pomorskie	8 357	4 507	767	0	2 844	99	8 217	140	1,7%
Śląskie	210	0	28	0	181	0	210	0	0,0%
Świętokrzyskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Warmińsko-mazurskie	10 352	4 699	739	22	3965	436	986	1 491	4,7%
Wielkopolskie	11 090	1 441	263	2 706	6552	101	11 064	26	0,2%
Zachodniopomorskie	16 919	6 257	867	340	8742	692	16 898	21	0,1%
RAZEM	78 295	28 344	4 176	4 344	38840	1 687	77 390	906	1,2%

Źródło: dane KOWR.

Grunty wyłączane z dzierżaw dzielono na mniejsze nieruchomości, kierując się zasadą jak największej ich dostępności, celem umożliwienia ich nabycia lub przejęcia w dzierżawę jak największej grupie rolników indywidualnych, przy uwzględnieniu istniejącej struktury obszarowej gospodarstw. Według przyjętych zasad wydzielone powierzchnie gruntów niezabudowanych powinny być co do zasady mniejsze niż średnia powierzchnia UR w województwie. W województwach o średniej powierzchni gospodarstwa rolnego mniejszej niż średnia krajowa, to właśnie ta powierzchnia była przyjmowana przy podziałach gruntów jako maksymalna.

O tym, że tak zaprogramowane mechanizmy parcelacyjne działają skutecznie, świadczyć może struktura nowych umów dzierżawy zawieranych przez KOWR. Tabela 3 przedstawia, w podziale na cztery przedziały obszarowe, średnią powierzchnię przypadającą na umowę dzierżawy zawartą przez KOWR w 2022 r. Średnią wyliczono na podstawie prezentowanych przez KOWR danych nt. liczby i powierzchni gruntów wydierżawianych.

Średnia powierzchnia przypadająca na nową umowę dzierżawy w 2022 r. nawet nie przekracza 10 ha. Gros gruntów (75%) wydierżawiano w przedziale obszarowym 10-99 ha, a wartość średnia w tym przedziale wyniosła nieco ponad 20 ha. Co więcej, nasila się zjawisko pogarszania struktury obszarowej gospodarstw, pogłębia się ich rozdrobienie na wiele działek („szachownica gruntów”). Jak z tego wynika, **dewastacja dużych**

gospodarstw rolnych nie wzmacnia rolnictwa rodzinnego, nie sprzyja więc „poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych”.

Tabela 3. Powierzchnia (średnia) przypadająca w 2022 r. na nową umowę dzierżawy

Średnio na umowę [ha]	Powierz. gruntów wydzierż.	do 1,00	1,01-9,99	10,00-99,99	100,00- 299,99	300 (i więcej)
Dolnośląskie	8,7	0,6	3,7	17,8	178	-
Kujawsko-pomorskie	5,7	0,6	4,4	15,7	-	-
Lubelskie	5	0,5	3,3	25,8	176,5	-
Lubuskie	10,5	0,7	4,3	21,6	-	-
Łódzkie	6,5	1	3,2	22	-	-
Małopolskie	1,9	0,7	2,9	11,8	-	-
Mazowieckie	13,4	0,8	4,4	20,2	253	-
Opolskie	7,2	0,4	3,5	17,7	-	-
Podkarpackie	3,7	0,4	3,7	20,5	-	-
Podlaskie	3,7	0,9	2,8	20,5	-	-
Pomorskie	12	0,7	4,7	20,6	104	-
Śląskie	6,8	0,6	3,3	28,9	-	-
Świętokrzyskie	9,7	0,6	3,3	29,7	-	-
Warmińsko-mazurskie	13	0,8	4,6	26,3	120	-
Wielkopolskie	17,1	0,7	5,9	22,9	155,2	-
Zachodniopomorskie	15	0,6	4,3	20,6	136	-
ŚREDNIO	9,5	0,6	4	20,7	157,8	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie Raportu rocznego z działalności KOWR za rok 2022.

Opolszczyzna

KOWR, zamiast przetargu ograniczonego, decyduje się na licytacje. A wtedy ta ziemia ze spółek trafi do najbogatszych rolników. Do rodów ziemskich. Bo to oni są najważniejszymi graczami na licytacjach. Wydzierżawiają te grunty, a po trzech latach będą mogli je wykupić od państwa. Tych rolników, co mają 10, 20 hektarów nie będzie stać, żeby przystąpić do licytacji. Dlatego, jako Izba Rolnicza, zabiegamy, żeby to były przetargi ofertowe, ograniczone. Takie, gdzie nie decyduje grubość portfela, a punktacja obowiązująca w całym kraju.

Najlepsze kąski trafią do rodzimych właścicieli ziemskich, którzy od dawna ostrzą sobie zęby na tę ziemię. Oczywiście, wszystko odbędzie się lege artis. A tym, że parcelacja zniszczy doskonale prosperujące biznesy, mało kto się przejmuje. U nas logika zawsze przegrywa z polityką i populizmem.

2.3. Efekty ekonomiczne

Parcelacja dużych gospodarstw rolniczych i przekazywanie ich gruntów indywidualnym rolnikom ma wielorakie negatywne skutki ekonomiczne. Najbardziej bezpośrednim jest pogarszanie rozłogu gruntów, co prowadzi do wzrostu kosztów produkcji, zwiększania się czasu pracy nieproduktywnej, a w konsekwencji do obniżenia opłacalności i konkurencyjności produktów wytwarzanych w gospodarstwach o wadliwym rozłogu. Należy także mieć na uwadze, że podział nieruchomości na części tworzy dodatkowe granice, a więc wpływa na obniżenie jej produktywności.

Między wydzieleniem gruntów a ich zagospodarowaniem przez nowych właścicieli/dzierżawców upływa z reguły ponad rok – w tym czasie nie otrzymuje się zbiorów, a w wielu przypadkach produkcja hodowlana jest radykalnie zmniejszana lub nawet zupełnie zarzucana.

Spółka z kapitałem zagranicznym , Opolszczyzna , ok.10 000 ha dzierżaw

566 ha wydane w marcu 2023 r. zostało w znacznej większości rozdysponowane, procedura dotycząca 3 działek jeszcze się toczy w związku z odwołanymi złożonymi przez oferentów. Kolejne 1909 ha zostało wydane w okresie sierpień - październik 2023 r., te działki są już po przetargu (odbył się; na przełomie listopada i grudnia), ale rozstrzygnięcia jeszcze nie ma, KOWR wciąż jest w trakcie weryfikacji ofert. W połowie stycznia 2024 r. wydano ok. 2800 ha, obecnie nie wiadomo kiedy planowany jest przetarg dotyczący tego arealu. Niedawno odbyło się spotkanie zorganizowane przez KOWR z rolnikami zainteresowanymi wydzierżawieniem gruntów.

Biorąc pod uwagę że wcześniejszy przetarg nie jest jeszcze rozstrzygnięty grunty wydane w połowie stycznia 2024 r. nie zostaną zagospodarowane przed zasiewami wiosennymi i poczekają co najmniej do jesieni. Tak więc zbiorów nie uzyska się przynajmniej przez jeden rok.

Badania wskazują, że duże gospodarstwa co do zasady cechują się większym poziomem zrównoważenia społeczno-ekonomicznego i środowiskowego, co także związane jest z posiadaniem odpowiedniego kapitału rzeczowego i ludzkiego, czyli głównie wysokowydajnego sprzętu oraz dobrze wykształconych gospodarujących lub zatrudnionych pracowników. Dane dowodzą niskiej siły ekonomicznej przeciętnego gospodarstwa rolnego w Polsce, co jest spowodowane z jednej strony dużym udziałem gospodarstw małych, a z drugiej niewielkim udziałem tych największych. Niska siła ekonomiczna gospodarstw rolnych i niewielka rola tych dużych, silnych ekonomicznie ma i mieć będzie negatywne reperkusje zarówno mikroekonomiczne (dla gospodarstw rolnych), ale i ogólnospołeczne.

Można by oczekiwać, iż w mniejszych podmiotach posiadanie skromniejszych zasobów gruntów zrekompensowane zostanie odpowiednio większą intensywnością ich wykorzystania. Dane ze wszystkich krajów UE – w tym i z Polski - wskazują jednak, iż tak się nie dzieje. Produktywność ziemi przewyższająca wartości przeciętne dla kraju cechują gospodarstwa o wielkości ekonomicznej co najmniej 25-49 tys. euro a często nawet wyższej. W Polsce podmioty o wielkości przewyższającej 500 tys. euro standardowej produkcji cechują się produktywnością ziemi przewyższającą niemal dwuipółkrotnie wartość przeciętną, aczkolwiek wartości powyżej średniej występują już w grupie 50-99 tys. euro.

Ziemia oddana mniejszym gospodarstwom nadal – w większości - jest w użytkowaniu rolniczym, choć, jak wynika z praktyki realizowania ustawy z 2011 r., z reguły z ok. rocznym opóźnieniem. Jednak przeciętnie jej produktywność po parcelacji jest znacznie niższa, co ma wymiar nie tylko indywidualny, ale także (przede wszystkim) ogólnospołeczny, odnoszący się zarówno do kwestii **bezpieczeństwa żywnościowego jak i międzynarodowej konkurencyjności krajowego sektora rolnego**. Ten ostatni aspekt jest o tyle ważny, iż przeciętna produktywność ziemi w polskim rolnictwie stanowi niecałe 80% średniej europejskiej. Większa produktywność ziemi w dużych podmiotach wynika oczywiście ze wspomnianego wyżej posiadania bardziej innowacyjnego sprzętu czy ogólnie lepszego wyposażenia w kapitał rzeczowy (zob. ryc. 5) oraz prowadzenie tych gospodarstw przez osoby posiadające wyższe kwalifikacje zawodowe.

Ryc. 5. Przykłady wyspecjalizowanych, technologicznie zaawansowanych, maszyn i urządzeń stosowanych przez duże gospodarstwa rolne, niedostępne – z racji wysokich cen – podmiotom małym i średnim.



Dane statystyczne dla krajów UE wskazują, iż wraz ze wzrostem wielkości ekonomicznej rośnie też produktywność pracy. W przypadku Polski różnica między wartościami dla gospodarstwa największych a przeciętną wartością ta jest ponad sześciokrotna, a między skrajnymi grupami gospodarstwa aż blisko dwudziestokrotna. Ponieważ średnia produktywność pracy polskiego rolnictwa stanowi tylko 42% średniej dla UE, co po raz kolejny wskazuje na **konieczność poprawy istniejącego stanu rzeczy, do czego niezbędna jest raczej koncentracja struktur agrarnych, a nie ich dalsza dekoncentracja, czego realnym efektem jest parcelacja dużych gospodarstw dzierżawiących grunty Skarbu Państwa.**

2.4. Odchodzenie od rolnictwa zrównoważonego?

Duże gospodarstwa rolne to z reguły wysoko zintegrowane przedsiębiorstwa, z komplementarnym modelem organizacji produkcji. Pojedyncze ich części nie stanowią niezależnych ośrodków produkcji, a często stanowią część złożonego łańcucha „od pola do stołu”, co pozwala zapewnić identyfikowalność produktu finalnego. Chów trzody chlewnej czy też bydła mlecznego lub mięsnego jest z reguły prowadzony w oparciu o własne pasze, zaawansowane technologie pozwalają na wytwarzanie energii z biogazu rolniczego (technologia ta została wprowadzona do Polski w 2005 r.) i z odpadów, co w niektórych przypadkach zaspokaja własne zapotrzebowanie całego gospodarstwa na prąd i ciepło, a nawet pozwala na kierowanie nadwyżek do sieci energetycznej. Biogazownie rolnicze mają także duże znaczenie ekologiczne, pozwalają bowiem efektywnie i w sposób przyjazny dla środowiska zagospodarować nawóz zwierzęcy pochodzący z ferm,

zmniejszając tym samym jego uciążliwość zapachową i przyczyniając się do redukcji emisji gazów cieplarnianych (ryc. 6).

Ryc. 6. Nowoczesna biogazownia – energia z biomasy i odpadów



Stosowanie się do wymogów rolnictwa zrównoważonego i zasad gospodarki obiegu zamkniętego jest zresztą wymogiem uzyskiwania dopłat z UE, a także standardów stosowanych w zaawansowanych w tym względzie krajach zachodnioeuropejskich, w wielu przypadkach powiązanych kapitałowo z polskimi gospodarstwami dzierżawiącymi grunty Skarbu Państwa.

Ryc. 7. Zrównoważona produkcja – „od pola do stołu”



Produkcja rolna dużych gospodarstw z reguły opiera się na założeniach **rolnictwa zrównoważonego i precyzyjnego**, wykorzystującego najlepsze dostępne technologie (tzw. BAT), zmniejszające wpływ na środowisko naturalne. Rozwiązania technologiczne stosowane w tych gospodarstwach przyjmowane są często za standardy przez pozostałych producentów rolnych. Są rekomendowane przez specjalistów i państwowe służby ochrony środowiska. Poniższe przykłady z wiodących przedsiębiorstw rolnych tego typu działających w Polsce dobrze ilustrują podstawowe zasady rolnictwa zrównoważonego, stosowane w ogromnej większości gospodarstw wielkoobszarowych (ryc. 7, 8).

Ryc. 8. Zasady rolnictwa regeneratywnego – Kodeks 5C, stosowane przed wielkoobszarowe gospodarstwa.



Likwidacja dużych gospodarstw i przekazanie całości ich gruntów do okolicznych małych i średnich gospodarstw rolnych, a nawet ich częściowa parcelacja, niewątpliwie spowoduje rozerwanie komplementarnych łańcuchów produkcyjnych, zanik wysoko wyspecjalizowanych agrotechnik, ograniczenie lub wręcz wyeliminowanie zamkniętych obiegów energii oraz zwiększenie presji produkcji rolniczej na środowisko przyrodnicze.

2.5. Relacje z otoczeniem, lokalne rynki pracy

Wielkoobszarowe gospodarstwa rolne zatrudniają setki pracowników najemnych na podstawie stabilnych umów o pracę (np. przedsiębiorstwa prowadzone przez Goodvalley zatrudniają w sumie 1200 osób, podobną skalę zatrudnienia w Polsce ma grupa Top Farms). Są one płatnikami podatku od nieruchomości (w całości zasila budżet gminy) oraz podatków CIT i PIT, z których część (w przypadku PIT prawie 40%) stanowi dochód budżetów lokalnych. Przeznaczenie części lub wręcz całości gruntów do użytkowania przez małe i średnie rodzinne gospodarstwa rolne znacząco uszczupli lokalną bazę podatkową, a tym samym dochody gmin, w których gospodarstwa te są (były) zlokalizowane.

Duże gospodarstwa dzierżawiące grunty Skarbu Państwa są zlokalizowane - jak wskazuje tab.1 oraz ryc. 4 - głównie na Ziemiach Zachodnich i Północnych, a więc w tych częściach kraju, które przeszły przez głęboką traumę restrukturyzacji PGR i masowego,

Spółka na Opolszczyźnie zostanie zmuszona do zwolnienia ok. 100 osób, które nie znajdą zatrudnienia w okolicy. Znaczna ich część będzie zmuszona do wyjechania ze swoich miejsc zamieszkania, bowiem możliwości zatrudnienia tak lokalnego, jak i w Czechach są ograniczone.

Podobnie, **spółka na Środkowym Pomorzu** będzie musiała zwolnić kilkaset osób. Zwolnione osoby (tak ze sfery produkcji, jak i administracji) prawdopodobnie nie znajdą zatrudnienia na miejscu, będą szukać zatrudnienia w odległych miastach, pogłębiając wyludnianie się okolicy.

strukturalnego bezrobocia. Likwidacja lub nawet istotne ograniczenie produkcji – a tym samym zatrudnienia – będzie miało silny negatywny wpływ na lokalne rynki pracy.

Dla lokalnego sektora rolnego współpraca z wiodącymi dużymi gospodarstwami jest istotnym czynnikiem rozwoju. Gospodarstwa te współpracują z rolnikami w wielu obszarach, zakupują zboża, organizują spotkania szkoleniowe, współpracują w zakresie nawożenia nawozami naturalnymi z biogazowni, kontraktują słomę i inne produkty rolne. Mają one także znaczenie jako ośrodki transferu innowacji i agrotechnologii, np. w dziedzinie biologizacji i rolnictwa regeneratywnego, bowiem gospodarstwa te współpracują z ośrodkami naukowymi w kraju i za granicą (co wynika m.in. z ich międzynarodowych powiązań kapitałowych), a nawet bywają udziałowcami w nowatorskich start-upach funkcjonujących w szeroko rozumianym agrobiznesie. Korzyści są tu obopólne – rolnicy uzyskują nową wiedzę, naukowcy mają możliwość sprawdzenia w praktyce swoich teorii i nowych metod upraw i hodowli.

Duże gospodarstwa rolne w wielu przypadkach stanowiły najważniejszy obiekt gospodarczy w danym układzie lokalnym, bywają też największym w nim pracodawcą. Ich współpraca z władzami lokalnym była w wielu przypadkach intensywna, przynosząc wzajemne korzyści. Zakupy wyposażenia jednostek samorządowych, sponsorowanie i współorganizowanie imprez kulturalnych i sportowych, wsparcie systemu edukacji – to bardzo częste, wręcz powszechne przykłady lokalnej aktywności tych gospodarstw.

Uzyskane informacje z ankiet oraz z wywiadów jednoznacznie wskazują, że lokalna aktywność dużych gospodarstw dzierżawiących grunty od Skarbu Państwa – tak w sferze ekonomicznej, jak i w zakresie współpracy z władzami lokalnymi i sferą nauki – w wyniku objęcia tych gospodarstw ustawą z 2011 r. już albo zanikła, albo też jest zagrożona. Parcelacja lub wręcz likwidacja tych gospodarstw staje się nie tylko szokiem ekonomicznym i społecznym, ale także negatywnie odbija się na sytuacji samorządów lokalnych.

2.6. Przestępczość i korupcja

W prasie opisywano także ewidentne przejawy korupcji, w tym korupcji politycznej, polegające na próbach przechwycenia gruntów, na które kończyła się dzierżawa i stworzenia na ich podstawie spółek państwowych, dzięki którym możliwe byłoby rozdawnictwo posad z kucza towarzysko-rodzinno-politycznego, lub nawet zawłaszczenie tych gruntów¹². Nie jest wykluczone, że podobnych przypadków było więcej.

Grunty dzierżawione przez **Top Farms Głubczyce** znalazły się w polu zainteresowania kilku zamożnych rodzin prowadzących różne formy aktywności biznesowej w okolicy. Brak zgody na wyłączenie 30%, a tym samym utrzymywanie działalności na tych gruntach do końca terminu dzierżawy (upływającego w 2023 i 2024 r.) stał się powodem do prób wymuszenia wyłączeń. Próby te polegały na serii przestępczych napadów na mienie spółki (niszczenie maszyn, spalenie słomy itp.), a także wysyłaniu do kierownictwa spółki smsów z pogróżkami. Śledztwa zostały umorzone lub się przedawniły, sprawców nie wykryto.

12 R. Grochal, Układ opolski. Jak asystent Janusza Kowalskiego obiecuje rolnikom państwową ziemię, „Newsweek”, 9.10.2022 r.

3. Ustawa z 2011 r. – czy konstytucyjna?

Podmioty objęte ustawą z 2011 r. zwracały się do instytucji państwowych oraz do sądów z wnioskami o odwołanie niekorzystnych rozstrzygnięć ustawowych. Zarówno pytanie prawne skierowane przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego, jak i bezpośredni do niego wnioski, nie zostały przez Trybunał rozpatrzone. Żadna ze ścieżek interwencji nie przyniosła jak do tej pory spodziewanych efektów, mimo tego, że Rada Legislacyjna przy Prezesie RM już 2009 r. formułowała zastrzeżenia co do konstytucyjności projektowanych uregulowań ustawowych, a niektóre z zastrzeżeń poparł w 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rozwiązanie wprowadzone w art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r., polegające na zobowiązaniu dzierżawców do wyrażenia zgody w trakcie trwania umowy dzierżawy na wyłączenie 30% dzierżawionych gruntów Skarbu Państwa do późniejszej sprzedaży tak wydzielonego obszaru, jest niezgodne z Konstytucją RP z wielu powodów.

Narusza ono w szczególności wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadę, w myśl której podstawą prawa jest dialog społeczny. Jednakże ograniczenia praw dzierżawców zostały wprowadzone z pominięciem wynikającego z tej zasady obowiązku szerokich konsultacji z zainteresowanymi, wprowadzono je w drodze arbitralnego rozstrzygnięcia ustawodawcy, naruszając tym samym zakaz arbitralności w działaniu władzy publicznej, stanowiący – obok poszanowania godności człowieka – jeden z filarów demokratycznego państwa prawnego. Ustawodawca powinien respektować zasady konstytucyjne: dialogu jako podstawy prawa i wykluczenia arbitralności w funkcjonowaniu władzy.

Ustawodawca, konstruując rozwiązania prawne dotyczące sytuacji dzierżawców i ich miejsca w ustroju rolnym państwa, powinien uwzględniać wypełnianie przez nich roli producentów i pracodawców. Art. 4 ustawy z 2011 r. nie brał pod uwagę tej okoliczności, narażając dzierżawców na skutki niemożności wywiązania się przez nich z zaciągniętych wcześniej zobowiązań, zmniejszenie produkcji, utratę płynności finansowej, konieczność ograniczenia lub zakończenia produkcji. **Z tego względu gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, regulowane ustawą z 2011 r., narusza zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.**

Arbitralna ingerencja ustawodawcy, odbierająca dzierżawcom 30% użytków rolnych, wprowadziła 3-miesięczny termin na podjęcie przez dzierżawcę decyzji w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia projektowanych rozwiązań, ignorując przewidziany w Kodeksie cywilnym termin wypowiedzenia umowy dzierżawy na jeden rok naprzód na koniec roku dzierżawnego, jako terminu odpowiadającego naturalnym uwarunkowaniom produkcji rolnej. Konstruując rozwiązania prawne eliminujące skutki przedmiotowych rozwiązań ustawodawca nie może działać w oderwaniu od zasad kultury prawnej i specyfiki rolnictwa.

Rozwiązania wprowadzone ustawami określającymi warunki dzierżawy (z 2011 r.) oraz nabywania ziemi rolniczej (z 2016 r.) są niezgodne z **zasadą proporcjonalności**. W myśl tej zasady środki zastosowane do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu powinny być do tego celu proporcjonalne. Efekty wprowadzonej regulacji, a więc przewidziane w przepisie zmiany struktury własnościowej w rolnictwie w rezultacie wyłączenia przez dzierżawców 30% powierzchni użytków rolnych, nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na dzierżawców oraz osób przez nich zatrudnianych w postaci zniweczenia ich podejmowanych zgodnie z prawem wysiłków.

Przepisy ustawy, w zakresie, w jakim nakładają na dzierżawców dysfunkcjonalne zobowiązania o charakterze sankcjonująco-represyjnym, nie są niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z jakim są powiązane, a więc dla ochrony porządku prawnego. Przeciwnie – przepisy te stanowią zagrożenie dla porządku demokratycznego państwa prawnego. **Regulacja jest zatem niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ jej uchwalenie prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad przydatności, konieczności i proporcjonalności sensu stricto.** Negatywne skutki przedmiotowych przepisów przeważają, a zatem ma miejsce **naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji**, a więc niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym naruszenie zasady proporcjonalności.

Doniosłym problemem powstającym w wyniku rozwiązań wprowadzonych przez opiniowane przepisy ustawy jest kwestia konstytucyjności ograniczenia wolności działalności gospodarczej i dopuszczalnych granic tego ograniczania, a także kryteriów stosowanych przy ocenie konstytucyjności ograniczeń, wielokrotnie podejmowana w doktrynie i orzecznictwie. Wolność gospodarcza jest zasadą ustrojową wyrażoną w art. 20 Konstytucji, w myśl którego wolność działalności gospodarczej to jedna z podstaw społecznej gospodarki rynkowej.

Art. 4 ustawy z 2011 r. ogranicza wolność działalności gospodarczej dzierżawców, którzy przed wejściem w życie tej ustawy zawarli umowy dzierżawy bez postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych, w sposób, który może zmniejszyć, a nawet całkowicie zredukować, zdolność do prowadzenia działalności gospodarczej, powodując rezultaty równoznaczne z pozbawieniem własności. Przepis ten zasadniczo ograniczył wolność prowadzenia przez dzierżawców działalności gospodarczej, mimo przysługujących im praw majątkowych. Wskazane w uzasadnieniu ustawy cele, w tym zmiany w strukturze własności w rolnictwie i przewidywane zasilenie budżetu wpływami ze sprzedaży gruntów zwróconych przez dzierżawców, nie mają cech ważnego interesu publicznego uzasadniającego w myśl art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

Automatyzm postępowania Agencji wprowadzony w opiniowanych przepisach oznacza, że ustawodawca pominął unormowania dotyczące w szczególności zachowania zasady proporcjonalności ingerencji. Pominięcie to pozbawia opiniowane przepisy cech ustawy niezbędnej do ograniczania wolności działalności gospodarczej w zgodzie z art. 22 Konstytucji RP. **Przedmiotowe przepisy są przejawem ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie w drodze ustawy, ale pod pozorem zachowania drogi ustawy. Opiniowane przepisy są zatem niezgodne z art. 22 Konstytucji RP, który dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy.**

Sytuację dzierżawców pogorszyły kolejne rozstrzygnięcia ustawowe. Rozwiązania wprowadzone w ustawach z 2011 r. i z 2016 r. spowodowały, iż dzierżawcy mogli zasadnie uznawać wyrażenie przez nich zgody na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będzie podstawą roszczenia o zakup przedmiotu dzierżawy, co zostało wykluczone wskutek wstrzymania sprzedaży nieruchomości na okres pięciu lat wprowadzonego w ustawie z 2016 r., przedłużonej aż do 2026 r. W przypadku ograniczeń praw majątkowych wprowadzonych przez przedmiotowe przepisy ma miejsce ingerencja w ich treść polegająca na tym, że zostaje zagrożone prawo dzierżawcy, co może doprowadzić do pozbawienia go zdolności wykonywania działalności gospodarczej, a więc zdolności zachowania mienia i dysponowania nim.

Przewidziane w opiniowanych przepisach ograniczenia prawa własności wykraczają poza konstytucyjne ramy, w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności może być ograniczane. Przepisy te są zatem niezgodne z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.

Przedmiotowe przepisy naruszają także zakaz retroaktywności prawa, ponieważ zmieniają reguły dzierżawy ukształtowane w dotyczących jej postanowieniach umownych. Art. 4 ustawy zmieniającej kształtuje treść stosunku prawnego określonego w umowach zawartych przed wejściem w życie ustawy z 2011 r. Retroaktywne przepisy można uznać za konstytucyjne, jeżeli poprawiają one sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy.

Stanowienie przepisów retroaktywnych, które pogarszają sytuację adresatów norm, jest szczególnie trudne do akceptacji, kiedy problem rozwiązywany przez te regulacje był znany ustawodawcy wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz. Dotyczy to właśnie przepisu art. 4 ustawy z 2011 r. – problem przez ten przepis regulowany nie był dla ustawodawcy zaskoczeniem.

Przedmiotowe przepisy naruszają zasadę równości wobec prawa, ponieważ pogarszają sytuację prawną tych dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nabyli prawa majątkowe na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych.

Przedmiotowe przepisy są dysfunkcjonalne w świetle zasad ustroju rolnego wyrażonych w art. 23 Konstytucji RP, w myśl którego „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. Znajdująca wyraz w przedmiotowych przepisach tendencja do demontażu systemu dzierżaw gruntów Zasobu, która zagraża efektywności rolnictwa, jest niezgodna z art. 23 Konstytucji RP. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepis ten wyklucza uznanie wyłączenia 30% użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy za przejaw uznania gospodarstwa rodzinnego za podstawę ustroju rolnego państwa.

4. Wnioski

Poniższe punkty podsumowują dotychczasowe wywody:

1. Zarówno ustawa z 2011 r. nakazująca dużym gospodarstwom dzierżawiącym grunty rolne Skarbu Państwa, jak i ustawa z 2016 r. ograniczająca możliwości zakupu ziemi rolnej (z późniejszymi przedłużeniami okresu tych ograniczeń), okazują się w kilku swoich uregulowaniach sprzeczne z Konstytucją RP. Powodują erozję zaufania społeczeństwa do państwa, nadwątłając dość słabe tkanki społeczeństwa obywatelskiego.
2. Ustawa z 2011 r. pogarsza strukturę agrarną, a tym samym obniża potencjał produkcyjny rolnictwa. Jednocześnie, w wielu przypadkach prowadzi ona do osłabienia lub wręcz zaniku lokalnych relacji gospodarczych, bowiem ograniczona lub eliminowana zostaje współpraca dużych gospodarstw z miejscowymi rolnikami, dla których gospodarstwa te były nabywcami lokalnych płodów rolnych i ośrodkami transferu innowacji i wiedzy rolniczej.
3. Ustawa ta działa przeciwko wymogom zrównoważonego rolnictwa, zakłócając stały postęp w sferze jego ekologizacji, w znacznej mierze wprowadzany przez duże

gospodarstwa, zdolne do sprostania zaostrzającym się wymogom środowiskowym, wprowadzające w swoich praktykach innowacyjny dorobek nauki.

4. Rezultatami likwidacji dużych gospodarstw dzierżawiących grunty Skarbu Państwa lub zmniejszenia zakresu i skali ich działalności są i będą napięcia na lokalnych rynkach pracy, powodujące często powrót do strukturalnego bezrobocia lub nasilenie wyludniania się niektórych obszarów już dotkniętych procesami depopulacji.
5. Ograniczenie działalności dużych gospodarstw rolnych prowadzi do zmniejszenia lub wręcz eliminacji ich roli w kształtowaniu lokalnego życia społecznego i kulturalnego, co dzieje się w wyniku zmniejszenia wpływów podatkowych do budżetów lokalnych, jak i wycofywania się tych gospodarstw z partycypacji w wielu lokalnych przedsięwzięciach i inicjatywach.
6. Efekty wprowadzania ustawy w życie nie mogły zaspokoić popytu na ziemię. W wielu lokalnych środowiskach rolnych często jej realizacja miała skutki przeciwne, powodując miejscowe konflikty, a nawet stymulując działalność przestępczą i korupcyjną.

5. Rekomendacje

5.1. Skala mikro

Zainteresowane gospodarstwa dzierżawiące grunty od Skarbu Państwa prowadziły i prowadzą wiele negocjacji z właściwymi instytucjami władnymi podejmować decyzje korzystne dla dzierżawców, łagodzące lub odsuwające skutki działania ustaw z 2011 i 2016 r. Możliwe do zastosowania są m.in. następujące rozwiązania:

- dzierżawcom, którzy wyłączyli 30% UR, umożliwienie przedłużania umów dzierżawy, bez kolejnych wyłączeń gruntów;
- dzierżawcom, którzy nie wyłączyli 30% UR, umożliwienie uczestnictwa w przetargach ofertowych, na część dotychczas dzierżawionej nieruchomości, po wyłączeniu uzasadnionej ekonomicznie powierzchni gruntów (wymogiem przy stosowaniu tej procedury powinno być zachowanie ciągłości działalności gospodarczej);
- jednym z rozwiązań w tym działaniu może być utworzenia **Ośrodków Produkcji Rolniczej** (OPR¹³) na bazie nieruchomości wracających do Zasobu z kończących się umów dzierżawy. Wedle tej koncepcji OPR, wyodrębniony z Zasobu nieruchomości, tworzy nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie. Przypisany do niego areał gruntów rolnych powinien uwzględniać między innymi zabezpieczenie niezbędnej bazy paszowej dla prowadzonej w ośrodku produkcji zwierzęcej oraz odpowiedni areał do zgodnego z przepisami zagospodarowania nawozów naturalnych pochodzących z tej produkcji. Taki Ośrodek Produkcji Rolniczej przeznaczany jest do ponownego zagospodarowania w formie wieloletniej dzierżawy, gdzie dzierżawca wyłaniany jest w drodze przetargu nieograniczonego, w którym może

¹³ Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw z 26 kwietnia 2019 r.

wziąć udział również dotychczasowy dzierżawca. Pozostałe grunty przeznaczone są na potrzeby gospodarstw rodzinnych.

Są to jednak działania doraźne, które mogą być realizowane na podstawie decyzji administracyjnej oraz podlegające indywidualnym negocjacjom poszczególnych gospodarstw z właściwymi instytucjami (głównie z KOWR). Nie rozwiązują one więc ogólnego problemu niekonstytucyjności omawianych uregulowań prawnych i ich wielorakich niekorzystnych skutków.

5.2. Skala makro

Przepisy kształtujące sytuację prawną dzierżawców wymagają zmian eliminujących negatywne skutki wskazanych naruszeń Konstytucji RP. Ustawodawca powinien usunąć naruszające Konstytucję konsekwencje art. 4 ustawy z 2011 r. oraz praktykę stosowania rozwiązań przewidzianych w tym przepisie, który wyczerpał formalnie swą moc obowiązującą i nie powinien być podstawą wyłączenia gruntów stanowiących nie więcej niż 30% użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Jednocześnie jednak przepis ten, w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej (...) następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej”.

Podstawą rozwiązań prawnych dotyczących przywrócenia praworządności w dziedzinie ustroju rolnego powinien być dialog społeczny, pozwalający na zapewnienie wprowadzonym rozwiązaniom prawnym akceptowanego, zrozumiałego i inkluzywnego charakteru.

Poza zniesieniem skutków prawnych art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, należy zmienić następujące przepisy w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu:

- zmiana art. 24 ust. 1 pkt 1 (usunięcie wyłączności dla gospodarstw rodzinnych);
- zmiana art. 28a ust. 1 pkt 1 i 2 (przywrócenie możliwości nabycia 500 ha UR);
- skreślenie art. 38 ust. 1a (rezygnacja z możliwości wyłączeń 30% gruntów z umów dzierżawy);
- zmiana art. 39b ust. 1 (zniesienie sankcji w wysokości 30-krotności wywoławczego czynszu dzierżawnego).

Przywrócenia wymaga także możliwość sprzedaży jako formy zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

Należy jednocześnie umożliwić dzierżawcom wyrównanie poniesionych strat majątkowych.

Ustawa z dn. 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw rozpoczęła proces osłabiania – a w niektórych przypadkach nawet eliminacji – wielkoobszarowych gospodarstw rolnych dzierżawiących grunty Skarbu Państwa. Proces ten został pogłębiony przez kolejne akty prawne ograniczające obrót ziemią należącą do Skarbu Państwa, będący obecnie prawie w zaniku.

Jak wynika z analiz, których wyniki prezentujemy w niniejszym raporcie, uregulowania te mają szereg istotnych wad, a także prowadzą do wielu niekorzystnych skutków:

- są niekonstytucyjne, naruszają bowiem fundamentalne zasady państwa prawa, ograniczają dysponowanie własnością, pogarszają ustrój rolny, działają wstecz bez korzyści dla tych, którzy są nimi objęci;
- podważają zaufanie obywatela do państwa i do umów, które są zawierane z jego organami;
- ograniczają produkcję rolną przez pogarszanie rozłogu gruntów i eliminowanie wysokowydajnych technik upraw i hodowli;
- powodują zakłócenia na lokalnych rynkach pracy, przyczyniając się do bezrobocia i napięć społecznych;
- zwiększają niekorzystny wpływ na środowisko przez ograniczanie stosowania proekologicznych agrotechnik i oszczędnego gospodarowania energią;
- stwarzają pole do konfliktów społecznych, działań przestępczych i korupcji, w tym korupcji politycznej.

Jednocześnie zakres pozytywnego oddziaływania tych uregulowań jest niewielki, bowiem korzyści, jakie w ich wyniku odnoszą rolnicy indywidualni, są ograniczone.

Wnioski z analiz postulują zatrzymanie tych niekorzystnych procesów w drodze zniesienia lub przynajmniej ograniczenia wadliwych uregulowań oraz umożliwienie wyrównania poniesionych strat majątkowych dzierżawcom dotkniętym ich efektami.